



ORGANIZACION LATINOAMERICANA DE ENERGIA

PERU
Inversión Privada y
Desarrollo Energético

Revista Energética

Año 23, número 3, julio-agosto-septiembre 1999

**El Programa de Acción en
Energía para el Caribe (PAEC)**

**Sistemas de Información
Energética Nacional en América
Latina y el Caribe**

**Los Efectos Fiscales de las
Reformas del Subsector
Eléctrico**

Noticias Energéticas

Estadísticas Energéticas

Calendario de Eventos



Los Efectos Fiscales de las Reformas del Subsector Eléctrico *



Introducción

Es sumamente complejo determinar los efectos fiscales atribuibles al proceso de reformas del sector eléctrico. A la inexistencia de información sectorializada sobre este particular es necesario agregar que una evaluación completa e integral requiere considerar y cuantificar efectos de corto, mediano y largo plazos. Los *complejos efectos fiscales* derivados de las reformas del sector eléctrico se relacionan tanto con los cambios tributarios observados en los diferentes procesos de reestructuración de la industria eléctrica (apertura total o sistema de comprador único) como en la forma en que se realizó el proceso de venta de una empresa del sector público al sector privado.

CEPAL¹ afirma que "aunque sea difícil de cuantificar, en el caso de la privatización se observa una diferencia entre el efecto fiscal en el año en que se realiza la transferencia y su efecto total. Sin embargo, desde el punto de vista económico, existen algunos consensos básicos en cuanto a que las privatizaciones: no son una forma conveniente de encarar un desequilibrio de las cuentas públicas en el corto plazo; suelen dar lugar a mejoras en la administración de las empresas; la reducción de subsidios que acompaña el proceso fortalece la sostenibilidad financiera de los sectores correspondientes; pueden ser un mecanismo eficaz para mejorar las finanzas públicas de manera perdurable, si los ingresos recaudados se utilizan para reducir la deuda pública y, en especial para

comprar títulos de deuda con descuento en los mercados secundarios."

No obstante la importancia acordada por las autoridades económicas de la mayoría de países de América Latina a los objetivos estratégicos de largo plazo de los procesos de privatización, lo cierto es que los ingresos por concepto de privatizaciones y su contribución al proceso de estabilización a corto plazo constituyen el resultado inmediato más esperado por las autoridades fiscales porque, se suele afirmar, *se reducen las necesidades de financiamiento del sector público y porque en caso de utilizar dichos ingresos para reducir la deuda pública se alivia su servicio.*

Sin embargo, estas afirmaciones no siempre se verifican empíricamente para todos los países que hayan iniciado y/o profundizado el proceso de enajenación de activos públicos. En efecto, para los países en donde la reforma de la industria eléctrica consistió en la apertura total de redes y privatización del sector, o bien en la apertura parcial o sistema de comprador único, no puede aseverarse que efectivamente la privatización haya contribuido a la disminución del déficit fiscal (medido por los resultados del sector público no financiero) y mucho menos en una variación o relación directa con la disminución de la deuda bruta.

En forma explícita o implícita, los objetivos que se proponen las reformas del sector eléctrico se situaron en dos niveles: uno macroeconómico dirigido a eliminar el déficit de las empresas estatales y equilibrar las cuentas del sector público; y otro a nivel sectorial que persiguió aumentar la confiabilidad y mejorar la eficiencia productiva del sector, y obtener financiamiento a través del aporte privado. Estos objetivos se conjugaron con los lineamientos principales de las reformas económicas estructurales (estabilización macroeconómica, mayor protagonismo privado, nuevas formas de relación internacional y renovadas modalidades internas de ahorro-inversión², etc), destacándose la modificación de los esquemas empresariales tendiendo a que el interés comercial -basado en la fijación de tarifas a costos marginales- y la competitividad incentiven los mayores rendimientos operativos y los niveles de rentabilidad (mercado sinónimo de eficiencia).

No cabe dudas que los procesos de privatización formaron parte del conjunto de reformas estructurales con las que se complementaron según las si-

Cuadro 1.
INGRESO POR PRIVATIZACIONES A NIVEL MUNDIAL

	MILLONES DE US\$			% ^a		
	ELECTRICIDAD	PETROLEO GAS	TOTAL	ELECTRICIDAD	PETROLEO GAS	ENERGIA/ TOTAL
1990	59	568	12658	0.47	4.49	4.95
1991	359	2085	24242	1.48	8.60	10.08
1992	4892	2760	26181	18.69	10.54	29.23
1993	1741	5162	23661	7.36	21.82	29.17
1994	2180	2115	21712	10.04	9.74	19.78
1995	4523	2781	21901	20.65	12.70	33.35
1996	6156	1687	25399	24.24	6.64	30.88
1990-96	19910	17158	155754	12.78	11.02	23.80

Fuente: Banco Mundial, Privatization Database in Global Development Finance, 1998, página 109.

Cuadro 2
INGRESOS POR PRIVATIZACIONES (%) y MMUS\$

A.L.y C.	ASIA (ESTE Y PACIFICO)	SUD ASIA+ AFRICA + M.O.	EUROPA+ ASIA CENTRAL	TOTAL
1990	0.86	0.03	0.01	0.10 12658
1991	0.77	0.03	0.09	0.11 24242
1992	0.59	0.20	0.07	0.14 26181
1993	0.44	0.30	0.09	0.17 23661
1994	0.38	0.25	0.19	0.18 21712
1995	0.21	0.25	0.10	0.44 21901
1996	0.56	0.11	0.12	0.22 25399
1990-96	0.53	0.17	0.10	0.20 155753

Fuente: Banco Mundial, Privatization Database in Global Development Finance, 1998, Appendix 4.

Cuadro 3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE
INGRESOS SECTORIALES POR PRIVATIZACIONES EN 1997
(millones de US\$)

	TELECOM.	SIDER. MINERIA	ELECT.	BANCA	GAS	OTROS	TOTAL
ARGENTINA			969				969
BRASIL		3130	10775	641	596	2278	17420
COLOMBIA			2707		149	324	3180
JAMAICA						150	150
MEXICO				84			84
PANAMA	652						652
PARAGUAY		35					35
PERU		274				174	448
VENEZUELA		1200		126		141	1467
TOTAL	652	4639	14451	851	745	3067	24405

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL, Estudio Económico de A.L y C. 1997-98 septiembre 1998, págs. 47-50.

tuciones iniciales, problemas políticos, y los objetivos específicos de cada país que implicó que el papel efectivamente desempeñado por el proceso de privatización no fue único ni similar en todos los casos sino que respondió a las necesidades de cada experiencia nacional.

LOS INGRESOS POR PRIVATIZACIÓN: EL SECTOR ELECTRICO EN EL CONTEXTO MUNDIAL Y REGIONAL

Según estadísticas del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de CEPAL³, entre 1990 y 1996 se han registrado a nivel mundial transac-

ciones por más de 155 mil millones de dólares (MMUSS\$), correspondiéndole al sector energético una participación superior al 23,8%. Es de notar que, en el caso del sector eléctrico, el porcentaje de participación alcanza sus máximos en los últimos dos años con 21 y 24%, respectivamente. En cambio en el caso del petróleo este se da en 1993, año que representó casi el 22% del monto total de las privatizaciones mundiales (Cuadro 1).

América Latina ha sido la región líder en los procesos de privatización en el mundo durante los últimos siete años de los noventa. El ingreso acumulado 1990-96 la región captó el 53%, seguido por Europa y Asia Central con el 20%, el Este de Asia y Pacífico con el 17% y más lejos se encuentra la participación de tres regiones -África, Medio Oriente y el Sud de Asia- que en conjunto llegan al 10% (Cuadro 2).

En América Latina y el Caribe este proceso continuó profundizándose en 1997, ya que según cálculos de CEPAL los montos alcanzaron más de 24400 millones de dólares, de los cuales más del 70% corresponden a Brasil, seguido en menor medida por Colombia con 13% y Argentina con menos del 5%. Pero quizás lo más llamativo sea que el **sector eléctrico** lideró este proceso captando más de 14400 MMUSS\$, seguido de la siderurgia y minería con 4640 MMUSS\$. Es decir que el sector eléctrico representó en 1997 casi el 60% del total de ingresos por privatizaciones explicado fundamentalmente por las ventas de las empresas públicas eléctricas de Brasil casi 11000 MMUSS\$ y en menor medida de Colombia 2700 MMUSS\$. Otra forma de visualizar la importancia de las privatizaciones realizadas en este subsector es que representaron el 100% del total en Argentina, el 80% en Colombia y el 65% en Brasil (Cuadro 3).

En síntesis, puede afirmarse que no sólo la intensidad del proceso de privatización en los países latinoamericanos ha sido disímil, sino que es posible distinguir en aquellos que ya llevan algún tiempo en el proceso de enajenación, fases de mayor dinamismo, que luego

de algunos años va perdiendo fuerza. Quizá este fenómeno sea el resultado de la disminución del número de empresas disponibles para la venta, el menor valor de las empresas remanentes, el alivio de la urgencia fiscal por avanzar en el proceso de privatización, o el hecho de que en los nuevos sectores potencialmente privatizables, las transacciones requieren una institucionalidad reguladora que aún no se establece o cuyo desarrollo es muy reciente.

MAGNITUD FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS

La transferencia de activos al sector privado incide tanto en la cuenta de resultados porque incrementa los ingresos del gobierno y puede reducir los gastos fiscales relacionados con las empresas estatales (subsidios, servicio de

de las finanzas públicas se limita a la cuenta de resultados, no disponiéndose de información sobre el estado patrimonial y su evolución, lo que resta transparencia a la gestión pública y hace difícil conocer la real situación financiera de las empresas del gobierno, lo que constituye uno de los principales desafíos que se deben superar en los procesos de privatización.

Existe una generalizada coincidencia en señalar que mediante el traspaso de activos públicos o el aumento de los pasivos ningún gobierno puede resolver los problemas fiscales (*de déficit permanente* resultado de niveles de gastos superiores a los de ingresos). En esos casos, el problema fiscal puede o debería solucionarse por la vía de un realineamiento de gastos, de ingresos o de ambos.

Consolidar las metas de estabilización macroeconómica requiere de la búsqueda de mayores recursos para el tesoro nacional y frecuentemente se espera que las privatizaciones contribuyan a mejorar el estado de las finanzas públicas, tradicionalmente vistas como fuente de presiones inflacionarias y desajustes de las cuentas externas. La consolidación de las cuentas gubernamentales favorecidas por las privatizaciones no deben limitarse a lograr y preservar los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, sino que debe impulsar el crecimiento económico a largo plazo, por la vía de una mejora en la asignación de recursos y el correspondiente estímulo del ahorro nacional. Existe unanimidad de criterios en postular que "estos objetivos de largo plazo han concitado la atención de las autoridades económicas responsables de la mayoría de los procesos de privatización en América Latina."

Estas afirmaciones no siempre se pueden verificar empíricamente para todos los países que hayan iniciado y/o profundizado el proceso de enajenación de activos públicos. En efecto, si se consideran países con procesos de privatización en el sector eléctrico ya maduros y/o iniciados desde hace cierto tiempo (Chile, Argentina, Perú, más recientemente Bolivia y Colombia) y

Es importante recalcar que no obstante la importancia estratégica de las consideraciones precedentes, lo cierto es que los ingresos por concepto de privatizaciones y su contribución al proceso de estabilización a corto plazo constituyen el resultado inmediato más esperado por las autoridades fiscales:

- *Primer, porque se reducen las necesidades de financiamiento del sector público (y por ende, las presiones sobre la tasa de interés y el nivel de los precios internos)*
- *Segundo, porque en caso de utilizar dichos ingresos para reducir la deuda pública se alivia su servicio.*
- *Tercero, porque en la medida en que el capital extranjero tenga acceso a la adquisición de activos públicos, la entrada de divisas con tal objeto reduce la brecha externa sin inducir una potencial volatilidad en los mercados cambiarios.*

la deuda y otros); como en el balance patrimonial del sector público por la modificación en la composición y volumen de los activos y pasivos del sector público. Lamentablemente, la información disponible para evaluar el esta-

otros países que están comenzando (Brasil), no se tienen tendencias claras ni uniformes cuando se los confronta con el tipo de reformas de la industria propuesto. Es decir que para los países precitados en donde la reforma de la industria eléctrica consistió en la apertura total de redes o como en el caso de México -de apertura parcial o sistema de comprador único-, no puede aseverarse que efectivamente la privatización haya contribuido a la disminución del déficit fiscal (medido por los resultados del sector público no financiero) y mucho menos en una variación o relación directa con la disminución de la deuda bruta.

Depende de cómo se midan las relaciones o qué tipo de indicador se utilice, puede afirmarse que el impacto fiscal de las privatizaciones a corto plazo puede ser muy substancial⁴. En efecto si se relacionan los ingresos con el gasto del gobierno central, se puede observar que en el caso de Argentina, por ejemplo, entre 1990 y 1994 el ingreso por privatizaciones representó alrededor del 10% del gasto del gobierno central; y en México entre 1991-93 fue de alrededor del 15%. Sobresale el caso de Perú que puntualmente para 1994 y para 1996 fue superior al 33%.

Sin embargo al tomar un indicador un poco más amplio que la representatividad de los ingresos por privatización como porcentaje del gasto del gobierno central, como el resultado (déficit o superávit) del sector público no financiero (SPNF) por unidad de PIB, para el período 1990-97 se tiene que no presenta una relación única ni uniforme con el promedio de los ingresos por privatización también medidos por unidad de producto (Ver gráfico 1). Destacan los casos de Chile y en menor medida en México donde se observan superávit del SPNF. En el primero si bien la mayor parte de los ingresos por privatizaciones se produjeron con anterioridad a 1990, es el país de A. Latina que ha venido presentando durante toda la década una situación fiscal superavitaria. En México, si bien el promedio 1990-97 arroja un pequeño superávit del SPNF, es necesario precisar que desde 1993 en adelante se regis-

tran déficits aunque no de la magnitud de otros países y en particular durante 1997 y en lo que va de 1998 la disminución del precio del crudo incide negativamente en los ingresos fiscales.

Si se detalla el caso de algunos países las relaciones existentes entre las evoluciones de los ingresos por privatizaciones y los resultados del SPNF tampoco se observa una tendencia clara ni determinante. En efecto, en el gráfico 2 se puede observar:

- En Colombia y Brasil una relación inversa entre las evoluciones del ingreso y de los resultados del SPNF.

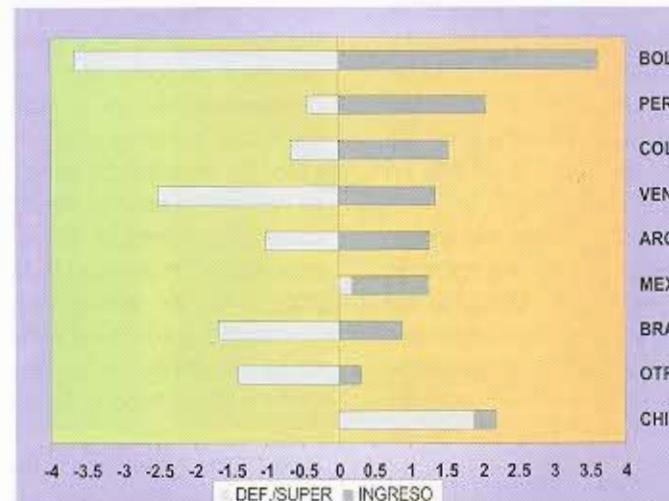
de esperar que los ingresos originados por el proceso de capitalización que se dieron fundamentalmente en 1995/96, representando valores superiores a 13 puntos del producto, no se reflejaron en una mejora proporcional del resultado del SPNF (apenas fue del 1%).

- Perú es el que presenta la correlación más estrecha en las evoluciones de ingresos y de los resultados del SPNF.

Suele afirmarse también que la privatización provoca un impacto positivo en la reducción de la deuda externa.

Gráfico 1

INGRESOS POR PRIVATIZACIONES Y RESULTADOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO EN (%) DEL PIB -promedio 1990/97-



Tuente: Elaborado a partir de CEPAL "Estudio Económico de A. Latina 1997-98"
BID: "IPES, 1996, Cap. 5"; Banco Mundial "Base de datos sobre privatizaciones, hasta 1994"

Se supone que un aumento de los ingresos por privatizaciones debería ir acompañado de una disminución del déficit (o aumento del superávit) del SPNF y esto no ocurre en el período 1990-97 para estos dos países. Pero lo más llamativo es que en estos dos países el deterioro del resultado del SPNF se acentúa a partir de 1995, cuando comienzan los fuertes ingresos por enajenación de empresas públicas.

- Dado el singular proceso de capitalización registrado en Bolivia en que no hubo "ingresos frescos"⁵ era

también aquí es necesario proceder con cierta cautela, ya que para el caso de algunos países que canjearon capital -en particular por la enajenación de activos eléctricos- por bonos de deuda, redujeron sólo temporal y parcialmente el monto total de la deuda bruta. Por ejemplo en Argentina, para 1994 el programa privatizador había reducido la deuda externa en 18000 millones de dólares, equivalentes a poco menos del 25% de la deuda total de ese año⁶.

En el caso de relacionar la variación de la deuda con los ingresos por priva-

tización tampoco existe una tendencia única ni uniforme (ver gráfico 2):

- En el Cuadro 4 puede observarse que, a excepción de Venezuela, la deuda total desembolsada en el período 1990-97 crece para todos los países aquí analizados, siendo importantes los incrementos anuales promedio en Argentina y Colombia (de alrededor del 60%), y cercanos al 40% cuatro países: Perú (38%), Chile (40%), México (41%), y Brasil (44%).
- Argentina y Perú consignarían ejemplos contrapuestos. En el primero si bien los ingresos por privatización en relación al producto crece entre 1990-92, coincidente con una disminución de la deuda total de 3000 MMUS\$, a partir de este año el programa privatizador argentino no alcanzó a cubrir las necesidades del financiamiento externo: la relación deuda/PIB no cesa de crecer pasando de 25.8% en 1992 a casi 44% en 1997. En Perú, en cambio, a los fuertes incrementos registrados en los ingresos de 1994 y en 1996 (casi 6% y 5% del PIB respectivamente), se contrapone una tendencia continuamente declinante de la relación deuda/PIB de 68.3% en 1993 a 43.5% en 1997.
- En Colombia y Brasil se producen fenómenos equivalentes y que contradicen la tendencia verificada en el caso peruano. Ya se dijo previamente que tanto en Colombia co-

mo en Brasil entre 1995 y 1997 se da el crecimiento más espectacular de los ingresos con relación al PIB. Sin embargo también en este período se registra una tendencia creciente en la relación deuda/PIB (en Brasil pasa de 22.6% a 24.7%; en Colombia de 31.2% a 33.3%).

- México prácticamente no registra ingresos por privatización desde 1994. Sin embargo a partir de la crisis de 1995 comienza a reducir sustancialmente la relación deuda/PIB en más de 20 puntos (de 57.3% en 1995 a 37.2% en 1997).

Por tanto se debería ser sumamente cuidadoso a la hora de pretender extraer conclusiones taxativas y determinantes sobre el impacto fiscal del proceso privatizador. Muchas veces las dificultades técnicas y políticas de los procesos no coinciden con un adecuado ritmo de afluencia de ingresos para sustentar los programas de estabilización. En muchos países generalmente el valor de mercado de los activos fiscales es muy inferior a la cuantía de los recursos financieros que demandan los programas de estabilización, lo que restringe significativamente la eficacia de la privatización como instrumento que ayude a lograrla.

Para CEPAL⁷, "resulta sumamente difícil mensurar la importancia relativa de los distintos objetivos que persigue la privatización en los países latinoamericanos, sobre todo si se tiene en cuenta que sus implicaciones pueden ser contradictorias. Así, por ejemplo, el

intento de maximizar el ingreso fiscal puede contraponerse a la incorporación de criterios de democratización al proceso de traspaso de activos. A su vez, este último objetivo probablemente sea contrario al deseo de atraer la participación de inversionistas extranjeros, así como, en ciertas circunstancias, a una mayor eficiencia en el manejo de la empresa una vez privatizada (la excesiva atomización del principal le impide dar señales coherentes al agente). El objetivo es sanear las finanzas fiscales puede oponerse también a otras exigencias del proceso de privatización, en especial al otorgamiento de garantías a los accionistas privados, como podría serlo la fijación de una tasa de retomo mínima (con la consiguiente creación de pasivos contingentes para el tesoro nacional) y de incentivos fiscales por parte de la administración tributaria (lo que supone una reducción del recaudo impositivo)."

Estos privilegios fiscales pueden generar, por otra parte, incentivos microeconómicos erróneos, contrarios a la conducción socialmente eficiente de las empresas traspasadas. Además, el objetivo de maximizar los ingresos fiscales puede ser antagónico con la búsqueda de una más alta eficiencia, pues existe la posibilidad de que el gobierno otorgue algún privilegio monopólico a la empresa privatizada mediante el establecimiento de barreras a la entrada de futuros competidores o la subregulación del área en que actúa, como ocurre en el caso de las capitalizaciones de las empresas eléctricas en Bolivia.⁸

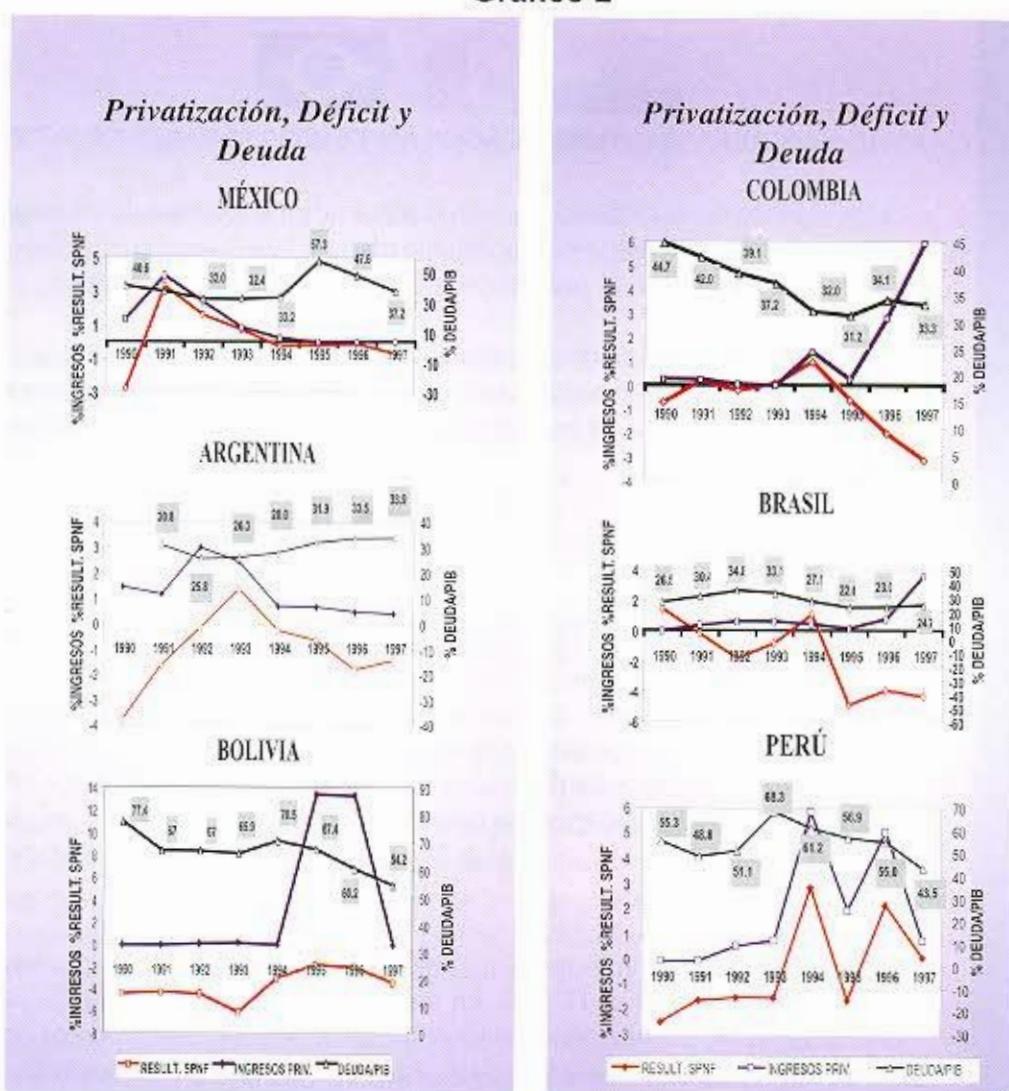
Cuadro 4

DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA
(millones de US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	CREC.ANUAL	
									1990-97 (%)	
Argentina	62233	58413	59123	70600	79455	89719	99077	108000	59.39	
Bolivia	3768	3582	3784	3777	4216	4523	4366	4450	17.88	
Brasil	123439	123910	135949	145726	148295	159256	178100	188200	43.95	
Chile	18576	17319	18964	19665	21768	21736	22979	26900	39.76	
Colombia	17993	17335	17277	18942	21954	25050	29202	31655	60.62	
México	106743	117817	116501	130524	139818	165837	160000	156000	41.00	
Perú	19996	20787	21409	26370	30214	33443	33643	27685	38.27	
Venezuela	35528	36000	38447	40836	41160	38460	35277	33250	-5.45	

Fuente: CEPAL Anuario Estadístico de A. Latina y el Caribe 1997 y Balance Preliminar 1997

Gráfico 2



Las múltiples y complejas motivaciones en torno de un proceso de privatización tienen al menos cuatro implicaciones básicas para su buen diseño:

- En primer término, sus objetivos deben hacerse explícitos y su cumplimiento tiene que seguirse muy de cerca.
- En segundo lugar, debe utilizarse con propósitos de reordenamiento estructural y no como instrumento de corto plazo para el saneamiento fiscal y macroeconómico.
- Tercero, es esencial establecer un marco regulatorio apropiado para alcanzar los objetivos esperados a largo plazo.

- Por último, debe evitarse la concesión paralela de privilegios fiscales o regulatorios que atenten contra la consecución de dichos objetivos.

Notas

- 1 CEPAL, El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. LC/G.1997. Santiago, abril 1998.
- 2 Ver Sánchez Albavera Fernando, Globalización y reestructuración energética en América Latina, revista de la CEPAL, No. 56, agosto 1995.
- 3 Ver Banco Mundial "Global Development Finance 1998", Washington marzo 1998, en particular los apéndices 4 y 5, páginas 103-121; BID "Informe de Progreso Económico y Social 1996 y 1997". En particular los capítulos de re-

formas estructurales y capítulo 5 -La Privatización-; CEPAL "Estudio Económico de A.Latina 1997-98" y "Pacto Fiscal", op.cit.

4 Ver BID, EPES 1996. Parte dos, capítulo 5, "La Privatización", páginas 176-183.

5 Ver Proyecto OLADE/CEPAL/GTZ Estudio de caso de Bolivia. CEPAL, LC/R 1830 julio 1998.

6 Ver BID, op. Cit. Página 177

7 CEPAL, "Pacto Fiscal..." op. cit pág. 240-241.

8 Ver OLADE/CEPAL/GTZ "Energía y Desarrollo Sustentable en A. Latina: Estudio de caso de Bolivia", CEPAL, LC/R 1830, julio 1998.

* Artículo elaborado por Hugo Altomonte, Experto Regional de Energía en CEPAL

Energy Magazine

Year 23, number 3, July-August-September 1999

**Caribbean Energy Action
Program (CEAP)**

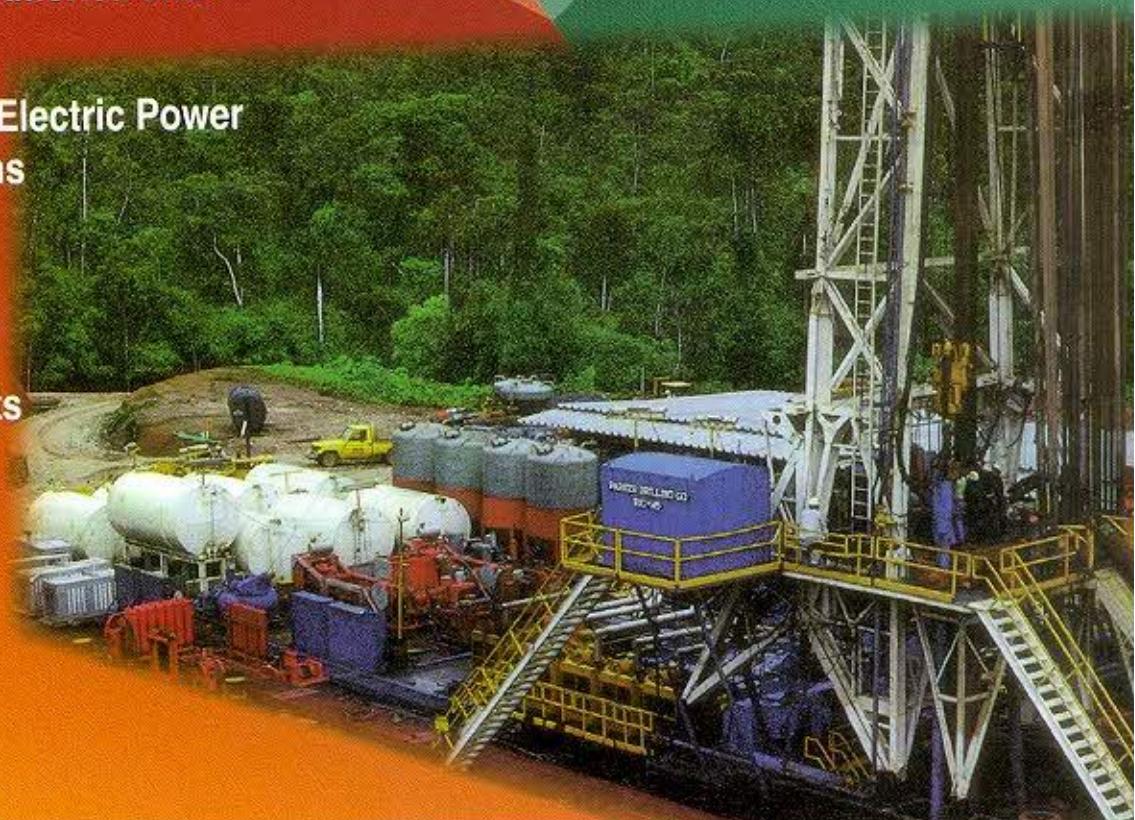
**National Energy Information
Systems in Latin America and
the Caribbean**

**Fiscal Impacts of Electric Power
Subsector Reforms**

Energy News

Energy Statistics

Calendar of Events



Fiscal Impacts of Electric Power Subsector Reforms *



Introduction

Determining the fiscal impacts that can be attributed to the reforms in the electric power sector is complex, because in addition to the lack of sector information on this topic there must be a complete and comprehensive assessment to quantify these impacts over the short, medium and long terms. *The complex fiscal impacts* stemming from reforms in the electric power sector are related not only to the tax changes observed in the different restructuring processes taking place in the electric power industry (total liberalization or single buyer scheme) but also how this sale of a public enterprise to the private sector is carried out.

ECLAC¹ (1998) asserts that "although it might be difficult to quantify, in the case of privatization, there is a difference between the fiscal impact in the year in which the transfer was made and the total impact. Nevertheless, from the economic standpoint, there is a basic consensus regarding privatization: it is not an appropriate way to tackle public account imbalances over the short term; it usually leads to improvements in company management; the reduction of subsidies which goes along with the process builds up the financial sustainability of the corresponding sectors; it can be an effective mechanism to improve public finance over time if the income that is earned can be used to reduce public debt and, in particular, to buy debt

bonds at a discount on secondary markets."

Despite the importance granted by economic authorities of the majority of the countries of Latin America to the long-term strategic objectives of privatization, there is no doubt that the income from privatization and its contribution to short-term stabilization are the immediate results most looked forward to by fiscal authorities, because, it is usually said, *it reduces public sector financing needs and because, if this income is used to reduce public debt, debt servicing is mitigated.*

Nevertheless, these assertions cannot always be empirically verified for all the countries that have started and/or

extended the process of selling public assets. Indeed, for the countries where reform of the electric power industry consisted of total liberalization of networks and sector privatization or another scheme, such as partial liberalization or the single buyer system, it cannot be asserted that privatization has effectively contributed to reducing the fiscal deficit (measured by the results of the nonfinancial public sector) or much less led to any variation in gross debt or been related directly to its decline.

Explicitly or implicitly, the objectives being proposed by electric power sector reforms can be found at two levels: a macroeconomic level aimed at eliminating the deficit of state enterprises and balancing public sector accounts, and a sector level aimed at enhancing reliability and improving the sector's productive efficiency and obtaining financing through private-sector contributions. These objectives were combined with the principal guidelines of the above-mentioned structural economic reforms (macroeconomic stabilization, greater private-sector participation, new schemes for international ties, and renewed internal mechanisms for saving and investment² and others), emphasizing the modification of company schemes aimed at ensuring that business interests, based on marginal cost tariffs, and competitiveness become the driving force behind higher operating results and levels of earning (market synonymous with efficiency).

There is no doubt that privatization was part of the set of structural reforms that involved, depending on the initial situation, political problems and the specific objectives of each country, which implied that the role effectively performed by privatization was not similar in all cases but rather respond-

Table 1.
INCOME FROM PRIVATIZATION WORLDWIDE

	MILLION US\$			% ENERGY/ TOTAL		
	ELECTRICITY	OIL GAS	TOTAL	ELECTRICITY	OIL GAS	% ENERGY/ TOTAL
1990	59	568	12658	0.47	4.49	4.95
1991	359	2085	24242	1.48	8.60	10.08
1992	4892	2760	26181	18.69	10.54	29.23
1993	1741	5162	23661	7.36	21.82	29.17
1994	2180	2115	21712	10.04	9.74	19.78
1995	4523	2781	21901	20.65	12.70	33.35
1996	6156	1687	25399	24.24	6.64	30.88
1990-96	19910	17158	155754	12.78	11.02	23.80

Source: World Bank, Privatization Database in Global Development Finance, 1998, page 109

Table 2
INCOME FROM PRIVATIZATION (%) and MMUS\$

LAC	ASIA (EAST & PACIF)	SOUTH ASIA +AFRICA+ME	EUROPE+CENT. ASIA	TOTAL
1990	0.86	0.03	0.01	12658
1991	0.77	0.03	0.09	24242
1992	0.59	0.20	0.07	26181
1993	0.44	0.30	0.09	23661
1994	0.38	0.25	0.19	21712
1995	0.21	0.25	0.10	21901
1996	0.56	0.11	0.12	25399
1990-96	0.53	0.17	0.10	155754

Source: World Bank, Privatization Database in Global Development Finance, 1998, Appendix 4

Table 3
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
SECTOR INCOME FROM PRIVATIZATION IN 1997
(million US\$)

	TELECOM.	IRON+STEEL MINING	ELECT.	BANKS	GAS	OTHERS	TOTAL
ARGENTINA			969				969
BRAZIL		3130	10775	641	596	2278	17420
COLOMBIA			2707		149	324	3180
JAMAICA						150	150
MEXICO				84			84
PANAMA	652						652
PARAGUAY		35					35
PERU		274				174	448
VENEZUELA		1200		126		141	1467
TOTAL	652	4639	14451	851	745	3067	24405

Source: Based on ECLAC Economic Study of LAC 1997-98, September 1998, pages 47-50

ed to the different needs of each national experience.

Income from Privatization: The Electric Power Sector in the World and Regional Context

According to statistics from the World Bank, the Inter-American Develop-

ment Bank, and ECLAC,³ between 1990 and 1996, transactions for more than US\$155 billion have been recorded worldwide, of which the energy sector accounts for more than 23.8%. It should be noted that, in the case of the electric power sector, the share reached a peak over the last two years, accounting for 21% and 24%,

respectively. This same situation took place in 1993 for oil, since in that year oil accounted for 22% of the total amount of world privatization (see Table 1).

Latin America has been a leading region in terms of privatization in the world over the last seven years of the nineties. Of the cumulative income from privatization between 1990 and 1996, the region accounted for 53%, followed by Europe and Central Asia (20%), East Asia and the Pacific (17%), and finally the slight participation of three large regions, Africa, Middle East, and South Asia, which together accounted for only 10% (Table 2).

In Latin America and the Caribbean, this process continued in 1997, since according to ECLAC, the amounts reached more than US\$24.4 billion, of which more than 70% was accounted for by Brazil, followed to a lesser extent by Colombia (13%) and Argentina (less than 5%). But probably the most noteworthy fact is that the electric power sector was at the head of this process, taking more than US\$14.4 billion, followed by iron and steel and mining (US\$4.64 billion). This means that, in 1997, the electric power sector accounted for almost 60% of total income from privatization, essentially from the sale of public power utilities of Brazil (almost US\$11 billion) and, to a lesser extent, from Colombia (US\$2.7 billion). Another way of visualizing the importance of the privatization carried out in this subsector is that it accounted for 100% of Argentina's total, 80% of Colombia's, and 65% of Brazil's (Table 3).

In short, it can be asserted that it is not only the intensity of the privatization process in the Latin American countries that has been diverse. It also possible to distinguish in those countries that have already been involved in this transfer process for some time that there are stages of greater impetus followed by years where this drive starts losing momentum. Perhaps this is the result of the decline of the number of companies available for sale, the lower value of the remaining companies, the

public urgency of furthering the privatization process, or the fact that, in the new sectors that have a potential for privatization, regulatory institutions that have not as yet been established or that have just been developed are required.

Fiscal Magnitude of the Privatization of Public Enterprises

The transfer of assets to the private sector exerts an impact not only on the results account because it increase government income and can reduce fiscal expenditures related to state enterprises (subsidies, debt servicing, and others), but also on the equity balance of the public sector due to the change in the composition and volume of assets and liabilities of the public sector. Unfortunately, the information

makes it difficult to learn about the real financial situation of the government's enterprises, which is one of the principal challenges that have to be addressed in privatization.

There is a widespread consensus that the transfer of public assets or the increase in liabilities does not help the government resolve its fiscal problems (in other words, *permanent deficit* stemming from expenditure levels higher than income). In these cases, the fiscal problem can or should be resolved by a realignment of expenditures, income, or both.

Consolidating the goals of macroeconomic stabilization requires the search of greater resources for the national treasure. It is frequently expected that privatization will contribute to improving the status of public finance, traditionally viewed as the source of inflationary pressure and external account disruptions. The consolidation of government accounts, favored by privatization, should not be limited to achieving and keeping short-term macroeconomic equilibrium but rather should be the driving force behind long-term economic growth by ensuring a better allocation of resources and the corresponding stimulus for national savings. It is unanimously believed that "these long-term objectives have aroused the interest of the economic authorities in charge of the majority of privatization processes in Latin America."

Nevertheless, it is important to emphasize that, despite the strategic importance of the above-mentioned considerations, it is certain that income stemming from privatization and its contribution to short-term stabilization are the outcome that is most looked forward to by fiscal authorities.

- *First, because public sector financing needs (and therefore, pressures on interest rate and domestic prices) are reduced.*
- *Second, because if this income is used to reduce the public debt, debt servicing is mitigated.*
- *Third, because to the extent that foreign capital has access to the purchase of public assets, the inflow of foreign currency for this purpose reduces the external gap without leading to any potential volatility on the exchange rate markets.*

available to assess the status of public finance is limited to the results account, but there is no information available on the equity status and its evolution, which undermines the transparency of public administration and

These assertions cannot always be verified empirically for all the countries that have started and/or continued the process of transferring public assets. Indeed, when considering the countries with electric power sector privatization processes that are already mature and/or that were launched some time ago (Chile, Argentina, Peru, more recently Bolivia and Colombia) and other countries that are just starting this process (Brazil), there are no clear or consistent trends when compared with the type of reform proposed for the industry. In other words, for the above-mentioned countries where electric power industry reform consisted of total liberalization of networks or,

as in the case of Mexico, partial liberalization or the single-buyer system, it cannot be asserted that privatization has effectively contributed to reducing the fiscal deficit (measured by the results of the public nonfinancial sector) or much less led to a variation in gross debt or been directly linked to the reduction of gross debt.

It depends on how linkages are measured or what type of indicator is used. It can be asserted that the short-term fiscal impact of privatization can be quite substantial.⁴ Indeed, if income is compared to central government expenditures, it can be observed that, in the case of Argentina, for example, between 1990 and 1994, the income from privatization accounted for about 10% of central government expenditures, whereas in Mexico, between 1991 and 1993, it accounted for 15%. The case of Peru is noteworthy because, for 1994 and 1996, it was over 33%.

Nevertheless, when taking a broader indicator than the representativeness of income from privatization as a percentage of central government spending, such as the outcome (whether deficit or surplus) of nonfinancial public sector (NFPS) per GDP unit, for the period 1990-1997, one can see that there is no single or consistent linkage to the average income from privatization, measured also by GDP unit (see Chart 1). The cases of Chile and, to a lesser extent, Mexico are noteworthy, because there is a surplus of the NFPS. In the former case, although the majority of the income from privatization came before 1990, it is the country of Latin America that has been recording, throughout the decade, a surplus fiscal situation. In Mexico, although the average for 1990-1997 yielded a small NFPS surplus, it is necessary to specify that, since 1993 and thereafter, deficits are recorded, albeit not in the magnitude of the other countries, and, especially in 1997 and now in 1998, the decline of crude oil prices is negatively affecting fiscal income.

If the situation of some of the countries is specified in detail, the linkage

between the evolution of income from privatization and NFPS results does not show any clear or determining trend. Indeed, the following can be observed in Chart 2:

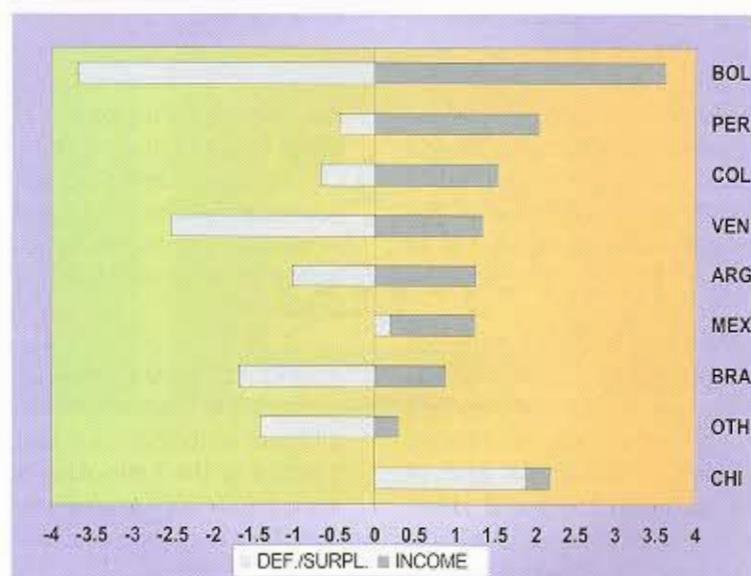
- In Colombia and Brazil, there was an inverse ratio between income evolution and NFPS results. It is assumed that a rise in income from privatization should go along with a decline in deficit (or increase in surplus) of NFPS, but this did not take place in the period 1990-1997 for these two countries. The most noteworthy is that, in these two countries, the deterioration of

accounting for values of more than 13 GDP points, would not reflect an improvement proportional to the NFPS result (it was hardly 1%).

- Peru recorded the most evident correlation between income evolution and NFPS results.

It has also been asserted that privatization exerts a positive impact on external debt reduction. Here also we must proceed with some caution because for some countries that swapped capital, especially for the transfer of electric power assets, for debt bonds, they reduced only temporarily and partially

Chart 1
INCOME FROM PRIVATIZATION AND NONFINANCIAL PUBLIC SECTOR
RESULTS AS PERCENT OF GDP - AVERAGE FOR 1990/97



Source: Drawn from ECLAC, Economic Study of Latin America 1997-98.
IDB: IPES, 1996, Chapter 5, World Bank, Data base on privatization up to 1994

the NFPS result becomes more considerable as of 1995, when there starts to be high income stemming from the transfer of public enterprises.

- In view of the singular process of capitalization recorded in Bolivia, where there was no "fresh income"⁵ it was to be expected that income stemming from the capitalization process that took place essentially in 1995-1996,

the total amount of gross debt. For example, in Argentina, in 1994, the privatization program had reduced the external debt by US\$18 billion, equivalent to slightly less than 25% of the total debt for that year.⁶

As for the linkage between debt variation and income from privatization, there is no single or consistent tendency (see Chart 2):

- In Table 4, one can see that, except for Venezuela, total debt disbursed in the period 1990-1997 grew for all the countries analyzed here, with substantial annual average increases in Argentina and Colombia (about 60%) and close to 40% in four countries: Peru (38%), Chile (40%), Mexico (41%), and Brazil (44%).
- Argentina and Peru constitute contrary examples. In the former, although income from privatization compared to GDP grew between 1990 and 1992, coinciding with a decline of total debt in the amount of US\$3 billion, as of this year the privatization program of Argentina did not manage to meet the needs of external financing and the debt-GDP ratio did not stop growing, from 25.8% to almost 44% in 1997. In Peru, however, in contrast to the high increases recorded in income for 1994 and 1996 (almost 6% and 5% of GDP, respectively), there is a steadily declining trend of the debt-GDP ratio from 68.3% in 1993 to 43.5% in 1997.
- In Colombia and Brazil, there are similar phenomena, contradicting the trend verified in the Peruvian case. It was already mentioned that both in Colombia and in Brazil, between 1995 and 1997, there was a spectacular growth in

income with respect to GDP. Nevertheless, also during this period, there was a growing trend in the debt-GDP ratio (in Brazil it grew from 22.6% to 24.7%, whereas in Colombia it grew from 31.2% to 33.3%).

- Mexico recorded virtually no income from privatization since 1994. Nevertheless, as of the 1995 crisis, the debt-GDP ratio has been declining substantially by more than 20 points (from 57.3% in 1995 to 37.2% in 1997).

Therefore one should be extremely careful when drawing restrictive and determining conclusions on the fiscal impact of privatization. Oftentimes, the technical and political difficulties stemming from these processes do not coincide with the appropriate pace of income inflow to sustain stabilization programs. In many countries, usually the market value of fiscal assets is much lower than the amount of financial resources required by the stabilization programs, and this substantially restricts the effectiveness of privatization as an instrument that helps to achieve it.

For ECLAC,⁷ "it is extremely difficult to measure the relative importance of the different objectives pursued by privatization in the Latin American countries, especially taking into account that their implications can be contra-

dictory. Thus, for example, the attempt to maximize fiscal income can go against the incorporation of democratic criteria for the transfer of assets. At the same time, the latter objective will probably be contrary to the wish to attract the participation of foreign investors, as well as, in some circumstances, to a greater efficiency in the management of the company, once it is privatized (excessive dispersion of the principal prevents it from giving coherent signals to the agent). The objective of putting fiscal finance on a sound footing can also be contrary to other demands of the privatization process, especially the granting of guarantees to private-sector shareholders, such as the setting of a minimum rate of return (with the ensuing creation of contingent liabilities for the national treasury) and fiscal incentives by the tax administration (which assumes a reduction in tax collection)."

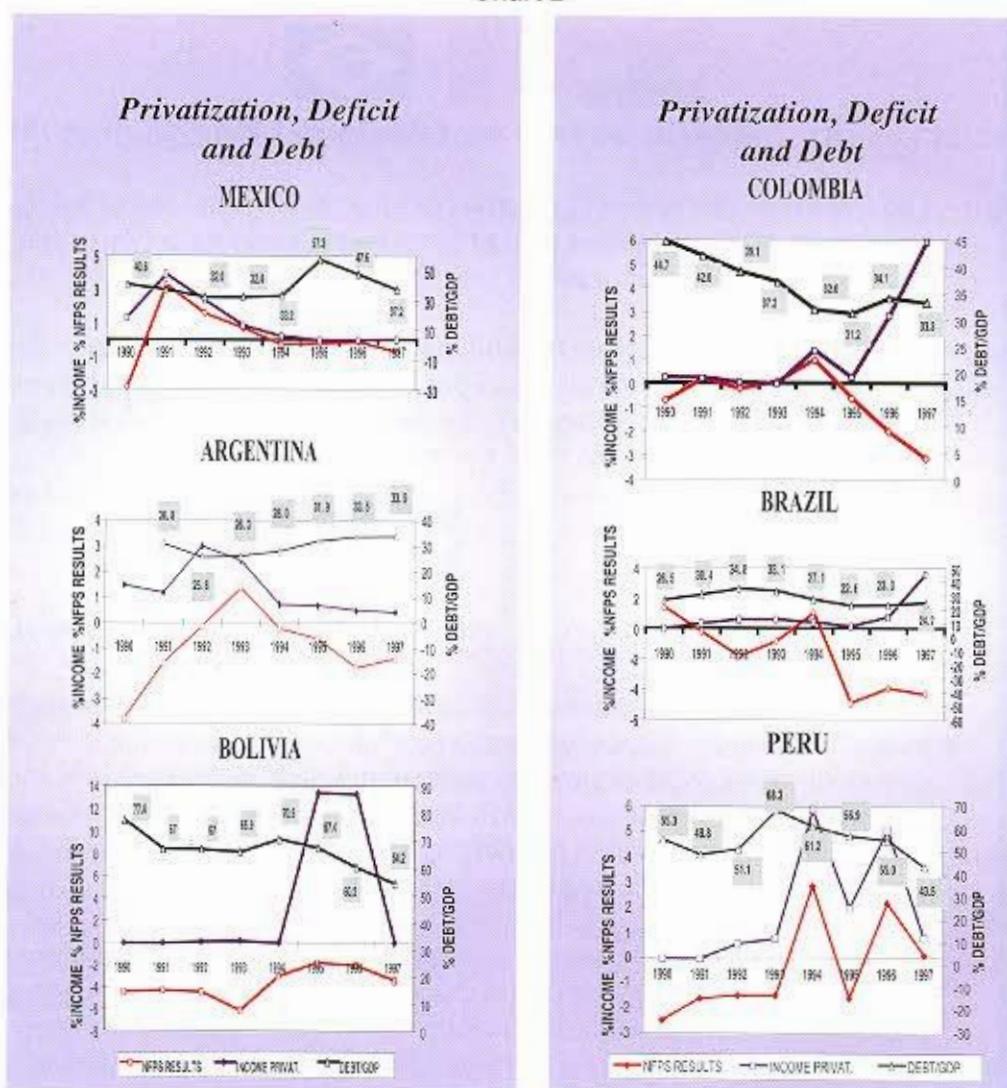
These fiscal privileges can generate, on the other hand, mistaken microeconomic incentives, contrary to the socially efficient management of the transferred companies. In addition, the objective of maximizing fiscal income can be contrary to the search for higher efficiency, because there is the possibility that the government will grant some monopolistic privilege to the privatized company by the erection of barriers to the entry of future competitors or the subregulation of the

Table 4
TOTAL FOREIGN DEBT DISBURSED
(million US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	YEARLY GROWTH 1990-97 (%)
Argentina	62233	58413	59123	70600	79455	89719	99077	108000	59.39
Bolivia	3768	3582	3784	3777	4216	4523	4366	4450	17.88
Brazil	123439	123910	135949	145726	148295	159256	178100	188200	43.95
Chile	18576	17319	18964	19665	21768	21736	22979	26900	39.76
Colombia	17993	17335	17277	18942	21954	25050	29202	31655	60.62
Mexico	106743	117817	116501	130524	139818	165837	160000	156000	41.00
Peru	19996	20787	21409	26370	30214	33443	33643	27685	38.27
Venezuela	35528	36000	38447	40836	41160	38460	35277	33250	-5.45

Source: ECLAC, Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean 1997 and Preliminary Balance 1992

Chart 2



area in which it evolves, as in the case of the capitalization of the power utilities in Bolivia.⁸

The many and complex motivations surrounding the privatization process involve at least four basic implications for its design:

- First, its objectives must be explicit and compliance must be closely monitored.
- Second, it should be used for structural reorganization purposes rather than as a short-term instrument for fiscal and macroeconomic rehabilitation instrument (see Inset 1).

- Third, it is essential to establish an appropriate regulatory framework to achieve expected long-term objectives.
- Finally, the parallel concession of fiscal or regulatory privileges that hamper the attainment of these objectives should be avoided.

Notes

- ECLAC, *The Fiscal Pact: Strengths, Weaknesses, and Challenges*, LC/G.1997, Santiago, April 1998.
- See Fernando Sánchez Albavera, "Globalization and Energy Restructuring in Latin America," *ECLAC Magazine*, No. 56, August 1995.
- See World Bank, *Global Development Finance 1998*, Washington, March 1998.

especially Annexes 4 and 5, pages 103-121; IDB, *Economic and Social Progress Report*, 1996 and 1997, especially the chapters on structural reforms and Chapter 5, "Privatization"; ECLAC, *Economic Study of Latin America 1997-1998* and *Fiscal Pact*, op. cit.

⁶ See IDB, EPES 1996, Part Two, Chapter 5, "Privatization," pages 176-183.

⁷ See OLADE-ECLAC-GTZ Project, Case Study of Bolivia, ECLAC, LC/R 1830, July 1998.

⁸ See IDB, op. cit., page 177.

⁹ ECLAC, *Fiscal Pact*, op. cit., page 240-241.

¹⁰ See OLADE-ECLAC-GTZ, "Energy and Sustainable Development in Latin America: Case Study of Bolivia," ECLAC, LC/R 1830, July 1998.

¹¹ Hugo Altomonte, Regional Energy Expert, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)

