

Santiago de Chile, 6 de Diciembre del 2016

El proceso presupuestario, y las reglas fiscales

Mark Hallerberg,
Hertie School of Governance

¿Qué es una regla fiscal?

- ❖ El FMI la define como “una restricción permanente de la política fiscal a través de límites numéricos sencillos en los presupuestos finales” (Kopits and Symansky, 1998)

¿Cómo se relacionan las reglas fiscales con el proceso presupuestario?

- ❖ Imaginen una tubería. Al sólo tapar un agujero, el agua puede seguir goteando en otras partes de la tubería. Las reglas fiscales efectivas limitan a los gobiernos a no extraer más agua de la programada en las distintas etapas del proceso presupuestario.



Etapa de
planeación

Etapa en el
gabinete

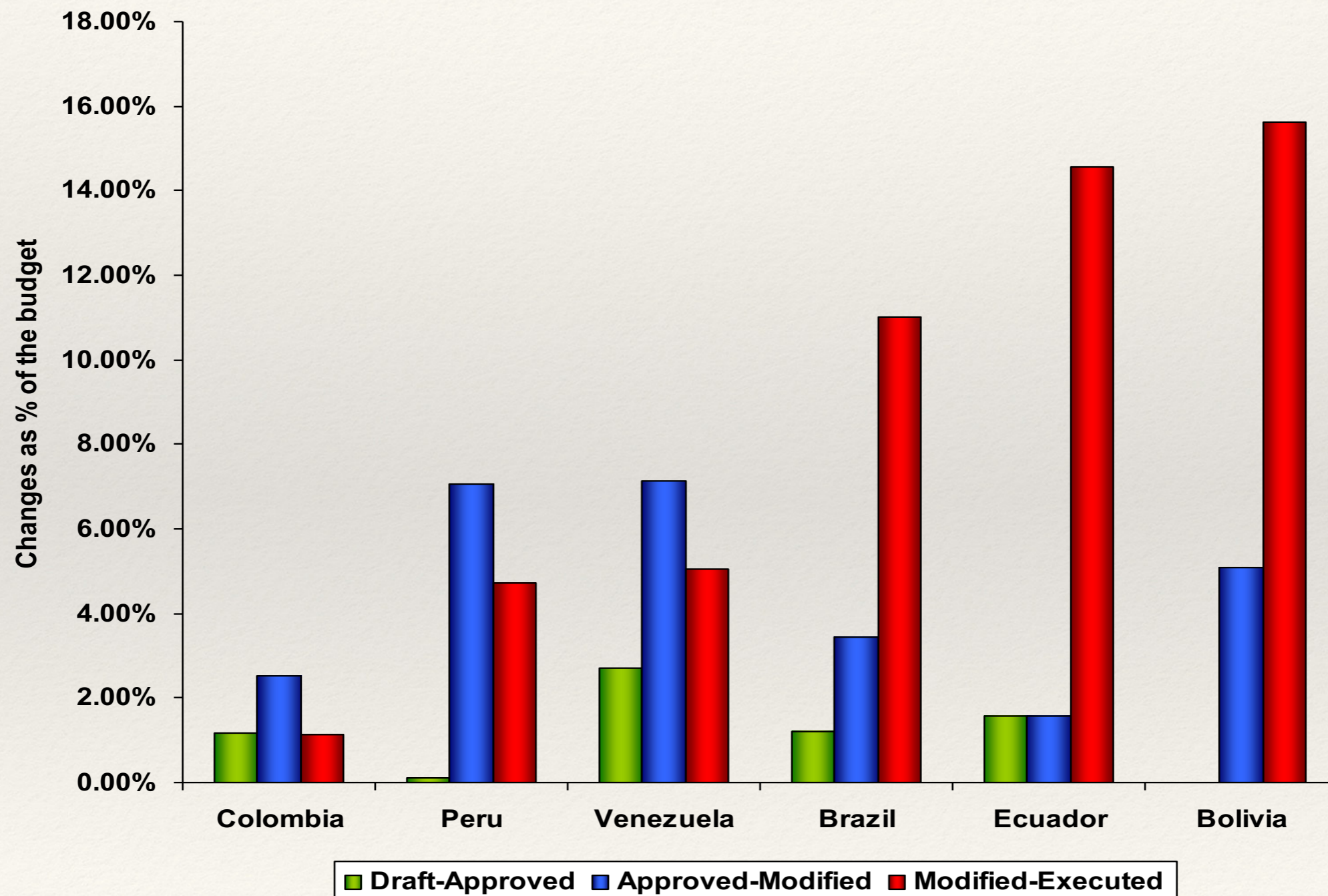
Etapa en el
parlamento

Ejecución del
presupuesto

Evaluación del
presupuesto

Cambios al presupuesto en cada etapa

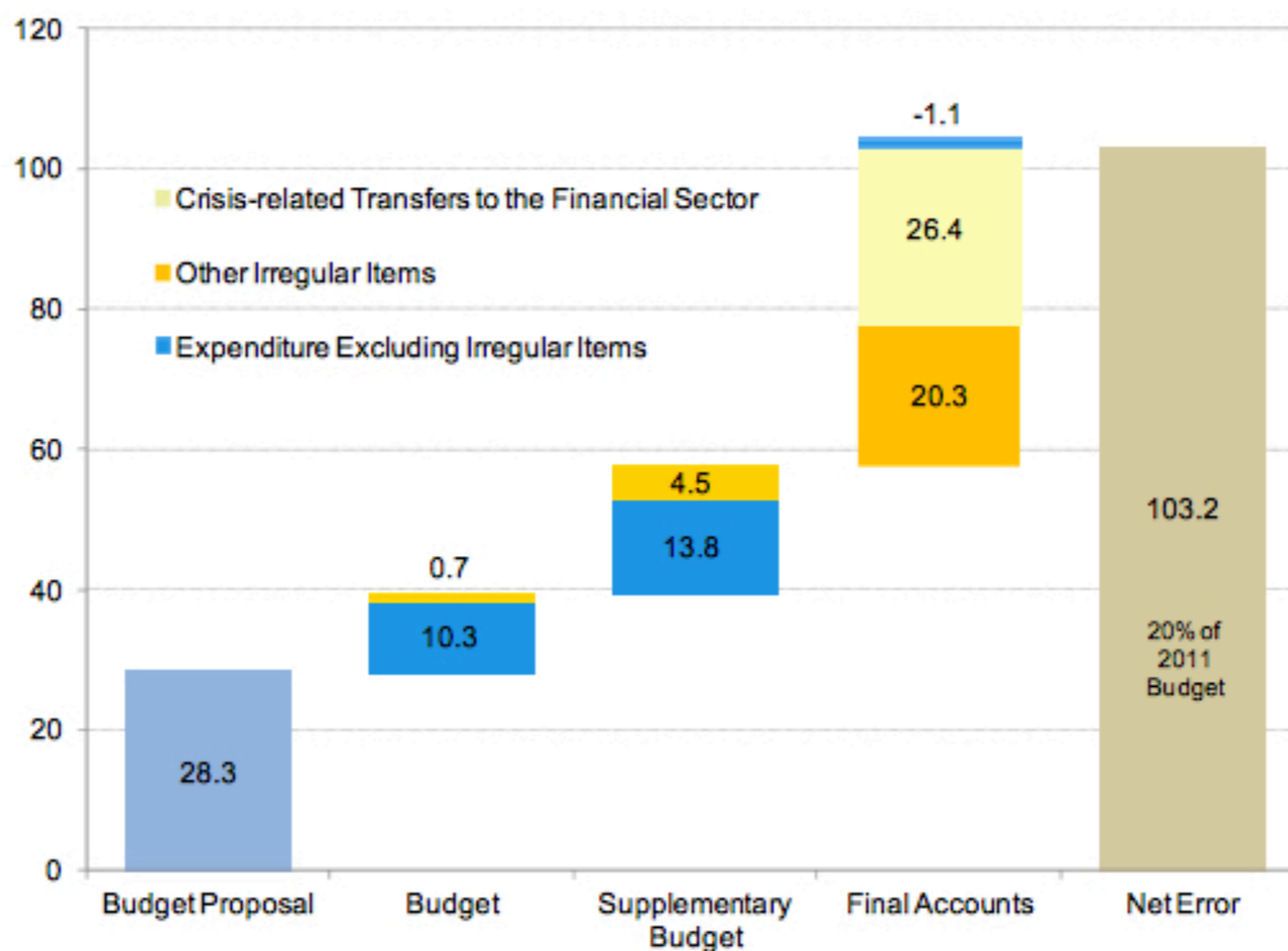
Changes to the budget at each stage
(average 1997-2005)



Hallerberg, Scartascini, y Stein 2009, ¿Quiénes deciden el presupuesto? BID.

La importancia de las distintas etapas del presupuesto – El caso de Islandia

Figure 1.2: Timing of Overspending from Medium-term Plan to Final Accounts
(Average 2000-11, in 2011 ISK billion)



Source: Ministry of Finance; Statistics Iceland; and IMF staff calculations.

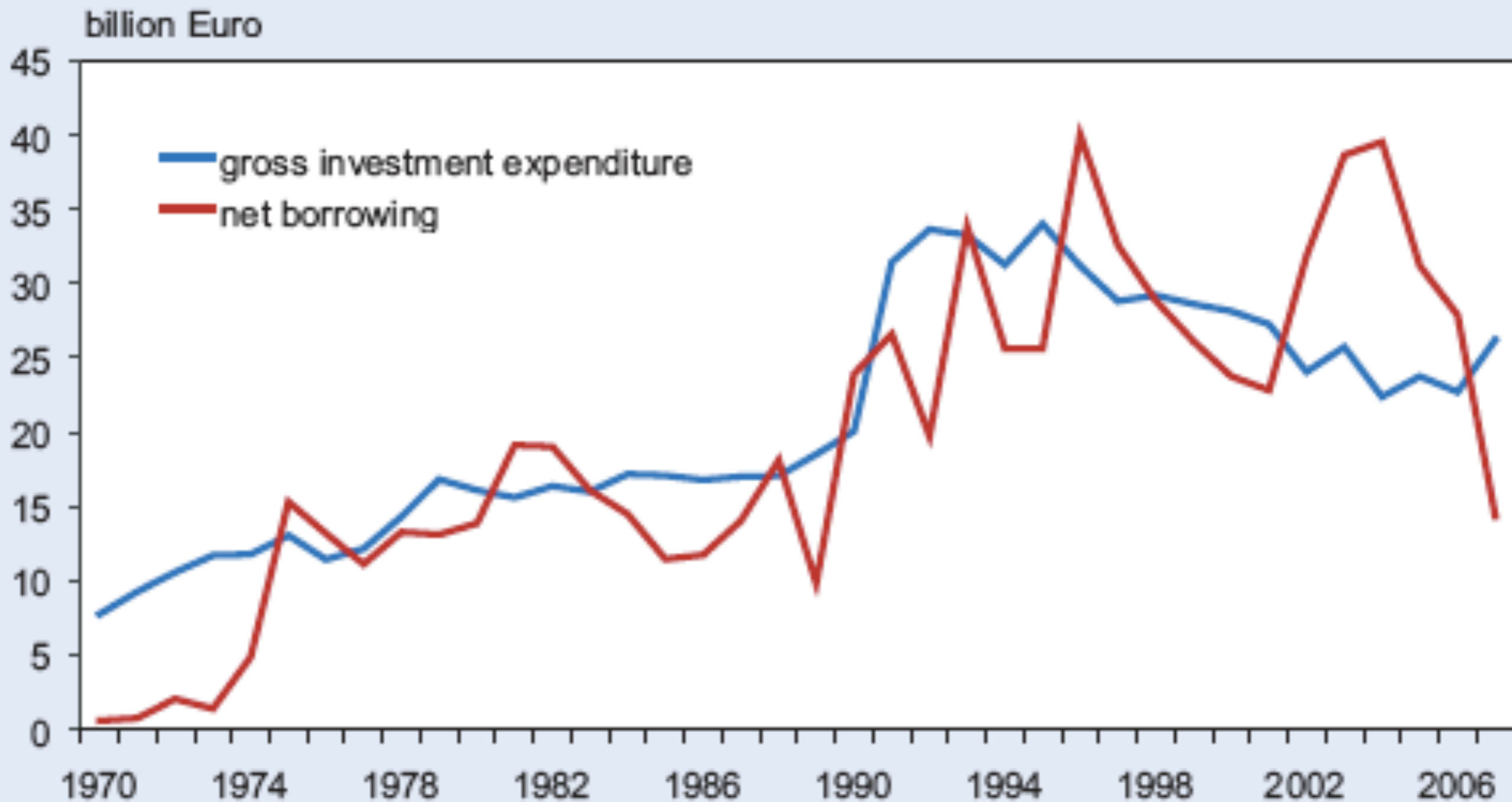
El caso prudente de Alemania

- ❖ Desde 1949 a 2015, Alemania contaba con una una ley fiscal en su constitución, también conocida como la “Regla de Oro”
- ❖ Artículo 115: Establecía que el endeudamiento público no debería exceder al gasto en inversión.

¿Cómo funcionó?

Gasto bruto en inversión y endeudamiento público federal neto

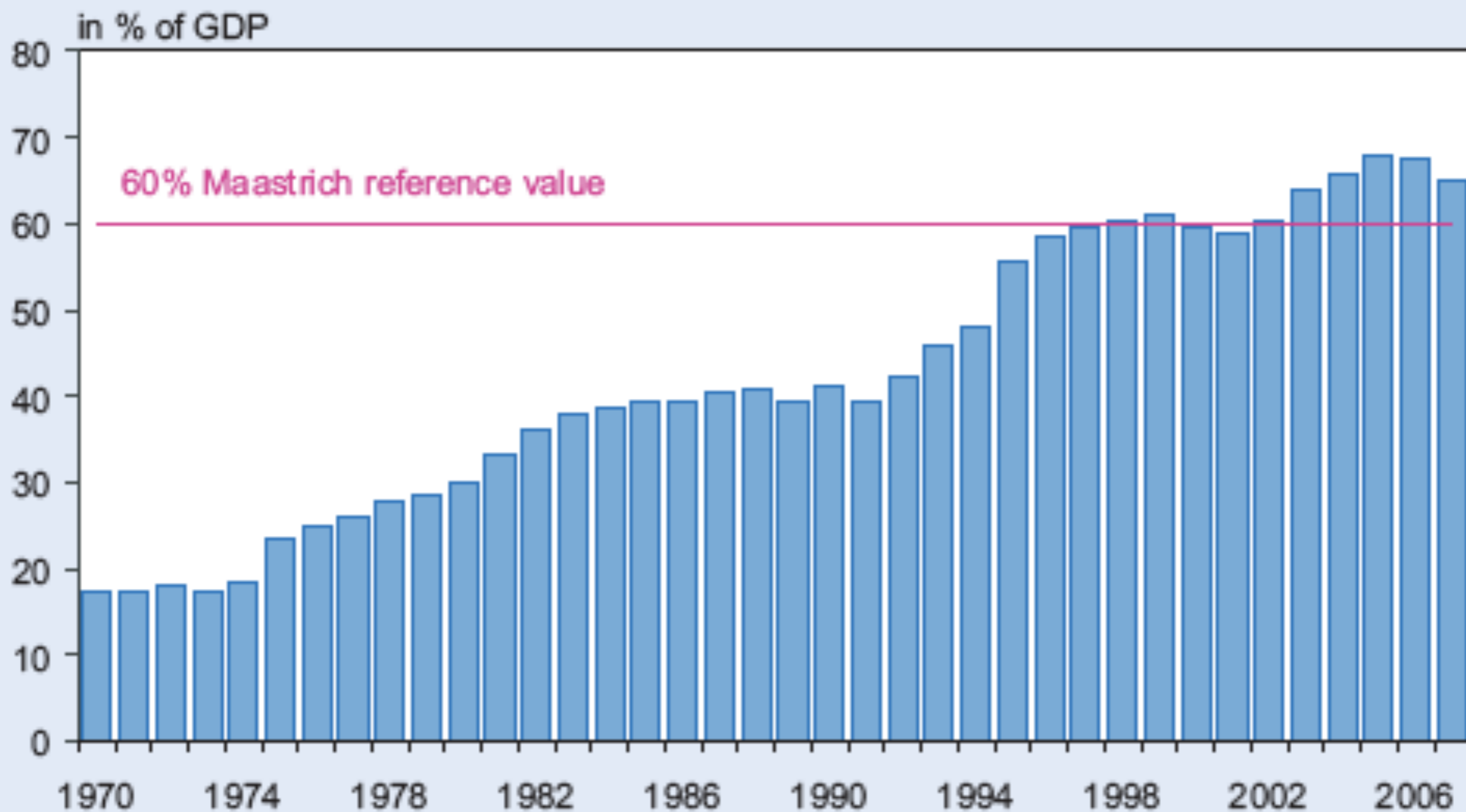
GROSS INVESTMENT EXPENDITURE AND NET BORROWING OF THE CENTRAL GOVERNMENT



Source: Federal Ministry of Finance.

Relación de deuda pública con respecto al Producto Interno Bruto

GENERAL GOVERNMENT DEBT RATIO



Razones por las que esta ley no funcionó (1)

- ❖ La constitución establecía que la ley fiscal sólo aplicaba al presupuesto propuesto y no al presupuesto final
- ❖ No se contemplaban sanciones en caso de incumplimiento.

Etapa de
planeación

Etapa en el
gabinete

Etapa en el
parlamento

Ejecución del
presupuesto

Evaluación del
presupuesto

Razones por las que esta ley no funcionó (2)

- ❖ Esta ley no consideraba el contexto económico, por lo que en casos de desaceleración se podía apelar a otros artículos constitucionales para suspenderla:
 - ❖ Artículo 109 “...En cuanto a la administración de sus respectivos presupuestos, la Federación y los Estados Federados deberán tomar en consideración los requerimientos del equilibrio económico general.”

Etapa de
planeación

Etapa en el
gabinete

Etapa en el
parlamento

Ejecución del
presupuesto

Evaluación del
presupuesto

Crisis de 2009-10

- ❖ Mayor presión para incrementar niveles de gasto a fin de impulsar la demanda agregada
- ❖ Temor de no poder disminuir los niveles de deuda
- ❖ Solución – mayor nivel de gasto a cambio de una nueva ley fiscal conocida como el “freno de deuda”

El freno de deuda

1. Regla deficitaria ajustada en función del ciclo [“flexible”]

- Se calcula la brecha del PIB y se multiplica por .5
- Se resta del saldo para tener un saldo presupuestario ajustado en función del ciclo.
- El saldo presupuestario ajustado en función del ciclo no debe ser menor a $-.35\%$ del PIB a nivel federal y 0% a nivel estatal.

2. Ajuste Ex-Post: “fondo de control” [“obligatorio”]

- Cualquier diferencia entre el monto final y el monto permitido bajo la nueva ley fiscal pasa al fondo de control. Existe un monto límite establecido bajo el cual el gobierno está obligado a reembolsar.

3. Casos en los cuales se puede suspender la nueva ley:

- "Catástrofes naturales y situaciones de emergencia excepcionales".
- Cualquier excepción tiene que ser reembolsada.

Cambios

Antes

Ahora

Sin disciplina inherente en el objetivo

Déficit no mayor a .35% del PIB

No considera el contexto económico

Objetivo de déficit ajustado en función del ciclo

Sin repercusiones en caso de incumplimiento

Gobierno debe reembolsar excesos en años futuros

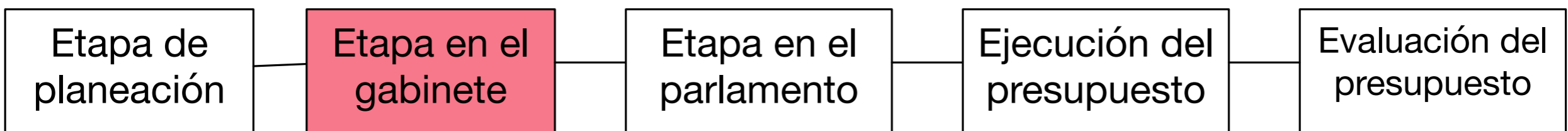
Suspensión de la ley confusa con la opción al gobierno de apelar a otros artículos constitucionales

Suspensión de la ley sólo en situaciones de emergencia

Sin embargo, hay dos problemas

¿Cómo convertir los objetivos de las leyes fiscales en objetivos para los ministerios?

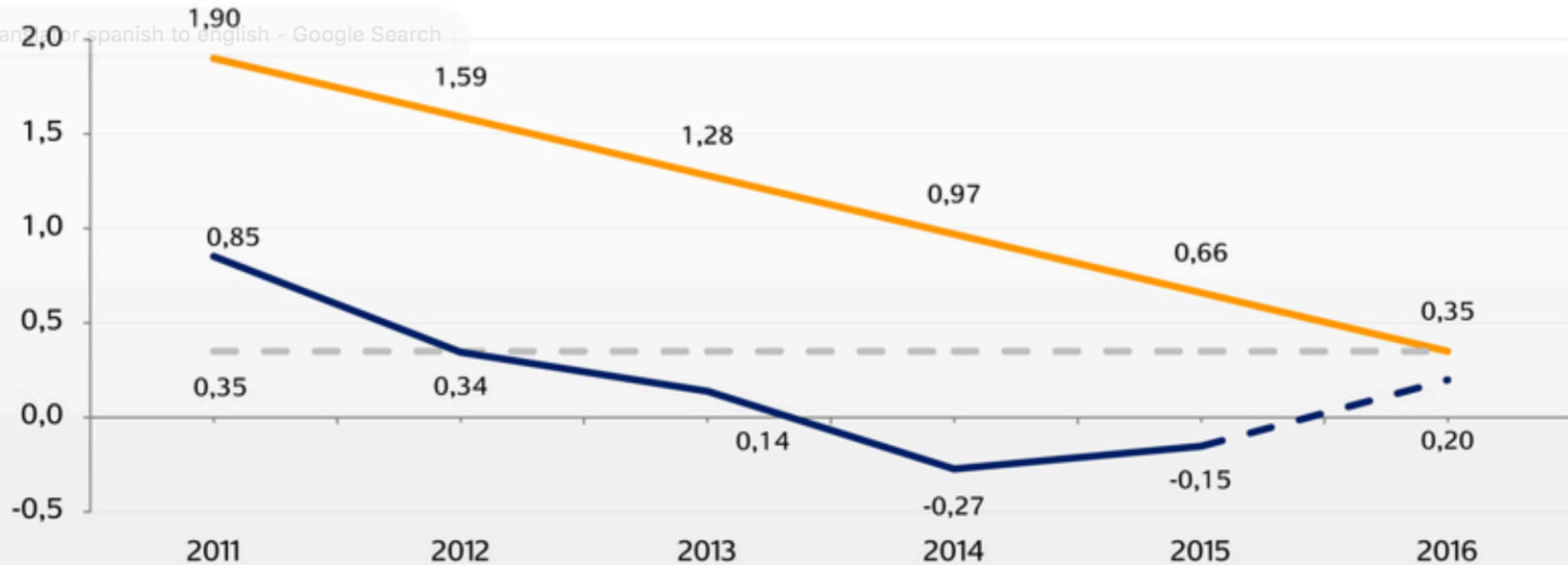
- ❖ Alemania – la etapa en el gabinete es clave
 - ❖ Comité presupuestario fuerte. Disciplina partidista permite al parlamento aprobar el presupuesto público.
- ❖ Introducción de presupuestación descendiente (“top-down”)



Difícil de explicar al público y a los políticos

- ❖ Regla fiscal adicional
- ❖ “Cero negro”
- ❖ $\text{Ingresos} - \text{Gastos} = 0$

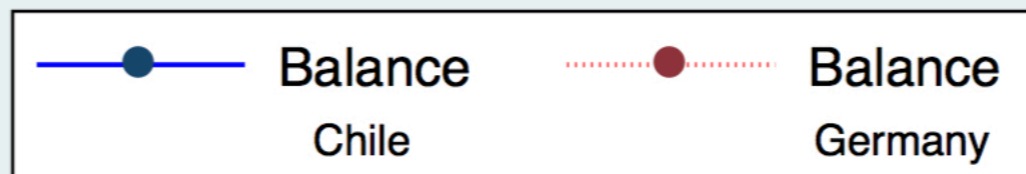
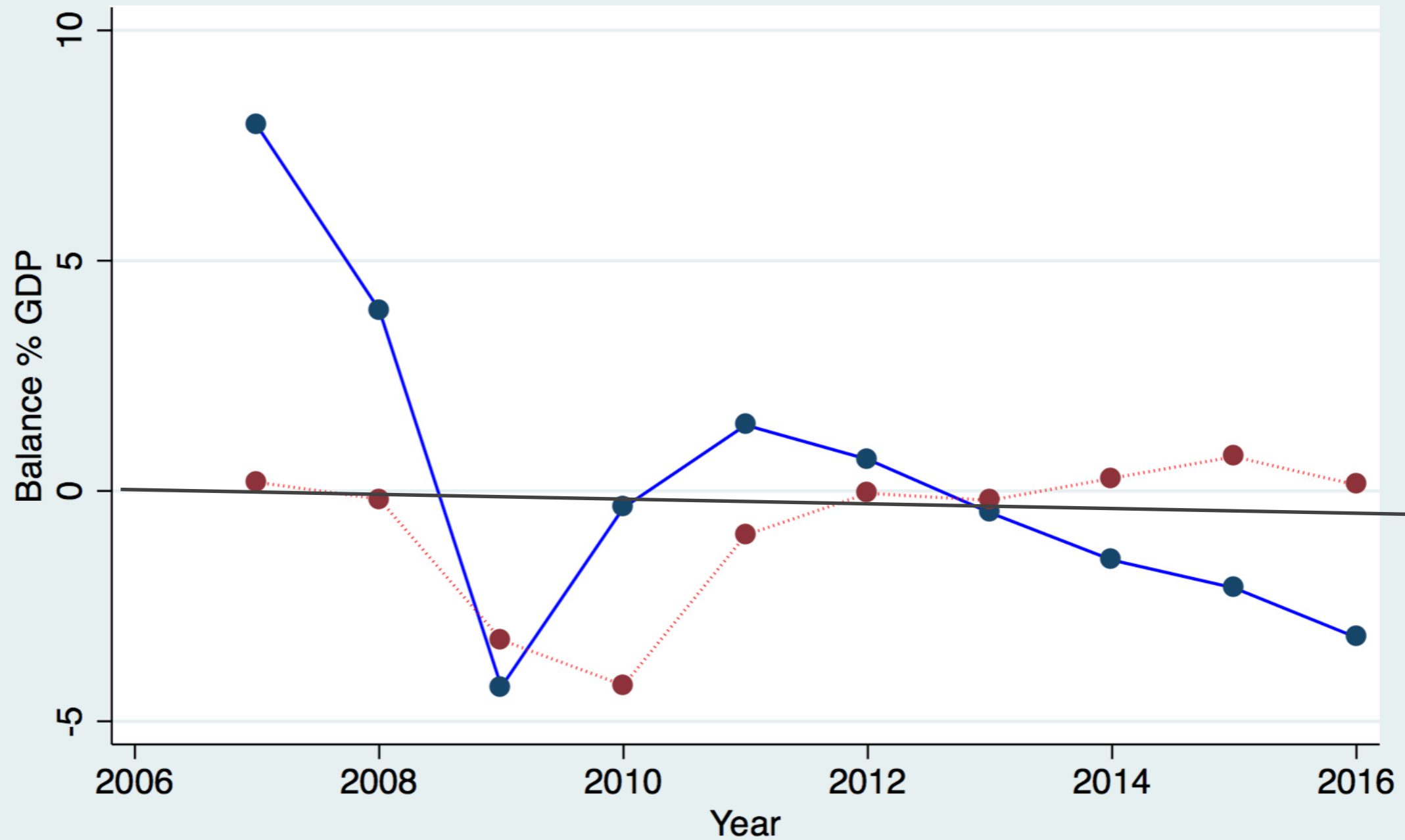
Desempeño



- 2010 festgelegter Abbaupfad für die strukturelle Neuverschuldung
- Ist 2011 bis 2015, Soll 2016; negative Werte stellen Überschüsse dar
- - - Schuldenbremse (0,35 % des BIP ab 2016)

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

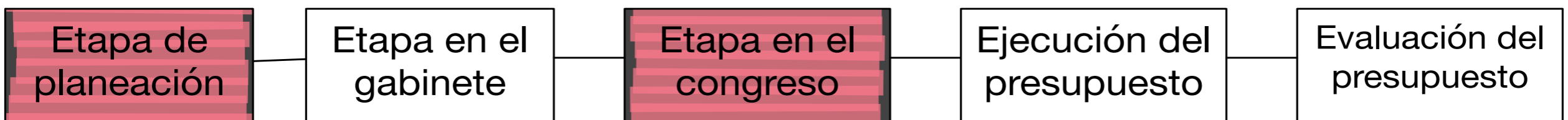
Desempeño



Puntos adicionales para sistemas presidenciales

las reglas fiscales y el proceso presupuestario

- ❖ **Etapa en el parlamento**
 - ❖ Congreso puede minar objetivo final del gobierno
 - ❖ Artículo 67 de la consitución chilena aborda este punto
- ❖ **Etapa de planeación**
 - ❖ Términos electorales fijos pueden generar mayor presión para romper leyes antes de las elecciones.
 - ❖ Énfasis en mantener la etapa de planeación en Uruguay a través de la legalización de objetivos multianuales es una forma de abordar esta situación.



Lecciones aprendidas

- ❖ Desde una etapa previa – Se deben considerar opciones en caso de circunstancias extraordinarias, así como repercusiones en caso de incumplimiento de la ley.
- ❖ Necesidad de reglas de implementación que se ajusten a normas constitucionales.
- ❖ Debido a su complejidad, la ley enfrenta el riesgo de desgaste frente al gobierno y la población
 - ❖ El actual “cero negro” es popular entre los votantes y la clase política.
 - ❖ ¿Pero hay demasiada disciplina fiscal?