



RESULTADOS DEL BIRF

Brasil: Servicios públicos reciben bienvenido impulso por mejor gestión de la deuda

DESAFÍO

En la última mitad de los años noventa, el endeudamiento de Brasil sumaba US\$600.000 millones o el 48% del producto interno bruto (PIB), en comparación con US\$450.000 millones (40% del PIB) a principios de esa misma década. Gran parte de este incremento se debía a la complicada composición de los pasivos, conforme a la cual cualquier devaluación del tipo de cambio o alteración en las tasas de interés se traducían en más compromisos. De hecho, la deuda aumentó al 6,4% del PIB en ese decenio.

En ese contexto, el desafío era mejorar la gestión para reducir las vulnerabilidades macroeconómicas, en especial aquellas que surgían de la administración de los activos y pasivos fiscales. Ello también era necesario para complementar las reformas fiscales adoptadas por el Gobierno en los primeros años de la década de 2000. Con el fin de disminuir los riesgos generados por la combinación del endeudamiento –a la vez de gran envergadura y difícil de manejar– las autoridades intentaron introducir mejoras técnicas, tecnológicas e institucionales en materia de gestión.

Una parte importante del problema era de naturaleza institucional. A fines de los años noventa, el país funcionaba dentro de un marco ad hoc para la administración de los pasivos en el cual el Banco Central y la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) tenían responsabilidades diferentes pero a veces, superpuestas. El sistema se caracterizaba por la falta de integración y, en ocasiones, la aplicación de objetivos incompatibles. La ausencia de esquemas de información confiables y la escasa capacidad técnica, institucional y de gobierno dificultaba aún más la aplicación de políticas de gestión que ya eran engorrosas.

En América Latina y en muchos otros países no existían modelos al respecto. Por ello, el Gobierno de Brasil, con la ayuda del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se puso manos a la obra para crear un marco de gestión de la deuda de nivel mundial. Par lograr el objetivo, los funcionarios del BIRF y de la Tesorería brasileña trabajaron con un consorcio de consultores del sector privado. El posterior éxito de la iniciativa se tradujo literalmente en el ahorro de millones de dólares que el Gobierno destina hoy en día a mejorar la vida de todos los brasileños.

RESULTADOS

El panorama económico del país se alivió notablemente y las mejoras en esta materia fueron decisivas. La caída en los costos de financiamiento, de casi el 3% del PIB, generó ahorros que se usan en el mejoramiento de los servicios públicos. Naturalmente, es difícil medir el grado en que estos avances –y la parte que le cupo al BIRF en los últimos años–, contribuyeron al sólido desempeño económico de Brasil, pero resulta indudable que los costos de financiamiento del país disminuyeron en forma clara y significativa. Por ejemplo:

- Las tasas de interés pagadas por los bonos del Estado cayeron a un promedio del 12% en los últimos tres años (a partir del 24% a principios de la década de los años 2000).
- Las tasas de interés externas por estos bonos cayeron del 9% al 5% durante el mismo período.
- La composición de la deuda mejoró notablemente. En 2002, el 35% de los pasivos brasileños estaba vinculado a divisas, mientras que en 2008 el país se había constituido en un acreedor neto en esta clase de endeudamiento. Los compromisos con tasas de interés variable disminuyeron del 42% a fines de 2002 al 31% en 2008, mientras que la proporción de aquellos con tasas de interés fija habían aumentado de apenas el 2% al 27% en ese mismo período. Entre 2002 y 2008, los



vencimientos promedio se incrementaron de 11 meses a 27 meses.

- En términos generales, los pagos de intereses disminuyeron del 9% del PIB en 2002 a menos del 6% en 2008.

Al disminuir las obligaciones resultantes del servicio de la deuda, el Gobierno de Brasil pudo reasignar recursos equivalentes al 3% del PIB a la expansión y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos. En particular, la puesta en marcha de modernos esquemas de transferencias en efectivo condicionadas y mejoras en educación y salud contribuyó a una drástica caída en la pobreza (del 34% en 2002 al 24% en 2008).

Por otra parte, la mayor eficiencia en la gestión del endeudamiento público ayudó al país a sortear la gravedad de la crisis financiera mundial. El cambio en la composición de sus pasivos –sobre todo convertirse en un acreedor neto en obligaciones nominadas en dólares– significó que la reciente devaluación de la moneda local sirviera para reducir el valor de la deuda fiscal del 42% del PIB en agosto de 2008 al 38% en diciembre del mismo año. El efecto positivo en el endeudamiento es la recompensa por la estrategia adoptada a partir de 2003 orientada a reducir la exposición a crisis en el tipo de cambio y aumentar las reservas internacionales.

En vista de las sólidas bases macroeconómicas creadas en los pasados 10 años hasta 2008, Brasil obtuvo la calificación de apto para la inversión otorgada por Standard & Poor's, Fitch y, en 2009, por Moody's Investors Service. Los tres organismos de clasificación de valores mencionaron la prudencia de las políticas de gestión del endeudamiento aplicadas por el país como un motivo clave para elevar su categoría previa de apto para inversión especulativa. Pero obviamente, el efecto más gravitante de este éxito es la disminución en los costos de financiamiento.

Hoy en día, el manejo de la deuda en Brasil se considera una práctica óptima. Una sola entidad está a cargo del diseño y ejecución de las estrategias de financiamiento y esta función ya no es compartida por la STN y el Banco Central. La primera entidad cuenta con oficinas administrativas, intermedias y directivas de nivel superior a cargo de un sistema integral de gestión sobre la base de información precisa y en tiempo real. Por consiguiente, está en condiciones de elaborar planes anuales y estrategias a mediano

plazo con metas específicas respecto de la composición y es la única responsable de ejecutarlos. El Instituto Internacional de Finanzas reconoció estos logros y posicionó al país, junto con la Secretaría y el Banco Central, en el primer lugar de un grupo de 30 mercados emergentes por sus servicios de relaciones con inversionistas (Brasil fue el único país que obtuvo una puntuación perfecta) y la calidad de las estadísticas sobre la deuda producidas y publicadas.

Los avances observados en esta materia a nivel federal, que contó con el apoyo directo del Préstamo de Asistencia Técnica en Gestión Fiscal y Financiera (FFMTAL, por sus siglas en inglés) del BIRF, explican parte de estos logros. Particularmente, la institución y especialistas internacionales ayudaron a diseñar la organización y la estructura interna para la toma de decisiones de la Oficina de Gestión de la Deuda. El Banco, en tanto, trabajó con las autoridades en el tema de transferir directamente a la STN las responsabilidades por la gestión de los pasivos y los acuerdos institucionales entre esta y el Banco Central. Junto con el fuerte ajuste fiscal, la flexibilidad del tipo de cambio y el sistema orientado a controlar la inflación, la composición más favorable de los pasivos también fue fruto de las mejores capacidades institucionales y técnicas de la entidad.

Según se menciona más arriba, el rol de la operación del FFMTAL del Banco en estos logros es difícil de cuantificar. Del mismo modo, sería prácticamente imposible discernir y estimar el impacto neto de una organización y marco de gestión con mayor profesionalismo en la toma de decisiones más informadas tanto a nivel estratégico como operacional. Sin embargo, para apreciarlo en su justo valor, el nivel de endeudamiento de este país era de 1,5 billones de reales en octubre de 2009. Si tan sólo el 0,1% de la mejora en el valor de la deuda hubiera sido el resultado de las profundas y extensas reformas descritas más arriba, el ahorro anual ascendería a 140.000 millones de reales en un solo año. Y si fuese apenas el 0,01%, el ahorro de todos modos sumaría 14.000 millones de reales anuales.

Más importante aún, la menor vulnerabilidad a perturbaciones que se logró gracias a la estrategia de gestión activa ayudó a la nación a absorber el impacto de la crisis y pavimentó el camino para una rápida recuperación. La magnitud de los



riesgos fiscales, por una parte, y los ahorros potenciales, por la otra, justifican ampliamente que el Banco concentrara sus esfuerzos en aspectos como gestión del endeudamiento, asistencia técnica antes de conceder préstamos y apoyo a largo plazo en la preparación del crédito y su implementación.

La posterior solicitud del país de recibir fondos para la fase final en el marco del programa del BIRF es una prueba adicional de que el Gobierno también reconoce la importancia de esta labor. La estrategia y puesta en marcha de las reformas se realizó con apoyo del préstamo FFMTAL, el que incluyó supervisión técnica y fiduciaria y cubrió un período de siete años (incluidas dos extensiones). En mayo de 2009, el Banco aprobó fondos para una fase de desarrollo final que abarca un año adicional de trabajo.

Por último, las actividades de capacitación y divulgación contenidas en el programa de reformas facilitaron un intercambio permanente con universidades y transformaron a la unidad de la STN a cargo en un centro de excelencia en temas de metodologías de administración, gestión de riesgos y otras herramientas cuantitativas. La calidad de los informes sobre estrategias ante los compromisos, planes anuales de financiamiento y otros documentos producidos por el equipo responsable demuestran el profesionalismo de las políticas de recursos humanos que sustentan directamente esta unidad.

ESTRATEGIA

El Ministerio de Hacienda se acercó al Banco en 1999 y solicitó asistencia para asumir y modernizar esta función. La institución trabajó intensamente con personal de la STN durante dos años en la preparación de un marco especial que cumpliera con las mejores prácticas internacionales. Para esta actividad, el BIRF asignó personal de alto nivel de sus propios equipos de tesorería, mercados de capital y administración económica. El grupo trabajó con el Gobierno de Brasil en el diseño de una estrategia para mejorar las capacidades correspondientes de la Secretaría del Tesoro Nacional, la cual se basó en tres componentes principales.

En primer lugar, se crearía un sistema integrado de gestión del endeudamiento que vincularía los ámbitos presupuestario, financiero y de activos y

pasivos en un formato electrónico para asegurar la disponibilidad de información en tiempo real. Ello permitiría a los funcionarios de la Secretaría contar con un prototipo de una herramienta integrada para tales fines.

El segundo componente mejoraría los planes institucionales para perfeccionar las estructuras de buen gobierno y de toma de decisiones orgánicas para la gestión de los pasivos e incluiría la reforma de las funciones administrativas, intermedias y directivas.

El tercero actualizaría las capacidades analíticas de la STN para elaborar indicadores de referencia para la cartera, gestionar los riesgos e identificar estrategias óptimas. Además, el BIRF ejerció una función mediadora entre la Secretaría y el Banco Central, la que permitió transferir gradual y coordinadamente las responsabilidades correspondientes a la primera.

Por otra parte, el desafío era hacer todo esto de manera sistemática y oportuna usando un préstamo del BIRF, en este caso el Préstamo para Asistencia Técnica sobre Gestión Fiscal y Financiera (FFMTAL), como medio para evaluar en todo el mundo prácticas óptimas a nivel orgánico, de procedimientos y sistemas.

Especialistas del Banco trabajaron intensamente con Brasil en la creación de un programa sistemático y riguroso. Entre 1999 y 2002, la institución preparó en forma paralela un Préstamo Programático para fines de ajuste en apoyo de la reforma fiscal (PFRSAL, por sus siglas en inglés) para mejorar el desempeño fiscal incentivando la responsabilidad del Estado y una mejor gestión. Como resultado, en 2001 se aprobó un préstamo de asistencia técnica para ayudar al Gobierno a lograr los objetivos generales establecidos en el PFRSAL. Ese mismo año se autorizó la operación del FFMTAL por US\$8,9 millones en apoyo de cuatro pilares clave: fortalecimiento del marco presupuestario basado en resultados; gestión de la deuda; Ley sobre Responsabilidad Fiscal, y administración financiera.

En relación con la gestión de la deuda, el Banco proporcionó asistencia técnica en la elaboración de los términos de referencia para una batería de asesores a cargo de revisar la organización y los procesos. Asimismo, se decidió crear un sistema de



administración propio en lugar de adaptar alguno existente, reconociendo así las necesidades complejas y únicas del país en esta materia. En cada paso, la institución apoyó a la Secretaría del Tesoro y actuó con la debida diligencia para asegurar que se procurara y llevara a cabo el trabajo en conformidad con las demandas de Brasil. Resulta significativo que la STN haya solicitado el apoyo del Banco para afinar y completar el proyecto, proceso que resultó ser mucho más largo y caro de lo proyectado inicialmente.

para una nación más equitativa, competitiva y sostenible.

8. 2008-09: Crisis económica mundial.
9. 2009: Financiamiento complementario. El Banco prorroga un préstamo de fortalecimiento financiero y administrativo (PACE, por sus siglas en inglés) y agrega financiamiento complementario para la fase final de la labor de gestión de la deuda.

RESUMEN CRONOLÓGICO

1. 1994: Plan Real. La inflación se redujo de 2.500% en 1993 a 4% en 1998.
2. 1995-98: Reformas estructurales. Mercados abiertos, liberalización de precios y privatizaciones.
3. 1997-2002: Vulnerabilidad macroeconómica a perturbaciones de origen externo. Crisis asiática, rusa, 11 de septiembre de 2001, crisis de confianza de 2002: aumentó la deuda de 40% del PIB en 1998 a 57% en 2002.
4. Estrategia de asistencia al país (EAP) 2000-03: Apoyo financiero a Brasil para consolidar la estabilización macroeconómica en un período de grandes vulnerabilidades de este tipo.
5. 2000-03: Préstamos para Políticas de Desarrollo del Banco Mundial. PRFSAL I (2000), PRFSAL II (2001) y PRFSAL III (2002). Los objetivos de los PRFSAL eran volver a la sostenibilidad fiscal mediante la implementación de un fuerte ajuste fiscal y aplicar mejoras institucionales a la gestión de las finanzas públicas. Un préstamo de asistencia técnica, el FFMTAL, sirvió para formar las capacidades vinculadas con estos objetivos.
6. 2003-08: Consolidación macroeconómica. Brasil obtuvo la calificación de apto para la inversión en abril de 2008, cuando el crecimiento promedio era de 4,7% (en comparación con sólo 2,5% en el período previo de 1997-2002).
7. Estrategia de asistencia al país 2004-07. Bases macroeconómicas sólidas como fundamento

CONTRIBUCIÓN DEL BIRF

Se ejerció una función catalizadora clave que contribuyó a mejorar la actual estrategia de gestión del endeudamiento del Gobierno brasileño. De hecho, la Secretaría podría haber elegido trabajar con su propia empresa cuasi gubernamental de tecnologías de la información, pero prefirió hacerlo con el Banco Mundial. La asistencia técnica brindada al país antes de aprobar el préstamo FFMTAL y durante el diseño y puesta en marcha de este, como asimismo la definición de los términos de referencia para las consultorías en la medida en que evolucionaba el marco correspondiente, fue crucial para obtener buenos resultados. A continuación se presenta el aporte financiero del BIRF a las actividades de gestión de la deuda realizadas en el marco del préstamo FFMTAL y el préstamo de crecimiento sostenible y equitativo (PACE).

Asignaciones del préstamo de asistencia técnica del Banco Mundial para la gestión de la deuda en Brasil (en US\$)

Gestión de la deuda - FFMTAL	
Banco Mundial	5.851.313
Contraparte gubernamental	462.120
Gestión de la deuda - PACE	
	1.880.000
Total	8.193.433

Además, los presupuestos de preparación y supervisión del Banco sumaron aproximadamente US\$600.000 en el período de siete años. De forma paralela, varias actividades analíticas y de asesoría (AAA) complementaron el programa del préstamo FFMTAL. En particular, el trabajo conceptual



resumido en el informe Directrices para la gestión de la deuda, realizado conjuntamente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), fue crucial para diseñar el perfeccionamiento de esta estrategia.

Algunas actividades relacionadas son la preparación del memorando económico sobre el país de 2003, titulado Brasil: Estabilidad para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Este incluyó un estudio exhaustivo de las alternativas de administración del endeudamiento disponibles en ese momento y sugería terminar con el vínculo entre la deuda y el tipo de cambio. La preparación del memorando incluyó también la organización de talleres y seminarios que se centraron especialmente en este tema. Tomando en cuenta los presupuestos para preparar y supervisar el FFMTAL y las actividades adicionales, el desembolso del Banco podría llegar a alrededor de US\$1 millón.

ASOCIADOS

Contraparte: Secretaría del Tesoro Nacional (STN). En respuesta a un Informe final de inversión (ICR, por sus siglas en inglés) de junio de 2009, la STN señaló que el FFMTAL contribuyó al fortalecimiento institucional en la gestión de la deuda al aportar experiencia internacional y apoyo técnico para consolidar la organización, formación de capacidades analíticas y desarrollo general del sistema de endeudamiento público. La Secretaría mencionó asimismo la importancia del apoyo sostenido entregado por el Banco Mundial, en especial en lo que se refiere a la preparación y ejecución de la segunda fase del Sistema Integrado de Gestión de la Deuda Pública.

Los ministerios de Planificación y Hacienda administraron conjuntamente el préstamo. Las adquisiciones para el proyecto del FFMTAL también involucraron la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con la supervisión de la Agencia de Cooperación de Brasil.

DESARROLLO Y REPRODUCCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

La experiencia de Brasil con esta iniciativa del FFMTAL se considera una práctica óptima y el Banco comparte lo aprendido. El tipo de compromiso y el permanente diálogo en materia de políticas públicas durante la preparación del proyecto ayudó a su ejecución satisfactoria. Por otra parte, las actividades de supervisión llevadas a cabo por la institución permitieron mantener la flexibilidad necesaria para adaptar y ajustar el proyecto a las circunstancias vigentes en ese momento.

El Banco Mundial trabaja también con los gobiernos estatales de Brasil y comparte su experiencia y conocimientos en ese nivel. De hecho, el país es líder en financiamiento a nivel de estados aportado por el Banco. En 2009, se realizaron dos talleres con participantes de cinco gobiernos subnacionales, mientras que en Rio Grande do Sul se ejecutó una Evaluación del desempeño en la gestión de la deuda (DeMPA, por sus siglas en inglés, una metodología desarrollada por el BM y aplicada en varios países). Es la primera vez en el mundo que esto se hace para un gobierno subnacional de un cliente.

El BIRF continúa participando activamente en varios programas de asistencia técnica y capacitación en esta materia y desarrollo de los mercados de la deuda a nivel mundial. En este campo, ha llegado a más de 30 países en los últimos cuatro años. Es altamente probable que esta experiencia se adapte y emule en otros países prestatarios en un futuro próximo. Asimismo, la STN de Brasil y el Banco editaron conjuntamente un libro sobre la deuda pública brasileña en 2009. La obra describe la historia, los conceptos y los aspectos técnicos de la gestión y los mercados de la deuda en el país y destaca el éxito de las iniciativas de formación de capacidades llevadas a cabo últimamente.

Es más, la reciente publicación conjunta del estudio del BM y la STN titulada Deuda pública: La experiencia de Brasil es clave para divulgar las lecciones recogidas y la formación de capacidades en este tema. Hasta la fecha, se han distribuido más de 2.000 ejemplares en portugués y la versión en inglés se espera para 2010.



PRÓXIMOS PASOS

Como se mencionó antes, el BIRF está financiando la fase final del Sistema Integral de Gestión de la Deuda de Brasil con la entrega de fondos adicionales para la recientemente reestructurada y extendida operación del préstamo PACE.

Además, continúa el trabajo con los gobiernos estatales por separado para mejorar sus propias capacidades en esta materia.

SEPA MÁS

Enlaces a importantes sitios web relacionados:
www.stn.fazenda.gov.br

Libro “Divida Pública: a Experiencia Brasileira” (STN, Banco Mundial, 2009), en www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/livro_divida.asp

Información básica

País:	Brasil	Nombre del proyecto	Préstamo de Asistencia Técnica en Gestión Fiscal y Financiera
ID del proyecto:	P073294	Número(s) L/C/TF:	BIRF-46040
Fecha del ICR:	23/06/2009	Tipo de ICR:	ICR básico
Instrumento de préstamo:	TAL	Prestatario:	GOBIERNO DE BRASIL
Compromiso inicial total:	US\$8,9millones	Monto desembolsado:	US\$8,0 millones

Marzo de 2010