

Hacia reglas fiscales más efectivas: ¿Una función para los consejos fiscales?

Conferencia de Capacitación de Invierno de 2014 de ICGFM

Washington, DC

1 y 2 de diciembre de 2014





Exención de responsabilidades

Las opiniones expresadas en esta presentación son propias y no representan necesariamente las del FMI o la política del FMI.

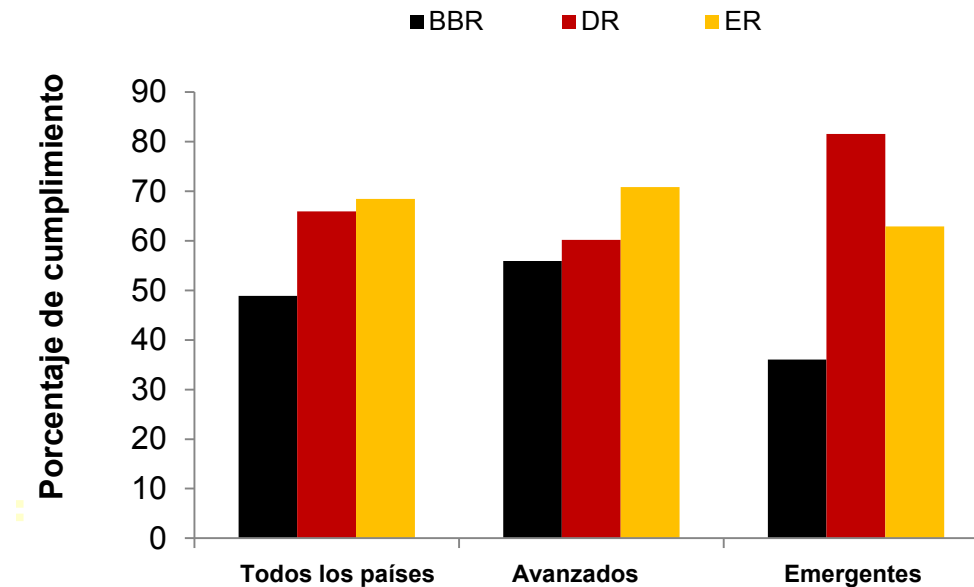
Contenido

- **Problemas con las reglas fiscales:**
 - Exigencia (auto imposición, mal diseño [relación incorrecta entre credibilidad-flexibilidad], entorno descentralizado/federal)
 - Cumplimiento (desvío/falta de transparencia...)
 - efectos secundarios (tendencia al establecimiento de ciclos, ajustes de mala calidad).
- **¿Cómo pueden ayudar los Consejos fiscales?**
 - Monitoreo del cumplimiento
 - Entradas: pronóstico, recomendaciones (por ej., entorno descentralizado)
- **Los Consejos fiscales pueden:**
 - Después del hecho: mayores incentivos para el cumplimiento
 - Antes del hecho: expandir el universo de reglas fiscales efectivas

Problemas con las reglas fiscales: falta de cumplimiento



Cumplimiento de las reglas fiscales: 1985-2012

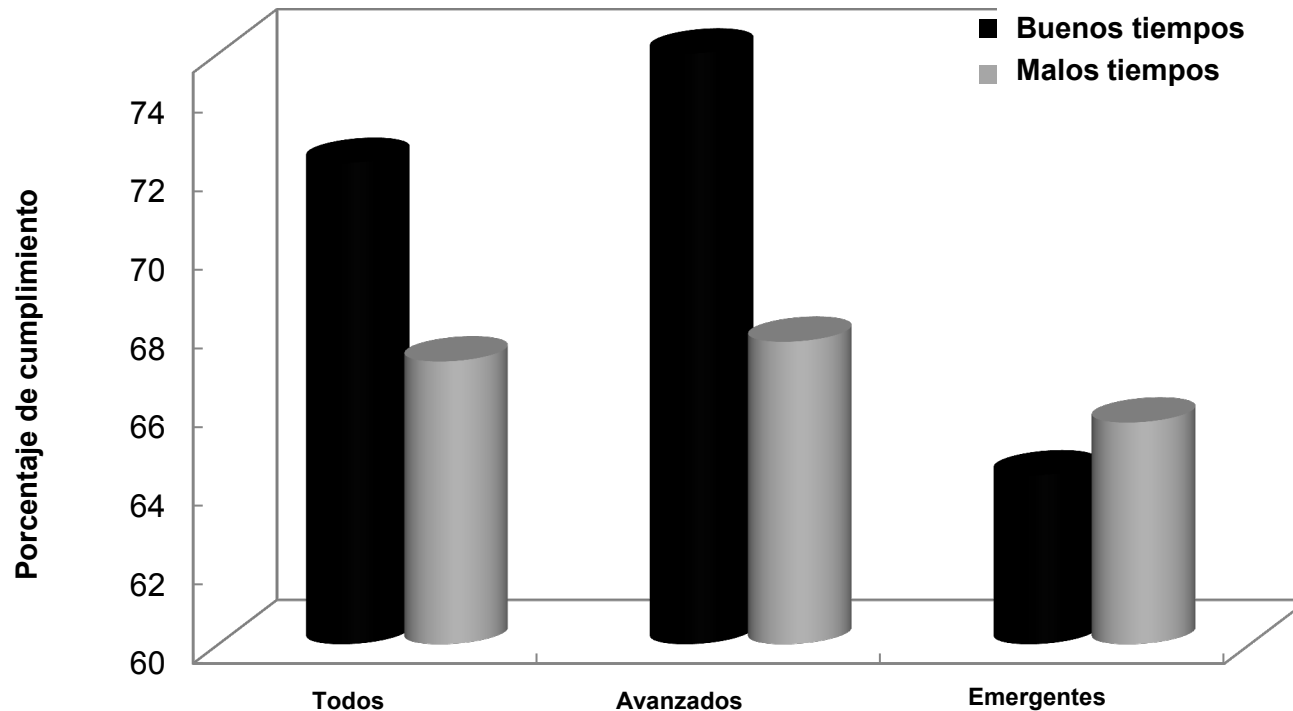


Fuente: Conjunto de datos sobre reglas fiscales de FAD y previsiones del personal del FMI.

Problemas con las reglas fiscales: falta de cumplimiento



~~Cumplimiento durante buenos y malos tiempos (solo reglas de gastos... el gasto es el agregado menos endógeno del presupuesto)~~



Fuente: Conjunto de datos sobre reglas fiscales de FAD y previsiones del personal del FMI.

Reglas y consejos

- **Los Consejos fiscales pueden implementar (mejores) reglas (i):**
 - El Consejo fiscal puede **prevenir que las estrategias comunes eviten las reglas:**
 - El Consejo fiscal puede desalentar o prevenir el uso de **pronósticos** optimistas que solo ayudan al cumplimiento antes de los hechos.
 - Los Consejos fiscales pueden aliviar las incentivas del gobierno por adaptar las estimaciones de las reglas del saldo estructural o evitar las reclasificaciones de gastos asociadas con reglas de oro, o proporcionar estimaciones independientes del impacto de ciertas reformas estructurales sobre los presupuestos, el crecimiento y la sostenibilidad a largo plazo.
 - El Consejo fiscal puede limitar o prevenir el abuso de las cláusulas de escape.
 - El Consejo fiscal puede fomentar la coordinación entre entidades centrales y subnacionales.
 - Al hacerlo, el Consejo fiscal reduce los vacíos asociados con reglas “más inteligentes”, **expandiendo el conjunto de reglas viables** antes del hecho.



Reglas y consejos

- **Los Consejos fiscales pueden implementar (mejores) reglas (ii):**
 - Los Consejos fiscales desempeñan un papel en el mecanismo formal de exigencia del cumplimiento. (No funciona la exigencia política, como mostró el SGP):
 - En caso de exigencia judicial, el consejo fiscal puede proporcionar una opinión económica experta al Poder Judicial.
 - En caso de corrección automática de errores (por ej., “freno a la deuda”), el consejo fiscal puede administrar el sistema (por ej., decidiendo qué corrección se requiere y a qué ritmo).
 - El consejo fiscal puede crear la regla más compatible con el incentivo para gobiernos de buenas intenciones. → El consejo fiscal puede fomentar el estado de la regla como un hito sensible para la buena política en el debate público → la regla misma es más creíble.
 - Con el paso del tiempo, los consejos fiscales facilitan las enmiendas coherentes a las reglas fiscales sin temor a un daño excesivo a la credibilidad.
 - Ejemplo: El consejo fiscal podría tener la tarea de proporcionar revisiones a mitad del plazo de las reglas fiscales y proponer enmiendas.



Reglas y consejos

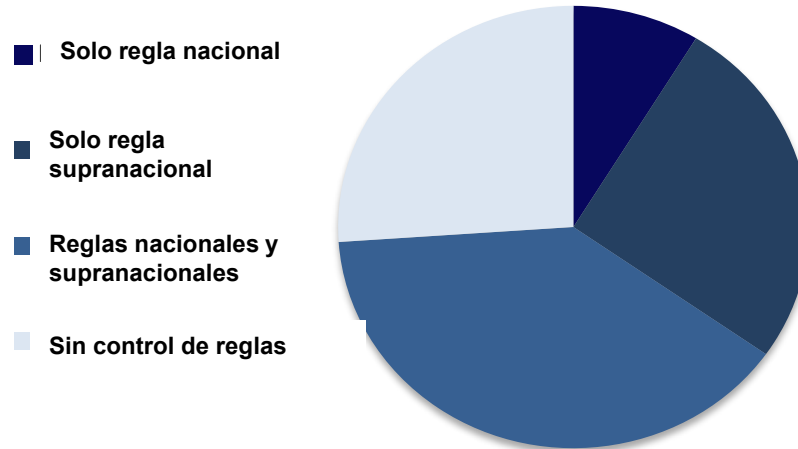
- **La regla proporciona un hito claro y transparente, facilitando el rol de supervisión de los consejos fiscales:**
 - El monitoreo es más fácil de comunicar al público → impacto más fuerte sobre los medios → mayor efectividad.
 - Ayuda al consejo fiscal a enviar mensajes “positivos” (en oposición a normativos).
 - Condición previa obvia: la regla debe ser sensible (compatible con los objetivos finales del consejo fiscal).

Hechos estilizados

- La mayoría de los países con consejos fiscales también tienen reglas fiscales

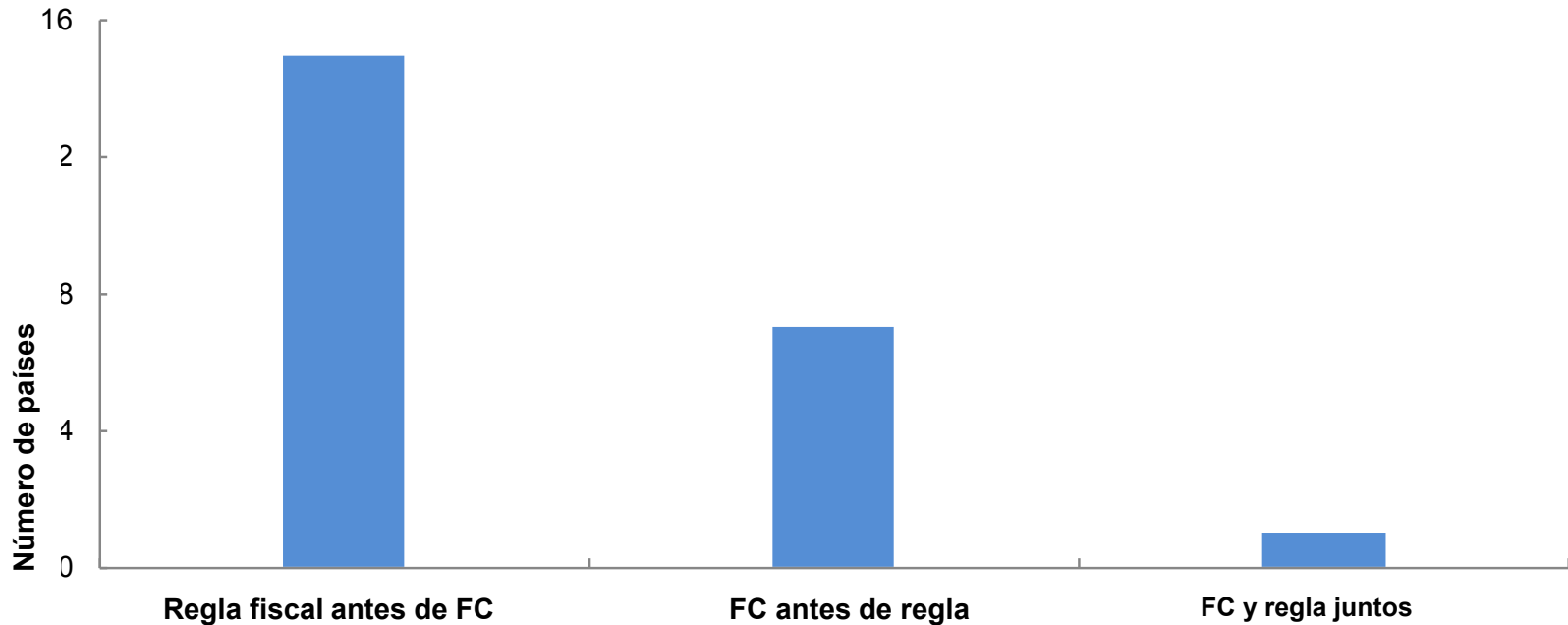


- Entre ellos, el consejo fiscal con frecuencia debe supervisar el cumplimiento.



Reglas y consejos: secuenciación

- **Los consejos fiscales con frecuencia se han creado después de la introducción de una regla fiscal**
 - su mandato puede reflejar con mayor facilidad la experiencia pasada con la implementación de reglas fiscales, o permitir una reforma de las reglas (hacia reglas más inteligentes) → los consejos fiscales más recientes deben supervisar el cumplimiento.



Eficacia: El consejo fiscal y la regla fiscal funcionan bien juntos



- Las reglas fiscales se asocian con un mejor rendimiento fiscal independientemente de la existencia del consejo fiscal.

Tabla 1. Consejo fiscal y rendimiento fiscal

Modo 1 de panel dinámico de LSDV con corrección de tendencias

		Variable dependiente: saldo primario en porcentaje del PBI							
Saldo primario	(t-1)	0.823 (27.86)***	0.823 (27.96)***	0.820 (29.94)***	0.819 (24.29)***	0.824 (28.15)***	0.820 (28.07)***	0.825 (28.44)***	0.824 (28.05)***
Deuda	(t-1)	0.015 (3.00)***	0.016 (3.34)***	0.016 (3.18)***	0.022 (3.50)***	0.016 (3.24)***	0.016 (3.17)***	0.016 (3.34)***	0.017 (3.39)***
Brecha de salida	(t-1)	-0.096 (2.74)***	-0.094 (2.70)***	-0.097 (2.87)***	-0.095 (2.62)***	-0.099 (2.84)***	-0.095 (2.72)***	-0.092 (2.65)***	-0.093 (2.67)***
Índice de reglas fiscales (FR)		0.280 (2.75)***	0.278 (2.72)***	0.268 (2.67)***	0.276 (2.44)**	0.250 (2.50)**	0.289 (2.84)***	0.292 (2.87)***	0.280 (2.76)***
Consejo Fiscal		0.496 (1.26)							
Indep. legal			0.810 (1.98)**						
Presupuesto indep.				1.096 (1.95)*					
Número de personal (Alto nivel)					0.174 (1.89)*				
Cumplimiento de reglas fiscales						1.296 (2.48)**			
Puntaje							1.355 (2.44)**		
Evaluación de pronósticos								0.993 (1.97)**	
Alto impacto en medios									0.844 (2.09)**
Simulaciones	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	901	901	901	890	901	901	901	901	901
Países	58	58	58	58	58	58	58	58	58

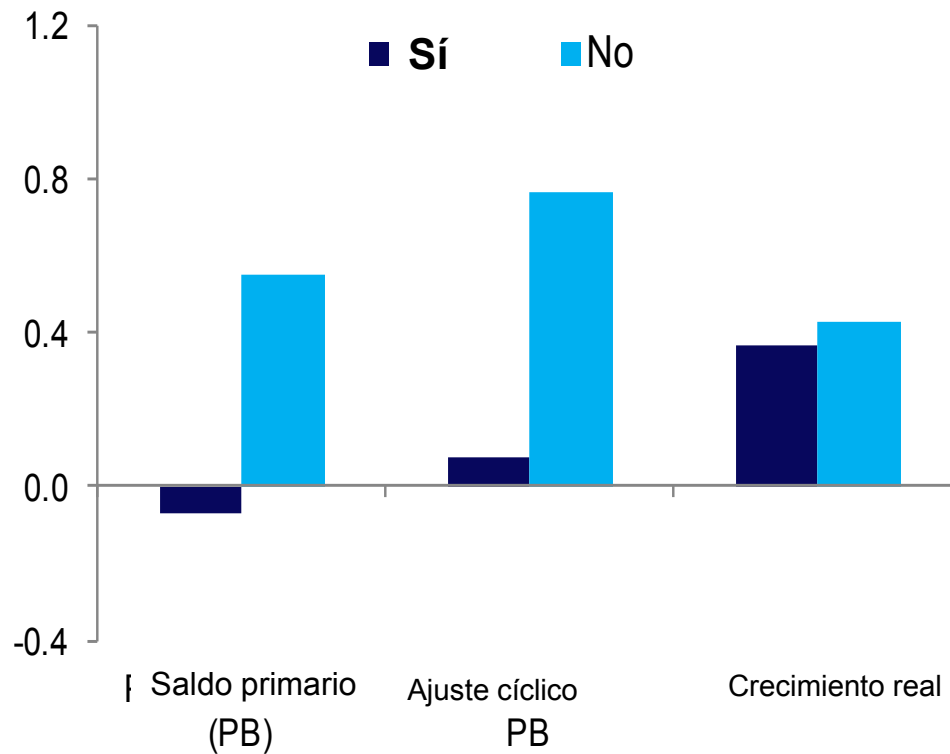
Estadísticas avanzadas absolutas entre paréntesis

*10% importante **5% importante ***1% importante

Eficacia: Monitoreo y pronósticos del consejo fiscal



- Los países donde los consejos fiscales supervisan las reglas fiscales no presentan tendencias en los pronósticos de saldos presupuestarios, a pesar de una tendencia positiva en el pronóstico de crecimiento.

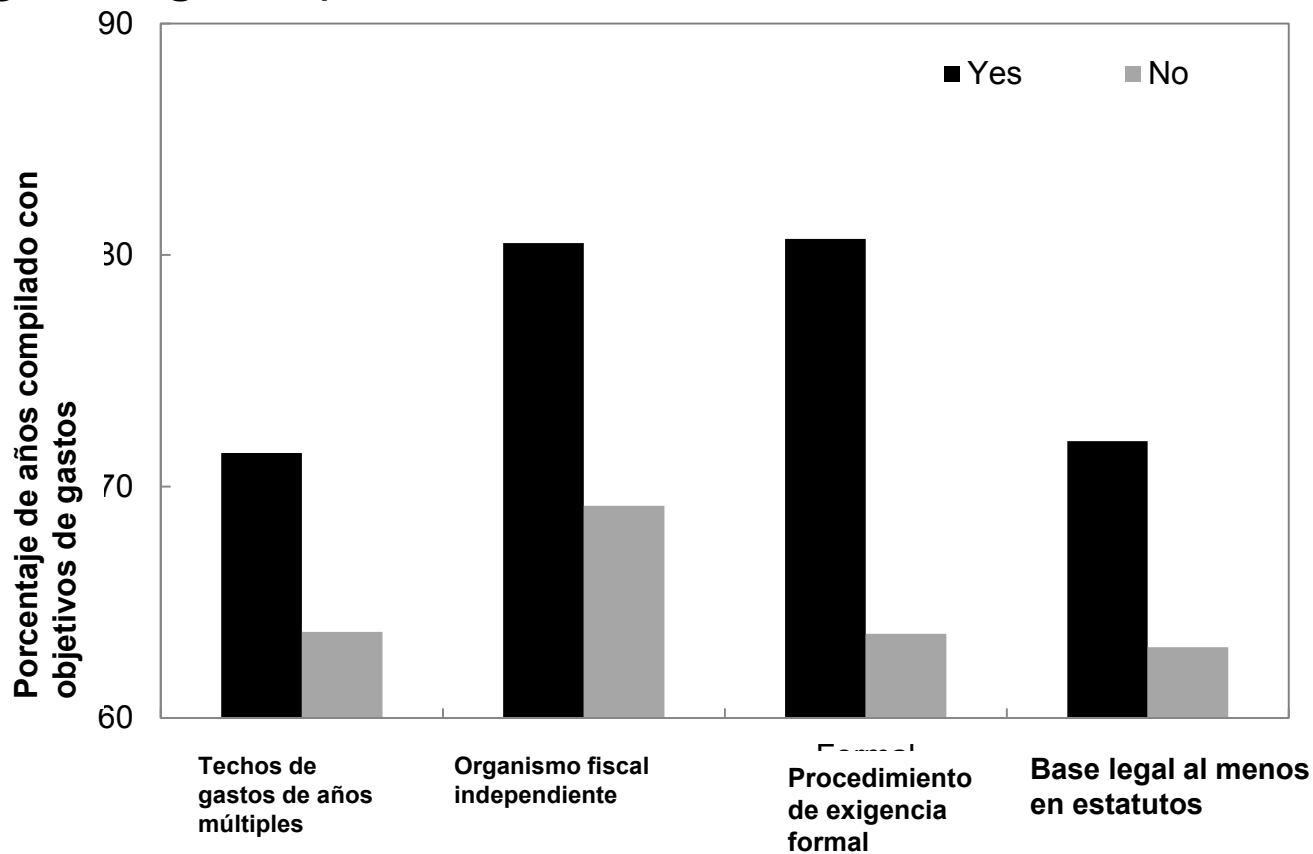


Error de previsión medio entre países donde el consejo fiscal supervisa el cumplimiento de las reglas fiscales y los demás países (con o sin consejos fiscales)

El cumplimiento es más alto con un consejo fiscal



Reglas sobre gastos: Características de diseño y cumplimiento (reglas de gastos)



Fuente: Conjunto de datos sobre reglas fiscales de FAD y previsiones del personal del FMI.



Conclusiones

- **El argumento de sustitución es esencialmente incorrecto.**
- **Los hechos estilizados sugieren una preferencia revelada por complementar las reglas fiscales con consejos fiscales.**
- **Evidencia tentativa de que esta complementación funciona.**
- **Importantes lecciones de política.**



Lecciones

- **Obligación del consejo fiscal de informar públicamente el cumplimiento de las reglas fiscales (antes y después de los hechos)**
- **Obligación del consejo fiscal de realizar tareas que eliminen los vacíos potenciales usados con frecuencia para evitar las reglas:**
 - Función en la evaluación o (¿idealmente?) producción de pronósticos macroeconómicos y presupuestarios.
 - Función en la provisión de información técnica para reglas “inteligentes” (ajuste cíclico, definición de hechos únicos, impacto de reformas estructurales,...).
 - Función en la generación de recomendaciones sobre ciertos aspectos de la implementación, notablemente condiciones para la activación de cláusulas de escape.
- **Obligación del consejo fiscal de colaborar en los procedimientos de exigencia del cumplimiento:**
 - correcciones de errores, función de experto en procedimientos judiciales).
- **Obligación del consejo fiscal de revisar la idoneidad de la regla periódicamente**
 - Mantener la regla consistente con objetivos generales.
 - Mejora la flexibilidad del marco fiscal basado en reglas sin poner en peligro la credibilidad.