

Límites Constitucionales al Gasto Público:  
Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania

Paula Fernández-Wulff Barreiro

Enero 2012

fedea



# Índice

Introducción pag 4

Suecia y el estado del bienestar pag 5

Reino Unido, reformas legales sin texto legal pag 9

Suiza pag 13

Chile, la experiencia latinoamericana pag 16

Alemania y federalismo pag 20

Consejo de estabilidad pag 23

Conclusiones pag 25

Bibliografía pag 30

# Introducción

Unas finanzas públicas sólidas son el requisito previo para la reconstrucción de la confianza en la capacidad del Estado para actuar y son fundamentales en el crecimiento a largo plazo así como para la creación de condiciones de empleo favorables. La falta de confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas en algunos Estados miembro fue uno de los principales desencadenantes de la crisis en la zona euro.

Numerosos países de nuestro entorno decidieron, algunos antes incluso de la llamada ‘crisis de la deuda’, introducir mecanismos de límite de deuda en sus legislaciones. Otros adoptaron compromisos políticos firmes que se han mantenido en el tiempo, y cuyos resultados vemos a día de hoy. Entre estos países, analizaremos detenidamente cinco de ellos: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania. Estos países han sabido adaptar a sus condiciones sociales y económicas un mismo concepto: la creación de un techo de deuda en las cuentas públicas. Ya fuera en los años noventa (como es el caso de Suecia y Reino Unido), ya fuera en la primera década del presente siglo, lo cierto es que estos países han conseguido reducir unos niveles déficit abrumadores en un corto espacio de tiempo. Analizaremos pues, en cada uno de ellos, el marco histórico-económico que les llevó a introducir un límite de gasto; los principios y excepciones que conlleva la regla; los criterios de aplicación de la misma y sus posibles críticas, y finalmente los mecanismos de control de que se dotaron.

La creación de diversos órganos de control presupuestario en estos países nos debe llevar a plantearnos las características de nuestros órganos de cuentas. En este estudio, además, hemos preferido la palabra ‘control presupuestario’ a lo que una traducción engañosa de ‘fiscal policy control’ podría sugerir: mientras que en inglés este término incluye todo tipo de ingresos del Estado, en castellano el término ‘fiscal’ sugeriría únicamente los ingresos provenientes de impuestos, dejando fuera todos los demás. El término ‘control de políticas presupuestarias’, sin embargo, incluye el conjunto de ingresos netos de las arcas del Estado que se utilizan al elaborar los presupuestos. Dado que, como veremos, las atribuciones de un órgano de control de este tipo no tienen relación con la evasión de impuestos (puesto que dichas funciones se atribuyen ya a la Agencia Tributaria), sino con la preparación, viabilidad, y análisis de los presupuestos del Estado y de las políticas relacionadas con éstos, el término ‘Consejo de Control Presupuestario’ resulta más pertinente.

# Suecia y el estado del bienestar

A principios de los años 90 Suecia experimentó un ciclo arrollador que sirvió de examen para el sistema de políticas públicas monetarias y presupuestarias del momento. Tras la desregulación llevada a cabo en el sistema financiero, la economía se disparó a finales de los años 80 con un rápido crecimiento del PIB, creación de empleo, consumo e importación.

Un tipo de interés internacional real creciente ejerció una presión mayor sobre la corona sueca y por su parte el Riksbank (Banco de Suecia) aumentó los tipos de interés reales. Una reforma fiscal de gran calado en 1990-1991 bajó bruscamente las tasas de interés marginal y redujo la deducibilidad de las hipotecas, aumentando las tasas de interés reales netas. Los fuertes aumentos en las tasas reales desinflaron el valor de los activos, lo que redujo la riqueza y desencadenó una crisis bancaria.

La consecuente recesión se puede comparar a la experiencia sueca en la Gran Depresión. El PIB cayó durante tres años consecutivos. El desempleo aumentó de 1.5% en 1989 a por encima de 8% en 1993. La destrucción de empleo fue superior a la de la Gran Depresión, alrededor del 16%.

Los estabilizadores automáticos introducidos en las reglas presupuestarias de Suecia hizo oscilar el balance de un 5% de superávit en 1989 a casi 12% de déficit en 1993. La deuda pública central aumentó de 30% a 80% del PIB en el mismo período.

El gobierno sueco respondió con una reforma estructural de sus políticas públicas, tanto a nivel monetario como presupuestario. Comenzando en enero 1993, el Riksbank anunció un objetivo de 2% de inflación a partir de 1995. Este objetivo se formalizó en la Ley del Riksbank Sueco, que entró en vigor en 1997, una ley que reforzó su independencia (llamado Sveriges Riksbank desde 2008). El progreso en la reforma presupuestaria estuvo motivado por al menos tres preocupaciones. En primer lugar, los mercados de bonos rebajaron la nota de la deuda soberana sueca en 1993. Además, a finales de 1993 un tercio de los gastos públicos estaba dedicado al pago de la deuda. Y por último se reconocía que la inestabilidad presupuestaria podría socavar el objetivo de deuda recién adoptado. Una serie de leyes comenzando a finales de 1994, llamadas “Programa de Consolidación”, buscaron estabilizar la deuda adoptando un techo de gastos nominales así como un objetivo de superávit. En 1998 el presupuesto volvió a ser excedentario y la deuda estaba volviendo a su cauce<sup>1</sup>.

El marco presupuestario sueco consiste en tres componentes que cubren tanto los gobiernos locales como el central. En primer lugar

<sup>1</sup> Calmfors, L.: “The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons”, paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18–19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest (2010)

se introdujo un techo de gasto total, incluyendo los pagos de interés, a nivel del gobierno central (regla operacional) en 1997. Los techos se establecen en términos nominales de acuerdo

al comportamiento de los últimos tres años a partir del momento actual. El pronóstico presupuestario multianual se actualiza para el año posterior al año fiscal y se añade un tercer año al pronóstico. El Ministerio de Hacienda sueco prepara el presupuesto y lo presenta al Riksdagen (el Parlamento), que vota el techo de gasto y cómo dividir el presupuesto en las 27 partidas presupuestarias. El techo también incluye una reserva para contingencias. Las reservas se utilizan cuando la cantidad total asignada a las partidas de gasto queda por debajo del techo. En principio, la reserva se usa en caso de recesión económica cuando los ingresos disminuyen bruscamente.

Se introdujo también un enfoque de arriba hacia abajo (“top-down approach”) para el presupuesto del gobierno central. El Parlamento decide en primer lugar los gastos totales y su distribución entre las diferentes partidas de gasto. Una vez hecho esto, no es posible aumentar un determinado gasto sin reducir otros gastos en la misma partida.

En segundo lugar, se ha adoptado un objetivo de superávit presupuestario a nivel del gobierno central. Se eligió un objetivo de un 1% del PIB sobre el ciclo para asegurar que la población sueca, cada vez más envejecida, no cause un deterioro en las finanzas públicas.

En tercer lugar, se introdujo la regla del equilibrio presupuestario a nivel local para el año 2000. Los presupuestos de los gobiernos locales deben equilibrarse ex ante, lo cual significa que los gobiernos locales deberán presentar un plan para cubrir el déficit en los dos años siguientes si incurren en déficit ex post.

## El Consejo de Políticas Presupuestarias Sueco

De acuerdo con sus instrucciones, el CPP sueco debe:

1. Evaluar en qué medida los objetivos presupuestarios del gobierno se han logrado. Los objetivos incluyen la sostenibilidad a largo plazo, la meta de superávit, el techo de gasto público y que la política presupuestaria sea congruente con la situación cíclica.
2. Evaluar si la evolución de la economía está en línea con sano crecimiento a largo plazo y un alto nivel de empleo sostenible.
3. Examinar la claridad de la Ley de Presupuestos del Gobierno y del proyecto de ley de política presupuestaria con respecto a la fundamentación de la política económica y las motivaciones para las propuestas de políticas públicas.
4. Supervisar y evaluar la calidad de las previsiones económicas del Gobierno, así como los modelos subyacentes.

El consejo también debe “trabajar para lograr un mayor debate público en la sociedad acerca de la política económica<sup>2</sup>” y para ello se

<sup>2</sup> Swedish Fiscal Policy, Report of the Fiscal Policy Council (2009).

instauró el requisito formal de publicar un informe anual.

El CPP hace tanto las evaluaciones ex ante como ex post de la política presupuestaria y los análisis a largo plazo de la sostenibilidad presupuestaria. Sin embargo no entra en sus atribuciones el hacer previsiones (el Consejo sólo revisa las previsiones del Gobierno), analizar el coste de iniciativas políticas individuales o realizar proyecciones presupuestarias detalladas. La explicación principal por la que estas tareas no se han incluido es que ya las realizan otros órganos de gobierno (que gozan de una independencia considerable respecto de éste): el Instituto Nacional de Investigación Económica en el caso de la previsión y la Autoridad Nacional de Gestión Financiera de el caso de las proyecciones presupuestarias detalladas<sup>3</sup>.

Algo que diferencia el Consejo Sueco de sus contrapartes es que también debe examinar la transparencia de los documentos de la política del gobierno y los motivos de las propuestas de políticas públicas, lo cual es actuar también como una especie de “perro guardián del debate” vis-a-vis del gobierno. Ésta es una tarea que no se había propuesto en la discusión académica internacional en los consejos presupuestarios, por lo que fue una innovación por parte del gobierno sueco. Una posible explicación podría haber sido un deseo de “institucionalizar” la fuerte tradición en Suecia de una alta participación en el debate de políticas económicas.

## El marco institucional

Formalmente, la CPP es un organismo dependiente del gobierno y el informe anual está dirigido al gobierno. El consejo no tiene relación formal ninguna con el Parlamento, pero su Comité de Finanzas organiza una audiencia pública sobre la base del informe con la participación del Presidente del Consejo y el Ministro de Hacienda.

El Consejo está compuesto por ocho miembros. Seis de ellos son profesores activos y dos son ex-políticos: un ex ministro socialdemócrata de Finanzas y un ex vicepresidente de los moderados (el Partido Conservador sueco). Hay también una pequeña secretaría de cuatro personas.

## Análisis del consejo

Éstos han sido los temas principales en los informes.

El gobierno ha instado a esclarecer los motivos de la elección de uno por ciento del PIB como meta de superávit. En opinión del CPP se requiere una ponderación más explícita de varios objetivos presupuestarios fundamentales como la eficiencia social (suavización de impuestos), la equidad intergeneracional y los motivos de precaución (para evitar llegar a niveles de deuda pública provocando grandes alzas en las tasas de interés). El CPP también ha criticado la falta de claridad sobre cuándo la meta de superávit del uno por ciento del PIB, que debe aplicarse durante un ciclo económico, debe

<sup>3</sup> Calmfors, L.: “The role of independent fiscal policy institutions”, Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council.

considerarse cumplida y el gran número de indicadores utilizados en el seguimiento, lo que deja un amplio espacio para interpretaciones ambiguas.

El CPP fue crítico con los intentos del gobierno para eludir el techo de gasto para el año 2010 posponiendo el momento el pago de las subvenciones del gobierno central a los gobiernos locales, por lo que se registraron en 2009 en lugar de cuando no había más espacio dentro de los límites del techo de gasto. El consejo denunció el uso de manipulaciones estadísticas y recomendó en su lugar la introducción de una cláusula de escape transparente (que permita el incumplimiento del límite de gasto en caso de recesiones profundas).

Una política clave del gobierno para reducir el desempleo estructural ha sido la introducción de un crédito por ingreso del trabajo (“Earned Income Tax Credit”). El CPP ha argumentado que el crédito por ingreso del trabajo es probable que tenga, a largo plazo, un efecto positivo considerable en el empleo, pero ha criticado al gobierno por no ser transparentes acerca de cómo un aumento en la oferta de trabajo – debido al crédito - es probable que limite los salarios y de esta manera cree la demanda de mano de obra necesaria para que el empleo real aumente.

Cuando el CPP se pronuncia sobre la conveniencia de una política en particular, lo hace sobre la base de los objetivos establecidos por el gobierno. Por ejemplo, al evaluar el crédito por ingreso del trabajo y las reformas del seguro por desempleo, la evaluación positiva del consejo se ha limitado a que las reformas tienden a ayudar al gobierno a alcanzar sus objetivos en cuanto al empleo. El Consejo, sin embargo, no se posiciona acerca de cómo el objetivo del empleo debe compensarse con el objetivo de seguros (el objetivo de limitar la pérdida de ingresos debido al desempleo).



# Reino Unido, reformas legales sin texto legal

El Reino Unido adoptó en 1997 una llamada regla de oro en la que se afirmaba que “durante el ciclo económico, el gobierno únicamente se endeudará para invertir y no para financiar gastos corrientes”.

El peligro de una regla estricta de equilibrio presupuestario es que un gasto inapropiado podría impedir inversiones futuras demasiado costosas para que únicamente las financiaran los contribuyentes actuales, dado que no permitiría que las futuras generaciones pudieran asumir parte del coste. La regla de oro británica permite que los proyectos de inversión continúen, ya que distingue el capital del gasto corriente<sup>4</sup>.

En el Reino Unido, la regla de oro fue adoptada como parte de las políticas públicas del poder ejecutivo, pero no fue ratificada en tanto que ley ni incluida en una constitución escrita (de la que el Reino Unido carece), y de su incumplimiento no se derivaban consecuencias legales. El actual gobierno del Reino Unido ha adoptado una “nueva regla de oro”, también conocida como “mandato presupuestario”: los objetivos de déficit que también se basan en el principio de la regla de oro, pero se han incluido algunas diferencias de funcionamiento respecto de su versión original<sup>5</sup>.

El nuevo gobierno se ha fijado una perspectiva de futuro “mandato presupuestario”: el presupuesto actual estructural deberá estar en equilibrio o con superávit en una previsión de cinco años<sup>6</sup>. En otras palabras, después de tomar en cuenta el impacto estimado sobre las finanzas públicas de altas y bajas temporales del ciclo económico, los ingresos del gobierno deben ser iguales o superiores al gasto de inversión.

El principio detrás del mandato del nuevo ejercicio es el mismo que el que había detrás de la regla de oro de Brown<sup>7</sup>: que es conveniente que los gobiernos se endeuden para financiar el gasto de inversión, pero inadecuado para financiar el gasto corriente. Sin embargo, como la regla de oro de Brown, el hecho de tener ingresos fiscales equivalentes

4 The Institute for Fiscal Studies (IFS), “The Government’s Fiscal Rules,” November 2006, <http://www.ifs.org.uk/bns/bn16.pdf>, p. 10

5 The Institute for Fiscal Studies, “The IFS Green Budget Chapter 2, The New Fiscal Framework: An Assessment”, <http://www.ifs.org.uk/publications/5460>. En su versión actual, “current budget must be forecast to be in balance or in surplus by the end of a rolling, five-year forecast horizon.”

6 Her Majesty’s Treasury Budget 2010, June 2010, HC 61.

7 Esta norma buscaba un equilibrio o superávit en el presupuesto corriente promedio como porcentaje del ingreso nacional en los últimos años fiscales.

al gasto actual no significa que cada generación esté pagando por el gasto público del que se beneficia (lo cual era el objeto explícito de la regla de oro del Sr. Brown).

La diferencia clave entre el nuevo mandato fiscal y la regla de oro antigua<sup>8</sup> está en la forma en que se pone en marcha. La evaluación de la regla de oro anterior a lo largo de un ciclo económico requirió un criterio que se aplicaba cuando el ciclo económico actual comenzaba y terminaba, y significaba también que el tamaño del superávit acumulado del presupuesto corriente o el déficit que era permisible entre hoy y el fin del ciclo económico dependía de los excedentes o déficit acumulado logrados hasta el momento.

Con el fin de evitar los problemas asociados con la fecha del ciclo económico, y la característica no deseada de que los excedentes en el inicio de un ciclo económico pudieran permitir un déficit corriente demasiado elevado hacia el final del ciclo económico el gobierno instauró en su nuevo mandato un objetivo para el presupuesto actual - o para el actual presupuesto ajustado al ciclo - para dentro de cinco años.

La regla es que la política debe estar diseñada para mantener una asignación estable de recursos del sector público a lo largo del ciclo económico. La estabilidad se define en términos de las siguientes relaciones:

Ratio valor neto del sector público-ingresos nacionales.

Ratio gastos públicos-ingresos nacionales

Ratio ingresos del sector público-renta nacional.

Si el ingreso nacional es cada vez mayor, y el patrimonio neto es positivo, esta regla implica que, en promedio, debe haber superávit neto de ingresos sobre los gastos.

El principal problema es que la nueva regla se relaciona con una previsión para un agregado presupuestario - el presupuesto actual cíclicamente ajustado al final de la previsión - en lugar de con los diferentes tempos. Esto supone un problema ya que un horizonte en movimiento significa que a pesar de que la regla crea obligaciones para los planes futuros del gobierno, no las crea para su comportamiento a corto plazo. Por ejemplo, el gobierno ha realizado un ajuste presupuestario que el OBR ha previsto restaurará el equilibrio presupuestario en 2014-15, un año después del horizonte que se ha fijado. Para los presupuestos de 2013, el horizonte previsto será presumiblemente 2017-18, y esto significa que el gobierno no estaría obligado por su mandato presupuestario a implementar el ajuste presupuestario planeado para 2014-15 o 2015-16 mientras que planeó realizar el ajuste posteriormente para que el presupuesto estructural actual se previera equilibrado o en superávit en 2017-18

<sup>8</sup> Para una discusión completa, véase la sección 3.2 de R. Chote, Emmerson C. y Tetlow G., "Fiscal rules and policy framework", enero de 2008 Green Budget

## Oficina de Responsabilidad Presupuestaria

En un intento de aumentar la credibilidad de sus compromisos en materia de políticas fiscales, el Gobierno puso en marcha una Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria (Office for Budget Responsibility) independiente. Este órgano asume la responsabilidad de producir y publicar predicciones económicas y presupuestarias oficiales. Canadá, Hungría y Eslovenia también han creado órganos similares en los últimos años, pero siguen el ejemplo de la Departamento de Planificación Central de Holanda (Central Planning Bureau), y el Consejo del Presupuesto del Congreso (Congressional Budget Office) en EEUU.

Aunque la estructura y las responsabilidades de cada uno de ellos son ligeramente diferentes, los objetivos generales son los mismos. Esencialmente, se ha discutido si la razón de una acumulación de deuda excesiva se encuentra en haber minusvalorado los costes a largo plazo de los ingresos crediticios, y si ello a su vez se debe a presiones por parte de determinados grupos de intereses o por la corta duración de los mandatos políticos<sup>9</sup>.

El OBR está formado por los tres miembros del Comité de Responsabilidad Presupuestaria (Budget Responsibility Committee, BRC), quienes desempeñan las funciones básicas del OBR, incluyendo la responsabilidad de los juicios emitidos en sus previsiones.

El Consejo de Supervisión del OBR (Oversight Board) se asegura de que dispone de medios efectivos para proporcionar seguridad en la gestión de riesgos, gobierno y control interno. Se compone de los tres miembros del BRC, además de dos miembros no ejecutivos.

El Grupo Asesor del OBR (Advisory Panel) de expertos económicos y fiscales se reúne periódicamente para asesorar al OBR en su programa de trabajo y los métodos analíticos.

El OBR cuenta con una plantilla permanente de 17 funcionarios, personal de oficina más que de comisión de servicios de los departamentos gubernamentales.

Las atribuciones<sup>10</sup> del OBR son:

- Examinar e informar regularmente acerca de la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Redactar previsiones económicas y presupuestarias e informar sobre las posibilidades reales de alcanzar el mandato presupuestario impuesto, al menos dos veces por cada año fiscal.
- Evaluar, al menos una vez al año, la exactitud de sus propias previsiones económicas y presupuestarias.
- Preparar un análisis, al menos una vez al año, sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

<sup>9</sup> Numerosos estudios han tratado las razones detrás de esta acumulación y los argumentos a favor de la creación de consejos presupuestarios independientes. Vid. Calmfors, L.: *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, 2010.

<sup>10</sup> Para más información Vid.

- Examinar el impacto de las decisiones del gobierno sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin realizar comentarios sobre la pertinencia de políticas públicas individuales ni examinar escenarios alternativos.
- Actual objetiva, transparente e imparcialmente.

Los fondos del OBR se han fijado por cuatro años (2011-12 a 2014-15) en £1.75 millones al año. Tener una certidumbre así acerca del presupuesto del órgano es una parte importante a la hora de establecer un consejo presupuestario independiente. La reciente experiencia del Consejo Presupuestario húngaro – cuyo presupuesto se ha recortado para 2011 casi un 99%, de 835.5 millones de florines (2.7 millones de euros) a tan sólo 10 millones de florines<sup>11</sup> (31.650€) – sugiere que el riesgo que produce este tipo de incertidumbre es real. Si se fija un presupuesto, los miembros del consejo podrán actuar libremente sin amenazas por parte del gobierno en caso de realizar evaluaciones negativas.

Se ha criticado<sup>12</sup> al gobierno que en lugar de encargar al OBR la realización de previsiones macroeconómicas, podría haber utilizado las que ya realiza el Banco de Inglaterra – el órgano oficial responsable de la formulación de políticas monetarias pero independiente del gobierno. Esta opción no se eligió, y por lo tanto hay en el Reino Unido dos previsiones independientes y oficiales distintas. Las producidas por el OBR se usan en la toma de decisiones presupuestarias, mientras que las del Banco de Inglaterra las usa el Comité de Política Monetaria en la decisión de políticas públicas monetarias<sup>13</sup>.

Dentro de las atribuciones del OBR está expresamente prohibido “examinar escenarios de políticas públicas alternativas”. En otras palabras, no tiene permitido la publicación de evaluaciones acerca de cómo sería el pronóstico económico y financiero bajo un tipo de política distinta de la del gobierno.

En contraste con el CPB de Holanda (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), que sí reproduce cálculos de coste de políticas propuestas por otros partidos políticos en sus manifiestos, antes de cada proceso electoral (e incluso durante las negociaciones previas a un gobierno de coalición)<sup>14</sup>. La ventaja para el OBR de no considerar políticas de partidos en la oposición es que es menos probable que entre en el debate político. Sin embargo la desventaja para la población es que mientras las políticas existentes están sometidas a un análisis profundo, las alternativas con las que se presentan los demás partidos no lo estarán, por lo que será más difícil informarse a la hora de tomar una decisión. Además, en las elecciones generales está comúnmente aceptado que será el partido de la oposición quien formará el nuevo gobierno, por lo que los planes presupuestarios de la oposición podrían ser incluso más importantes que los del gobierno actual para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

11 ‘Hungary to disband Fiscal Council’, Wall Street Journal, 22 Noviembre 2010

12 IFS Green Budget, Febrero 2011.

13 Por ejemplo, en noviembre 2010, tanto el OBR como el Banco de Inglaterra produjeron nuevas previsiones de crecimiento del PIB. La previsión del Banco para la tasa de crecimiento acumulativo del PIB real fue alrededor de un 0.5% superior en los tres años siguientes – de 2011 a 2013 – que la previsión del OBR. La previsión del OBR para el crecimiento del IPC también fue menor que la del Banco hasta el final de 2012, pero superior para después. Fuentes: Bank of England, Inflation Report, November 2010; Office for Budget Responsibility, Economic and Fiscal Outlook 2010.

14 Ver “What does CBP do”

# Suiza

La Constitución suiza requiere que el presupuesto estructural sea equilibrado<sup>15</sup>. La palabra “estructural” es aquí capital, puesto que se refiere al nivel de ingresos y gastos que tendrían lugar si la economía tuviese tasas normales de empleo y de crecimiento. El presupuesto puede incurrir en déficit si es el resultado de una economía que opera por debajo de sus capacidades. Del mismo modo, si la economía está operando por encima de sus capacidades, se requiere el superávit. La regla no distingue entre gasto capital y gasto operativo, pero dado que lo aplica al presupuesto estructural, permite déficits cíclicos y superávit. Una mayoría simple de ambas Cámaras del Parlamento suizo podrían anular la regla en “circunstancias excepcionales”<sup>16</sup>.

En los años noventa, las finanzas federales cayeron en un profundo desequilibrio. En los últimos años, miles de millones de déficit y la financiación de los fondos de pensiones y las compañías próximas a la Confederación llevó a un fuerte aumento de la deuda.

Ya consagrados en la Constitución antes de la introducción del freno de la deuda, el principio de que el gobierno federal debe equilibrar a largo plazo los gastos e ingresos, sin embargo, nunca fue tenido en cuenta.

A raíz de estas experiencias en materia de política presupuestaria, el Consejo Federal y el Parlamento se han mostrado cada vez más dispuestos a poner límites a través de una regla de gasto concreta y eficaz. De acuerdo con el llamado “freno de la deuda” (*frein à l’endettement*), el gasto debe estar vinculado a los ingresos en el desarrollo del presupuesto: los gastos únicamente se pueden aumentar si se financian con ingresos adicionales o con la eliminación de otros gastos. Las reducciones de impuestos deben ser compensadas con recortes en el gasto.

El principio, recogido por el art. 126 de la Constitución suiza consiste en que la Confederación equilibra a largo plazo sus gastos y sus ingresos<sup>17</sup>. El techo de gastos totales debe ser aprobado en el presupuesto y se fija en función de los ingresos estimados, haciendo balance de la situación coyuntural. Sólo se podrán aumentar los gastos si su financiación se asegura mediante ingresos suplementarios o mediante la supresión de otros gastos.

Este principio sin embargo tiene límites. Necesidades financieras excepcionales podrían justificar un aumento adaptado del techo de gastos. En situaciones particularmente graves (catástrofes naturales, una profunda recesión), es posible derogar al principio mediante gastos extraordinarios. Desde 2010, éstos deberán compensarse en los años siguientes a su comienzo.

15 IMF 2009 report, p. 39. El marco se implementa fijando objetivos de gasto público concordantes con los presupuestos anuales estructurales equilibrados.

16 OECD “Economic Outlook,” 2002, p. 134; IMF 2009 report, p. 39.

17 Le frein à l’endettement – instrument d’une politique budgétaire réussie. Département fédéral des dépenses DFF.

La regla prescribe que el gasto total federal debe ser igual a los ingresos esperados multiplicado por el PIB tendencial dividido por el PIB esperado actual, más un factor de ajuste que toma en cuenta las pasadas desviaciones del resultado de la ejecución del presupuesto. La regla implica que si el PIB tendencial excede del PIB actual, los gastos podrán ser algo mayores que los ingresos esperados, mientras que la situación inversa se aplica cuando el PIB tendencial esperado queda por debajo del PIB actual.

El techo de gasto se calcula dos veces: primero, cuando se establece el presupuesto; segundo, cuando se presentan las cuentas finales para el año fiscal. En caso de gasto excesivo, las cantidades se deberán transferir a un período ulterior en una cuenta diferente y eventualmente deberán ser compensadas con recortes en gastos futuros. Pueden ocurrir diferencias entre el presupuesto y las cuentas finales en el caso de errores de previsión en los ingresos estimados o en el PIB tendencial. Si la desviación total excede más de un 6% de los gastos totales, se deberán hacer los ajustes necesarios dentro de los tres años siguientes.

La OCDE ha señalado en informes que la eficacia de la regla de contención de la deuda está limitada por el tamaño del presupuesto federal, muy pequeño en comparación con los gastos del Gobierno General, en combinación con la falta de coordinación de la política fiscal con los cantones<sup>18</sup>.

## Control Parlamentario

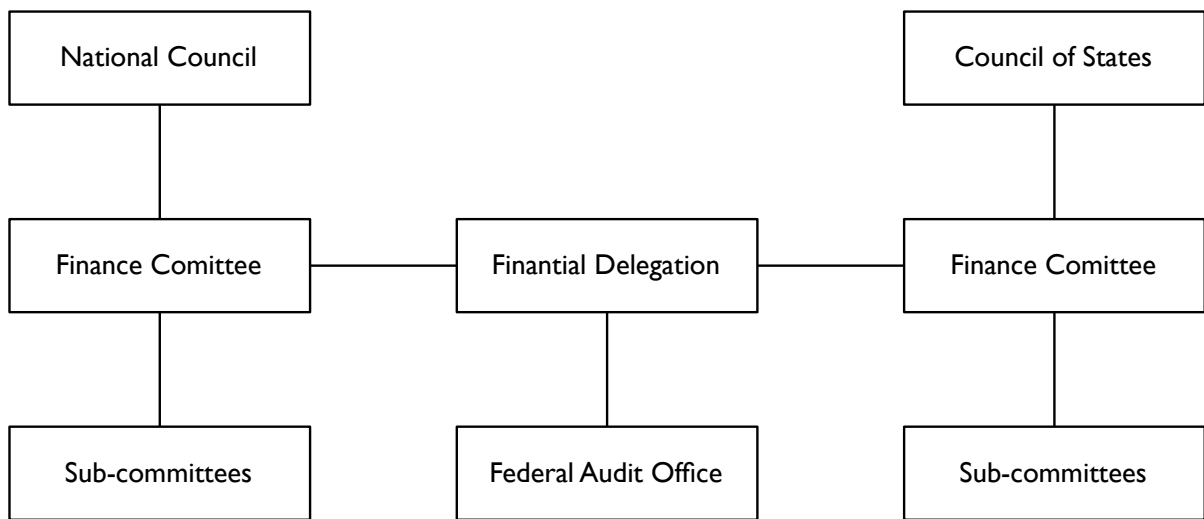
Suiza no ha optado por crear un consejo de supervisión presupuestaria, sino que cuenta con un extenso control parlamentario de los presupuestos.

El Parlamento está formado por dos Cámaras de igual nivel: el Consejo Nacional, formado por 200 miembros, de representación proporcional, y el Consejo de los Estados, con 46 miembros, el cual representa a los cantones de forma igualitaria. Cada Cámara tiene un Comité Financiero compuesto por sub-comités que trata los asuntos de cada departamento. Hay un Comité conjunto, la Delegación Financiera, compuesta por representantes de ambas Cámaras.

La participación parlamentaria del proceso presupuestario comienza cuando los Comités Financieros son notificados de la decisión del Consejo Federal (órgano ejecutivo colectivo) sobre las directrices generales del presupuesto venidero. Dichos Comités discuten acerca de las líneas del presupuesto; aunque el borrador es competencia exclusiva del Consejo Nacional, el proyecto de ley que se vota lo es del Parlamento.

Los Comités financieros realizan sesiones plenarias sobre el presupuesto en su conjunto, y posteriormente su examinación pasa a los sub-comités. El Consejo Nacional tiene siete sub-comités, uno para cada departamento, y el Consejo de los Estados cuatro para tener en cuenta el menor tamaño de esta cámara. Los comités financieros son los únicos órganos que pueden revisar el presupuesto.

<sup>18</sup> Kraan, D-J y Ruffner, M. : Budgeting in Switzerland. OECD JOURNAL ON BUDGETING Volume 5 – No. 1, OECD 2005.



# Chile: la experiencia latinoamericana

La década de los noventa inauguró una nueva etapa en la historia chilena política y económicamente. Tras diecisiete años de dictadura militar se recuperó la democracia en el país. La política económica bajo los gobiernos de la Concertación en esta década conllevó dos cambios radicales:

- En el campo de la política, los derechos humanos y las libertades individuales y sociales, se pasó de un régimen dictatorial a un sistema democrático.
- En el campo de la política económica y social, se pasó de una gestión macroeconómica insostenible a medio y largo plazo e inexistencia de políticas sociales al manejo de políticas macroeconómicas sostenibles que buscaban dar cabida a un creciente desarrollo de políticas sociales.

Desde 2001, el Ministerio de Hacienda comenzó a articular el “Balance estructural del gobierno central” –BESP-. La política que se definió tuvo dos componentes; por una parte está el principio del Balance Estructural, y por otra la meta de política explícita que se definió con el objetivo de alcanzar un superávit estructural del 1% del PIB.

Se entiende por BESP “el balance presupuestario que hubiese tenido el gobierno central si la economía se hubiera ubicado en su trayectoria de medio plazo, abstrayéndose de los factores coyunturales que inciden en las finanzas públicas”<sup>19</sup>. La utilización de este indicador como guía de política fiscal tiene por objeto transferir recursos desde los periodos de auge a los años de crisis, atendiendo a mantener un equilibrio a medio plazo de las cuentas fiscales, que no ha de suponer un equilibrio en el corto plazo.

La Ley de Presupuestos de 2001 oficializa el denominado “Balance estructural del gobierno central” como regla de política fiscal. Es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año en particular si el precio del cobre estuviera en un nivel de medio plazo y la actividad económica, medida a través del PIB, estuviera en su nivel de tendencia. De esta forma se consiguen aislar los movimientos cíclicos del precio de cobre, principal recurso en Chile, que repercute de forma directa en los ingresos de las arcas del Estado y los efectos del ciclo económico sobre los gastos e ingresos del gobierno central. El balance estructural cumple dos funciones: la sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal y una función estabilizadora

<sup>19</sup> Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. y Benavides, P.: Balance estructural del gobierno central: metodología y estimaciones para Chile 1987-2000. Estudios de Finanzas Públicas, septiembre de 2001.



La meta del 1% del PIB como superávit estructural fue establecida por el gobierno en 2001 para asegurar una dinámica de acumulación de activos que pudieran financiar los compromisos futuros del gobierno que crecían más rápido que los ingresos fiscales y las potenciales obligaciones de gastos, como las pensiones mínimas y asistenciales<sup>20</sup>.

El balance estructural, que había tenido un comportamiento fluctuante hasta entonces, se estabiliza a partir de 2001 en un superávit equivalente a 1 por ciento del PIB<sup>21</sup>.

Sin duda que los resultados fiscales chilenos y la consiguiente evolución de la deuda pública muestran el resultado de una política fiscal austera en aplicación desde antes de que se implementara la regla fiscal estructural, de manera que ésta no se implementó para efectuar un ajuste a las cuentas fiscales<sup>22</sup>.

El cálculo del indicador de balance estructural se apoya en una metodología difundida internacionalmente en una extensa literatura sobre indicadores fiscales<sup>23</sup>. La metodología ha sido modificada y adaptada al caso chileno para incorporar los altibajos en el precio del cobre entre los factores de corrección. La cobertura es solo del gobierno central y la base es anual, y solo se corrigen desvíos de ingresos ya que hasta ahora no existen programas de gasto que varíen automáticamente con el ciclo de la actividad económica. Quedan fuera de la cobertura de la meta fiscal las Municipalidades que no están autorizadas a endeudarse, las empresas públicas que se manejan como unidades productivas cuyos resultados se reflejan vía transferencias en el presupuesto fiscal, principalmente utilidades que son ingresos adicionales del gobierno central, y las universidades públicas, que a pesar de su tamaño no realizan operaciones financieras de gran monto. También queda fuera del cálculo el Banco Central que por diversas razones genera un déficit cuasi fiscal recurrente.

20 Larrain F., Costa, R., Cerda, R., Villena, M., Tomaselli A.: “Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile”, Estudios de Finanzas Públicas, octubre de 2011.

21 Fuente: IMF Country Report 2005.

22 Le Fort, Guillermo V.: “Política Fiscal con Meta Estructural en la Experiencia Chilena”, Abril 2006, Colombia.

23 Hagemann, R.: “The structural budget balance: the IMF’s methodology”. Washington. Working paper WP/99/95. Fondo Monetario Internacional, julio de 1999.

## Implementación de la Regla Fiscal

---

**Mayo 2000** El presidente Ricardo Lagos anuncia la adopción de una regla de superávit estructural.

**Agosto 2001** Se crea el comité consultivo del precio del cobre de largo plazo.

**Septiembre 2001** Ministerio de Hacienda publica documento técnico, “Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000”.

**Julio 2002** Revisión metodología para estimar PIB tendencial.

**Agosto 2002** Se crea comité consultivo de PIB tendencial.

**Enero-diciembre 2003** Se realizan ajustes debido a tres factores que incidieron negativamente sobre los ingresos fiscales: a) Un resultado negativo de la operación renta, b) reducción en las ventas físicas de CODELCO en 200 mil toneladas, que significa que por una decisión de la empresa el fisco reciba menos traspasos, y c) la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea a partir de febrero, que significa menor recaudación tributaria, y por lo tanto menores ingresos por razones ajenas al ciclo económico. Los tres factores anteriores representaron un menor nivel de ingresos para el gobierno central equivalente a US\$ 420 millones de dólares, efectuándose un ajuste equivalente en el nivel del gasto.

**Febrero 2004** Migración hacia estadísticas fiscales de efecto patrimonial devengado siguiendo Manual de Estadísticas Gubernamentales del FMI.

**Agosto-diciembre 2005:** Incorporación de ajuste estructural a los ingresos por efecto de desvíos del precio del cobre en tributación minera privada y por desvíos en precio del molibdeno

---

Fuente: Marcel, M.: “Cinco años de Balance Estructural en Chile: Una Evaluación”, enero 2006.

El balance fiscal que se usa como base para el cálculo del balance estructural corresponde a una definición de la variación patrimonial neta del gobierno central.

No existe en la actualidad en Chile un Consejo Fiscal como tal<sup>24</sup>, sino que disponen de dos Comités Consultivos de expertos independientes que se reúnen anualmente en proceso de consulta: el Comité Consultivo del PIB tendencial, que realiza estimaciones de crecimiento y el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre, del precio promedio de la libra del cobre.

Tampoco existen cláusulas de excepción o escape, ni sanciones en caso de desviación de los objetivos<sup>25</sup>.

Desde su implementación la regla del superávit estructural ha sido objeto de diversas críticas. Entre ellas la principal es que la meta estructural se basa únicamente en un compromiso libremente asumido por la autoridad, sin que medie obligatoriedad alguna. Además, al definirse la meta como un punto, superávit de 1 % del PIB, los límites de flexibilidad quedan al arbitrio de la autoridad. En ese sentido se mantiene un margen de discreción para un eventual incumplimiento de la meta el que podría producirse si los costos de mantener la promesa llegaran eventualmente a ser muy elevados. Esto abriría la posibilidad de comportamientos oportunistas que deteriorarían la confianza de los agentes económicos y podría significar perder mucho de lo avanzado en materia de solvencia fiscal<sup>26</sup>.

24 Como ha recomendado el Comité asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile en su Informe Fiscal de 2011.

25 Vid. Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, del año 2006.

26 Phillips, S. 2001. "Chile's Structural Balance Target: Design and Implementation Issues" in Chile Selected Issues. IMF Country Report N° 01/120. July 2001.

# Alemania y federalismo

La Ley Fundamental alemana, tras su revisión en 2009, permite al Gobierno central incurrir en un déficit estructural de hasta el 0,35% del PIB; en caso de recesión, podrá incurrirse en un déficit mayor bajo determinadas condiciones. Las prescripciones de la reforma se deberán cumplir para el año presupuestario 2016.

Las finanzas públicas en Alemania se vieron afectadas gravemente por la crisis financiera y económica, así como por las medidas gubernamentales de estabilización. Después de tener superávit en 2007 y 2008, el saldo presupuestario del gobierno empeoró en 2009 pasando a tener un déficit del 3,0% del PIB.

A la luz de los graves efectos de la crisis financiera y económica sobre la situación presupuestaria, las disposiciones transitorias estarán en vigor hasta 2015 inclusive (en el caso de la Federación) y 2019 (en el caso de los Länder). En virtud del acuerdo de transición, la Federación está obligada a reducir su déficit estructural anual en torno al 0,3% del PIB en 2016.

Los dos artículos que aquí nos conciernen son el art. 109 y el art. 115 de la Ley Fundamental alemana (Grundgesetz, GG)

De acuerdo con el nuevo apartado 3 del art.109 GG, los presupuestos habrán de confeccionarse excluyendo la posibilidad de acudir a ingresos procedentes de partidas crediticias.

No obstante, en el mismo precepto se permiten ciertas excepciones, aunque de manera muy limitada, a esta prohibición general de admisión de créditos. Así, en la confección de sus respectivos presupuestos, la Federación y los Länder (Estados federados) podrán prever la posibilidad de acudir a los créditos cuando tenga lugar un desarrollo coyuntural que se aparte de la situación considerada normal, dando lugar a una recesión económica.

En todo caso, ello quedará condicionado a que cuando esa situación cambie, produciéndose una recuperación o auge económico, se proceda a la reducción o amortización de esos créditos, garantizándose así un equilibrio entre las dos tendencias.

Asimismo, se prevé que se puedan establecer regulaciones de carácter excepcional en los casos en que tengan lugar catástrofes naturales u otras situaciones extraordinarias de emergencia que se escapen al control del Estado o que, en su caso, puedan poner seriamente en riesgo la situación financiera estatal. Se deberá prever también el régimen de extinción o cancelación de esas regulaciones de carácter excepcional.

Se establece también la prohibición de acudir al crédito en orden a la confección del presupuesto, lo que en cuanto a la Federación también se cumple aun cuando existan determinados ingresos crediticios, y

siempre que los mismos no superen el límite del 0,35% del PIB anual. En el caso de los Länder, más allá de las situaciones de necesidad que requieran regulaciones excepcionales, tendrán radicalmente prohibido acudir al crédito en la confección de sus presupuestos.

El art. 115 GG, la otra gran modificación de carácter presupuestario, además de reiterar la prohibición de acudir a los ingresos procedentes de créditos para equilibrar los ingresos y los gastos, se recuerda que no contradicen esta previsión aquellos ingresos crediticios de la Federación que no superen el 0.35% del PIB nominal. Adicionalmente, en el supuesto de que tenga lugar un desarrollo coyuntural que se desvíe de la situación considerada normal, se habrán de tener en cuenta, con igual alcance, tanto los efectos que sobre el presupuesto puedan tener los casos de recuperación como los de recesión económica.

Asimismo se prevé que las desviaciones sobre los límites superiores a 0,35% que se produzcan en la utilización del crédito, quedarán comprendidas en una “Cuenta de Control”; la deuda que supere el umbral del 1,5% del PIB nominal habrá de reducirse en caso de evolucionar favorablemente la coyuntura.

Las regulaciones en detalle, especialmente la liquidación de los ingresos y gastos de las transacciones financieras y el procedimiento para el cálculo del límite superior de los ingresos anuales netos procedentes del crédito se llevarán a cabo mediante ley federal. Ésta tomará en consideración tanto la evolución de la coyuntura como los controles y la compensación de las desviaciones de los ingresos procedentes de los créditos respecto de los límites generales<sup>27</sup>.

En caso de catástrofe natural o de situaciones extraordinarias de necesidad que se escapen al control del Estado o que puedan poner en alto riesgo la situación financiera estatal, los límites al crédito antes señalados podrán ser superados siempre que así lo acuerde la mayoría del Bundestag (Dieta Federal).

A partir de este año 2011, el presupuesto federal se está elaborando mediante un enfoque de arriba hacia abajo (“top-down approach”) con el fin de adaptarse mejor a las exigencias de la regla fiscal. El 16 de marzo de 2011, el Gobierno Federal aprobó las figuras clave para el presupuesto federal 2012 y el plan financiero hasta 2015, que servirá de base al resto de departamentos. Este esquema se utiliza en el procedimiento presupuestario del gobierno, y a su vez concluye con la decisión del Gobierno Federal de aprobar el presupuesto federal y el plan financiero.

A partir de 2020, ya no se permitirá a los Länder incurrir en déficit estructural. Hasta ese momento, la situación concreta de los Länder, que figura en sus constituciones y códigos individuales de presupuesto seguirá aplicándose de forma transitoria. Los Estados federados de Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein – en situación presupuestaria particularmente difícil - recibirán una ayuda de consolidación presupuestaria (“Konsolidierungshilfe”) de la Federación y los demás Länder de € 800 millones anuales, bajo la condición de que su déficit estructural de 2010 se liquide en 10 etapas iguales hasta el año 2020.

27 Arroyo Gil, A.: “La Reforma constitucional de 2000 y las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania”, REAF núm. 10, abril 2010, p.40-71.

La reforma constitucional alemana, sin embargo, no ha quedado libre de crítica a nivel nacional. Concretamente, el conocido think tank alemán, el Instituto de Políticas Macroeconómicas (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK) así como numerosos académicos especializados en la materia<sup>28</sup>, han avanzado diversas críticas abogando por una política financiera que no se centre únicamente en la deuda pública, sino también en la formación y la calidad de vida de las generaciones futuras: no sólo se deben tener en cuenta pronósticos ‘pasivos’ sino también los ‘activos’, o en otras palabras, que la llamada “regla de oro” tenga en cuenta también las inversiones públicas. Esta regla, de acuerdo con sus críticos, únicamente tiene en cuenta inversiones reales, y no aquéllas realizadas en formación, investigación y desarrollo y medio ambiente, lo que denominan “inversiones activas en desarrollo y sostenibilidad” (wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben)<sup>29</sup>. Por otra parte, el endeudamiento neto no sería un buen indicador para las cargas que surgen del endeudamiento público, por lo que habría que ponerlo en relación con la capacidad de carga del sector público haciendo un ratio deuda-PIB<sup>30</sup>.

Otro de los problemas que han sido señalados<sup>31</sup> es cómo definir ‘inversión’. En la práctica, resulta técnicamente complicado definir con precisión la tasa de depreciación. Además, dicha determinación podría tender a ser manipulada, ya que suele haber incentivos para estimarla a la baja. En Alemania, un problema adicional es que las subvenciones de inversión pública para el sector privado y para otros países están consideradas como inversiones. En ningún caso, sin embargo, habría un aumento (directo) de la riqueza neta del Estado.

Otro problema con la clasificación que se hace del término ‘inversión’ es que hay gastos que se clasifican en tanto que gasto público de consumo, pero tiene las características de una inversión, por ejemplo el gasto en i+D o en educación. Una regla de oro que no incluya este tipo de gasto en tanto que inversión podría dar lugar a incentivos que disminuyeran estos gastos a unos niveles por debajo de los socialmente óptimos. En Alemania la educación es competencia de los Länder, y por ello esta cuestión no tiene demasiada relevancia en una regla presupuestaria a nivel federal. Sin embargo, considerar los gastos en educación en tanto inversión podría ampliar los límites de deuda de los Länder considerablemente. A nivel federal, esto contaría en gran medida para la asignación de fondos no de inversión a los Länder para instituciones de investigación, así como las asignaciones para el apoyo del i+D de empresas privadas dentro de los programas del gobierno de investigación e innovación.

28 Vid. entre otros: Selmer, Peter: «Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile». Bofinger, P., Horn, G.: “Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder”.

29 Thöne, M.: “Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“)”. Informe mensual, marzo 2004, Ministerio de Finanzas alemán, S. 73-79.

30 Horn, G., Truger, A, Proaño, C.: “Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform”, “Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes “ IMK 2009.

31 Baumann, E., Kastrop, C.: “A new Budget rule for Germany”, Economics and Public Finance Department; Federal Ministry of Finance. 2009, Germany.

# Consejo de Estabilidad

Con el objeto de complementar la nueva regulación de las deudas estatales, tanto de la Federación como de los Länder, la reforma contiene también una serie de previsiones a fin de evitar la aparición de situaciones de emergencia presupuestaria: la regulación de la supervisión continua del régimen presupuestario de la Federación y los Länder a través de un organismo común de nueva creación<sup>32</sup>, el Consejo de Estabilidad (“Stabilitätsrat”), que está integrado por los Ministros de Finanzas de la Federación y de los Länder, así como por los Ministros federales de Economía y Tecnología. Este Consejo vigila la ejecución de los presupuestos de la Federación y de los Länder y muy en particular los progresos que realicen los cinco Länder receptores de ayudas a la consolidación (Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein). La situación financiera de la Federación y de los Länder ha de ser expuesta y examinada con carácter anual, de forma que en el supuesto de que se descubran situaciones de emergencia presupuestaria el Consejo de Estabilidad (art. 109a1 GG) acordará la puesta en marcha de programas de saneamiento.

El Consejo de Estabilidad monitorea el desarrollo de los presupuestos de la Federación y los Länder tomando en cuenta cuatro indicadores (préstamos/necesidad de financiación estructurales, el ratio endeudamiento-gasto, el nivel de deuda y el ratio impuestos-intereses), así como una proyección de la tendencia a medio y largo plazo del presupuesto sobre la base de supuestos uniformes. Si el Consejo de Estabilidad constata que la Federación o un Land se ve amenazado con una situación de emergencia presupuestaria, se deberá acordar un programa de rehabilitación de presupuesto. El programa de rehabilitación del presupuesto abarca un período de cinco años y el Consejo de Estabilidad controla su seguimiento.

Por medio de ley federal necesitada de la aprobación del Bundesrat (Consejo Federal) se regularan también las condiciones y el procedimiento a seguir para declarar dicha situación de inminente emergencia presupuestaria (art. 109a.2 GG), así como las instrucciones necesarias para proceder a la determinación y ejecución de los programas de saneamiento destinados a evitar dichas situaciones (Art. 109a.3 GG)

El Consejo de Estabilidad se reúne por lo menos dos veces al año (generalmente en mayo y octubre). Toma decisiones con respecto a los casos de emergencia inminente presupuestaria y los posibles programas de reestructuración. Por otra parte, el Consejo debate los informes sobre el programa de reconstrucción “Aufbau Ost” en los

<sup>32</sup> Existía sin embargo desde 1963 un Consejo de Expertos Económicos, cuerpo de asesoría académica responsable en cuestiones de política económica. Se creó por ley en 1963 con el objetivo de evaluar la evolución macroeconómica en Alemania. Vid. “Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung” 14. August 1963. Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, , zuletzt geändert 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304).

Estados federados de Alemania del Este y monitorea si los cinco estados que reciben ayuda de consolidación están efectivamente tratando de cumplir las obligaciones que les impone. Con todo, el Consejo se considera que es el coordinador de la planificación presupuestaria y financiera también con respecto a las posibles obligaciones que puedan derivarse del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo<sup>33</sup>.

Las bases de las reuniones del Consejo se lleva a cabo por un grupo de trabajo. Una de las tareas más importantes consiste en proporcionar asesoramiento sobre el presupuesto y la planificación financiera<sup>34</sup>. Esta reunión se lleva a cabo regularmente cada mes de julio; en noviembre, las proyecciones del total del presupuesto del sector público se actualizan sobre la base de la estimación oficial de impuestos preparadas por el Grupo de Trabajo de Estimación de Recaudación de Impuestos (“Arbeitskreis “Steuerschätzungen””, un consejo asesor en el Ministerio Federal de Hacienda) y presentado con un desglose según los niveles de gobierno. Sólo en los casos en que se evalúa una emergencia inminente presupuestaria y ésta es “sancionada”, un comité llamado Comité de evaluación se constituye de forma independiente formando un tercer cuerpo. A medida que el proceso continúa, el comité prepara las resoluciones del Consejo de Estabilidad. Por una parte, se comienza por determinar la pertinencia y necesidad de un programa de reestructuración. Si el Consejo de Estabilidad decide que esto es así, el comité de evaluación ayuda en la elaboración de dicho programa y comprueba que se lleve a cabo. El Consejo de Estabilidad es sin embargo el único que puede hacer cumplir las decisiones<sup>35</sup>.

Por último, a fin de garantizar la transparencia de la actuación de este nuevo Consejo de Estabilidad, el art. 109aa in fine GG prevé que tanto sus acuerdos como la documentación acreditativa de las deliberaciones que se lleven a cabo en su seno harán de ser objeto de publicación.

Las resoluciones del Consejo de Estabilidad requieren del voto de dos tercios de los Länder (es decir, once Estados federados) y los votos de la Federación. En el caso de las decisiones que se refieren a un solo Land, no se le permite participar en la votación.

33 Vid. las leyes del Consejo de Estabilidad y de ayuda a la consolidación “Stabilitätsratsgesetz” y “Konsolidierungshilfegesetz”.

34 Stability Council (2010a). Beschlüsse des Stabilitätsrats der 1. Sitzung vom 28. April 2010, TOP 1 (Geschäftsordnung), TOP 2 (Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage), TOP 3 (Projektion mittelfristige Haushaltsentwicklung). Stability Council (2010b). Beschlüsse des Stabilitätsrats der 2. Sitzung vom 15. Oktober 2010, TOP 2 (Einrichtung Evaluierungsausschuss).

35 Zipfel, F.: “Stability Council: Financial inspector of Germany’s Länder”, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, 15 de septiembre de 2011.



# Conclusiones

En cuanto a la puesta en marcha de un consejo de política presupuestaria, se deben considerar varios aspectos<sup>36</sup>:

## Independencia

Si se quiere que un Consejo de Política Presupuestaria actúe con éxito como contrapeso a la irresponsabilidad presupuestaria que surge de las tendencias inherentes al proceso político, la independencia de la esfera política debe concederse de la misma manera que a los Bancos centrales<sup>37</sup>. Un consejo debería tener un mandato claro para continuar su misión de manera independiente sin intervención del Gobierno. Debe contar con un presupuesto a largo plazo para el Consejo no tenga por qué temer que sus recursos se vean recortados si se llega a conclusiones políticamente impopulares<sup>38</sup>.

También existe el problema de los “bajos niveles de rotación” de los miembros del Consejo, lo que podría dificultar la llegada de nuevas ideas. El Consejo Presupuestario en Hungría, donde los nombramientos son por nueve años no renovables, es un claro ejemplo de mandato demasiado extenso<sup>39</sup>. Por el contrario, los nombramientos en el Consejo de Política Presupuestaria sueca son sólo por (como máximo) tres años. Después de los tres primeros años, los nombramientos se realizaron para un solo año.

Una pregunta importante que debemos hacernos es si un consejo de política presupuestaria debería ser un organismo dependiente del Gobierno o por el contrario debería incluirse en el organigrama del Parlamento.

La CBO en Estados Unidos de América y el PBO en Canadá son ejemplos de organismos de control presupuestario adjunto al Parlamento. También lo es el Consejo Presupuestario en Hungría en el sentido de que sus miembros son elegidos por el Parlamento.

Por el contrario, el Consejo Económico de Dinamarca, el Consejo de Política Presupuestaria en Suecia y la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria en el Reino Unido son todos formalmente órganos del Gobierno, quien realiza los nombramientos. Se recoge en las atribuciones de la OBR en el Reino Unido que debe ser responsable ante el Parlamento. En la actualidad la OBR se está transformando en una oficina permanente, dado que antes no era más que un órgano interino. Además, la Comisión Especial de Hacienda en el Parlamento ha obtenido el derecho de vetar el nombramiento del presidente de la OBR.

36 Calmfors, L.: “The role of independent fiscal policy institutions”, Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council, 2010/9.

37 Debrun, S., Hauner, D., Kumar, M.S.: “Independent Fiscal Agencies”, *Journal of Economic Surveys* 23, 2009.

38 Calmfors, L. : “the Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions”, March 18-19 2010, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

39 Kopits, G., Romhányi, B.: “Lessons from Hungary, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions”, March 18-19 2010, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

Instaurar un consejo en el Parlamento y no dentro del Gobierno es una manera de hacer hincapié en que el Consejo tiene una posición más independiente que una agencia de gobierno ordinaria. También significaría que las decisiones del Consejo sobre el presupuesto se toman de manera distinta a las de otras agencias gubernamentales. Sin embargo, en una democracia parlamentaria, la diferencia entre estar en el Parlamento y estar bajo el Gobierno no debería ser grande, del mismo modo que los diputados por lo general no actúan de manera independiente respecto del Gobierno.

Una protección posible contra los nombramientos de tipo político es que los miembros se nombren a partir de las propuestas del propio consejo. Este procedimiento se ha seguido para el Consejo Económico de Dinamarca y ha sido copiado en Suecia. La idea es que el Gobierno respete dichas propuestas por motivos de responsabilidad política.

Resulta pertinente preguntarse por el contacto que debería mediar entre el Consejo de Política Presupuestaria y el Gobierno, ¿debe éste ser tanto ex ante como ex post o sólo a posteriori? Se podría pensar que un consejo tiene una influencia mayor en la política si asesorase al Gobierno en la elaboración del presupuesto antes de que éste haya hecho pública su posición. Sin embargo, un asesoramiento ex ante podría hacer más difícil una evaluación ex post independiente. Por esta razón, el Consejo Sueco de Política Presupuestaria ha decidido no tener ningún contacto previo con el Gobierno (antes de la publicación de su informe anual). El Consejo se reúne con el Ministro de Hacienda sólo en relación con la entrega del informe<sup>40</sup>. Por el contrario, las disposiciones relativas a la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria en el Reino Unido son menos claras en este sentido, pues sus atribuciones le permiten “consultar al Chanceller en la preparación de los documentos”<sup>41</sup>.

La experiencia de la CEC en los Países Bajos ilustra los riesgos asociados a dichos procedimientos. Bos y Teulings (2010) afirman que las reuniones periódicas que se realizan con ministros del gabinete se utilizan en ocasiones para presionar a la oficina para cambiar partes de su análisis que no se ajusten a las opiniones del Gobierno<sup>42</sup>.

El Reino Unido es un ejemplo de lo problemática que puede resultar una estrecha colaboración entre un organismo de control presupuestario y el Ministerio de Hacienda. La OBR prepara un pronóstico previo al presupuesto que se utiliza por Hacienda (the Treasury) en la elaboración del proyecto de presupuesto. Pero la Oficina también prepara un análisis del presupuesto real que se presenta simultáneamente con el presupuesto. Este tiempo requiere un intercambio continuo entre la Oficina y Hacienda durante el proceso presupuestario, lo que podría dificultar una evaluación independiente. De hecho, la independencia de los análisis de la OBR del primer presupuesto del nuevo gobierno británico en junio de 2010 fue puesta en tela de juicio. El problema de credibilidad se ha visto agravado por el hecho de que el OBR estuvo, en su inicio y con

40 Calmfors, L.: “The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons”, paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18–19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 2010.

41 Office for Budget Responsibility (2010), Pre-Budget Forecast, London. Office for Budget Responsibility (2010), Budget Forecast, London.

42 Bos, F. , Teulings, C.: “Lessons from the Netherlands”, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19 2010, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

carácter provisional, integrado por economistas de Hacienda en excedencia temporal<sup>43</sup>. Este procedimiento hace que la relación entre el organismo de control y el Ministerio de Finanzas resulte menos transparente. Un procedimiento más transparente sería que el organismo de control entregase su análisis del presupuesto de forma posterior.

Un riesgo que no se debe subestimar es el hecho de que en campos relativamente pequeños como la política económica y su análisis, todo el mundo se conoce. Esto significa que a la hora de evaluar las políticas del Gobierno, es probable que los miembros del Consejo conozcan bien y hayan trabajado o estudiado con las personas que van a evaluar. El problema de realizar una evaluación objetiva podría remediarse, aunque parcialmente, con el nombramiento de miembros de otros países en el Consejo, o al menos la petición de asesoramiento externo<sup>44</sup>.

## Composición

Hay por lo menos cuatro grupos de personas susceptibles de ser nombradas:

- Investigadores académicos
- Expertos en finanzas públicas de la Administración Pública
- Analistas del sector financiero
- Ex-políticos

Académicos y expertos en finanzas públicas de la Administración pública parecen ser los ámbitos de contratación más comunes para los actuales organismos de control de políticas presupuestaria<sup>45</sup>. Una ventaja de la contratación de personas del mundo académico es que cabría esperar que aplicaran nuevas perspectivas de investigación. Otra ventaja importante de los académicos se refiere a la independencia: sus juicios suelen estar menos influidos por los intereses políticos que los de muchos otros grupos. Habría un alto coste de reputación en el ámbito académico para aquellos investigadores que aportasen análisis influidos políticamente en lugar de emitir juicios basados en sus propias investigaciones<sup>46</sup>.

Los Académicos, sin embargo, no son personas que por lo general sean expertos en presupuestos y contabilidad gubernamentales, lo que podría resultar necesario a la hora de realizar una evaluación detallada de las cuentas del presupuesto y las previsiones de las finanzas públicas. Éste es un argumento para afirmar que también se deberían incluir expertos en finanzas públicas con experiencia en la Administración pública. Sin embargo, existe el riesgo de que

43 Calmfors, L.: "The role of independent fiscal policy institutions", Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council, 2010/9.

44 Íbid.

45 von Hagen, J.: "The Scope and Limits of Fiscal Councils", Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19 2010, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

46 Alesina, A., Tabellini, G.: "Bureaucrats or Politicians? Part 1: A Single Policy Task", American Economic Review 97, 2007.

estos expertos estén bajo una influencia mayor que en caso de los académicos debido a su futura carrera en la Administración pública. Una alternativa podrían ser los analistas del sector financiero. Una desventaja es, sin embargo, la lealtad al anterior o a los futuros empleadores en el sector.

Una última posibilidad es el nombramiento de ex-políticos. En la Agencia Sueca de Política Fiscal del Consejo, dos ex-políticos se complementan con seis académicos<sup>47</sup>. La presencia de conocidos ex políticos, que además sean expertos en economía, puede ser importante para la legitimidad de un organismo de control de política presupuestaria. Puede ayudar a combatir la crítica habitual de que los académicos están demasiado alejados del “mundo real” como para poder realizar aportaciones útiles al debate. Más importante aún, el impacto de un consejo sería mayor si políticos de diferentes partes del espectro político concordaran con sus conclusiones.

Una forma alternativa de vinculación de las evaluaciones independientes a la esfera política es dejar que un conjunto más amplio de personas que representan diversos intereses expresen sus opiniones sobre los informes redactados por expertos. Esto se hace en Dinamarca, donde cuatro miembros independientes del Consejo Económico realizan informes semestrales que son comentados a su vez por los representantes (de hecho, hasta 26) de los sindicatos, de los empresarios, del banco central y del gobierno. Formalmente, estos representantes son también miembros del Consejo Económico, a pesar de que no están involucrados en la preparación de los informes de dichos miembros independientes<sup>48</sup>.

## Influencia

A largo plazo, la influencia de un organismo de control presupuestario se determina por la calidad de su trabajo. Para tener una influencia real, este organismo debería granjearse una reputación por medio de un análisis pertinente e imparcial. Tal reputación podría entonces ejercer presión a través de los medios de comunicación haciendo que sea difícil para el Gobierno hacer caso omiso de sus análisis y recomendaciones. Ejemplos de instituciones que con el tiempo adquirieron una buena reputación proporcionándoles una posición fuerte en el debate público son el CPB en los Países Bajos y el Consejo Económico de Dinamarca<sup>49</sup>.

Es importante que el análisis de un consejo independiente no se perciba como una recomendación mecánica a la contención del gasto público, sino como recomendaciones realmente abiertas y teniendo en cuenta las especificidades de cada situación.

Idealmente, el análisis realizado debería versar sobre la elaboración de pronósticos, análisis de los efectos fiscales de las distintas decisiones políticas, cálculos de sostenibilidad, etc. Estos informes deberían tener una fuerte influencia sobre las decisiones políticas. Sin embargo, esto es complicado de conseguir dado que se requiere un gran esfuerzo por

47 Calmfors, L.: “The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons”, paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18–19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 2010.

48 Para más información, “Danish Economic Councils”

49 OECD Policy Brief, Economic Survey of Denmark, november 2009

parte de periodistas y otros “consumidores” de análisis económicos para convertirlos en conclusiones concretas. Por el contrario, evaluaciones normativas y recomendaciones precisas son propensas a tener más peso - siempre y cuando estén respaldadas por un buen análisis - ya que ofrecen al público con un claro referente para juzgar la política actual.

A corto plazo, la actitud del Gobierno frente un consejo de política presupuestaria es muy importante. El Gobierno debería comprometerse a construir sus propias políticas en base a los análisis realizados y a escuchar los consejos del órgano. El OBR en el Reino Unido es un buen ejemplo de ello: el gobierno se ha comprometido a construir su proyecto de presupuesto sobre las previsiones de la Oficina y a dejarse guiar por sus exámenes de las metas presupuestarias establecidas<sup>50</sup>.

El Gobierno también puede mejorar la situación de la vigilancia mediante la institucionalización de sus respuestas a los informes elaborados, por ejemplo a través de regular incluyendo los comentarios del consejo en el proyecto de presupuesto y otros documentos de políticas públicas. El Parlamento puede contribuir organizando regularmente audiencias públicas sobre la base de los informes del organismo de control. Por ejemplo, el proyecto de presupuesto del gobierno sueco ahora incluye regularmente una sección que resume y comenta el informe anual del Consejo de Política Presupuestaria. El Comité de Finanzas en el Parlamento organiza una audiencia pública sobre la base del informe anual del Consejo, que es utilizada en la evaluación del comité del proyecto de ley del Gobierno de la política presupuestaria de primavera<sup>51</sup>.

50 Wren-Lewis, S. : “Can the OBR Really Be Independent?”, Public Service, 2010.

51 Finansutskottet, Riktlinjer för den ekonomiska politiken, Betänkande 2009/10:FiU20, Sveriges Riksdag, 2010, Stockholm.

# Bibliografía

- Alesina, A. , Tabellini, G.: “Bureaucrats or Politicians? Part 1: A Single Policy Task”, American Economic Review 97, 2007.
- Arroyo Gil, A.: “La Reforma constitucional de 2000 y las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania”, REAF núm. 10, abril 2010, p.40-71.
- Arroyo Gil, A.: “La Reforma constitucional del federalismo alemán : estudio crítico de la 52.a Ley de modificación de la ley fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006”, Con(textos) Institut d’Estudis Autònoms (Catalunya)
- Banco Central de Chile: “La política monetaria del Banco Central de Chile en el marco de metas de inflación”, enero 2007.
- Baumann, E., Kastrop, C.: “A new Budget rule for Germany”, Economics and Public Finance Department; Federal Ministry of Finance. 2009, Germany.
- Bi, H., Leeper, E.M.: Sovereign Debt Risk Premia and Fiscal Policy in Sweden. Rapport till Finanspolitiska rådet 2010/3 (Indiana University and NBER).
- Bofinger, P., Horn, G.: “Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder” .
- Bos, F., Teulings, C.: “Lessons from the Netherlands”, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19 2010, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Buscher, D.: “Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform)”. Duncker & Humblot, Berlin 2010.
- Calmfors, L.: “The role of independent fiscal policy institutions”, Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council, 2010/9.
- Calmfors, L.: “The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons”, paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18–19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 2010.
- Chote, R., Emmerson C. y Tetlow G., “Fiscal rules and policy framework”, enero de 2008 Green Budget ([www.ifs.org.uk/budgets/gb2008/08chap3.pdf](http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2008/08chap3.pdf)).
- COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE, Informe Fiscal 2011.
- Commission communication to the Council on action taken by Belgium, the Czech Republic, Germany, Ireland, Spain, France, Italy, the Netherlands, Austria, Portugal, Slovenia and Slovakia in response to the Council Recommendations of 2 December 2009 with a view

to bringing an end to the situation of excessive government deficit (15.06.2010).

- Council conclusions, 13.07.2010, 3027th Council meeting. Economic and Financial Affairs.

- Debrun, S., Hauner, D., Kumar, M.S.: “Independent Fiscal Agencies”, *Journal of Economic Surveys* 23, 2009.

- Emmerson, C., Frayne C., Love, S.: “The Government’s Fiscal Rules”. Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 161. April 2001 Updated November 2006.

- Emmerson, C.: “Rules of engagement”, Institute for Fiscal Studies, 15 October 2009.

- Federal Ministry of Finance – Economics Department, Public Finance and Economic Affairs Directorate, Deficit Rule Reform Team: “Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany”. September 2009.

- Finansutskottet, Riktlinjer för den ekonomiska politiken, Betänkande 2009/10:FiU20, Sveriges Riksdag, 2010, Stockholm.

- German Stability Programme 2011 Update Federal Ministry of Finance, Germany.

- Hagemann, R.: “The structural budget balance: the IMF’s methodology”. Washington. Working paper WP/99/95. Fondo Monetario Internacional, julio de 1999.

- Her Majesty’s Treasury Budget 2010, June 2010, HC 61.

- Himpele, K.: “Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern”. Wien 2010.

- Honjo, K.: IMF Working Paper WP/07/199: “The Golden Rule and the Economic Cycles”.

- Horn, G. A., Niechoj T., Proaño, C.R., Truger, A., Vesper D., Zwiener R.: “Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?”, Report nr. 29, Junio 2008, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf.

- Horn, G., Truger, A, Proaño, C.: “Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform” BT Drucksache 16/12400; “Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes” BT Drucksache 16/12410, Policy Brief Mayo 2009, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf.

- The Institute for Fiscal Studies (IFS), “The Government’s Fiscal Rules,” November 2006, <http://www.ifs.org.uk/bns/bn16.pdf>, p. 10

- The Institute for Fiscal Studies, “The IFS Green Budget Chapter 2, The New Fiscal Framework: An Assessment”, <http://www.ifs.org.uk/publications/5460>.

- IFS Green Budget February 2011, P. 32-60 The Institute for Fiscal Studies.

- IMF Country Report, Chile, 2005.

- IMF Country Report, Sweden 2002 (Country Report 02/160) y 2010 (Country Report No. 10/220), Sweden.
- IMF Global Finance Stability Report, “Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk”, April 2009.
- IMF Report Group of Twenty G-20, Report 6 of 10, Germany, 2011.
- Koemm, M.: “Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justiziabilität des neuen Staatsschuldenrechts”. Mohr Siebeck, Tübingen 2011.
- Kraan, D-J, Ruffner, M.: “Budgeting in Switzerland”, OECD JOURNAL ON BUDGETING Volume 5 – No. 1, OECD 2005.
- Larrain F., Costa, R., Cerda, R., Villena, M., Tomaselli A.: “Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile”, Estudios de Finanzas Públicas, octubre de 2011.
- Le Fort, Guillermo V.: “Política Fiscal con Meta Estructural en la Experiencia Chilena”, Abril 2006, Colombia.
- Lewinski, K. von: “Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott”, Jus Publicum 202 Mohr Siebeck, Enero 2011.
- Marcel, M.: “Cinco años de Balance Estructural en Chile: Una Evaluación”, presentación Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, 24 de enero 2006.
- Marius T.: “Die neue „Schuldenbremse“ – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II”. Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle 2010.
- Merz, H-R.: “Le frein à l’endettement – instrument d’une politique budgétaire réussie”. Département des finances DFF, 2007.
- Münch, I. von: “Rechtspolitik und Rechtskultur : Kommentare zum Zustand der Bundesrepublik Deutschland”, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011.
- OECD Policy Brief, Economic Survey of Denmark, november 2009.
- OECD, Economic Survey of Sweden, Paris (2011).
- Office for Budget Responsibility (2010), Pre-Budget Forecast, London.
- Office for Budget Responsibility (2010), Budget Forecast, London.
- Page, K.: “Lessons from Canada”, paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18–19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest, 2010.
- Palma, A., Sánchez Díez, A.: “La política fiscal en Chile: el cálculo del balance estructural del gobierno central”.
- Phillips, S. 2001. “Chile’s Structural Balance Target: Design and Implementation Issues” in Chile Selected Issues. IMF Country Report N° 01/120. July 2001.
- Scherf, W.: “Gute Schulden – schlechte Schulden. Die



Staatsverschuldung als Instrument der Wirtschaftspolitik”. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 81. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Justus-Liebig-Universität Giessen, 2010.

- Schneider, H-P.: “Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“, Rechtsgutachten”.
- Selmer, P.: «Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile», Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2009.
- Stability Council (2010a). Beschlüsse des Stabilitätsrats der 1. Sitzung vom 28. April 2010, TOP 1 (Geschäftsordnung), TOP 2 (Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage), TOP 3 (Projektion mittelfristige Haushaltsentwicklung). Stability Council (2010b). Beschlüsse des Stabilitätsrats der 2. Sitzung vom 15. Oktober 2010, TOP 2 (Einrichtung Evaluierungsausschuss).
- Swedish Fiscal Policy Report of the Fiscal Policy Council, 2009, Stockholm.
- Vergara, R.: “Política y sostenibilidad Fiscal en Chile”, julio 2002.
- von Hagen, J.: “The Scope and Limits of Fiscal Councils”, Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19 2010, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- Wenner, C.: “Eine „Schuldenbremse“ im Grundgesetz: Neue Schuldenregeln für Bund und Länder beschlossen”. KGSt Programmbereich Finanzmanagement, 2009.
- Wren-Lewis, S. : “Can the OBR Really Be Independent?”, Public Service, 2010. [www.publicservice.co.uk](http://www.publicservice.co.uk).
- Zipfel, F.: “Stability Council: Financial inspector of Germany’s Länder”, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, 15 de septiembre de 2011.

	Suecia	Reino Unido	Suiza	Chile	Alemania
<b>Reforma</b>	Gobierno, Programa de Consolidación, 1994, a nivel local 2000.	Gobierno (Chancellor), 1997 2010.	art.126 Cst., reforma 2000, entrada en vigor 2003.	Gobierno, Ley de Presupuestos 2001, nuevas propuestas 2011.	art. 109a y 115 GG, reforma 2009, entrada en vigor 2016.
<b>Principio</b>	Techo de gasto a nivel de gobierno central de acuerdo al comportamiento de los últimos tres años. Top-down approach. Superávit 1%PIB.	El gobierno únicamente se endeudará para invertir y no para financiar gastos corrientes.	La Confederación equilibra a largo plazo sus gastos y sus ingresos.	Balance Estructural del Gobierno Central, y superávit de 1% PIB.	Los presupuestos habrán de confeccionarse excluyendo la posibilidad de acudir a ingresos procedentes de partidas crediticias.
<b>Límite efectivo de deuda</b>	No especificado.	No especificado.	No especificado.	No especificado.	0.35% PIBn
<b>Mecanismos de control</b>	Fiscal Policy Council. Dependiente del Gobierno, compuesto por ocho miembros, realiza evaluaciones de política y sostenibilidad presupuestaria.	Office for Budget Responsibility, órgano independiente, produce y publica predicciones económicas y presupuestarias oficiales.	Control parlamentario.	No existe control presupuestario externo. Comité consultivo del PIB tendencial (estimaciones de crecimiento) y Comité consultivo del Precio de Referencia del Cobre (precio promedio).	Consejo de Estabilidad: vigila la ejecución de los presupuestos de la Federación y de los Länder y los progresos que realicen los cinco Länder receptores de ayudas a la consolidación.
<b>Sanciones</b>	No especificado	No especificado	Si la desviación entre los gastos previstos al fijar el presupuesto y los gastos reales superan en más de un 6% del gasto total, se deberán repercutir en los tres años siguientes.	No especificado	No especificado
<b>Cláusula de excepción</b>	No especificado.	No especificado.	Necesidades financieras excepcionales (catástrofes naturales, recesión profunda) podrán justificar un aumento adaptado del techo de gastos en los años siguientes a su comienzo.	No especificado	Regulaciones excepcionales en caso de catástrofe natural o situación extraordinaria de emergencia se que escapen al control del Estado o que puedan poner seriamente en riesgo la situación financiera estatal. Se deberá prever también el régimen de extinción o cancelación.



fedea