

**LAS REFORMAS DE PFM SON NECESARIAS PARA
SOSTENER LAS REGLAS FISCALES: UNA
PERSPECTIVA SUBNACIONAL DE INDIA**

**Conferencia de Capacitación de Invierno de
2014 de ICGFM**

PFM, Fundación para la Gobernanza Pública

Pratap Ranjan Jena

**Instituto Nacional de Finanzas y Políticas
Públicas**

Nueva Delhi

EL CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

- **El interés sobre las “reglas de políticas fiscales” puede atribuirse al**
 - **Deterioro en el rendimiento fiscal - perjuicio de déficit**
 - **Efectos moderados de las acciones facultativas para detener este deterioro, que se consideraron no duraderas**
- **Reducción en el déficit fiscal dentro de un rango para estabilizar la deuda pública a un nivel público y contener la relación de deuda sobre el mediano o largo plazo**
 - **Estabilidad macroeconómica**
 - **Colaborar con otras políticas financieras**
 - **Sostentabilidad fiscal a largo plazo**
 - **Evitar desbordes negativos**
 - **Credibilidad de horas extra en la política del gobierno**



CRISIS GLOBAL Y REGLAS FISCALES

- **Los países encontraron difícil mantener los requisitos de reglas fiscales durante la crisis**
 - **Durante la crisis, muchos países suspendieron sus reglas fiscales**
 - **Paquetes de estímulo contracíclicos llevaron las variables fiscales más allá de los límites**
 - **Los FRL no tuvieron una función decisiva para que los países retomaran en rumbo hacia la sostenibilidad fiscal después de la crisis.**
 - **Las opciones de diseño para adaptarse a las circunstancias económicas del país, la voluntad política de respaldar la disciplina fiscal y el nivel de desarrollo de PFM continúan siendo calibrados.**
- **Intentos de revisar las reglas para alcanzar la sostenibilidad fiscal, comprometer esfuerzos de ajuste y establecer un ritmo fiscal a mediano plazo**



REGLAS FISCALES DE PRÓXIMA GENERACIÓN

- Las reglas fiscales de próxima generación explícitamente combinan objetivos de sostenibilidad con una mayor flexibilidad para ajustarse a los impactos económicos**
- Objetivos del presupuesto establecidos en plazos ajustados cíclicamente**
- Provisión de corrección automática para desviaciones pasadas para evitar el círculo vicioso de déficit y deuda**
- Combinaciones de reglas de gastos con reglas nuevas o existentes de sostenibilidad de la deuda**
- Reglas más amplias y fortalecimiento de acuerdos de respaldo**



REGLAS FISCALES EN INDIA: ANTECEDENTES

- **Las reglas fiscales se adoptaron en India en respuesta a un serio desequilibrio fiscal: tendencia de déficit, evidenciada por un desequilibrio del sector público de alrededor del 10% del PBI (2001-2)**
 - **Los déficits del sector público han sido sintomáticos de un número de factores adversos: una creciente facturación de salarios, subsidios generalizados, proliferación de concesiones impositivas y mayores costos de intereses**
 - **Los grandes déficits han conducido a una rápida acumulación de la deuda del sector público en India, que supera el 80 por ciento del PBI**
 - **Aumento en las tasas reales de interés asociadas con un requisitos de préstamos elevados en el sector público tiende a expulsar la inversión privada**
 - **Vulnerabilidad a las crisis de la balanza de pagos**
- **Formulación de un enfoque estratégico amplio hacia la consolidación fiscal - el aspecto central de tal estrategia es la adopción de un marco permanente para una disciplina fiscal basada en reglas**



DESCRIPCIÓN DE REGLAS FISCALES - 2003

- **Ley de responsabilidad fiscal y Gestión del Presupuesto (Ley FRBM): Proporcionar un marco institucional legal para reducir el déficit fiscal, contener el crecimiento de la deuda pública y estabilizar la deuda como proporción del PBI**
 - **Eliminar el déficit de ingresos para 2008-09, con 0,5 puntos porcentuales de PBI como el objetivo de reducción anual mínima**
 - **Reducir el déficit fiscal a un nivel del 3 por ciento del PBI, con 0,3 puntos porcentuales del PBI como objetivo de reducción mínima**
 - **Límites a los préstamos del banco central, salvo para cumplir los desembolsos temporales de efectivo sobre los recibos**
 - **El banco central no debe suscribir emisiones primarias de títulos del gobierno central a partir de 2006-07**



DESCRIPCIÓN DE LA LEY FRBM

- **Medidas adecuadas para asegurar una mayor transparencia en la operación fiscal**
- **El gobierno debe presentar la declaración siguiente de política fiscal junto con el presupuesto**
 - **Declaración de política fiscal a mediano plazo;**
 - **Declaración de estrategia de política fiscal y;**
 - **Declaración del marco macroeconómico**
- **Revisión trimestral de finanzas por el FM y a presentar al parlamento**
- **Cláusulas de escape: Seguridad nacional/calamidad o las causas excepcionales que el Gobierno Central pueda especificar**



TENDENCIAS FISCALES POSTERIORES AL FRBM

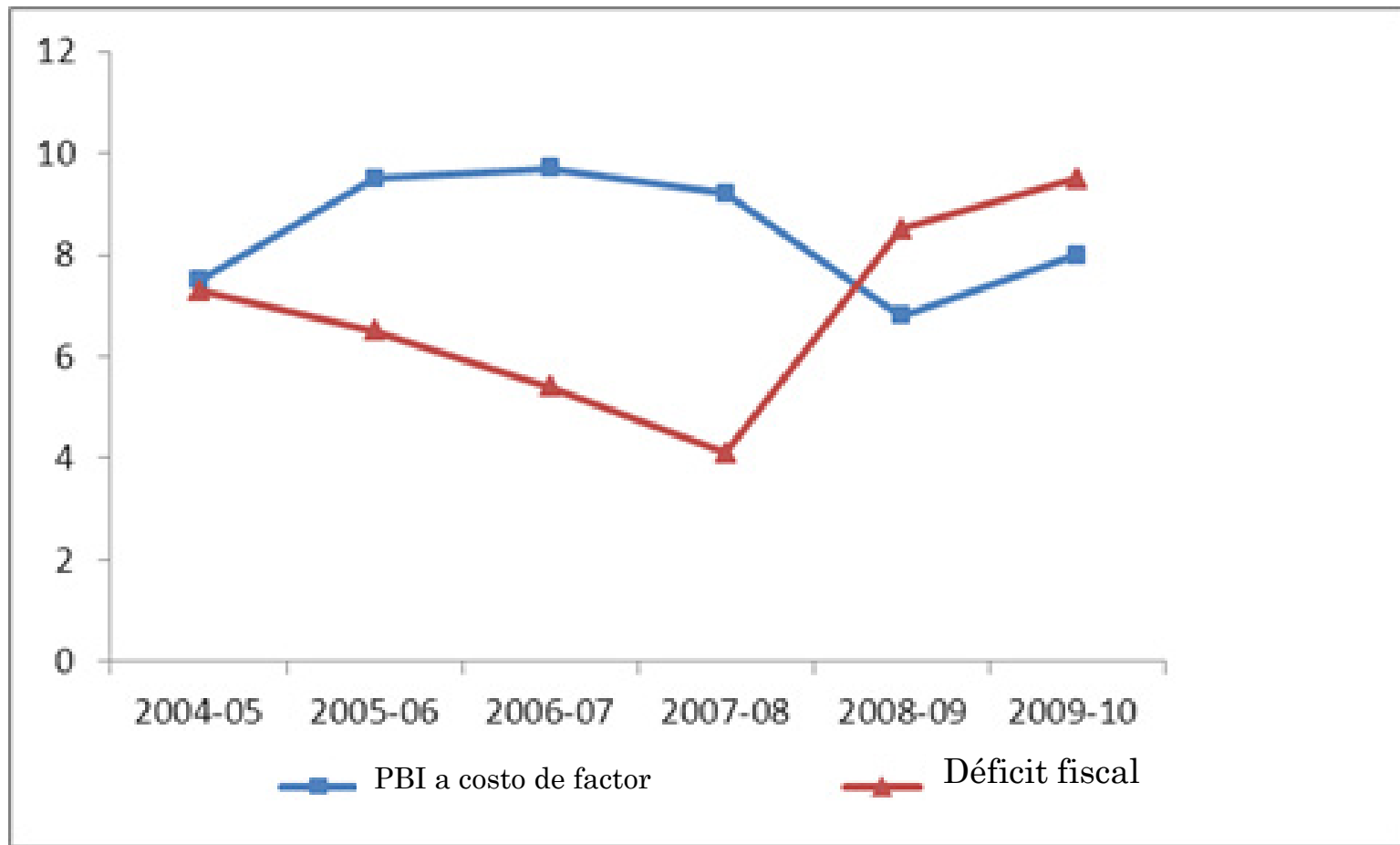
| | RD | FD | PD |
|--------------------|------------|------------|-------------|
| 2003-04 | 3.5 | 4.3 | 0 |
| 2004-05 | 2.4 | 3.9 | 0 |
| 2005-06 | 2.5 | 4.0 | 0.4 |
| 2006-07 | 1.9 | 3.3 | -0.2 |
| 2007-08 | 1.1 | 2.5 | -0.9 |
| 2008-09 | 4.5 | 6.0 | 2.6 |
| 2009-10 | 5.2 | 6.5 | 3.2 |
| 2010-11 | 3.2 | 4.8 | 1.8 |
| 2011-12 | 4.4 | 5.7 | 2.7 |
| 2012-13 | 3.6 | 4.8 | 1.8 |
| 2013-14(RE) | 3.3 | 4.6 | 1.3 |
| 2014-15(BE) | 2.9 | 4.1 | 1.5 |



FUENTES DE MEJORAS

| | 2003-04 | 2007-08 | Impr. En 2007-08 sobre 2003-04 |
|--|--------------|-------------|--------------------------------------|
| Ingresos impositivos brutos | 9.2 | 12.0 | 2.8 |
| Ingresos no impositivos | 2.78 | 2.1 | -0.7 |
| Ingresos brutos | 11.98 | 14.1 | 2.1 |
| Ingresos netos | 9.54 | 11 | 1.5 |
| Gastos por ingresos | 13.09 | 12 | -1.1 |
| Gastos de capital | 3.9 | 2.4 | -1.5 |
| Gastos totales | 17 | 14.4 | -2.6 |
| Pagos de intereses | 4.49 | 3.5 | -1.0 |
| Déficit de ingresos | 3.55 | 1.1 | 2.5 |
| Déficit fiscal | 4.46 | 2.5 | 2.0 |

CRECIMIENTO Y DÉFICIT FISCAL




LA REVISIÓN A LA LEY

- **Las características clave de la enmienda**
 - **Establecer un plazo mayor (2016-17) para reducir el déficit fiscal y eliminar el déficit recurrente (déficit de ingresos) especificando un objetivo anual de reducción**
 - **Proyectar conceptos de gastos mayores del gobierno central para tres años**
 - **Asignar la responsabilidad de revisar los logros al Síndico y al Auditor General de India (Institución Suprema de Auditoría)**
 - **Apuntar a un 68 por ciento de PBI para la deuda combinada del centro y los estados para 2014 - 15-45% para el centro y menos del 25% para los estados**



REGLAS FISCALES SUBNACIONALES

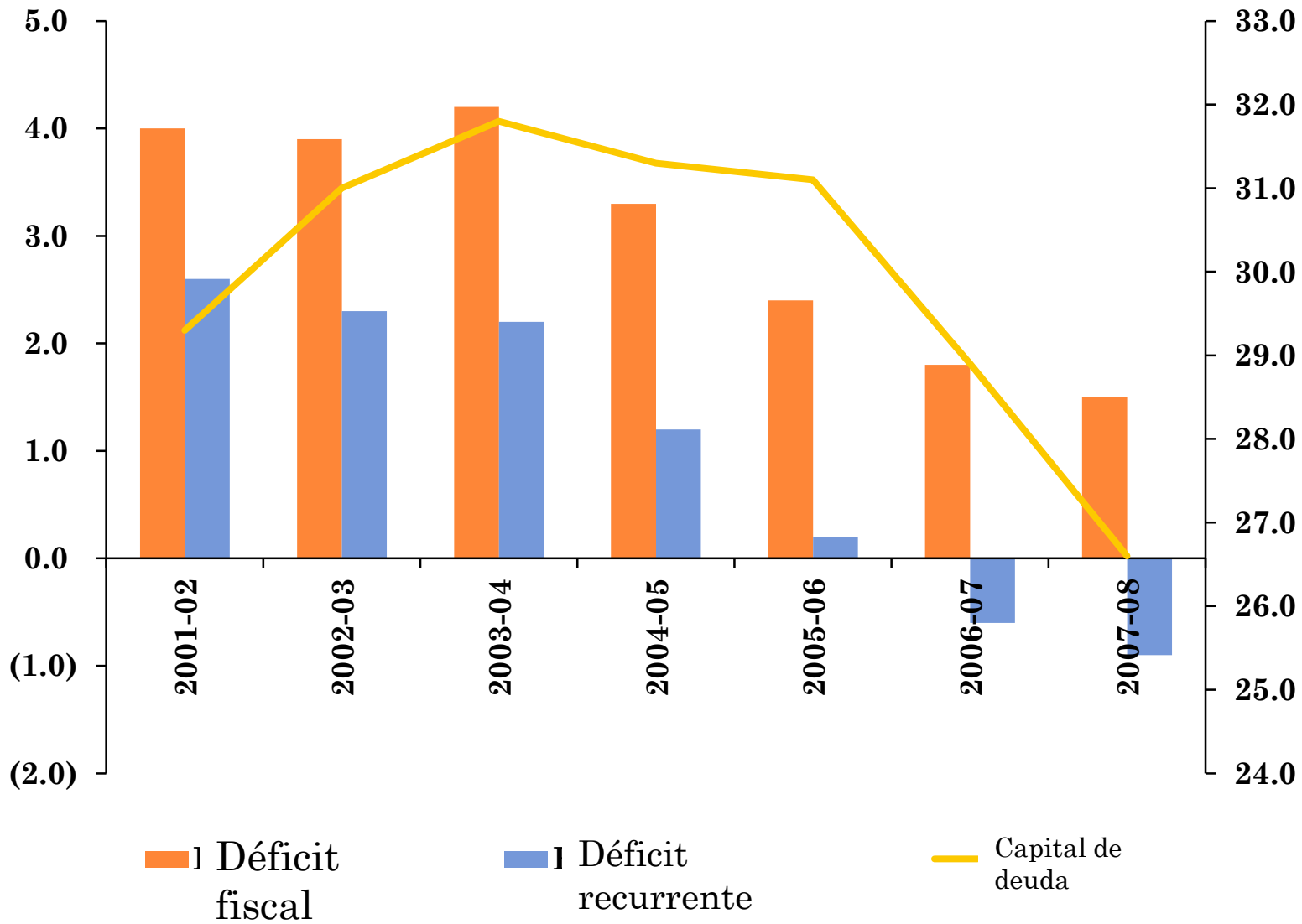
- **Ley FRBM adoptada separadamente por los gobiernos estatales durante 2005-06**
 - **Los objetivos de déficit y los objetivos de reducción son similares a la Ley Central**
 - **El objetivo de reducción de deuda se basó en la recomendación de la 13° Comisión de Finanzas**
 - **Declaración de política fiscal junto con el presupuesto**
 - **Declaración de política fiscal a mediano plazo;**
 - **Declaración de estrategia de política fiscal y;**
 - **Declaración del marco macroeconómico.**
 - **Objetivo continuo de años múltiples para los indicadores fiscales indicados**
 - **La Declaración de política fiscal a mediano plazo deberá incluir una evaluación de la sostenibilidad en relación con:**
 - **el saldo entre los recibos de ingresos y los gastos por ingresos y;**
 - **el uso de recibos de capital, que incluyen préstamos del mercado para generar activos productivos**
 - **Límite a las garantías del estado y cláusulas de escape**
- 

LOS INCENTIVOS CENTRALES DESEMPEÑARON UN PAPEL

- **Plan de reestructuración fiscal de la 12º Comisión de Finanzas:**
 - **Consolidación de la deuda y facilidad de alivio**
 - **Cancelaciones de deuda relacionadas con la reducción del déficit en ingresos y la contención del déficit fiscal**
 - **La aprobación de la Ley FRBM fue la condición previa de los estados para proporcionar estas facilidades**
- **Reestructuración impositiva subnacional e introducción del impuesto al valor agregado (IVA)**
 - **El IVA se implementó a nivel subnacional coordinado e incentivado por el gobierno central**
 - **La introducción del IVA mejoró la base impositiva de los estados, resultando en un mayor cobro de ingresos por impuestos propios**



EL ÉXITO INICIAL (% DEL PBI)

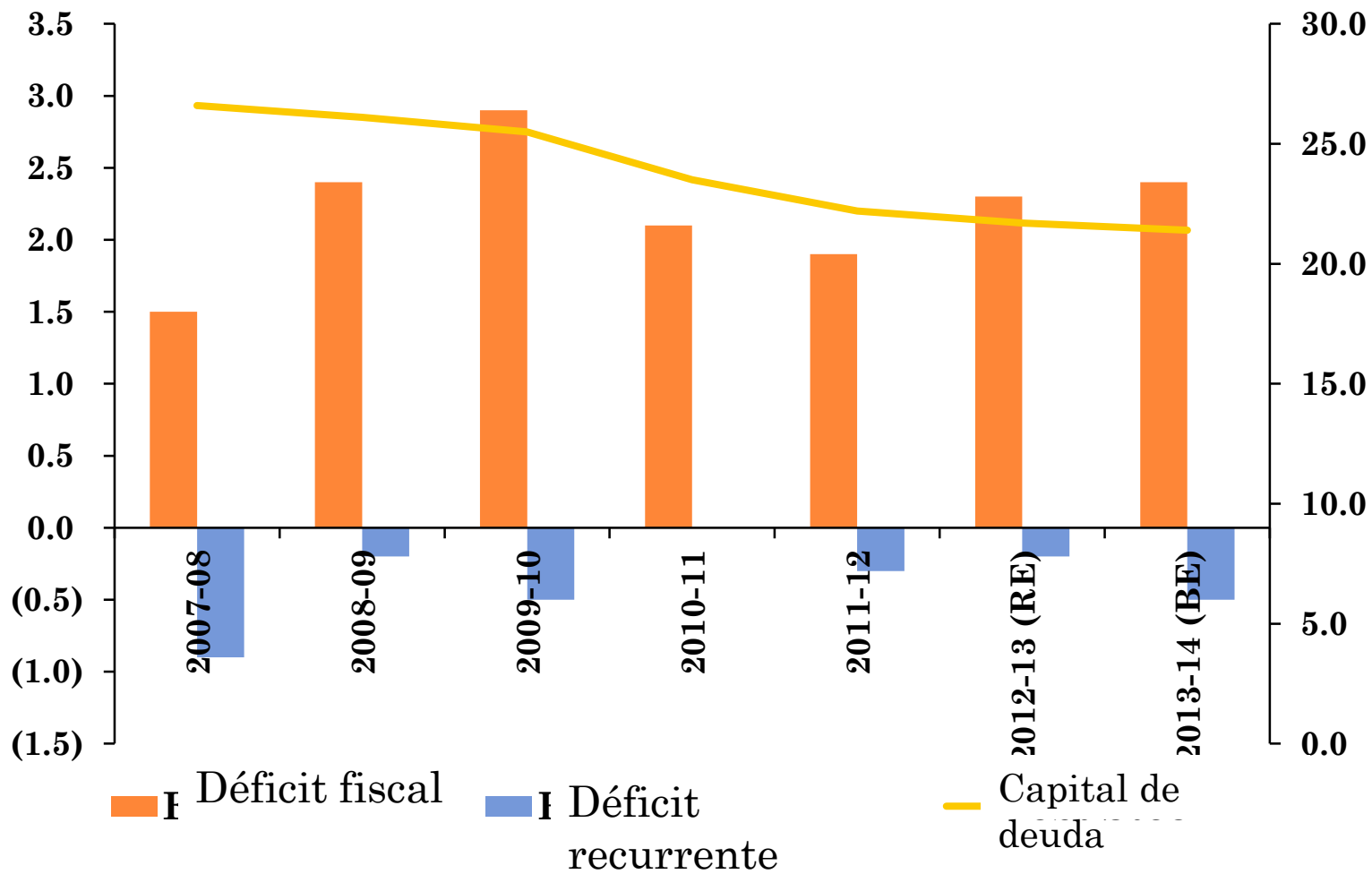


FUENTES DE MEJORAS

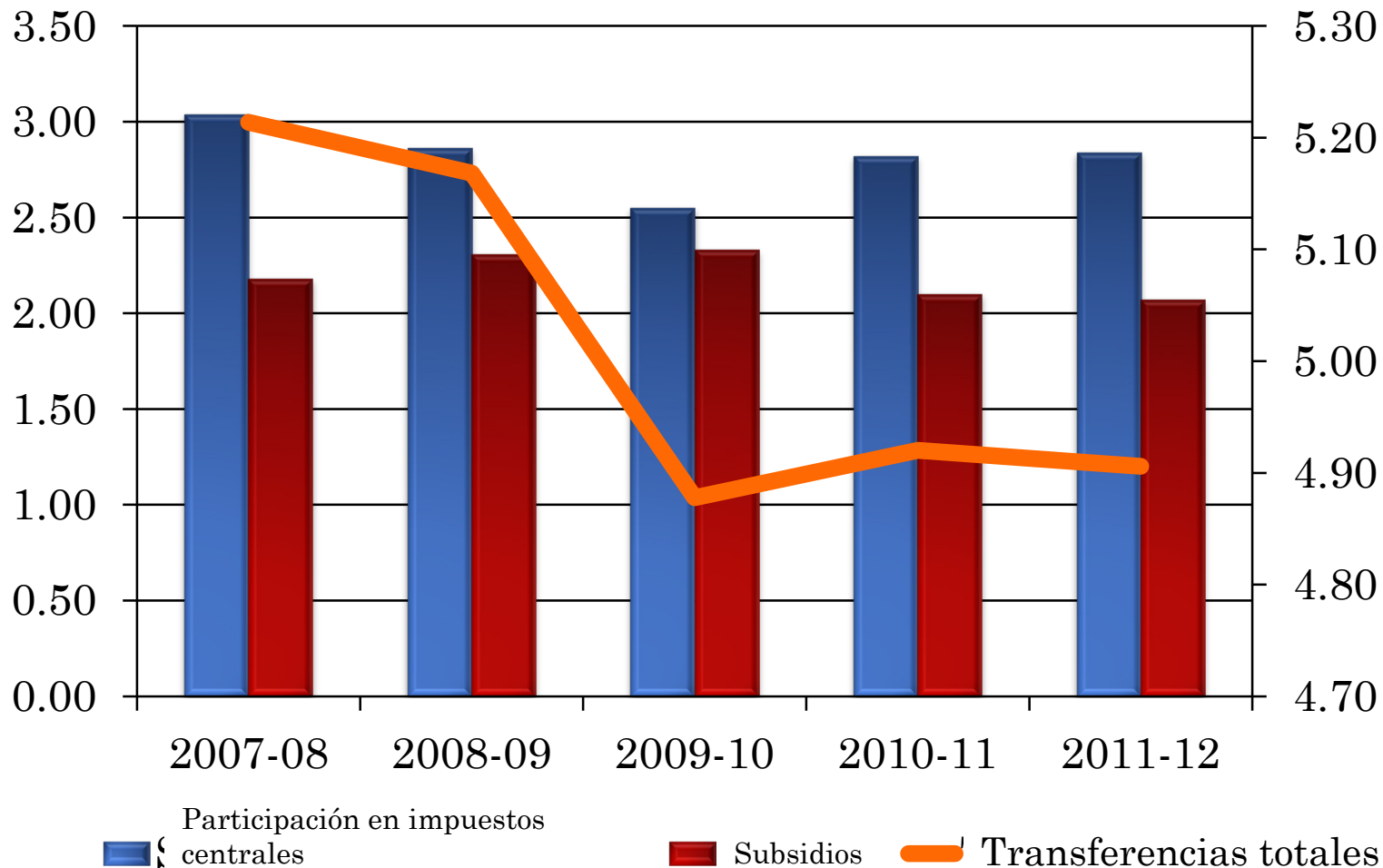
| | Tendencias fiscales | | Mejoras en 2007-08 sobre 2001-02 |
|---------------------------------------|-----------------------------|---------|-------------------------------------|
| | <i>(Porcentaje del PBI)</i> | | <i>(Puntos porcentuales)</i> |
| | 2001-02 | 2007-08 | |
| Déficit fiscal | 4.2 | 2.4 | 1.8 |
| Déficit de ingresos | 2.6 | -0.4 | 3 |
| Recibos de ingresos | 9.8 | 12.3 | 2.5 |
| Ingresos por impuestos propios | 5.6 | 6.7 | 1.1 |
| Devolución de impuestos | 2.3 | 3 | 0.7 |
| Subsidios | 1.9 | 2.6 | 0.7 |
| Gastos de ingresos | 13.8 | 13.2 | 0.6 |
| Pagos de intereses | 2.7 | 2.3 | 0.4 |

CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

(% DEL PBI)



REDUCCIÓN EN LAS TRANSFERENCIAS CENTRALES (% DEL PBI)



TENDENCIA DE INGRESOS Y GASTOS PROPIOS (% DEL PBI)

| | 2007-08 | 2008-09 | 2009-10 | 2010-11 | 2011-12 | 2012-13 (RE) | 2013-14 (BE) |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------|-------------------------|
| Ingresos propios | 7.3 | 7.2 | 7.0 | 7.2 | 7.3 | 7.8 | 7.8 |
| Gastos recurrentes | 11.6 | 12.1 | 12.4 | 12.1 | 12.0 | 13.2 | 13.0 |
| Gastos de capital | 2.4 | 2.5 | 2.3 | 1.9 | 1.9 | 2.3 | 2.4 |



MARCO FISCAL A MEDIANO PLAZO

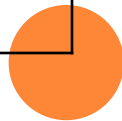
- **Proporciona un resumen del progreso fiscal dentro de las realidades macroeconómicas, lo que conduce a la preparación del presupuesto a mediano plazo**
 - **Tres proyecciones anuales de indicadores fiscales clave**
 - **Describe los desarrollos clave y las tendencias en los programas de gastos, de acuerdo con la respuesta del Gobierno a los compromisos por el desarrollo**
 - **Define objetivos fiscales**
 - **Plan fiscal por alcanzar los objetivos**
 - **Medidas para aumentar los ingresos y marco para reestructurar los gastos**
 - **MTFP a transferirse de un año a otro**



DETECCIÓN FISCAL

| | 2007-08 | 2008-09 | 2009-10 | 2010-11 | 2011-12 |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Déficit fiscal | -0.66 | 0.39 | -0.17 | -0.48 | -0.33 |
| Déficit recurrente | -0.62 | 0.28 | -0.02 | -0.35 | -0.05 |
| Capital adeudado | -1.01 | 0.34 | 0.19 | 0.11 | -0.16 |

Nota: Cambio de porcentaje en los valores reales sobre las estimaciones del presupuesto en relación con el PBI



SISTEMA DE GESTIÓN DE EFECTIVO

- **Muchos gobiernos estatales mejoraron sus sistema de gestión de efectivo para eliminar los apremios de gastos de fin de año y mantener un paso uniforme durante el año**
 - **Esto ha ayudado a crear un calendario confiable de préstamos**
 - **Los límites de gastos se han fijado para cada trimestre, limitando los gastos en un 40% en el último trimestre y 155 en el último mes**
 - **Los departamentos mantienen estos límites en sus propuestas de presupuesto**
 - **Se espera que la introducción del sistema de gestión de efectivo mejore el uso de asignación del presupuesto**
- **El cómputo del tesoro ha ayudado a optimizar los gastos de acuerdo con el importe votado**



PRINCIPIOS DE GESTIÓN FISCAL

- Mantener la deuda a un nivel prudente, administrar garantías y otros pasivos contingentes de forma prudente**
- Usar fondos prestados para fines productivos y crear asistencias de capital.**
- Mantener la estabilidad y predicción en el nivel de la carga impositiva, evitando incentivos, concesiones y exenciones**
- Buscar políticas fiscales con consideración de la eficiencia económica y los costos de cumplimiento**
- Aumento de los ingresos no impositivos con consideración de la recuperación de costos y el capital**
- Mejora de los procesos y aspectos institucionales, manteniendo la calidad del gasto público y el valor del dinero en consideración**
- Algunos estados han intentado desarrollar MTEF sectoriales**



CARACTERÍSTICAS DE LAS REGLAS FISCALES SUBNACIONALES

- **Objetivos fiscales realistas: reducir el déficit y estabilizar la carga de la deuda**
- **Mejorar la transparencia fiscal: divulgaciones de las variables fiscales y políticas para alcanzar los objetivos**
- **Informar a la legislatura los resultados fiscales y presupuestarios**
- **Definir el proceso fiscal a mediano plazo (objetivos de 3 años)**
- **Las decisiones de política fiscal guían el proceso presupuestario**
- **Revisión independiente del progreso para alcanzar las disposiciones de la Ley FRBM**
- **Coordinación con el gobierno central**
- **Incentivos centrales para reformas fiscales**



OTRAS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES

- **Monitoreo e informe de datos fiscales: El Síndico y el Auditor General de India (Institución Suprema de Auditoría) mantienen los datos fiscales y preparan la Cuenta Financiera**
- **Pronóstico fiscal: Ha mejorado a lo largo de los años**
- **Creación de políticas fiscales: Aunque los estados son independientes para crear su propia política fiscal, la ruta de reestructuración fiscal preparada por la comisión de Finanzas Centrales en general se observa**
- **El Departamento de Finanzas en los estados lidera en la determinación de la política fiscal y monitorea el proceso de consolidación fiscal**
- **Acuerdo político sobre la necesidad de una administración fiscal basada en reglas**



PROBLEMAS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

- El cumplimiento de los objetivos fiscales según la Ley FRBM ha afectado el patrón de asignación de recursos**
- La reducción de recursos y los gastos comprometidos esencialmente rígidos han resultado en una reducción en el crecimiento del gasto del sector de prioridad**
- Se experimentó presión en los gastos de capital**
- Si bien los estados más retrasados continúan generando números fiscales correctos, las políticas reservadas en la asignación de recursos visiblemente afectan los requisitos de fondos para la infraestructura física y humana**

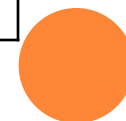


TENDENCIAS DE GASTOS (% DEL PBI)

| | 2007-08 | 2008-09 | 2009-10 | 2010-11 | 2011-12 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Educación | 2.09 | 2.24 | 2.41 | 2.48 | 2.45 |
| Gastos médicos y salud pública | 0.51 | 0.53 | 0.56 | 0.54 | 0.54 |
| Suministro de agua y saneamiento | 0.38 | 0.38 | 0.32 | 0.26 | 0.24 |
| Vivienda | 0.10 | 0.13 | 0.10 | 0.12 | 0.11 |
| Desarrollo urbano | 0.33 | 0.46 | 0.45 | 0.34 | 0.34 |
| Seguridad y bienestar social | 0.86 | 1.03 | 1.10 | 1.10 | 1.15 |
| Desarrollo rural | 0.56 | 0.58 | 0.66 | 0.54 | 0.52 |
| Gastos de capital | 2.4 | 2.5 | 2.3 | 1.9 | 1.9 |

LOS RESULTADOS SON DEMASIADO CONSERVADORES

| Odisha | | % del PBI |
|------------------|--------------------|------------------|
| | Presupuesto | Real |
| 2009-10 | 4.42 | 1.39 |
| 2010-11 | 3.40 | 0.33 |
| 2011-12 | 2.80 | -0.29 |
| Rajasthan | | |
| 2009-10 | 3.99 | 4.00 |
| 2010-11 | 3.50 | 1.3 |
| 2011-12 | 2.40 | 0.9 |



CAPACIDAD FISCAL E INQUIETUDES DE DESARROLLO

- La capacidad en los estados varía**
- Los gastos de desarrollo per cápita (en servicios sociales y económicos) en estados de bajos ingresos son significativamente menores que en los estados de altos ingresos**
- La reducción en el gasto en artículos de desarrollo afecta adversamente la perspectiva de crecimiento de los estados menos desarrollados**
- El problema de una baja base de recursos es reforzado por el gasto en artículos comprometidos.**
- Si bien un mayor crecimiento mejorará el cobro de ingresos, mantener las reglas fiscales dependerá más de apoyar el arreglo del PFM por una mejor asignación de recursos y mejorar la eficiencia del gasto del gobierno**



APOYO DE LOS ACUERDOS DEL PFM

- **Si bien el MTFP ha ayudado a los gobiernos subnacionales a limitar su déficit y niveles de deuda, este proceso debe fortalecerse**
 - **Marcos de presupuesto a mediano plazo**
 - **Procesos del presupuesto de arriba hacia abajo**
 - **Visión del sector a mediano plazo y priorización por los departamentos de gastos**
- **Disponibilidad de datos confiables y capacidad de pronósticos técnicos**
 - **Mejorar la capacidad de financiar medidas de políticas nuevas y existentes en el mediano plazo**
- **Debe modificarse el mecanismo de revisión independiente para establecer un marco institucional para ayudar al gobierno a implementar y controlar las disposiciones de las reglas fiscales**
- **Se requiere una reestructuración apropiada de los gastos que se enfoque en los gastos de capital y sectores de prioridad**



APOYO DE LOS ACUERDOS DEL PFM

- **Se requiere una reestructuración apropiada de los gastos que se enfoque en los gastos de capital y sectores de prioridad dentro de los ingresos disponibles**
 - **Las reglas fiscales no deben alentar a los gobiernos a aplicar menos impuestos y gastar más en los buenos tiempos**
- **Mejorar la capacidad en el área de evaluación de proyectos y ejecución de proyectos**
- **El gobierno también debería prestar atención para facilitar la compra de tierras, mejorar la coordinación entre departamentos a nivel de política e implementación y acelerar las autorizaciones ambientales para una mejor implementación de proyectos y utilización del presupuesto aprobado**

