

¿REGLAS FISCALES?

COMO EVITAR
IMPACTOS
DAÑINOS
EN EL
DESARROLLO
SUBNACIONAL



X FORO IBEROAMERICANO DE COORDINACIÓN
PRESUPUESTARIA, FINANCIERA Y FISCAL
INTERGUBERNAMENTAL
GUADALAJARA, MÉXICO, JUNIO 2023

Pedro Apezteguia, Uruguay



¿QUÉ MANDATO TENEMOS?

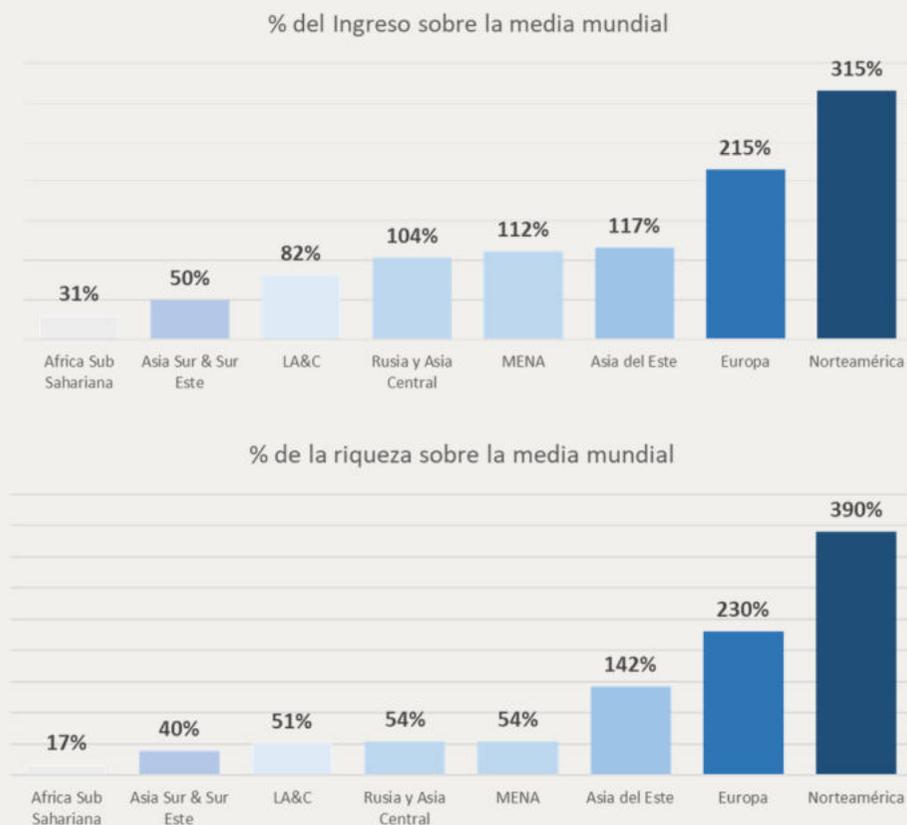
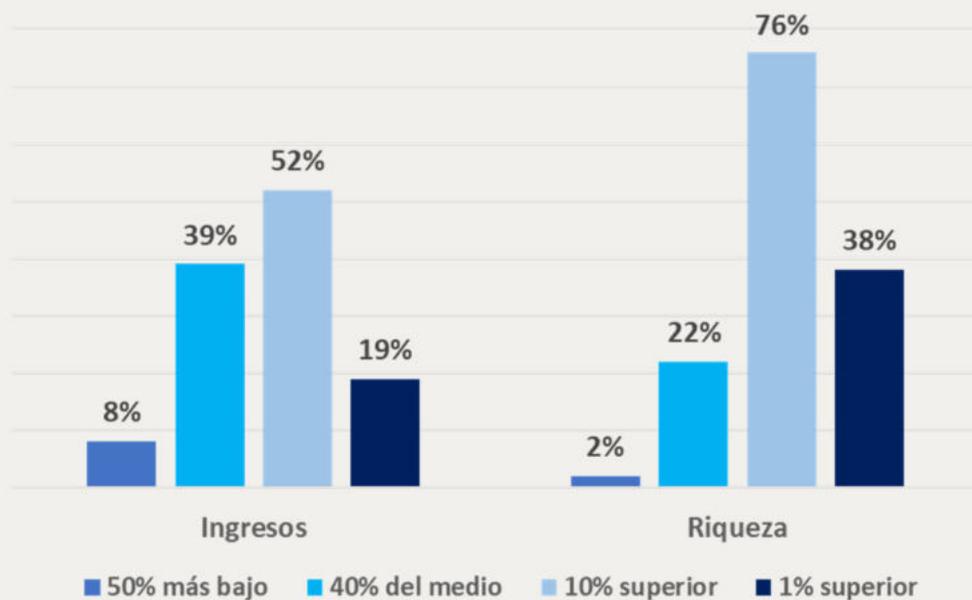
“QUE NADIE QUEDE ATRÁS”



- ✓ Consolidación de derechos.
- ✓ Igualdad, bienestar.
- ✓ Cerrar brechas (salud, educación, agua, saneamiento).
- ✓ Empleo productivo y de calidad.
- ✓ Perspectiva de género.
- ✓ Progresividad.
- ✓ Cuidado del ambiente.
- ✓ Participación, transparencia y rendición de cuentas.

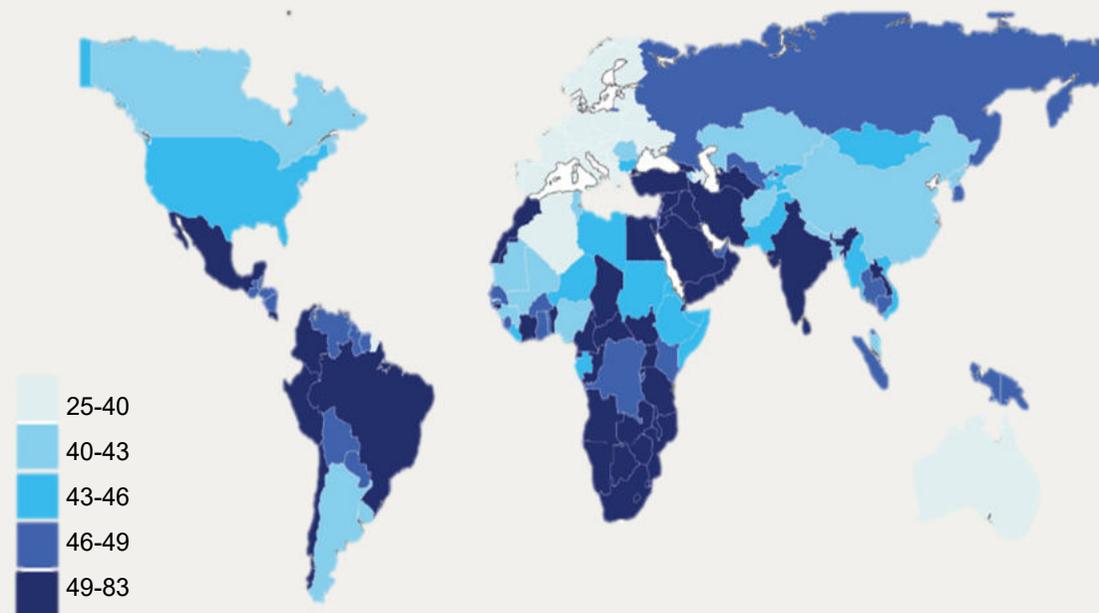
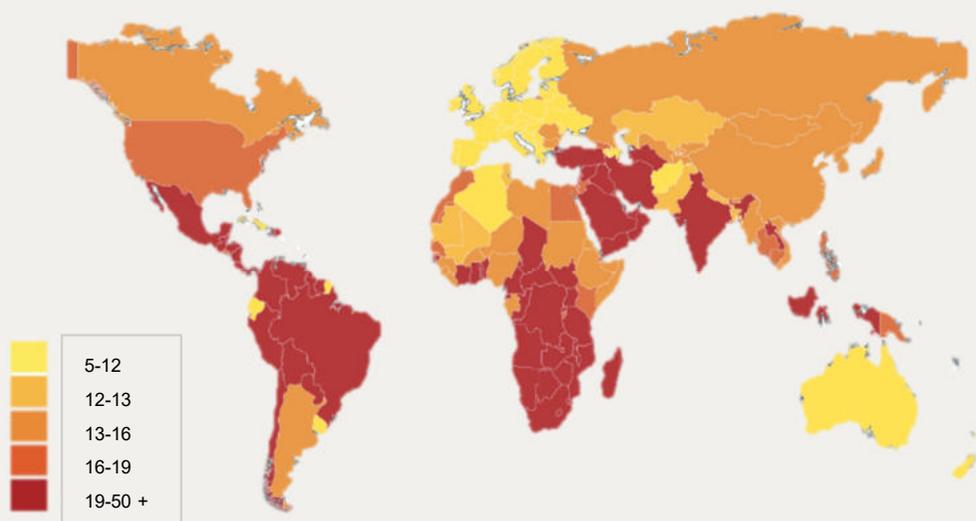
CONCENTRACIÓN DE INGRESOS Y RIQUEZA DE LAS PERSONAS, 2021

INGRESO Y RIQUEZA, REGIONES, 2021 % SOBRE EL PROMEDIO MUNDIAL



INGRESOS 10% SUPERIOR/50% INFERIOR, PERSONAS, 2021

% DE LOS INGRESOS NACIONALES QUE RECIBE EL 10mo. DECIL



Interpretación: En Brasil, el 50% tiene ingresos 29 veces menor que el 10% superior incluidas pensiones y beneficios sociales pero antes de impuestos y transferencias

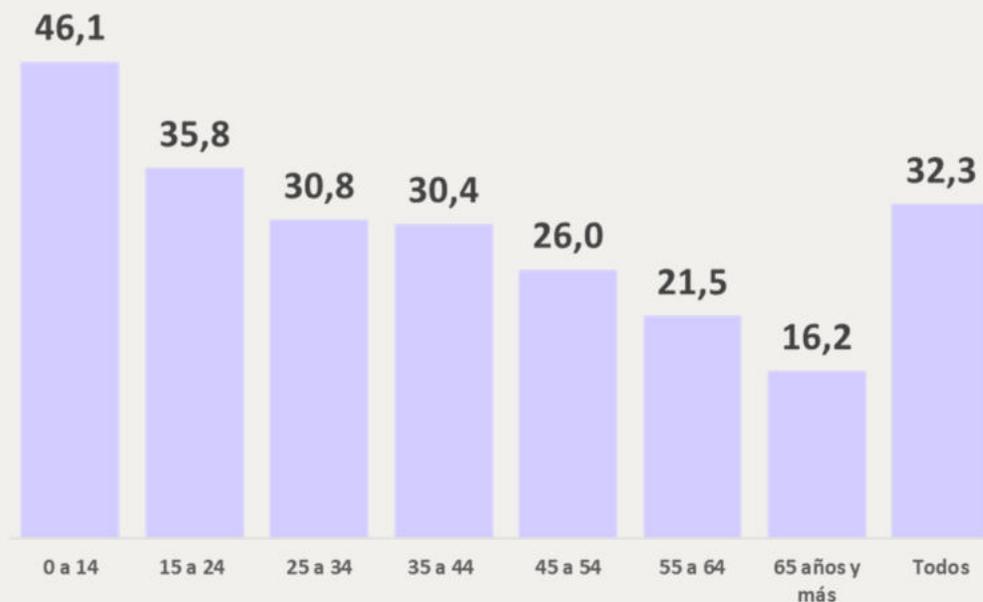
¿Y POR CASA CÓMO ANDAMOS?

El 10% de la población de LA&C recibe entre el 40-83% de los ingresos nacionales y concentra el 77 % de la riqueza.

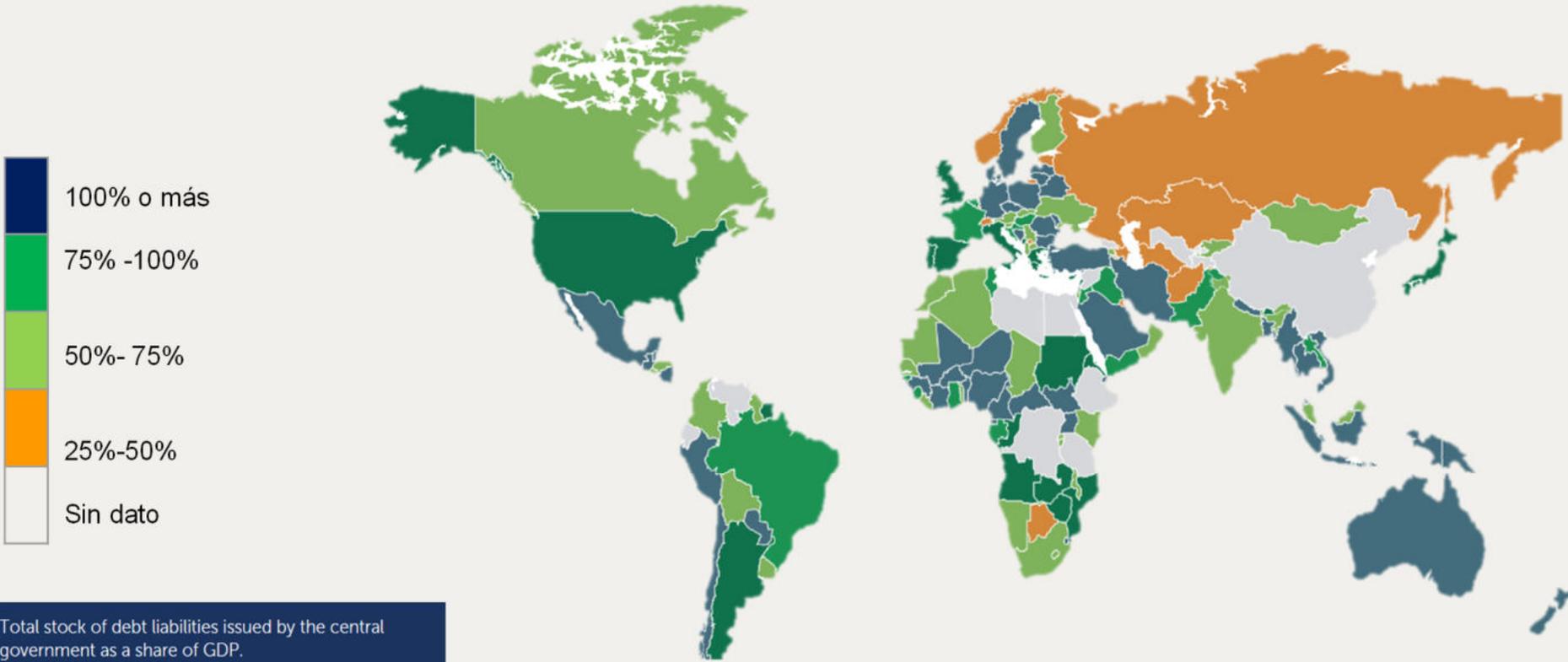
LA&C tiene el 50% de la riqueza promedio de los continentes o regiones.



% Población en situación de pobreza extrema y pobreza por tramos de edad



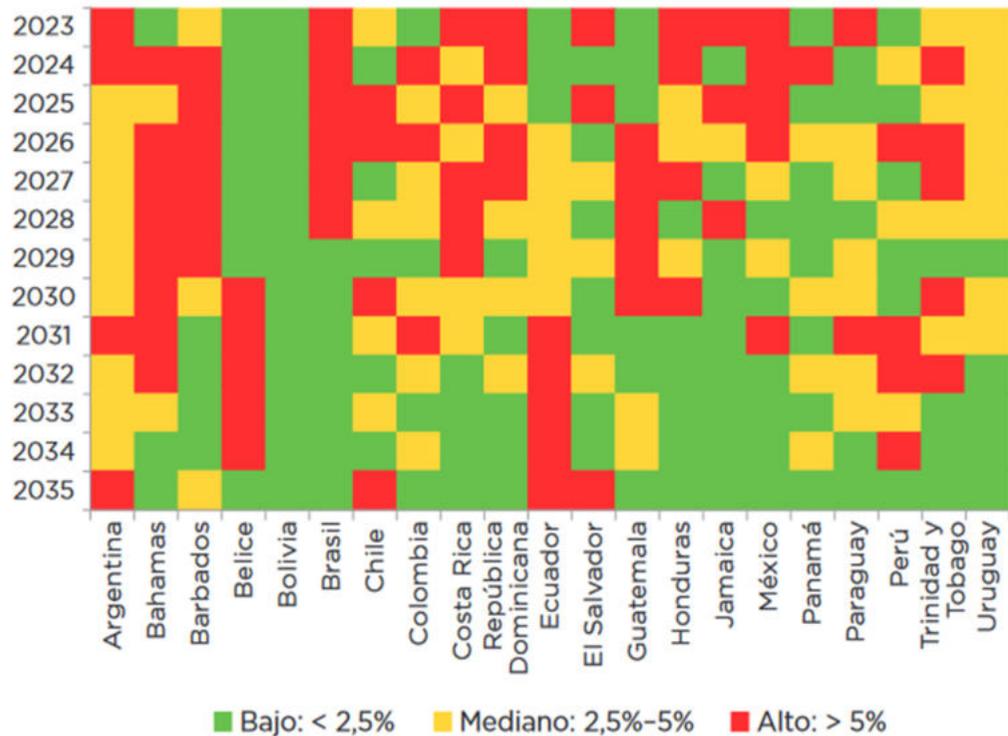
DEUDA PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2020



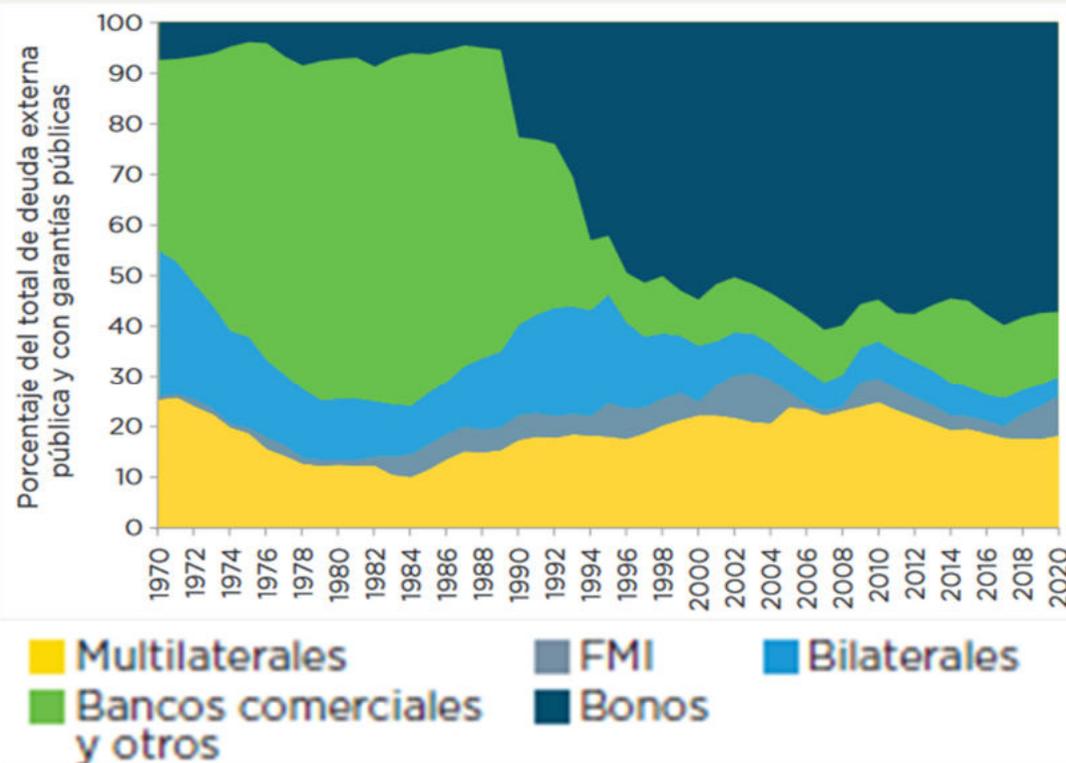
Total stock of debt liabilities issued by the central government as a share of GDP.

Source: Global Debt Database (Dec 2022)

MAPA DE CALOR DE LAS AMORTIZACIONES DE DEUDA



COMPOSICIÓN DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA CON GARANTÍA



ADEMÁS DEL ABC....

los gobiernos subnacionales se encargan

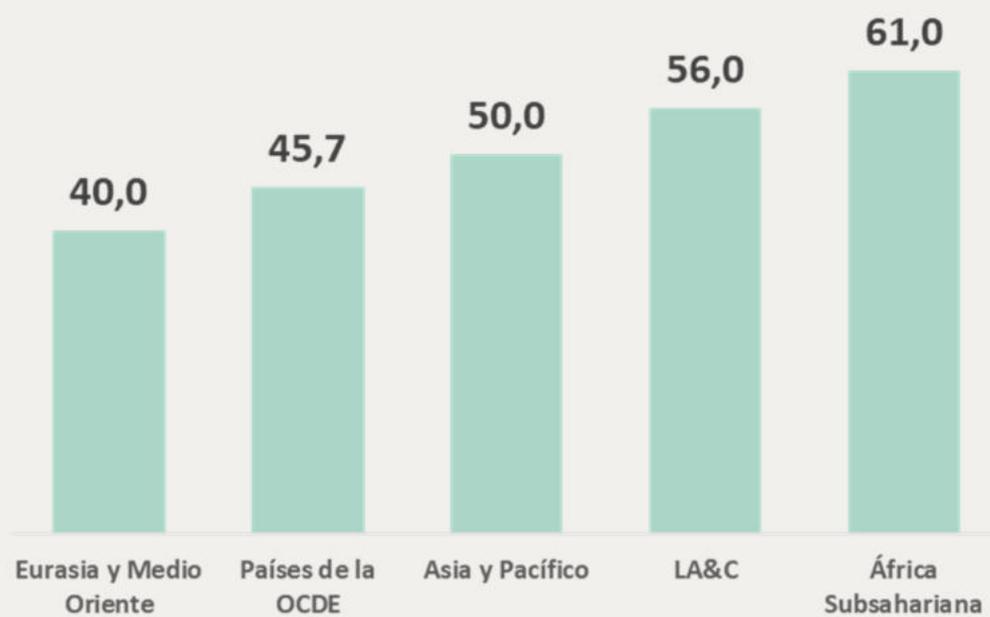
- **SERVICIOS EDUCATIVOS**
- **ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD,**
- **SERVICIOS DE AGUA** y también del **SANEAMIENTO,**
- **ORDENAMIENTO TERRITORIAL** y la **HIGIENE DE LA VIVIENDA,**
- **TRANSPORTE,**
- **SEGURIDAD CIUDADANA,**
- **CULTURA,**
- **DEPORTE,**
- **DESARROLLO ECONÓMICO,**
- **PROTECCIÓN DEL AMBIENTE,**
- **MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO,**

REPRESENTAN 10 PUNTOS DEL PIB

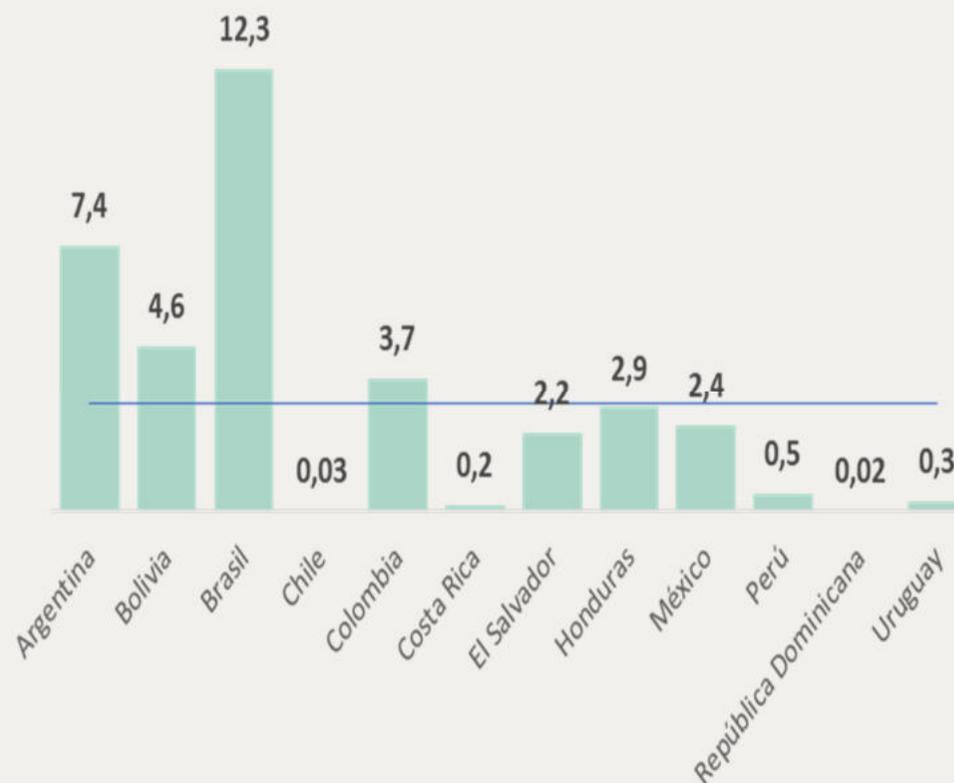
RECAUDAN EL 40% DE SUS INGRESOS

EJECUTAN EL 50% DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO PORCENTAJE DEL FINANCIAMIENTO DEL GASTO SUBNACIONAL



DEUDA PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2019



Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe / Axel Radics, Francisco Vázquez, Noel Pérez Benítez, Ignacio Ruelas, 2022

RELACIONES FISCALES

Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de AL&C / Radics, Vázquez, Pérez Benítez, Ruelas.

- 1.- En la mayoría de los países se permite el endeudamiento a nivel subnacional, con distintos grados de autonomía respecto del gobierno nacional.
- 2.- Como resultado de la adopción de leyes de responsabilidad fiscal en la región, la vigilancia y supervisión por parte de las autoridades centrales ha aumentado en los últimos años.
- 3.- En el período reciente, la deuda promedio de los gobiernos subnacionales fue de alrededor del 3% del PIB. Como referencia, la deuda subnacional en los países de la OCDE asciende, en promedio, al 12% del PIB (OCDE, 2020a)
- 4.- Persisten retos importantes con respecto a la calidad de la información presupuestaria y fiscal con graves problemas respecto a la clasificación contable del gasto de inversión y pocos países presentan información completa y oportuna sobre los activos y los pasivos de sus gobiernos subnacionales.

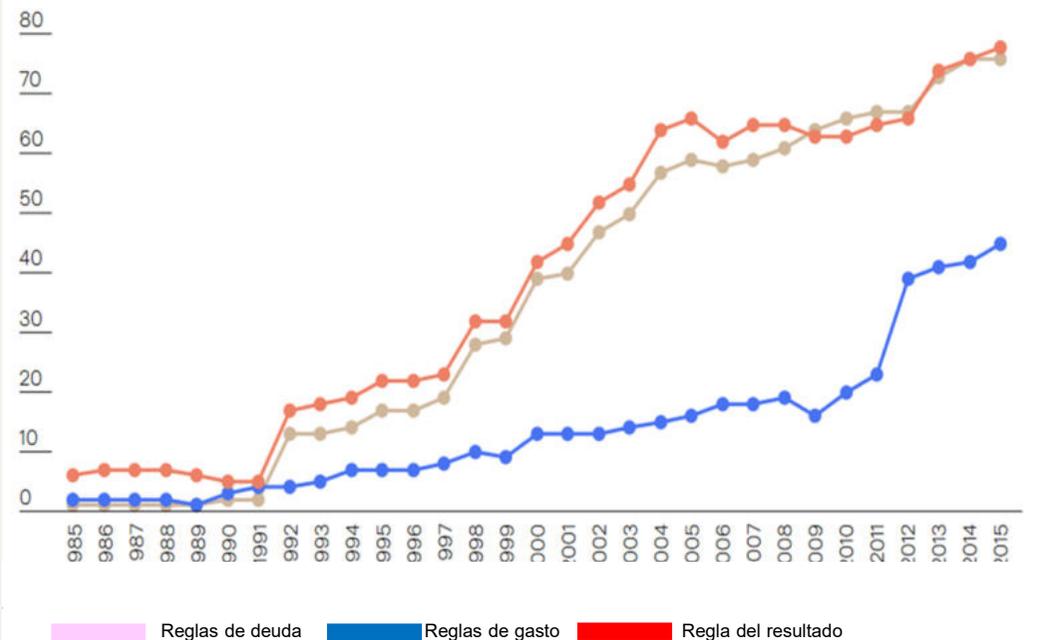
¿LAS REGLAS FISCALES SON EL INSTRUMENTO HÁBIL PARA CUMPLIR EL MANDATO?

Mecanismos y normas para controlar y supervisar las finanzas públicas y apoyar la responsabilidad, la disciplina y sostenibilidad fiscal.

Fijan objetivos y metas a los agregados presupuestarios (ingresos, gastos, balance, deuda), algunas regulan el nivel del gasto público, otras incluyen mecanismos de corrección automática en caso de desviaciones significativas de los objetivos.

Buscan evitar que los gobiernos incurran en déficits insostenibles y acumulen una carga excesiva de deuda, lo que podría tener consecuencias negativas para la economía a largo plazo.

Número de países que adoptan la regla



Reglas fiscales para la recuperación en América Latina: experiencias y principales lecciones, CAF, 2022

¿LA SOSTENIBILIDAD FISCAL SUBNACIONAL PROMUEVE EL DESARROLLO LOCAL?

Evidencia para Colombia
Andrés Muñoz & Lucas Marín Llanes
Agosto de 2022

Los ciclos virtuosos entre resultados fiscales y desarrollo local no están ocurriendo. El cumplimiento de ciertas reglas fiscales tampoco está contribuyendo al cumplimiento de esas sendas de desarrollo deseables.

La RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA está orientada a que nuevos desarrollos de estas herramientas se realicen de manera que tengan como objetivo el desarrollo local, además de los objetivos fiscales, y que **NO SE LIMITEN A REPLICAR MODELOS NACIONALES AL NIVEL SUBNACIONAL**”.

“Resultados fiscales deseables de los municipios no se asocian con mejores resultados de desarrollo a este nivel administrativo”

“En algunos casos, resultados fiscales positivos se asocian con menores niveles en indicadores de educación y salud de los municipios”.

“El cumplimiento de la regla de sostenibilidad de la deuda no tiene ningún efecto en las variables de desarrollo de los municipios como educación, salud, servicios públicos ni deforestación.

IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Juan Carlos Berganza, Ismael Gálvez Iniesta, Javier J. Pérez,
Reglas fiscales para la recuperación en América Latina: experiencias
y principales lecciones CAF, 2022

La evidencia disponible indica que existe una relación positiva entre el esfuerzo inversor del sector público y la actividad económica a largo plazo

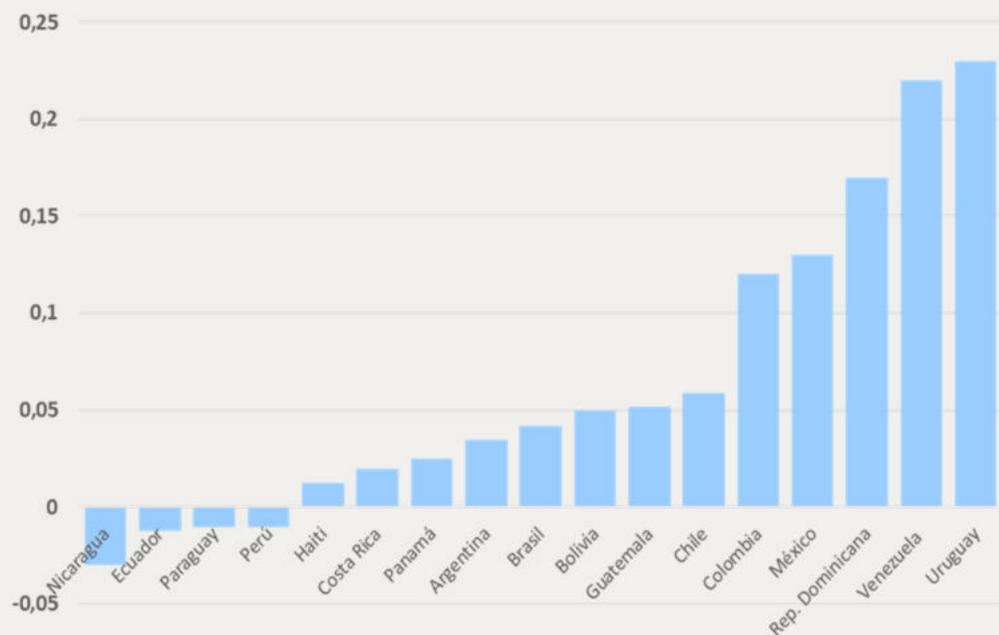
A medio plazo el mayor crecimiento contribuye a la financiación sostenible del resto de componentes del gasto público

La inversión pública se traduce en una mayor capacidad productiva de la economía que tiene efectos intergeneracionales, compensando a las generaciones futuras que serán las encargadas de pagar la carga de la deuda incurrida en la financiación de las inversiones.

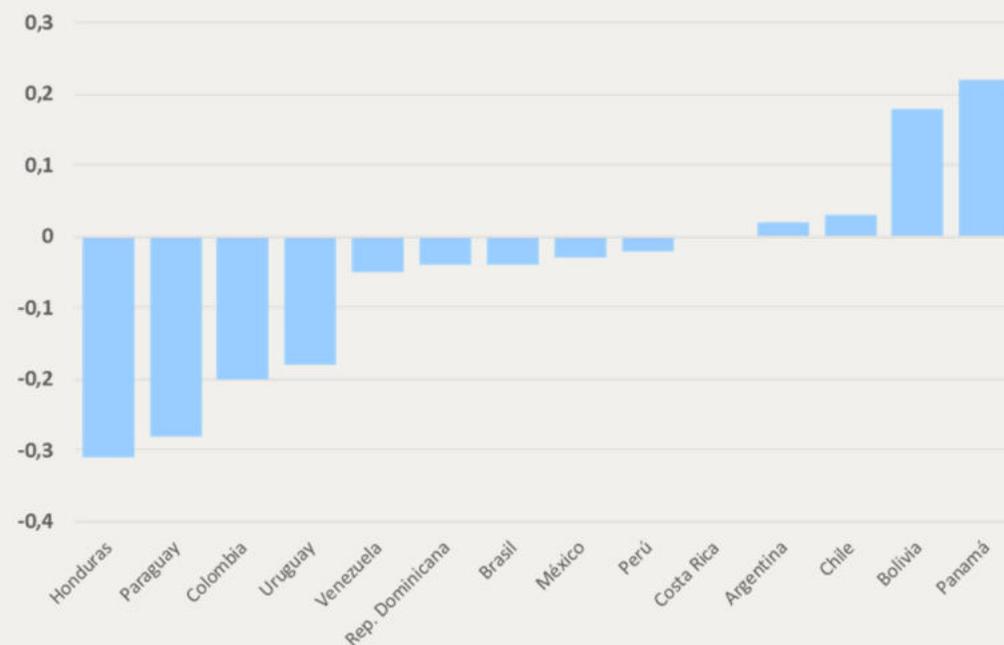
LA INVERSIÓN PÚBLICA HA EXPERIMENTADO UN COMPORTAMIENTO MENOS DINÁMICO QUE OTRAS PARTIDAS DE GASTO PÚBLICO.

Juan Carlos Berganza, Ismael Gálvez Iniesta, Javier J. Pérez,
Reglas fiscales para la recuperación en América Latina: experiencias
y principales lecciones CAF, 2022

Diferencia en el porcentaje de gasto social en el gasto
primario total en 2010-2017 y 1980-1989



Diferencia en el porcentaje de inversión pública en el gasto
primario total en 2010-2017 y 1980-1989



DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Juan Carlos Berganza, Ismael Gálvez Iniesta, Javier J. Pérez,
Reglas fiscales para la recuperación en América Latina: experiencias
y principales lecciones CAF, 2022

1.- Las **REGLAS FISCALES Y LAS CONSOLIDACIONES FISCALES** juegan un rol relevante a la hora de disciplinar la inversión pública.

2.- El **CICLO POLÍTICO Y EL PRECIO DE LAS MATERIAS PRIMAS** tienen un efecto significativo sobre la inversión pública, con signos opuestos.

- una menor distancia temporal respecto a las siguientes elecciones tiene un efecto negativo sobre la inversión pública de un país

- un alza en el precio de las materias primas repercute positivamente sobre el crecimiento de la inversión pública en los siguientes años

3.- El **GASTO SOCIAL** desplaza la inversión pública (+1 punto en el crecimiento del gasto social/ PIB está asociado con una caída de 0,1 puntos porcentuales de la inversión pública/ PIB a los tres años)

INVERSIONES Y REGLAS FISCALES

Daniel Hernaiz, Emilio Pineda Ayerbe, Alejandro Rasteletti,
Inversiones Públicas y Reglas Fiscales, BID, 2013

Alemania establecía que los ingresos obtenidos mediante préstamos no deberían exceder los gastos de inversión presupuestados.

Reino Unido, en 1997 su propia Regla Dorada, con dos metas :

A lo largo del ciclo económico, el Gobierno sólo debe endeudarse para financiar capital y no gasto corriente.

A lo largo del ciclo económico, el ratio de deuda neta a PIB debe mantenerse en un nivel prudente.

Las Reglas Doradas tiene beneficios y riesgos.

El buen funcionamiento depende de la calidad y la fortaleza de las instituciones que limiten el uso de contabilidad creativa y que las oficinas de inversión que sólo aprueben proyectos de inversión rentables y de alta calidad.

Es deseable introducir algún tipo de regla adicional que evite trayectorias explosivas de la deuda pública.

Algunas experiencias excluyen de la meta fiscal o dan algún trato preferencial a ciertas inversiones.

“Debería incluirse en el sector público global a las empresas públicas y los gobiernos subnacionales y que las inversiones identificadas como prioritarias PODRÍAN NO FOCALIZARSE EXCLUSIVAMENTE EN INVERSIONES DE CAPITAL FÍSICO ALENTANDO TAMBIÉN INVERSIONES EN CAPITAL HUMANO CON ALTOS RETORNOS.

CUÁL ES EL ESTADO DEL DEBATE?

- 1.- Redefinición de los diseños, debido al escaso margen de maniobra frente a grandes shocks macroeconómicos (crisis de 2008, pandemia, guerra).
- 2.- Evitar caer en un círculo vicioso asociado derivado de la promoción de medidas tempranas y excesivas de consolidación fiscal, que terminen por socavar las posibilidades de recuperación económica luego de eventos extraordinarios que pueden impactar negativamente sobre la propia sostenibilidad de la deuda pública.
- 3.- Propuestas para su sustitución por una nueva generación de estándares fiscales
- 4.- En la concepción de las reglas fiscales subyace la idea que una respuesta fiscal mecánica puede solucionar problemas técnicos y políticos complejos y que el cumplimiento formal de “metas cuantitativas” simples aporta a la estabilidad macroeconómica y al bienestar.
- 5.- Lo relevante es adoptar comportamientos consistentes con la estabilidad macroeconómica a largo plazo pero no mantener una regla fiscal inadecuada sólo para evitar eventuales efectos reputacionales

“La existencia de una crisis es usualmente una mezcla entre la falta de flexibilidad en el gasto y una élite que es muy resistente a los impuestos”.

Joseph Stiglitz

“Las reglas efectivas se basan en el consenso político, la fortaleza institucional y las cláusulas flexibles”.

Vitor Gaspar

“Es necesario encontrar un equilibrio entre la disciplina fiscal y la flexibilidad necesaria para fomentar el crecimiento y abordar los desafíos sociales”.

Olivier Blanchard

"Si bien las reglas fiscales pueden ser herramientas útiles para promover la responsabilidad fiscal, ninguna regla puede reemplazar el juicio y la toma de decisiones informadas. La flexibilidad y el análisis cuidadoso de las circunstancias económicas y sociales son fundamentales para lograr políticas fiscales efectivas y equitativas".

Janet Yellen

DE REGLAS A ESTÁNDARES

Blanchard, Leandro y Zettelmeyer. 2021

Antes del COVID las reglas ya eran demasiado complejas, procíclicas y difíciles de hacer cumplir, después, con niveles mucho más altos de deuda, el ajuste que se requeriría bajo las reglas conduciría a una contracción fiscal insalvable

Tenemos poca idea sobre los niveles correctos de deuda excepto para decir que los niveles de deuda más altos son más peligrosos que los niveles de deuda más bajos.

“Las reglas están destinadas a conducir a errores, restringiendo demasiado o demasiado poco. La alternativa son los estándares, distinguir el buen comportamiento del mal comportamiento en términos cualitativos más que numéricos.

“El riesgo de que la deuda se vuelva insostenible no solo depende de los niveles de deuda y déficit, sino también de una serie de factores económicos y políticos inciertos. Las reglas fiscales, incluso las complejas, no pueden dar cuenta de esta incertidumbre, porque es imposible predecir y especificar las contingencias relevantes ex ante”.

Se debería analizar la posición fiscal de los miembros utilizando un "análisis estocástico de sostenibilidad de la deuda" y en su caso solicitar ajustes fiscales a una velocidad que equilibre los costos de producción del ajuste con los riesgos de demora”

¿CÓMO ASEGURAR QUE LAS REGLAS FISCALES SE ENCUENTRAN CON LA INVERSIÓN NECESARIA ?

Agnès Bénassy-Quéré / Un enfoque holístico
Mayo 2022

Las reglas fiscales numéricas nunca podrán abordar todas las contingencias posibles. Por lo tanto, Blanchard et al. (2021) han propuesto pasar de reglas fiscales a "estándares" fiscales, que se basarían en una evaluación de la sostenibilidad de la deuda específica de cada país.

Un enfoque menos radical podría ser diseñar un límite de crecimiento del gasto, anclado en objetivos de ajuste de la deuda y pedir a los gobiernos que presenten una estrategia integral que incluya tres elementos:

- (i) una ruta de ajuste fiscal numérico;
- (ii) inversiones y reformas verdes concretas (no solo inversiones); y
- (iii) una respuesta creíble a los desequilibrios macroeconómicos identificados en las recomendaciones específicas por país.

URUGUAY HA TRANSITADO A PARTIR DE 2020 UN CAMBIO EN SU INSTITUCIONALIDAD FISCAL

Ley N° 19889, artículos 207 y ss.

*Administración Central y los entes autónomos no empresariales,

*Meta indicativa de resultado fiscal estructural complementada con un tope indicativo de incremento anual de gasto real vinculado al crecimiento potencial de la economía.

*La metodología para calcular el resultado estructural será establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

*Comité de Expertos para la provisión de insumos y Consejo Fiscal Asesor (técnico, honorario e independiente)

*Presentación anual del déficit fiscal ajustado con el ciclo económico y comparación con la meta de balance estructural.

* En caso de existir excedentes fiscales, dichos recursos podrán afectarse a un fondo con el objetivo de financiar políticas fiscales en fases recesivas del ciclo económico.

PARA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES LA GRAN REGLA FISCAL

01



02

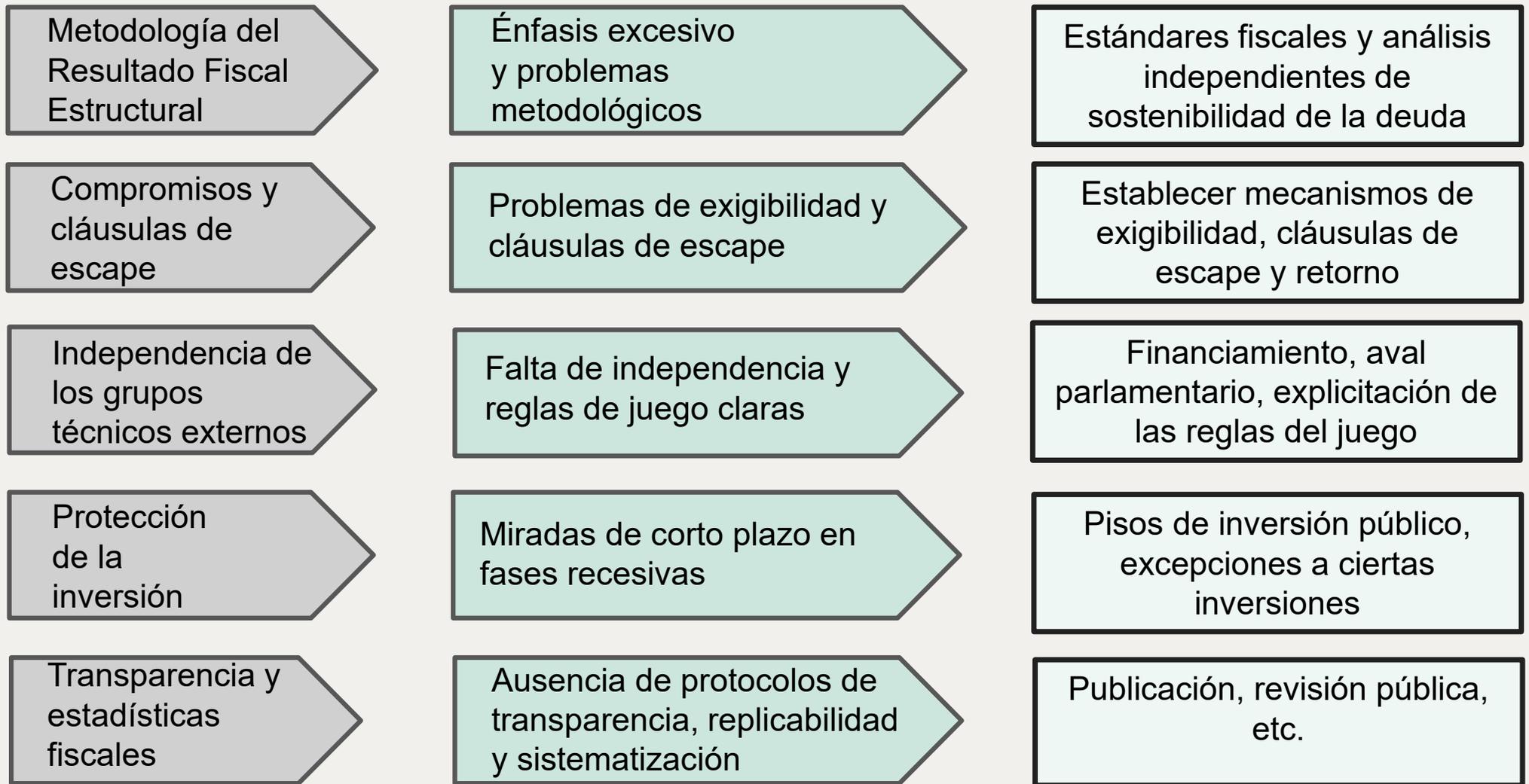
NO SE PUEDEN APROBAR PRESUPUESTOS DEFICITARIOS

03

NO PUEDEN EMITIR TÍTULOS DE DEUDA NI CONCERTAR PRÉSTAMOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES (SALVO AUTORIZACION DE LA ASAMBLEA GENERAL, APROBACIÓN DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL E INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS).

04

TODO SUPERÁVIT DEBERÁ SER ÍNTEGRAMENTE APLICADO A AMORTIZACIONES EXTRAORDINARIAS DE LAS OBLIGACIONES DEPARTAMENTALES.



HACIA UN ESTANDAR DE BIENESTAR

- 1.- Los gobiernos subnacionales no pueden protegerse de los cambios macroeconomicos
- 2.- Los gobiernos subnacionales son formidables ejecutores de políticas públicas
- 3.- Los gobiernos subnacionales son muy aptos para el desarrollo de políticas anticíclicas, en su caso.
- 4.- La discusión de estándares fiscales debe incluir la discusión sobre transferencias, competencias y gasto corriente y por sobre todo la contribución al bienestar, con indicadores concretos, mecanismos para alcanzarlos y contingencias para retornar sendas alternativas ante los desvíos.
- 5.- Los gobiernos nacionales deben establecer pactos de gobernabilidad que protejan la inversión pública, el crecimiento educativo y la protección del ambiente.
- 6.- La sustentabilidad de la deuda debe ser considerada no solo en base al volumen de su servicio, sino en atención al cumplimiento los factores anteriores y en función de las características del acreedor.

“Pretender conservar la salud siguiendo una dieta muy rigurosa es una enfermedad irritante”.

François de La Rochefoucauld,
1613-1680

