

# 2

## Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales

*Martín Ardanaz, Alberto Barreix, Luis Fernando Corrales y Santiago Díaz de Sarralde<sup>1</sup>*

Este capítulo discute el papel que desempeñan las reglas fiscales en la política fiscal, las potenciales ventajas y desventajas de los distintos tipos de reglas, y su relación con otras instituciones fiscales. En particular, el capítulo inicia con un repaso de los diferentes tipos de reglas fiscales según la variable de política fiscal afectada por la restricción numérica (como el gasto, el déficit o la deuda) y las funciones que cumplen, tanto a nivel de disciplina fiscal como de resultados. Posteriormente, se abordan las funciones de las dos instituciones fiscales que, junto con las reglas, completan la *trilogía de la institucionalidad fiscal*, los Consejos Fiscales Independientes y los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP), así como la forma en que dichos instrumentos se complementan para fortalecer la disciplina fiscal. Finalmente, se destacan algunas recomendaciones de política pública que surgen de la experiencia con la implementación de este tipo de herramientas.

### Las reglas fiscales y su taxonomía

La política fiscal desarrollada en el marco de una economía mixta de mercado, con un gobierno democrático y elecciones periódicas, con frecuencia se enfrenta al riesgo de la indisciplina fiscal, entendida esta como la existencia de un sesgo al déficit, a la aplicación de políticas procíclicas desestabilizadoras y a la acumulación de un nivel de deuda pública no sostenible. Las razones de este fenómeno pueden encontrarse en las fallas del mercado y del de sector público. Empezando por los últimos, su fundamento teórico se encuentra en el denominado “problema de los recursos de propiedad común” (*common pool problem*) y puede considerarse como intrínseco al sistema democrático, donde la demanda de gasto público

<sup>1</sup> Los autores agradecen la valiosa revisión de Nicolás Eyzaguirre y Jerónimo Roca, así como la colaboración prestada por Dayanna Quirós.

por parte de los votantes (en especial, de los grupos de interés) no internaliza completamente el costo de su financiamiento. Dicho costo se diluye y se desplaza entre los contribuyentes de manera intertemporal.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo, la oferta gestionada por los políticos responde a las demandas de los grupos de interés y tiene por objetivo maximizar sus votos en las elecciones. De esta forma se provocan ciclos político-económicos, con el consecuente riesgo de elevar el nivel del gasto por encima de los ingresos y conducir la deuda a niveles insostenibles. Asimismo, otros factores estructurales de la configuración del sector público pueden dificultar el ejercicio de la disciplina fiscal y condicionar la sostenibilidad. Buenos ejemplos de ello son el régimen político, la naturaleza de las leyes electorales y la necesidad de crear coaliciones, la transparencia, y la jerarquía del proceso presupuestario<sup>3</sup> y su carácter descentralizado (sea de forma interna o a través de un proceso de integración regional).

En este contexto, surge el interés por desarrollar reglas fiscales que puedan ayudar a reducir los sesgos deficitarios, reforzar la disciplina fiscal y contribuir a la sostenibilidad de las cuentas públicas. A su vez, es deseable que a la larga, la regla contribuya al del buen desempeño macroeconómico en general, es decir, una regla que tenga una función estabilizadora de las finanzas públicas y de la actividad económica en el corto plazo.

En particular, a la hora de diseñar las reglas fiscales deben considerarse particularidades a nivel macro y micro, así como los *trade-offs* entre las tres características deseables de las reglas fiscales: simplicidad, flexibilidad y aplicabilidad (Caselli et al., 2018). Desde un punto de vista macro, el objetivo básico es favorecer la sostenibilidad de las cuentas públicas, limitando los sesgos al déficit y el crecimiento desordenado de la deuda pública y, como efecto lógico añadido, mitigar los ciclos económicos de los países con predominancia de exportaciones de productos básicos (*commodities*) y acceso al financiamiento volátil.

Con ese propósito, con frecuencia se establecen límites para uno o varios de los agregados presupuestarios (la deuda, el gasto, el balance y los ingresos). Por su parte, las consideraciones micro incorporan matices respecto a las consecuencias de implementar una regla en términos de equidad de la política fiscal (¿deben limitarse de igual forma todos los tipos de gasto?) y su contribución al desarrollo económico (¿son equiparables los gastos corrientes y los de capital? ¿cómo deben considerarse los gastos corrientes de educación?).

Para recorrer apropiadamente el camino de la política fiscal de forma plurianual, incluyendo en el análisis las consideraciones micro y macro, es necesario incorporar instituciones fiscales como los **Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP)**, los cuales pueden contener un nivel de detalle que permita asignar el gasto de manera eficiente dentro de los programas públicos, convirtiéndose en un componente clave para el desempeño de las reglas fiscales. Sobre los MFMP se puede decir que cuentan con análisis de sostenibilidad de deuda y una proyección de los agregados macrofiscales a través del tiempo. Por otra parte, los MFMP evitan, entre otros efectos, la tendencia a comprometer hoy gastos para el futuro; estos rinden frutos políticos sin violar las reglas fiscales en el presente, pero comprometen su cumplimiento a futuro.

Por otro lado, las consideraciones en cuanto a la eficacia práctica de la regla orientan a los diferentes gobiernos respecto de la necesidad de restringir su complejidad, evitar su manipulación (especialmente en términos de “contabilidad

<sup>2</sup> Este problema se ve exacerbado en los regímenes presidenciales de América Latina, ya que como en los sistemas parlamentarios gobiernan los partidos (o sus coaliciones), estos son quienes terminan pagando el costo político cuando el déficit se hace insostenible, y cuando la participación política es baja y pesa mucho la base votante de los grupos de interés.

<sup>3</sup> El trabajo de Von Hagen y Harden (1995) constituye una referencia importante en esta materia.

creativa”)<sup>4</sup> y reforzar su credibilidad, limitando y sancionando las posibles desviaciones de su estricto cumplimiento. En la actualidad, muchas reglas fiscales están incorporando características para robustecer su funcionamiento y mejorar su observancia a partir de las lecciones aprendidas en el pasado. Pero estos objetivos no pueden alcanzarse sin la figura del **Consejo Fiscal Independiente (CFI)**, institución que por medio de dictámenes ejerce un papel de vigilancia sobre el cumplimiento de la regla por parte de los responsables correspondientes y sobre otros elementos básicos, como la coherencia entre los supuestos del presupuesto y el MFMP, generando así efectos en la reputación de las autoridades.<sup>5</sup>

Es posible afirmar que las reglas fiscales de primera generación tuvieron como objetivo principal la sostenibilidad de mediano y largo plazo, especialmente en cuanto a la trayectoria de la deuda pública, mientras que las de segunda generación sumaron la estabilización de la actividad económica en el corto plazo. Con el paso del tiempo, la consolidación de las reglas fiscales incorporó una tercera dimensión al considerar también los límites al gasto corriente, con el propósito de dar más espacio a la inversión destinada al desarrollo. La razón fundamental de dicha incorporación radica en la inconsistencia dinámica, esta vez referida a la subinversión en infraestructura física (y más aún en la baja del ciclo), lo que redundó en un traspaso del problema hacia las generaciones futuras.

## Tipos de reglas fiscales

Las reglas fiscales imponen restricciones a la política fiscal a través de límites numéricos para los agregados presupuestarios (Schaechter et al., 2012). Como ya se mencionó, se utilizan para corregir incentivos distorsionados del sistema fiscal y contienen limitaciones para los gastos en exceso o realizados de manera inoportuna. Además, recientemente se han comenzado a utilizar para lograr consolidaciones fiscales y asegurar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo (Schaechter et

al., 2012; Cordes et al., 2015; Cottarelli, 2009). Es posible encontrar cuatro tipos principales de reglas: i) de balance;<sup>6</sup> ii) de deuda; iii) de ingresos, y iv) de gastos, aunque también pueden usarse de forma combinada. A continuación, se brinda una descripción de cada uno de ellos.

**Reglas de balance.** Este tipo de reglas, por lo general, define límites numéricos al balance fiscal. El balance presupuestario puede definirse de distintas maneras, dependiendo de los objetivos de la administración y su capacidad para calcular variables no observables (por ejemplo, el producto potencial). Entre las definiciones habituales se encuentran el balance general, el balance estructural y el balance ajustado cíclicamente.<sup>7</sup> Además, hay características que pueden ser agregadas, como la denominada **“regla de oro”**, que excluye los gastos de capital del cálculo del balance, con el objetivo de proteger la inversión.

Dos ventajas importantes de las reglas de balance tienen que ver con que ofrecen una guía práctica muy clara, sencilla de comunicar y de controlar, y tienen un vínculo directo con la deuda. Sin embargo, este tipo de reglas también presenta desventajas, entre las que se incluyen: i) pueden tener efectos procíclicos y limitar

<sup>4</sup> La contabilidad creativa puede presentarse de diferentes formas, por ejemplo, ocultando pasivos contingentes, incluyendo ingresos transitorios como permanentes o ajustando solamente los activos al alza.

<sup>5</sup> En las páginas siguientes se retoma el análisis de estos temas (el Consejo Fiscal Independiente y el Marco Fiscal de Mediano Plazo).

<sup>6</sup> Algunas de ellas, como la de Chile, son una mezcla de regla de balance estructural con un fondo de estabilización basado en la posición cíclica del precio del cobre y de la producción.

<sup>7</sup> El balance estructural es aquel que ajusta por desvíos de los valores de largo plazo de variables importantes para la política fiscal. En particular se busca eliminar los ingresos y los gastos extraordinarios (*one off's*) para calcular el valor de largo plazo del balance. El balance cíclicamente ajustado tiene un espíritu similar, pero solamente ajusta por la posición del ciclo en que se encuentra la economía.

la capacidad estabilizadora de la política fiscal, dado que no necesariamente obligan a tener superávit en las épocas de expansión ni permiten incurrir en déficits en las fases recesivas,<sup>8</sup> producto de las políticas anticíclicas; ii) soportan un alto riesgo de incumplimiento en etapas de crisis, por la dificultad de alcanzar el equilibrio; iii) no tienen mecanismos claros que incentiven el comportamiento prudente de los gobiernos en las etapas de expansión (excepto que se trate de un balance cíclicamente ajustado), ya que el superávit no es obligatorio; iv) pueden incentivar la “contabilidad creativa”,<sup>9</sup> especialmente en el caso de las reglas de balance estructural o cíclicamente ajustado, evitando así el cumplimiento de la regla a favor del sesgo al déficit del gobierno, y v) al igual que en el caso anterior, dependen de algunas variables que están en menor medida en control de las autoridades hacendarias, un problema que se trata de abordar utilizando reglas de balance estructural o de balance cíclicamente ajustado.<sup>10</sup>

Una buena alternativa para corregir la proclicicalidad es definir la regla sobre el balance estructural o el balance cíclicamente ajustado. Una regla basada en el **balance estructural** permite la existencia de déficits nominales en épocas recesivas y obliga a generar superávits en fases expansivas. Tales reglas promueven las políticas anticíclicas y con frecuencia vienen acompañadas de la creación de un Fondo de Estabilización,<sup>11</sup> cuyos recursos pueden servir para afrontar una crisis y ampliar el margen operativo fiscal, reduciendo el peso de la deuda, si bien algunos países también los utilizan para la seguridad social. Por ejemplo, en Chile existen dos fondos soberanos, de los cuales uno está destinado a cubrir un programa de pensiones solidarias y el otro a la estabilización económica. Sin embargo, es probable que sea más fácil crear este tipo de fondos en países que cuentan con ingresos de *commodities* significativos (o ingresos de carácter transitorio, como las privatizaciones), como sucede con el caso del cobre en Chile.

Aunque esta última alternativa (regla basada en el balance estructural) parece más adecuada

que la anterior (regla de balance), en la práctica no se encuentra exenta de problemas. Por un lado, se enfrenta a la dificultad de cuantificar el saldo estructural (variable no observable), por la complejidad inherente a la cuantificación del ciclo. Además, la posibilidad de articular el “equilibrio a lo largo del ciclo”, con objetivos plurianuales, deja abierta la puerta para posponer los ajustes a los últimos años, pervirtiendo así la regla y su eficacia. Por último, una regla basada en el saldo estructural es más difícil de comunicar y controlar adecuadamente, al tiempo que su manipulación es más sencilla.

**Reglas de deuda.** Introducen límites cuantitativos al monto de la deuda, generalmente en relación con el PIB. Por definición, las reglas de este tipo son la más efectivas para asegurar la convergencia a un objetivo de deuda, aunque también es cierto que suelen verse afectadas por factores que están fuera del control de las autoridades (como los intereses y el tipo de cambio).

La principal ventaja de una regla orientada a la limitación de la deuda es su sencillez y vinculación directa con el objetivo de sostenibilidad de las finanzas públicas,<sup>12</sup> garantizando la

<sup>8</sup> La excepción se da cuando se trata de una regla de un balance ajustado cíclicamente.

<sup>9</sup> Esta modalidad tiene como objetivo la manipulación de datos: alguna empresa o institución proporciona un cuadro de situación sesgado, que se aproxima a la imagen deseada, pero sin reflejar la realidad.

<sup>10</sup> Por ejemplo, cuando se tienen metas de balances estructurales o balances cíclicamente ajustados, es importante contar con una definición clara de los ingresos aislados (*one-off revenues*), para poder diferenciarlos de los ingresos permanentes.

<sup>11</sup> No debe confundirse con los fondos que se crean para los ciclos de los productos básicos. Sin embargo, con las reglas de balances ajustados, en los períodos de expansión se genera un ahorro fiscal que puede ser incluido en un fondo o en reservas internacionales, o bien utilizado para reducir deuda.

<sup>12</sup> En relación con el procedimiento para fijar el objetivo de deuda en función de las características de cada país, consúltese OCDE (2015).

convergencia hacia las metas de deuda pública y facilitando la comunicación y el monitoreo de las autoridades. Sin embargo, este tipo de reglas también presenta importantes desventajas: i) su utilidad práctica en el corto plazo es limitada, lo que dificulta la toma de decisiones; ii) tiene efectos procíclicos en caso de cumplirse sin holgura, volviéndose limitante en épocas recesivas; iii) puede no resultar creíble frente a episodios de crisis que requieran de una intervención puntual del sector público que implique pasivos contingentes; iv) incentiva la referida “contabilidad creativa”; v) depende de variables que quedan fuera del control directo de los gobiernos (como las tasas de interés o de cambio), y vi) al existir un rezago entre las medidas presupuestarias y su efecto en la deuda, las acciones de política para remediar resultados adversos suelen ser tardías.

**Reglas de gasto.** Su propósito es restringir el gasto primario, gasto total o gasto corriente, y tales límites pueden fijarse en términos de tasas de crecimiento, términos absolutos o como porcentaje del PIB. Además, se pueden combinar con condiciones macroeconómicas que determinen los propios límites, como el crecimiento del PIB o el nivel de deuda. En la misma línea, de acuerdo con Cordes et al. (2015) con frecuencia las reglas de gasto se combinan con reglas de balance en países avanzados y con reglas de deuda en países emergentes, otorgando a las autoridades un ancla nominal.

Este tipo de reglas presentan cuatro ventajas básicas: i) su comunicación es sencilla, pues el público comprende fácilmente el control del gasto; ii) su control es relativamente fácil, dado que el gasto es una variable que el gobierno puede controlar sin mayor complejidad (dependiendo del nivel de gasto discrecional del presupuesto); iii) brindan una guía operativa clara a la hora de presupuestar, y iv) ponen un coto al déficit público, dado que controlar el gasto es controlar la fuente principal de sesgos deficitarios. No obstante, al igual que en el caso anterior, estas reglas

también tienen desventajas, entre las que se cuentan: i) pueden provocar cambios negativos en la distribución del presupuesto; si el objetivo es el gasto total pueden sacrificarse los gastos de capital para cumplir la regla; ii) si no están bien definidas y controladas pueden dar lugar a la “contabilidad creativa”; iii) en términos de sostenibilidad, pueden perder efectividad al no disponer de una cobertura amplia de las instituciones del sector público;<sup>13</sup> iv) su efectividad también depende de la dinámica de los ingresos,<sup>14</sup> por lo que suelen acompañarse con reglas de ingreso o de déficit, y v) las reglas de gasto que se definen en términos de porcentaje del PIB, pueden volverse procíclicas.

**Reglas de ingreso.** Las reglas ligadas a la evolución de los ingresos se utilizan menos por el poco grado de control que tiene el gobierno sobre dicha evolución, ya que se encuentra vinculada a la coyuntura económica, y porque carecen de vinculación directa con la deuda y de carácter anticíclico. Este tipo de reglas determinan máximos y mínimos para los ingresos fiscales y su rol principal es potenciar la recaudación y evitar las cargas tributarias excesivas. Además, suelen restringir el uso corriente de los ingresos extraordinarios (*windfall revenues*).<sup>15</sup>

Como en los casos anteriores, también presentan desventajas. Primero, y a pesar de que la limitación de impuestos puede generar cierta certidumbre tributaria en el mediano plazo, hay que decir que estas reglas no garantizan la

<sup>13</sup> También debería incluirse a las empresas o entidades públicas que constituyen un riesgo fiscal mediante un indicador simple de solvencia; por ejemplo, la razón de deuda para los activos de cada empresa o entidad.

<sup>14</sup> Lo que podría resultar importante para los países que no disponen de una carga tributaria adecuada.

<sup>15</sup> Debe considerarse que una visión más amplia de la presión fiscal desarrollada por el BID y el CIAT incluye los ingresos por contribuciones a la seguridad social privadas o actuariales y los ingresos por recursos naturales (Barreix et al., 2017)

**CUADRO 2.1. Definición, características, ventajas y desventajas de cada tipo de regla fiscal**

Tipo de regla	Definición	Ventaja	Desventaja
<b>Balance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorpora un objetivo numérico para el balance fiscal, el balance estructural o el balance cíclicamente ajustado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vinculación directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas.</li> <li>No incentiva la disciplina fiscal en etapas de expansión.</li> <li>Sencillez en el caso del balance sin ajustar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede tener efectos procíclicos, aunque presenta una función estabilizadora cuando se define sobre el balance estructural o el balance cíclicamente ajustado.</li> <li>Presenta un alto riesgo de incumplimiento en episodios agudos de crisis.</li> <li>Incentiva la “contabilidad creativa”.</li> <li>Depende de variables que están fuera del control directo de los gobiernos.</li> <li>Sus métodos de cálculo son más complejos y debatibles.</li> <li>Dificultad para cuantificar el balance estructural o cíclicamente ajustado.</li> <li>Difícil de comunicar y controlar, para el caso del balance estructural o cíclicamente ajustado.</li> </ul>
<b>Deuda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establece límites explícitos a la relación entre deuda y PIB.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vinculación directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas.</li> <li>Sencillez.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede tener efectos procíclicos.</li> <li>Puede no ser creíble en episodios de fuerte crisis.</li> <li>Utilidad práctica limitada en el corto plazo por el rezago de las medidas de política para reflejarse en la deuda.</li> <li>Incentiva la “contabilidad creativa”.</li> <li>Depende de variables fuera del control directo de los gobiernos.</li> </ul>
<b>Gasto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estipula límites sobre el gasto total, primario o corriente. Estos límites pueden ser en términos absolutos, en tasas de crecimiento o como porcentaje del PIB.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sencillez.</li> <li>Es fácil de poner en funcionamiento.</li> <li>Representa una guía operativa clara.</li> <li>Se controla la fuente principal de sesgos deficitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si se define como porcentaje del PIB, puede volverse procíclica.</li> <li>Puede provocar cambios negativos en la composición del presupuesto.</li> <li>Incentiva la “contabilidad creativa”.</li> <li>Si la cobertura no es amplia, pierde efectividad.</li> <li>Su efectividad depende de la dinámica de los ingresos.</li> </ul>
<b>Ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La regla establece techos o pisos para los ingresos en términos absolutos o como porcentaje del PIB.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede mejorar la política y la administración tributaria.</li> <li>Evita cargas tributarias excesivas.</li> <li>Restringe el uso corriente de ingresos extraordinarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No está ligada a la sostenibilidad de las finanzas públicas ni tiene carácter anticíclico.</li> <li>En etapas expansivas puede inducir a un menor esfuerzo de la administración tributaria.</li> <li>Si la administración tributaria es débil, tiene poca efectividad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

sostenibilidad fiscal, ya que carecen de límites para el gasto, lo que debilita la credibilidad de la política fiscal. Asimismo, los aumentos de los ingresos en las etapas expansivas pueden inducir a relajamientos de la eficiencia de la administración tributaria, una condición que resulta difícil de revertir en las etapas recesivas. Finalmente, el monitoreo de los ingresos depende de manera crítica de la capacidad de la administración tributaria,

razón por la cual su uso no es recomendable en países con administraciones débiles.

El cuadro 2.1 presenta un resumen de las principales ventajas y desventajas de cada tipo de regla.

## Funciones de las reglas fiscales

Como ya se ha expresado, las reglas fiscales fueron creadas para contener el sesgo al déficit que

inherentemente tienen quienes están en el poder. Más aún, incluso cuando el presupuesto se encuentra balanceado, las reglas fiscales pueden ser beneficiosas, dado que los responsables políticos podrían haber distorsionado los incentivos a corto plazo para optar por una trayectoria fiscal de altos déficits en el presente a costa de una austeridad futura. La distorsión más común está relacionada con las preocupaciones de los políticos por su reelección (Alesina y Tabellini, 1990).

En suma, las reglas fiscales tratan de preservar la disciplina fiscal por medio de mecanismos tales como el compromiso y la señalización. Al mismo tiempo, las reglas pueden cumplir otras funciones, que van más allá de la disciplina fiscal, como proteger la inversión pública y la contribuir a la estabilidad financiero-monetaria. A continuación, se presenta una breve explicación de cada una de ellos.

### Mecanismos de disciplina fiscal

**Compromiso.** Las reglas pueden funcionar como una estrategia para el compromiso fiscal, imponiendo límites fiscales al gobierno y, por lo tanto, restringiendo la discrecionalidad fiscal (Alesina y Tabellini, 1990). También pueden permitir un proceso de consolidación fiscal más gradual, si la deuda es excesiva y la regla resulta creíble. Es el caso, por ejemplo, de Suecia, país donde luego de una crisis financiera a principios de los años noventa, y con el propósito de apoyar la consolidación fiscal, se adoptó una regla (1997) que tuvo éxito en restringir el crecimiento de los gastos y disminuir la deuda pública (Andersen, 2013). De esta forma, las reglas pueden corregir los incentivos de los responsables políticos al aumentar los costos de los déficits excesivos por medio de sanciones administrativas e imposiciones de obligatoriedad en el cumplimiento de la deuda. Lo importante es que el incumplimiento afecte la reputación de las autoridades, generando costos electorales.<sup>16</sup>

**Señalización.** En un contexto donde existen problemas de comunicación y acceso a la informa-

ción, las reglas también pueden ser una estrategia de señalización para mejorar la transparencia y revelar las preferencias y los planes fiscales del gobierno a los mercados públicos y financieros (Debrun y Kumar, 2007). Los gobiernos fiscalmente responsables pueden asimismo estar interesados en revelar su solvencia crediticia a los inversores a través de la aplicación de reglas que autoridades con menor disciplina y prudencia no podrían implementar.

### Mecanismos que exceden la disciplina fiscal

**Protección de la inversión.** Independientemente de que las reglas establezcan límites sobre el gasto, con frecuencia es conveniente diferenciar entre los diferentes capítulos de gasto público, en especial entre gasto de capital y gasto corriente, para evitar cambios negativos en la composición del gasto. Dos motivos fundamentales se encuentran detrás de esta distinción: primero, el ciclo presupuestario de inversión no tiene por qué coincidir con el ciclo económico; en segundo lugar, en los periodos de ajuste la inversión suele ser el elemento del gasto que sufre los mayores recortes, ya que es menos sensible política y socialmente, en comparación con gran parte de los gastos corrientes y las transferencias sociales (Ardanaz e Izquierdo, 2017).<sup>17</sup> Es evidente que esto va en detrimento de la capacidad productiva del país y, por lo tanto, del crecimiento potencial de la economía. Pero, además, representa un problema intergeneracional, pues la menor capacidad productiva deberá ser absorbida por las generaciones futuras. Estas razones sugieren la necesidad de proteger la inversión pública mediante límites

<sup>16</sup> Las sanciones pueden no ser efectivas; el punto clave es que quien detenta el poder pague un costo si pretende abusar del sistema mediante una política fiscal irresponsable.

<sup>17</sup> Para evidencia acerca del desempeño de distintas reglas sobre la inversión pública durante periodos de ajuste fiscal, véase Ardanaz et al. (2019).

acotados al gasto corriente (como se verá más adelante) en una región como América Latina y el Caribe (ALC), donde la infraestructura física es un factor limitante para el crecimiento de la productividad. Sin embargo, también existen problemas conceptuales, como el gasto (corriente) de educación, que puede considerarse como formación en capital humano, en especial en la era del conocimiento.

Otra alternativa que contempla esta distinción es la denominada “regla de oro”, que permite límites menos estrictos para la inversión, pero no para los gastos corrientes. Por ejemplo, el déficit solo está permitido cuando se trata de financiar gastos de capital, teniendo en cuenta su potencial impacto sobre el crecimiento futuro y el carácter plurianual del gasto en infraestructura. Sin embargo, tampoco esta regla se halla exenta de problemas e interrogantes: además de que no existe acuerdo respecto de cuáles se consideran gastos de capital (si se trata solo de infraestructura o también alcanza la educación y la salud), la segmentación de los objetivos por partidas siempre torna complejos el diseño y el control de las reglas, abriendo vías para la manipulación contable de sus efectos.

Por último, es necesario destacar que la inversión pública registra solamente el capital físico, cuando lo recomendable sería incluir también al capital humano, ya que la región tiene carencias muy serias. En efecto, entre 2006 y 2015 el gasto de educación pública en América Latina y el Caribe (ALC) ha sido en promedio del 4,8% frente al 5,1% para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en términos relativos similares, pero el ingreso per cápita de los países desarrollados de ALC fue más de cuatro veces superior en valores corrientes y más de 2,5 veces mayor en paridad de poder de compra, que el promedio de la región. Además, resulta perentorio mejorar la efectividad del gasto de educación, dado los bajos niveles de eficiencia registrados en ALC (Elacqua y Martínez, 2018). El margen para mejorar esta diferencia en términos

de recursos probablemente requiera de un esfuerzo especial, incluyendo una excepción a la regla de gasto, con el propósito de fortalecer la inversión en capital humano (educación) dentro de la economía del conocimiento.

**Estabilidad financiera y monetaria.** La implementación de una regla fiscal puede tener efectos positivos sobre la política monetaria y la estabilidad del mercado financiero. En efecto, cuando se cuenta con una política fiscal ordenada también se beneficia su credibilidad, lo que debería disminuir la incertidumbre de los mercados financieros y las primas de riesgo país, así como la volatilidad de estas últimas. Esto suele generar un círculo virtuoso, pues el gobierno obtiene acceso a créditos internacionales menos costosos. Por otro lado, en el mercado interno hay una menor presión sobre las tasas de interés, ya que el gobierno tiene menos necesidades de financiamiento y, por lo tanto, goza de un margen de maniobra mayor en el mercado de créditos. Esto evita que haya dominancia fiscal y, por lo tanto, la política monetaria tiene más control sobre la inflación. El gráfico 2.1 muestra las diferencias entre el riesgo soberano, medido por el Indicador de Bonos de Mercados Emergentes (*Emerging Markets Bonds Index* [EMBI, por sus siglas en inglés]),<sup>18</sup> y la inflación,<sup>19</sup> sugiriendo que podría haber efectos positivos de la regla fiscal.

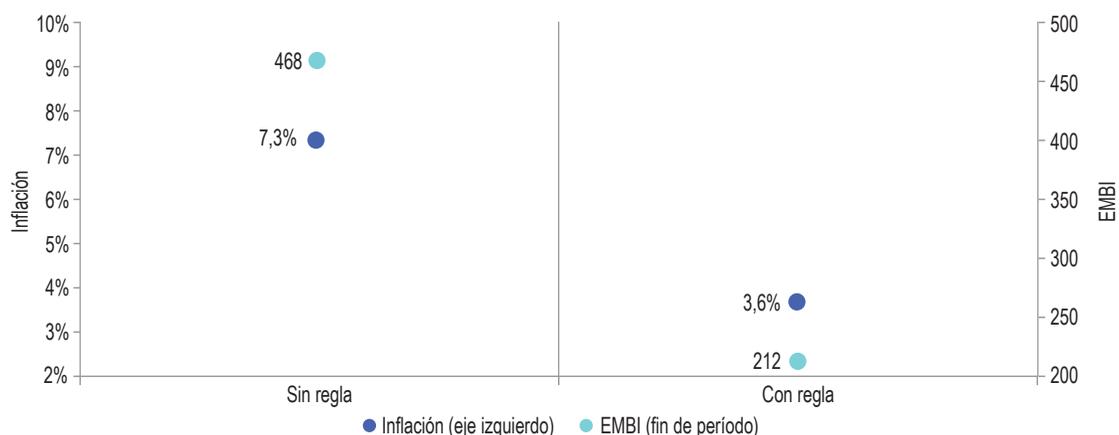
## La trilogía de la institucionalidad fiscal

Las reglas fiscales fortalecen su efectividad dentro de la fórmula de institucionalidad fiscal con la inclusión de dos elementos clave: el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP) y el Consejo Fiscal Independiente (CFI). El primero fortalece la consistencia temporal de la política fiscal,

<sup>18</sup> Se utilizó el EMBI del final de cada año para calcular los promedios.

<sup>19</sup> Inflación anual medida con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

**GRÁFICO 2.1. EMBI e inflación para países de América Latina y el Caribe, con y sin regla fiscal, promedio 2000–18**



Fuente: Elaboración propia con datos de Bloomberg (s/f) y FMI (2018).

dando un marco plurianual a las autoridades, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal de las políticas del gobierno. El segundo es un consejo integrado por expertos en materia macrofiscal que, de forma independiente, monitorea constantemente la aplicación de la política fiscal. Este consejo cumple un papel de vigilancia de las autoridades para evitar sesgos deficitarios y garantizar la integridad de la contabilidad fiscal. A continuación, se explican las generalidades de estas dos instituciones fiscales (las que, junto con la regla, conforman la denominada “trilogía fiscal”), así como su importancia en el marco del funcionamiento de las reglas fiscales.

### Consistencia de mediano y largo plazo

La regla fiscal y el presupuesto se ven fortalecidos con el uso de los Marcos Fiscales de Mediano y Largo Plazo (MFMP),<sup>20</sup> ya que los MFMP traducen los objetivos y las restricciones macrofiscales en presupuestos agregados y programas detallados de gasto que responden a prioridades estratégicas. Un MFMP bien implementado implica que el gasto público se vea limitado por la disponibilidad de recursos, la asignación del presupuesto responda a prioridades estratégicas y los

servicios públicos sean proporcionados de manera costo-eficiente (Banco Mundial, 2013). Más aún, los MFMP configuran una importante herramienta para alcanzar los grandes objetivos de la administración del gasto público,<sup>21</sup> por lo que guardan una relación de complementariedad con las reglas fiscales, cuyas definiciones determinan tanto los objetivos presupuestarios como las metas fiscales. Además, la inconsistencia intertemporal de las autoridades en el poder puede no ser detectada cuando los marcos fiscales no están bien confeccionados.

Los MFMP pueden dividirse en tres tipos, dependiendo del nivel de detalle que alcancen (véase el diagrama 2.1).<sup>22</sup> En primer lugar están

<sup>20</sup> En esta sección se utiliza la expresión “Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo” como el término general para englobar a los Marcos Macro Fiscales, los Marcos Presupuestarios y los Marcos de Desempeño. Dentro de los términos generales utilizados se encuentran los Marcos de Gasto de Mediano Plazo (Banco Mundial, 2013) y los Marcos de Mediano Plazo (Filc y Scartascini, 2007).

<sup>21</sup> Específicamente, los grandes objetivos de la administración del gasto público son la disciplina fiscal, la priorización y la eficiencia técnica (Campos y Pradhan, 1996).

<sup>22</sup> Es importante mencionar que los términos utilizados para cada nivel de detalle podrían no coincidir

los **Marcos Macro Fiscales de Mediano Plazo (MMMP)**; Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) mencionan que en este nivel el MFMP suele contener análisis de sostenibilidad de deuda, proyecciones de variables macroeconómicas y fiscales a mediano plazo, así como la estrategia macrofiscal de las autoridades. Estas proyecciones son clave para determinar los objetivos de la deuda, el déficit y el gasto de mediano plazo. Las proyecciones que alimentan los MMMP pueden ser elaboradas por el mismo ministerio de Hacienda, o utilizar pronósticos macroeconómicos independientes de instituciones con probada credibilidad técnica. Tales pronósticos deben estar sujetos al escrutinio de un ente fiscalizador, como una oficina de contraloría autónoma, un consejo fiscal (del que se hablará más adelante) u otro ente consultivo similar.

En el segundo nivel de detalle se encuentran los **Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo (MPMP)**, los cuales contienen tanto las proyecciones macrofiscales de los MMMP como las proyecciones de gasto para las unidades administrativas. La implementación de una política comprende programas y acciones que se llevarán a cabo en un plazo mayor a un año y, por lo tanto, tendrán consecuencias sobre los costos de años futuros, y ahí es donde radica la importancia del MPMP (Vega, 2012). Este instrumento permite mapear una trayectoria de gasto que sea consistente con los objetivos de disciplina fiscal dictados por mecanismos tales como las reglas fiscales o por los objetivos de la administración de turno. De esta forma, no solo se incrementan las chances de dar cumplimiento a los objetivos fiscales, sino que las agencias de gasto<sup>23</sup> pueden definir sus planes de gasto en función de las proyecciones de mediano plazo.

Por último, en el nivel más detallado se encuentran los **Marcos de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)**, donde se incluyen elementos presupuestarios en materia de programas y resultados esperados. Este tipo de marco fiscal requiere de una gran capacidad de la agencia gubernamental encargada de presupuestar y, por lo

tanto, debe contar con herramientas bien desarrolladas, incluidos el **Presupuesto Plurianual (PP)** y las metodologías de presupuestación excepcionales, como la **Presupuestación Base Cero (PBC)**.<sup>24</sup> Además, es usual que los MGMP se enfoquen en los resultados de los programas que se financian, razón por la cual cuentan con indicadores para evaluar el desempeño del gasto y alinear los incentivos. Por último, parece importante incluir dentro de la asignación del gasto algunas buenas prácticas, como el uso de mediciones de impacto de las políticas que se están financiando, el análisis costo beneficio (ACB) y las prácticas de Presupuestación por Resultados (PpR) mediante modelos causales bien especificados, entre otras.<sup>25</sup>

En términos generales, dentro de los objetivos que persiguen los MFMP se encuentran la disciplina fiscal, la estabilidad macrofiscal, la asignación estratégica de recursos y la gestión operativa eficiente. Un MFMP correctamente implementado genera credibilidad por parte de los agentes económicos, lo que se traduce en una mayor predictibilidad de las cuentas públicas y contribuye a la estabilidad macrofiscal, dentro de los límites determinados por la regla. En especial, se trata de limitar las asimetrías de información entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, por una parte, y entre las autoridades y los votantes, por

---

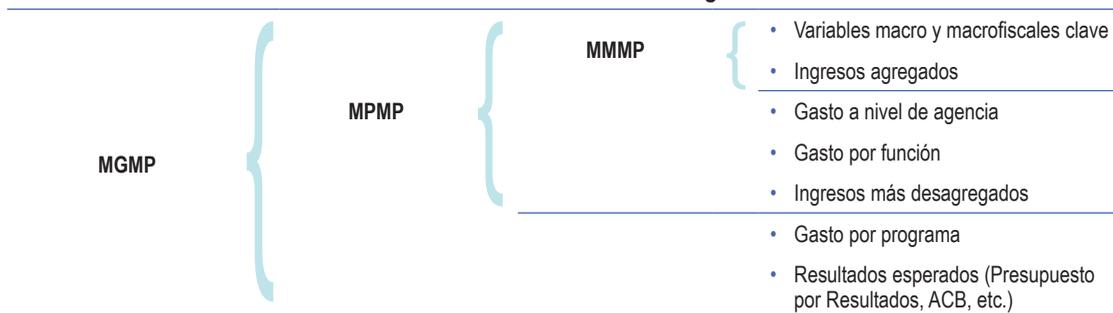
exactamente con los recogidos por otros autores. Sin embargo, tampoco existe consenso en la literatura para la denominación de los marcos fiscales, de manera que los términos aquí presentados (basados en Filc y Scartascini, 2007, y Banco Mundial, 2013) pueden tomarse como una propuesta para homogenizar los conceptos básicos en esta materia.

<sup>23</sup> Por agencias de gasto se hace referencia a unidades gubernamentales que trabajan con objetivos comunes; por ejemplo, ministerios, departamentos, institutos y otros.

<sup>24</sup> Se recomienda consultar a Durán et al. (2018) para conocer la experiencia de México en la implementación de dicha metodología y las lecciones aprendidas.

<sup>25</sup> Para un análisis sobre la manera de mejorar el gasto público, véase Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

**DIAGRAMA 2.1. Clasificación de Marcos Fiscales de Mediano Plazo según el nivel de detalle informativo**



Fuente: Basado en Filc y Scartascini (2007).

la otra. En otras palabras, en el supuesto de un escenario sin MFMP, la información disponible para la toma de decisiones de los agentes económicos se vuelve escasa, generando un mayor nivel de incertidumbre. Por lo tanto, la complementariedad es el factor que asegura la estabilidad macrofiscal existente entre la regla fiscal y el MFMP.

Los objetivos de asignación estratégica de recursos y eficiencia técnica van de la mano con ofrecer más y mejores bienes públicos. En este sentido, los MFMP presentan algunos beneficios importantes, los que de acuerdo con el Banco Mundial (2013) son: i) introducen realismo presupuestario; ii) dirigen el gasto hacia metas y estrategias sectoriales de mediano plazo; iii) empoderan las agencias de gasto, iv) destinan a los presupuestos asignaciones para varios años (Presupuesto Plurianual); v) relacionan los presupuestos con los resultados, y vi) generan mayor transparencia fiscal y rendición de cuentas.

**Implementación.** Cabe destacar que la implementación de este instrumento (MFMP) cuenta con desafíos que las autoridades deben identificar para abordarlos de manera correcta. Efectivamente, en la medida en que instrumentar este tipo de herramientas reviste cierta complejidad, se requiere tomar en consideración algunos aspectos clave, como la necesidad de determinar el tamaño de cada presupuesto, asegurar que los planes sectoriales utilicen supuestos comunes, permitiendo la

comparación de sus costos, y lograr compensaciones equilibradas entre los diferentes sectores e instituciones (Vega, 2012).

Frente a esta situación, surge el interrogante de cuál será **el nivel de gobierno al que se dará cobertura**. Para un país que comienza a aplicar este instrumento la pregunta no es trivial, ya que podría existir un *trade-off* entre su capacidad operativa y el nivel de gobierno que desee abarcar. De acuerdo con el Banco Mundial (2013), una cobertura amplia de gobierno es más efectiva, ya que un MFMP con cobertura acotada al gobierno central, por ejemplo, alcanzaría solo las transferencias para el resto del sector público, dejando fuera del control a las demás partidas de gasto, que pueden ser importantes, en tanto que si fuera a nivel de todo el sector público debería incluir el destino (tipo de gasto) de esas transferencias en el organismo que la recibió. No obstante, si la autoridad encargada de la presupuestación no tiene capacidad para controlar tantas líneas de gasto, brindando cobertura a un nivel de gobierno amplio, podría redundar en un esfuerzo infructuoso. Por todo ello, parece más recomendable ir ampliando el nivel de cobertura de manera gradual.

Siguiendo el análisis de cobertura, suele cuestionarse la inclusión del gasto discrecional, que se encuentra dentro de los márgenes de control de las autoridades presupuestarias. Sin embargo, y de acuerdo con el Banco Mundial (2013),

en principio se deberían cubrir todos los programas de gasto, puesto que la práctica de distinguir entre gasto discrecional y no-discrecional quita fuerza al impacto del MFMP en los resultados fiscales; en otras palabras, puede afirmarse que entre mayor sea la cantidad de gasto excluida del escrutinio del marco fiscal, menor será la ganancia de eficiencia en el proceso presupuestario.

Otra de las preguntas que no resultan triviales tiene que ver con cuál es el **período de tiempo** que debe abarcar el MFMP y con cuánta frecuencia debe ser revisado. De acuerdo con la evidencia, por lo general estos marcos abarcan entre tres y cuatro años, período en el que es usual que el primer año coincida con el presupuesto anual, el segundo funcione con un presupuesto determinado (presupuestación plurianual), y el tercer y cuarto año sean indicativos de lo que se estaría gastando si las políticas gubernamentales y las proyecciones macrofiscales se mantuvieran invariantes. De manera que es frecuente que el contenido de los MFMP, desde el tercer año en adelante, sea revisado en función de los cambios del entorno macroeconómico o la inclusión y/o eliminación de programas por la adopción de políticas públicas, al tiempo que el contenido del segundo año se utiliza como base para el presupuesto del año siguiente.

**Requerimientos.** Para los países que recién están adoptando un MFMP, existen algunos determinantes que se deben ser tomados en consideración. En particular, el Banco Mundial (2013) señala cuatro elementos clave para promover una adopción exitosa de este tipo de marcos: i) compromiso con un nuevo enfoque de presupuestación, ii) adaptabilidad organizacional y técnica, iii) políticas macrofiscales e instituciones apropiadas, y iv) buenos sistemas presupuestarios y reformas apropiadas de gestión financiera pública. Asimismo, se podría agregar el problema de la iniciativa parlamentaria sobre el gasto, incluida la obligatoriedad de compensación mediante nuevos recursos o la reducción de otras partidas.

El **compromiso con un nuevo enfoque de presupuestación** tiene que contar con apoyo político concreto<sup>26</sup> para evitar que los gobiernos aprovechen su posición y adopten comportamientos oportunistas con el fin de beneficiar a su base electoral (*constituency*). Tiene que haber una buena disposición para aceptar que existen prioridades sectoriales y que los presupuestos no deben ser vistos como pisos para incrementar el gasto, sino más bien como techos para, eventualmente, recortarlos.

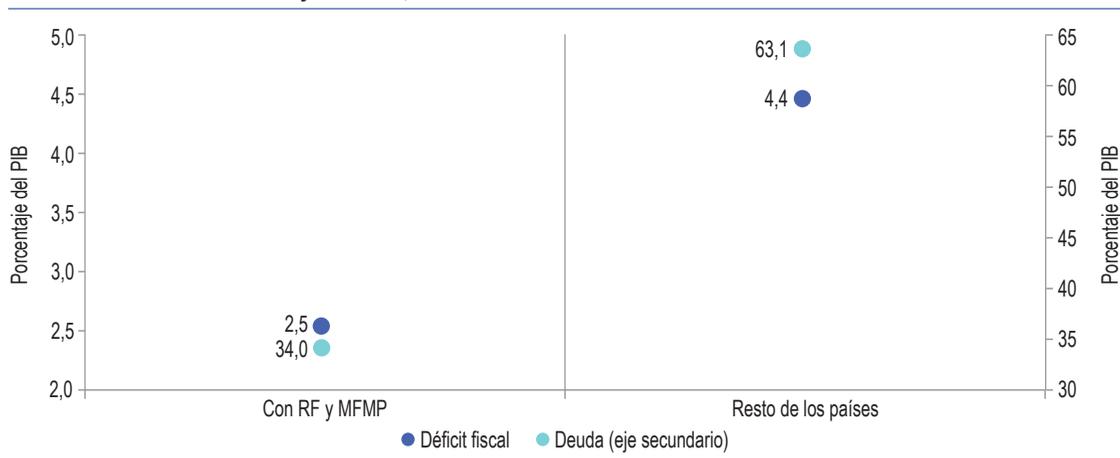
La **adaptabilidad organizacional y técnica** hace referencia a que la implementación de un MFMP tiene que venir acompañada de la capacidad de la autoridad encargada de la presupuestación, así como de las agencias ejecutoras del gasto del nuevo esquema presupuestario. Además, se debe asegurar que el personal cuente con el conocimiento técnico necesario para elaborar este marco fiscal, en particular los desafíos que involucran la modelación macrofiscal, los pronósticos de ingresos y el análisis de costos.

La introducción de un MFMP tiene que poder apoyarse en **políticas macrofiscales e instituciones apropiadas** que guíen y monitoreen las acciones tomadas dentro del propio marco. En efecto, su adopción puede resultar difícil en contextos de grandes desbalances e inestabilidad, en los que los hacedores de política toman decisiones que se basan más en las necesidades de corto plazo que en los problemas estructurales de largo plazo. De acuerdo con el Banco Mundial (2013), el MFMP puede ser visto como un mecanismo para realizar una consolidación fiscal únicamente cuando existen sistemas de presupuestación que apoyen dicha consolidación. Cuando no es

---

<sup>26</sup> Este apoyo debe manifestarse de la misma forma en que deben ser construidas las reglas y las instituciones que las respaldan, esto es, garantizando (en el caso de las reglas e instituciones, mediante el diseño) que el gobierno que transgrede las reglas pague costos políticos significativos. La mera declaración de apoyo político tiene efectos prácticamente nulos.

**GRÁFICO 2.2. Deuda y déficit del sector público no financiero como porcentaje del PIB, promedio para países de América Latina y el Caribe, 2015–17**



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI (Art. IV, varias ediciones) y FMI (2017).

Nota: Países con regla fiscal (RF) y MFMP: Chile, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú.

así, su éxito puede verse disminuido. Por estas razones, se debe contar con **buenos sistemas presupuestarios y reformas apropiadas de gestión financiera pública**, puesto que la visión de mediano plazo y la coordinación entre las agencias ejecutoras del gasto son esenciales para el éxito del MFMP. Por último, vale la pena advertir que muchos de los cambios que se requieren en las líneas de gasto pueden no ser llevados a cabo por la incapacidad de implementación de las instituciones. En ese sentido, metodologías como Presupuestación Base Cero (PBC) y Presupuestación por Resultados (PpR) pueden convertirse en buenas herramientas para dar respuesta a tales necesidades de los gobiernos.

### Los MFMP y los resultados fiscales

Los países de América Latina y el Caribe han experimentado una oleada de adopción de MFMP. De acuerdo con el Banco Mundial (2013), 11 países de ALC han implementado un MFMP, mientras que Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015) identifican un número de 21 países en los que se reporta algún tipo de MFMP. Sin embargo,

Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) mencionan que solamente 10 países tienen el MFMP publicado y que su nivel de desarrollo es muy heterogéneo: mientras que algunos tienen un marco de pocas páginas, y solo con proyecciones macrofisciales, otros disponen de extensos reportes que analizan los riesgos fiscales y la sostenibilidad de la deuda. Los datos para ALC sugieren que los países que cuentan con una regla fiscal y un MFMP tienen en promedio un mejor balance fiscal (déficits menores en un 74% en aquellas economías con regla fiscal) y una deuda menor (85% menor que los países que no tienen reglas) que el promedio del resto de los países de la región (gráfico 2.2).<sup>27</sup>

Como ya se mencionó, el objetivo principal de los MFMP es extender el horizonte de planificación hacendaria más allá del corto plazo, por lo que desde ese ángulo funcionan como anclas para que los gobiernos se comprometan con las metas fiscales, apoyando así los objetivos presupuestarios. Todo esto está fuertemente vinculado

<sup>27</sup> Sin embargo, para establecer una relación de causalidad, se requiere la realización de más estudios en la región.

con las reglas fiscales, que, precisamente, están llamadas a establecer los objetivos presupuestarios y las metas fiscales. En efecto, los países que han adoptado un MFMP han mejorado su posición fiscal en un promedio de más de 2 puntos porcentuales del PIB y las etapas más avanzadas de dichos marcos (por ejemplo, los marcos de gasto con metas a nivel de programas) han sido asociadas con una menor volatilidad del gasto público social (Vlaicu et al., 2014).

Mientras que las bondades de un MFMP bien elaborado aumentan las chances de cumplimiento de la regla fiscal, facilitando el control directo del gasto, la regla proporciona restricciones que definen hasta qué límites se puede mover el presupuesto. Además, estos marcos permiten mejorar la priorización del gasto y fomentar un buen desempeño del gobierno. Es otras palabras, a partir de las restricciones determinadas por las reglas fiscales, los encargados de política deben realizar una revisión del gasto a través de sectores, programas y proyectos para establecer la mejor forma de direccionarlo, por ejemplo, alcanzando las metas de desarrollo de mediano plazo al mismo tiempo que se cumple con la restricción que impone la regla. Por todo ello, se los considera una herramienta adecuada para la política pública.

En conclusión, un MFMP bien diseñado permite elaborar presupuestos anuales creíbles, proveer proyecciones macrofiscales de mediano plazo más precisas y entender el origen y la dimensión de los riesgos fiscales. Por lo demás, también emite alertas tempranas sobre la sostenibilidad de las políticas en curso, permitiendo implementar correctivos (Banco Mundial, 2013). Estas cualidades no son menores, puesto que un MFMP fortalece, como se dijo, la credibilidad y predictibilidad de la política fiscal, disminuyendo así la incertidumbre de los agentes económicos. Esto coadyuva a mitigar las dos grandes dificultades que presentan los presupuestos plurianuales (PP): i) como están basados en previsiones de ingresos, con el tiempo suelen tener errores crecientes de estimación, y ii) en la medida en que disponen la autorización de

un tope para gastar, se constituyen en un piso para los reclamos de los grupos de interés, incluidos los relativos a los gastos tributarios, en las rendiciones de cuentas anuales (Martirene, 2007). Vale la pena recordar que un presupuesto anual es básicamente una estimación de ingreso acompañada de una autorización máxima de gasto. Ahora bien, considerando la volatilidad de la región (sobre todo por la dependencia de los *commodities*) y la incertidumbre financiera y comercial global, tal vez sería más efectivo reducir el plazo de los presupuestos plurianuales a tres años (móviles),<sup>28</sup> por ejemplo, y contar con un MFMP con proyecciones robustas a cuatro años.

### Control y monitoreo: el Consejo Fiscal Independiente

Los beneficios de combinar una regla fiscal con el MFMP se refuerzan con la inclusión de un control y monitoreo imparcial por medio de un Consejo Fiscal Independiente (CFI).<sup>29</sup> En efecto, Beetsma et al. (2018) han hallado que los CFI mejoran el cumplimiento de las reglas de balance y de gasto, al tiempo que mejoran la precisión de las proyecciones macroeconómicas.

Los objetivos de esta institución son potenciar el compromiso con las finanzas públicas sostenibles y prevenir sobre los posibles riesgos. Es decir que su rol es velar por el cumplimiento de la regla fiscal, razón por la cual un elemento clave es que se encuentre integrado por técnicos

<sup>28</sup> Es importante que sean tres años móviles, esto es, que los tres años futuros estén continuamente actualizados por la ejecución presupuestaria y las leyes que se aprueben.

<sup>29</sup> El CFI también se puede complementar con un Consejo de Productividad. Se trata de una institución independiente encargada de acompañar y vigilar el proceso de priorización del gasto, en función de las prioridades de desarrollo del país y la evidencia empírica. Este consejo debe estar conformado por investigadores con experiencia y capacidad técnica probada en políticas públicas.

independientes con los conocimientos y capacidades necesarios. Además de lo anterior, Beetsma et al. (2018) señalan que los CFI también pueden desempeñar otras funciones: i) revisar las estimaciones de los parámetros básicos para el programa financiero y las variables macroeconómicas y fiscales, ii) interactuar con los involucrados clave en el proceso presupuestal y el MFMP que lo acompaña, iii) elevar los costos de reputación de las decisiones financieramente irresponsables, y iv) monitorear el cumplimiento y evaluación de la regla fiscal, lo cual probablemente constituya su función cardinal.

La efectividad de estos consejos dependerá de factores fundamentales como la autonomía y el alcance de sus mandatos, la difusión del análisis y la reputación técnica de sus integrantes. La evidencia muestra que la revisión de proyecciones macroeconómicas reduce los sesgos de estimación, lo que pone de manifiesto que los CFI complementan pero no sustituyen a las demás instituciones presupuestarias (González, 2016). Asimismo, es recomendable que la independencia de los consejos fiscales se encuentre asegurada por medio de garantías legales y operacionales, lo que permitirá un desempeño efectivo a través de los ciclos políticos, mitigando la influencia del gobierno y los grupos de interés (Debrun et al., 2013).

En el fondo, el CFI tiene el espíritu de un órgano supervisor de la ejecución de la política fiscal, como si se tratase de una superintendencia regulatoria, aunque en la práctica su función se encuentra limitada a la parte técnica por un problema de economía política: los congresos son reacios a ceder poder en materia tributaria y de gasto público, en función de los intereses de sus electores. En otras palabras, los consejos fiscales pueden monitorear y asesorar en pro de la sostenibilidad y transparencia fiscal, pero están impedidos de hacer política fiscal. Más aún, si bien están abocados a monitorear el cumplimiento de la regla y garantizar su integridad contable, deben abstenerse completamente de hacer juicios de mérito sobre las partidas presupuestarias.

A continuación, se reseñan las experiencias de Chile, Colombia, Paraguay, Perú y México con esta institución.

**Chile** instituyó el Consejo Fiscal Asesor en el año 2014, varios años después de adoptar la regla de balance estructural, evidenciando un claro compromiso con la búsqueda de transparencia fiscal, lo que se tradujo en la creación de organismos consultivos incluidos en las buenas prácticas internacionales que aconsejan sobre la existencia de estas instancias formales entre el sector público y el Estado. Con el paso del tiempo, este consejo fiscal ha mejorado, habiendo sido aprobada recientemente la solicitud de creación de un nuevo consejo, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA).<sup>30</sup> Este sustituye al Consejo Fiscal Autónomo creado en 2013, el cual, sin embargo, ha demostrado su compromiso y cumplimiento de las funciones establecidas en el decreto, convirtiéndose en una referencia para otros países.

En 2012, **Colombia** creó el Comité Consultivo para la Regla Fiscal, disponiendo que su objetivo principal fuera la evaluación del cumplimiento de la regla fiscal. Este consejo regularmente publica metodologías, estimaciones y detalles técnicos que son consistentes con las metas, los límites y las características establecidas en la ley. Desde 2013 ha emitido actas periódicamente, pronunciándose sobre el cumplimiento de la regla.

El Consejo Fiscal Asesor de **Paraguay** fue introducido durante el año 2016, y su objetivo consiste en colaborar con el estudio, el análisis y la emisión de recomendaciones en materia de deuda pública y resultado fiscal. A diferencia de los casos de Chile y Colombia, no existe evidencia de que realice informes sobre el seguimiento de la

<sup>30</sup> El Consejo Fiscal Autónomo fue creado y su constitución publicada oficialmente el 16 de febrero del 2019 reemplazando al Consejo Fiscal Asesor que había sido creado mediante el Decreto Núm. 545 del 30 de abril de 2013 del Ministerio de Hacienda. Este consejo ha sido creado como un organismo autónomo, de carácter técnico y consultivo, y se encuentra dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

deuda y los resultados fiscales, si bien se ha pronunciado a través de recomendaciones para las autoridades económicas.

Una cuarta experiencia internacional analizada es el caso de **Perú**, país que en 2015 creó un Consejo Fiscal con el objetivo principal de contribuir al análisis técnico independiente de la política macrofiscal, fortaleciendo asimismo la transparencia e institucionalidad en el manejo de las finanzas públicas. El consejo dispone de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas, permitiéndole disponer de los datos que considere relevantes para realizar sus informes. En contraste con el caso de Paraguay, el CFI de Perú cuenta con un sitio web; en dicha página, a partir de 2016 se han venido publicando las actas que emite en cada sesión a propósito de los objetivos establecidos, dando así cumplimiento a su función.

El cuadro 2.2 sintetiza las principales funciones y la fecha de creación de consejos fiscales a nivel mundial.

Finalmente se encuentra el caso de **México**, el cual en 1998 y a diferencia de los anteriores países, estableció una Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados que cuenta con

una serie de objetivos, incluido el análisis de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda, y tiene un compromiso explícito con la emisión de informes. En la página web de esta unidad de estudios pueden encontrarse diversos documentos (desde 1999 en adelante) que proporcionan información pública relacionada con la economía del país.

A modo de corolario, vale la pena señalar que es importante que en América Latina se refuercen estas dos instituciones (el MFMP y el CFI) con miras a mejorar el cumplimiento de las reglas fiscales y fortalecer la estabilidad hacendaria en un mayor horizonte temporal. Se debe brindar mayor contenido a los MFMP: proyectar a plazos más largos; incluir el análisis de riesgos fiscales y acompañar obligatoriamente al presupuesto. En este sentido, la creación del Consejo Fiscal, en su doble función de vigilancia y asesoramiento, no solo mejorará el cumplimiento de la regla, sino que también contribuirá a elaborar presupuestos y MFMP más robustos y creíbles.

## Conclusiones y recomendaciones

Las reglas fiscales resilientes han dado resultados positivos en términos de deuda, déficit, ahorro

### DIAGRAMA 2.2. La trilogía institucional de la disciplina fiscal



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 2.2. Nombre, inicio de actividad y funciones de los consejos fiscales, por país**

País	Nombre	Inicio de actividad (año)	Funciones			
			Análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo	Previsiones macroeconómicas y fiscales	Seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales	Apoyo a la legislatura en el análisis de presupuesto
Australia	Parliamentary Budget Office	2012	●			●
Austria	Fiscal Advisory Council	1970	●	■	●	
Bahamas	Consejo de la Responsabilidad Fiscal	2018	●	●	●	
Bélgica	Federal Planning Bureau	1989	●		●	
Canadá	Parliamentary Budget Office	2008	●	□		●
Dinamarca	Danish Economic Council	1962	●	□	●	
Eslovaquia	Council for Budget Responsibility	2011	●		●	
España	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	2014	●	■	●	
Estados Unidos	Congressional Budget Office	1974	●	□		●
Finlandia	National Audit Office of Finland	2013	●	■	●	
Francia	High Council of Public Finance	2013		■	●	
Irlanda	Irish Fiscal Advisory Council	2011		■	●	
Italia	Parliamentary Budget Office	2014	●	■	●	●
Países Bajos	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945	●	●		●
Portugal	Portuguese Public Finance Council	2012	●	■	●	
Reino Unido	Office for Budget Responsibility	2010	●	●	●	
Suecia	Swedish Fiscal Policy Council	2007	●	■	●	
Chile	Consejo Fiscal Asesor	2014	●	●	●	●
Colombia	Comité Consultivo para la Regla Fiscal	2012	●	●	●	
Paraguay	Consejo Fiscal Asesor	2016	●	●	●	●
Perú	Consejo Fiscal	2015	●	●		●
México	Unidad de Estudios de Finanzas Públicas	1998	●	●	●	●

Fuente: Elaboración propia con base en los distintos decretos y leyes de cada país, y en Von Trapp et al. (2016).

● Evalúa proyecciones, supuestos y metodología; ■ Solo evalúa proyecciones; □ Evalúa proyecciones, supuestos y metodología, y prepara escenarios alternativos.

público, riesgo país (EMBI) e inflación en América Latina. Ellas *per se* tienen el potencial de mejorar el desempeño fiscal. Sin embargo, para alcanzar un verdadero compromiso político-cultural con la sostenibilidad de las finanzas públicas es recomendable servirse de la trilogía institucional de la disciplina fiscal, complementando la regla con la supervisión técnica de un CFI y un MFMP elaborado con proyecciones sistemáticas y claras, que responda a la asignación de recursos según las prioridades estratégicas de la política fiscal. Asimismo, es importante que las reglas fiscales cuenten con la debida flexibilidad para enfrentar escenarios adversos, razón por la cual se necesita incluir una normativa clara que rijan la excepcionalidad, en especial en los casos de recesión económica o situaciones accidentales (por ejemplo, los desastres naturales), así como los mecanismos de corrección necesarios, determinando las metas y los periodos de ajuste para los agregados de la regla.

En relación a los países con gran riqueza de recursos naturales, sean renovables (hidroelectricidad u obra logística como el Canal de Panamá) o no renovables (petróleo, minería), es necesario conveniente incluir un componente que refleje los cambios de los precios en el ciclo, asociado a la creación de un fondo de estabilización con normas de gestión transparentes. Además, también

es posible que los diseños de reglas fiscales cuenten con un ajuste del ciclo económico.

Por otra parte, en el caso de países con bajos niveles de inversión pública o tendencia a reducir tal inversión (ajuste) en periodos de bajo crecimiento o recesión, parece particularmente útil establecer restricciones al crecimiento del gasto corriente, dejando fuera el gasto de capital, a partir de parámetros estructurales de la economía o que se encuentren ligados a la sostenibilidad fiscal, como el promedio de crecimiento del PIB y/o el nivel de endeudamiento. No menos importante es tomar en consideración los mecanismos de gestión de la regla fiscal. Así, se requiere de una adecuada fiscalización por parte de entes independientes —como el CFI— para evitar la “contabilidad creativa” y asegurar la aplicación precisa de la regla mediante la corrección de las estimaciones de los parámetros con los que se construyen los presupuestos que determinan sus agregados, complementados por un marco macrofiscal detallado de mediano plazo que se actualiza con cada presupuesto anual. Finalmente, para implementar eficazmente una regla fiscal y sus instrumentos complementarios, uno de los aspectos más relevantes consiste en contar con el apoyo político de la autoridad correspondiente y un consenso generalizado sobre la importancia de mantener la disciplina fiscal.

## Referencias

- Alesina, A. y G. Tabellini. 1990. Voting on the Budget Deficit. *The American Economic Review*, 80 (1): 37-49.
- Andersen, T. M. 2013. The Swedish Fiscal Policy Framework and Intermediate Fiscal Policy Targets. *Swiss Society of Economics and Statistics*, 149 (2) 231-248.
- Ardanaz, M. y A. Izquierdo. 2017. Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times? Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0000847>.
- Armendáriz, E. y H. Carrasco. 2019. El gasto en inversión pública de América Latina: Cuánto, quién y en qué. Documento para discusión Núm. 697. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2013. Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/354601468330959258/pdf/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.pdf>.
- Barreix, A., L. Corrales, S. Díaz y C. Garcimatín. 2017. Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0000879>.
- Beetsma, M. R. M., M. X. Debrun, X. Fang, Y. Kim, V. D. Lledo, S. Mbaye y X. Zhang. 2018. Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/03/23/Independent-Fiscal-Councils-Recent-Trends-and-Performance-45726>.
- Bloomberg. s/f. Información del sitio web. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/markets/economics>.
- Campos, E. y S. Pradhan. 1996. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Documento de trabajo Núm. 1646. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/481221468774864173/Budgetary-institutions-and-expenditure-outcomes-binding-governments-to-fiscal-performance>.
- Caselli, F., L. Eyraud, A. Hodge, F. D. Kalan, Y. Kim, V. Lledo, S. Mbaye, A. Popescu, W. H. Reuter, J. Reynaud, E. Ture y P. Wingender. 2018. Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability. Documento de antecedentes técnicos. Nota para discusión del FMI. Washington, D.C.: FMI.
- Cordes, T., T. Kinda, P. Muthoora y A. Weber. 2015. Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? Documento de trabajo WP/15/29. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>.
- Cottarelli, C. (coord.). 2009. Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Debrun, M. X., y M. M. S. Kumar. 2007. The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence. Documento de trabajo Núm. 7-171. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Discipline-Enhancing-Role-of-Fiscal-Institutions-Theory-and-Empirical-Evidence-21097>.
- Debrun, X., T. Kinda, T. Curristine, L. Eyraud, J. Harris y J. Seiwald. 2013. The Functions and Impact of Fiscal Councils. Documento de políticas 16. Washington, D.C.: FMI.
- Durán, R., A. Barreix, L.F. Corrales y A. Rasteletti. 2018. Reingeniería del presupuesto de egresos de la federación en México: La experiencia de un presupuesto base cero moderno. Documento para discusión Núm. 595. Washington, D.C.: BID.

- Elacqua, G. y M. Martínez. 2018. “El gasto en educación: cuando cada centavo cuenta”. En: A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (eds.), *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, pp.183–213. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Filc, G y C. Scartascini. 2007. Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina. Documento para discusión. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Los-marcos-de-mediano-plazo-Scartascini.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2017. Base de datos de reglas fiscales. (Marzo.) Washington, D.C.: FMI.
- . 2018. *Panorama Económico Mundial (WEO)*. (Octubre.) Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>.
- González, H. 2016. Consejos fiscales: Experiencia internacional y lecciones para Chile. Libertad y desarrollo. Serie Informe Económico 259. (Septiembre.) Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/01/SIE-259-Consejos-Fiscales-Experiencia-Internacional-y-Lecciones-para-Chile-Septiembre2016.pdf>.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington, D.C.: BID.
- Izquierdo, A., Puig, J., Riera-Crichton, D. y Vuletin, G. 2018. “El gasto y el ciclo”. En: A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (eds.), *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, pp. 23–48. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. 2015. *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Construyendo-gobiernos-efectivos-Logros-y-retos-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-para-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Construyendo-gobiernos-efectivos-Logros-y-retos-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-para-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe%20(1).pdf).
- Martirene, R. A. 2007. *Manual de Presupuesto Plurianual*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5497-manual-presupuesto-plurianual>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. Achieving Prudent Debt Targets Using Fiscal Rules. Nota de política Núm. 28, Departamento Económico. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/eco/achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal-rules.htm>.
- Persson, R. y G. Tabellini. 2000. *Political economics: explaining economic policy*. Cambridge, MA: MIT.
- Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina y A. Weber. 2012. Fiscal Rules in Response for The Crisis – Toward A “Next-Generation” Rules. A New Data Set. Documento de trabajo Núm. 12–187. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>.
- Vega, A. 2012. Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3968>
- Vlaicu, R., M. Verhoeven, F. Grigoli y Z. Mills. 2014. Multiyear Budgets and Fiscal Performance: Panel Data Evidence. *Journal of Public Economics*, 111: 79–95.
- Von Hagen, J. e I. J. Harden. 1995. Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3–4): 771–779.
- Von Trapp, L., I. Lienert y J. Wehner. 2016. Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies. *OECD Journal on Budgeting*, 15(2): 9–24.
- Wyplosz, C. 2012. Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. En: *Fiscal policy after the financial crisis*, pp. 495–525. Chicago, IL: University of Chicago Press.