

# FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

## Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal

Preparado por el Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística

Aprobado por Carlo Cottarelli

7 de agosto de 2012

Índice	Página
Resumen.....	3
I. Introducción.....	5
II. ¿Por qué la transparencia fiscal? .....	6
III. Transparencia fiscal y riesgo fiscal.....	10
IV. Fortalecimiento de las normas y prácticas de transparencia fiscal .....	13
A. Cobertura de las instituciones públicas .....	14
B. Informes de activos y pasivos .....	21
C. Registro de transacciones y otros flujos económicos.....	26
D. Frecuencia y puntualidad de la presentación de informes fiscales .....	28
E. Proyecciones fiscales y planificación presupuestaria.....	30
F. Alineación de presupuestos, estadísticas y cuentas .....	32
V. Fortalecimiento del seguimiento y los incentivos de la transparencia fiscal .....	35
A. Seguimiento de la transparencia nacional y regional.....	36
B. Seguimiento de la transparencia internacional.....	40
C. Fortalecimiento de las instituciones de transparencia fiscal nacionales y regionales .....	42
D. Actualización del Código y el Manual de Transparencia Fiscal del FMI.....	44
E. Transparencia fiscal: Seguimiento multilateral más eficaz .....	46
F. Implicancias de los recursos .....	47
Anexo I: Resultados de la encuesta del departamento de finanzas públicas sobre transparencia y riesgo fiscales .....	48
A. Panorama general de los países encuestados .....	48
B. Cobertura institucional de los datos fiscales .....	49
C. Puntualidad de los datos fiscales .....	50
D. Confiabilidad de los datos fiscales.....	50
E. Fuentes y gestión de los riesgos fiscales .....	51

Anexo II: Análisis de los IOCN fiscales en países afectados por la crisis .....	54
---	----

Bibliografía .....	60
--------------------	----

#### Recuadros

1. Definiciones: Contabilidad, presentación de informes, transparencia y riesgo .....	6
2. Fuentes de shocks fiscales durante la crisis .....	12
3. Definición del ámbito público: Problemas en la frontera .....	17
4. Intervenciones de los bancos centrales y el sector financiero.....	20
5. Explicación de las intervenciones del gobierno en el sector financiero .....	22
6. Alineación de documentos de rendición de cuentas en Australia, Nueva Zelandia y el Reino Unido .....	33
7. Rol de las instituciones nacionales en la promoción de la transparencia fiscal.....	38

#### Gráficos

1. Transparencia fiscal y diferenciales de CDS .....	7
2. Fuentes de riesgo fiscal por institución y transacción .....	13
3. Cobertura institucional de las estadísticas de las finanzas públicas .....	15
4. Deuda pendiente de empresas relacionadas con el Estado .....	15
5. Evolución de los balances del gobierno (2007–10) .....	21
6. Variación en los activos financieros del gobierno general 2007–11 T3 .....	22
7. Información sobre activos y pasivos.....	23
8. Bonos pendientes garantizados por el gobierno.....	25
9. Base en la que se informan los flujos públicos .....	27
10. Frecuencia y puntualidad de los informes fiscales sobre el gobierno central.....	29
11. Cantidad de IOCN fiscales.....	42

#### Cuadros de los anexos

A1. Cobertura institucional de datos de flujos fiscales publicados de manera regular.....	49
A2. Periodicidad y retraso en los informes sobre la publicación regular de los flujos fiscales.....	50
A3. Transacciones e instituciones como fuente de riesgo fiscal.....	52
A4. Revelación y gestión del riesgo fiscal.....	53

#### Gráfico de los anexos

A1. Clasificación según ingreso, región y participación en programas de FMI de países de la muestra .....	48
---	----

## RESUMEN

La transparencia fiscal es un elemento fundamental para la eficacia de la formulación de política fiscal y la gestión del riesgo fiscal. En la última década y media se observó un esfuerzo concertado en pos de formular un conjunto de normas de aceptación internacional para lograr la transparencia fiscal y de seguir y promover la adopción de esas normas a nivel nacional. Además, durante ese período, hubo una mejora sostenida en el carácter integral, la calidad y la puntualidad de la presentación de informes sobre finanzas públicas en países de toda la escala de ingreso.

A pesar de esos avances, el conocimiento que tienen los gobiernos de la posición fiscal subyacente y sus riesgos sigue siendo insuficiente. Eso quedó demostrado en la aparición de déficits fiscales de los que antes no se tenía registro, deudas y la materialización de importantes pasivos del gobierno (mayormente implícitos) con el sector financiero durante la crisis actual. Esos defectos de la divulgación fiscal se deben a la combinación de brechas e inconsistencias en las normas de transparencia fiscal, a atrasos y discrepancias en la adhesión de los países a esas normas, y a una falta de seguimiento multilateral efectivo del cumplimiento de esas normas. Es necesario emprender un esfuerzo revitalizado de transparencia fiscal para resolver los problemas de normas y prácticas que la crisis dejó al descubierto y para prevenir un resurgimiento de la opacidad fiscal en un contexto de crecientes presiones sobre las finanzas públicas. Para ello, habrá que tomar medidas en tres frentes.

En primer lugar, hay que actualizar las normas de transparencia fiscal para cerrar brechas y eliminar inconsistencias entre esas normas. En particular, las normas deben garantizar que los informes fiscales publicados i) abarquen un espectro más amplio de instituciones del sector público; ii) aborden un espectro más amplio de activos y pasivos directos y contingentes; iii) reconozcan un espectro más amplio de transacciones y flujos; iv) se publiquen con mayor puntualidad; v) adopten un método más riguroso de previsión fiscal y análisis de riesgo; y vi) presenten datos prospectivos y reales de manera coherente. Además, algunas normas deben complementarse con directrices para su ejecución.

En segundo lugar, el Fondo Monetario Internacional (FMI) debe adoptar el método más modular, analítico y calibrado para evaluar el cumplimiento de los países con las normas de transparencia fiscal. Para eso, es necesario revisar el Manual y el Código de Transparencia Fiscal a fin de reflejar los ajustes mencionados en las normas y de proporcionar un conjunto de hitos alcanzables para llegar al cumplimiento pleno de esas normas. Un Código y un Manual más graduales ofrecerían una base más focalizada y sustancial para el informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) fiscales, que i) permitiría llevar a cabo evaluaciones modulares centradas en áreas clave del riesgo fiscal; ii) incluiría una evaluación de la adecuación y confiabilidad de la información pública sobre el estado de las cuentas fiscales; y iii) proporcionaría un informe final comparable y práctico.

En tercer lugar, las instituciones nacionales, regionales e internacionales deben fortalecer los incentivos para mejorar las prácticas de transparencia fiscal. Eso podría lograrse:

i) fomentando los organismos nacionales y regionales de transparencia, como las entidades supremas de auditoría, los organismos nacionales de estadística, los consejos fiscales y las entidades de vigilancia regionales; ii) fortaleciendo las relaciones institucionales entre las entidades internacionales de formulación de normas; y iii) actualizando periódicamente el estado de las prácticas de transparencia fiscal entre países.

## I. INTRODUCCIÓN

1. **La transparencia fiscal —definida como la claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad y pertinencia de los informes fiscales públicos y la apertura al público del proceso de formulación de política fiscal del gobierno— es un elemento fundamental de la gestión fiscal eficiente**<sup>1</sup>. La transparencia fiscal ayuda a garantizar que las decisiones de los gobiernos en materia de economía se informen en una evaluación compartida y exacta de la posición fiscal actual los costos y beneficios de cualquier modificación de la política y los riesgos potenciales para las perspectivas fiscales. Además, la transparencia fiscal brinda a las legislaturas, mercados y ciudadanos la información necesaria para tomar decisiones financieras eficientes y para responsabilizar al gobierno por el desempeño fiscal y la utilización de los recursos públicos. Por último, la transparencia fiscal facilita la vigilancia internacional de los acontecimientos fiscales y ayuda a mitigar la transmisión de contagio fiscal entre países.

2. **Como consecuencia de la reciente crisis económica y financiera, es necesario reevaluar los esfuerzos internacionales para promover la transparencia fiscal por tres motivos**. Primero, la crisis reveló que, incluso en las economías avanzadas, el conocimiento que tenían los gobiernos sobre su posición fiscal era insuficiente, según lo demostrado por déficits y deudas que no se habían registrado hasta ese momento. En segundo lugar, la crisis demostró que, en muchos casos, los países habían subestimado sustancialmente los riesgos para sus perspectivas fiscales, en especial, los que emanaban del sector financiero. En tercer lugar, el brusco deterioro de la orientación fiscal que acompañó a la crisis y la consiguiente necesidad de realizar ajustes fiscales incrementaron los incentivos para que los gobiernos realizaran actividades que ocultaran el verdadero estado de sus finanzas. Por lo tanto, es fundamental poner en marcha un esfuerzo internacional revitalizado para la transparencia a fin de reflejar las lecciones que dejó la crisis y de prevenir un resurgimiento de la opacidad fiscal.

3. **El resto de este documento se divide en cinco secciones**. En la sección II se consignan los antecedentes sobre los beneficios de la transparencia fiscal y los esfuerzos internacionales por promoverla en la última década; en la sección III se explora la relación entre la transparencia fiscal y el riesgo fiscal; en la sección IV se considera la adecuación de las normas y prácticas actuales de transparencia fiscal para permitir a los gobiernos comprender y gestionar esos riesgos; en la sección V se evalúan los mecanismos nacionales,

---

<sup>1</sup> Si bien este documento se centra en la divulgación pública de la información fiscal, muchas de sus conclusiones se aplican a la disponibilidad de información para las autoridades responsables de la política económica, aun cuando no se la publique. La publicación de esa información tiene las ventajas adicionales de mejorar su calidad, forzar a los gobiernos a enfrentar sus consecuencias y ampliar el debate acerca de cómo responder. Véanse las definiciones de contabilidad, presentación de informes, transparencia y riesgo fiscales en el recuadro 1.

regionales e internacionales que existen en la actualidad para vigilar y promover el cumplimiento de las normas de transparencia fiscal; y en la sección VI se sugieren temas de debate.

### **Recuadro 1. Definiciones: Contabilidad, presentación de informes, transparencia y riesgo**

Este documento se ocupa de los conceptos diferenciados pero relacionados de contabilidad pública, presentación de informes fiscales, transparencia fiscal y riesgo fiscal. A los fines del debate presentado a continuación,

- la **contabilidad pública** se refiere a los conceptos, normas, reglas y sistemas empleados para generar la información financiera que se utiliza en la presentación de informes fiscales;
- la **presentación de informes fiscales** se refiere a la elaboración de información resumida sobre el estado pasado, presente y futuro de las finanzas públicas para uso interno (gestión) y externo (rendición de cuentas);
- los **informes fiscales públicos** se refieren a la publicación y divulgación de esa información resumida sobre el estado de las finanzas públicas entre los ciudadanos en forma de **previsión fiscal** (en documentos de estrategia fiscal o presupuestarios), **estadísticas de las finanzas públicas** (informes fiscales elaborados de acuerdo con normas estadísticas) o **cuentas o estados financieros del Gobierno** (informes fiscales elaborados de acuerdo con normas contables);
- la **transparencia fiscal** se refiere a la claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad y pertinencia de los informes fiscales públicos y a la apertura al público del proceso de formulación de la política fiscal del gobierno. Dentro de ese concepto, la **claridad** se refiere a la facilidad con la que los usuarios pueden comprender esos informes, la **confiabilidad** se refiere a la medida en que esos informes reflejan la verdadera posición financiera del gobierno, la **frecuencia** (o **periodicidad**) se refiere a la regularidad con la que se publican los informes, la **puntualidad** se refiere al rezago con el que se divulgan los informes, la **pertinencia** se refiere a la medida en la que esos informes brindan a los usuarios la información que necesitan para tomar decisiones eficientes, y la **apertura** se refiere a la facilidad con la que el público puede comprender las decisiones de política fiscal, influir en ellas y responsabilizar por ellas al gobierno; y
- los **riesgos fiscales** son factores que derivan en diferencias entre el pronóstico de un gobierno y su posición fiscal efectiva.

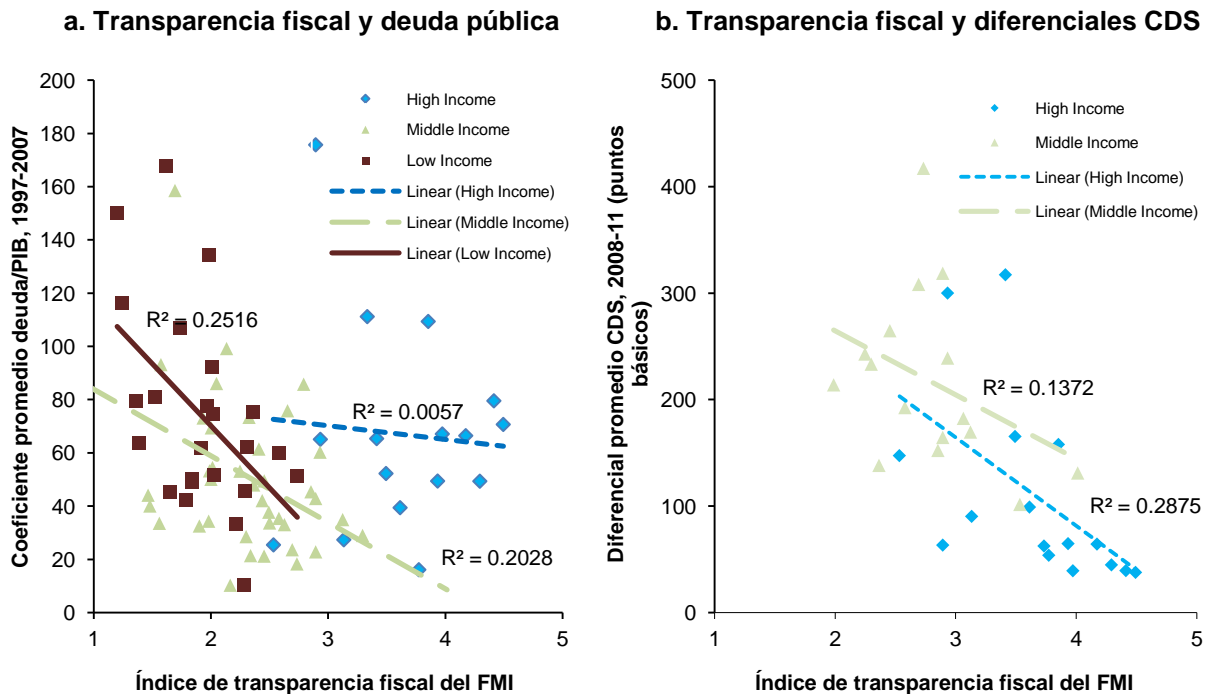
## **II. ¿POR QUÉ LA TRANSPARENCIA FISCAL?**

4. **Se ha demostrado que el grado de transparencia fiscal puede predecir la credibilidad y el desempeño fiscal de un país.** Un *corpus* de investigación empírica cada vez mayor destaca la relación positiva que existe entre el grado de transparencia fiscal y las medidas de sustentabilidad fiscal (como los déficits y deudas públicos), con una correlación más fuerte entre los países de ingreso bajo y medio que entre los de ingreso alto (gráfico 1a). La evidencia empírica indica también que hay una relación positiva entre el grado de transparencia fiscal y las percepciones del mercado de la solvencia fiscal (como swaps de incumplimiento crediticio (CDS) de deuda soberana, calificaciones crediticias e inversión de capital extranjero), en este caso con mayor correlación entre los países de ingreso alto que entre los de ingreso medio (gráfico 1b)<sup>2</sup>. Algunos estudios recientes también mostraron una

<sup>2</sup> Hameed (2005) y Dabla-Norris y otros (2010) concluyen que los países en desarrollo más transparentes tienen mejores calificaciones crediticias y mayor disciplina fiscal. Lo confirman Alt y Lassen (2006), que concluyen que la mayor transparencia fiscal está asociada a niveles más bajos de deuda y déficits públicos en 19

relación positiva entre la opacidad fiscal (por ejemplo, el uso de artificios contables para ocultar déficits y deudas) y la percepción de riesgo de incumplimiento soberano<sup>3</sup>. La reciente pérdida de confianza de los mercados en gobiernos con déficits subestimados u ocultos pone de manifiesto la relación entre la credibilidad y la apertura fiscal.

### Gráfico 1. Transparencia fiscal y diferencias de CDS <sup>1/</sup>



Fuentes: *Perspectivas de la economía mundial* (deuda sobre PIB);  
Estimaciones del personal (Índice de transparencia fiscal)<sup>1/</sup>.

Fuente: Markit CDS a cinco años.  
Nota: Se excluyen cuatro valores atípicos con promedios muy altos de diferenciales de CDS (Argentina, Grecia, Pakistán y Ucrania).

<sup>1/</sup> El índice de transparencia fiscal se basa en datos de dos fuentes: los informes fiscales IOCN (véanse Hameed (2005) y Dabla-Norris y otros (2010)). Véase una explicación de su elaboración en Weber (2012).

economías avanzadas. Arbatli y Escolano (2012) desarrollan esa idea descomponiendo la relación entre transparencia y calificación crediticia en impacto directo (reducción de la incertidumbre actual sobre la posición fiscal) e impacto indirecto (mejora del saldo primario y deuda bruta a lo largo del tiempo), y concluyen que el primero predomina en los países en desarrollo, y el segundo, en las economías avanzadas. A fin de clarificar la dirección de la causalidad entre la transparencia y los resultados fiscales, Glennerster y Shin (2008) utilizan la publicación de datos e informes fiscales del FMI para identificar una relación causal considerable entre la publicación y la garantía de calidad de la información fiscal, y un rendimiento más bajo de los bonos públicos.

<sup>3</sup> Weber (2012) identifica la falta de transparencia fiscal como un factor clave para predecir discrepancias estadísticas en los datos fiscales publicados medidos como existencias-flujos ajustados entre el neto de la provisión/toma de crédito general del gobierno y la variación en la deuda neta. Irwin (2012) señala una relación positiva entre el uso de mecanismos contables y la percepción de riesgo crediticio soberano medido por los diferenciales de swaps de incumplimiento crediticio. Gelos y Wei (2005) concluyen que los países de mayor transparencia fiscal tienden a atraer más inversión de capital extranjero y son menos vulnerables a retiros en tiempos de dificultades.

5. **Se observaron esfuerzos sustanciales en pos de incrementar la transparencia fiscal en economías avanzadas, emergentes y en desarrollo durante la última década y media.** Si bien se realizaron mejoras graduales en el último tiempo en la transparencia fiscal de diversos países, la crisis asiática de fines de la década de 1990 puso de manifiesto los defectos de la presentación de informes financieros, tanto en el sector público como en el privado y en cuanto a los vínculos entre ambos (Lane y otros, 1999). Desde entonces, se lleva a cabo un esfuerzo concertado a nivel nacional, regional e internacional por:

- **construir una arquitectura global de normas de transparencia fiscal.** La columna vertebral de esa arquitectura normativa es el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* del FMI y los manuales y guías que lo acompañan (FMI 2007a y 2007b). Estos se apoyan en normas detalladas tales como el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* (MEFP) del FMI (GFSM 1986 y 2001) en el área de presentación de informes estadísticos, y las *Normas contables internacionales para el sector público* (IPSAS) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) en el área contable<sup>4</sup>;
- **fortalecer la vigilancia del cumplimiento de esas normas.** A nivel internacional, el informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) fue el primer diagnóstico de carácter integral de transparencia fiscal. El Fondo llevó a cabo 111 IOCN desde 1999, que abarcaron a 94 países. El FMI, el Banco Mundial y otros asociados internacionales también realizaron 285 evaluaciones del Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFA) de 135 países, que tienen un componente importante de transparencia<sup>5</sup>. A nivel regional, las instituciones como la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) han aportado mucho a la armonización de las prácticas de presentación de informes fiscales en los Estados miembros de la Unión Europea (UE). De la sociedad civil, la Iniciativa de Presupuesto Abierto (IBP) creó su propio instrumento, la encuesta de transparencia presupuestaria (OBS), para evaluar la transparencia presupuestaria, que ya abarca a más de 100 países<sup>6</sup>; y

---

<sup>4</sup> Las primeras IPSAS, sobre presentación de estados financieros, se publicaron en mayo de 2000. Desde entonces, se publicaron más de 31 IPSAS sobre diversos temas, entre ellos flujos de caja, instrumentos financieros, presentación de información presupuestaria en estados financieros, acuerdos de concesión de servicios (con asociaciones público-privadas), activos intangibles y pasivos contingentes.

<sup>5</sup> De las 285 evaluaciones PEFA, 133 están publicadas, 84 son definitivas (avaladas por el organismo principal pero aún no publicadas) y 68 son versiones preliminares. Hay otras 45 evaluaciones en marcha o planificadas. Si bien alrededor del 40% de la información relevada por medio del IOCN de transparencia fiscal también puede tomarse de una evaluación PEFA, esta última no brinda una evaluación exhaustiva de la transparencia fiscal.

<sup>6</sup> La Encuesta presupuestaria abierta de la IBP, de 92 preguntas (<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>) evalúa la disponibilidad de ocho documentos presupuestarios clave, lo exhaustivo de los datos contenidos en ese documento y la eficacia de la supervisión fiscal de las legislaturas, las



- **mejorar la transparencia fiscal a nivel nacional.** Desde fines de la década de 1990, hubo mejoras significativas en el carácter integral, la calidad y la puntualidad de los informes fiscales públicos en distintos países que abarquen diversas escalas de ingreso en respuesta a presiones internas, regionales e internacionales. Según la OBS de 2010, el 87% de los países encuestados publicaron su presupuesto anual en 2010 y se había ampliado el contenido de la documentación presupuestaria de muchos países. Un número creciente de gobiernos ahora produce contabilidad base devengado o estadísticas fiscales basadas en normas internacionales, incluso algunos países de ingreso medio, como Colombia, las Filipinas y Rusia. A nivel general, las medidas sintéticas de la transparencia fiscal, como el índice de transparencia presupuestaria de la IBP, muestran un incremento en la puntuación promedio de los países desde 46 en 2006 a 50 en 2010 (de un máximo de 100).
6. **Sin embargo, sigue habiendo importantes faltas de transparencia fiscal:**
- En primer lugar, existen considerables **brechas e inconsistencias en las normas de transparencia fiscal** en áreas tales como la cobertura de las instituciones públicas, el tratamiento de activos y pasivos, la presentación de informes sobre transacciones y otros flujos económicos, y la comparación entre los datos proyectados y reales.
  - En segundo lugar, **la ejecución de normas internacionales de presentación de informes contables y estadísticos por parte de los gobiernos quedó rezagada** con respecto al desarrollo de esas mismas normas. Las primeras IPSAS se publicaron en 2000 y el GFSM revisado se promulgó en 2001; sin embargo, de 182 países, apenas 55 adoptaron plenamente el GFSM 2001 para la presentación de sus informes estadísticos hasta 2010<sup>7</sup> y menos de 20 adoptaron plenamente las IPSAS, las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) u otras normas contables similares (IFAC, 2008).
  - En tercer lugar, el **seguimiento de la transparencia fiscal por parte del FMI mermó** en los últimos años. Después de alcanzar un máximo de 21 países en 2002, la cantidad anual de países en los que se lleva a cabo un IOCN o una actualización fiscal cayó a apenas uno en 2011. Las causas de ese fenómeno son una demanda menor y una reducción de los recursos del Fondo destinados a esa área. Además, el seguimiento de la transparencia fiscal por parte de otras instituciones no fue suficiente para impedir los considerables déficits y deuda subdeclarados en los informes de algunas economías avanzadas.

---

instituciones supremas de auditoría y el público. Luego, se recopilan las respuestas para generar un valor del índice presupuestario abierto que se utiliza para calificar el nivel relativo de transparencia de cada país.

<sup>7</sup> Según el FMI (2010b), 124 países lograron transformar su presentación nacional al formato del GFSM 2001. Sin embargo, solo 55 recopilaron y publicaron directamente datos del GFSM 2001.

### III. TRANSPARENCIA FISCAL Y RIESGO FISCAL

7. **La transparencia fiscal tiene un papel importante en la evaluación y gestión del riesgo fiscal.** Los riesgos fiscales son factores que promueven las diferencias entre la posición fiscal proyectada por un gobierno y la real (Cebotari, 2008). Esas diferencias pueden derivar de i) un conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente del gobierno; ii) shocks exógenos de las finanzas públicas, o iii) cambios endógenos en la configuración de la política fiscal. Si bien el aumento de la transparencia fiscal no puede eliminar esos riesgos, puede ayudar a las autoridades responsables de la política económica y al público a comprenderlos y resolverlos. Por ejemplo:

- la publicación más frecuente y puntual de informes sobre acontecimientos fiscales puede ayudar a garantizar que los pronósticos fiscales se basen en los conocimientos más actualizados de la posición fiscal corriente y facilitar la rápida respuesta a shocks en materia de política;
- los requisitos de sinceridad presupuestaria<sup>8</sup>, las comparaciones con pronósticos independientes y los escenarios macrofiscales alternativos proyectados pueden ayudar a garantizar la credibilidad de los pronósticos fiscales y la solidez en la configuración de la política fiscal para hacer frente a diversos resultados macroeconómicos;
- las declaraciones de riesgo fiscal pueden generar conciencia acerca de la magnitud de las potenciales shocks sobre las finanzas públicas y alentar al gobierno a mitigar y protegerse contra esos riesgos;
- la ampliación de la cobertura institucional de los informes fiscales públicos puede reducir el alcance de la actividad fiscal extrapresupuestaria, cuyos costos pueden perjudicar al gobierno posteriormente;
- la ejecución de normas contables y estadísticas internacionales puede poner de manifiesto costos u obligaciones que de lo contrario permanecen ocultos, y alentar al gobierno a presupuestarlos;
- la alineación de las metodologías y normas para la elaboración de pronósticos, la presupuestación y la presentación de informes fiscales puede ayudar a eliminar inconsistencias no explicadas entre los pronósticos y los resultados, y
- la publicación de informes de auditoría de acuerdo con normas de aceptación

---

<sup>8</sup> Disposiciones jurídicas que obligan a los gobiernos a garantizar que todos los documentos presupuestarios se basen en la información más reciente sobre las condiciones macroeconómicas y el costo de las políticas públicas.

internacional, puede revelar puntos débiles en el control financiero o prácticas contables del gobierno y motivarlo a abordar la solución.

8. **La reciente crisis reveló fallas en el conocimiento que tenían muchos gobiernos de su posición fiscal subyacente y de los shocks que podrían afectarla.** En el recuadro 2 se analizan los 10 países que experimentaron los mayores incrementos imprevistos de la deuda pública bruta general como proporción del PIB entre 2007 y 2010, y se identifican los factores que contribuyeron a ese deterioro. Se concluye lo siguiente:

- **el aumento del 23% se debió a información incompleta sobre la posición fiscal subyacente del gobierno.** En particular, la falta de datos puntuales y confiables sobre el déficit y la deuda del gobierno contribuyó al derrumbe de la confianza del mercado en Grecia y Portugal. Las obligaciones ocultas o implícitas con empresas públicas y asociaciones público-privadas fuera del perímetro del gobierno general perjudicó las finanzas públicas cuando la crisis se desató en Alemania, Estados Unidos, Grecia, Islandia y Portugal. En España, Grecia y Portugal, el sistema presupuestario y contable de base caja, y el de presentación de informes de los gobiernos, no pudieron plasmar ni controlar compromisos de gasto, lo cual resultó en la acumulación de pagos atrasados durante y antes de la crisis;
- **el aumento del 37% se debió a una subestimación de la probabilidad y la magnitud de shocks de la posición fiscal del gobierno.** En particular, el impacto fiscal de la caída imprevista del producto fue un factor importante en todos los países y el motivo principal del alza sorpresiva de los pasivos públicos en cinco de ellos. La asistencia de emergencia para instituciones en dificultades fue el segundo shock más grande y la mayor fuente de riesgo fiscal en Alemania, Islandia, los Países Bajos y el Reino Unido. Si bien algunos países realizaron modelos de escenarios fiscales alternativos antes de la crisis, ninguno previó una caída tan fuerte y sostenida en el producto ni reconoció la magnitud de su exposición implícita al sector privado financiero y al de la vivienda<sup>9</sup>;
- **el aumento del 18% corresponde a medidas de política discrecional instauradas tras la crisis.** Su impacto neto varió entre los países, según su objetivo global fuera estimular la economía (Alemania, España, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) o consolidar la posición fiscal (Grecia, Irlanda e Islandia); y
- **el 22% restante del aumento se debió a otros factores.**

---

<sup>9</sup> En rigor, es poco probable que alguna de las evaluaciones estándar de riesgo fiscal realizadas antes de 2007, que se centraron en modelar shocks de una o dos desviaciones estándar, hubieran registrado la magnitud de la exposición al riesgo. No obstante, un análisis más profundo de los riesgos del sector macroeconómico y financiero por lo menos habría puesto de relieve parte de la exposición a shocks y los canales por los que estas podrían trasladarse, y, en cualquier caso, habría sido útil en caso de shocks más ordinarios.

### Recuadro 2. Fuentes de shocks fiscales durante la crisis

El siguiente cuadro descompone en tres factores principales el incremento imprevisto en la deuda pública bruta general entre 2007 y 2010 sufrido en los 10 países donde el incremento fue mayor:

- **un conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente del país** antes de la crisis, que ponen de manifiesto a) las correcciones del déficit y la deuda pública generales en 2007, b) las correcciones por la inclusión de obligaciones ocultas o implícitas con empresas públicas, asociaciones público-privadas y otras entidades públicas que antes excedían el perímetro del gobierno general, y c) los ajustes de contabilidad de base caja a base devengado para plasmar retrasos y otras cuentas por pagar netas que no se incorporaban en las proyecciones iniciales de base caja del ingreso y el gasto;
- **una apreciación insuficiente de la magnitud y la probabilidad de los shocks exógenos de la posición fiscal del gobierno**, como d) cambios imprevistos en las condiciones macroeconómicas (producto, pagos de interés y tipo de cambio) y e) materialización de pasivos contingentes implícitos del sector financiero; y
- **shocks endógenos de la posición fiscal del gobierno** en forma de f) medidas de política no pronosticadas para estimular el producto o consolidar la posición fiscal tras la crisis.

#### Fuentes de incrementos imprevistos en la deuda pública general entre 2007 y 2010 (porcentaje del PIB de 2010)

	Fra	Ale <sup>‡</sup>	PB	Esp	Port	RU	EEUU	Grc	Irl	Isl	Prom. pond*
<b>PRONÓSTICO 2007 DE DEUDA BRUTA 2010</b>	<b>62,4</b>	<b>59,8</b>	<b>39,4</b>	<b>31,2</b>	<b>61,2</b>	<b>42,5</b>	<b>64,2</b>	<b>73,2</b>	<b>23,4</b>	<b>28,5</b>	<b>58,8</b>
<b>Posición fiscal subyacente (a+b+c)</b>	<b>1,7</b>	<b>3,2</b>	<b>-2,4</b>	<b>1,8</b>	<b>11,3</b>	<b>3,7</b>	<b>8,1</b>	<b>16,3</b>	<b>1,3</b>	<b>10,9</b>	<b>6,0</b>
Correcciones: déficit y deuda 2007 (a)	1,7	1,8	-0,9	-0,1	0,1	1,5	7,1	2,5	1,6	4,0	4,7
Cambios en el perímetro del gobierno general (b) <sup>†</sup>	-0,7	1,4	-0,2	0,6	9,4	1,9	0,9	11,2	-0,1	2,5	1,1
Ajustes de caja a devengado (c)	0,7	0,0	-1,3	1,3	1,7	0,3	0,0	2,6	-0,2	4,5	0,2
<b>Shocks exógenos (d+e)</b>	<b>8,4</b>	<b>12,8</b>	<b>14,2</b>	<b>15,4</b>	<b>8,1</b>	<b>17,0</b>	<b>6,3</b>	<b>40,0</b>	<b>60,2</b>	<b>39,5</b>	<b>9,8</b>
Factores macroeconómicos (d), de los cuales:	8,3	4,7	5,2	13,0	4,4	8,9	3,8	38,4	35,7	-3,3	6,0
<i>Shock del producto</i>	7,8	6,3	6,3	13,9	4,4	8,3	5,2	34,6	30,3	-18,8	6,9
<i>Pagos de interés</i>	0,5	-1,6	-1,1	-0,9	-0,2	0,6	-1,4	3,8	5,4	3,5	-0,9
<i>Tipo de cambio</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	0,0
Intervenciones del sector financiero (e)	0,0	8,1	9,0	2,5	3,6	8,1	2,5	1,6	24,5	42,8	3,8
<b>Cambios de política (f)</b>	<b>2,3</b>	<b>3,8</b>	<b>1,9</b>	<b>4,9</b>	<b>4,7</b>	<b>1,1</b>	<b>6,4</b>	<b>-8,0</b>	<b>-9,9</b>	<b>-4,3</b>	<b>4,7</b>
<b>Otros factores (g)</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>6,5</b>	<b>1,9</b>	<b>3,7</b>	<b>6,2</b>	<b>8,3</b>	<b>-6,7</b>	<b>7,5</b>	<b>21,6</b>	<b>5,9</b>
<b>DEUDA MAYOR A LA ESPERADA (a+b+c+d+e+f+g)</b>	<b>14,4</b>	<b>19,5</b>	<b>20,2</b>	<b>24,0</b>	<b>27,8</b>	<b>28,0</b>	<b>29,1</b>	<b>41,7</b>	<b>59,1</b>	<b>67,7</b>	<b>26,4</b>
<b>PIB MENOR AL ESPERADO (h)**</b>	<b>5,5</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>6,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>5,3</b>	<b>27,9</b>	<b>9,9</b>	<b>-3,5</b>	<b>5,4</b>
<b>AUMENTO DEL COEFICIENTE DEUDA/PIB (a+b+c+d+e+f+g+h)</b>	<b>20,0</b>	<b>23,4</b>	<b>23,5</b>	<b>30,0</b>	<b>32,2</b>	<b>32,6</b>	<b>34,3</b>	<b>69,6</b>	<b>69,1</b>	<b>64,3</b>	<b>31,8</b>
<b>DEUDA BRUTA REAL 2010</b>	<b>82,4</b>	<b>83,2</b>	<b>62,9</b>	<b>61,2</b>	<b>93,4</b>	<b>75,1</b>	<b>98,5</b>	<b>142,8</b>	<b>92,5</b>	<b>92,8</b>	<b>90,6</b>

\* PIB-PPA Promedio ponderado.

† Incluye reclasificaciones de empresas públicas, asociaciones público-privadas, bancos públicos y custodia de empresas patrocinadas por el Estado.

‡ Los cambios en el perímetro del gobierno general y la intervención del sector financiero incluyen el impacto estimado de pasivos transferidos a entidades públicas nuevas, tomando en cuenta operaciones de los gobiernos centrales y de los niveles inferiores. Dado que la deuda pública es un concepto bruto, deja de lado el incremento simultáneo de los activos públicos. Al tomarlo en cuenta, el efecto de deuda neta ascendió al 1,4% del PIB, lo cual se registró como déficit. La Comisión de la Unión Europea evaluó el elemento asistencial de esas transferencias en alrededor del 0,8% del PIB.

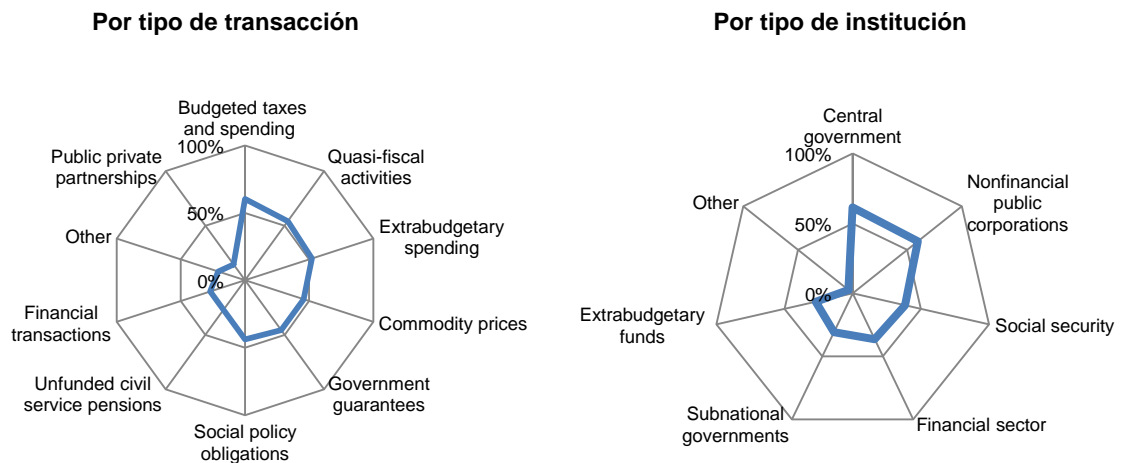
\*\* El incremento del coeficiente de deuda sobre PIB se debe más a un error en el denominador de pronóstico del PIB que a una deuda nominal más alta.

PPA: Paridad de poder adquisitivo

Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI, Perspectivas de la economía mundial, Eurostat, informes del Artículo IV, Monitor

9. **Una encuesta más amplia de las estimaciones del personal técnico del FMI respalda las observaciones acerca de las fuentes de riesgo fiscal.** La encuesta realizada a principios de 2012 solicitaba a los economistas del Departamento de Finanzas Públicas de 48 países que identificaran la naturaleza y las fuentes de los riesgos fiscales más importantes que enfrentaba su país. Los resultados de la encuesta, resumidos en el gráfico 2 y en el apéndice I, señalaban que, en cuanto a las transacciones, los shocks macroeconómicos del ingreso y el gasto presupuestado son la fuente más común de riesgo fiscal en todas las regiones. Los siguen las actividades cuasifiscales, el gasto extrapresupuestario, las garantías gubernamentales y las obligaciones de seguridad social. En cuanto a las fuentes institucionales de ese riesgo, se consideró que las empresas públicas planteaban casi tanto riesgo como los shocks del presupuesto del gobierno central, seguidas por las instituciones de seguridad social, el sector financiero y los niveles inferiores de gobierno.

**Gráfico 2. Fuentes de riesgo fiscal por institución y transacción**  
(Resultados de la encuesta a economistas del Departamento de Finanzas Públicas)



Nota: Los datos se refieren a la porción de países incluidos en la muestra (n=48) en los que se indicó que una transacción o institución determinada eran una fuente de riesgo fiscal considerable.

#### IV. FORTALECIMIENTO DE LAS NORMAS Y PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA FISCAL

10. **Para ayudar a las autoridades responsables de la política económica y a los ciudadanos a comprender y eliminar estas fuentes de riesgo fiscal, es necesario mejorar las normas y prácticas de transparencia fiscal en varias dimensiones:** a) cobertura más completa de las instituciones del sector público; b) presentación de informes más integrales de activos y pasivos; c) reconocimiento de un espectro más amplio de transacciones y otros flujos económicos; d) presentación de informes fiscales más frecuentes y puntuales; e) un método más riguroso de proyección fiscal y análisis de riesgo; y f) alineamiento de normas

para presupuestos, estadísticas y cuentas. En esta sección se consideran las implicancias de estas prioridades de reforma para las normas y prácticas de transparencia fiscal actuales.

### A. Cobertura de las instituciones públicas

11. **Hace más de una década que las normas estadísticas regionales e internacionales se ocupan de ampliar el alcance de los informes fiscales a fin de abarcar el gobierno general.** Tanto el GFSM 2001 del FMI como el Sistema Europeo de Cuentas (ESA95) de la UE y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008 de las Naciones Unidas hacen hincapié en el gobierno general consolidado como la unidad pertinente de formulación de política fiscal y presentación de informes estadísticos sobre los acontecimientos fiscales. El gobierno general abarca todos los organismos controlados por el gobierno central, estatal o local, o por fondos de seguridad social, y que se dedican principalmente a actividades que no son de mercado<sup>10</sup>. Se han hecho avances importantes desde la década de 1990 en cuanto a la ampliación de la cobertura institucional de los informes fiscales para abarcar al gobierno general, sobre todo en Europa y América Latina (gráfico 3). Más aún, varios países de América Latina, como Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay, preparan datos para el sector público no financiero que consolidan el gobierno general con todas las empresas del sector público no financiero<sup>11</sup>. Varias economías avanzadas, como Australia, Islandia y el Reino Unido publican estadísticas fiscales que abarcan todo el sector público, que consolidan el gobierno general con todas las empresas públicas financieras y no financieras (incluso el banco central)<sup>12</sup>.

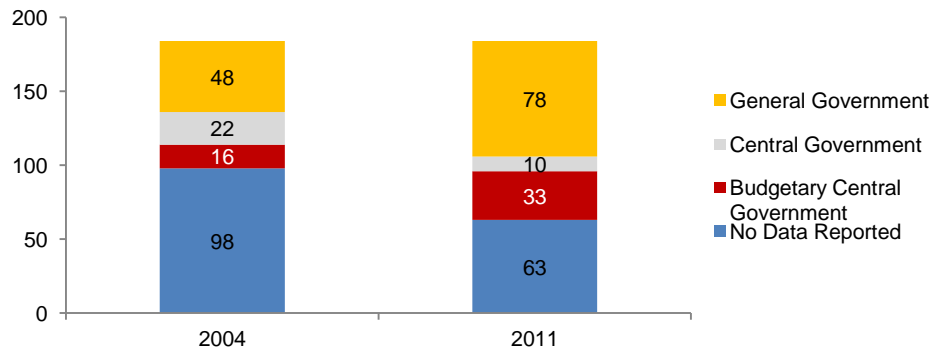
---

<sup>10</sup> Las normas estadísticas y contables internacionales definen el control gubernamental en términos similares, como la autoridad y capacidad de dirigir las políticas o actividades de otra entidad cuando los resultados de esa dirección pueden generar beneficios financieros o de otro tipo para el gobierno o exponerlo a una carga o pérdida financiera. De acuerdo con el SCN 2008, los indicadores de control incluyen la mayoría de participación con derecho a voto o participación controlante, el poder de nombrar a la mayoría del directorio, o de disolver una entidad.

<sup>11</sup> Las estadísticas fiscales de Brasil, Honduras y Uruguay consolidan no solo las empresas públicas no financieras sino también al banco central.

<sup>12</sup> Desde enero de 2011, en las estadísticas del sector público financiero del Reino Unido, también se incluye a las instituciones financieras privadas adquiridas por el gobierno tras la crisis. Sin embargo, esas instituciones adquiridas recientemente se excluyen de los agregados fiscales del sector público diseñados a los fines de la política fiscal.

**Gráfico 3. Cobertura institucional de las estadísticas de las finanzas públicas**  
(Cantidad de países)

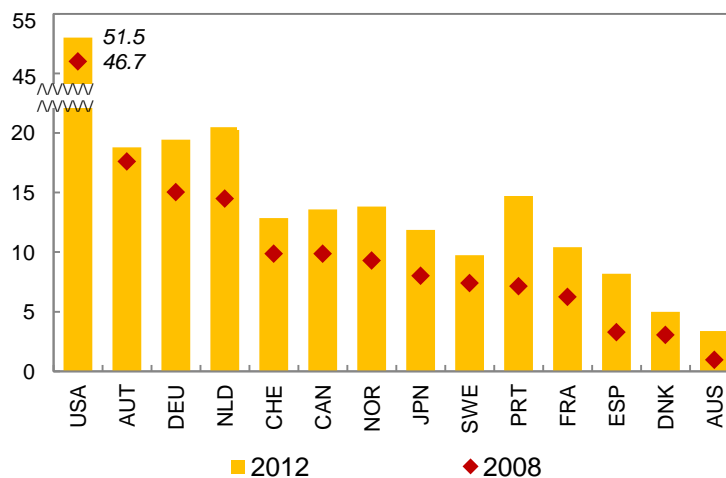


Fuente: *Anuario de estadísticas de finanzas públicas, 2004 y 2011*.

Nota: Los datos presentados al FMI y publicados no son necesariamente los que publica el país ni los que se utilizan en el análisis fiscal interno. A los fines de este gráfico, los informes se definen como los informes de ingreso.

12. **Sin embargo, en muchos países, existe un conjunto de entidades públicas que exceden el gobierno general y cuyas actividades pueden tener, y tienen, implicancias fiscales.** Se trata de empresas no financieras y empresas públicas financieras (entre ellas, el banco central). A pesar de las privatizaciones a gran escala que se llevan a cabo desde la década de 1980, las empresas públicas o controladas por el Estado siguen representando una proporción considerable de la actividad económica, aun en las economías avanzadas. La deuda pendiente de empresas relacionadas con el Estado (sin contar al banco central) en 14 países con economías avanzadas ascendía a US\$8,4 billones en 2008, el 25% de su PIB agregado, y aumentó a US\$10,6 billones o el 29,5% del PIB agregado (gráfico 4) desde la crisis (FMI, 2012a).

**Gráfico 4. Deuda pendiente de empresas relacionadas con el Estado<sup>1/</sup>**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: *Monitor Fiscal* del FMI 2012, "Equilibrio de los riesgos de la política fiscal".

<sup>1/</sup> Bonos emitidos por instituciones financieras y no financieras públicas o relacionadas con el Estado, sujetos a disponibilidad de datos. En el caso de Estados Unidos, incluyen títulos respaldados por hipotecas y otras garantías de empresas respaldadas por el Estado.

13. **Las empresas públicas deben ser parte de cualquier análisis integral de las finanzas públicas, puesto que su deuda suele tener una garantía estatal implícita o explícita.** Eso se hizo evidente con las crisis fiscales de América Latina en la década de 1980, pero volvió a revelarse en el período que precedió la crisis de la deuda soberana en Europa, momento en el cual el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se centró en el déficit y la deuda del gobierno general creó incentivos para que los gobiernos trasladaran actividad fiscal a las empresas públicas (véase el recuadro 3). En Estados Unidos, la clasificación de Fannie Mae y Freddie Mac como empresas patrocinadas por el Estado fuera de las cuentas del gobierno federal las convirtió en medios atractivos para llevar subsidios cuasifiscales al mercado hipotecario sin incrementar la deuda bruta informada del gobierno federal (FMI, 2003). La materialización de la garantía implícita de Fannie Mae y Freddie Mac por parte del gobierno federal en 2008 incrementó el déficit federal en US\$291.000 millones (2% del PIB) y dio lugar a compromisos acumulados de alrededor de US\$100.000 millones a lo largo de la década siguiente<sup>13</sup>. En los Emiratos Árabes Unidos, el rescate financiero de Dubai realizada por Abu Dhabi se debió en parte a la acumulación insostenible de pasivos en empresas relacionadas con el Estado, como Dubai World, que desde enero de 2010 había acumulado US\$86.000 millones (79% del PIB) en deuda, mientras que el gobierno de Dubai tenía apenas US\$24.000 millones (21% del PIB)<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> El incremento de US\$291.000 millones en el déficit es la estimación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) del valor presente neto de los flujos de fondos previstos (CBO, 2009).

<sup>14</sup> Véase FMI (2010c). Las cifras entre paréntesis son porcentajes del PIB de Dubai y los emiratos de la región del norte.



### Recuadro 3. Definición del ámbito público: Problemas en la frontera

Cuando se someten las finanzas públicas a un análisis riguroso, inevitablemente surgen problemas en el límite entre el ámbito público y el resto de la economía. Si el presupuesto del gobierno central se examina exhaustivamente, el gobierno tendrá la tentación de trasladar gasto hacia afuera. Si la atención se pone en el gobierno general en su conjunto, la tentación será trasladar gasto a empresas públicas. En Europa, por ejemplo, las normas fiscales se aplican al déficit y la deuda del gobierno general, y la prueba que emplea Eurostat para determinar cuándo un organismo público es parte del gobierno general consiste en establecer si por lo menos el 50% de sus costos se cubren con ventas de mercado<sup>1/</sup>. Por lo tanto, existe un incentivo para trasladar gasto a las empresas públicas cuyas actividades comerciales actualmente cubren más del 50% de sus costos. Ese traslado de costos socava la calidad de las estadísticas fiscales, reduce la eficacia de las normas fiscales y debilita el desempeño financiero de las empresas públicas.

Eurostat y los organismos nacionales de estadística suelen detectar esos problemas y reclasificar las empresas como parte del gobierno general. Así, las estadísticas se vuelven más exactas y las normas ganan eficacia, pero también pueden surgir problemas para la gestión fiscal si se provocan cambios importantes, imprevistos y retroactivos en datos fiscales que no tienen más que una conexión débil con los cambios en la realidad fiscal. En 2009, por ejemplo, se decidió reclasificar a Irish Rail como parte del gobierno general, reclasificación que entró en vigor a partir de 2006. En España, solo se reconsidera la clasificación de las empresas públicas una vez cada cinco años, de modo que las actividades cuasifiscales de esas empresas pueden pasar desapercibidas durante años y las reclasificaciones pueden modificar años de datos retroactivamente<sup>2/</sup>.

Esos problemas se resolverían si se ampliara el alcance del análisis fiscal al sector público, que incluye a todas las empresas que el Estado puede controlar (y por lo tanto, determinar si gastan o toman créditos). Claro está que un análisis más riguroso de las finanzas del sector público conllevaría conflictos en materia de límites entre el sector público y el privado, y tentaría a los gobiernos a crear organismos sobre los que su propia influencia fuera apenas menor que la contemplada en la definición operativa de control o a imponer regulaciones más gravosas a las empresas privadas. No obstante, la frontera del sector público podría resultar más estable que la del gobierno general, puesto que, por ejemplo, las empresas privadas tienen más incentivos que las públicas para resistir las interferencias en sus operaciones y (a diferencia de las públicas) suelen verse obligadas a adoptar normas contables internacionales que les exigen ser claras acerca de las entidades que *ellas* controlan.

1/ Véase Eurostat (2011c).

2/ Véase Eurostat (2011a y b).

14. **Los bancos centrales también pueden ser una fuente de considerable actividad cuasifiscal en el sector público en sentido amplio.** En las décadas de 1980 y 1990, la actividad cuasifiscal de los bancos centrales de algunas economías emergentes y en desarrollo contribuyeron a provocar deterioros importantes e imprevistos en la posición financiera general del sector público. Esa actividad adoptó la forma de préstamos subsidiados, prácticas de tipo de cambio múltiple y compras de activos en dificultades. Si bien las ganancias o pérdidas de los bancos centrales por operaciones convencionales de política monetaria rara vez van más allá de unos pocos puntos porcentuales del PIB, el sector

público registró pérdidas por actividad cuasifiscal de entre el 5% del PIB en Jamaica a principios de la década de 1990 y el 29% del PIB en Zimbabwue en 2006<sup>15</sup>. En cambio, el impacto neto en el sector público de las intervenciones de los bancos centrales tras la crisis reciente es más complejo, como se analiza en el recuadro 4.

**15. Las actividades de los bancos centrales serían más transparentes si estos elaboraran sus estados financieros de acuerdo con las normas internacionales.** Los bancos centrales suelen contar con métodos contables y de presentación de informes más avanzados que los gobiernos; muchos aplican la contabilidad en base devengado y preparan sus estados financieros de acuerdo con normas internacionales como las NIIF. Sin embargo, algunos bancos centrales se apartan de esas normas cuando consideran que se justifica. Por ejemplo, algunos suponen que ciertos requisitos de divulgación de información relativos a pasivos contingentes son inapropiados para su función cuando actúan como prestamista de última instancia. Además, los bancos centrales adoptan bases de valuación para activos financieros determinados que difieren de las especificadas por las normas correspondientes. Por último, algunos bancos centrales no publican un estado de flujo de efectivo pues lo consideran poco pertinente para las partes interesadas. Esas prácticas pueden limitar la transparencia de los estados financieros del gobierno en su conjunto que consolidan los estados financieros del banco central. Cuando son materiales, esos desvíos de la norma también pueden llevar a que los estados financieros del gobierno en su conjunto no reciban una opinión de auditoría sin salvedades. Por lo tanto, debe alentarse a los bancos centrales a respetar y cumplir con las normas internacionales, aunque (según se comenta en el punto 17) también puede ser necesaria algún tipo de información complementaria para la consolidación con las cuentas del sector público.

**16. La ampliación de la cobertura institucional del análisis fiscal permitiría conocer en profundidad los riesgos fiscales y reducir la tentación de los gobiernos a utilizar empresas públicas como vehículos de actividades cuasifiscales.** Si bien el gobierno general es un foco apropiado para las normas y metas fiscales de la mayoría de los países, los datos fiscales sobre el gobierno general y sus subsectores deberían complementarse con la publicación de datos comparables sobre otras partes del sector público, por ejemplo, las empresas públicas financieras (entre ellas, el banco central) y no financieras. A medida que se profundicen los conocimientos sobre la relación financiera entre el gobierno general y el sector público en sentido amplio, los gobiernos deben procurar publicar datos fiscales consolidados para el sector público no financiero y para el sector público en general. La *Guide on Consolidation of Nonfinancial Public Sector Statistics 2008*<sup>16</sup> y una nota técnica de próxima publicación del Departamento de Finanzas Públicas sobre la supervisión financiera

---

<sup>15</sup> Véanse Dalton y Dziobek (2005); Mackenzie y Stella (1996); y FMI (2010d).

<sup>16</sup> Wickens, 2008.

de las empresas públicas proporcionarán directrices operativas para los países acerca de cómo ampliar el alcance de sus informes y supervisión fiscales.

**17. Sin embargo, existen dificultades importantes para evaluar la posición financiera del sector público en su conjunto.** Muchas surgen como consecuencia de diferencias conceptuales y prácticas entre la contabilidad que utilizan los gobiernos nacionales y la que emplean las empresas públicas<sup>17</sup>:

- las empresas públicas que utilizan una contabilidad comercial no suelen contemplar la inversión en activo fijo como costo (dado que crea un activo correspondiente en su balance), mientras que la mayoría de los gobiernos trata al gasto de capital como costo, puesto que incrementa su medida primaria del déficit (crédito neto);
- los ingresos de las actividades comerciales voluntarias de las empresas públicas son conceptualmente distintos de los que obtienen los gobiernos de la recaudación obligatoria de impuestos, por lo que la mera suma de ambos haría sobreestimar la carga impositiva;
- la consolidación de los pasivos brutos de las empresas públicas con las del gobierno general podría provocar una sobreestimación de la vulnerabilidad financiera del sector público, puesto que los pasivos de las empresas públicas suelen tener activos comerciales como contrapartida; y
- la consolidación del banco central con el resto del sector público exige un tratamiento diferenciado de los pasivos monetarios del primero, dado que la emisión de la base monetaria no suele provocar un desequilibrio fiscal.

---

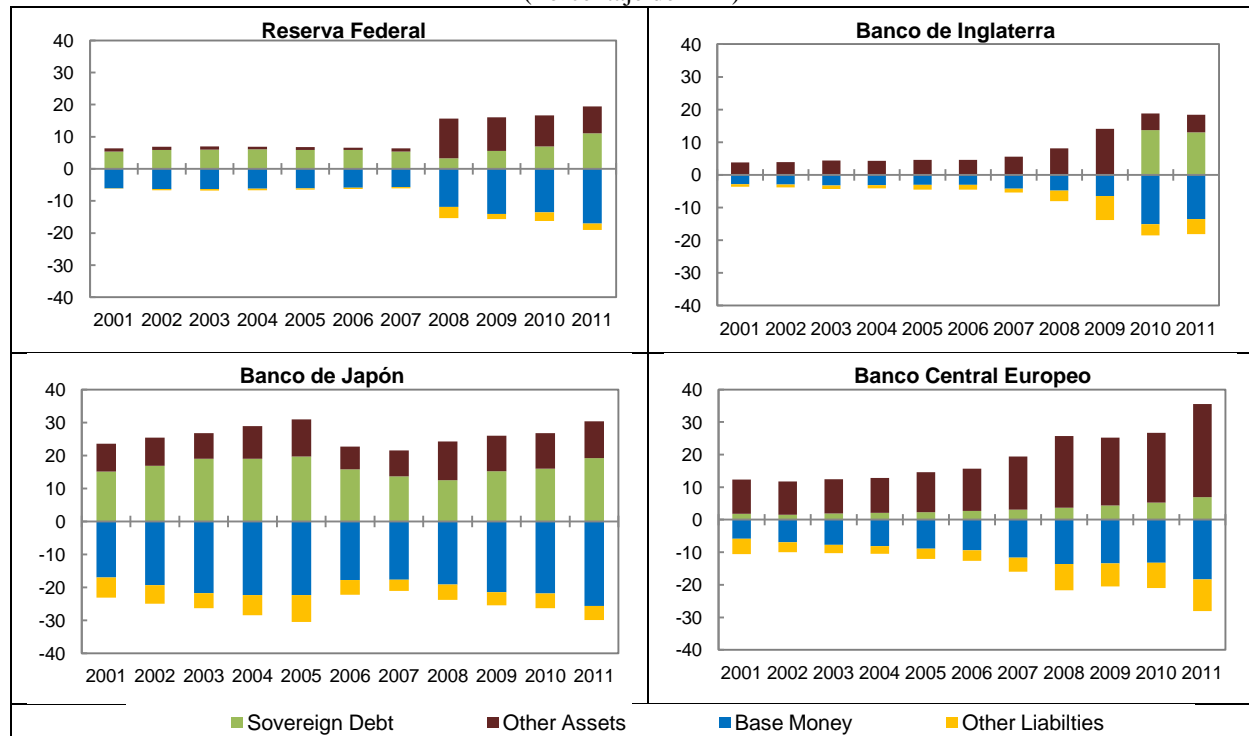
<sup>17</sup> Varias de esas diferencias conceptuales (en especial en cuanto al tratamiento de la inversión y la consolidación de pasivos) se eliminarían si los gobiernos adoptaran normas de presentación de informes de base devengado, como el MEFP de 2001 y las Normas contables internacionales para el sector público, que se centran en el saldo operativo como medida principal del desempeño financiero del gobierno y del patrimonio neto global como medida principal de su posición financiera.

#### Recuadro 4. Intervenciones de los bancos centrales y el sector financiero

Desde el comienzo de la crisis financiera de 2008, los balances de los bancos centrales se ampliaron considerablemente en muchas economías avanzadas. Entre 2007 y 2011, se duplicaron los pasivos del Banco Central Europeo (BCE) y los de la Reserva Federal, y los del Banco de Inglaterra se triplicaron. Al final de 2011, los activos y pasivos de esos bancos centrales representaban entre el 15% y el 30% del PIB. Esa expansión se debió al aumento directo e indirecto de las compras de deuda soberana y otros activos (como títulos respaldados por hipotecas) de bancos privados.

Como se puede observar en el gráfico a continuación, esas compras de activos se financiaron principalmente con incrementos de la base monetaria (flexibilización cuantitativa) a fin de satisfacer los elevados niveles de demanda de liquidez en el mercado financiero. Ese aumento de la base monetaria representó alrededor de la mitad del incremento de los pasivos del BCE, tres cuartos de la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra, y más del 90% del Banco de Japón.

#### Activos y pasivos de los bancos centrales de Estados Unidos, el Reino Unido, Japón y zona del euro, 2001-11 (Porcentaje del PIB)



Fuentes: Informes anuales de la Reserva Federal, el BCE, el Banco de Japón y el Banco de Inglaterra, *Estadísticas Financieras Internacionales* del FMI.

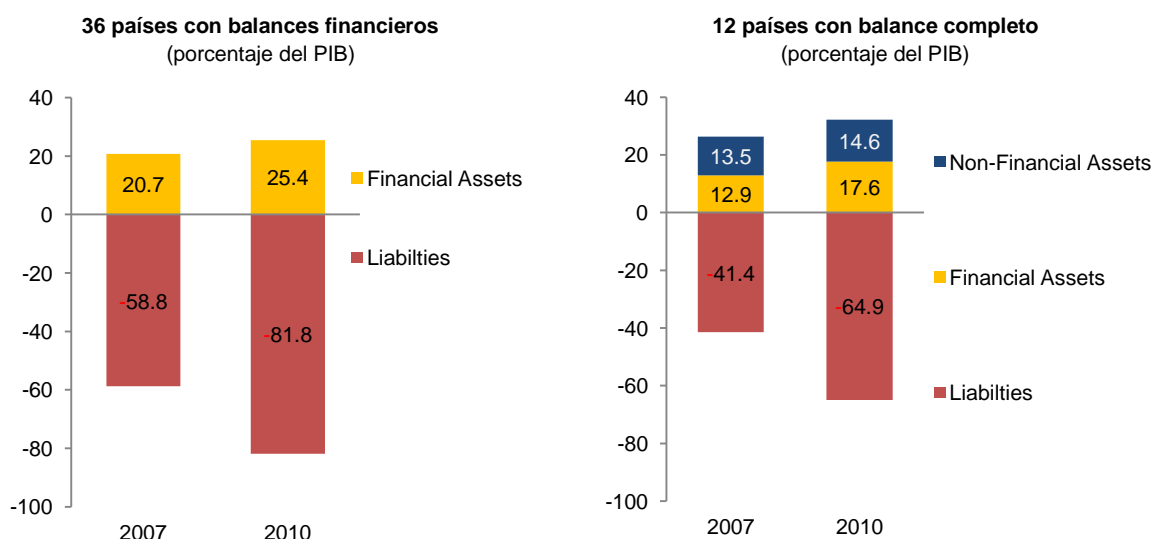
El impacto neto de esa ampliación de los balances de los bancos centrales en las finanzas públicas en su conjunto fue positivo a corto plazo. Ese beneficio a corto plazo se da sobre todo en forma de ingresos por señoreaje generados a partir de la flexibilización cuantitativa, que se incrementó de menos del 0,5% del PIB por año antes de la crisis a más del 2% del PIB por año desde 2008 en países avanzados seleccionados. El aumento de las compras de deuda soberana por parte de los bancos centrales también favoreció a la posición financiera del sector público en su conjunto, pues redujo su pasivo neto con el sector privado y ayudó a mantener bajos los costos del crédito soberano.

Sin embargo, el impacto fiscal a largo plazo de esas intervenciones es más incierto. A medida que la demanda monetaria real vuelva a la normalidad, también lo harán los ingresos “puros” (no inflacionarios) por señoreaje. Además, puede ser difícil para los bancos centrales reducir sus considerables tenencias de activos de manera rentable, sobre todo si i) la calidad de esos activos se deterioró en el interin; ii) los requisitos de financiamiento público siguen siendo elevados, o iii) si aumentos futuros en la tasa de interés reducen el valor de mercado de los instrumentos a tasa fija. En el peor escenario posible para el sector público en su conjunto, las pérdidas que sufra el banco central en sus tenencias de activos podrían hacer necesaria una inyección de capital del gobierno para recapitalizar el banco central.

## B. Informes de activos y pasivos

18. **Los gobiernos tenían existencias considerables de activos y pasivos financieros y no financieros antes de la crisis actual.** En 2007, los 36 gobiernos que generaban balances publicaron tenencias de activos financieros del 21% del PIB en promedio. Los instrumentos más utilizados en sus carteras eran las acciones y otras participaciones de capital y el circulante y los depósitos. En algunos países, en especial los que acumularon grandes fondos soberanos de inversión, las tenencias por parte del gobierno de activos financieros pueden duplicar el PIB o ser aún más grandes. Los 12 gobiernos que generan balances completos publicaron tenencias de activos no financieros del 14% del PIB en promedio, la mayor parte de estos está en edificios y tierras. Sin embargo, en los países ricos en recursos naturales, los activos públicos no financieros también pueden superar varias veces el PIB.

**Gráfico 5. Evolución de los balances del gobierno (2007–10)**

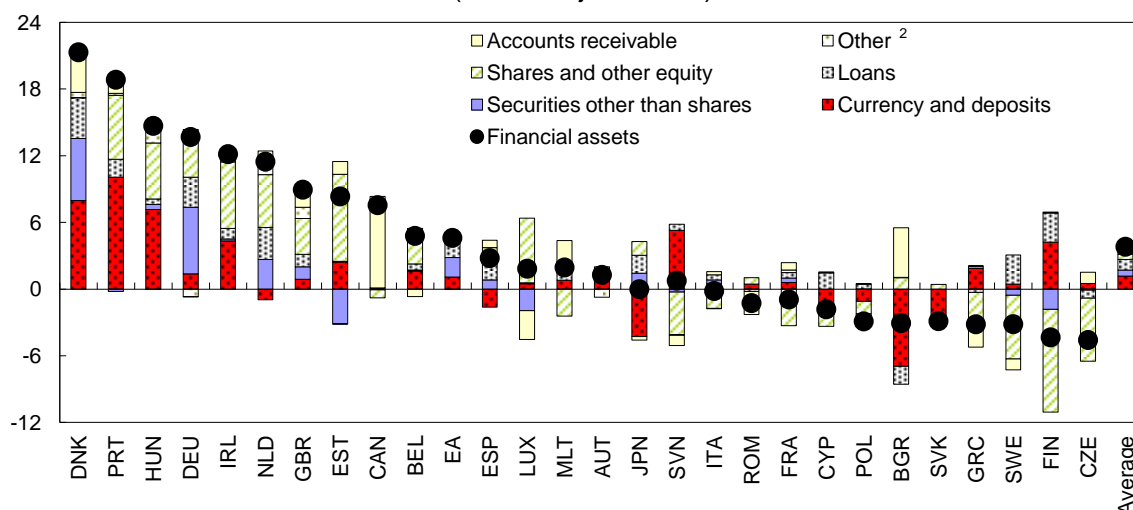


Fuente: *Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2007; Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2010.*

19. **Con la crisis, se ampliaron y diversificaron los activos y pasivos públicos, sobre todo en las economías avanzadas.** Como se puede observar en el gráfico 5, las tenencias públicas de activos financieros se incrementaron entre un 4% y un 5% del PIB en promedio, mientras que los pasivos aumentaron por sobre el 20% del PIB desde 2007. El aumento fue particularmente importante en los países cuyos gobiernos ampliaron la asistencia financiera a gran escala a los bancos en dificultades para proporcionar liquidez, mantener la confianza y estimular la actividad económica. Como consecuencia, esos gobiernos adquirieron un volumen considerable de nuevos activos financieros (como acciones de instituciones financieras) y asumieron nuevos pasivos y pasivos contingentes (como garantías sobre clases determinadas de activos en manos privadas). En el gráfico 6 se señala que alrededor del 30% del aumento que se registró en las tenencias por parte de los gobiernos de activos financieros desde 2007, correspondió a la adquisición de circulante y depósitos; el 25%, a la

adquisición de préstamos; otro 25%, a la de títulos; y el resto, a cuentas por cobrar y otros activos financieros. Las dificultades en la rendición de cuentas de esas intervenciones se analizan en el recuadro 5 a continuación.

**Gráfico 6. Variación en los activos financieros del gobierno general 2007–11 T3<sup>1/</sup>**  
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: FMI, *Monitor Fiscal*, abril de 2012.

Nota: zona del euro.

<sup>1/</sup> En el caso de Alemania, Francia y Japón, los datos corresponden a 2010. En el caso de los demás países, los datos son del final del tercer trimestre de 2011 y se expresan como porcentaje del PIB de 2011.

<sup>2/</sup> Incluye oro monetario y derechos especiales de giro, instrumentos financieros derivados y reservas técnicas de seguro.

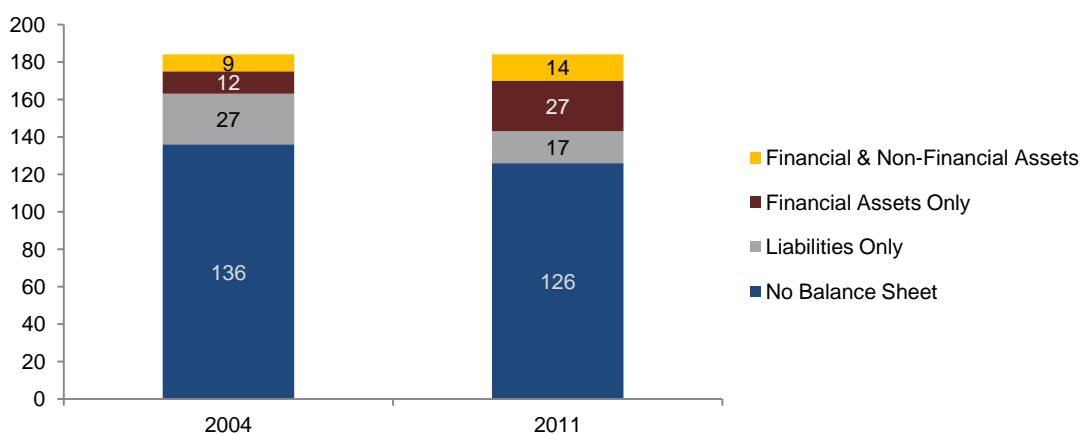
### Recuadro 5. Explicación de las intervenciones del gobierno en el sector financiero

La escala, variedad y complejidad de las intervenciones de los gobiernos en el sector financiero a causa de la crisis actual, plantea dificultades para las normas y prácticas de presentación de informes financieros. Las siguientes son algunas de las dificultades principales:

- **Cobertura de estados financieros:** Muchas de las intervenciones financieras se llevaron a cabo por medio del banco central o de un vehículo específico, que, por lo general, no está consolidado con los estados financieros del gobierno. Además, aun cuando, como consecuencia de las intervenciones, el gobierno adquiere una posición mayoritaria y el control de gestión de una entidad, esa entidad puede no estar consolidada. Eso dificulta evaluar el impacto neto de la crisis en el balance del sector público.
- **Valuación de activos y pasivos, y de ganancias y pérdidas:** Si bien la mayoría de los gobiernos que generan informes base devengado realizan la valuación de los activos y pasivos adquiridos como resultado de sus intervenciones de un modo que se aproxima a su valor justo o monto recuperable, el tratamiento de las ganancias y pérdidas subsiguientes en el valor de esos activos varía enormemente: puede desde no reconocérselo hasta reconocérselo e incluírselo por completo en la medida del superávit o déficit público. Otros gobiernos que generan informes base caja pueden no informar los activos y pasivos o no reconocer ninguna ganancia o pérdida en su valuación.
- **Información sobre pasivos contingentes:** Aunque muchos países revelan de alguna manera la magnitud de las garantías y otros pasivos contingentes del gobierno con las instituciones financieras, muy pocos reconocen las provisiones por montos que pueden ser pagaderos de estos acuerdos.

20. **Aunque las normas de presentación de informes exigen la disposición de balances, son relativamente pocos los gobiernos que pueden dar plena cuenta de su posición financiera general.** Tanto el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* como las Normas contables internacionales para el sector público exigen que los estados financieros públicos incluyan balances de carácter integral, en los que se indique el valor de los activos y pasivos financieros y no financieros del gobierno<sup>18</sup>. Como se observa en el gráfico 7, en los últimos seis años, la cantidad de países que informan datos sobre activos y pasivos al FMI se incrementó de 21 en 2004 a 41 en 2011, y el conjunto incluye a casi todos los países de la UE. Sin embargo, la gran mayoría de los países sigue sin brindar datos de carácter integral sobre sus activos y pasivos financieros, lo que dificulta determinar su patrimonio financiero neto.

**Gráfico 7. Información sobre activos y pasivos**  
(Cantidad de países)



Fuente: *Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2004*; *Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2011*.

Nota: A fin de eliminar complicaciones por presentación tardía de informes, los datos recopilan los activos y pasivos publicados dos años antes del año indicado. Los datos informados al FMI no necesariamente son los mismos que los publicados en cada país ni los utilizados para el análisis fiscal interno.

21. **Se han hecho aún menos avances en la revelación de información sobre el valor de los activos no financieros.** Entre 2004 y 2011, la cantidad de países en condiciones de proporcionar balances de carácter integral al FMI, con activos y pasivos financieros y no financieros y un panorama general del patrimonio neto público, aumentó de 9 a 14. Uno de los activos no financieros más valiosos de muchos países son los minerales subterráneos como el petróleo, el gas, los diamantes y los metales preciosos o industriales. Sin embargo, apenas 13 países proporcionaron datos al Fondo sobre las existencias y la merma de activos naturales, a pesar de que había 47 países que dependían de la explotación de esos activos para generar más de la mitad de su ingreso por exportación (FMI, 2011d). La información

<sup>18</sup> FMI (2011e) ofrece directrices detalladas para la medición de la deuda.

limitada sobre activos subterráneos refleja en parte las complejidades asociadas con la determinación del valor de mercado de esos activos, que exige estimaciones del volumen de las reservas subterráneas, el perfil de tiempos y costos de la extracción, y el rumbo de los precios futuros del producto básico. Sin embargo, se están haciendo avances en la formulación de requisitos apropiados de presentación de informes en este ámbito: el Gobierno Federal de Estados Unidos ahora debe informar las regalías estimadas de la producción de las reservas nacionales comprobadas de petróleo y gas como información complementaria, y se está considerando activamente una propuesta para formular una norma internacional para el sector público en este ámbito.

**22. A fin de dar plena cuenta de las implicancias fiscales de las intervenciones gubernamentales relacionadas con la crisis, se necesitan no solo datos completos en los balances sino también un enfoque más sofisticado para el tratamiento de los pasivos contingentes.** Gran parte de la asistencia pública para instituciones financieras, empresas y hogares golpeados por la crisis se brindó en forma de garantías gubernamentales sobre sus activos y pasivos. Como muestra el gráfico 8, las existencias de bonos garantizados por el gobierno emitidos por instituciones financieras públicas y privadas aumentó más de 10 veces desde la crisis, de US\$120.000 millones en 2008 a US\$1,4 billones en 2012. Las normas estadísticas actuales no permiten que se reconozca en los balances públicos la mayoría de las garantías, otros pasivos contingentes o provisiones relacionadas, a menos que se hayan ejecutado o materializado<sup>19</sup>. Las Normas contables internacionales para el sector público exigen que se reconozcan los contratos de garantía financiera a su valor justo, pero las provisiones relacionadas con otros pasivos financieros solo se reconocen cuando se considera probable el pago (una probabilidad de más del 50%)<sup>20</sup>. Eso hace que los gobiernos se vean tentados a clasificar esos pasivos como de pago “improbable” frente a una revisión de sus auditores externos. Cuando los gobiernos procuran consolidar su posición fiscal, también tienen la tentación de ofrecer más asistencia al sector privado en forma de garantías en lugar de subsidios o préstamos directos. Por ejemplo, desde marzo de 2012, el Gobierno del Reino Unido anunció nuevas garantías públicas por £20.000 millones (un 1,3% del PIB) para estimular que se reanudaran los créditos bancarios comerciales para pequeñas empresas, y otros £50.000 millones (un 3,2% del PIB) para promover la inversión privada en infraestructura y exportaciones<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> El *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* del FMI exige que el pasivo contingente pendiente se revele como partidas informativas en el balance.

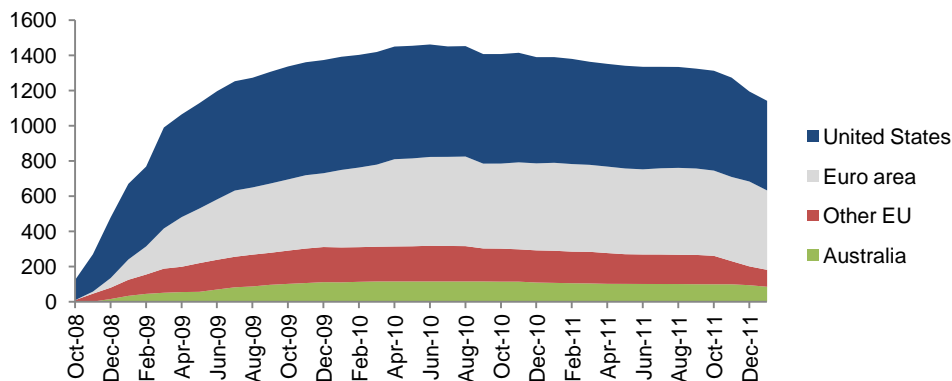
<sup>20</sup> Incluso cuando el valor esperado no se reconoce en las cuentas, las Normas internacionales contables para el sector público exigen que se revele la información pertinente sobre el volumen, la naturaleza y el beneficiario de las garantías en las notas de las cuentas.

<sup>21</sup> HM Treasury, Sistema nacional de garantía de préstamos (<http://www.hm-treasury.gov.uk/nlgs.htm>) y “UK Guarantees”, declaración ministerial por escrito de Lord Sassoon (18 de julio de 2012).



23. **Para reflejar plenamente el impacto de las intervenciones de los gobiernos relacionadas con la crisis en los informes fiscales públicos, también es necesario reconsiderar el tratamiento de la deuda incobrable y dudosa.** Con la ampliación de su cartera de préstamos y garantías al sector privado, los gobiernos están más expuestos al riesgo crediticio de esos instrumentos. Las normas contables exigen que se reconozca todo cambio en la probabilidad de pago de esos instrumentos como un gasto. Sin embargo, de acuerdo con las normas estadísticas, las deudas incobrables amortizadas se reconocen como otros flujos económicos, y las provisiones para deuda dudosa no se reconoce sino que solo se revelan como partidas informativas. Si bien existen esfuerzos en pos de armonizar las normas estadísticas y contables, quizá estas no puedan armonizarse por completo dado los objetivos diferentes de cada marco. Específicamente, de acuerdo con las normas estadísticas, las provisiones para pasivos contingentes o deuda dudosa no se reconocen sobre todo porque reconocer las provisiones en las cuentas financieras del gobierno como garante o acreedor sin reconocerlas en las del receptor de la garantía o deudor, daría como resultado un tratamiento asimétrico, contrario al concepto fundamental de equilibrio en estadísticas de las cuentas nacionales para la economía en su conjunto. No obstante, para reflejar la posición fiscal del gobierno de manera veraz y justa, es necesario reconocer esas partidas. Una opción para resolver el problema sería incluir información complementaria sobre las partidas en cuestión y varios agregados resumidos en los informes estadísticos.

**Gráfico 8. Bonos pendientes garantizados por el gobierno**  
(Miles de millones de US\$)



Fuentes: Dealogic y estimaciones del personal técnico del FMI.

Nota: Garantías estatales sobre bonos emitidos por bancos públicos y privados, e instituciones financieras. No se incluye la deuda a corto plazo. Los países que conforman la muestra son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. Los datos de Grecia no se actualizan desde julio de 2011.

24. **En resumen, a fin de proporcionar un panorama más completo del patrimonio neto soberano, las normas internacionales de presentación de informes deben plasmar un espectro más amplio de activos y pasivos directos y contingentes.** En particular es necesario:

- complementar las normas estadísticas y contables actuales con directrices para reconocer los activos subterráneos a fin de combatir la incertidumbre o la información incompleta sobre su valor;
- exigir que se reconozcan las provisiones para un espectro más amplio de pasivos contingentes en las cuentas y en las estadísticas resumen complementarias, siempre y cuando los montos puedan ser valuados de manera confiable. Esos pasivos contingentes deben ser valuados a su valor de mercado, justo o presente, tomando en cuenta la probabilidad de que se cancelen, y el monto y la puntualidad de todo pago que se haga como consecuencia, a menos que haya un riesgo moral claro que justifique que no se los reconozca; y
- presentar agregados diversos junto con las estadísticas fiscales para complementar la información provista de acuerdo con las normas estadísticas en vigor. Especialmente, si no puede revisarse el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* a corto o mediano plazo para reconocer las provisiones para pasivos contingentes y deuda dudosa, esos agregados deben incorporarse, a los fines analíticos, en un balance fiscal que complemente los agregados convencionales, como el coeficiente neto de crédito otorgado sobre crédito tomado.

### C. Registro de transacciones y otros flujos económicos

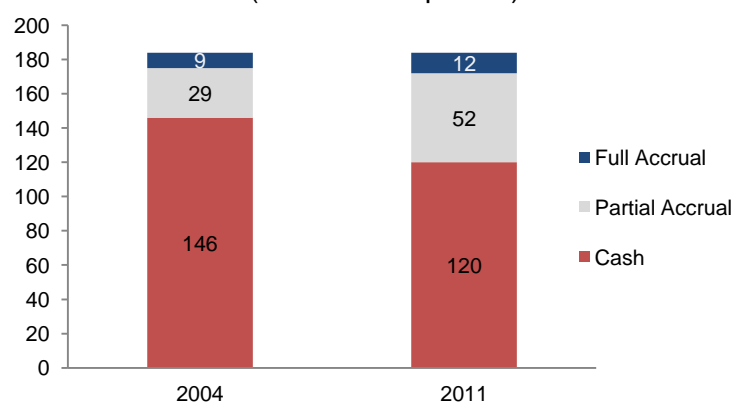
25. **Las presiones fiscales también pueden llevar a algunos gobiernos a diseñar transacciones específicas que reduzcan artificialmente su déficit o deuda de conocimiento público.** Por ejemplo, varios gobiernos Europeos, como los de Portugal y Francia, redujeron su déficit general tomando el control de los sistemas previsionales de empresas públicas o privadas, de modo tal de contabilizar como ingreso el recibo de los activos de esos sistemas (Koen y van den Noord, 2005). Eso es posible porque, si bien las obligaciones de los gobiernos de hacer pagos jubilatorios futuros tienen un costo real, este no se contabiliza como pasivo en las estadísticas fiscales en las que se apoyan las normas fiscales europeas. En otros países, como España, los niveles inferiores de gobierno procuraron vender y simultáneamente arrendar edificios de administración pública.

26. El margen para la manipulación del momento en el que se registran las transacciones para informar un déficit más bajo, en parte, es característico del predominio de la contabilidad base caja. Los déficits de efectivo pueden reducirse sencillamente difiriendo el desembolso de efectivo; por ejemplo, no pagando las cuentas a tiempo, como ocurrió en Grecia, en Portugal y, en niveles inferiores de gobierno, en España. El *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001*, el Sistema Europeo de cuentas (ESA95) y las Normas contables internacionales para el sector público procuran resolver ese problema exigiendo que el

ingreso y el gasto se registre en el momento en el que se transfiere valor, y no cuando efectivamente se realiza el pago, lo cual significa que posponer el pago no afecta el déficit. Como se indica en el gráfico 9, en los últimos siete años, la cantidad de países que proporcionan datos al FMI con base parcial o completa en lo devengado se incrementó de 38 a 64. Sin embargo, la mayoría de los países sigue registrando e informando todas las transacciones gubernamentales solo en base caja.

27. **Las transacciones de instrumentos derivados son otro ámbito importante en el que las normas se desarrollaron pero los informes públicos permanecen muy rezagados.** *El Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* establece que deben reconocerse los activos y pasivos relacionados con los swaps, futuros y otros instrumentos derivados, como los contratos que suelen utilizarse en gestión de deuda como cobertura contra riesgos de interés y cambiarios. Las Normas contables internacionales para el sector público tienen requisitos similares y también exigen que se revele información adicional sobre esos instrumentos derivados. Sin embargo, muchos gobiernos aún no cumplen con esas normas, sobre todo con la de reconocer cambios en los valores de mercado de los contratos de instrumentos derivados una vez que estos entran en vigor. Puesto que los pasivos en instrumentos derivados no se incluyen en la medida Maastricht de la deuda, antes de la crisis, a veces se usaban swaps fuera del mercado en Europa para tomar créditos sin informar la deuda adicional<sup>22</sup>. Si bien ese vacío legal ya se cerró, los pasivos ordinarios en instrumentos derivados permanecen excluidos de la medida Maastricht de la deuda y, por lo tanto, están sujetos a menos escrutinio que otros pasivos. Eso genera incertidumbre acerca de los pasivos totales de los gobiernos que usan instrumentos derivados.

**Gráfico 9. Base en la que se informan los flujos públicos**  
(Cantidad de países)



Fuente: *Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2004*; *Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2011*.

Nota: El sistema parcial base devengado incluye a países que informan las transacciones y otros flujos económicos base devengado pero no elaboran un balance completo. El sistema completo base devengado incluye a los países que registran las transacciones y otros flujos económicos base devengado y publican un balance completo.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Eurostat (2010)

28. **Deben tomarse medidas a nivel internacional, regional y nacional a fin de acelerar el paso de la contabilidad base caja a la contabilidad base devengado, y de plasmar otros flujos económicos en los informes fiscales.** A nivel internacional, las autoridades encargadas de establecer las normas deben proporcionar directrices prácticas para escalonar la adopción y puesta en práctica de las normas de la presentación de informes base devengado, que se apoyen en las experiencias exitosas realizadas en economías avanzadas y emergentes. En función de su asesoramiento pasado en esta área, el personal del Departamento de Finanzas Públicas elaborará una nota de directrices sobre los pasos operativos necesarios para pasar de la contabilidad base caja a la contabilidad plenamente base devengado<sup>23</sup>. Los encargados de establecer normas regionales, como la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, deben explorar las posibilidades de alinear el tratamiento de las cuentas por pagar y el de los instrumentos derivados y otros instrumentos financieros con normas más abarcadoras, como el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001* y las Normas contables internacionales para el sector público<sup>24</sup>. Por último, a nivel nacional, los gobiernos deben actualizar sus sistemas y prácticas contables a fin de registrar los ingresos y gastos en el momento en el que se transfiere y valor, y plasmar otros flujos económicos no correspondientes a transacciones. Es probable que esas mejoras se lleven a cabo gradualmente y no en un solo paso, a medida que se actualicen las instituciones, los sistemas y la capacidad de gestión. En el proceso del paso a informes fiscales de base devengado, es importante que los países conozcan en profundidad y controlen firmemente su posición subyacente en efectivo, dada su relación con los requisitos de liquidez del gobierno.

#### **D. Frecuencia y puntualidad de la presentación de informes fiscales**

29. **La falta de información oportuna acerca de la posición fiscal actual también puede ser una fuente importante de riesgos.** Las estrategias y los presupuestos fiscales suelen prepararse y aprobarse antes del comienzo del año financiero al cual se refieren. La información oportuna acerca del estado de las finanzas públicas para el año actual es fundamental para definir la referencia de las opciones fiscales. Como se muestra en el gráfico 10, poco más de la mitad de los países publican actualmente informes fiscales consolidados sobre el gobierno central de manera mensual, y los demás los publican trimestral, semestral o anualmente. Tanto en Grecia como en Portugal, la falta de datos oportunos acerca de los sucesos fiscales del año redundó en la aplicación de correcciones importantes a las estimaciones iniciales de la deuda y el déficit del gobierno general del ejercicio en curso y de

---

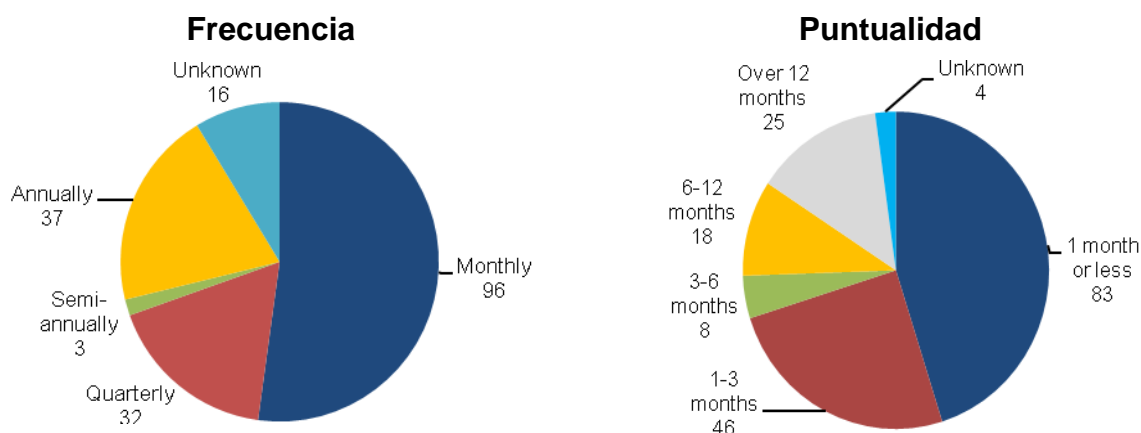
<sup>23</sup> Esa nota se apoyará en las directrices más generales proporcionadas en Khan y Mayes (2009).

<sup>24</sup> Actualmente, Eurostat está realizando una evaluación para determinar la conveniencia de implementar las Normas contables internacionales para el sector público (IPSAS) en los Estados miembro de la Unión Europea ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/public\\_consultations/consultations/ipsas](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/public_consultations/consultations/ipsas)).

ejercicios anteriores. A causa de esas importantes correcciones *ex post*, los planes de ajuste fiscal quedaron desactualizados poco tiempo después de ser aprobados, lo que socavó la credibilidad de las declaraciones de política fiscal del gobierno.

30. **Si bien las normas de información estadística disponen la publicación de informes fiscales del gobierno general trimestrales<sup>25</sup>, los gobiernos deben contemplar la publicación de informes mensuales.** Dados los rezagos de información inherentes a la producción de datos trimestrales, es habitual que los gobiernos tengan solo dos observaciones de los sucesos fiscales del año antes de presentar sus planes y presupuestos fiscales para el próximo ejercicio. Ello resulta especialmente problemático con reglas fiscales que vinculan el desempeño fiscal pasado con la definición de políticas fiscales a futuro. Como esas reglas se aplican cada vez más al gobierno general consolidado, los encargados de diseñar políticas necesitan información más regular sobre el desempeño fiscal del gobierno general. La publicación de datos provisionales de manera mensual con rezagos de un mes le daría a los gobiernos entre ocho y 10 observaciones previas a la presentación de los planes y presupuestos fiscales ante las legislaturas. Si bien esos datos mensuales provisionales serían sin duda menos detallados, más volátiles y sujetos a mayores correcciones que los datos estadísticos trimestrales, pueden ser útiles para mejorar la comprensión de los encargados de diseñar políticas y del público de los sucesos y patrones fiscales del año.

**Gráfico 10. Frecuencia y puntualidad de los informes fiscales sobre el gobierno central**  
(Cantidad de países)



Fuente: Base de datos de Normas especiales para la divulgación de datos; Base de datos de Normas generales para la divulgación de datos.

<sup>25</sup> Las normas estadísticas exigen que se informe tanto sobre transacciones como sobre posiciones.

## E. Proyecciones fiscales y planificación presupuestaria

31. **Si bien hubo un intento sostenido de desarrollar y divulgar normas de información fiscal *retrospectiva*, no puede decirse lo mismo acerca de la información fiscal *prospectiva*.** Actualmente no hay normas internacionalmente aceptadas sobre el contenido y la presentación del presupuesto y de documentos relacionados. Por esa razón, la metodología, la elaboración y el horizonte temporal de los pronósticos y presupuestos fiscales varían mucho entre país y país. En la Encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre las prácticas y procedimientos presupuestarios de 2007–08, realizada en 97 países, se observa que hay deficiencias en los pronósticos:

- **Metodología:** solo la tercera parte de los países distingue sistemáticamente el impacto de políticas actuales y políticas nuevas, lo cual dificulta lograr que el gobierno rinda cuentas por la idoneidad y la ejecución de decisiones impositivas y de gasto discrecionales.
- **Elaboración:** menos de la mitad de los países elaboran estimaciones presupuestarias desglosadas para varios años, esto dificulta entender los impactos en términos de distribución de las políticas fiscal o comparar los planes fiscales actuales con los presupuestos anuales a futuro.
- **Horizonte:** tres cuartas partes de las proyecciones fiscales de los países ya abarcan entre tres y cinco años a futuro, pero menos de la cuarta parte producen de manera rutinaria el tipo de proyecciones fiscales a largo plazo (es decir, de 30 años o más) necesarias para evaluar la sostenibilidad y la justicia intergeneracional de las políticas fiscales actuales (OCDE, 2007).

32. **Además, los pronósticos fiscales de la mayoría de los países están basados en un único escenario central, con un análisis reducido de las consecuencias de supuestos alternativos.** Una mejor comprensión de la magnitud y la probabilidad de los riesgos fiscales es fundamental para proteger la solvencia fiscal del gobierno a futuro. El Código y otras normas de transparencia fiscal, como las Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria de la OCDE, exigen que los gobiernos incluyan en su documentación presupuestaria escenarios macroeconómicos y fiscales y declaraciones cuantificadas sobre riesgos fiscales discretos, como garantías, asociaciones público-privadas y otros pasivos contingentes. Sin embargo, incluso entre economías avanzadas, menos de la mitad ofrecen este tipo de análisis sistemático de los riesgos presentes en el panorama fiscal (OCDE, 2007).

33. **Una nueva norma para los pronósticos fiscales podría ayudar a mejorar la calidad y la coherencia de los informes fiscales prospectivos.** La norma exigiría que los pronósticos fiscales:

- Abarquen un horizonte temporal y un conjunto de instituciones mínimos.
- Planteen los supuestos económicos, demográficos y de otro tipo subyacentes en las proyecciones fiscales.
- Identifiquen por separado el impacto de las nuevas medidas de políticas e incluyan todas las políticas de gobierno anunciadas en el pronóstico para el período posterior a esas medidas, incluso si las medidas todavía no fueron legisladas o ejecutadas.
- Ofrezcan un desglose del ingreso por principal categoría de ingreso y del gasto por categoría económica, ministerio y programa, donde sea pertinente.
- Ofrezcan una conciliación de los cambios sustanciales registrados desde el último pronóstico fiscal.
- Analicen el impacto en términos de distribución de las políticas públicas sobre los hogares.
- Incluyan regularmente proyecciones fiscales a largo plazo basadas en un espectro viable de supuestos.

34. **La norma también exigiría la publicación y el análisis de riesgos fiscales mediante:**

- La presentación de escenarios fiscales basados en diversos supuestos macroeconómicos.
- Un planteo de riesgos fiscales discretos (como desastres naturales, garantías y otros pasivos contingentes), en el que se indique el valor máximo de esos riesgos, su probabilidad y su valor esperado, siempre que sea posible, y una descripción de las acciones de mitigación aplicadas.
- Una descripción de la forma en que esos riesgos se tuvieron en cuenta para fijar la orientación fiscal general.

## F. Alineación de presupuestos, estadísticas y cuentas

35. **Una última fuente de riesgo fiscal observada durante la crisis reciente es la divergencia entre los conceptos de presentación de informes utilizados en presupuestos *ex ante* y estadísticas y cuentas *ex post*.** Por ejemplo, en la UE, los Estados miembros suelen preparar pronósticos fiscales y presupuestos según el criterio de lo percibido<sup>26</sup>, mientras que los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) sobre déficits y deudas se calculan según un criterio de lo devengado modificado<sup>27</sup>, lo que hace que el presupuesto sea un instrumento imperfecto para cumplir con las metas del PEC *ex post*. Por ejemplo, en Grecia, Portugal y España, la falta de control y explicación respecto de las cuentas por pagar y las moras con proveedores fue una fuente importante de correcciones *ex post* a los déficits fiscales informados originalmente a la Comisión Europea. Como se analiza en el recuadro 7, la voluntad de promover mayor transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional llevó a que algunos países alineen sus normas de información entre presupuestos, estadísticas y cuentas.

---

<sup>26</sup> Entre los 27 Estados miembro de la UE, solo Dinamarca y el Reino Unido preparan presupuestos según el criterio de lo devengado. Austria adoptará ese método para la presupuestación a partir de 2013.

<sup>27</sup> En el contexto del PEC, el déficit se mide según el criterio de lo devengado, con la excepción de que el costo de adquisición de un activo no financiero se registra como gasto en el año de la adquisición, en lugar de distribuirse a lo largo de la vida del activo.



### **Recuadro 6. Alineación de documentos de rendición de cuentas en Australia, Nueva Zelandia y el Reino Unido**

En muchos países, los diversos documentos fiscales, como los presupuestos, las leyes de asignación, los informes de ejecución presupuestaria, las estadísticas financieras y los estados financieros, se preparan según distintos criterios, utilizando distintas coberturas de instituciones y normas contables. Esa variación se debe a que suelen ser elaborados por diversas instituciones, con distintos fines y para diferentes grupos, por lo que se preparan en varias direcciones. No obstante, esa falta de alineación puede dificultar la evaluación y el análisis de cómo se vinculan los resultados fiscales con las asignaciones presupuestarias iniciales y si esos resultados son coherentes con las reglas y estrategias fiscales. A fin de ofrecer una imagen fiscal coherente en todas las etapas del proceso presupuestario, algunos países trataron de armonizar o alinear el criterio de presentación de informes entre distintos documentos de rendición de cuentas.

Uno de los principales documentos de rendición de cuentas *ex post* de Australia es el Resultado Presupuestario Definitivo, que se publica durante los tres meses previos al final del ejercicio. Ese documento se elabora con el mismo criterio que el presupuesto y la actualización de mitad del ejercicio, y ofrece una comparación directa del resultado con los montos presupuestados, tanto para los flujos (ingresos, gastos y saldos) como para las existencias (deuda neta y patrimonio financiero neto), con explicaciones de las diferencias más importantes. También ofrece una comparación directa con los estados financieros del sector del gobierno general, además de los sectores de corporaciones públicas financieras y no financieras. Toda la información fiscal está basada en normas de información comunes, en gran medida en consonancia con el MEFP 2001, aunque hay algunas diferencias respecto de esas normas cuando se utilizan las Normas de Contabilidad de Australia (principalmente NIIF). Si bien eso genera algunas diferencias entre los informes estadísticos, esas diferencias y su justificación se publican.

Nueva Zelandia elabora su informe anual auditado tres meses al finalizar el año financiero. En ese informe se ofrece una comparación detallada de los montos y resultados presupuestados, además de un análisis breve de las principales variaciones, y una descripción del avance que logró el gobierno en la ejecución de su estrategia fiscal, según se planteó en el informe de su estrategia fiscal (previo al presupuesto). Los presupuestos y los pronósticos se elaboran con el mismo criterio contable (principalmente NIIF) que las cuentas. Los pronósticos también cumplen con la norma contable de Nueva Zelandia que dispone, entre otras cosas, que los pronósticos se elaboren utilizando las reglas contables que se aplicarán a los informes retrospectivos y que los supuestos sean razonables y pasibles de ser respaldados, que tengan coherencia interna y que se publiquen.

En el Reino Unido también se trató de mejorar la coherencia entre los informes financieros *ex ante* y *ex post* a través de su proyecto de alineación, que apuntó a elaborar un conjunto congruente de presupuestos, estadísticas y cuentas antes de junio de 2012. Previamente, el Gobierno del Reino Unido preparaba su presupuesto según un criterio, sometía sus estimaciones de gasto a la aprobación parlamentaria según otro criterio y producía sus cuentas de recursos de fin de año según un tercer recurso. El resultado era una falta de alineación notable entre los tres documentos de rendición de cuentas, que totalizaba cerca del 4% del PIB. El Proyecto de alineación creó una línea de visión clara entre los tres documentos de rendición de cuentas, redujo las discrepancias y acercó los diversos elementos a las NIIF.

36. **Parte de la divergencia anterior puede atribuirse a diferencias en las normas de información aplicadas a los diversos documentos de rendición de cuentas**<sup>28</sup>. Los problemas de rendición de cuentas que crean esas discrepancias se tornaron cada vez más evidentes luego de la crisis, en especial en el caso de las siguientes discrepancias:

- **Cobertura institucional.** Los presupuestos suelen cubrir las instituciones que son especificadas como “presupuestarias” en la constitución nacional o en la ley presupuestaria orgánica. Las normas estadísticas se concentran en todas las instituciones que se considera participan en una actividad no mercantil, un grupo que suele ser más amplio que el de las entidades incluidas en el presupuesto del gobierno central. Las normas contables también exigen la consolidación de todas las entidades que se considera tienen control gubernamental, que a menudo constituyen un grupo aún más amplio, ya que incluye a las corporaciones públicas. Eso implica que las instituciones financieras adquiridas por los gobiernos tras la crisis no se consolidarían con el resto del gobierno en los presupuestos o estadísticas, de acuerdo con las normas aplicables. Por ende, las implicancias fiscales que representaría para el sector público cualquier cambio en la posición financiera de esas instituciones, solo se capturaría en cuentas *ex post* (en caso de que fuesen capturadas).
- **Registro de transacciones.** Los presupuestos se elaboran en gran medida según el criterio de lo percibido, mientras que las cuentas y las estadísticas se preparan cada vez más según el criterio de lo devengado. Además del problema de las moras en pagos descrito anteriormente, esta discrepancia también puede generar una insuficiencia en la provisión para los costos completos a largo plazo de las decisiones gubernamentales. Por ejemplo, en Estados Unidos, las erogaciones presupuestarias (criterio de lo percibido) del gobierno federal incluyen un promedio de US\$128.000 millones de pagos para pensiones y otros beneficios para ex empleados federales, pero no incluyen el aumento anual promedio de US\$257.000 millones en pasivos de pensiones y otros beneficios, que se ubicaron en US\$5,8 billones (un 38,2% del PIB) en 2011<sup>29</sup>.
- **Tratamiento de ganancias y pérdidas en el balance.** Solo unos pocos países exigen provisiones explícitas en los presupuestos para casos de depreciación, deterioro de valor u otros cambios en el valor de activos y pasivos<sup>30</sup>. Los países que adoptaron

---

<sup>28</sup> El término “documentos de rendición de cuentas” hace referencia a los documentos de estrategia fiscal, el documento presupuestario anual, las publicaciones de estadísticas fiscales al finalizar el ejercicio y las realizadas durante el año, y las cuentas durante y al cierre del ejercicio.

<sup>29</sup> Véase Oficina de Administración y Presupuesto (2012); y Departamento del Tesoro de Estados Unidos (2012).

<sup>30</sup> Australia, Islandia, Nueva Zelandia y el Reino Unido.

totalmente el MEFP 2001 para las estadísticas fiscales o las Normas contables internacionales para el sector público para las cuentas deben (y es cada vez más habitual que lo hagan) reconocer ganancias y pérdidas en activos y pasivos públicos en sus cuentas finales y, en el contexto de las IPSAS, en su saldo fiscal informado. No obstante, dada la expansión rápida de los balances generales del sector público tras la crisis, los gobiernos deben tener en cuenta esos cambios potencialmente importantes en el valor de los activos y pasivos que acaban de adquirir, al momento de terminar su posición fiscal a largo plazo en el presupuesto<sup>31</sup>.

**37. Los organismos que definen normas internacionales (como las Naciones Unidas, el FMI, Eurostat y la Junta de Normas Contables Internacionales para el Sector Público) deben tratar de armonizar las normas de información para presupuestos, estadísticas y cuentas.** La orientación sobre la cobertura de instituciones debe estar alineada a fin de promover la cobertura amplia y coherente en todos los documentos de rendición de cuentas financieras. Las normas de pronósticos fiscales deben incluir normas para la preparación de pronósticos presupuestarios según los criterios de lo percibido y de lo devengado, incluidos los pronósticos de balances generales, que ofrezcan una imagen clara de las necesidades de financiamiento del gobierno y la posibilidad de compararse integralmente con estadísticas fiscales y cuentas definitivas elaboradas según el criterio de lo devengado. El tratamiento de pasivos contingentes y ganancias y pérdidas en términos de valorización debe alinearse de manera más estrecha entre presupuestos, estadísticas y cuentas, a fin de que la concreción de esos cambios en el balance no sea siempre una sorpresa *ex post* para los encargados de diseñar políticas fiscales y los observadores. Desde ya, la posibilidad de comparar totalmente los datos fiscales prospectivos y retrospectivos dentro de los países no se logrará sino cuando las normas y sistemas nacionales subyacentes utilizados para generar los datos estén alineados o integrados. A modo de aporte para este tema, el Departamento de Asuntos Fiscales, con la colaboración del Departamento de Estadística, elaborará un documento de posición sobre la integración de información financiera entre presupuestos, informes estadísticos y estados financieros.

## V. FORTALECIMIENTO DEL SEGUIMIENTO Y LOS INCENTIVOS DE LA TRANSPARENCIA FISCAL

**38. La promoción de una mayor transparencia fiscal no solo exige normas de información claras, sino también que el cumplimiento de esas normas esté sometido a seguimiento y sea respetado.** La presión a favor de un mayor nivel de publicación de

---

<sup>31</sup> Ello no implica necesariamente que todos esos cambios deben reconocerse al momento de determinar el déficit en presupuestos o informes *ex post*, o que los gobiernos deban cambiar las opciones de la política fiscal en respuesta a fluctuaciones de corto plazo en el valor de sus activos y pasivos. Por ejemplo, en el MEFP 2001 se distingue entre los cambios en el patrimonio neto debidos a transacciones y aquellos debidos a ganancias y pérdidas de posesión.

información fiscal puede provenir de: a) instituciones nacionales, como los parlamentos, las entidades fiscalizadoras superiores, organismos nacionales de estadística, organismos fiscales independientes y organizaciones profesionales y cívicas; b) instituciones regionales, como los sindicatos, los acuerdos monetarios y los organismos de estadísticas regionales; y c) instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE; organismos de definición de normas, como la Federación Internacional de Contadores, la Junta de Normas Contables Internacionales para el Sector Público, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores; y grupos de la sociedad civil como el Proyecto Internacional de Presupuesto y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, de reciente creación<sup>32</sup>. En esta sección se evalúa la eficacia de esos tres niveles de seguimiento y aplicación de la transparencia fiscal, y se presentan recomendaciones para acentuar su impacto.

### A. Seguimiento de la transparencia nacional y regional

39. **Las instituciones nacionales son las que tradicionalmente han ejercido presión para que haya una mayor transparencia fiscal.** Como representantes de los contribuyentes, los parlamentos tienen, en casi todos los países, el derecho y la obligación constitucional de responsabilizar al gobierno por el uso del dinero de los votantes. Para realizar esta tarea, tradicionalmente han recibido el apoyo de las entidades fiscalizadoras superiores (SAI) y de las oficinas nacionales de estadística. Más recientemente, la proliferación de normas fiscales y leyes de responsabilidad han venido acompañadas por el surgimiento de oficinas fiscales independientes a cargo de proporcionar una perspectiva experta externa acerca de las previsiones fiscales, las políticas y el desempeño del gobierno. Finalmente, los organismos profesionales nacionales, como institutos colegiados de auditores y contadores públicos, también han sido una importante fuente de presión para introducir mejoras en las prácticas informativas del gobierno (recuadro 8).

40. **Aunque el rol de las legislaturas en la formulación de política fiscal ha crecido en los últimos años, muchas de ellas carecen de la información, el tiempo y la capacidad para que los gobiernos asuman la responsabilidad.** Las últimas reformas en esta área incluyen i) otorgar a las legislaturas una mayor participación en la formulación de la política fiscal *ex ante*; ii) mayor participación en las decisiones sobre política presupuestaria; iii) mejor soporte analítico a través de oficinas presupuestarias parlamentarias; y

---

<sup>32</sup> La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores funciona como una organización que abarca a la comunidad de auditorías gubernamentales externas y promueve el desarrollo y la transferencia de conocimiento, la mejora de las prácticas de auditoría pública a nivel mundial y el aumento de las capacidades profesionales, la reputación y la influencia de las entidades fiscalizadoras superiores miembro. La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal es una red con varias partes interesadas que trabaja para promover e institucionalizar normas globales y generar una mejora continua en la transparencia fiscal, la participación y la rendición de cuentas en diversos países.

iv) información y supervisión optimizadas relativas a la ejecución del presupuesto. Sin embargo, el avance en estas áreas ha sido lento, especialmente fuera de los países avanzados. De acuerdo con la última encuesta del índice de transparencia presupuestaria, solo el 45% de los parlamentos tienen la oportunidad de analizar anticipadamente el marco de la política fiscal a mediano plazo que informa acerca de la preparación del presupuesto anual. La situación es un poco mejor entre los países avanzados, donde 26 de 30 parlamentos cuentan con alguna clase de informe previo al presupuesto (OCDE, 2007). Además, cuando el presupuesto anual se presenta para someterlo a debate y aprobación, las legislaturas no siempre tienen el tiempo y los recursos para realizar un análisis adecuado. Por ejemplo, más del 30% de las legislaturas disponen de menos de seis semanas para debatir y aprobar el presupuesto gubernamental antes del comienzo del año, en comparación con el mínimo de tres meses exigido en las directrices del FMI y la OCDE (IBP, 2010).

**41. Las SAI también tienen un rol central en el análisis de la información financiera del gobierno, pero, no siempre están totalmente facultadas para cumplir sus obligaciones.** Según la OBS, aproximadamente el 80% de las SAI son independientes del gobierno desde las perspectivas legal, financiera y operativa. Sin embargo, más de la mitad de los informes de auditoría de países acerca de las cuentas públicas anuales no se publican o se publican más de un año después, lo cual reduce notablemente su impacto. Además, una encuesta no publicada del FMI sobre instituciones presupuestarias en alrededor de 50 países observó que, en un tercio de estos países, el auditor general no está obligado a ofrecer una opción de auditoría con respecto a si las cuentas públicas gubernamentales proporcionan una “imagen veraz y fiel” de la posición financiera del gobierno. Por último, incluso cuando el auditor general encuentra irregularidades contables o de otro tipo, en menos de un tercio de los países el gobierno tiene la obligación de informar al parlamento y al público acerca de cómo se están resolviendo esas irregularidades (IBP, 2010).

### **Recuadro 7. Rol de las instituciones nacionales en la promoción de la transparencia fiscal**

**Las legislaturas** son actores centrales en todas las fases del ciclo de gestión financiera, desde el análisis *ex ante* y la aprobación de la estrategia fiscal y el presupuesto del gobierno, pasando por el seguimiento durante el año y el ajuste de las autorizaciones presupuestarias, hasta el análisis *ex post* del uso de los recursos públicos y el seguimiento de las observaciones efectuadas por los organismos de auditoría nacionales. Las legislaturas suelen ejercer estas funciones a través de diversos comités y organismos parlamentarios, como los comités de presupuesto, de finanzas o de cuentas públicas, y las oficinas parlamentarias de presupuesto. En Francia, los comités de finanzas de la Legislatura y el Senado fueron el impulso detrás de la ley de presupuesto orgánico de 2001 (*Loi Organique relative aux Lois de Finances*, LOLF), que hizo una revisión exhaustiva de las normas presupuestarias y contables con el fin de mejorar la transparencia fiscal en cada etapa del ciclo de gestión financiera.

**Las SAI** cumplen un rol clave en la identificación de brechas en la calidad y confiabilidad de las cuentas públicas y la información financiera elaborada por los gobiernos. La auditoría externa que lleva a cabo una SAI proporciona un medio clave a través del cual la legislatura, en representación del contribuyente, analiza la forma en que el gobierno utiliza el dinero que se le confió mediante el voto. Aunque la mayoría de las SAI tienen la responsabilidad principal por la auditoría de la información divulgada en las declaraciones financieras del gobierno, algunas de ellas han tomado medidas para mejorar la comprensión y la supervisión de las exposiciones financieras más amplias del gobierno. Por ejemplo, recientemente la Oficina de Auditoría Nacional Australiana efectuó revisiones de las garantías, indemnizaciones y cartas de reconocimiento del gobierno para evaluar la dimensión de su exposición; la suficiencia de los arreglos dispuestos por el gobierno en cuanto a seguimiento, gestión y presentación de informes; y para identificar áreas de mejora de la supervisión y la divulgación de estos pasivos contingentes<sup>1/</sup>.

**Los organismos nacionales de estadísticas** son fuentes fundamentales de datos estadísticos fiscales confiables anuales y dentro del año. Aunque las responsabilidades y los roles específicos de estos organismos varían según el país, su independencia institucional y operativa es importante para asegurar que se encuentren en posición de verificar (sin estar sometidos a influencias políticas) la amplitud, calidad y confiabilidad de los datos fiscales elaborados por los gobiernos. Por ejemplo, el principio de independencia profesional de los organismos nacionales de estadísticas fue reconocido por el Consejo y el Parlamento Europeo en el paquete de seis medidas legislativas sobre la gestión de gobierno económico mejorada que entró en vigencia en diciembre de 2011<sup>2/</sup>.

En los últimos años, se han establecido **organismos fiscales independientes** en un número cada vez mayor de países con el fin de proporcionar una visión independiente sobre la confiabilidad de las previsiones fiscales y la sostenibilidad del desempeño y las políticas fiscales. También pueden actuar como fuerza impulsora en las mejoras de las prácticas nacionales de transparencia fiscal. Por ejemplo, la CBO de Estados Unidos fue la primera en hacer previsiones fiscales de largo plazo, y actualmente publica la actualización anual de su perspectiva presupuestaria de largo plazo.

**Los organismos profesionales** de contadores y auditores gubernamentales también han cumplido un rol importante en la mejora de las prácticas de presentación de información financiera del gobierno y en el respaldo de la integridad profesional de los administradores financieros gubernamentales. Este es especialmente el caso en países como el Reino Unido, donde todos los directores financieros ministeriales deben contar con una calificación en el área contable y ser miembros certificados de una asociación contable profesional como el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA).

1/ Véase “Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIs”, Comité de Deuda Pública INTOSAI, febrero de 2003.

2/ Directiva del Consejo de la UE No. 85/2011.

42. **Los ciudadanos, las organizaciones cívicas y los mercados también cumplen un papel vital en cuanto a hacer responsables a los gobiernos por el uso del dinero y a ejercer presión para lograr mejoras en la transparencia.** El acceso a la información es una condición previa para que los ciudadanos comprendan cómo el gobierno utiliza sus facultades para llevar adelante la política fiscal. Dado que es el instrumento clave a través del cual un gobierno transforma sus políticas en acciones, el presupuesto debe presentarse de manera clara ante el público. Sin embargo, solo el 21% de los países publica actualmente guías presupuestarias para los ciudadanos. Aunque muchos gobiernos solicitan información por escrito acerca de sus prioridades presupuestarias a organizaciones clave, solo el 28% de las legislaturas organiza audiencias públicas en las cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de testificar en asuntos relativos al presupuesto. De hecho, en más de un tercio de los países, todos los debates presupuestarios entre los poderes legislativo y ejecutivo se llevan a cabo a puertas cerradas (IBP, 2010). Como fuentes tanto de ingresos fiscales como de financiamiento para los gobiernos, los mercados también pueden ejercer una presión significativa para lograr mejoras en la transparencia fiscal. Sin embargo, grupos de la sociedad civil, empresas y otras partes interesadas han destacado que la falta de datos transnacionales fácilmente accesibles actúa como un impedimento para las iniciativas nacionales e internacionales orientadas a promover una mayor transparencia fiscal.<sup>33</sup>

43. **Los organismos regionales cumplen un rol de creciente importancia en la armonización de las prácticas de información fiscal y en el cumplimiento de las normas de transparencia entre sus miembros.** Estas iniciativas de armonización regional están a menudo más extendidas en las uniones monetarias, donde se necesita la presentación puntual de datos fiscales confiables y comparables proporcionados por los Estados miembros con el fin de realizar un seguimiento y hacer cumplir los criterios regionales de convergencia fiscal. En Europa, Eurostat ha sido la fuerza impulsora detrás de la normalización de los informes fiscales en todos los Estados miembros de la UE, a través del desarrollo de un Sistema Europeo de Cuentas común (ESA95). Eurostat también está a cargo de evaluar la calidad y confiabilidad de los datos fiscales informados a la Comisión Europea por los Estados miembros de la UE, en lo concerniente al cumplimiento, por parte de tales estados, de los límites establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En África, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU) y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) también han sido catalizadores para la actualización y la armonización de las prácticas de información fiscal entre los países miembro.

---

<sup>33</sup> Véase Petrie (2003) para consultar un debate de estos aspectos.

## B. Seguimiento de la transparencia internacional

44. **El IOCN de transparencia fiscal del FMI, establecido en 1999, es la principal herramienta para evaluar la apertura de las instituciones nacionales en cuanto a la formulación de política fiscal y la transparencia de las prácticas de información fiscal.** El marco de evaluación fiscal del IOCN se basa en el Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal del Fondo, actualizado en 2007, basado en evaluaciones de la observancia del país con respecto a las buenas prácticas identificadas en versiones anteriores del código<sup>34</sup>. El Código revisado conservó los cuatro pilares originales de la transparencia fiscal: i) claridad de roles y responsabilidades; ii) procesos presupuestarios abiertos; iii) información disponible al público; y iv) garantías de integridad. También añadió algunas buenas prácticas nuevas y amplió la cobertura de otras, por ejemplo en las áreas de arreglos contractuales con empresas privadas; publicación de una guía presupuestaria para ciudadanos; períodos de consulta sobre el presupuesto y cambios en leyes y reglamentaciones; informes periódicos sobre las finanzas públicas de largo plazo; y apertura en la compra y venta de activos públicos. El módulo de estadísticas financieras del gobierno de la IOCN relativa a la divulgación de datos del FMI complementa la IOCN fiscal mediante la evaluación del cumplimiento del país en cuanto a las normas del FMI sobre información estadística.

45. **A pesar de estas mejoras, no fue completo el éxito del IOCN de transparencia fiscal en la identificación de problemas que generaron o exacerbaron el impacto fiscal de la crisis reciente.** De los 10 países que experimentaron el mayor aumento de pasivos públicos durante la crisis, en nueve se había realizado un IOCN durante los ocho años previos. Estos informes identificaron algunos de los problemas principales de transparencia que reveló la crisis, pero no todos ellos (véase el anexo II para consultar un resumen). Los informes identificaron con máxima eficacia el alcance insuficiente de los informes fiscales, la falta de previsiones fiscales a mediano plazo y los controles deficientes de la ejecución del presupuesto. Sin embargo, en líneas generales, no se analizaron a fondo temas tales como la necesidad de que el análisis fiscal explore un espectro más amplio de escenarios de producción ni cómo vigilar mejor la exposición a riesgos del sector financiero. Por lo general, incluso cuando se identificaron fallas, la gravedad relativa de estas no fue cuantificada y no siempre se les asignó la debida importancia en el resumen de recomendaciones.

46. **Esta y otras evaluaciones del programa IOCN<sup>35</sup> pusieron de relieve una serie de fallas en su propio diseño fiscal que pudieron haber disminuido el impacto:**

---

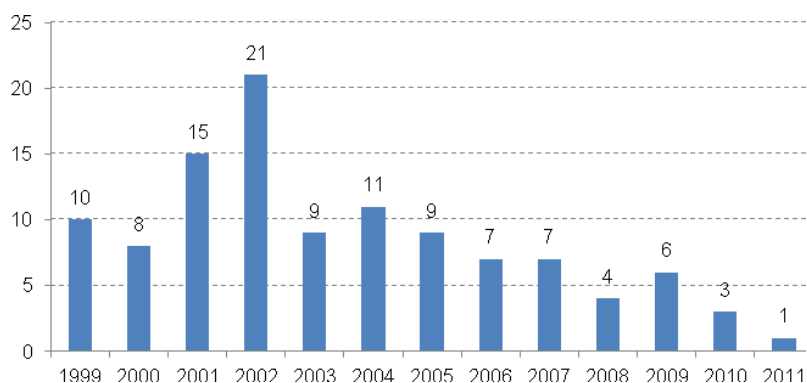
<sup>34</sup> El código revisado tuvo en cuenta las sugerencias del público en general, de las autoridades nacionales, de los organismos de desarrollo, del sector académico y de las agencias no gubernamentales que operan en el área de transparencia presupuestaria.

<sup>35</sup> Véase Petrie (2003) y FMI (2011a).



- la **metodología** consiste en un enfoque diseñado de forma estandarizada y que no se adapta a diferentes niveles de capacidad institucional o desarrollo económico. Esto impide a los países con un menor nivel de observancia utilizar el IOCN para delinear un trayecto de reforma secuencial desde sus prácticas actuales hasta las mejores prácticas establecidas en el código y el manual;
- la **evaluación** asigna igual importancia al cumplimiento con todos los elementos del código y se enfoca en la verificación de la existencia de instituciones formales, en lugar de validar la calidad de sus resultados. Esto le confiere a la evaluación un estatus de “ejercicio de simplemente marcar casillas” que pasa por alto ejemplos de prácticas informales tanto positivas como negativas y no distingue entre deficiencias más o menos serias, en términos de las implicancias que pueden tener sobre la calidad de la información publicada;
- aunque los **informes** tienden a ser exhaustivos y cualitativos al presentar los resultados de la evaluación, carecen de un resumen claro y accesible del desempeño del país, tanto en lo concerniente a las normas absolutas establecidas en el código como a otras agrupaciones nacionales comparables; y
- las **recomendaciones** no siempre están integradas al Artículo IV sobre consultas y supervisión, ni tampoco son objeto de un seguimiento por parte de los países. Sin embargo, a menudo informan acerca del escenario de condicionalidad estructural para los países que cuentan con programas del FMI.

47. **Luego de alcanzar su nivel máximo en 2002, la cantidad anual IOCN fiscales decreció de manera significativa en los últimos años.** Diversos factores explican esta disminución. En primer lugar, gran cantidad de países han atravesado evaluaciones iniciales, y los beneficios de emprender actualizaciones adicionales se consideran limitados ante la ausencia de reformas o cambios significativos en las propias normas del IOCN. En segundo lugar, como se indicó anteriormente, los IOCN fiscales no proporcionan una evaluación graduada de conformidad con las mejores prácticas internacionales, lo que significa que a los países de ingreso bajo y medio les resulta difícil utilizar evaluaciones de manera reiterada como una herramienta para delinear el avance de sus iniciativas de reforma fiscal. En tercer lugar, el IOCN fiscal no se vio beneficiado por un vínculo explícito con acceso al FMI u otro tipo de financiamiento oficial externo. Finalmente, hubo una disminución de los recursos para la realización de IOCN, en parte como consecuencia del recorte efectuado en 2008 en el FMI.

**Gráfico 11. Cantidad de IOCN fiscales<sup>1/</sup>**

Fuente: FMI (2011c).

<sup>1/</sup> Las cantidades de IOCN fiscales que muestra el gráfico incluyen IOCN completas y actualizaciones.

48. **La resolución de estas fallas en las evaluaciones de transparencia fiscal exigirá que se tomen medidas para:** a) fortalecer las instituciones nacionales y regionales para lograr la transparencia fiscal; b) actualizar el Manual y el Código de Transparencia Fiscal del FMI y fortalecer la relación del Fondo con otras entidades internacionales que establecen normativas; y c) adoptar un enfoque más graduado, accesible y basado en el riesgo con respecto a las evaluaciones del FMI de las prácticas de transparencia fiscal.

### C. Fortalecimiento de las instituciones de transparencia fiscal nacionales y regionales

49. **La eficacia de las instituciones nacionales en cuanto a la promoción de una mayor transparencia fiscal dependerá del estatus legal, los recursos y la capacidad que posean.** A fin de llevar a cabo sus funciones, las instituciones de auditoría, organismos de estadística y entidades fiscales independientes deberán:

- **ser institucionalmente independientes del gobierno.** Esto requiere que esas instituciones queden establecidas en la constitución o en la legislación primaria. Los funcionarios a cargo de las instituciones deben ser seleccionados sobre la base del mérito profesional y designados por un período fijo, ya sea por parte de la legislatura o con la participación de esta, y solo podrán ser removidos de su cargo por mal cumplimiento de sus funciones. Los presupuestos de estas instituciones deben proporcionar certeza sobre el financiamiento a mediano plazo y estar libres de la interferencia inapropiada del poder ejecutivo. Finalmente, deben informar directamente a la legislatura y al público, y no a través del poder ejecutivo;
- **detentar un rol bien definido en el ciclo de gestión de las finanzas públicas.** Deberá exigirse a las SAI que proporcionen al parlamento un dictamen de auditoría formal sobre las cuentas públicas; deberán publicarse las responsabilidades y procedimientos de los organismos estadísticas con respecto a la elaboración y divulgación de las estadísticas relativas a las finanzas públicas; deberán enviarse

informes claros a los consejos fiscales con respecto a análisis *ex ante* y *ex post* del desempeño fiscal; y los organismos profesionales deberán participar en la certificación de las calificaciones de los encargados de la contabilidad pública;

- **contar con las facultades legales necesarias para exigir que el gobierno asuma sus responsabilidades.** Los gobiernos i) deben comparecer ante los comités de finanzas parlamentarios siempre que sean llamados a testificar; ii) deben responder oportunamente a las recomendaciones de los auditores generales; iii) deben proporcionar los datos necesarios sobre las actividades gubernamentales a los organismos de estadísticas; iv) reconocer el veredicto del consejo fiscal acerca del desempeño fiscal; y v) garantizar que el personal de finanzas pertinente cuente con calificaciones profesionales y se desempeñe con integridad.

50. **En sus actividades de desarrollo de capacidades, el Fondo puede ayudar a los gobiernos a promover instituciones sólidas e independientes en pos de lograr la transparencia fiscal.** Esto incluiría organismos fiscales independientes, comités parlamentarios de cuentas y presupuesto, organismos nacionales de estadísticas y SAI. Por lo general, la asistencia técnica en el área fiscal se ha enfocado especialmente en el ministerio de finanzas como organismos principal de gestión fiscal. Sin embargo, existen argumentos a favor de que las misiones pertinentes de asistencia técnica y otras actividades de desarrollo de capacidades dentro del área fiscal se realicen con una mayor vinculación con las instituciones encargadas de exigir que el gobierno asuma la responsabilidad de la transparencia fiscal. El Departamento de Finanzas Públicas considerará la posibilidad de ampliar aún más su gama de contactos, su ámbito de participación y su cartera de habilidades para abarcar las actividades de estas importantes instituciones, y buscará identificar los recursos externos y reasignar los recursos internos hacia estas actividades.

51. **Las instituciones regionales pueden ayudar a mejorar la transparencia, especialmente cuando sus iniciativas están vinculadas con mejoras en las prácticas de gestión financiera de sus miembros.** La materialización de la eficacia de la supervisión fiscal regional depende de la calidad de los sistemas presupuestarios y contables subyacentes de los Estados miembros impulsados por la UE, la WAEMU y la CEMAC para adoptar alguna de las directrices relativas a los marcos presupuestarios regionales. Estas directrices tiene como objetivo armonizar las leyes del sistema presupuestario, la clasificación presupuestaria, los planes de cuentas y el formato de los informes fiscales<sup>36</sup>. Estas uniones regionales también han establecido comités de seguimiento transnacionales para supervisar la implementación de estas directivas en el ámbito nacional. La implementación absoluta de estas reformas exigirá una iniciativa consensuada y sostenida por parte de los Estados miembros, como se constata a través del hecho de que se ha concedido entre 7 y 10 años a los

<sup>36</sup> Véanse las Directivas de CEMAC No. 1, 2, 3, 4 y 5/2008; Directivas de WAEMU No. 1, 6, 7, 8, 9 y 10/2009; y Directrices del Consejo de la UE No. 85/2011.

países que integran la WAEMU y la CEMAC para que apliquen los cambios requeridos. El personal del Fondo proporcionó asistencia técnica a diversas instituciones regionales, entre las que se encuentran la WAEMU, la CEMAC y la Comunidad de África Oriental (CAO), para ayudar a mejorar las prácticas de información fiscal de sus miembros.

#### **D. Actualización del Código y el Manual de Transparencia Fiscal del FMI**

**52. Deberá hacerse una revisión del Código de Buenas Prácticas y del Manual de Transparencia Fiscal de manera que reflejen las modificaciones de las normas específicas propuestas en la Sección III.** El Código y el Manual deberán, *inter alia*:

- hacer hincapié en el sector público consolidado como la unidad de análisis fiscal más amplia;
- consultar de manera más sistemática las normas informativas internacionales de mayor relevancia, en caso de que existan;
- exigir a los poderes gubernamentales que emitan garantías y finalicen los contratos con las asociaciones público-privadas para que sean claramente incluidos en la legislación del presupuesto orgánico;
- alentar la publicación de un conjunto completo de cuentas, que incluya un balance integral que comprenda todos los activos y pasivos financieros y, eventualmente, también los no financieros<sup>37</sup>;
- incorporar nuevas normas de previsión fiscal, presupuestación e información de riesgo fiscal;
- promover la emisión de información mensual sobre las finanzas públicas generales, especialmente en aquellos países donde rige una ley fiscal para el gobierno general, y la publicación de los estados financieros auditados al cierre de ejercicio dentro de un período de seis meses;
- promover la alineación de las normas de información utilizadas en presupuestos, estadísticas y cuentas con toda discrepancia remanente estipulada en las tablas de reconciliación; y
- garantizar que las instituciones de supervisión externas y los ciudadanos cuenten con la información que necesitan para exigir que el gobierno asuma la responsabilidad.

---

<sup>37</sup> Cuando ya exista una norma diferenciada (como en el caso del Sistema General de Divulgación de Datos [GDDS], las Normas Especiales de Divulgación de Datos [SDDS] y las SDDS Plus para información estadística), se buscará alinear el Código y el Manual con esos hitos.

53. **El Código y el Manual revisados también deben proporcionar para cada práctica, una descripción de qué se entiende por básicas, buenas y mejores prácticas.** Esto proporcionaría un conjunto de hitos alcanzables para todos los países, con vistas a lograr el acatamiento absoluto de las normas internacionales según las cuales, para cada práctica individual prevista por el Código:

- **las prácticas básicas** se considerarían como el mínimo que podrían alcanzar todos los países;
- **las buenas prácticas** exigirían más capacidades institucionales, humanas y tecnológicas desarrolladas; y
- **las mejores prácticas** implicarían el acatamiento absoluto de las normas internacionales relevantes y la alineación con la “vanguardia” actual<sup>38</sup>.

Como se explica a continuación, este Código y Manual más diferenciados también proporcionarían la base para una evaluación más transparente, accesible e internacionalmente comparable del nivel de transparencia fiscal de un país. Al revisar la IOCN y el Código y Manual de transparencia fiscal, el personal del Fondo buscará aprovechar las sinergias con la revisión continua del PEFA para simplificar la carga de cumplimiento que estas evaluaciones pueden significar para las autoridades nacionales. El Departamento de Finanzas Públicas planea consultar estas revisiones con las partes interesadas externas en relación con el Código y el Manual.

54. **El Fondo también debe fortalecer aún más sus relaciones institucionales con otras entidades internacionales de formulación de normas, organismos profesionales y organizaciones voluntarias.** Esto podría ser llevado a cabo a través del establecimiento de un vínculo más explícito en el Código revisado y la IOCN con el cumplimiento de las normas internacionales pertinentes en las áreas de presupuesto, estadística, contabilidad y auditoría. El Fondo también está posicionado de manera privilegiada para fortalecer la coordinación entre las entidades de formulación de normas, las organizaciones profesionales y los grupos de la sociedad civil en el área de información fiscal, a través de un compromiso más regular e intensivo con tales organismos. Para ampliar la *Data Gaps Initiative* del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI)/G-20, el objetivo de este compromiso es i) promover la alineación de la normas de información internacionales; ii) identificar y resolver toda brecha en la arquitectura normativa para la transparencia fiscal; iii) revisar el avance en la implementación de tales normas; e iv) detectar las prioridades de asistencia técnica y las oportunidades de asistencia mutua en el área de información fiscal. A fin de habilitarlo para

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, en el caso de la cobertura institucional de los informes fiscales, la cobertura del gobierno central se consideraría una práctica básica, el gobierno general (y sus subsectores) se considerarían una buena práctica, y el sector público (y sus subsectores) se considerarían una mejor práctica.

cumplir esta función de coordinación en el área informativa, el FMI también debe tener un rol más activo en entidades clave de formulación de normas como las IPSASB. El personal del Fondo también debe continuar su participación activa en las iniciativas en las que intervienen múltiples partes interesadas y con los grupos activos de la sociedad civil en el área de la transparencia fiscal.

### **E. Transparencia fiscal: Seguimiento multilateral más eficaz**

55. **También debe mejorarse la eficacia de las evaluaciones que realiza el Fondo de las prácticas nacionales de transparencia fiscal.** En particular, existe la necesidad de una IOCN mejorada, que no sean simplemente ejercicios del tipo “marcar casillas” y dé lugar a una evaluación más sustantiva y enfocada de la información fiscal publicada. Para un aspecto específico de la información fiscal, la IOCN revisada no solo evalúa si, en principio, las instituciones formales acatan el Código, sino también si las prácticas concretas de información fiscal proporcionan un panorama preciso acerca del verdadero estado de las finanzas públicas. Al realizar esto, se busca evaluar las consecuencias de alejarse de lo estipulado por el Código y las implicancias que esto tiene en la confiabilidad de la información pública relativa al estado de las cuentas fiscales. De manera más específica, la nueva IOCN fiscal renovada ofrece:

- **evaluaciones más modulares enfocadas en áreas clave de riesgo fiscal, según lo recomendado por el Examen de Códigos y Normas, y por el Examen Trienal de la Supervisión**<sup>39</sup>. En lugar de asignar el mismo peso a todos los aspectos del Código, estas evaluaciones objetivo se enfocarían en sectores concretos (como la supervisión de corporaciones públicas) o en aspectos de la información fiscal y la toma de decisiones (como la divulgación y la gestión de riesgos fiscales)<sup>40</sup>;
- **análisis más sustantivos de la suficiencia de las prácticas de información fiscal en estas áreas.** En lugar de simplemente revisar si las leyes, reglamentos y documentos acatan el Código, la IOCN examinará si los datos fiscales publicados de un país proporcionan un panorama adecuado del estado y los riesgos de las finanzas públicas a la comunidad internacional, a las autoridades responsables de la política económica y al público, y estimará, en la medida de lo posible, las implicancias fiscales de alejarse de lo estipulado en el Código. Esto brindará a los países una comprensión

---

<sup>39</sup> FMI (2011b). El *Documento del Directorio del Examen de Códigos y Normas* de 2011 recomendó ampliar la metodología de las IOCN objetivo (que actualmente se aplican a las IOCN del sector financiero) a un grupo más amplio de las IOCN.

<sup>40</sup> Los módulos de las IOCN revisadas también podrían utilizarse como base de una evaluación de riesgo fiduciaria para los países que busquen acceder a los recursos del Fondo, mediante la incorporación de las lecciones extraídas de los actuales pilotos de salvaguardias fiscales. Véase FMI (2012b).

más clara de las fuentes y la escala de vulnerabilidades fiscales estructurales, así como una base analítica para priorizar las reformas relativas a la transparencia; y

- **una evaluación más graduada, comparable y factible de las prácticas de un país.** En lugar de comparar a todos los países contra una norma de mejores prácticas, la evaluación IOCN revisada se basaría en el Código actualizado, que distingue entre prácticas básicas, buenas prácticas y mejores prácticas en cada área. El informe IOCN final proporcionaría a los países un resumen más accesible acerca de su ubicación en comparación con las prácticas clave de transparencia, y de cómo se diferencian de otros países. La IOCN también incorporaría un plan de acción de transparencia priorizado y secuenciado para habilitar a las autoridades, a los departamentos regionales del FMI y al público a vigiar el avance alcanzado en comparación con las recomendaciones clave.

56. **También existe la necesidad de mejorar la divulgación de la información sobre el estado de las prácticas de transparencia fiscal.** Puede consultarse información básica acerca de las prácticas de información fiscal de los países en diversas fuentes públicas que incluyen la Cartelera Electrónica de Divulgación de Datos (CEDD) y el anuario de estadística de las finanzas públicas del Departamento de Estadística, la base de datos de la OCDE para prácticas presupuestarias, informes individuales de la IOCN y del PEFA, y la OBS de la IBP. Sin embargo, no hay una fuente de información única, accesible y actualizada acerca del estado de las prácticas de transparencia fiscal de los distintos países. Por consiguiente, el Departamento de Finanzas Públicas propone suministrar una actualización regular de la transparencia fiscal a través de un conjunto de indicadores de transparencia fiscal transnacional, que también podría estar disponible en formato electrónico.

## F. Implicancias de los recursos

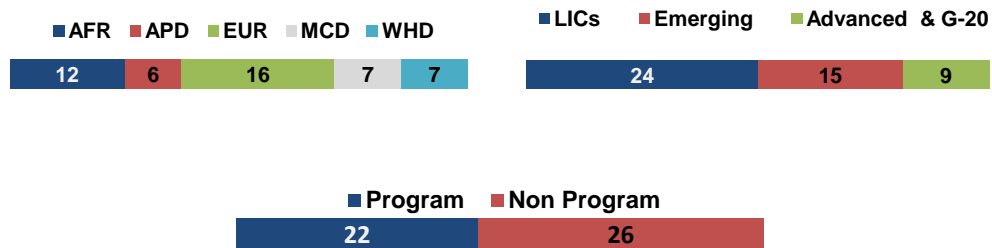
57. **Los costos de las iniciativas propuestas pueden adaptarse al presupuesto del Departamento de Finanzas Públicas durante los próximos tres años.** El plan comercial para el ejercicio 2013–15 del Departamento de Finanzas Públicas incluye una asignación para desarrollo de políticas en el área de transparencia fiscal que se utilizará para financiar la revisión del Manual y el Código de Transparencia Fiscal, y la IOCN. El plan de asignación de recursos para el ejercicio 2013–15 del Departamento de Finanzas Públicas incluye provisiones para dos a tres IOCN fiscales por año, que pueden utilizarse para financiar pilotos de las misiones de evaluación de transparencia revisadas en el ejercicio 2014 y 2015 para economías de bajos ingresos, emergentes y avanzadas. Los trabajos realizados sobre diversas notas relativas a la política y a las directrices, así como bases de datos, pueden confluir a partir de los recursos existentes para el desarrollo de la investigación y las políticas en el área fiscal.

**ANEXO I: RESULTADOS DE LA ENCUESTA DEL DEPARTAMENTO DE FINANZAS PÚBLICAS  
SOBRE TRANSPARENCIA Y RIESGO FISCALES**

**A. Panorama general de los países encuestados**

En enero de 2012, se realizó una encuesta sobre transparencia y riesgo fiscales entre los economistas del Departamento de Finanzas Públicas de 48 países que refleja distintos niveles de ingresos, regiones y relaciones con el Fondo (gráfico A1). En la encuesta, se les pidió que describieran la cobertura institucional, los detalles de consolidación y la puntualidad de los informes fiscales, y que indicaran las actividades cuasifiscales, las incongruencias en las normas contables u otros factores que podrían causar discrepancias entre el balance general y los datos financieros de los países a los que fueron asignados. Además, en la encuesta, se solicitó a los economistas que indicaran qué entidades gubernamentales o actividades financieras tenían una volatilidad que podría causar una desviación entre los resultados fiscales presupuestados y los reales, y en qué medida esta volatilidad constituía una amenaza.

**Gráfico A1. Clasificación según ingreso, región y participación en programas de FMI de países de la muestra**





## B. Cobertura institucional de los datos fiscales

La **cobertura institucional** de los datos fiscales recibidos por el personal técnico del Fondo se presenta en la cuadro A1:

**Cuadro A1. Cobertura institucional de datos de flujos fiscales publicados de manera regular<sup>1/</sup>**

	Presupuesto gobierno central	Fondos no presupuestados	Gobiernos locales y regionales	Corporaciones públicas no financieras	Corporaciones públicas financieras	Otros
<b>Por región</b>						
África	100	25	25	0	0	0
Asia el Pacífico	100	17	67	0	0	17
Europa	100	38	94	25	25	13
Oriente Medio y Asia Central	86	29	57	14	0	0
América Latina	86	14	29	57	14	14
<b>Por ingreso</b>						
En desarrollo	92	17	38	13	0	0
Emergentes	100	38	75	13	19	0
Avanzados o G-20	100	38	88	50	25	0
<b>Todos</b>	<b>96</b>	<b>27</b>	<b>58</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>8</b>
Con programa	95	36	59	14	5	0
Sin programa	96	19	58	23	15	15

<sup>1/</sup> Porcentaje de muestras para una determinada transacción que fue evaluada respecto del planteo del riesgo fiscal

### C. Puntualidad de los datos fiscales

La periodicidad y la puntualidad de los datos fiscales recibidos se muestra a continuación (cuadro A2):

**Cuadro A2. Periodicidad y retraso en los informes sobre la publicación regular de los flujos fiscales**

	Periodicidad				Tiempo oportuno			
	Mensual	Trimestral	Anual	Otros	No superior al mes	No superior a un trimestre	No superior a seis meses	No superior a un año
<b>Por región</b>								
África	50	33	8	8	17	58	17	8
Asia y el Pacífico	83	17	0	0	67	33	0	0
Europa	63	25	6	6	44	50	6	0
Oriente Medio y Asia Central	43	29	0	29	33	67	0	0
América Latina	57	29	0	14	14	86	0	0
<b>Por ingreso</b>								
En desarrollo	46	33	4	17	26	61	9	4
Emergentes	56	31	6	6	38	56	6	0
Avanzados o G-20	100	0	0	0	50	50	0	0
<b>Todos</b>	<b>58</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>34</b>	<b>57</b>	<b>6</b>	<b>2</b>
Con programa	64	18	5	14	36	59	5	0
Sin programa	54	35	4	8	32	56	8	4

### D. Confiabilidad de los datos fiscales

De acuerdo con los economistas especializados en materia fiscal, existían dos problemas con respecto a la confiabilidad de los datos:

- **Actividades cuasifiscales:** De todos los países de la muestra, se percibió que el 75% tenían actividades cuasifiscales conocidas realizadas fuera de los datos fiscales informados. Las más importantes eran los préstamos subvencionados o la recapitalización bancaria que se informó en el 50% de los países. También revistió importancia la práctica de los gobiernos que cobran precios más bajos que los del mercado por algunos bienes, como combustible, electricidad y agua, que se informó en el 44% de los países.
- **Discrepancia estadística:** Se determinó que el 35% de los países tenían una discrepancia significativa (superior al 1% del PIB) entre el balance general del gobierno y sus datos financieros para el nivel más alto informado de consolidación. Esas discrepancias significativas fueron particularmente comunes en América Latina

(el 80%) y en Asia y el Pacífico (el 50%). De este subconjunto, la discrepancia se solía atribuir a las diferencias en las bases contables y de cobertura entre las estadísticas monetarias y fiscales. Otra fuente de discrepancia era la presencia de operaciones extrapresupuestarias no recopiladas en los datos de ingresos y gastos.

### **E. Fuentes y gestión de los riesgos fiscales**

En la encuesta, también se solicitó a los economistas especializados en materia fiscal que identificaran las principales fuentes de riesgos fiscales en el país asignado y que evaluaran las prácticas de divulgación y gestión del riesgo fiscal.

Las **fuentes de riesgos fiscales** percibidas se presentan en el cuadro A3.

Con respecto a las prácticas de **divulgación y gestión del riesgo fiscal** del gobierno (cuadro A4), los economistas informaron lo siguiente:

- **Hipótesis macroeconómicas alternativas:** solo el 10% de los países de la muestra presenta hipótesis macroeconómicas alternativas y solo el 8% presentó hipótesis fiscales alternativas. En este marco, el 38% de los países avanzados y del G-20 ofrecieron hipótesis macrofiscales alternativas, frente al 6% en el caso de los países emergentes y 0% de los países en desarrollo.
- **Declaraciones de riesgo fiscal:** dos tercios de los países de la muestra no publicaron declaraciones de riesgo fiscal de ningún tipo. De los países que sí lo hicieron, la declaración de riesgo fiscal publicada más común fue una descripción cualitativa de los riesgos elaborada por el 23% de los países. Solo el 10% de los países de la muestra elaboró una declaración de riesgo fiscal cuantificada.

**Cuadro A3. Transacciones e instituciones como fuente de riesgo fiscal**

	Por transacción										Por institución						
	Impuestos y gasto presupuestados	Pensionarios no financiados	Gasto extrapresupuestario	Actividades cuasifiscales	Obligaciones por políticas sociales	Precios de productos básicos	Transacciones financieras	Garantías públicas	Asociaciones público-privadas	Otros	Gobierno central	Fondos extrapresupuestarios	Seguridad social	Niveles inferiores de gobierno	Empresas públicas no financieras	Sector financiero	Otros
<b>Por región</b>																	
África	75	25	58	67	17	92	17	42	33	25	92	33	17	8	75	25	0
Asia y el Pacífico	17	17	17	50	33	67	50	50	0	33	67	17	17	33	67	67	0
Europa	69	25	50	38	75	6	31	44	13	19	63	19	63	50	56	56	6
Oriente Medio y Asia Central	71	29	86	57	14	43	14	29	14	29	57	57	43	57	71	14	14
América Latina	43	43	43	71	57	43	29	71	0	0	43	29	57	14	57	29	0
<b>Por nivel de ingreso</b>																	
En desarrollo	63	29	58	54	29	67	29	46	21	25	71	33	29	33	75	38	4
Emergentes	56	25	50	63	56	25	25	50	0	13	63	31	44	31	56	44	6
Avanzados o G-20	63	25	38	38	63	25	25	38	25	25	63	13	75	38	50	38	0
<b>Todos</b>	<b>60</b>	<b>27</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>27</b>	<b>46</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>62</b>	<b>27</b>	<b>38</b>	<b>31</b>	<b>60</b>	<b>37</b>	<b>4</b>
Con programa	82	27	55	45	32	45	36	50	18	18	76	43	38	33	67	38	0
Sin programa	42	27	50	62	54	46	19	42	12	23	58	19	42	31	65	38	8

**Cuadro A4. Revelación y gestión del riesgo fiscal**

	Escenarios macroeconómicos alternativos	Escenarios fiscales alternativos	Estado cualitativo de riesgos fiscales	Estado cuantificado de riesgos fiscales	Otros	Ninguno
<b>Por región</b>						
África	0	0	8	0	0	92
Asia y el Pacífico	0	0	17	33	0	67
Europa	25	25	38	6	25	44
Oriente Medio y Asia Central	14	0	29	14	0	71
América Latina	0	0	14	14	0	71
<b>Por nivel de ingreso</b>						
En desarrollo	4	0	8	4	0	92
Emergentes	6	6	31	13	6	63
Avanzados	38	38	50	25	38	0
<b>Todos</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>67</b>
Con programa	14	10	24	5	5	76
Sin programa	4	4	19	12	12	62

## **ANEXO II: ANÁLISIS DE LOS IOCN FISCALES EN PAÍSES AFECTADOS POR LA CRISIS**

De los 10 países que tuvieron el mayor aumento en los pasivos públicos durante la crisis (véase el recuadro 2 del cuerpo principal), ocho realizaron un IOCN sobre transparencia fiscal en los ocho años anteriores. Este anexo resume una evaluación de resultados y recomendaciones de estos IOCN, con un particular énfasis en las siguientes preguntas:

- ¿Qué criterios se usaron en los IOCN para evaluar el nivel de transparencia que lograron los países? ¿Qué pruebas se ofrecieron para respaldar estas evaluaciones?
- En el IOCN, ¿se identificaron los problemas clave de transparencia revelados por la crisis? ¿Se le otorga la importancia suficiente a estos problemas? ¿Se analizó la gravedad relativa de estos problemas?
- Las autoridades, ¿implementaron las recomendaciones del IOCN? En los subsiguientes informes del Artículo IV, ¿se evaluó el progreso en la ejecución de las recomendaciones del IOCN?

### **Alemania**

Se realizó un IOCN de transparencia fiscal en Alemania en 2003. El informe señaló que Alemania había logrado un "alto nivel de transparencia fiscal", en términos generales, a través de un cuerpo integral, preciso y respetado rigurosamente de leyes y normas fiscales que asignan claramente funciones y responsabilidades a los distintos poderes y niveles del gobierno y establecen normas presupuestarias, contables y de presentación de informes en todos los niveles del gobierno que requieren la divulgación, no solo de ingresos y gastos en efectivo, sino también de pasivos contingentes, garantías, gasto fiscal y tenencia de acciones.

Al mismo tiempo, el IOCN destacó que la propiedad estatal de instituciones financieras está generalizada en todos los niveles de gobierno, y que estas instituciones suelen realizar actividades cuasifiscales. A modo de ilustración, el informe destacó que, en algunos casos, los préstamos no se sometían a una inspección estricta basada en la solvencia y que muchas instituciones financieras estatales seguían contando con una garantía del estado sobre todos sus pasivos, con lo que se obtenía una muy buena calificación crediticia. Aunque se encontró que las actividades cuasifiscales no parecían generalizadas, las autoridades no calcularon su costo ni las incluyeron en los documentos del presupuesto. Desde que se publicó el IOCN, muchas de las actividades cuasifiscales se transfirieron a bancos de desarrollo especializados.

El informe también subrayó que los documentos del presupuesto deberían ofrecer más información detallada sobre la estrategia, los riesgos y las tendencias estructurales en materia macrofiscal. Además, debido a la falta de un mecanismo legal para comprometer al gobierno a lograr sus metas generales de déficit y deuda, se necesitaba una mayor claridad en los documentos del presupuesto con respecto al desempeño frente a las obligaciones establecidas en el Tratado de Maastricht. Desde entonces, el tema ha sido abordado, en alguna medida, a través de la adopción del llamado "freno a la deuda" en la Constitución de Alemania.

No se mencionó la ejecución de las recomendaciones del IOCN en los subsiguientes informes del Artículo IV.

### **Francia**

Se realizó un IOCN de transparencia fiscal sobre Francia en el año 2000, seguido por tres actualizaciones en los cuatro años posteriores. El informe inicial mostró que Francia había logrado un alto nivel de transparencia fiscal y destacó los niveles elevados en la mayoría de los aspectos del código. El informe se enfocó en las mejoras recientes de la cobertura y la presentación de la información fiscal, con datos más detallados sobre los activos y pasivos del gobierno, así como también la divulgación de los pasivos contingentes, y el cambio en las normas contables para reflejar principios de devengado en varias áreas. La evaluación parece corroborada ampliamente durante la crisis, cuando casi todo el aumento en la deuda se debió al shock del producto, con relativamente poca influencia de factores relacionados con la transparencia.

A pesar de los resultados en su mayoría positivos, el informe identificó varias áreas en donde se podrían realizar mejoras, entre ellas: una mejor identificación y presentación de las actividades cuasifiscales en la elaboración del presupuesto; una mejor presentación de actividades fiscales que ocurre fuera del proceso de autorización, como la emisión de pasivos contingentes, la actividad cuasifiscal y el gasto fiscal; y una mejor conciliación de las políticas establecidas con los resultados a nivel gubernamental general. Los informes no ofrecieron un panorama real de la magnitud o la prioridad de estos problemas ni de cómo resolverlos.

Muchos de estos problemas se trataron en LOLF, que entró en vigencia plenamente el 1 de enero de 2006. Además de las asignaciones anuales, el gobierno se debe comprometer con un marco plurianual, cuyos detalles se ofrecen en el informe económico, social y financiero adjunto a la Ley de Presupuesto. La primera ley de marco financiero plurianual se adoptó en 2009. El LOLF también fortalece las facultades de supervisión del parlamento, confirma la implementación de contabilidad de base devengado y amplía los requisitos de información.

Las actualizaciones del IOCN ofrecieron detalles sobre mejoras en el sistema francés, a partir de la aprobación del LOLF, particularmente sobre un mejor análisis de los impuestos y las cargas sociales (actualizaciones de 2001 y 2002), el análisis de los gastos (actualización del 2004), el principio de sinceridad (actualización del 2002) y asignación de gastos basada en los resultados (actualización del 2001). Sin embargo, las actualizaciones tendían a enfocarse en las acciones que había tomado el gobierno, con poco seguimiento respecto de las áreas problemáticas que se habían identificado en el informe inicial. Las recomendaciones del IOCN se presentaron en los informes siguientes del Artículo IV.

## **Grecia**

Entre 1999 y 2006, el personal técnico del Fondo elaboró seis IOCN sobre transparencia fiscal, que incluían dos informes completos y cuatro actualizaciones. El informe IOCN "experimental" de 1999 en general elogiaba el progreso que habían logrado las autoridades en varias áreas. Recomendaba clarificar el tratamiento de las empresas públicas, la inversión, las actividades cuasifiscales y los activos estatales, con una clara declaración de la base contable subyacente en el presupuesto y los estados financieros auditados presentados al parlamento. Además, recomendó "un análisis integral de la sostenibilidad de la posición fiscal del gobierno en el informe del presupuesto". El informe completo del 2005, aunque mencionaba que Grecia había avanzado en el cumplimiento de los requisitos del código de transparencia fiscal en el área de disponibilidad pública de la información, expresó preocupación por varias deficiencias específicas, como la falta de un presupuesto consolidado que cubriera los gastos ordinarios, la inversión y los gastos militares; una gran cantidad de fondos extrapresupuestarios; cobertura, puntualidad y confiabilidad inadecuadas de los informes fiscales generales del gobierno; falta de control sobre compromisos de gastos y atrasos; evaluación inadecuada del riesgo fiscal; y falta de un análisis o control sistemático de los objetivos de la política fiscal. Aunque los IOCN identificaron muchas de las deficiencias que contribuyeron a la crisis fiscal en Grecia, no se intentaron cuantificar y calcular los costos fiscales relativos.

Entre 1999 y 2005, los informes del Artículo IV elaborados por el personal técnico del Fondo sobre Grecia, constantemente informaron sobre recomendaciones clave de los IOCN, sin un seguimiento claro de la ejecución. El informe del Artículo IV de 1999, elaborado por el personal técnico, resumió las recomendaciones del IOCN de ese año. El informe de 2004 hizo hincapié en la necesidad de datos fiscales puntuales y precisos e instó al gobierno a reforzar la integridad de las cuentas fiscales. Por último, el informe de 2005 contenía un recuadro con las recomendaciones clave de la reevaluación del 2005, que se publicó como documento independiente. Sin embargo, después del 2005, se prestó menos atención a los problemas de transparencia fiscal y en los informes del Artículo IV no se mencionaron los resultados del IOCN ni se solicitó que se continuara con el seguimiento.

## **Países Bajos**

Se realizó un IOCN de transparencia fiscal sobre los Países Bajos en diciembre de 2005. El IOCN mostró que los Países Bajos cumplieron o superaron las buenas prácticas en relación con los cuatro principios generales del Código. Al mismo tiempo, el IOCN mencionó que los Países Bajos debían asegurar una presentación de informes fiscales congruentes a nivel del gobierno general para facilitar el cumplimiento de ESA 95, hacer más hincapié en el análisis y presentación de informes de los temas fiscales en el sector del gobierno local, y controlar más estrictamente las decisiones financieras de los ministerios competentes, en particular, con respecto a las asociaciones público-privadas. El IOCN no incluía un análisis explícito del vínculo entre el sector fiscal y el financiero más allá de la relación entre gobierno y empresas financieras estatales, que funcionaban en su mayoría en segmentos del mercado



especializados con cierto nivel de actividad cuasifiscal. La propiedad estatal de algunos bancos también implicaba una garantía implícita para sus actividades de financiamiento.

El Artículo IV de 2006 resumió las recomendaciones del IOCN y mencionó que un grupo de trabajo oficial está estudiándolas y contemplando una estrategia fiscal. El Artículo IV de 2007 reiteró el mensaje principal del IOCN y mencionó que muchos de los nuevos ajustes en el marco fiscal están en consonancia con recomendaciones anteriores del personal técnico, pero no directamente relacionados con ninguna recomendación específica del IOCN.

### **Portugal**

Se realizó un IOCN sobre Portugal en 2003. El informe final mencionó que Portugal cumplía con los requisitos del código de transparencia fiscal en varias áreas y que había hecho un avance significativo en el fortalecimiento de la gestión y la transparencia fiscal. Para justificar esta evaluación, el informe mencionó, en términos generales, que la asignación de responsabilidades entre distintos niveles del gobierno estaba bien definida y las relaciones fiscales intergubernamentales se basaban en principios relativamente estables. El informe también mencionó que el proceso presupuestario se basaba en un marco legal claro y que se aplicaban mecanismos adecuados de control externo e interno de las operaciones gubernamentales. Además, el informe elogió el nuevo marco de legislación presupuestaria para la mejora de los requisitos de coordinación fiscal, contables y de presentación de informes en todos los niveles del gobierno general.

Sin embargo, el informe también identificó varias deficiencias reveladas por la crisis, por ejemplo: i) falta de enfoque en las instituciones de la periferia del sector del gobierno general, como asociaciones público-privadas y empresas estatales, que posteriormente se reclasificaron dentro del gobierno general, ii) falta de un marco presupuestario sólido a mediano plazo, que causó una diferencia fiscal continua en toda la década ya que se fallaba continuamente en el cumplimiento de los objetivos fiscales a más largo plazo y iii) debilidad en la ejecución presupuestaria, la presentación de informes y los procesos contables, que causó una acumulación grande e inadvertida en los atrasos de los gastos.

El informe del Artículo IV de 2003 mencionó brevemente que la ejecución de las recomendaciones del IOCN podría facilitar el logro eficiente de los objetivos fiscales.

### **España**

El IOCN de transparencia fiscal de 2005 sobre España observó que se había realizado un progreso significativo en el fortalecimiento de las instituciones fiscales y en la divulgación de información sobre las operaciones del gobierno. También señaló que el marco legal definía claramente el alcance y las responsabilidades del gobierno general y los subsectores, incluidas las relaciones con las empresas públicas.

Sin embargo, el IOCN planteó preocupaciones por la falta de puntualidad en la información sobre las decisiones fiscales y las cuentas del nivel subnacional. Para tratar estos problemas,

se recomendó cuantificar sistemáticamente los costos fiscales a mediano y largo plazo y los riesgos relacionados con varias formas de asociaciones público-privadas en todos los niveles del gobierno, divulgarlos con transparencia en la documentación presupuestaria y tenerlos en cuenta en los escenarios fiscales y las proyecciones a largo plazo. El informe también recomendó mejorar el análisis sobre los riesgos y contingencias fiscales desarrollado en los documentos presupuestarios.

En el Artículo IV de 2006 se señaló que, aunque se había avanzado en la ejecución de algunas de las recomendaciones del IOCN de 2005, todavía faltaba mucho por realizar en cuanto a la puntualidad y el alcance de la publicación de los datos fiscales del gobierno del territorio, en particular sobre la ejecución presupuestaria, las actividades cuasifiscales y los pasivos contingentes. En el Artículo IV de 2007 se reiteró las recomendaciones del IOCN de 2005 mencionando que el fortalecimiento de la transparencia y el control sigue siendo el medio más efectivo para asegurar la disciplina fiscal en los niveles regional y local del gobierno.

### **Reino Unido**

Se realizaron los primeros IOCN "experimentales" sobre el Reino Unido en marzo de 1999, que cubrían ocho códigos y normas, entre ellas la transparencia fiscal. Aunque se expuso brevemente que el Reino Unido había logrado un "nivel muy alto de transparencia", no quedaba claro qué norma absoluta o comparativa se utilizó para fundamentar este resumen de la evaluación.

Aunque el informe planteó una preocupación por el hecho de que no se incorporaban en el presupuesto estimaciones de los pasivos contingentes, el gasto fiscal y las actividades cuasifiscales, no hubo ningún intento por calcular la importancia de estos riesgos fiscales: solo se limitó a afirmar que "no eran significativos". No se discutió explícitamente la exploración limitada de escenarios macrofiscales alternativos por parte del gobierno del Reino Unido, los grandes pasivos contingentes implícitos en el sector financiero privado interno ni la creciente exposición a los pasivos de las asociaciones público-privadas que se revelaron durante la crisis.

El siguiente Artículo IV, publicado en 2000, observó al IOCN de 1999 y notó que había mejorado la transparencia fiscal desde la última evaluación, por ejemplo, a través de una presentación de informes más completos sobre el gasto fiscal en los documentos presupuestarios. Sin embargo, en el Artículo IV también se hizo hincapié en que se necesitaban mejoras en el área de presentación de informes presupuestarios. En particular, se observó que la ausencia de informes regulares del desempeño fiscal del tesoro durante el año en comparación con las expectativas, dificultaba la evaluación pública de los aspectos fiscales.

## **Estados Unidos**

El IOCN de 2003 sobre Estados Unidos mostró que "cumple plenamente con la mayoría de los elementos del Código del Fondo y establece normas de mejores prácticas en muchas áreas". Elogió la claridad de las funciones y las responsabilidades de conformidad con la Constitución de Estados Unidos, la apertura del proceso presupuestario y la calidad y el alcance de la documentación presupuestaria, incluido un análisis detallado de sensibilidad.

Sin embargo, el IOCN también identificó varias debilidades, como una preocupación por la falta de claridad en la dirección a más plazo largo de la política fiscal, la complejidad del proceso presupuestario del Congreso y la necesidad de brindar más información sobre los costos y riesgos relacionados con las empresas patrocinadas por el Estado, como Fannie Mae y Freddie Mac, y otros pasivos contingentes. Desde el IOCN, hubo poco avance concreto para tratar estas debilidades a pesar de la cantidad de intentos por parte de la administración, el Congreso y terceros. En el surgimiento de la crisis, estos tres problemas complicaron los esfuerzos de la administración en la formulación de política fiscal.

El informe de 2003 del personal técnico del Fondo sobre el Artículo IV, incluía un recuadro con las recomendaciones más importantes de la evaluación del IOCN y los informes posteriores del Artículo IV plantearon preocupaciones por las empresas patrocinadas por el Estado y los problemas institucionales.

## Bibliografía

- Alt J.E., and D. D. Lassen, 2006, "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries," *European Economic Review*, Volume 50, Issue 6, pp. 1403–39.
- Arbatli, Elif, and Julio Escolano, 2012, "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings" IMF Working Paper No. 12/156 (Washington: International Monetary Fund).
- Cebotari, Aliona, 2008, "Contingent Liabilities: Issues and Practice," IMF Working Paper No. 08/245 (Washington: International Monetary Fund).
- Dabla-Norris, E., and others, 2010, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries," IMF Working Paper No. 10/80 (Washington: International Monetary Fund).
- Dalton, John, and Claudia Dziobek, 2005, "Central Bank Losses and Experiences in Selected Countries," IMF Working Paper No. 05/72 (Washington: International Monetary Fund).
- Eurostat, 2010, "Information Note on Greek Fiscal Data," November 15.
- \_\_\_\_\_, 2011a, EDP Dialogue Visit to Ireland, November 16–17, 2011, published March 18, 2011 (Luxembourg: Eurostat).
- \_\_\_\_\_, 2011b, EDP Dialogue Visit to Spain, February 17–18, 2011, published November 22, 2011 (Luxembourg: Eurostat).
- \_\_\_\_\_, 2011c, "Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA95," (Luxembourg: Eurostat, 2<sup>nd</sup> ed.).
- Gelos, G., and S. Wei, 2005, "Transparency and International Portfolio Holdings," *The Journal of Finance*, Vol. LX No. 6, pp. 2987–3020.
- Glennerster, R., and Y. Shin, 2008, Does Transparency Pay? *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 55, No.1, pp. 183–209.
- Hameed, F., 2005, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," IMF Working Paper No. 05/225 (Washington: International Monetary Fund).
- International Budget Partnership (IBP), 2010, *Open Budget Survey*. Available via the Internet: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

- International Federation of Accountants (IFAC), 2008, “IPSAS Adoption by Government”  
Available via the Internet:  
[http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/IPSASB\\_Adoption\\_Governments.pdf](http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/IPSASB_Adoption_Governments.pdf)
- International Monetary Fund (IMF), 2001, *Government Finance Statistics Manual, 2001*,  
(Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2003, *United States: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency*, IMF Country Report No. 03/243 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2007a, *Guide on Resource Revenue Transparency* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2007b, *Manual on Fiscal Transparency* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2007c, *The Special Data Dissemination Standard: Guide for Subscribers and Users*  
(Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010b, “Government Finance Statistics to Strengthen Fiscal Analysis,” SM/10/43  
(Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010c, *United Arab Emirates—Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*,  
IMF Staff Country Report No. 10/42 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2010d, *Zimbabwe—Staff Report for the 2010 Article IV Consultation*, IMF Staff  
Country Report No. 10/186 (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011a, *2011 Review of the Standards and Codes Initiative*, (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011b, *2011 Triennial Surveillance Review and Review of the 2007 Decision:  
Concept Note* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011c, *Report of the Joint Task Force of the IMF and the International Public Sector  
Accounting Standards Board (IPSASB)—Financial Reporting of Public Interventions  
to Assist the Financial Sector*,” SM/10/259.
- \_\_\_\_\_, 2011d, *World Economic Outlook (WEO)*, April (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2011e, *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* (Washington).
- \_\_\_\_\_, 2012a, *Fiscal Monitor—Balancing Fiscal Policy Risks*, April (Washington).

\_\_\_\_\_, 2012b, *Fiscal Safeguards* (Washington).

\_\_\_\_\_, Forthcoming, “IMF Budget Institutions Database,” (Washington).

INTOSAI Public Debt Committee, 2003, “Fiscal Exposures: Implications for Debt Management and the Role for SAIs,” International Organization of Supreme Audit Institutions, available online at:  
[http://www.issai.org/media\(229,1033\)/ISSAI\\_5430E.pdf](http://www.issai.org/media(229,1033)/ISSAI_5430E.pdf)

IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), 2000a, IPSAS 1: Presentation of Financial Statements.

Irwin, Timothy, 2012, “Accounting Devices and Fiscal Illusions,” IMF Staff Discussion Note 12/02 (Washington: International Monetary Fund).

Koen, V., and P. van den Noord (2005), “Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting,” OECD Economics Department Working Papers, No. 417, (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).

Khan, Abdul, and Stephen Mayes, 2009, “Transition to Accrual Accounting,” IMF Technical Note and Manual 09/02 (Washington: International Monetary Fund).

Lane, Timothy D., and others, 1999, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Occasional Paper No. 178, (Washington: International Monetary Fund).

MacKenzie, G.A., and Peter Stella, 1996, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper No. 142, (Washington: International Monetary Fund).

Organization for Economic Cooperation and Development, 2007, “OECD Budget Practices and Procedures Database,” (Paris).

Petrie, Murray, 2003, “Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society,” IMF Working Paper No. 03/199, (Washington: International Monetary Fund).

United States, Congressional Budget Office (CBO), 2009, *The Budget and Economic Outlook: An Update*. (Washington).

United States, Office of Management and Budget (OMB), 2012, *Analytical Perspectives: Budget of the US Government*, (Washington).

United States, Department of the Treasury, 2012, *2011 Financial Report of the United States Government*, (Washington).

Wickens, T., 2008, "Nonfinancial Public Sector Statistics-Consolidation," *Government Finance Statistics Manual 2011 Companion Material*, (Washington: International Monetary Fund).

Weber, Anke, 2012, "Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison," IMF Working Paper No. 12/39, (Washington: International Monetary Fund).