



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Lineamientos para Construir un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MTFF)

Proyecto de Reform Fiscal en Angola

Diciembre 2006

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Development Alternatives, Inc.

Lineamientos para Construir un Marco Fiscal de Mediano Plazo

Proyecto de Reforma Fiscal en Angola

Preparado por Mark Gallagher
Jefe de Proyecto
Reforma Fiscal en Angola
y Economista Principal
de Development Alternatives, Inc.

Diciembre de 2006

Diciembre 2006

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Development Alternatives, Inc.

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development, the United States Government, or the Government of the Republic of Angola..



Contendio

INTRODUCCIÓN	1
FORMATO DE MTFF	1
LOS PRODUCTOS DESEADOS DEL MTFF	2
LOS INSUMOS DEL MTFF	2
Proyecciones Macroeconómicas	2
Ingresos del Sector Gubernamental	3
Deuda pública	4
MANUALES	4

Siglas

DAI	Development Alternatives, Inc.
GEREI	Oficina de Estudios Económicos y Relaciones Internacionales
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MTFF	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MTEF	Marco de Gastos de Mediano Plazo
MTBF	Marco de Presupuesto de Mediano Plazo
UPF	Unidad de Programación Fiscal
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional

INTRODUCCIÓN

La USAID está financiando un proyecto de asistencia técnica en colaboración con el Ministerio de Finanzas (MINFIN) de Angola en el área de mejoramiento de las estadísticas fiscales y el manejo macro-fiscal. Una de las herramientas principales que se requiere para el manejo macro-fiscal es el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MTFF). El proyecto se concentra en trabajar a la par con colegas de la Unidad de Programación Fiscal (UPF) lo cual es componente de la Oficina de Estudios Económicos y Relaciones Internacionales (GEREI) en el MINFIN.

El MTFF es una herramienta que se aplica en varios países del mundo para vincular el desempeño macroeconómico con las políticas fiscales a nivel agregado. Cualquier MTFF requiere de insumos que vienen de distintas organizaciones, normalmente parte del aparato gubernamental o estatal, como por ejemplo, cuentas nacionales hechos y mantenidos por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). También, en Angola, las proyecciones macroeconómicas son producto y responsabilidad del Ministerio de Planificación.

El trabajo se hará con el grupo de consultores de la DAI trabajando con los funcionarios de la UPF. El trabajo se puede dividir en varios enfoques, como, por ejemplo: macroeconomía y la consistencia, ingresos del estado o del gobierno, la deuda, los gastos de capital y el programa de inversión pública, y la integración. En cuanto la integración, eso significa la integración de todos los componentes del MTFF en un solo cuaderno electrónico. El trabajo de integración debe ser hecho por una sola persona (Dr. Paul Beckerman) quien al mismo tiempo trabajará como líder global del trabajo de construir el MTFF.

Este documento sirve de guía para el equipo de consultores y colegas de la UPF.

FORMATO DE MTFF

El formato del MTFF es importante porque aunque los conceptos de este tipo de herramienta son complejos y requieren conocimientos de macroeconomía y de las finanzas públicas, el uso del modelo por personas con el conocimiento técnico debería ser directo, obvio y intuitivo. El formato del modelo global y de las hojas específicas puede facilitar este uso.

El modelo debería abarcar las siguientes características:

1. El modelo contiene macros de Excel que facilitan la entrada de los supuestos y la actualización de los datos de base. Por ejemplo, macros que pueden ser de utilidad son los que imprimen páginas o para guiar al usuario o al técnico en la aplicación o alimentación del modelo.
2. El modelo contiene gráficos, como flechas y cajas, para indicar el uso de cada hoja, el donde colocar información, instructivos para el usuario y el técnico, y los avisos de operaciones que se debe evitar.
3. El modelo electrónico sigue en formato intuitivo del usuario, no del constructor del modelo.

4. El modelo es económico en el uso de colores.
5. Excel permite la inserción de notas, y los constructores del modelo debe aprovecharse de esta facilidad para que sea de más utilidad par el usuario.

LOS PRODUCTOS DESEADOS DEL MTFF

Los productos o resultados programados que el MTFF debe producir son los siguientes:

1. El paquete global de los recursos financieros disponibles al sector gubernamental.
2. El gasto total del sector gubernamental.
3. El gasto corriente global.
4. Los salarios y remuneraciones totales.
5. Las transferencias hacia fuera del sector gubernamental.
6. El pago de intereses que debe hacer el sector gubernamental.
7. La cuenta corriente o sea el balance corriente (superávit o déficit) del sector.
8. El gasto capital del sector.
9. El balance global, déficit o superávit.
10. El financiamiento neto del sector (puede ser positivo o negativo)
11. Las amortizaciones programadas pasivas (de la deuda actual).
12. Las amortizaciones programadas activas (resulta de los cambios en la deuda actual que resulta de la nueva programación fiscal)
13. Los desembolsos de nuevos préstamos, bonos, o otros

LOS INSUMOS DEL MTFF

Los insumos del MTFF son varios y vienen de varias organizaciones. El equipo de trabajo debe evitar la duplicación de esfuerzos y hasta lo máximo aprovecharse de los esfuerzos de las otras organizaciones.

Proyecciones Macroeconómicas

El Banco Nacional de Angola (BNA) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se encargan de hacer las proyecciones plurianuales de las cifras macroeconómicas. Es importante entender que estas no son simplemente proyecciones sino son metas basadas en expectativas de algunas variables exógenas vinculadas con expectativas de crecimiento económico y algunos componentes de la economía.

Estas proyecciones y metas de la macroeconomía deben ser incorporadas en un marco de consistencia que asegure que las variables y cuentas se cuadran de forma consistente con el sistema de cuentas nacionales.

Para nuestros propósitos sería de máxima utilidad si pudiéramos conseguir los datos en términos nominales y en precios (o dólares) constantes. Los datos o productos deseados para nuestros propósitos incluyen:

1. Producto Interno Bruto
2. Las cuentas de demanda, específicamente:
 - a. Consumo privado
 - b. Consumo gubernamental
 - c. Inversión privada
 - d. Inversión gubernamental
 - e. Exportaciones de bienes y servicios
 - f. Importaciones de bienes y servicios
 - i. Petrolíferos
 - ii. No-petrolíferos
3. Los sectores (el Valor Agregado) más importantes y relevantes, como:
 - a. Petróleo
 - b. Agricultura
 - c. Transporte y comunicaciones
 - d. Administración pública (equivalente a salarios y remuneraciones del sector público o gubernamental).
4. Los ingresos, como:
 - a. Remuneraciones totales en la sociedad.
 - b. Superávit operacional de las empresas
 - c. Otros retornos a capital.
5. Otros resultados incluyen el ahorro nacional y doméstico.

Ingresos del Sector Gubernamental

Los ingresos son de tres tipos: petrolíferos, tributarios y no tributarios. Es nuestro entender que ya existe un modelo de los ingresos petrolíferos producido con asistencia técnica de la Universidad de Aberdeen en Scotia. El equipo de MTFF debe conseguirse copia del modelo, o por lo menos documento que explica el modelo y las proyecciones que salen del modelo, para incorporarlas como insumo bruto al MTFF.

Es también nuestro entender que el MINFIN y el gobierno general no se dispone de un modelo de los ingresos tributarios y los otros ingresos no tributarios. En el caso de no existir

un modelo de proyección de ingresos tributarios y no tributarios el Equipo de MTFF armará su propio modelo.

El Modelo de las proyecciones de ingresos tendrá los siguientes productos o resultados:

1. Proyecciones pasivas y activas de los ingresos totales no petrolíferos.
2. Proyecciones pasivas y activas de los distintos ingresos particulares.
3. Capacidad de cambiar los bases tributarios efectivos para simular cambios en la política tributaria o medidas administrativas.
4. Capacidad de simular cambios en las tasas nominales según cambios en la legislación tributaria.

El modelo de ingresos se basará en el análisis histórico de los componentes del sistema y sus bases tributarias o los Proxy de la base tributario.

El modelo debe ser armado con plena colaboración de la Administración Tributaria y el proyecto de análisis tributario.

Deuda pública

El MTFF requiere de información sobre el stock y los flujos de la deuda del gobierno. La Dirección General de Tesoro en el MINFIN tiene los datos de la deuda externa mientras que el Banco Nacional de Angola (BNA) cuenta con los datos de la deuda externa. Estas dos fuentes de información sirven de base para el MTFF, pero el modelo de MTFF tiene que calcular cambios en la deuda y el servicio de la deuda pública según el comportamiento fiscal global y las necesidades de nueva financiación o la reducción acelerada en el stock de la deuda según políticas de generar superávits fiscales globales.

MANUALES

El equipo de trabajo debe preparar un manual del usuario y un manual técnico. O, puede producir un solo manual con ambos, lo del usuario y lo del técnico.

El manual del usuario se hace para los usuarios no técnicos que solamente necesitan saber como alimentar la base de datos, como entrar nuevos supuestos, como producir simulaciones, y como imprimir cuadros y gráficos.

El manual técnico explica con precisión la lógica interna del modelo, las fuentes de información, las ecuaciones y relaciones dentro del modelo, y señalar metodologías para expandir la cobertura del modelo y mejorar el banco de datos.

Estructura de MTFF

