

El rol de los consejos fiscales en la creación de políticas fiscales modernas y otras áreas de la política: FMI, Detroit, PROMESA

Panelistas:

Rafael Romeu, Ph.D., Presidente y Director Ejecutivo, DevTech Systems

Xavier Debrun, Ph.D., Jefe de División, Departamento de Investigación, FMI

Adam Chepenik, Socio/Director, Ernst + Young

Dustin Mondell, Director, Rothschild

Resumen ejecutivo

Tema de cobertura

1

Enfoques generales y características clave de las juntas fiscales

- Motivación
- Definición y enfoque
- Similitudes y diferencias entre las juntas fiscales
- Propósito
- ¿Funcionan?
- Enfoque de la junta fiscal en relación con el FMI

Tema de cobertura

2

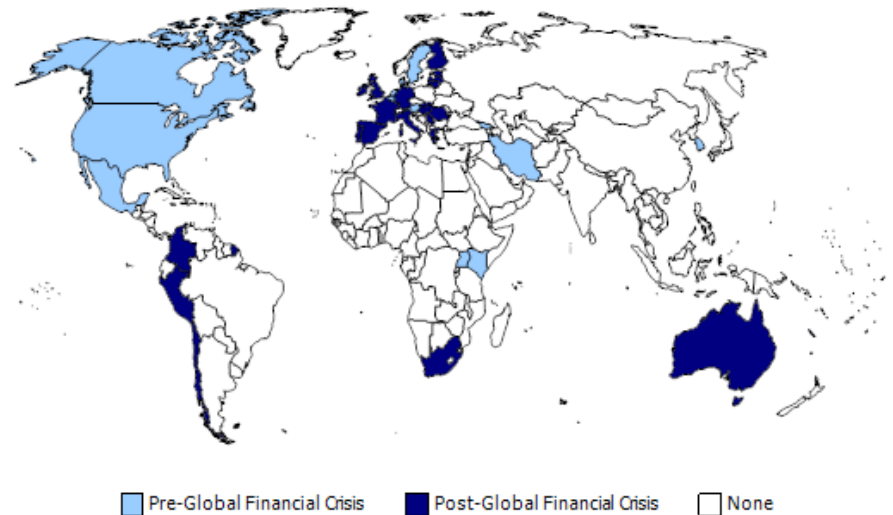
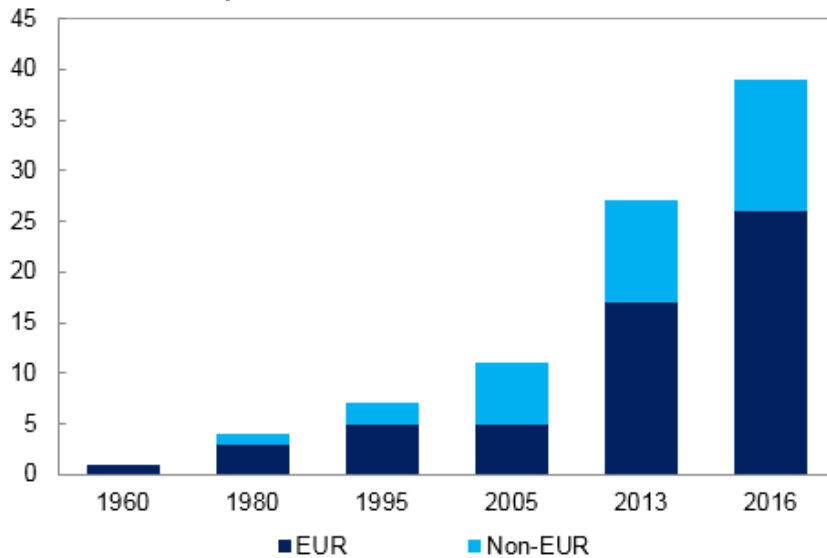
Casos de estudio históricos

- Ciudad de Nueva York en 1975
 - Washington, DC en 1995
 - Detroit en 2014
 - Puerto Rico en 2016
 - Connecticut en 2017
-

Motivación

§ La restructuración tradicional incluye técnicas analíticas estáticas y deterministas

§ El aumento global en el número de *instituciones fiscales independientes* (“consejos fiscales” y “oficinas presupuestarias parlamentarias”) → es una buena práctica.



Source: IMF fiscal council dataset.

¿Qué pueden hacer los consejos fiscales?

§ *Agencia permanente con un mandato legal o ejecutivo para:*

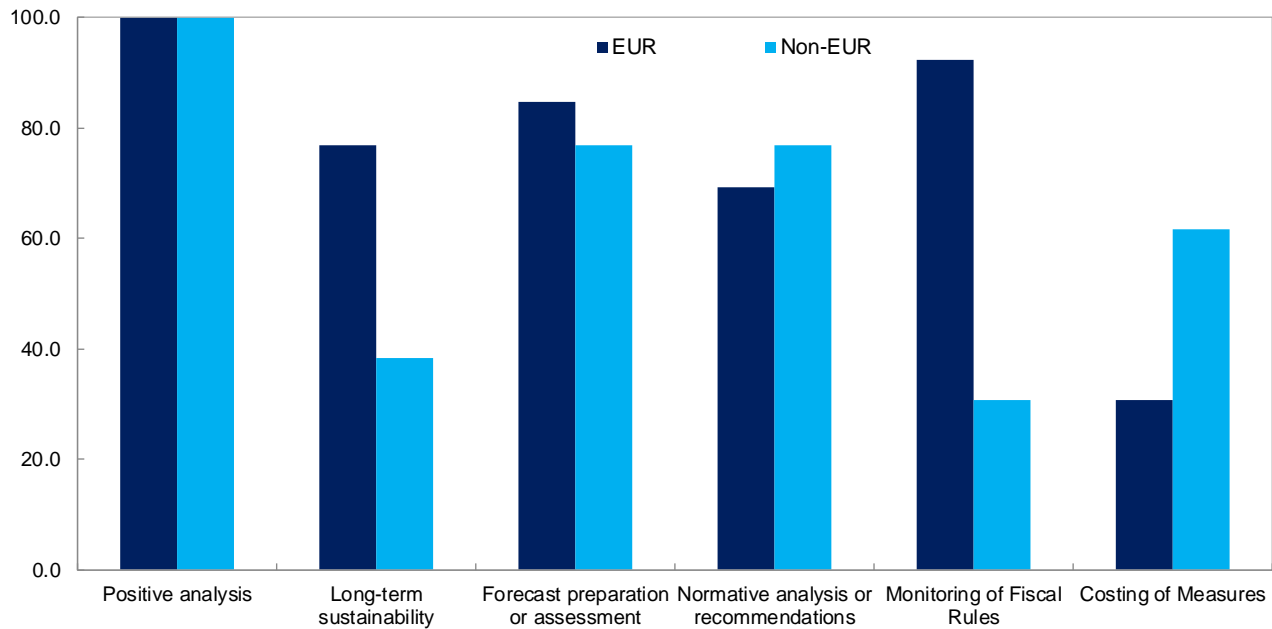
– *evaluar, pública e independientemente de la influencia partidista, las políticas fiscales, planes y rendimiento gubernamental contra objetivos macroeconómicos relacionados con la **sostenibilidad** a largo plazo de las finanzas públicas, con la **estabilidad** macroeconómica a corto y medio plazo y otros objetivos **oficiales**.*

– Además:

- (i) contribuir al uso de **previsiones** macroeconómicas y presupuestarias imparciales en la elaboración del presupuesto (a través de prever o proponer niveles prudentes para los parámetros clave),
 - (ii) identificar opciones de políticas fiscales sensatas, y en lo posible, formular **recomendaciones**, y
 - (iii) facilitar la implementación de **reglas políticas fiscales**.
 - (iv) presupuestar iniciativas de políticas nuevas o planeadas (imagen de supervisión); insistir en no delegar.
-

¿Qué pueden hacer los consejos fiscales?

§ Trabajar en el debate político/publico sobre la política fiscal.



Source: IMF fiscal council dataset.

Los enfoques estatales a las juntas fiscales varían ampliamente

MENOS
AUTORIDAD

Enfoque	Algunos estados combinan estos cuatro enfoques, de acuerdo con las dificultades de una ciudad
<p>Monitoreo a nivel estatal</p>	<ul style="list-style-type: none"> Algunos estados monitorean proactivamente las finanzas de sus municipalidades. Carolina del Norte requiere que sus municipalidades presenten estados financieros periódicos al estado. Las ciudades deben obtener aprobación de una comisión local de supervisión antes de emitir nueva deuda.
<p>Asistencia conducida por el estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cuando una municipalidad enfrenta dificultades, intervenir y ofrecer asistencia técnica. La oficina del Auditor del Estado de Ohio clasifica algunas ciudades como: <i>precaución fiscal</i>, <i>vigilancia fiscal</i> o <i>emergencia fiscal</i>. Puede conducir a respuestas que van desde la asistencia técnica a una comisión de planificación y supervisión.
<p>Junta de supervisión independiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las juntas de supervisión actúan como asesoras para controlar las reformas, y con frecuencia se activan cuando el gobierno local no cumple varias condiciones financieras. Las Juntas de Supervisión de Emergencia Financiera de Florida tienen amplia autoridad sobre los asuntos fiscales municipales, como la aprobación del presupuesto y la deuda, y el poder de revisar las operaciones, la administración y la negociación conectiva.
<p>Junta de control independiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> Típicamente retira el poder a las autoridades locales. Massachusetts tiene una estructura de síndicos para las ciudades bajo dificultades financieras graves. La junta designa, remueve, supervisa y controla a todos los empleados de la ciudad. También revisa y aprueba o rechaza todos los contratos propuestos de bienes y servicios y puede aumentar o reducir los aranceles de los servicios de la ciudad.

Típicamente son dirigidos por funcionarios gubernamentales existentes

Tipo de nuevas juntas creadas con funcionarios no gubernamentales

MÁS
AUTORIDAD

Similitudes entre las juntas fiscales

Siempre un número impar de representantes

Los miembros cumplen sus funciones sin recibir compensación

Los designados típicamente no son oficiales elegidos públicamente

Razón al motivar la creación de una Junta

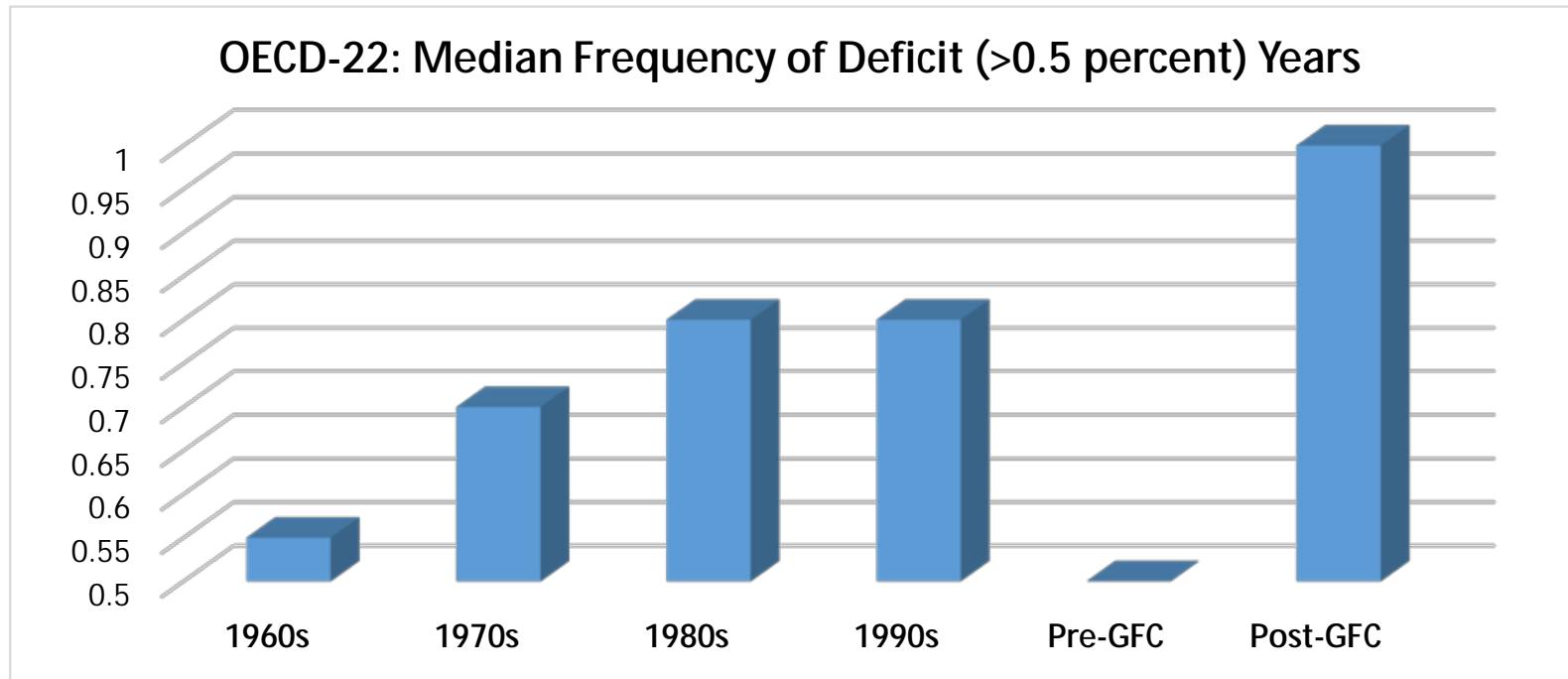
- 5 juntas PICA para **Chicago** y **Filadelfia**
 - 7 juntas para **Puerto Rico, Cleveland, Yonkers, Waterbury, CT** y **NY**
 - 9 Juntas Financieras para la Corporación de Asistencia Municipal de **NY, Carolina del Norte** e **Indiana** y la Junta de Revisión de Responsabilidad Municipal de **Connecticut**
 - Los miembros deben tener una **credibilidad importante** y comprometerse con el objetivo
 - **Con frecuencia son líderes en negocios, finanzas o administración**, con vínculos directos con la comunidad local
-
- Cuando existen miembros ex-officio, **la persona más probable es el alcalde**, aunque al menos un miembro ex-officio típicamente tienen conocimientos presupuestarios (síndico estatal, tesorero o secretario del presupuesto)
 - Típicamente **no es un empleado de un gobierno federal, estatal o local**
 - En algunos casos, como Ohio y Puerto Rico, los **miembros designados no pueden haber ocupado un cargo público** por varios años antes de su designación
-
- La calificación de crédito deficiente de la ciudad puede propagarse al estado u otras subjurisdicciones y agencias
 - Responsabilidad por la salud y bienestar de los ciudadanos en la jurisdicción con dificultades y otras en el estado
-

Diferencias entre varias juntas fiscales

Membresía	<ul style="list-style-type: none">• Varía la membresía y representación de los oficiales de la ciudad
La Junta o el Gobernador eligen al presidente	<ul style="list-style-type: none">• El Gobernador de NY eligió al presidente de la Corporación de Asistencia Municipal• Cleveland eligió a su presidente y vicepresidente entre sus propios miembros• La Junta de Supervisión de Puerto Rico eligió a su propio presidente
Miembros sin voto y quién los designa	<ul style="list-style-type: none">• No hubo miembros sin voto en Chicago, Cleveland y la corporación de Asistencia Municipal de NY• En Yonkers y en la FCB de NY, hay una gran cantidad de miembros sin voto. La Junta de Supervisión de Puerto Rico tiene un miembro sin voto
Si los empleados de la ciudad están representados	<ul style="list-style-type: none">• Se considera si los partidos políticos minoritarios a nivel estatal y de la ciudad están representados• En Yonkers, el alcalde actuó ex-officio y fue el único miembro con voto que representaba la ciudad
Junta de supervisión frente a junta de control	<ul style="list-style-type: none">• Funciona como un foro frente a las decisiones impuestas• La Comisión de Revisión Financiera de Chicago aprueba los presupuestos y contratos
Personal profesional	<ul style="list-style-type: none">• El personal interno de las juntas de supervisión con frecuencia es reducido, pero su tamaño real varía

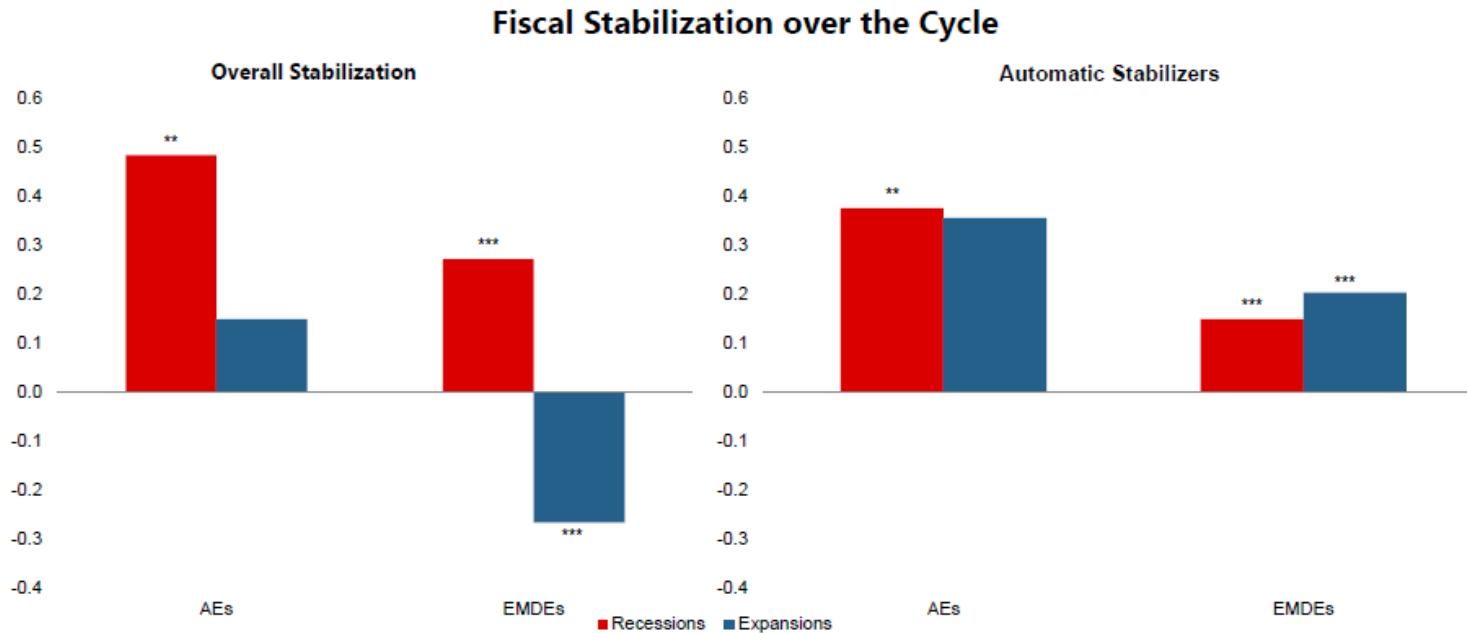
Propósito

§ Necesidad de restringir el “criterio” fiscal à perjuicio sobre el déficit



Propósito

§ Necesidad de restringir el “criterio” fiscal à tendencia a establecer ciclos

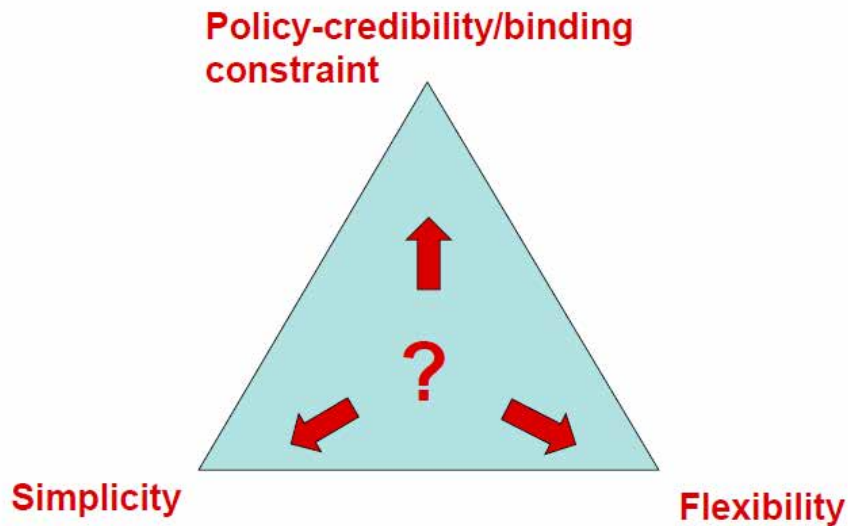


Sources: European Commission; Organisation for Economic Co-operation and Development; and IMF staff estimates.

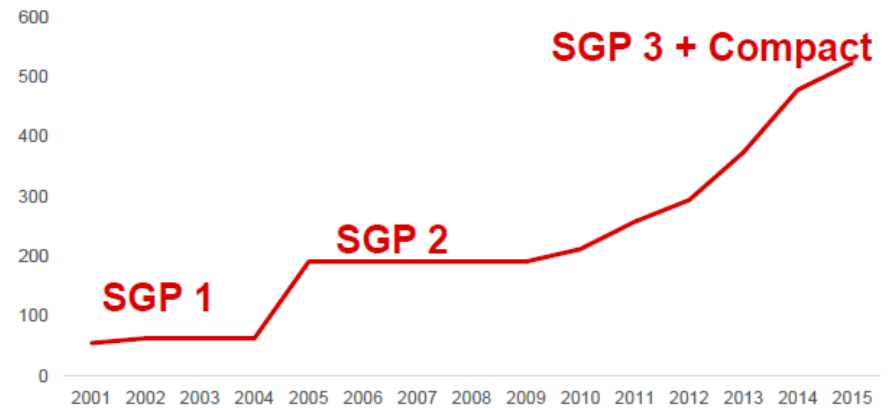
Note: Recessions and expansions are defined using an approach equivalent to the smooth transition autoregressive model developed by Granger and Terasvirta (1993). The figure displays ordinary least squares regressions with country and time fixed effects and robust standard errors. To reduce heterogeneity in the panel, commodity exporters have been excluded. AEs = advanced economies; EMDEs = emerging market and developing economies. ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Propósito Frustración con las reglas fiscales

§ Dilema triple (simplicidad, flexibilidad, cumplimiento) à Complejidad



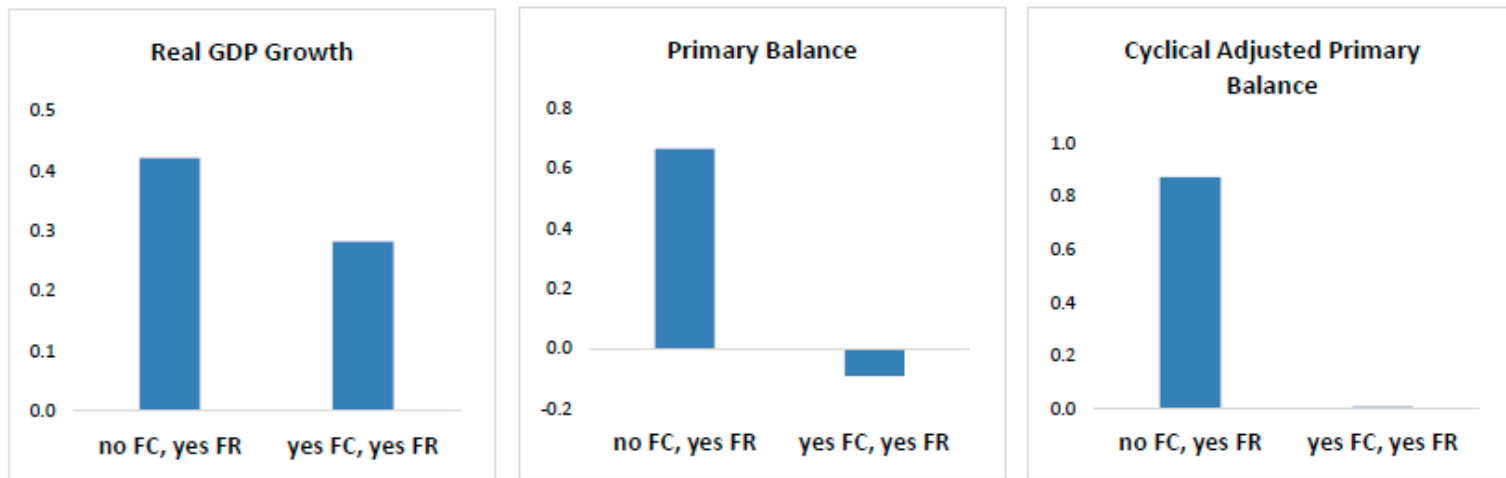
of pages of official documents relevant for EU rules implementation



Data courtesy of Wim Suyker, Netherlands CPB.

¿Funcionan?

§ Amplia correlación: pronósticos con menor sesgo (error promedio del pronóstico)



Notes: the figure reports variables averaged over all observations within a given bin. The bins are (no FR, no FC), (FR, no FC), (no FR, FC) and (FR, FC). FR = fiscal rule. FC = fiscal council.

¿Funcionan?

§ Los estudios de caso señalan ciertos problemas:

- Cantidad insuficiente de personal
 - Independencia
 - Ruido frente a señal
 - Aprobación política - sensible al ambiente político - apoyo desparejo
-

Elementos que con frecuencia mejoran la efectividad de la junta fiscal



Proporcionar a los políticos la capacidad de buscar medidas de austeridad no agradables pero necesarias y superar la resistencia al aumento de los impuestos locales.



Las sanciones deben ser suficientes para motivar al gobierno a restablecer el orden financiero, para que la supervisión ya no sea necesaria.



Poder ejercer el poder de veto. Impedir que la jurisdicción gaste fondos si no opera bajo un presupuesto equilibrado.



Poder del monedero. Ejercer autoridad para revisar presupuestos y estimaciones de ingresos y aplicar modificaciones.

Poder autorizar o impedir que la ciudad tome préstamos y establecer el importe de la deuda emitida.



Si bien las juntas fiscales con frecuencia se usan para obtener acceso a nuevo financiamiento, las nuevas necesidades de dinero no siempre son un elemento. El ocasiones, la supervisión se implementa sin la necesidad de financiamiento.

Enfoque de la junta fiscal en relación con el enfoque del FMI

Históricamente, la gran mayoría de asistencia no concesional del FMI se ha provisto mediante acuerdos de derecho de giro ("SBA")

Propósito	<ul style="list-style-type: none">• Los SBA están destinados, en parte, a ayudar a los países a cubrir los problemas a corto plazo de la balanza de pagos en una crisis económica o fiscal.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none">• Los objetivos del programa están destinados a solucionar los desafíos de la balanza de pagos y los pagos se realizan sujetos a la obtención de los objetivos de reforma.• Los SBA típicamente duran 12-24 meses, y la devolución debe realizarse dentro de 3,25 a 5 años del pago.
Cláusulas de préstamo	<ul style="list-style-type: none">• Los términos del préstamo varían con la gravedad de las necesidades de liquidez, pero típicamente incluyen préstamos en secciones de forma preferencial (es decir, se devuelve el dinero al FMI antes que a los acreedores no garantizados incluso si no son legalmente prioritarios), sujeto a una serie de reformas en la política.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none">• Estas reformas se evalúan de acuerdo con varios objetivos cualitativos (déficit del gobierno, reservas internacionales), evaluados por el personal del FMI mediante visitas regulares a la nación deudora. Algunas de estas reformas pueden ser necesarias antes de la realización de un pago.
Tasas	<ul style="list-style-type: none">• La tasa de los préstamos SBA del FMI se relaciona con la Tasa Especial de Giro (SDR) del FMI – y se deriva de un promedio ponderado de las tasas de interés en instrumentos de deuda a corto plazo en mercados de dinero de las cuatro monedas internacionales clave, más un margen fijo establecido anualmente por la Junta Ejecutiva del FMI.

ESTUDIOS DE CASO

- Ciudad de Nueva York en 1975
 - Washington, DC en 1995
 - Detroit en 2014
 - Puerto Rico en 2016
 - Connecticut en 2017
-

Junta de Control Financiero de Emergencia de la Ciudad de Nueva York

Corporación de Asistencia Municipal (MAC)

- Creada en junio de 1975, MAC era una corporación independiente con una junta de 9 miembros de ciudadanos privados autorizada a emitir bonos en representación de la Ciudad de Nueva York
- Para pagar estos bonos, el estado aprobó legislación para convertir los impuestos a las ventas y transferencias de acciones de la ciudad en impuestos estatales. Los ingresos de estos impuestos se transfirieron directamente a MAC, no a través de los libros de la ciudad
- MAC recibió autorización para emitir hasta \$3000 millones en títulos, pero solo podía vender \$2000 millones a altas tasas de interés. Los bonos emitidos por MAC generaban un rendimiento del 11% en un momento en que un índice de bonos municipales de alto grado generaba un rendimiento del 6,89%
- En 2008, al vender casi \$10 millones en bonos para mantener la solvencia de la ciudad, MAC liquidó sus cuentas finales y votó su desaparición

La Junta de Control Financiero del Estado de Nueva York (FCB)

- La Ley de Corporaciones de Asistencia Municipal del Estado de NY creó una junta de control financiero en septiembre de 1975 para complementar MAC y reestructurar la administración fiscal de la ciudad
 - Estaba formada por una junta de 7 miembros, que incluían un gobernador, al alcalde, los síndicos de la ciudad y el estado y tres ejecutivos de negocios designados por el gobernador
 - Aplicó medidas de austeridad y el control de ingresos. La Junta ordenó cientos de millones en recortes del presupuesto y exigió miles de reducciones en la fuerza de trabajo. También rechazó contratos negociados por los sindicatos de docentes y trabajadores de tránsito de la Ciudad
 - En 1986, después de afirmar que la ciudad había equilibrado su presupuesto por tres años consecutivos, había pagado su deuda de garantía federal y restablecido su calidad crediticia, la junta pasó a un estado de "ocaso" y se redujo la autoridad sobre los presupuestos y contratos de la ciudad. Actualmente, simplemente emite informes trimestrales sobre las finanzas de la ciudad
-

Junta de Control Financiero de Emergencia de Washington, DC

La Junta de Control Financiero de Emergencia de Washington, DC funcionó desde 1995 hasta 2001.

Se suspendió una vez que el Distrito logró cuatro presupuestos equilibrados consecutivos.

- En virtud de la Ley de Responsabilidad Financiera y Asistencia en la Administración del Distrito de Columbia de 1995, el Congreso creó una junta de 5 miembros de expertos en finanzas y administración para supervisar las finanzas de la ciudad
 - Los miembros de la junta fueron designados por el Presidente Clinton, en consulta con el Congreso. Debían tener “residencia primaria” o una “sede comercial primaria” en el Distrito
 - La junta supervisó y aprobó virtualmente todas las operaciones fiscales del gobierno de la ciudad. También tenía el poder de ayudar a los funcionarios de la ciudad a desarrollar estrategias para mejorar los servicios, optimizar el gobierno y restablecer un presupuesto equilibrado
 - La junta recomendó soluciones a largo plazo para mantener la estabilidad financiera de la ciudad, como la creación de zonas empresariales para atraer nuevos negocios, la eliminación de los impuestos federales para los residentes de la ciudad como una forma de revertir el éxodo de la clase media y regresar la operación del sistema de la prisión municipal al Gobierno Federal
 - La junta era la única autoridad que podía tomar préstamos del Tesoro Federal en representación del Distrito. No se ofrecieron garantías federales sobre la nueva deuda emitida
 - El proyecto de ley también estableció un nuevo cargo de director financiero y, para garantizar la integridad, un inspector general
-

Estudios de caso recientes - Detroit



- § **La Junta de Consultoría Financiera** (pre-quebra) que controló el rendimiento financiero recomendó reestructurar las iniciativas y cambió los CBA caducados
 - § Detroit se declaró en quiebra en julio de 2013 por una deuda de \$18 000 millones
 - § **La Comisión de Revisión Financiera** se estableció en 2014 para revisar los presupuestos y contratos y la administración fiscal prudente. **5 miembros designados y 6 miembros ex-officio.**
 - § **Gerente de Emergencia** que asumió la autoridad del alcalde y del Consejo de la Ciudad, rechazó los CBA y reestructuró la deuda y las operaciones
 - § El plan redujo la deuda en ~\$7000 millones
 - § Se privatizaron los activos clave (Museo) mediante nuevos fondos
 - § Se incluyeron casi \$2000 millones para restablecer los servicios, y se contrataron 200 nuevos oficiales de policía y 100 nuevos bomberos
 - § Se incluyeron medidas a largo plazo, como ajustes de COLA de 1% en lugar de 2,5%
 - § Las medidas estaban destinadas a revertir la pérdida de población, de más de 1 millón a comienzos de la década de 1990 a 672 795 en 2016
-

Estudios de caso recientes - Detroit

Las medidas implementadas en Detroit se prestan a un **modelado dinámico y mediciones de riesgo**

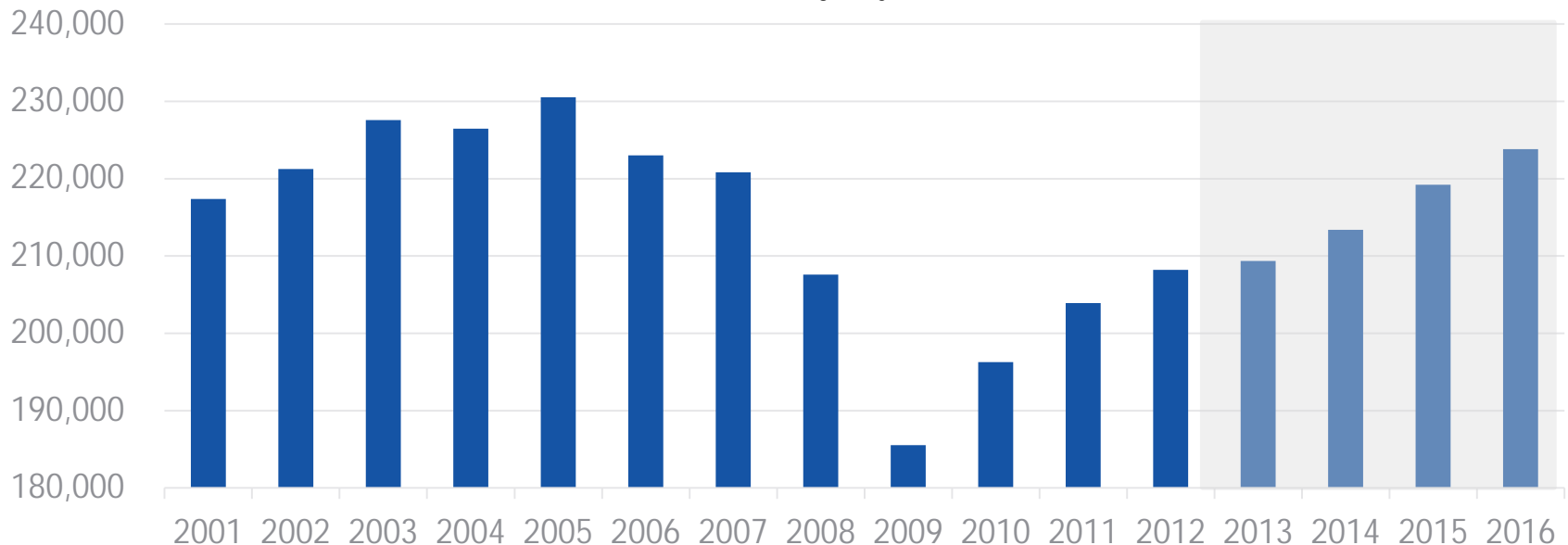
Los pagos condicionados al riesgo positivo pueden

§ Ayudar a mitigar los recortes a corto plazo para lograr un acuerdo

§ Ayudar a los acreedores y participantes a beneficiarse de las ventajas futuras para

Total Real Gross Domestic Product for Detroit-Warren-Dearborn, MI (MSA)

Millions of Chained 2009 Dollars, Annual, Not Seasonally Adjusted



Estudios de caso recientes - Detroit

§ **Plan financiero de 2016-17**

- § Marca el tercer año consecutivo de presupuestos equilibrados, excedente de \$30 millones, permitiendo la salida de la supervisión del estado en 2017

 - § Se debe solucionar el déficit de \$490 millones en fondos de pensión de la ciudad.
 - § El presupuesto proyecta un aumento de menos del 1% en ingresos anuales.
 - § El impuesto a las ganancias de la ciudad, el impuesto a la propiedad, el impuesto a usuarios de servicios, la distribución de ingresos de casinos e ingresos estatales representan el 78% del presupuesto anual de Detroit.
 - § Duggan dijo que los consultores contratados por los fondos de pensión encontraron que los expertos en el caso de quiebra usaron tablas desactualizadas de expectativa de vida, sin contabilizar las obligaciones de pensión a largo plazo de la ciudad.

 - § *“No hay nada en este presupuesto que refleje esa actividad de desarrollo económico, por lo que considero que hay una ventaja real, pero como dijo el alcalde, necesitaremos esa ventaja en respaldo de las obligaciones de pensiones”.*
-

Estudios de caso recientes - Puerto Rico



- § **La Junta de Supervisión** se estableció mediante la Ley de Supervisión y Administración de Puerto Rico en junio de 2016 como una entidad dentro del gobierno territorial
 - § **Se estableció una junta de 7 miembros** para proporcionar un método para que la Isla logre la responsabilidad fiscal y recupere el acceso a los mercados de capital
 - § Certificar planes fiscales a largo plazo y presupuestos anuales
 - § El informe de Krueger sugiere un enfoque dinámico
 - § Capturas del enfoque dinámico
 - § Crecimiento económico de tendencia
 - § Impacto de la política fiscal en el ciclo comercial
 - § Impacto de las reformas estructurales
 - § Efectos de la primera ronda del crecimiento sobre la política fiscal
 - § Efectos de la segunda ronda sobre los costos de financiamiento
 - § Proyecciones dinámicas de la deuda
 - § Análisis dinámico de sustentabilidad de la deuda
 - § Permite más **opciones de políticas**
 - § Puntaje dinámico
 - § Pagos convenientes a acreedores y beneficiarios
-

Estudios de caso recientes - Connecticut



- § Recientemente se estableció la **Junta de Revisión de Responsabilidad Municipal**
 - § Sistema de responsabilidad por niveles por el que las municipalidades están sujetas a mayores niveles de revisión estatal e intervención basados en el estado de una municipalidad
 - § Cuando más débiles son las finanzas de un gobierno local, mayor es la responsabilidad y la participación estatal
 - § **Junta de 9 miembros**, incluidos los representantes designados por el Gobernador y los funcionarios locales
-

Futuro incierto

§ Parte de la “mejor práctica:” falta de aprobación política à accesorio sin mucha tracción

§ Preguntas abiertas sobre los canales de acción:

- Mayor transparencia (en sentido amplio) à efecto de lubricación sobre la responsabilidad
- Educar al público sobre las cuestiones fiscales (ampliar el costo de la reputación/electoral)
- Exponer problemas grupales comunes y fortalecer procedimientos

§ Cuestiones de canales relevantes para un diseño óptimo: ¿cómo hacerlo bien?
