Comportamiento Presupuestario como Resultado del Manejo ante la Crisis

Luis Reyes Santos

Viceministro de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad

29 de Marzo de 2016

San Juan, Puerto Rico

Política Presupuestaria en Tiempo de Crisis: consideraciones

¿Es la política presupuestaria lo suficientemente efectiva para hacer frente a shocks económicos?

¿Cómo incide un mayor o menor espacio fiscal en el accionar de las finanzas públicas?

Política Presupuestaria en Tiempo de Crisis: consideraciones

Según Heller (2005) "El Espacio Fiscal es la disponibilidad de espacio presupuestario que permite que un Gobierno suministre recursos para un fin determinado sin perjudicar la sostenibilidad de la posición financiera del Gobierno.

La efectividad de la política fiscal estará determinada por el nivel de rigidez fiscal que tenga un país el cual no es más que las restricciones institucionales o no que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público.

Considerando la restricción presupuestaria del gobierno, el espacio fiscal se podría generar por dos vías:

1. Mantener nivel corriente de endeudamiento
2. Crear espacio fiscal a través de incremento de deuda.

Heller, P (2005), "Understanding Fiscal Space", Policy Discussion Paper 05/4, FMI, Washington, D.C.

Política Presupuestaria en Tiempo de Crisis: consideraciones

Mantener nivel corriente de endeudamiento implica: *mejorar la calidad del gasto público y obtener mayores ingresos presupuestarios o donaciones.*

Contar con buenos índices de credibilidad fiscal puede ampliar el espacio fiscal en la medida que el costo de financiarse disminuye. Para contribuir con este aspecto, es necesario que existan reglas fiscales así como buenos niveles de transparencia presupuestaria.

Heller, P (2005), "Understanding Fiscal Space", Policy Discussion Paper 05/4, FMI, Washington, D.C.

RIGIDEZ FISCAL: consideraciones

En todos los países existen rigideces presupuestarias que consiste en gastos mandatorios u obligatorios: mandatory expenditures en el caso de EUA (70% del presupuesto) o en Francia los des prélèvements obligatoires (35% del presupuesto).

- La composición de la rigidez presupuestaria está determinada por:
    1. Gastos establecidos constitucional o legalmente
    2. Gastos fijos operacionales
    3. Gastos de arrastre de proyectos de inversión

CASO REPÚBLICA DOMINICANA: DOS POLÍTICAS FISCALES DISTINTAS

Caso República Dominicana: crisis financiera global

Durante el año 2008, se produjo la crisis financiera global y crisis de los commodities que llevaron a generar fuertes presiones sobre economías pequeñas como República Dominicana.

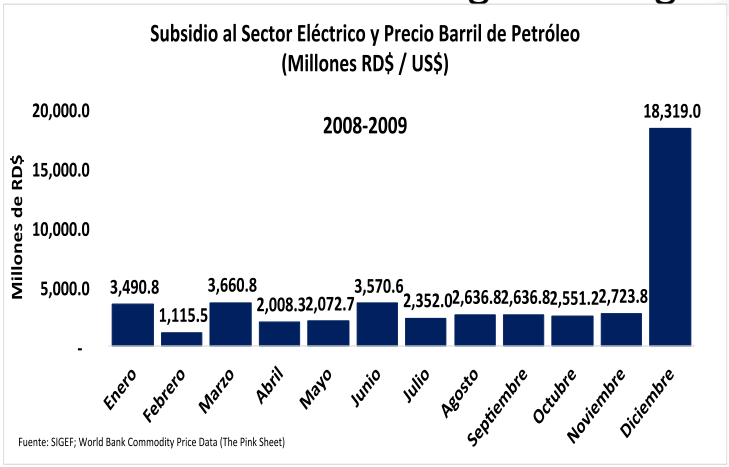
Para contrarrestar los efectos de la crisis en la población, en 2008 el Gobierno adoptó varias medidas de política monetaria y fiscal para ayudar a la reactivación de la economía. Entre las medidas fiscales estuvieron:

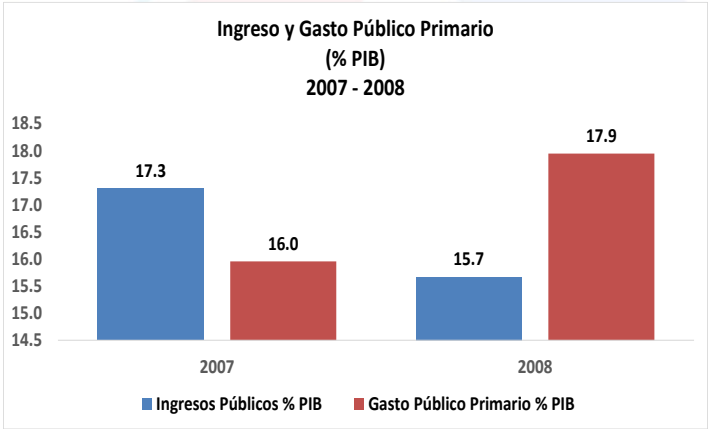
- Aumentó el gasto social a través de las transferencias condicionadas y programas de asistencia focalizada en alrededor US$202.6 millones con respecto al presupuesto original equivalente a 0.4% del PIB.
- Incremento salarial de un 15% a los empleados del SPNF beneficiando a más del 97.6% de asalariados.
- Deducción del ISR de las personas físicas de los gastos en educación.

Caso República Dominicana: crisis financiera global

En adición a lo anterior, los altos precios internacionales del petróleo que se registraron en ese periodo llevaron a que el gobierno incrementara significativamente el subsidio al sector eléctrico.

Todo lo antes expuesto, aunado a una disminución de las recaudaciones del gobierno generó presiones fiscales significativas.



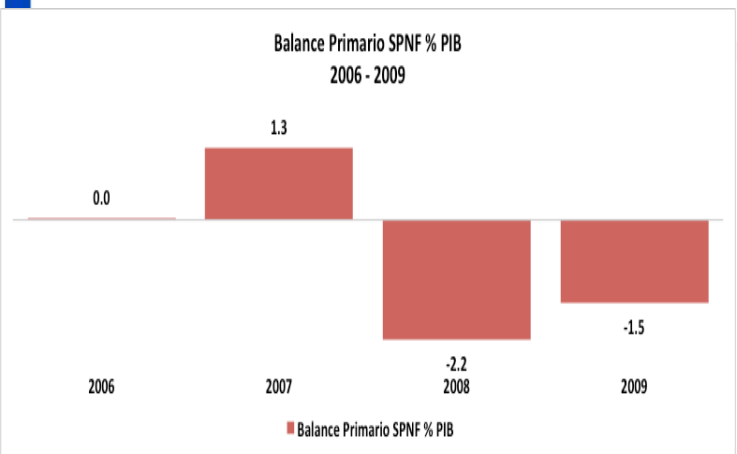


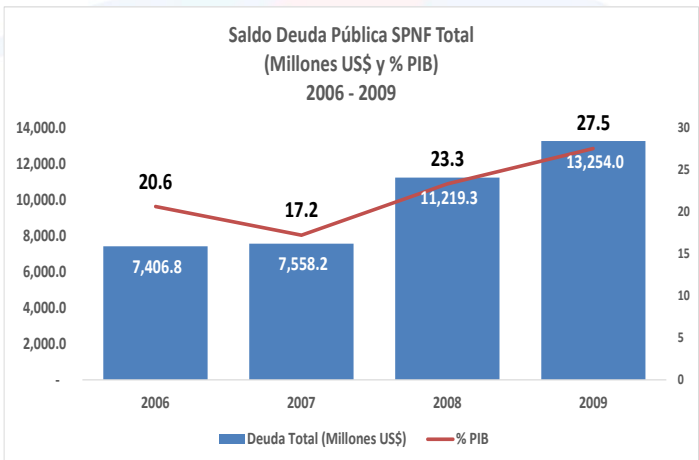
Fuente: BCRD

Caso República Dominicana: crisis financiera global

Como resultado de lo antes expuesto, en 2008 se registró un deterioro en las finanzas públicas pasando de un superávit primario de 1.3% del PIB en el 2007 a un déficit de 2.2% y 1.4% del PIB en 2008 y 2009.

Por su parte, la deuda pública del SPNF pasó de 17.2% del PIB a 23.3% y 27.5% en el mismo periodo.



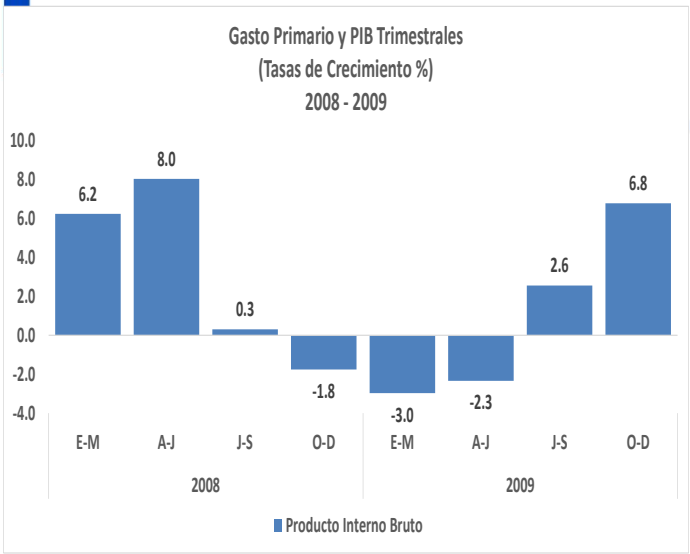


Fuente: BCRD

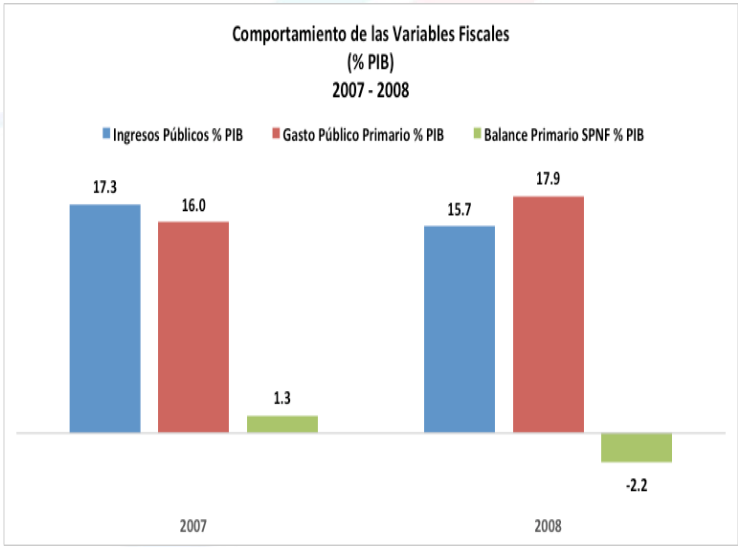
*Mitad de la nueva deuda contraída en el 2008 se destinó a la recapitalización del BCRD.

Caso República Dominicana: crisis financiera global

Para el año 2009, el desenvolvimiento de la economía dominicana en el primer semestre fue aún más adverso, lo que continuó impactando las recaudaciones del Gobierno que se redujeron 13% - tasa interanual-. Como consecuencia, el gobierno tuvo que realizar fuertes ajustes en el gasto público primario para tratar de mantener la estabilidad fiscal.



Fuente: BCRD



Fuente: BCRD

Caso República Dominicana: crisis financiera global

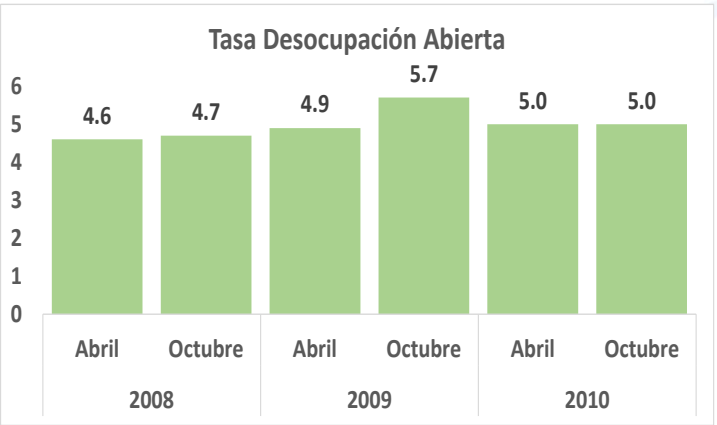
Los estragos de la crisis financiera global, los altos precios internacionales del petróleo, las bajas recaudaciones fiscales y el bajo crecimiento económico, llevaron al país a firmar en 2009 el Acuerdo Stand-By con el FMI con una duración de 28 meses, por un monto de 1,094.5 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) aprox US$1,700.0 millones para lograr la reactivación económica.

No obstante lo anterior, para impulsar completamente la reactivación de la economía eran necesarios US$2,800.0 millones, por lo que el Gobierno solicitó autorización al Congreso para aumentar el déficit fiscal previsto en ese año de 1.9% del PIB a 3.1% a través de financiamiento adicional.

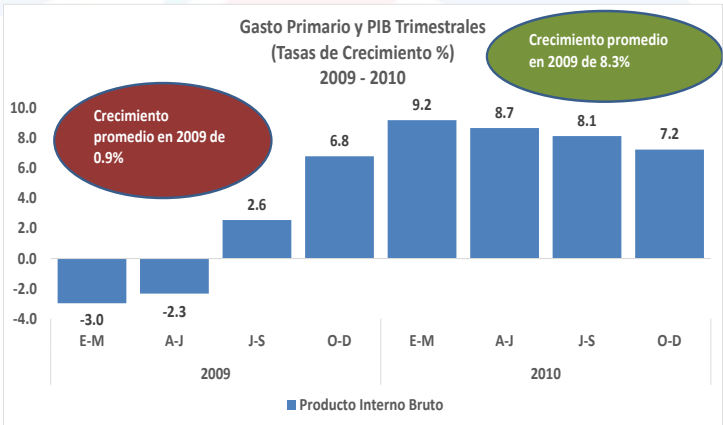
Caso República Dominicana: crisis financiera global

Desde el punto de vista macroeconómico, las medidas adoptadas contribuyeron a reducir la tasa de desempleo que habían pasado de 4.6 a 5.7 en 2009 y se redujo a 5.0 en el 2010.

Por su parte, el crecimiento económico que fue de solo 0.9% en 2009 se aceleró fuertemente a un 8.3% en el 2010.



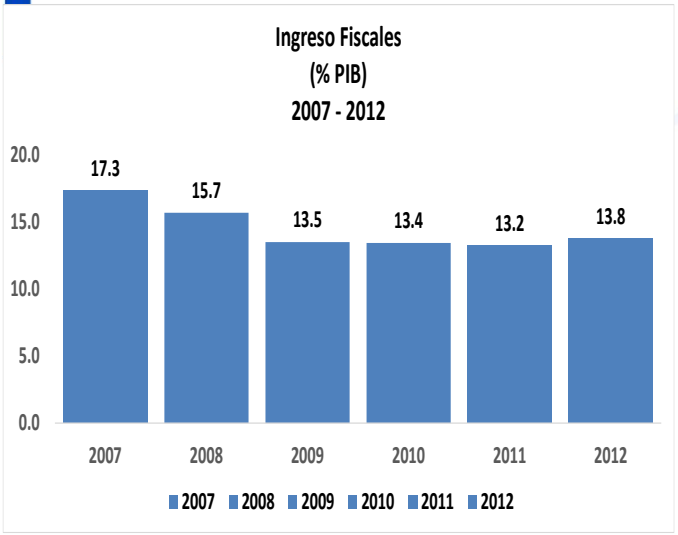
Fuente: BCRD



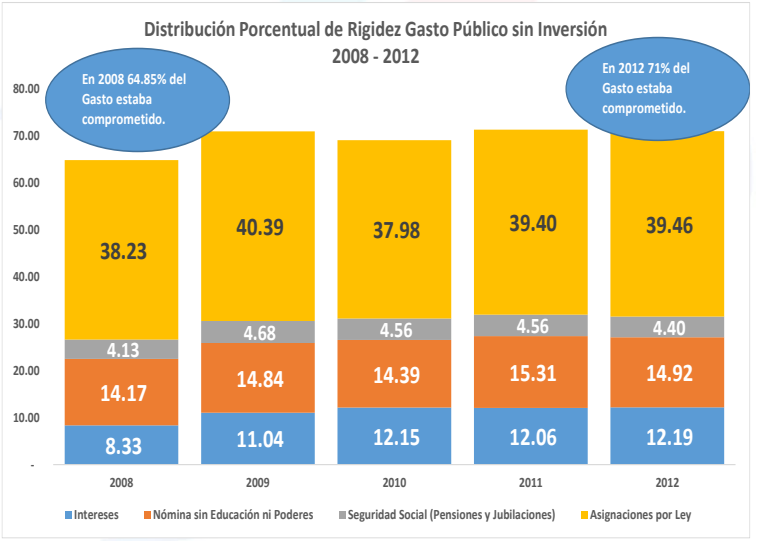
Fuente: BCRD

Caso República Dominicana: crisis financiera global

Sin embargo, desde el punto de vista fiscal, el año 2008 representó un cambio en la estructura de las finanzas públicas que comenzaron a deteriorarse con bajas recaudaciones y una mayor rigidez fiscal, principalmente por el incremento de las obligaciones en el servicio de la deuda que tuvo como consecuencia disminuciones en asignaciones establecidas por ley y el resto del gasto primario.



Fuente: BCRD

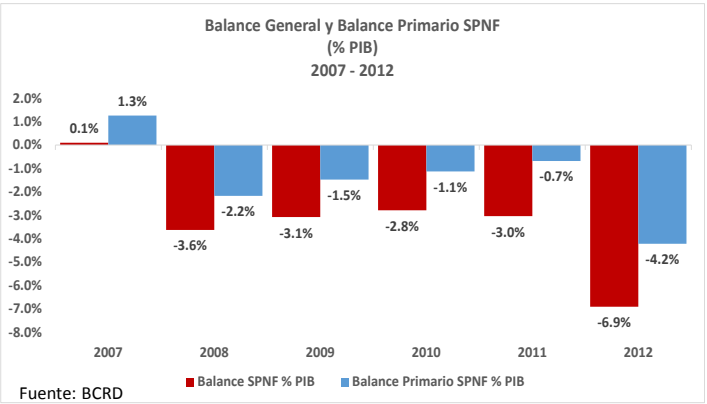


Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEPRES

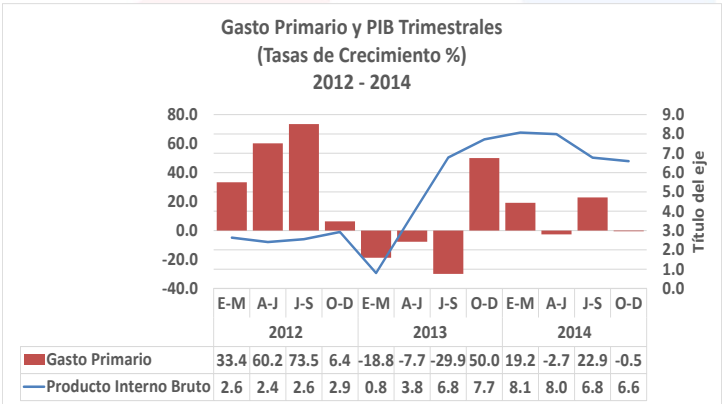
Caso República Dominicana: proceso de consolidación fiscal

Para el año 2012 el país tuvo el déficit fiscal más grande de los últimos tiempos, por lo que el gobierno tuvo que iniciar un proceso de consolidación fiscal para garantizar la estabilidad macroeconómica y fiscal.

Para contrarrestar el deterioro de las finanzas públicas registrado en el 2012, la nueva administración de gobierno realizó una reforma tributaria a finales del referido año aunado a un recorte del gasto público primario lo que tuvo un fuerte impacto en la economía que se contrajo 0.3% en el primer trimestre del año 2013.



Fuente: BCRD



	E-M	A-J	J-S	O-D	E-M	A-J	J-S	O-D	E-M	A-J	J-S	O-D
	2012				2013				2014			
Gasto Primario	33.4	60.2	73.5	6.4	-18.8	-7.7	-29.9	50.0	19.2	-2.7	22.9	-0.5
Producto Interno Bruto	2.6	2.4	2.6	2.9	0.8	3.8	6.8	7.7	8.1	8.0	6.8	6.6

Caso República Dominicana: proceso de consolidación fiscal

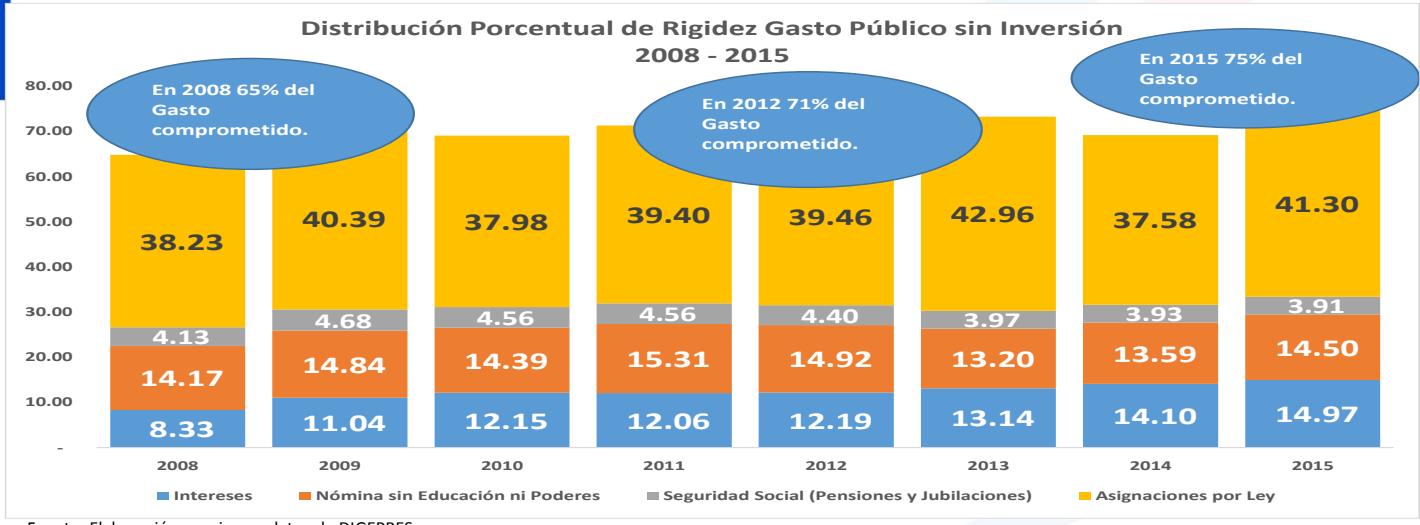
Adicionalmente, la nueva adminstración dispuso cumplir un compromiso reclamado por la ciudadanía de asignar el 4.0% del PIB a la Educación pre-universitaria (mandato legal) lo que significó un fuerte sacrificio para las cuentas fiscales.

Sumado al cumplimiento del referido mandato legal, el gobierno ha visto disminuir aún más su espacio fiscal por el incremento de la participación del servicio de la deuda pública, asignaciones establecidas por ley (adicionales), seguridad social, entre otros.

Caso República Dominicana: proceso de consolidación fiscal

En el caso de República Dominicana, la rigidez presupuestaria (sin inversión ni subsidios) alcanza alrededor de un 75% del gasto.

Entre los año 2012 – 2016, pasó de 71.0% a un 75.0% principalmente por la asignación del 4.0% del PIB a Educación y el pago de Intereses.

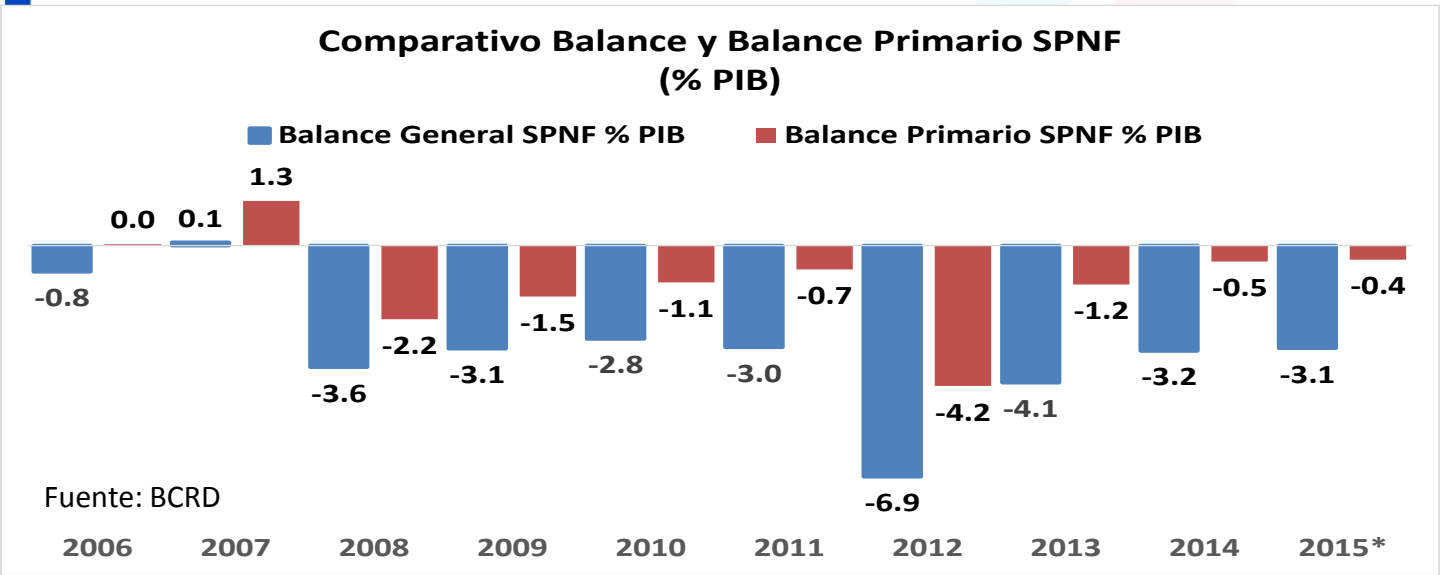


Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEPRES

El porcentaje fue tomado por el gasto efectivamente ejecutado y no el monto que debía corresponder por Ley. De tomarse en consideración, la cifra para los gastos constitucionales y legales es mayor.

Caso República Dominicana: proceso de consolidación fiscal

Como se observa, desde el impulso fiscal del año 2008, las finanzas públicas han registrado constantes déficits desde el superávit primario del año 2007.



Fuente: BCRD

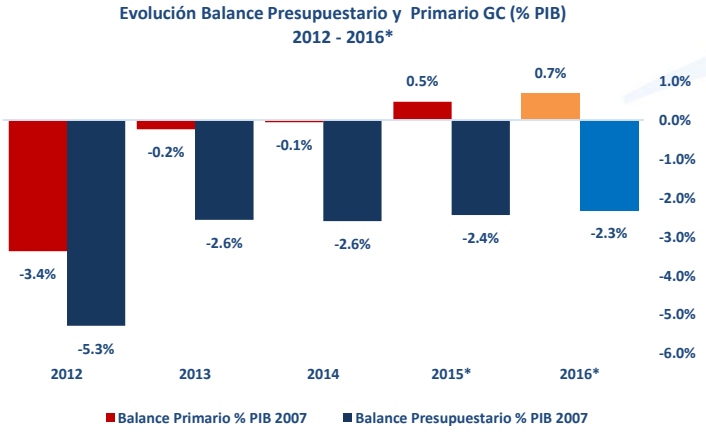
Caso República Dominicana: proceso de consolidación fiscal

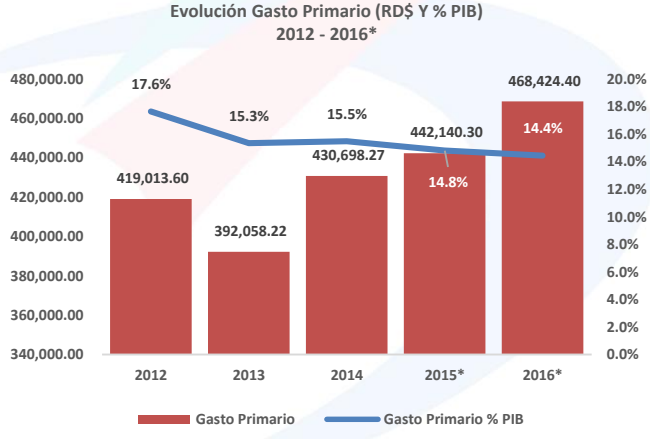
Por lo que, el deterioro registrado en las finanzas públicas viene como resultado de:

- Fuerte endeudamiento para frontar tiempos de crisis
- Incremento en los compromisos ineludibles del Gobierno (pago de intereses de la deuda pública)
- Cumplimiento en la asignación presupuestaria de mandatos legales, principalmente el 4% del PIB a Educación
- Gastos operativos

Caso República Dominicana: proceso de consolidación fiscal

Para mitigar estos impactos, el Gobierno Central ha tenido como eje principal el manejo responsable de las finanzas públicas a través de una reducción significativa del gasto público en perjuicio de otros sectores para poder conseguir importantes reducciones de su déficit fiscal.





Fuente: BCRD

Política de Gasto en el Contexto de las Restricciones Mencionadas (2012 – 2016)

GASTOS PRIORIZADOS POR EL GOBIERNO

A pesar de lo expuesto anteriormente, el Gobierno ha estado dirigiendo una política presupuestaria que tiene como eje central la gente y los sectores productivos nacionales con políticas como:

- 4.0% del PIB a la educación pre-Universitaria.
- Apoyo a los Sectores Productivos
  - Transferencias al Banco Agrícola, FEDA, BANDEX y PROMIPYME.
- Fortalecimiento Gasto Social
  - Inclusión 400,000 nuevos beneficiarios al régimen subsidiado y 50,000 en el Programa Progresando con Solidaridad
- Modernización de la infraestructura hospitalaria del Sector Público.

CONCLUSIONES

- Se puede establecer que las rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público.

- Presupuestos altamente rígidos merman la capacidad de generar espacios fiscales que le permitan a la política fiscal fungir como estabilizador macroeconómico en tiempos de crisis. Como consecuencia, el país posiblemente tenga que incurrir en fuertes endeudamientos, lo que dependerá de la posición de sus cuentas fiscales y la disposición de hacerlo.

- En persistencia de escenarios adversos, el Gobierno debe priorizar el gasto público en sectores que garanticen un retorno económico y social que, a su vez, generen un mayor bienestar.

¡MUCHAS GRACIAS!