

Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Intergubernamental de Países Iberoamericanos

El presupuesto en momentos de bonanza y de crisis
económicas

Ana Teresa H. de Albuquerque

Buenos Aires, Agosto de 2011

EL PRESUPUESTO EN MOMENTOS DE BONANZA Y DE CRISIS ECONÓMICAS

- Impacto del presupuesto en ciclos económicos
- El caso de Brasil: consolidación fiscal y la respuesta a la crisis de 2008
- Consideraciones acerca de la adopción de metas fiscales estructurales

I - Impacto del presupuesto en ciclos económicos

La política fiscal tiene papel relevante en la suavización de ciclos económicos

La literatura a respecto indica que:

- ✓ Una política fiscal expansiva temporaria puede ser muy eficaz, en un escenario en que la política monetaria es acomodaticia (bajas tasas de interés)
- ✓ El instrumento de política fiscal utilizado (ingresos, transferencias a hogares, inversión) puede influir en el grado del impulso fiscal (multiplicador fiscal)
- ✓ Las diferentes combinaciones de política monetaria y fiscal resultan de sus efectos directos de la acción fiscal y indirectos de la tasa de interés. Por ejemplo, algunos países pueden financiar una política fiscal activa sin aumentar las tasas de interés.

I - Impacto del presupuesto en ciclos económicos

La política fiscal tiene papel relevante en la suavización de ciclos económicos

El presupuesto puede contribuir a la estabilidad macroeconómica de las siguientes maneras:

- ✓ **Reducción automática** de ahorro durante el crecimiento económico más bajo y aumento durante un crecimiento más elevado, dado que gran parte de los ingresos y de los gastos de seguro de desempleo actúan de forma contraria sobre el ciclo económico
- ✓ El presupuesto puede **actuar activamente** en el gasto público y en la tributación para compensar las fluctuaciones durante el ciclo económico
- ✓ La **estructura tributaria** puede ser diseñada para hacer la economía más resistente a las crisis

I - Impacto del presupuesto en ciclos económicos

¿en cuanto la política fiscal ha sido efectiva en la mitigación de la caída del nivel y duración de la actividad después de la crisis económica de 2008?

Impacto dos estímulos fiscais sobre o PIB

Estimulo fiscal (% PIB) e impacto sobre o crescimento do PIB

G-20	2009		2010	
	estimulo%PIB	cresc PIB*	estimulo%PIB	cresc PIB*
Total	1,4	1,6	1,3	1,3
EUA	1,9	1,1	2,9	1,0
Area Euro	0,9	0,5	0,8	0,3
Japan	1,5	1,5	0,4	1,3
Asia emergente	1,5	2,0	1,3	1,7
Demais países	1,1	0,8	0,3	0,5

* em pontos percentuais do PIB

Fonte: Feedman et alli, FMI, 2009.

I - Impacto del presupuesto en ciclos económicos

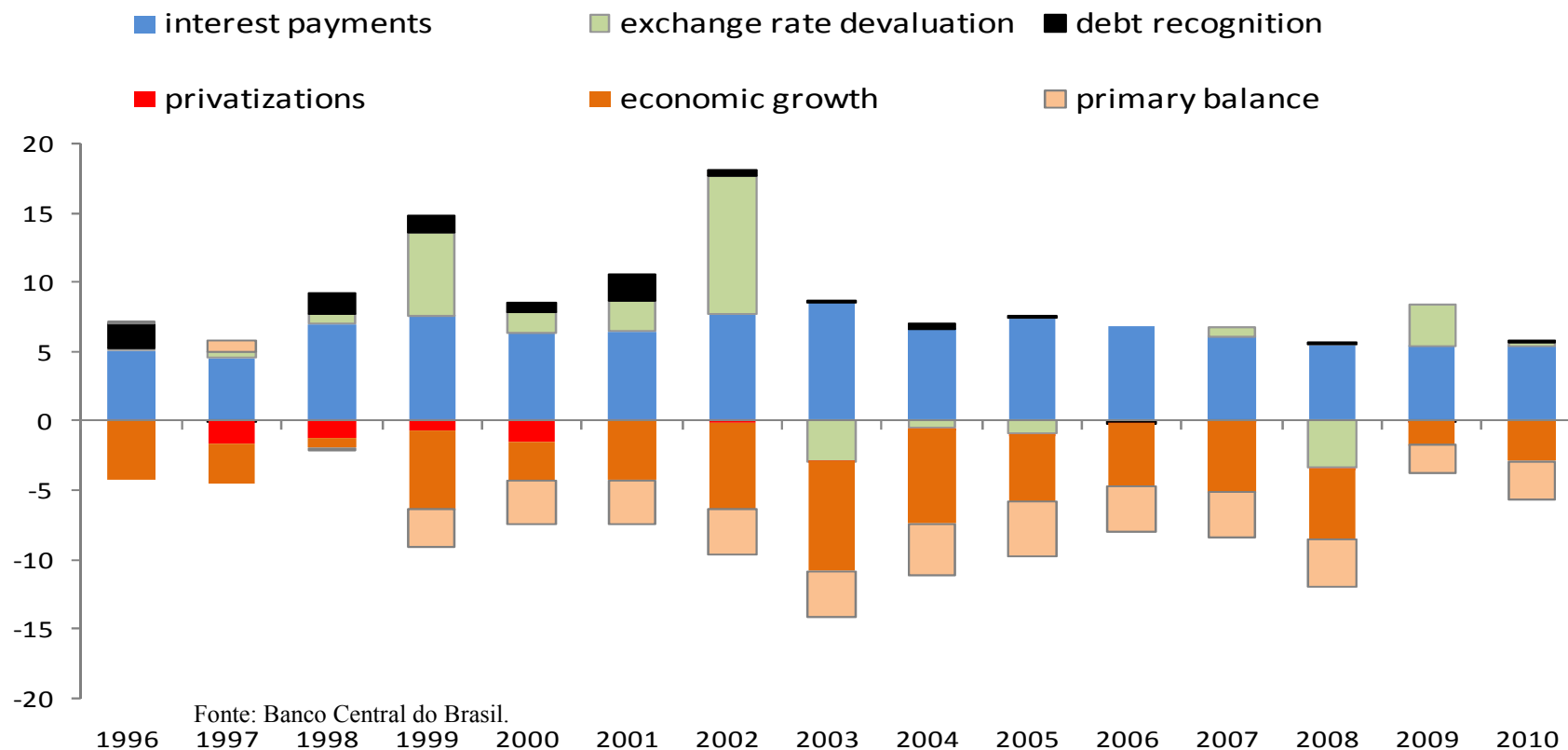
Política fiscal contra cíclica adoptada después de la crisis financiera del 2008 ha demostrado la importancia de su función en la suavización de ciclos económicos.

Algunas conclusiones pos-crisis

- ✓ Si las políticas fiscales y monetarias van de la mano, pueden hacer una contribución significativa para ayudar a evitar el debilitamiento de la economía y el círculo vicioso recesión con deflación
- ✓ La elección de la política fiscal debe tener en cuenta el espacio fiscal disponible y la credibilidad de las autoridades fiscales. Algunos países tienen restricciones fiscales, tales como el alto costo de la deuda o deuda muy alta
- ✓ Los gobiernos deben esforzarse por ampliar el ahorro en años de bonanza de forma que la política contra-cíclica en años de crisis no leve al crecimiento indeseable de la deuda
- ✓ Mientras que las políticas fiscales y monetarias pueden ayudar a mantener la demanda a corto plazo, estos instrumentos tiene limitaciones

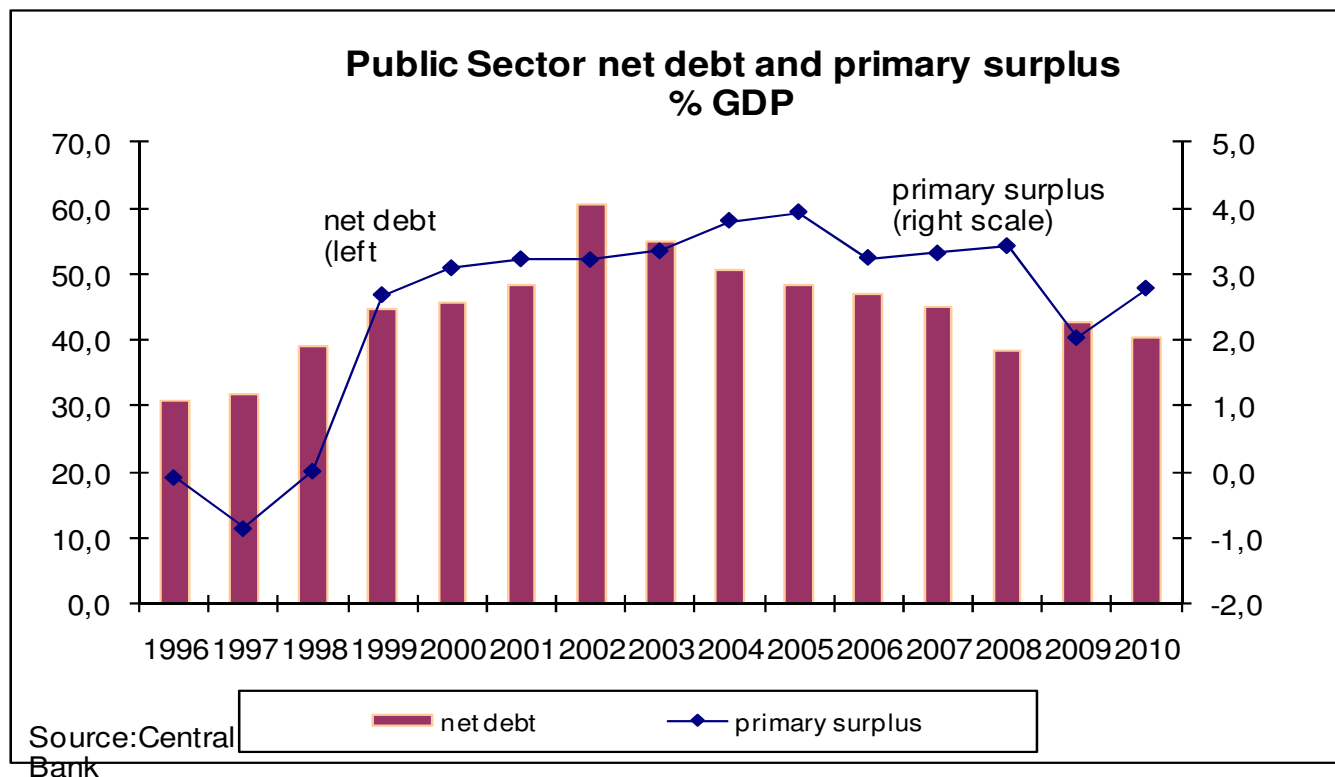
II . el caso de Brasil: consolidación fiscal y la respuesta a la crisis de 2008

- ✓ En 1997, el Gobierno estableció un Plan de Estabilización Fiscal, que establece metas de superávit primario del sector público y medidas estructurales, con el objetivo de construir una consolidación fiscal permanente
- ✓ Entre 1994 y 2003, el Plan Fiscal no fue suficiente para compensar el impacto de las devaluaciones, altas tasas de interés y menor crecimiento económico durante la mayor parte del período de ajuste fiscal



II . el caso de Brasil: consolidación fiscal y la respuesta a la crisis de 2008

- ✓ Desde 1999, las metas de superávit primario del sector público han sido elevadas como respuesta a diversas crisis, con el objetivo de reducir la deuda pública a mediano plazo, así como una forma de recuperar la confianza de los mercados financieros internacionales
- ✓ Entre 2004 y 2008, los superávits primarios se fueron por encima del 3% del PIB lo que ha llevado la deuda neta a una caída continua

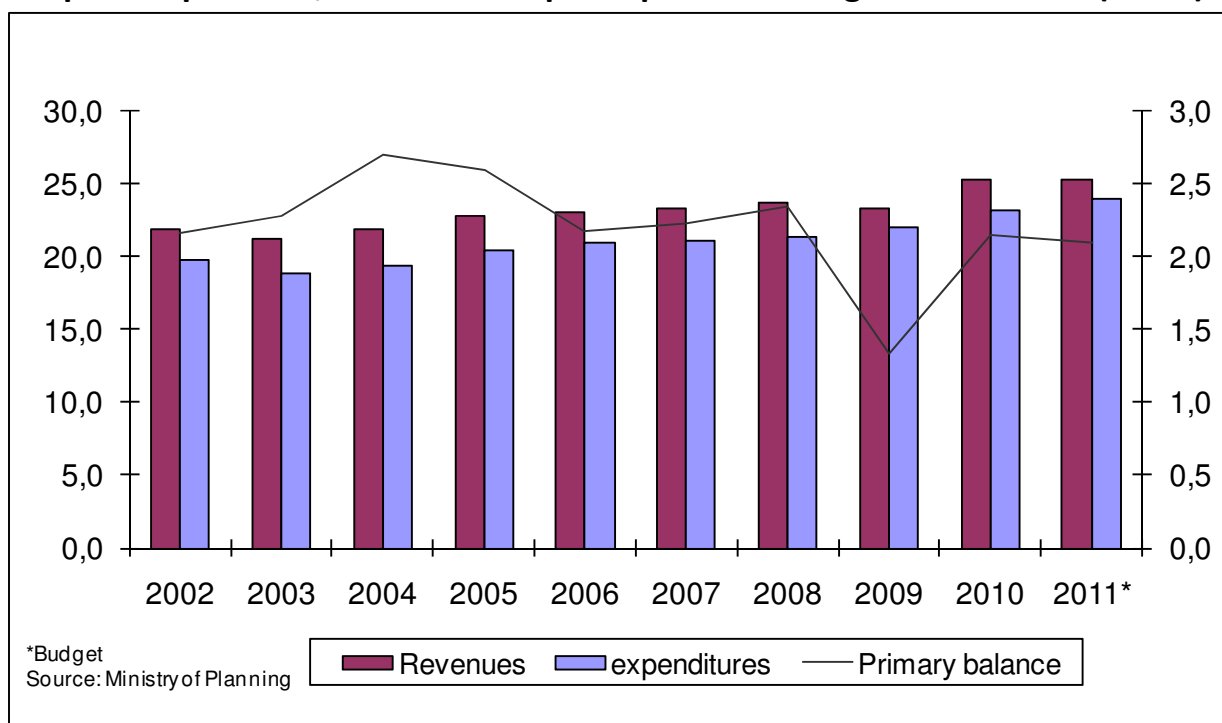


II . el caso de Brasil: consolidación fiscal y la respuesta a la crisis de 2008

Los superávits primarios se generaron en gran parte a través del crecimiento de los ingresos, ya que el gasto también aumentó

- ✓ El escenario económico positivo ha contribuido a desplazar la carga tributaria de 28,7% del PIB en 1999 a 34,4% del PIB en 2008 y el Gobierno central con la importante contribución de 19,9% del PIB en 1999 a 24,1% del PIB en 2008.

Superavit primário, receitas e despesas primárias do governo central (% PIB)



II . el caso de Brasil: consolidación fiscal y la respuesta a la crisis de 2008

El Gobierno ha promovido una política activa de transferencias a familias. El ajuste de la política de salario mínimo por encima de la inflación explica la mayor parte del aumento de beneficios de seguridad social, que alcanzó 6,9% del PIB en 2010

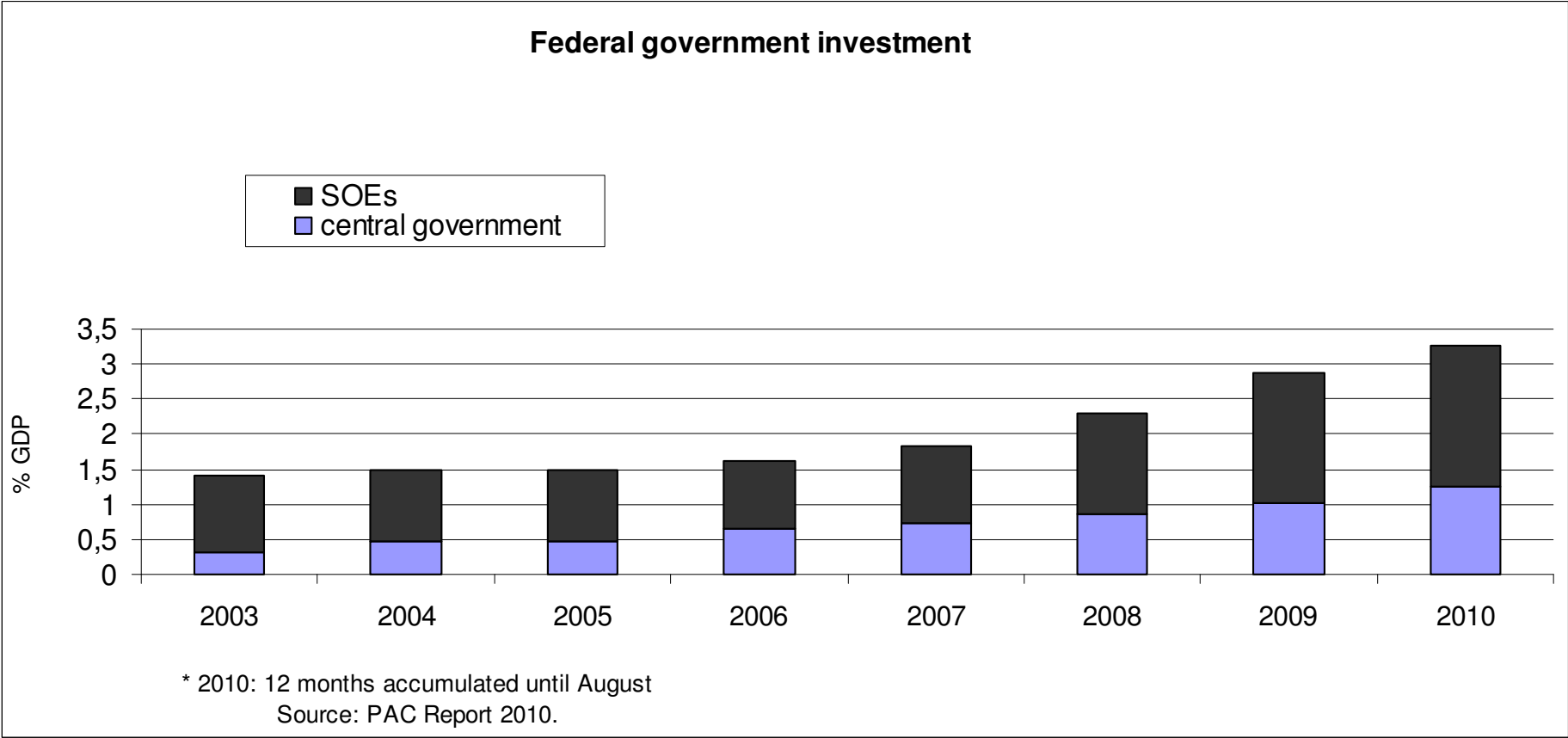
Central Government Current Expenditures to GDP ratio

Expenditures except interest payments	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transfers to other levels of government	4,6	4,9	5,3	5,0	5,0	5,7	5,6	5,7	6,1	5,9	5,6
Transfers to families	8,4	8,9	9,1	9,5	9,7	10,1	10,4	10,3	10,1	10,9	10,7
Social security benefits	5,5	5,8	5,9	6,3	6,5	6,8	7,0	6,9	6,6	7,1	6,9
Social assistance benefits	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,4
Unemployment insurance	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,9	0,8
Civil servants´ and military pensions	2,1	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9
Bolsa família and others	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Transfers to companies	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Consumption	4,3	4,3	4,2	3,7	3,6	3,5	3,6	3,7	3,6	4,1	4,1
Payroll	2,5	2,4	2,5	2,2	2,2	2,1	2,2	2,1	2,2	2,4	2,3
Others by Executive	1,8	1,8	1,6	1,3	1,3	1,3	1,2	1,4	1,2	1,5	1,6
Others by other branches	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Other current expenditures	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
I - Total current expenditures	17,8	18,5	19,1	18,7	18,8	19,9	20,3	20,2	20,2	21,4	20,8

Source: Ministry of Planning

II . el caso de Brasil: consolidación fiscal y la respuesta a la crisis de 2008

La inversión de gobierno federal alcanzó 3,3% del PIB en 2010.



II . el caso de Brasil: consolidación fiscal y la respuesta a la crisis de 2008

- ✓ Las medidas activas contracíclicas en 2009/2010: deducciones de impuestos a la producción de automóviles, electrodomésticos y materiales de construcción; aumento de la financiación subvencionada por el BNDES. Entre 2008 y 2009, el Gobierno central perdió 0,8 pp del PIB en deducciones fiscales (política activa) y 0,27 pp del PIB en los ingresos debido a caída de la producción industrial. Sin embargo, los gastos obligatorios también crecieron 1,21 pp del PIB.
- ✓ En 2010, los ingresos no han seguido la recuperación económica al mismo ritmo. Los ingresos netos de ventas de 5 millones de barriles de petróleo en campos de pre-sal para Petrobras ayudaron al Gobierno central a lograr un superávit primario de 2,16% del PIB en 2010.

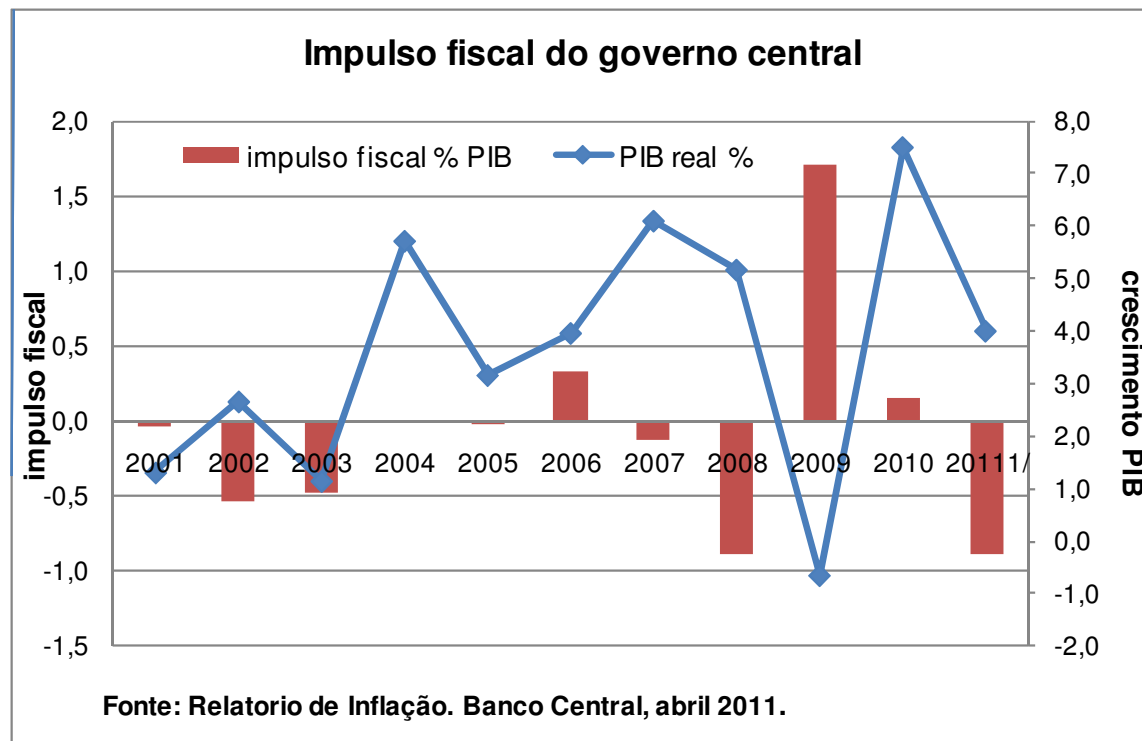
Impact of growth and policy measures on Central Government fiscal accounts
Yearly revenues and expenditures increase in point percentage of GDP

Contents	2009/2008	2010/2009
	pp GDP	pp GDP
I - Revenues	-0,41	0,60
I.1. Taxes	-1,06	0,65
I.2. Social security contribution	0,33	0,26
I.3. Others	0,32	-0,31
I.4. Incentives (-)	0,00	0,00
II - Expenditures	1,15	0,43
II.1. Wages and civil servants' benefits	0,45	-0,12
II.2. Social security benefits	0,48	0,12
II.3. Other mandatory expenditures	0,28	-0,01
<i>II.3.1. Unemployment insurance</i>	<i>0,17</i>	<i>-0,01</i>
<i>II.3.2. Social assistance benefits</i>	<i>0,07</i>	<i>0,03</i>
<i>IV.3.4. Subsidies to banking loans</i>	<i>-0,05</i>	<i>0,05</i>
<i>II.3.3. Others</i>	<i>0,09</i>	<i>-0,08</i>
II.4. Discretionary expenditures	-0,06	0,44
III - Net proceeds from oil field sale to Petrobras		0,97

Source: Budget Office, Ministry of Planning.

II . el caso de Brasil: consolidación fiscal y la respuesta a la crisis de 2008

- ✓ Desde el punto de vista del equilibrio estructural, Brasil presentó un comportamiento asimétrico en relación el crecimiento del PIB
- ✓ En general, fue neutral durante los períodos de mayor crecimiento, siendo contracíclico sólo en 2008, cuando fue acompañado por la elevación del superávit primario con altas tasas de crecimiento del PIB y registró retroceso en 2009
- ✓ En 2010, neutralidad nuevamente. En 2011 se espera que sea más contracíclico que en los años anteriores



III - Consideraciones acerca de la adopción de metas fiscales estructurales

El déficit estructural refleja las acciones discrecionales del Gobierno, al eliminar los efectos de las variaciones de la brecha del PIB en los ingresos y gastos (en los que el Gobierno no tiene control)

- ✓ Algunos países han adoptado metas fiscales estructurales, en las que sería descontado el impacto del ciclo económico sobre las variables fiscales (es decir, como si la economía fuera creciendo en su plena capacidad) y también por ingresos extraordinarios
- ✓ La idea es coordinar las variables fiscales para que los déficits extra acumulados en tiempos difíciles sean compensados por su reducción en los tiempos de bonanza
- ✓ Algunos estudios sugieren (Ter-Minassian, 2011) que la adopción del equilibrio estructural debe tener en cuenta: i) instituir moderada pro-ciclicidad del presupuesto; II) garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo; y iii) facilitar la coordinación de la política fiscal con la política monetaria, a fin de reducir las presiones sobre las tasas de interés y sobre el tipo de cambio

III - Consideraciones acerca de la adopción de metas fiscales estructurales

- ✓ Las normas deben ser flexibles: i) inclusión de cláusulas de escape para hacer frente a perturbaciones exógenas no previstas; II) regla de período de retorno; III) enumeración de choques a que el país podría ser vulnerable; IV) uso de observadores independientes para el correcto uso de esta cláusula de escape o someterse al poder legislativo; v) el objetivo o la regla puede especificarse en términos de un intervalo
- ✓ Otras cuestiones: i) tipo de saldo ajustado (basado en PIB potencial o la tendencia de crecimiento); II) tipo de resultado fiscal (primario, corriente, nominal); III) ajustar por absorción, en lugar del PIB.
- ✓ Caso de los gobiernos subnacionales: i) estimular la creación **de fondos de ahorro** en tiempos de crecimiento para su uso en la época de bajo crecimiento; II) reglas de gastos (techos) son importantes para contener el crecimiento de gasto en la fase de crecimiento más fuerte; III) **elección de ingresos con menos elasticidad en relación con el ciclo** y reducir la dependencia de los ingresos de recursos naturales y los impuestos sobre las empresas.
- ✓ Aunque es deseable, los principales problemas mediante la adopción de esta regla son: i) **no es siempre que el Gobierno utiliza comportamiento simétrico** entre años de crisis y de bonanza. El más común es aumento del déficit en los años malos y estabilización durante períodos de calma; sólo caen en años excelentes, normalmente debido al fuerte crecimiento de ingresos; II) **incompatibilidad con el nivel de endeudamiento o el costo de la deuda** en algunos países; iii) debe llevarse en cuenta la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal.

Obrigada!