

¿Cómo se sostiene el cumplimiento de las normas fiscales en la caída de los precios de los productos básicos?

Por David Mihalyi y Liliana Fernández

Las normas fiscales —restricciones cuantitativas permanentes impuestas a las finanzas públicas— son una herramienta importante que ayudan a mitigar los desafíos macroeconómicos asociados con la gestión de los ingresos procedentes de los recursos naturales. Pueden funcionar como un mecanismo de compromiso para obligar a diferentes Gobiernos a respetar un objetivo o límite presupuestario a largo plazo y ayudar a los políticos a luchar contra el impulso de realizar gastos excesivos durante los años electorales. Asimismo, pueden contribuir a evitar las crisis fiscales y alentar a los Gobiernos a ahorrar dinero o pagar las deudas en tiempos de bonanzas, de modo que tengan margen fiscal para afrontar los gastos durante períodos de recesión, una cuestión de vital importancia en los países que dependen de recursos naturales.

En nuestro informe, se revisan las normas fiscales a nivel nacional de los países incluidos en el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales. De los 79 países evaluados en el Índice, 34 de ellos cuentan con al menos una norma fiscal. Los países con gobernanza más sólida de los recursos naturales también suelen ser más propensos a disponer de una norma fiscal. Los tipos de normas fiscales más comunes son los topes de endeudamiento y diversos tipos de balance presupuestario.

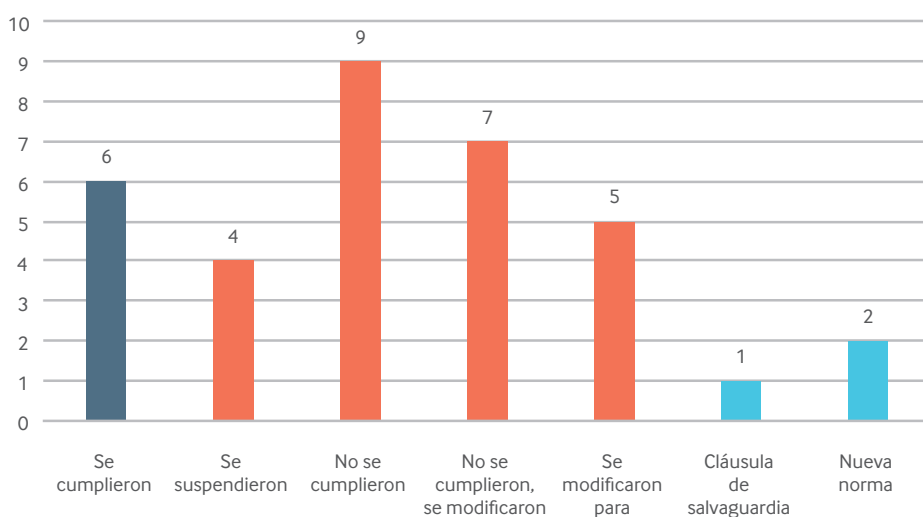


Figura 1. Cantidad de países del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales que respetaron las normas fiscales en 2015 y 2016

En nuestro examen del cumplimiento de las normas fiscales en 2015 y 2016, que corresponden a los años posteriores a la caída de los precios de los productos básicos, descubrimos que los Gobiernos de solo 6 países se adhirieron plenamente a las normas (véase la figura 1). Estos países fueron Botsuana, Colombia, Indonesia, Liberia, Malasia y Noruega. En 25 casos, los Gobiernos suspendieron, modificaron o ignoraron las normas. Los Gobiernos de varios países, tanto ricos como pobres, infringieron las normas, entre ellos, Brasil, Chad y el Reino Unido. Solo un país, Perú, recurrió a una cláusula de salvaguardia bien definida y justificada, en lugar de modificar o transgredir la norma fiscal. Dos países, Uganda y Tanzania, adoptaron sus normas en 2015, por lo que apenas están empezando con la etapa de implementación. Esto significa que aproximadamente uno de cada cinco países acató las normas.

Se desprenden algunas lecciones importantes del escaso nivel de cumplimiento observado. En primer lugar, muchas de las normas fiscales sometidas a revisión no se crearon de manera apropiada. Por ejemplo, en varios países que dependen de recursos naturales, las normas fiscales permitían aumentar los gastos de manera cíclica durante el período de expansión y luego obligaban a llevar a cabo ajustes fiscales abruptos (p. ej., Nigeria). Por otra parte, algunas normas (en particular, los topes de endeudamiento) fueron fáciles de adaptar y le restaron importancia al cumplimiento (p. ej., Liberia), mientras que otras resultaron ser muy restrictivas, debido a la conmoción causada por la caída de los precios de los productos básicos (p. ej., Kirguistán). Muy pocos Gobiernos contaban con cláusulas de salvaguardia bien definidas, como Perú, a las que pudieron recurrir cuando se enfrentaron a la crisis de los precios de los productos básicos.

En segundo lugar, varios países tampoco cumplieron con sus normas en los períodos favorables (p. ej., los miembros de la CEMAC) o emplearon prácticas cuestionables para modificar o ignorar sus normas fiscales (p. ej., Ecuador). Se detectó un cumplimiento particularmente escaso en los países con una supervisión limitada o inexistente de las normas fiscales. Ningún país acató normas supranacionales en el período analizado.

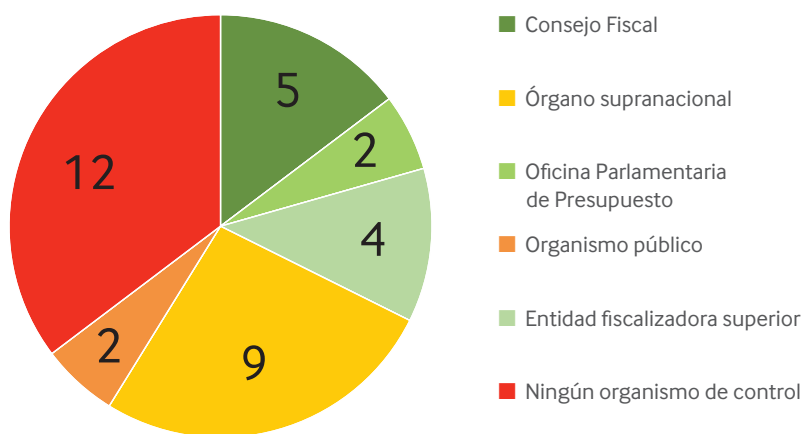


Figura 2. Las instituciones de supervisión que controlan el cumplimiento de las normas fiscales en todos los países del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales

Solo un tercio de los países con normas fiscales disponen de un organismo nacional de supervisión que controla el cumplimiento de estas normas (véase la figura 2). Los más comunes son las entidades fiscalizadoras superiores, los consejos fiscales o las oficinas parlamentarias de presupuesto. Estos organismos varían de manera considerable en lo que respecta a su independencia y capacidades, y no todos elaboran informes donde se demuestre con claridad si los Gobiernos supervisan las normas.

En todos los países que analizamos, a menudo la información sobre normas fiscales es técnica, con escasa información pública sobre el cumplimiento de los Gobiernos de las normas. La falta de participación de la población en las cuestiones fiscales, en última instancia, facilita que los Gobiernos las ignoren. Esta situación limita la eficacia de compromisos de largo plazo, que sacrifican con frecuencia en favor de beneficios políticos a corto plazo.

En función del análisis de las experiencias de los países y la evidencia obtenida de la bibliografía, recomendamos lo siguiente:

- 1 Los Gobiernos que dependen de recursos naturales, o los nuevos productores sin normas fiscales, deberían evaluar su adopción como una herramienta útil para fomentar la sostenibilidad fiscal y los gastos anticíclicos. Al hacerlo, deberían adaptarlas a su situación económica y gobernanza ya que no existe una única solución para las normas fiscales.
- 2 Las normas fiscales de los países que dependen de los recursos naturales deberían incluir medidas anticíclicas estrictas. Esto permitirá que los países eviten los ciclos de expansión y contracción, así como crear normas que los Gobiernos estén más dispuestos a cumplir. Para ello, los Gobiernos deben evitar las normas generales de saldo presupuestario, o bien fijar un tope de endeudamiento como un porcentaje del PIB. Por lo general, las normas de gasto, las normas de saldo no basadas en los recursos o las normas de saldo estructural son más apropiadas, y los objetivos deberían determinarse en cifras absolutas o como un porcentaje del PIB no relacionado con los recursos.
- 3 Las normas fiscales deberían ser fáciles de calcular, supervisar y aplicar, en especial en los países donde no existe un organismo de supervisión establecido con una sólida capacidad técnica. Todas las normas fiscales requieren una buena gestión de las finanzas públicas y transparencia fiscal. Solo los países con una capacidad excepcionalmente sólida e independencia institucional deberían recurrir a las normas de saldo estructural.
- 4 Los Gobiernos deben incorporar cláusulas de salvaguardia razonables y bien definidas en las normas fiscales. Estas podrían incluir de modo explícito crisis de precios de productos básicos que superen una determinada magnitud. Sin embargo, si los Gobiernos no especifican estas cláusulas de salvaguardia o brindan orientación operacional, pueden convertirse en una fuente de ambigüedad y abuso, socavar la credibilidad de las normas y generar inquietudes respecto de la rendición de cuentas.
- 5 Los Gobiernos deberían evaluar la posibilidad de adoptar normas fiscales supranacionales en la legislación nacional, así como establecer medidas de supervisión nacional para estas normas, teniendo en cuenta el escaso cumplimiento con las normas fiscales supranacionales.
- 6 El firme apoyo político es un elemento fundamental para alcanzar el éxito. Los Gobiernos deberían lograr un consenso en torno a la modificación o la adopción de normas fiscales. Pueden hacerlo exigiéndoles a las grandes mayorías parlamentarias que se realicen modificaciones importantes, buscando el apoyo de los diferentes partidos políticos y trabajando con la población cuando se redactan las normas fiscales.

-
- 7 Las sanciones leves que requieran la celebración de audiencias públicas o la presentación de informes complementarios cuando se transgreden las normas pueden ser útiles para alentar el cumplimiento. Los organismos de supervisión pueden aplicar sanciones más severas en el caso de violaciones más graves, como tratar de eludir los aspectos de procedimiento de las normas, a saber, préstamos no autorizados, gastos extrapresupuestarios o estadísticas fraudulentas en relación con los objetivos numéricos.
 - 8 Las organizaciones gubernamentales de supervisión deberían desempeñar un papel importante en la rendición de cuentas de las finanzas públicas. Deberían gozar de la independencia, el mandato legal y los recursos necesarios para supervisar habitualmente el cumplimiento de las normas fiscales. Asignarle esta tarea al Parlamento podría ser una vía fructífera en los países con escasa capacidad, pero una tradición parlamentaria sólida, en lugar de establecer nuevas organizaciones.
 - 9 Los partidarios de las políticas públicas deberían tener conocimientos sólidos sobre las normas fiscales y supervisarlas de manera estricta. Los Gobiernos podrían hacer más al informar a los ciudadanos sobre las normas a través del proceso presupuestario (p. ej., presupuesto de los ciudadanos). Los medios de comunicación, el Parlamento, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de expertos, las instituciones del sector financiero y las agencias de calificación crediticia también deberían colaborar con la supervisión de las normas.
 - 10 La comunidad internacional y los economistas o expertos deberían esforzarse más al informar a las partes interesadas sobre por qué la política fiscal sostenible y anticíclica es una pieza clave para el crecimiento y la diversificación. Deberían emprenderse más iniciativas para apoyar la implementación antes que codificar las nuevas normas.