

España

Seminario Técnico AIReF-FMI

Política Presupuestaria en Países Descentralizados: Diseño, Implementación, y Coordinación

Buenas Prácticas Internacionales en Gestión de Finanzas Públicas

Mario Pessoa

Madrid – 2-3 Diciembre de 2015





Resumen de la Presentación

1. Causas de la Indisciplina Fiscal a Nivel Sub-nacional

2. Marco de Supervisión de las Finanzas Sub-nacionales

3. Experiencia Internacional

4. Referencias

1. Causas de la Indisciplina Fiscal a Nivel Subnacional



Restricción presupuestal blanda (RPB) como principal raíz de indisciplina fiscal sub-nacional

- **La RPB se presenta cuando el gobierno nacional es incapaz de comprometerse de manera creíble a no rescatar a gobiernos sub-nacionales (GSNs) en dificultades financieras**
- **RPBs llevan a los GSNs a no respetar sus restricciones presupuestarias y a acumular déficits y deuda con la expectativa de recibir un rescate**
- **Desalientan esfuerzos de los GSNs para movilizar sus recursos propios y administrar sus gastos de forma eficiente**



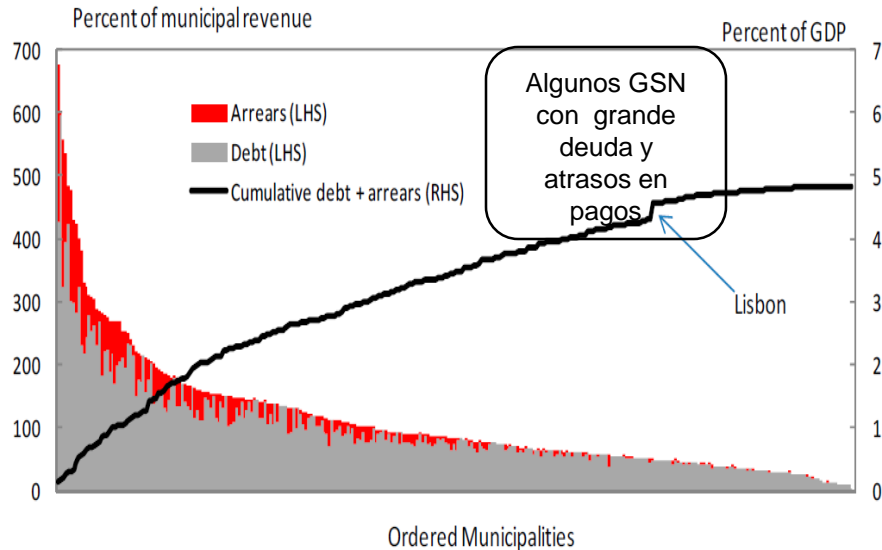
Posibles causas de RPBs

- Experiencia internacional demuestra que la RPB tiene numerosas raíces:
 - **Falta de claridad en la asignación de responsabilidades de gasto**
 - **Falta de correspondencia entre esas responsabilidades y los recursos asignados (*unfunded mandates*)**
 - **Total o fuerte dependencia de los GSNs de las transferencias del gobierno nacional, debida a falta de recursos propios**
 - **Discrecionalidad en las transferencias inter-gubernamentales**
 - **Inadecuados sistemas de control del endeudamiento sub-nacional, en particular:**
 - Confianza en la disciplina de los mercados financieros cuando las condiciones para su efectividad no están presentes
 - Discrecionalidad en controles administrativos del endeudamiento sub-nacional
 - Reglas fiscales mal diseñadas o mal aplicadas

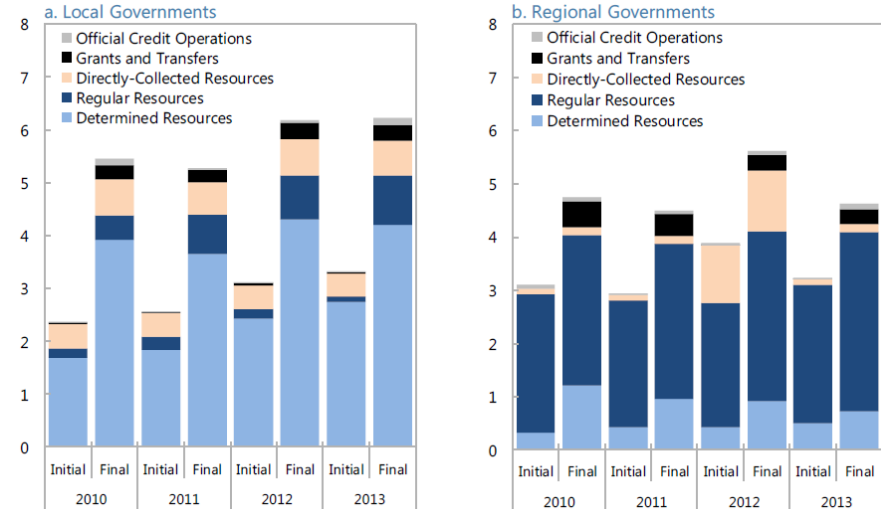


Riesgos Fiscales de las Finanzas Sub-nacionales

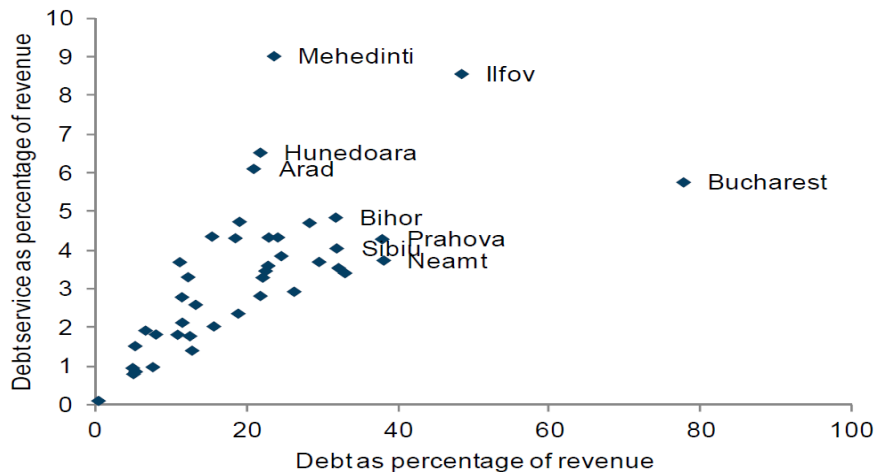
Portugal: Deuda Municipal en relación a los ingresos es grande



Perú: Error proyecciones de ingresos es muy elevado

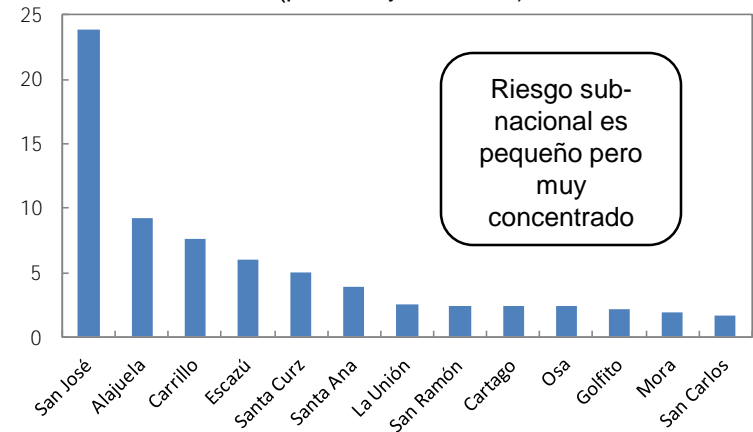


Romania: Deuda por Región, 2012



Costa Rica: Distribución Deuda Municipal

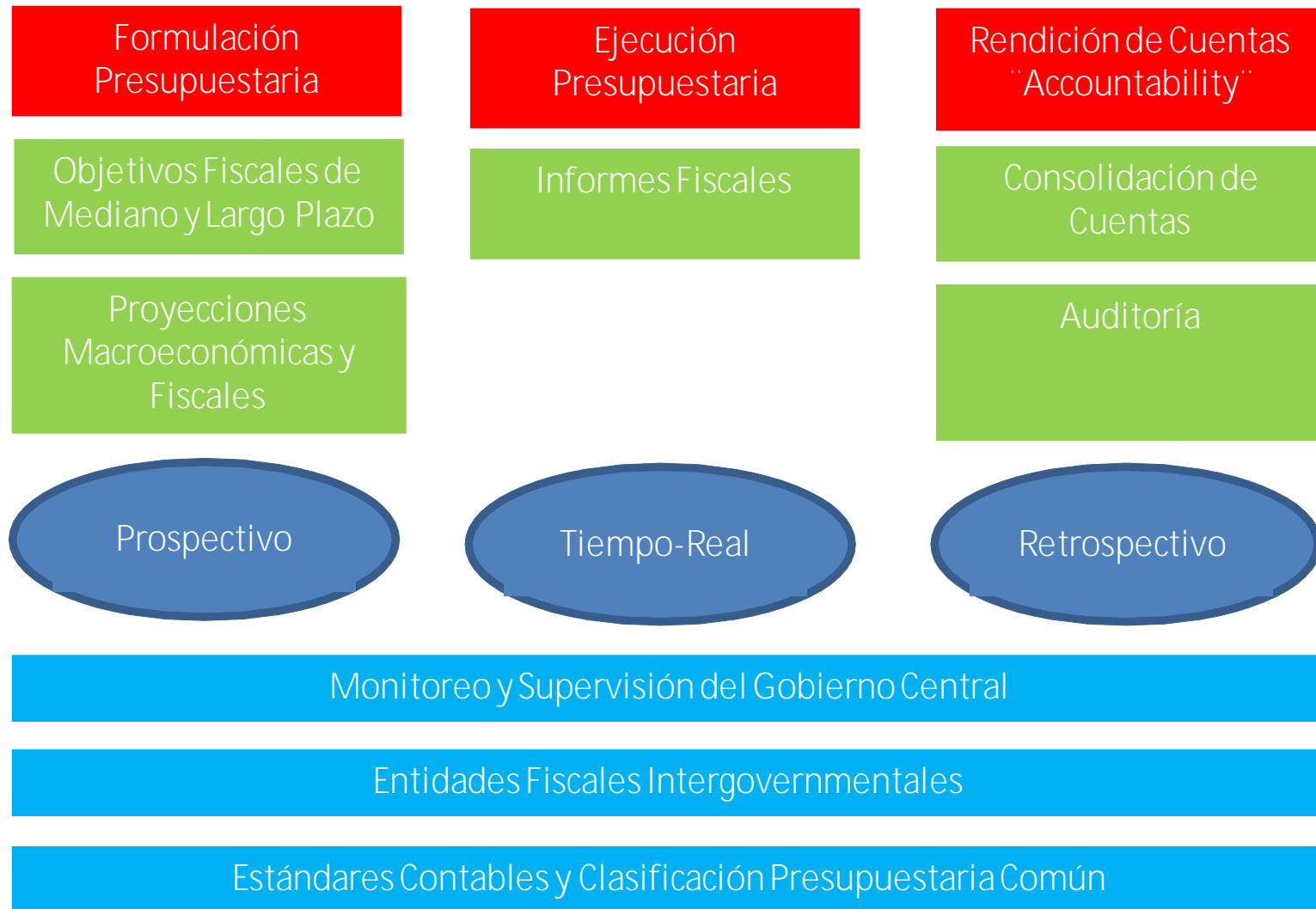
(porcentaje del total)



2. Marco de Supervisión de las Finanzas Subnacionales



Marco de Supervisión de las Finanzas de los Gobiernos Subnacionales





Marco de Supervisión: Hitos para una Gestión de Finanzas Públicas Sana

- **Compartir objetivos fiscales** de mediano y largo plazo que orienten la formulación del presupuesto
- **Compartir presupuestos macroeconómicos** para garantizar consistencia en las proyecciones macroeconómicas del presupuesto en todos los niveles de gobierno. Para ser efectivo, debe ser comunicado por el gobierno central, inclusive proyecciones de ingresos, en las etapas iniciales de la preparación del presupuesto
- **Publicar informes fiscales** oportunos y frecuentes de cada nivel de gobierno (de preferencia mensuales hasta 30 días después del final del periodo) para monitorear la ejecución fiscal, incluyendo los riesgos fiscales emergentes
- **Publicar cuentas anuales y estados financieros auditados** de cada nivel de gobierno para promover la rendición de cuentas y estándares de gobernanza en todos los niveles
- **Consolidar informes fiscales, cuentas anuales y estados financieros** al menos del gobierno general y preferentemente del sector público, para tener información amplia



Marco de Supervisión: Marco Institucional y Estándares

- **Monitoreo del gobierno central de los presupuestos y endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales** en diferentes etapas para tener alertas de riesgos tempranos y permitir acciones oportunas que busquen la estabilidad fiscal
- **Creación de entidades de coordinación intergubernamental** para articular y coordinar metas y objetivos fiscales, arreglos de reparto de ingresos, y estándares contables
- **Definición de arreglos legales e institucionales** para armonizar los clasificadores presupuestarios y los estándares contables para facilitar la preparación de información fiscal consistente

Marco de Supervisión: Situación en algunos países

País	¿Coordinación de los objetivos de mediano y largo plazo?	¿Quién define los indicadores macroeconómicos y proyecciones macro-fiscales?	¿Cuál es el mandato de las instituciones superiores de auditoría de los GCs?	¿Quién establece reglas y estándares contables?
Argentina	Poco desarrollo de mediano plazo a nivel GSN	GSN	Transferencias para GSNs	Ley
Australia	Consultativo	GSN	Solo GC	Consejo de Normas
Austria	Consultativo	GSN	Cubre GSNs	GSN
Bélgica	Consultativo	Coordinado	Cubre GSNs	GSN
Brasil	Formalizado	Coordinado	Transferencias para GSNs	Ley
Canadá	Independiente	Coordinado	Solo GC	GSN/ Consejo de Normas
Alemania	Consultativo	Coordinado	Transferencias para GSNs	GSN
India	Formalizado	Coordinado	Cubre GSNs	Gob. Central
México	Poco desarrollo de mediano plazo a nivel GSN	GSN	Transferencias para GSNs	Ley
Sudáfrica	Formalizado	Gob. Central	Cubre GSNs	Gob. Central
España	Formalizado	Gob. Central	Cubre GSNs	GSN
Suiza	Voluntario	GSN	Solo GC	GSN
Estados Unidos	Independiente	GSN	Solo GC	GSN/ Consejo de Normas
Requerimientos de la Unión Europea	Formalizado	Estados miembros	Presupuesto y fondos estructurales de la UE	Estados miembros y Eurostat

3. Experiencia Internacional



Sudáfrica

Supervisión de las finanzas sub-nacionales

- **Ley de Relaciones Fiscales Intergubernamentales de 1997**
- **Consejo Presupuestario** – Ministro Finanzas nacional y de las Provincias reúnen 2 veces al año. Deciden repartición de los ingresos entre el gobierno central y provincias
- **Presupuestos de las provincias presentados a los parlamentos provinciales hasta dos semanas después de la presentación del presupuesto nacional**
- El Ministerio de Finanzas nacional garantiza que las provincias presenten un **Marco Fiscal de Mediano Plazo** y publiquen un **informe trimestral de los ingresos y gastos**
- **Indicadores macroeconómicos y fiscales del gobierno central son de uso obligatorio**



Australia

Supervisión de las finanzas sub-nacionales

- **Acuerdo Intergubernamental de Relaciones Fiscales** define varios niveles de coordinación entre GC y GSN denominados acuerdos nacionales
- **Consejo Ministerial de Relaciones Fiscales** monitorea la implementación del Acuerdo. Los miembros son los Primeros Ministros del gobierno central, los Premieres de los estados y el presidente de la asociación de los gobiernos locales
- La ley *Charter of Budget Honesty de 1998* define que el informe con las perspectivas económicas de mediano plazo incluye el gobierno general
- Los informes del gobierno general siguen la clasificación económica del Manual de Estadísticas Fiscales del FMI



Australia

Acuerdo Nacionales Sectoriales

- **Hay actualmente seis Acuerdos en salud, educación, capacitación profesional, servicios a los discapacitados, vivienda y soporte a las poblaciones indígenas**
- **Cada acuerdo sectorial define roles, responsabilidades, objetivos, indicadores cualitativos, tipos de informes**
- **Pagos Nacionales de Propósito Específico (PNPE) son el mecanismo de financiación que apoya los esfuerzos en la prestación de servicios en sectores específicos**
- **Hay actualmente tres PNPE para el desarrollo laboral, servicios a los discapacitados y vivienda. Los Estados están obligados a gastar los fondos en los sectores específicos**



Brasil

Supervisión de las finanzas sub-nacionales

El Ministerio de Hacienda (MH) supervisa las finanzas estatales y municipales

MH creó unidad con unos 100 economistas que supervisan las finanzas de estados y municipios

Inspecciona anualmente los estados que tienen un Programa de Ajuste Fiscal (PAF) con el gobierno central para evaluar el cumplimiento de las metas y la situación de las finanzas estatales (*surveillance*)

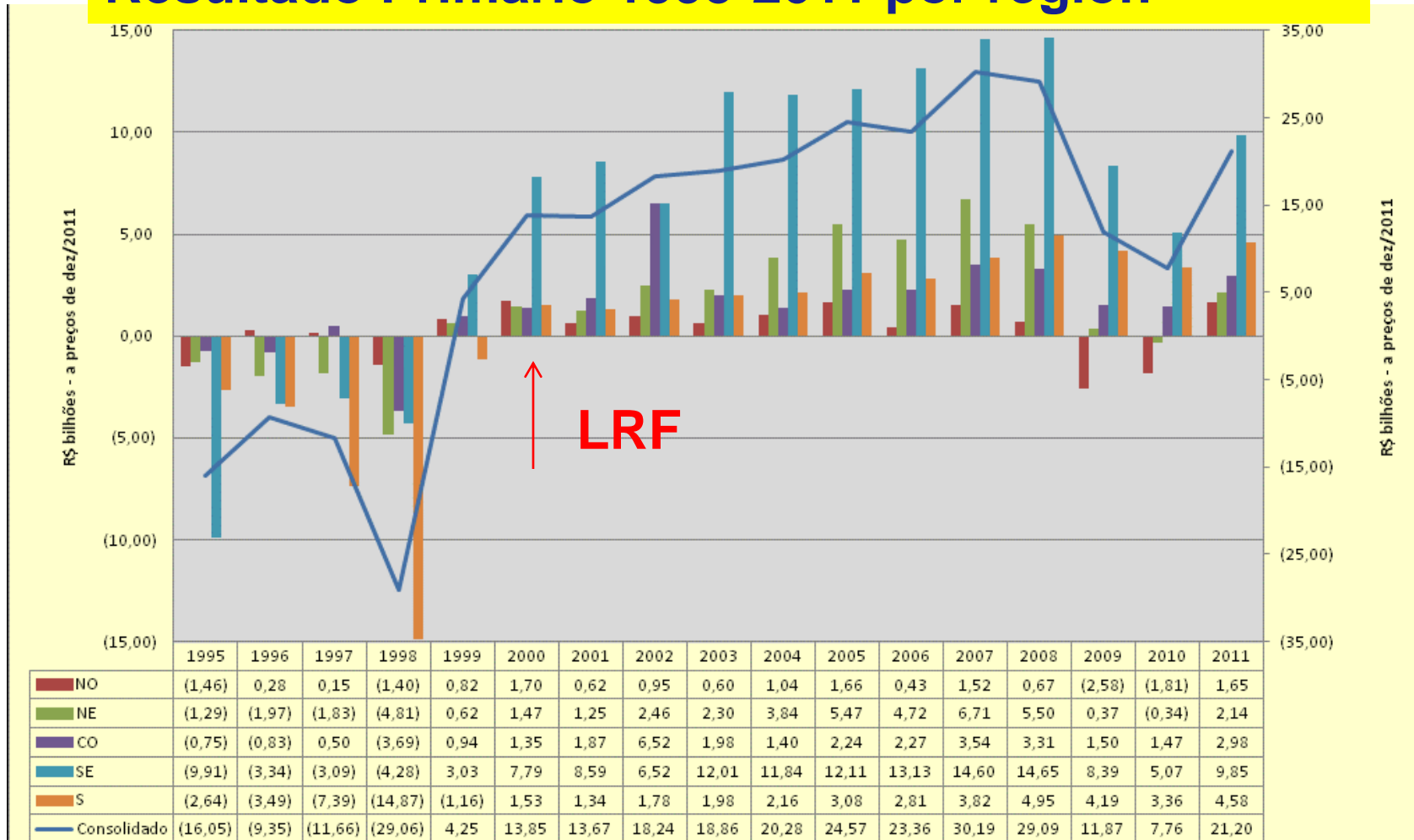
Publica en la Internet la situación fiscal de los estados y municipios (transferencias, indicadores fiscales, estados financieros anuales, operaciones de crédito, y garantías, programa de ajuste fiscal, endeudamiento, etc.)

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/prefeituras>

Brasil

Desempenho de los GSN antes y después de la LRF

Resultado Primario 1995-2011 por región



Brasil

Situación fiscal de los GSN en 2000 y 2014

Brasil - Deuda Consolidada Neta/Ingresos Corrientes Netos GSN



Brasil

Informe de Gestión Fiscal GSN

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

ESTADO: SAO PAULO - PODER EXECUTIVO

CNPJ: 46.379.400/0001-50

Exercício: 2014

Período de referência: JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014

CVA: 2015013015514900103646

RGF - ANEXO 7 (LRF, art. 48)

R\$ 1,00

CAMPO	DESPESA COM PESSOAL	VALOR	% SOBRE A RCL
1	Despesa Total com Pessoal - DTP	59.644.619.830,48	43,98%
2	Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	66.458.780.847,88	49,00%
3	Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	63.135.841.805,49	46,55%

CAMPO	DÍVIDA CONSOLIDADA	VALOR	% SOBRE A RCL
4	Dívida Consolidada Líquida	200.478.761.477,15	147,81
5	Limite Definido por Resolução do Senado Federal	271.260.329.991,36	200,00

CAMPO	GARANTIAS DE VALORES	VALOR	% SOBRE A RCL
6	Total das Garantias Concedidas	3.354.564.874,74	2,47
7	Limite Definido por Resolução do Senado Federal	29.838.636.299,05	22,00

CAMPO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	VALOR	% SOBRE A RCL
8	Operações de Crédito Externas e Internas	6.550.887.558,27	4,83
9	Operações de Crédito por Antecipação da Receita	0,00	0,00
10	Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito Internas e Externas	21.700.826.399,31	16,00
11	Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito por Antec. da Receita	9.494.111.549,70	7,00

Múltiplos indicadores con claridad sobre el desempeño observado en relación al parámetro legal



Unión Europea – Marco Institucional y Estándares

- **Objetivos fiscales de mediano plazo** – países tienen que someter programas de estabilidad o programas de convergencia para la Comisión evaluar si cumplen los objetivos fiscales de mediano plazo o si siguen una trayectoria adecuada para alcanzarlos
- **Informes fiscales** – los miembros someten informes estadísticos trimestrales basados en la ESA 95
- Pero hay **poca armonización** en relación a las:
 - Proyecciones macroeconómicas y fiscales
 - Estándares contables
 - Preparación de cuentas anuales e informes financieros
 - Consolidación de las cuentas

4. Referencias



Referencias

- **Cottarelli and Guerguil (2015), Designing a European Fiscal Union: Lessons form the experience of fiscal federations. Routledge.**
- **Fiscal Transparency Evaluations at <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>**