



Michel Camdessus y Renaud Guidée

Por regla

En Francia, una comisión propone reglas para equilibrar el presupuesto

ENFRENTADA a las mismas perturbadoras perspectivas fiscales a largo plazo que la mayoría de las economías avanzadas, Francia estableció un grupo de trabajo de alto nivel a principios de año y le encomendó elaborar un marco de reglas que haga realidad el equilibrio del presupuesto público consagrado en la constitución nacional en 2008.

El grupo, encabezado por Michel Camdessus, ex Director Gerente del FMI, contaba con 15 miembros: cuatro parlamentarios, siete funcionarios públicos de alto rango (entre ellos, Christian Noyer, presidente del Banco de Francia) y cuatro académicos.

Para lograr la sostenibilidad de la deuda —es decir, para reducir los déficits y las relaciones de deuda a niveles prudentes— no basta con desarticular el estímulo lanzado durante la crisis económica reciente. Al igual que otras economías avanzadas, Francia tendrá que hacer frente en futuros presupuestos al creciente costo de las jubilaciones y la atención médica de una población que está envejeciendo (véase “A corto plazo”, en esta edición). Parte de la respuesta radica en la profunda reestructuración jubilatoria que ya está en marcha, pero el marco propuesto por el grupo de trabajo seguramente será un complemento crítico.

Las reglas contribuyen a infundir disciplina fiscal en Francia. Incluyen el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* —el acuerdo de la Unión Europea que limita el nivel de déficit y de deuda— y un conjunto de reglas a nivel nacional que prohíben que el volumen de gasto corriente del gobierno general aumente año tras año.

Sin embargo, por más eficaces que sean, las reglas de gasto no están vinculadas directamente al objetivo de sostenibilidad de la deuda porque no imponen obligaciones del lado del ingreso, según un estudio reciente (FMI, 2009) que el grupo de trabajo tuvo en cuenta. Sus miembros se propusieron forjar los eslabones que faltan en el marco actual, elaborando una regla exhaustiva que obligue a las autoridades a cumplir objetivos a mediano plazo y les proporcione herramientas operacionales para llevar a cabo el ajuste fiscal requerido.

La disposición más importante pretende asegurar que las leyes presupuestarias aprobadas cada año sean coherentes con la meta última de lograr un presupuesto equilibrado. Para eso, el grupo de trabajo propuso un marco plurianual obligatorio de progra-

mación presupuestaria, que supeditaría las leyes presupuestarias anuales a una serie de *hitos* fijados en función del ajuste fiscal.

Con todo, la regla fiscal debe ser suficientemente flexible para permitir responder a shocks y evitar políticas que empujen en la misma dirección que el ciclo económico. Cada hito podría estar definido en términos del balance estructural; es decir, el nivel en que coinciden el ingreso y el gasto previstos. Pero esta propuesta no está exenta de dificultades. Primero, el balance estructural es una estimación, no un número fijo. Se basa en el cálculo de la *brecha del producto*; o sea, la diferencia entre lo que un país podría producir y lo que produce efectivamente. Además, la revisión de las estimaciones del producto interior bruto de períodos anteriores podría afectar a las estimaciones corrientes de la brecha del producto, impidiendo cumplir con la regla de manera puntual.

Segundo, a veces es difícil estimar la elasticidad del ingreso público; en otras palabras, cómo responderán los impuestos a los vaivenes del ciclo económico. Como lo señala el estudio del FMI, la variación del producto no siempre refleja debidamente el impacto que producen en el ingreso público los ciclos de las utilidades de las empresas y los precios de los activos. La magnitud de ese impacto puede ser significativa y en principio debe tenerse en cuenta, aunque en la práctica el ajuste es difícil y rara vez se efectúa sistemáticamente.

Por esa razón, el grupo de trabajo recomendó aislar el componente *no discrecional* de la fluctuación del balance estructural —es decir, la parte del gasto y del ingreso que está más allá del control de los legisladores—, incluido el impacto de la volatilidad que experimenta la elasticidad del ingreso tributario. Por otra parte, la regla abarcaría componentes del ingreso y del gasto público en los cuales influyen la política y la administración *discrecional*, haciéndose eco de las investigaciones de Duchêne y Lévy (2003) y de Guyon y Sorbe (2009), del Tesoro francés.

Para los legisladores, la regla sería vinculante en cuanto a los elementos que pueden controlar. La controlabilidad lograda mediante la formulación de políticas, conjugada con la responsabilización de las autoridades, seguramente promoverá la internalización y el cumplimiento de la regla. Para que esté centrada en el componente discrecional de la fluctuación del balance estructural, es necesario aislar no solo los factores que

se encuentran más allá del control de los legisladores, sino también las partidas que dependen del ciclo económico, conocidas comúnmente como *estabilizadores automáticos*. Según el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los estabilizadores automáticos son el ingreso tributario y las prestaciones por desempleo, que, por ende, escaparían al alcance de la regla. Sin embargo, eso no impediría contemplar cierta calibración del ingreso tributario: aunque la variación interanual de la recaudación en base a la ley vigente no puede atribuirse a decisiones de política, no ocurre lo mismo con enmiendas a la legislación, que, de no mediar otro cambio, afectan al ingreso público.

Para poder abarcar todas las medidas estructurales discrecionales, los hitos vinculantes deben aplicarse tanto al ingreso o costo neto de la nueva legislación impositiva como a la totalidad del gasto público, con la excepción de la compensación por desempleo. Esto capta estructuralmente las medidas formuladas para encauzar presupuestos consecutivos por la senda del equilibrio.

La regla debe ser vinculante no solo para las leyes presupuestarias anuales, sino también para la implementación del presupuesto y la respuesta a los incumplimientos. Se establecería un procedimiento de vigilancia de la ejecución para detectar a tiempo cualquier desviación significativa durante el ejercicio, y se introducirían enmiendas concretas para subsanarla. Si la desviación se detecta al final del ejercicio, el grupo de trabajo sugiere imponer automáticamente hitos numéricos más estrictos para las leyes presupuestarias futuras.

El compromiso de las autoridades es clave para la credibilidad, la eficacia y la sostenibilidad de la regla. El grupo de trabajo

estuvo integrado por los presidentes y promotores principales de los comités presupuestarios de la Asamblea Nacional y del Senado; es decir, miembros tanto de la mayoría como de la minoría. Unánimemente, se manifestaron a favor de consagrar la regla propuesta en la legislación del más alto nivel, demostrando que son conscientes de los retos futuros y haciendo gala de sentido de la obligación y voluntad de acción.

Una regla de responsabilidad fiscal sancionada por el parlamento francés en 2001 ya cuenta con amplio respaldo. Fortaleciendo la normativa vigente, Francia dará un claro ejemplo de su vocación de consolidación y disciplina fiscal. ■

Michel Camdessus, ex Director Gerente del FMI, dirigió la comisión de consolidación fiscal, y Renaud Guidée actuó como Secretario General.

Referencias:

Duchêne, Sandrine, y Dan Lévy, 2003, "Solde 'structurel' et effort 'structurel': un essai d'évaluation de la composante 'discrétionnaire' de la politique budgétaire", French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 2003/18 (París).

Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", IMF Policy Paper (Washington: 16 de diciembre).

Guyon, Thibault, y Stéphane Sorbe, 2009, "Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques", French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 2009/13 (París).

2010

Fondo Monetario Internacional/Grupo del Banco Mundial
REUNIONES ANUALES

WASHINGTON DC, OCTUBRE

Programa de seminarios

7–9 de octubre

Lograr la prosperidad para todos

Un cónclave de autoridades públicas, líderes financieros y grandes pensadores debatirán sobre la forma de sustentar el crecimiento y el desarrollo mundiales, y de construir un moderno sistema de gobierno económico al servicio de todos

La sesión del 8 de octubre será televisada por la BBC en The World Debate.

Para más información, diríjase a www.worldbank.org/pos

