

Reglas fiscales e instituciones presupuestales

Lelio Rodríguez Pabón*

lerodrig@minhacienda.gov.co

* Coordinador del Grupo de Análisis Presupuestal. Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Economista, magister en estudios políticos. Las opiniones presentadas no comprometen a la entidad en que trabaja. Se agradece el aporte en la documentación de casos de países a los integrantes del grupo de trabajo del XIII Curso sobre Presupuesto y Control del Gasto Público realizado en octubre de 2011 en el Instituto de Estudios Fiscales de España.

En la actual coyuntura económica, la credibilidad en las condiciones y orientación de la política fiscal gana mayor relevancia y, por tanto, la observación sobre la implementación de reglas fiscales como parte fundamental para su mejoramiento. De un lado tenemos que en los países de la Comunidad Europea, Alemania reforzó su regla en el 2009 y España lo acaba de realizar en 2011, elevando ambos su compromiso de sostenibilidad a nivel constitucional, como previamente lo hizo Colombia en el primer semestre de 2011. Así mismo, han iniciado cambios de gobierno en cinco países, y se encuentra especialmente cuestionada Grecia, temiéndose por el riesgo en Italia y España que ya pierde dos posiciones en su calificación crediticia que la ubican en AA-, lo que lleva a preguntarse sobre la efectividad y el futuro de las reglas fiscales ante dicha crisis. De otro lado, América Latina pasa por un mejor momento en su economía¹ por lo que se dice que es la hora para aplicar reglas fiscales y activar fondos de acumulación de los ahorros potenciales del período para atender posibles faltantes en años de crisis o atender pagos de deuda pública, contribuyendo a la estabilización de la economía, a la reducción del financiamiento a través del endeudamiento público y permitir la aplicación de políticas contracíclicas importantes.

En cualquiera de los casos, la implementación de una regla fiscal en un país resulta ser la tendencia obligada. En la actualidad, de acuerdo con el FMI, cerca de 80 países utilizan una o más reglas basadas en metas numéricas². Se observa que las reglas aplicadas empiezan a tener más factores comunes entre sí, pero que su aplicación no resulta de una formulación única sino que está relacionada con el contexto político y económico de cada país; que han evolucionado desde la aplicación inicial de indicadores restrictivos en la programación presupuestal y financiera hasta llegar a ser mandatos más permanentes y de mayor jerarquía y reconocimiento al definirse a través de una ley, de manera que van sumándose al paquete de instituciones presupuestales aplicadas por cada país. Así, con la adop-

¹ De acuerdo con el World Economic Outlook publicado el 4-10-2011 por el Fondo Monetario Internacional, FMI, "Introduction and Overview", se prevé para Europa un crecimiento económico promedio de 2,3% y para América Latina de 4,4% en el mismo año. Sin embargo ya se hacen estimaciones de algunos analistas que creen que el crecimiento europeo estará entre 0,5% y 1,5%. El Banco de la República estima que Colombia crecerá un 5,5% en 2011.

² "Fiscal Monitor, Navigating the Fiscal Challenges Ahead", Fiscal Affairs Department, FMI, 2010. En Comité Técnico Interinstitucional "Regla Fiscal para Colombia" informe final. Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, Colombia, julio 2010.

ción de reglas fiscales las instituciones presupuestales se acompañan de una mayor credibilidad de los mercados en la política fiscal, en su estabilidad y sostenibilidad y, en general, en sus estimaciones de tendencia de mediano plazo; demostrando que son un complemento importante que acerca el debate político que ha rodeado la aprobación del presupuesto al del contexto fiscal y macroeconómico estimado por el gobierno y obligando a la consideración del mediano plazo de las finanzas públicas.

Estas consideraciones resultan de la revisión en varios autores y para algunos países, como se presenta a continuación.

Definición

Como se señaló, las reglas fiscales son parte del abanico de las llamadas instituciones presupuestales³, que en conjunto definen el marco de actuación de las administraciones públicas. En la actualidad se considera que “Las reglas fiscales limitan el uso discrecional de los recursos públicos, dirigen la política fiscal de manera contracíclica y aumentan la credibilidad del manejo sano y sostenible de las finanzas públicas”⁴, como gran consenso general en la literatura⁵.

A partir de la evidencia empírica se han dado algunas definiciones de las cuales se escoge la que señala que: “Una regla de política fiscal representa una limitación permanente⁶ para la política fiscal, expresada en relación con un indicador analítico de desempeño fiscal, tales como el déficit presupuestario del gobierno, los préstamos, la deuda, o un componente principal de los mismos^{7,8}”.

³ “Las instituciones presupuestarias son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados”. En Stein, Ernesto. “*Instituciones de Presupuesto y resultados fiscales*”. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2010.

⁴ Lozano, Ignacio y otros (2008). “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia” *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp 311-352.

⁵ Iglesias, Jaime dice que “Una regla fiscal es una restricción permanente, generalmente de carácter normativo, que especifica algún tipo de límite en variables relevantes de la política fiscal”. Anexo 3. “Tendencias de la presupuestación”, en *Manual didáctico de los presupuestos generales del Estado* del Instituto de estudios Fiscales, 2009, p. 218.

⁶ “O duradera”. Según otra referencia al texto del autor.

⁷ “E incluso de ingresos”, agrega el texto que referencia el autor.

⁸ Kopits, G., y S. Symansky (1998), “Fiscal Policy Rules”, IMF Occasional Paper n.º 162 (Washington, Fondo Monetario Internacional)

Se resalta así la estrecha relación entre el presupuesto y la política fiscal que se crea con este instrumento, que lejos de la tradicional visión jurídico-legal del presupuesto público, nos amplía el alcance de la acción presupuestal dentro de la política macroeconómica, pues reconoce que la intervención económica realizada a través de los presupuestos incide directa y efectivamente en las decisiones de los mercados, por la credibilidad y responsabilidad frente a los agregados económicos que estos contienen en su estructuración al responder a una política fiscal articulada a la macroeconómica del país. No obstante, debe anotarse que puede llegar a traducirse en una mayor complejidad para el ciudadano común, antes que en una garantía de mejora en los resultados, pues estos dependerán de la orientación y gestión misma que determine cada gobierno.

Se justifica su adopción

Resultan suficientes los aspectos positivos para adoptar una regla fiscal por su objetivo de evitar la intervención discrecional del gobierno que afecte indicadores macroeconómicos, así como por fortalecer la disciplina fiscal y eliminar el déficit fiscal, logrando la consolidación fiscal mediante políticas solventes a partir de la generación de un entorno de confianza, estableciendo restricciones fijas mediante indicadores, garantizando que los indicadores fundamentales sigan siendo predecibles y sólidos, así como por ordenar los procedimientos presupuestales y lograr la transparencia fiscal.

Según el indicador numérico establecido varían las justificaciones puntuales para su adopción porque cada país evalúa su posibilidad y nivel de exigibilidad para fijar como regla. Así, por ejemplo, fijar una regla de oro de ingresos corrientes iguales a gastos corrientes para el sector público consolidado siempre será una decisión teóricamente deseable, pero que puede diferirse de acuerdo con el comportamiento de los ingresos y/o gastos y/o niveles de endeudamiento. Igualmente, puede desearse ir de manera progresiva creando las condiciones para aplicar dicha regla a través de la definición de indicadores que lleven las finanzas públicas hacia allí, como serían las reglas de procedimiento, que limitan porcentualmente los crecimientos de variables de ingreso, gasto o endeudamiento con respecto a variables macroeconómicas de inflación o crecimiento o tamaño de la economía o una dimensión de dicha economía una vez ajustada por criterios específicos⁹.

⁹ Esta medición lleva a los llamados tamaños “estructurales” que eliminan efectos temporales explicativos del ciclo de la economía que se esté tratando. Se ha entendido por Balance Estructural “el balance presupuestario que hubiese tenido el gobierno central si la economía se hubiera ubicado

Kopits opina que “con el principal objetivo de conferir credibilidad a las políticas macroeconómicas, un número cada vez mayor de economías de mercados emergentes y avanzadas han adoptado diferentes tipos de reglas fiscales (principalmente reglas de presupuesto equilibrado y límites de endeudamiento)”. Asimismo señala que “a diferencia de las reglas fiscales anteriores, muchas de las cuales carecían de transparencia, las reglas recientemente establecidas tienen el potencial de ser útiles como “marco político despolitizado”” y, con el paso del tiempo, pueden contribuir a la estabilidad y al crecimiento. Con este propósito, deben estar bien diseñadas y contar con el respaldo de una infraestructura institucional adecuada.

Beneficios de su aplicación

En términos generales se pueden identificar beneficios de su adopción así:

Con su aplicación se fortalece la credibilidad en los presupuestos públicos. Su adopción fija la variable fiscal en el contexto macroeconómico, facilitando a los agentes económicos sus previsiones, favoreciendo las condiciones de toma de decisiones de actuación.

Dan la base a los presupuestos de mediano plazo. Al contar con esta ancla, es mucho más fácil proceder a dar vida a proyecciones de ingresos y gasto público para más de un año, favoreciendo en los actores de las administraciones de las entidades públicas su capacidad de gestión.

Se relaciona la política macroeconómica y fiscal al proceso político. Su adopción como referente para la definición del presupuesto público, por parte del poder legislativo, hace que en el debate de aprobación del presupuesto y de otros instrumentos de planificación, se incluya el macroeconómico que resulta con la aplicación de la regla.

Contribuye a la mayor transparencia y responsabilidad de las instituciones presupuestarias. Deja abierta a la opinión pública un indicador general simplificado de resultado de gestión cuantitativa / cualitativa a cumplir, lo que obliga por principio administrativo a cumplir con responsabilidad su logro. Según su diseño, puede contribuir a la política de reducción de la inflación y las tasas de interés, reduciendo

en su trayectoria de medio plazo, abstrayéndose de los factores coyunturales que inciden en las finanzas públicas” Marcel, M. Tokman, M. Valdés, R. y Benavides, P. (2001). “Balance estructural del gobierno central: metodología y estimaciones para Chile 1987-2000”. *Estudios de Finanzas Públicas*, septiembre.

do el *crowding out* de la inversión privada y del desequilibrio externo. Con ello se evita abusar del uso de instrumentos tributarios y medidas como venta de activos.

Dificultades de aplicación

De otro lado, existen algunas limitaciones que dificultan su aplicación, así:

No existe un indicador fiscal ideal para cumplir. Equilibrio fiscal, límite de déficit, relación estructural, u otro indicador del que resultan alternativas válidas que llevan a resultados económicos diferentes, según lo esperado.

El proceso político es resistente al criterio fiscal y, por tanto, no es fácil de conciliar. Su adopción requiere discusión política que resulta inversamente favorable de acuerdo con el desarrollo de las instituciones presupuestales, por tanto, es difícil de adoptar en países con debilidad institucional.

No resulta fácil de prever en una norma general y permanente en un mundo globalizado y cambiante. Es óptimo contar con su fijación por norma general de carácter superior que respalde su implementación aunque chocha con la flexibilidad para actuar ante cambios estructurales de la economía.

Cuando surgen dificultades se tiende a evitar la estricta aplicación de la norma, recurriéndose a “contabilidad creativa”. Con la restricción impuesta se estimula la búsqueda de alternativas de registro en caso de dificultad de cumplimiento, como diferimiento de gastos, cambios en esquemas de contratación, etc.

La disciplina fiscal que es más sencilla de alcanzar en las fases de crecimiento, resulta más difícil de implementar por las presiones de gastos y demás demandas de recursos públicos.

Clasificaciones

Tratando de recoger varias de las tipologías existentes¹⁰, pero reconociendo la evolución que tiene a partir de indicadores numéricos adoptados por diferentes países se puede decir que existen reglas numéricas dentro de las que se cuentan las de procedimiento y las estrictamente fiscales. Veamos:

¹⁰ Se toman fundamentalmente los ejercicios de Alesina y Perotti (1995) e Iglesias (2009).

1. Reglas numéricas: dentro de estas podemos considerar dos grupos. El primero incluye las que cumplen plenamente con lo dispuesto teóricamente y en el segundo las que han de denominarse “restricciones” por no cumplir plenamente con las condiciones señaladas. Las reglas fiscales son las fijadas por ley o por la Constitución por lo que perduran en el tiempo a pesar de los cambios de gobierno. Las restricciones en cambio son parte de leyes presupuestales o normas ejecutivas que pueden cambiarse fácilmente con los cambios de gobierno o incluso en el transcurso de un mismo gobierno.
 - a. Reglas fiscales: las dos primeras consideran ajustes en el tiempo. 1) Gramm-Rudman-Hollings (en EE.UU.): de reducción gradual de los déficits hasta eliminarlos; 2) Regla de superávit estructural (en Chile), ajustada al ciclo económico; 3) Reglas de presupuesto equilibrado en estados de EE.UU. y regla de oro en Inglaterra. De balance primario (resultado fiscal igual cero (0)); 4) Criterios de Maastricht (que impone límites sobre deuda y déficit). Criterios de acceso a la moneda común: déficit / PIB <3%, deuda / PIB <60%. Las reglas que limitan el déficit fiscal se pueden fijar en valores nominales o en valores ajustados por el ciclo económico. Lo usual es que se presenten en relación con el PIB nominal, en el primer caso y ajustado por el ciclo económico en el segundo. Estos últimos presentan dificultad para su medición y seguimiento en tiempo real, pero constituyen la nueva generación de reglas fiscales que están mejor vinculadas al modelamiento del comportamiento económico¹¹.
 - b. Restricciones numéricas: son limitaciones en la elaboración y seguimiento de la política fiscal que pueden darse por lineamiento del ejecutivo o ser indicador analítico de la realidad fiscal sin ser de obligatorio cumplimiento. De la conjugación de estas restricciones y elevación de su categoría normativa se dieron las reglas fiscales anteriores. Algunos casos son: 1) Sobre endeudamiento: la relación deuda/PIB, Saldo de deuda/PIB potencial, Saldo de deuda/variación promedio del PIB en el último ciclo económico. 2) Sobre gastos: tope nominal al gasto público, límite porcentual a la variación del gasto, restricción del porcentaje del gasto en relación con el PIB. Condición de que el gasto primario no puede aumentar cuando la variación del PIB es negativa. 3) Sobre ingresos: relación entre impuestos directos e indirectos o porcentaje de los mismos en el total de recaudación (presión fiscal).

¹¹ Castañeda, Juan E. (2010) “¿Ha seguido España una regla de Taylor fiscal en el último ciclo económico?”, Ponencia en XVII Encuentro de Economía Pública (Murcia, noviembre).

2. Reglas de procedimiento fiscal: son medidas que contribuyen a aumentar la transparencia, a través de principios de manejo fiscal responsable, donde el gobierno puede apartarse de esos principios, pero debe explicar públicamente por qué lo hace, e indicar cómo y cuándo volverá a conformar con los principios. Ejemplos son: 1) Reducir el endeudamiento a través de resultados operativos superavitarios hasta alcanzar un nivel de endeudamiento prudente a través de mayor recaudación y/o la venta de activos. 2) Los gastos totales no exceden los recursos totales, en promedio, durante un plazo razonable, lo que permite desviarse del equilibrio por razones del ciclo económico. 3) Incrementar activos netos como previsión para resguardarse de posibles shocks adversos, es decir, que la fortaleza financiera depende del balance global de activos y pasivos y no sólo de la deuda. Fondos de Estabilización. 4) Realizar un manejo prudente del riesgo fiscal, tratando de manera prudente los pasivos contingentes. 5) Darle un grado razonable de predictibilidad al nivel y estabilidad de las tasas impositivas. Mejor gestión de los ingresos.

De manera que con esta clasificación propuesta se pretende evidenciar que basta la adopción del término para configurar un instrumento del alcance establecido en la definición, o en otro sentido, podemos decir que los países al evolucionar en el establecimiento de indicadores restrictivos a través de disposiciones de distinto nivel y alcance, solo constituyen una regla fiscal cuando se fija numéricamente el indicador a nivel de norma superior que garantiza existencia de control político y social a la actuación fiscal del ejecutivo, respecto del comportamiento general de la economía de manera permanente.

Reglas fiscales en algunos países de América Latina

En buena parte de los países existen en la actualidad restricciones numéricas presupuestales encaminadas a generar transparencia sobre su voluntad de ajuste fiscal, que surgen del ejercicio de implementación de la disciplina fiscal fomentada, en muchos casos, en la aplicación de programas de ajuste, que no son calificadas en todos los casos como regla fiscal. En este sentido, parece utilizarse el concepto de regla fiscal para la segunda generación de ajustes que se da con la implementación de normas permanentes de responsabilidad fiscal y específicamente aquellas que incluyen el reconocimiento expreso de la restricción fiscal en la presupuestación, con senda de sostenibilidad de mediano plazo en determinadas condiciones de la economía y posibilidad de actuación contracíclica.

La posibilidad de aplicación en los países que no la han adoptado, lo cual resultaría beneficioso para fortalecer sus instituciones presupuestales, responde a sus propias presiones y políticas internas, por lo cual no constituye en todos una prioridad y esta depende de la disposición de cada gobierno para asumir, en su agenda legislativa, la incorporación de este punto como parte de su programa de gobierno.

Esta lectura resulta de la consulta de 16 países de América Latina para los que se hace la revisión de sus restricciones y reglas fiscales y se determina de acuerdo con la clasificación propuesta que solo en dos, El Salvador y Paraguay, no se presentan aun restricciones presupuestales numéricas. Del total, nueve países no cuentan aún con regla fiscal propiamente dicha, aunque la mayoría de ellos ya cuenta con aplicación de indicadores que restringen fundamentalmente los niveles de gasto y endeudamiento. De los 16 países, siete cuentan con regla fiscal establecida y de ellos cuatro han incorporado algún tipo de fondo de estabilización que potencial-

Tabla 1. Relación de aplicación de restricciones fiscales en algunos países de América Latina

	Restricciones	Sin regla	Regla fiscal	Fondo estabilización
Argentina	X		X	
Bolivia	X	X		
Brasil	X		X	
Chile	X		X	X
Colombia	X		X	X
Costa Rica	X	X		
Ecuador	X	X		
El Salvador		X		
Guatemala	X	X		
Honduras	X	X		
México	X		X	X
Panamá	X	X		
Paraguay		X		
Perú	X		X	X
República Dominicana	X		X	
Uruguay	X	X		
Total 16 países	14	9	7	4

Restricciones: aplican medidas de restricción numérica.

Fondo Estabilización: la regla se acompaña de fondo para posibles ahorros

mente permite contar con recursos para reaccionar de manera contracíclica ante los cambios en el resultado fiscal y/o de la economía. Los países evaluados se presentan en la siguiente Tabla y luego se describen brevemente las condiciones de implementación de las medidas que rigen.

Argentina

Ha establecido una regla fiscal de gasto sujeto al producto y varias restricciones presupuestales.

En la Ley de Solvencia Fiscal (1999) establece que la tasa de incremento nominal del gasto público primario del gobierno nacional y las provincias, prevista en los presupuestos, no puede superar la tasa de aumento nominal del PIB estimado en el marco macro-fiscal. El control ex post de esta regla es el de la evolución efectiva del gasto y del producto. Decreciente en el tiempo hasta alcanzar el equilibrio. La restricción rige solo para el gasto corriente primario cuando el servicio de la deuda represente menos del 15% de los ingresos corrientes provinciales netos de transferencias a municipios o cuando la tasa de incremento nominal de los recursos totales supera la del PIB. Para el cálculo del gasto público primario se excluyen los gastos corrientes y de capital financiados con préstamos de organismos internacionales de crédito y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica, costeados con cualquier uso del crédito. No se pueden incrementar gastos corrientes con disminuciones de gastos de capital, el gasto primario no puede aumentar cuando la variación del PIB es negativa, el producto de la venta de activos fijos y del endeudamiento no se puede destinar a gastos corrientes y se prohíbe la creación de fondos u organismos que no consoliden en el presupuesto general. No se incluyen sanciones por incumplimiento. Presupuesto plurianual (3 años).

Bolivia

No hay reglas fiscales, aun cuando se han fijado unos indicadores de restricción a la programación presupuestal.

Algunos analistas han señalado que los recursos se sobreestiman, al igual que la eficiencia de recaudación. En el gasto no se limita al Congreso para modificar el monto del presupuesto ni su financiamiento, recurriendo para cubrir los mismos a nuevo endeudamiento. Durante la ejecución el gasto se adiciona (aumentos del 10 %, en promedio desde 1996, que difieren bastante entre sectores). Llevan control de caja durante la ejecución por el Ministerio de Hacienda.

Se ha propuesto adoptar una regla fiscal¹², suponiendo la reestructuración de ingresos fiscales y su impacto en la política de gasto, basándose en un modelo dinámico de equilibrio general de una economía emergente pequeña y una abierta simulación de dos reglas fiscales: 1) donde los impuestos reaccionan de acuerdo con el nivel de deuda y gasto del gobierno y 2) la de un presupuesto balanceado (deuda fiscal cero), donde los impuestos se ajustan cada período, con la finalidad de mantener el equilibrio presupuestario. Los resultados muestran que la primera regla tiene mayor efecto estabilizador sobre el nivel de precios que la regla que considera un presupuesto balanceado.

Brasil

Cuenta con regla fiscal limitativa de gastos y una serie de restricciones presupuestales asociadas a la misma a través de Ley de Responsabilidad Fiscal.

Frente a la crisis de finales de la década de los años noventa el gobierno brasileño respondió con el aumento de los tipos de interés, afectando directamente al déficit público y, en consecuencia, la credibilidad de su política fiscal. Se acudió al FMI firmando un acuerdo y adoptando el Programa de Estabilidad Fiscal que llevó a la aplicación de una serie de medidas para la contención del déficit fiscal, como la definición de rígidas metas para el superávit primario del gobierno, con la finalidad de buscar la estabilización de la trayectoria de la relación deuda/PIB¹³.

En ese contexto, publica la Ley Complementaria 101 de 2000, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, LRF, que establece rígidas reglas de gestión fiscal para los entes de los tres niveles de la federación, limita los gastos de personal y de la seguridad social, define metas para los ingresos, gastos, resultados primario y nominal y fija monto de la deuda pública, límites y controles para las operaciones de crédito y definición de instrumentos de transparencia, control y fiscalización de la gestión fiscal, además de establecer sanciones al agente público por incumplimiento de dichas reglas.

De acuerdo con la LRF, se debe publicar en la Ley de Directrices Presupuestaria, LDO, un *Anexo de Metas Fiscales*, con metas anuales de gastos, ingresos,

¹² Valdivia, D y Montenegro, M. (2010). “Reglas fiscales en Bolivia en el contexto de un modelo dinámico general estocástico”. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Bolivia.

¹³ Protásio, Bugarin y Bugarin (2004). “À Espera da Reforma Orçamentária: Um Mecanismo Temporário para Redução de Gastos Públicos”. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 34, n.º 1, pp. 5-41, janeiro-março.

saldo primario y saldo fiscal y deuda pública para el año de la Ley y para los dos siguientes. Además, debe verificarse el cumplimiento de las metas del año anterior y dejar claro el ajuste total entre las metas que se desean obtener y los objetivos de la política económica del país. También establece que el ejecutivo tiene que publicar, en un plazo de hasta 30 días desde la publicación de la LOA, el Decreto de Programación Financiera y el calendario mensual de pagos. Además, establece que en caso de verificarse al final de un bimestre que los ingresos no son compatibles con las metas de saldo fiscal establecidas, los poderes limitarán, en los 30 días siguientes, el compromiso y el pago de los gastos.

Sin embargo, las reglas fiscales pueden ser flexibilizadas en casos excepcionales, por: desaceleración de la actividad económica, con tasas negativas de crecimiento del PIB; en situación de calamidad pública, por estado de defensa o estado de sitio y ante cambios drásticos de la política monetaria o cambiaria.

A pesar de la interrupción de la trayectoria de crecimiento, Brasil ha logrado con éxito en la ejecución de su política macroeconómica de los últimos años, mantener el control de la inflación de acuerdo con metas anuales, y cumplir las metas de superávits primarios, reduciendo los tipos de interés de los títulos públicos y su nivel de endeudamiento en relación con el PIB.

Chile

Ha sido el ejemplo de regla fiscal para Colombia, por contar con línea de referencia estructural de ingresos sobre la que determina decisiones de ahorro / gasto contracíclico, acompañado de un fondo de estabilización que actúa sobre las rentas mineras del país y unos indicadores restrictivos para la programación del gasto dados en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Desde 2001 con la Ley de Estabilidad Presupuestaria, 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 estaba 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.

En el caso chileno existe un panel de expertos (entre 11 y 15) que asesoran al ejecutivo, tanto en los objetivos a mediano plazo como en la planificación de los ingresos por cobre. No es vinculante un objetivo de equilibrio presupuestario, pero sucesivos gobiernos se han comprometido a cumplirlo, además de aprobar una LRF en 2006 que institucionalizaba definitivamente los aspectos fundamentales de este tipo de políticas. Entre 2002 y 2007 el objetivo fue un superávit presupuestario en

el entorno del 1% del PIB; que bajó al 0,5% en 2008 y al 0% en 2009 para ajustarse a los efectos de la crisis económica.

Esta Ley fue modificada en 2007 y en 2011. Inicialmente obligaba equilibrio anual con previsión de ajuste en el año siguiente de las desviaciones. Luego obligaba al equilibrio presupuestal durante el ciclo, permitiendo la actuación de estabilizadores automáticos con la acumulación en período de auge para las crisis. Se definía un PIB potencial para establecer la fase expansiva o recesiva. Se fijó en 3% ese crecimiento. Entre 2-3% debería presentar equilibrio, por debajo de dos puede hacer déficit hasta 1,5% del PIB. Aplica a nivel central, no para las regiones.

En la reforma de 2011 se define que el gasto, descontadas las prestaciones, no podría crecer a tasa de referencia del PIB de nueve años (cinco años pasados + cuatro proyectados) actualizado con una inflación de 1,71% anual estimado.

En 2010 el Ministerio de Hacienda convocó un Comité Asesor para desarrollar propuestas de perfeccionamiento de la metodología de cálculo del balance estructural en Chile y de su arquitectura institucional, que recomendó una regla fiscal de “balance cíclicamente ajustado” (BCA), en la cual se ajustan las partidas de ingresos fiscales afectados por el ciclo del PIB doméstico y por las desviaciones del precio del cobre y el molibdeno con respecto de su tendencia, sin considerar otras fuentes de desviaciones de ingresos transitorios respecto de ingresos permanentes.

Recomendó también complementar la regla del BCA con un componente que permita a la autoridad poder utilizar una política fiscal ex ante más contracíclica. Dicho componente establece una meta variable en función de la brecha PIB estimada. Sin embargo, reconociendo que el uso de la política fiscal como herramienta para contrarrestar el ciclo, no siempre va a ser óptimo, se propone que la definición de los parámetros que activen dicho componente sean establecidos por la autoridad al inicio de cada administración.

Por otro lado, se propone que frente a cambios significativos en algún parámetro clave, que hagan variar considerablemente los ingresos cíclicamente ajustados, el ejecutivo considere alternativas para complementar la regla con mecanismos de ajuste parcial, que permitan suavizar la convergencia hacia un nuevo equilibrio de largo plazo.

Asimismo, el Comité considera necesario que la regla fiscal contemple en su diseño la invocación de cláusulas de escape, que permitan al ejecutivo renunciar al cumplimiento estricto de la meta, en circunstancias excepcionales que hagan inviable o poco aconsejable continuar con la meta de política previamente definida. A fin de resguardar el mantenimiento de una sólida posición fiscal, la invocación de las cláusulas de escape debe ir acompañada de la definición de políticas, que

establezcan cómo recuperar la trayectoria de la política fiscal, una vez superada la emergencia.

Se crea el Fondo de Estabilización Económica y Social, FEES, que fue constituido en marzo de 2007, que busca financiar eventuales déficits fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo a que el gasto fiscal no sea afectado por los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los ingresos que provienen de los impuestos, el cobre y otras fuentes. El FEES recibe cada año todo superávit fiscal efectivo, siempre que previamente se haya realizado el aporte que la LRF considera para el Fondo de Reserva de Pensiones. Esta Ley también facultó al fisco para efectuar hasta el 2011 aportes de capital al Banco Central de Chile.

Colombia

Como se señaló antes, se ha establecido una norma con base en el modelo de Chile, por lo que es más reciente su regla fiscal y establecimiento potencial de fondo de estabilización sobre recursos minero – energéticos. Igualmente, ha desarrollado indicadores de restricción a la programación del gasto, como del endeudamiento y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En el 2000 se establece, como producto de acuerdos de ajuste fiscal la ley que restringe el incremento de los gastos de personal y generales, con algunas excepciones. Realiza programación con supuesto de inflación del Banco de la República, sin que esté normado.

En 2003 fijó la LRF que obliga establecer el balance primario ajustado por el ciclo económico consistente con la sostenibilidad de mediano plazo (escenario a 10 años). Adoptó el Marco Fiscal de Mediano Plazo para todos los niveles de gobierno al cual deben sujetarse los presupuestos respectivos, luego adicionan a este el Marco de Gastos de Mediano Plazo que fija topes de gasto por sectores dentro de la restricción fiscal, establece la necesidad de informar sobre pasivos contingentes y el impacto de las leyes aprobadas. Impone restricciones a autorizaciones de gasto de mediano plazo en época preelectoral. Con esto se refuerzan mandatos anteriores del Estatuto Orgánico de Presupuesto sobre restricción del presupuesto a los límites del plan financiero.

Las entidades territoriales, ET, cuentan con una normatividad que les ha permitido sanear y equilibrar sus finanzas y mantener controlado el crecimiento de sus gastos. Las leyes 358 de 1997 y la LRF definieron para estas entidades los siguientes indicadores: Intereses/ahorro operacional * 100 \leq 40%; Saldo deuda/ingresos corrientes*100 < 80%; Ahorro primario/intereses * 100 \geq 100%.

En el 2011 se efectúa una reforma constitucional que incluye la “sostenibilidad fiscal” como un marco de referencia para la intervención del Estado en la economía y considerarla un instrumento para alcanzar los fines del Estado social de derecho.

Asimismo promulga la Ley 1473 de 2011 de regla fiscal en que el gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido del gobierno nacional central del 1% del PIB a partir del 2022. Define que el gobierno nacional siga una senda decreciente anual del déficit para situarse en 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022, teniendo en cuenta que deben atenderse compromisos derivados de las sentencias de la Corte Constitucional sobre población desplazada por la violencia y el gasto en pensiones y transferencias territoriales.

El balance primario se define como el balance fiscal neto del pago de intereses sobre la deuda, que constituye una medida relativamente más controlable por la autoridad fiscal¹⁴, que permita reducir progresivamente la deuda del gobierno nacional desde el 39,4% del PIB para 2010 a 28,4% del PIB en el 2020. Para esto se requiere que en la próxima década se alcance, en promedio por año, un superávit primario de 1,3% del PIB.

La regla solo aplica al gobierno nacional central que explica el desequilibrio fiscal del sector público no financiero, SPNF, pues su deuda representa alrededor del 87% de la deuda pública total.

Se prevé que el gobierno nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior al 20% de dicha brecha estimada. Así mismo, restringe este gasto a un período de dos años, siendo requisito que en el primer año la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, el monto del gasto contracíclico y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación

¹⁴ Señala el gobierno que el balance primario está menos expuesto a los choques de la tasa de interés o la tasa de cambio, por lo cual es un indicador que guarda una relación más estable con las decisiones de ingresos y gastos, y con el objetivo fiscal propuesto.

económica, en general. En casos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica, previo concepto del CONFIS, se podrá suspender temporalmente su aplicación.

Un Comité Consultivo independiente del gobierno se pronunciará sobre la metodología y sus posibles modificaciones, el informe del gobierno al Congreso y sobre la posible aplicación de suspensión temporal de la misma. Crea un fondo de estabilización fiscal y macroeconómica con los recursos de los superávits del gobierno nacional central que solo podrán destinarse a la amortización de la deuda pública, a gastos extraordinarios en eventos que afecten la estabilidad y la financiación de gasto contracíclico. En ningún caso el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo.

Costa Rica

No existen reglas fiscales numéricas vigentes, sin embargo, existen algunas que pueden considerarse de procedimiento. Así, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131), señala que para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital. Asimismo, el Código Municipal (Ley 7794), establece que las municipalidades no podrán destinar más de un 40% de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración, y que los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad.

En la actualidad, se encuentra en trámite legislativo el proyecto de LRF que establecerá la regla fiscal numérica de superávit primario para el gobierno central de 2% del PIB. Bajo condiciones económicas excepcionales, el resultado primario del gobierno central podrá llegar al 0% del PIB, pero no podrá ser deficitario, para lo cual la autoridad presupuestaria será responsable de la elaboración y ejecución obligatoria de un plan de mejora del resultado primario del gobierno central. Este plan fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de mejora del resultado primario del gobierno central para el año siguiente, consistente con la meta establecida.

También se propone un límite al crecimiento del gasto público primario del gobierno central en 1% real, entendido como gasto total sin asignaciones para intereses de deuda, determinada con el deflactor implícito del PIB. La política de reducción permanente de la deuda pública tiende a que disminuya hasta el 40% del PIB, mediante plan a cargo del Ministerio de Hacienda.

Ecuador

Las reglas fiscales que existían limitaban el ritmo de expansión del gasto y los fondos petroleros que buscaban ahorrar recursos para el futuro fueron eliminados. Queda una débil regla fiscal sobre ingresos y gastos permanentes y se han gastado los ahorros de los fondos petroleros.

En 2002 se incluyen límites al crecimiento del gasto real, y reducciones graduales en el déficit (hasta alcanzar el equilibrio). Se prohíben préstamos directos o indirectos provenientes del Banco Central, igualmente, los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero no se pueden incrementar anualmente en más del 2,5% en términos reales y el gasto primario del gobierno central no se puede incrementar anualmente en más de 3,5%.

El Salvador

No cuenta con una regla fiscal o LRF. EL FMI enfatiza que necesita consolidar su política fiscal y mejorar su competitividad si quiere estar en sintonía con el resto de países de América Latina.

Diversos analistas del sector privado consideran que el nivel de deuda, de 55% del PIB, podría volverse inmanejable de no tomar medidas fiscales que controlen su crecimiento, pues podría llegar a ser insostenible.

Sostiene que para hacer frente al pago de la deuda se necesita fortalecer la actividad económica y realizar reformas fiscales que reajusten el gasto y la distribución de los tributos. Urge una segunda generación de reformas, pero el ambiente político obstaculiza la discusión.

Guatemala

No cuenta con regla fiscal, pero si con algunas restricciones para la programación del presupuesto.

Se planteó un pacto fiscal hace una década para tratar de consolidar la disciplina fiscal en procura de que el déficit fiscal converja hacia un nivel sostenible del 2% del PIB y que la inversión pública alcance cada año un nivel mínimo equivalente al 4% del PIB.

No cuentan con LRF debido a que ha ganado la postura de que ya existen demasiadas rigideces en materia fiscal (como los porcentajes constitucionales de gasto o los candados presupuestarios), que no hacen necesario establecer reglas fiscales

mediante una Ley que complicaría aún más la ejecución de la política fiscal. Por su parte, quienes comparten el establecimiento de las reglas fiscales, indican que es necesario delegar ciertas decisiones de política fiscal a una institución técnica, independiente de los estamentos políticos, encargada de vigilar y aconsejar en materia de política fiscal al ejecutivo.

Honduras

No cuenta con regla fiscal, pero sí con algunas restricciones para la programación del presupuesto.

En la actualidad las finanzas públicas se apoyan en la confianza que brinda el mantenimiento del Acuerdo Stand By suscrito por el gobierno y el FMI a inicios de octubre de 2010 con lo que el tema de una regla fiscal no se encuentra considerado en su agenda como prioridad en las actuales circunstancias.

México

Tiene establecida una regla fiscal y fue el primero con fondo de estabilización, a la vez que cuenta con un menor número de indicadores restrictivos a la programación de gastos.

La Constitución mexicana establece una regla fiscal de equilibrio del balance corriente (regla de oro) del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Además, limita el endeudamiento subnacional al establecer que las regiones no se pueden endeudar con entidades ni en moneda extranjera.

La aplicación de reglas fiscales en México surgió para hacer frente a la vulnerabilidad de las finanzas públicas a los choques del petróleo y al ciclo económico, generando una mayor transparencia fiscal. Sin embargo, señalan que la disciplina fiscal ha reducido la operatividad de los estabilizadores automáticos y que se deberían introducir reformas para mejorar la eficiencia del proceso presupuestal, como la autorización multianual de programas de inversión y el mejoramiento de la institucionalización del esquema de política fiscal para evitar déficit fiscales permanentes.

En 1998, el gobierno adoptó la restricción de gasto federal que delimita el papel del Fondo de Estabilización Petrolera. En 1999 adoptó reglas de transparencia fiscal, que tienen una cobertura del 95% a nivel central y federal. En 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que introdujo elementos de responsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas

y modernización presupuestaria, reglas de equilibrio presupuestario y límites al crecimiento del gasto.

A fin de reducir el impacto de la volatilidad de los ingresos por exportaciones de materias primas en el crecimiento económico y en las cuentas públicas se creó el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros-FEP en el 2000, que actúa como mecanismo compensatorio que permite ahorrar los Ingresos transitorios de los períodos de auge o de elevados precios de las materias primas para financiar los gastos aprobados en el presupuesto en tiempos de crisis, dando así preferencia a programas prioritarios, que hace más transparente la implementación de las políticas públicas contra-cíclicas.

La operación del FEP está a cargo del Comité Técnico del Fideicomiso, integrado por los titulares de las subsecretarías de hacienda y de crédito público. Las reducciones por menores ingresos pueden compensarse hasta en un 50% de los recursos del Fondo en el ejercicio fiscal anterior y con diferencias en el precio del petróleo (con respecto a lo estimado) superiores a US\$1,5. En el 2002 se modificó la restricción sobre los diferenciales de precios del petróleo, y se agregó, en forma temporal, un artículo que autoriza la utilización de recursos mayores a los permitidos originalmente.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2009, México debería fortalecer el marco contra-cíclico del presupuesto mediante la adopción de nuevas reglas fiscales, que los ahorros acumulados en el FEP quedaron limitados a niveles relativamente bajos afectando la estabilización macroeconómica. Esto promovería el papel desempeñado por la política fiscal en la administración macroeconómica, introduciendo paulatinamente una inyección de riqueza petrolera en la economía, contribuyendo a una sostenibilidad a largo plazo. Finalmente se recomienda un aumento de la recaudación tributaria y reducción simultánea de las distorsiones.

Panamá

Ha avanzado en el nivel de los indicadores establecidos a través de formulación de Ley de Responsabilidad Fiscal, pero no cuenta aún con regla fiscal.

Aprueba la Ley 34 de 2009 de Responsabilidad Social Fiscal, reglamentado en el Decreto 50 que rige para todas las entidades del sector público en todo el territorio de la República, cuyo objetivo es aumentar el ahorro corriente del SPNF para disminuir la dependencia del uso de los instrumentos de la deuda para financiar las inversiones públicas y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública neta,

mediante una reducción gradual de esta como porcentaje del PIB; establecer límites del crecimiento de la deuda y del déficit para el SPNF, y proveer la rendición de cuentas a la sociedad en todo el sector público.

La Ley establece que el balance fiscal del SPNF contendrá la estimación de los ingresos y la autorización máxima de la totalidad de los gastos (presupuesto devengado) que podrán comprometer las entidades y la estimación de los pagos previstos para el año fiscal respectivo.

El Ministerio de Economía y Finanzas debe informar sobre los límites presupuestarios indicativos para cada una de las entidades, consistentes con la meta de déficit de 1% anual del PIB, de un ahorro corriente positivo y de un superávit primario en línea con el nivel de deuda/PIB e intereses/ingresos corrientes del SPNF y acordes con el límite de endeudamiento público, reducción del saldo de la deuda pública neta del SPNF a menos del 40% del PIB nominal en un período de siete años a partir del 2009-2014. En dicho monto se incluirán los pasivos contingentes, fallos y laudos judiciales que se incorporarán en el proyecto de ley del presupuesto general del Estado. Si al 31 de diciembre de la vigencia fiscal correspondiente, no se hubiere comprometido la totalidad de la reserva de contingencia, los fondos se revertirán al Tesoro Nacional.

Igualmente, considera que en casos de desastres naturales o emergencias nacionales o cuando la tasa de crecimiento del PIB real sea $\leq 1\%$, el Ministerio de Economía y Finanzas solicitará una dispensa con respecto a la aplicación de los límites financieros. Así mismo, establece límites de 50% a compromisos sobre los presupuestos en el segundo semestre del año de las elecciones generales y que no puedan ser pagadas durante el mismo período fiscal.

Igualmente, señala que cada administración adoptará un Plan Estratégico respaldado con medidas y metas cuantitativas acordes con los principios de la ley y contener medidas específicas en administración tributaria, sobre los gastos corrientes y de capital, el nivel de ahorro corriente y el financiamiento, la proyección del servicio de la deuda y el nivel de endeudamiento público, así como la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria.

Paraguay

No cuenta con regla fiscal. En 1996 creó el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, que se caracteriza por ser totalmente automatizado y llevó en 1999 a la promulgación de la Ley 1535 de administración financiera del Estado,

que establece reglas de procedimientos para la ejecución financiera y presupuestaria del país.

La Ley hace el SIAF obligatorio para todos los organismos y entidades del Estado y se rige por el principio de centralización normativa y descentralización operativa.

Perú

Estableció reglas fiscales en 1999 a través de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, LRTF, modificada en el 2003 y en el 2009.

Para el SPNF fijó un déficit fiscal anual \leq al 1 % del PIB; un incremento anual del gasto de consumo del gobierno central no mayor al 4 % real. En la programación se utiliza la meta de inflación establecida por el Banco Central de Reserva del Perú, BCRP. El endeudamiento público de mediano plazo debe ser consistente con el principio de equilibrio o superávit fiscal señalado. La deuda total del SPNF no podrá incrementarse por más del monto del déficit del sector, el cual está limitado por los topes de la Ley.

En años de elecciones generales se aplica, adicionalmente, una regla de déficit fiscal del SPNF que al primer semestre del año fiscal no excederá el 40 % del déficit previsto para ese año; y una regla de gasto no financiero del gobierno general ejecutado durante los primeros siete meses del año que no podrá exceder el 60 % del gasto no financiero presupuestado para el año.

Para los gobiernos regionales y locales la regla consiste en que el promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada gobierno regional y local no podrá ser negativo; la relación anual entre el inventario de la deuda total y los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y locales no deberá ser superior al 100%. Asimismo, la relación del servicio anual de la deuda a ingresos corrientes deberá ser inferior al 25%; y en términos de procedimiento se establece que los planes de desarrollo regionales anuales se elaborarán en concordancia con las proyecciones precisadas en el Marco Macroeconómico Multianual, MMM. Los gobiernos regionales pueden obtener financiamiento por operaciones de endeudamiento externo únicamente con aval del Estado y destinarse a financiar gastos en infraestructura pública, los proyectos de inversión pública, materia del endeudamiento, deberán regirse por el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Ante el incumplimiento de los gobiernos regionales y locales se establece restricción al acceso a los fondos a los que tiene acceso y el Presidente de la República puede adoptar medidas fiscales, con rango de ley, orientadas a estabilizar las finanzas públicas de dichas entidades.

En casos excepcionales, ante una emergencia nacional o de crisis internacional, se puede suspender hasta por tres años la aplicación de las reglas fiscales, para lo cual el ejecutivo deberá establecer los topes numéricos máximos y las acciones conducentes a dar cumplimiento a la regla del déficit fiscal del SPNF; asimismo, cuando el PIB real esté decreciendo no será obligatorio el cumplimiento de la regla del déficit fiscal del SPNF, no pudiendo exceder el 2,5% PIB. En los casos anteriores, el déficit fiscal de los años siguientes se reducirá anualmente en por lo menos 0,5% PIB hasta llegar al límite establecido. En los casos de excepción, el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, establecerá criterios de adecuación para el cumplimiento de las reglas de los gobiernos regionales y locales.

Se ha establecido también el Fondo de Estabilización Fiscal, FEF, con el saldo presupuestal de libre disponibilidad obtenido al final de cada año fiscal, así como con el 10% de los ingresos por privatización y concesiones. El ahorro acumulado en el FEF no será mayor al 4% del PBI; el exceso se destinará al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales o a reducir la deuda pública. Su uso se condiciona a que se prevea una disminución de los ingresos corrientes en % del PIB mayor al 0,3% respecto al promedio de la misma relación de los últimos tres años. En este caso se podrán usar recursos hasta por un monto equivalente a la disminución de ingresos que exceda el límite de 0,3% del PBI y hasta el 40% de los recursos de dicho Fondo.

El MMM presenta las proyecciones macroeconómicas para los tres años siguientes que son revisadas por el ^{BCRP} y se analizan y evalúan las principales medidas de política económica y social implementadas para alcanzar los objetivos trazados por la administración vigente. El Ministerio de economía y Finanzas -MEF semestralmente publica un Informe sobre el grado de avance en relación con las metas previstas en el MMM y, antes del 31 de mayo de cada año, remite al Congreso y publica una Declaración sobre el cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del ejercicio anterior.

República Dominicana

No existe una regla fiscal ni ley de responsabilidad fiscal, ha establecido algunos indicadores de restricción presupuestal.

Existen restricciones al endeudamiento. La Ley 6 de 2006 de Crédito Público establece que: “cuando el nivel del endeudamiento neto del SPNF, de cada ejercicio fiscal, supere el 3% del PIB, el Consejo de la Deuda Publica recomendará al poder ejecutivo la adopción de medidas especiales para limitar todo nuevo incremento de la deuda Publica”.

Este Consejo integrado por el gobernador del Banco Central, el ministro de economía, planificación y desarrollo y el ministro de hacienda “propone al Poder Ejecutivo el nivel máximo de endeudamiento interno y externo que el Estado podrá contraer, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos” y exige hacer “estas recomendaciones de conocimiento público”, sin que se pueda prohibir el aumento de la deuda, que sólo el Congreso tiene el poder de decidir.

La Ley prohíbe al gobierno realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos, excepto se trate de “gastos de actividades comprendidas en convenios de préstamos recibidos de organismos multilaterales o bilaterales”.

La elaboración de los presupuestos del sector público debe enmarcarse en un escenario plurianual. El marco legal incluye las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras y de la seguridad social.

Uruguay

No cuenta con regla fiscal. El país espera reducción de la deuda pública/PIB, hasta niveles cercanos a 40% en el 2015, con menor financiamiento de organismos multilaterales de crédito. Los egresos que no están sujetos a mecanismos preestablecidos de ajuste (remuneraciones, gastos de funcionamiento, inversiones) se mantienen constantes en términos reales.

Aplica como regla de procedimiento en la deuda un tope del 50% al incremento de la deuda pública neta anual y se permite superar el 100% del tope de deuda fijado para un año determinado cuando factores extraordinarios e imprevistos así lo justificaren. Está en estudio la modificación de la Ley para pasar a medir dicho tope.

El caso de España

España se encuentra en una posición intermedia dentro de los países de la comunidad como receptor de beneficios de la misma y con manejo prudencial de sus finanzas públicas, que no obstante sufre las repercusiones manifiestas a través de la baja en su calificación de deuda en dos niveles, para situarla en AA-, una tasa de desempleo que llega al 21,2%, un resultado fiscal esperado de -6% para 2011, un freno en la tasa de crecimiento de la economía que solo será cercana al 1%¹⁵; situa-

15 La Comisión Europea mantuvo su previsión de crecimiento para España durante este año en PP. 43-70 • N.º 6 / 2011

ción especialmente marcada por el comportamiento del sector de la construcción, que en su anterior fase ascendente de crecimiento aportó significativamente, pero dejó un alto nivel de endeudamiento de los hogares que se enfrentan ahora a una sobrevaloración de predios en el mercado de vivienda que lleva a bajas expectativas futuras sobre estabilización y que sumadas a un período de calendario electoral cuestionan la capacidad y respuesta de las finanzas públicas frente al logro de aplicación efectiva de medidas de ajuste.

Se encuentra en la segunda generación de reglas fiscales al reformar la Constitución incorporando el principio de sostenibilidad (como Alemania y Colombia), y establece el déficit estructural/PIB de la administración central y provincial y el equilibrio a las locales. Esto a partir del 2020. Deja a la ley, que debe quedar aprobada antes del 30 de junio de 2012, establecer el límite numérico, de tiempo y regulación del ajuste requerido para lograr la sostenibilidad y deja una cláusula de escape ante recesiones económicas, previa aprobación del legislativo en caso de presentarse. Se elevan a rango constitucional algunos aspectos ya contenidos en la normatividad vigente como la prevalencia del pago del servicio de la deuda sobre otros gastos, reitera su compromiso con el pacto con la Comunidad Europea.

Además de la necesidad de atender a las condiciones de Maastricht, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece que el gobierno fije en el primer semestre de cada año el objetivo de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes. Además, determina que en la definición de este objetivo se fije el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. Por tanto, en el proceso de asignación presupuestaria para el ejercicio siguiente, el gobierno de España debe ajustarse a los límites establecidos en el programa de estabilidad presupuestaria.

A manera de conclusión

Se observa que en cinco de los siete países con regla fiscal la Ley de Responsabilidad Fiscal es, en general, la base para establecer el límite aplicado a la deuda y el gasto público al incorporarse a la misma los criterios de mediano plazo y de sostenibilidad fiscal en relación con el comportamiento de la economía. Asimismo, vemos que los países se rigen por diferentes reglas que se ajustan a las particularidades de cada país, que no siempre se refleja en un sistema uniforme, lo que hace

el 0,8%, la misma cifra que pronosticó en mayo, y por debajo de la que prevé el gobierno español para 2011 (1,3%). 16 de septiembre 2011 <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/15/economia/>

difícil predecir en qué medida garantizan la mejora de las finanzas públicas, lo cual escapa al alcance del presente análisis.

Igualmente, se percibe la existencia de un proceso en que los países comienzan con la estimación de indicadores fiscales estructurales, su difusión pública, y su utilización para orientar la política presupuestaria, ganando así experiencia en dichos indicadores y la aceptación social de los mismos, antes de adoptarlos como objetivos cuantitativos para la política fiscal. De manera que los que no han establecido aun una regla fiscal se encuentran en aplicación de programas de ajuste fiscal, por lo que no han procedido aun al establecimiento de la misma que requeriría, además de la voluntad política, la definición de un horizonte de política fiscal de sostenibilidad en relación con las expectativas de crecimiento macroeconómico.

Si bien los gobiernos consideran que pueden comprometerse con la disciplina fiscal sin reglas permanentes, para asegurar su continuidad en el tiempo deben contar con reconocimiento de restricciones numéricas durante un período para alcanzar los votos mayoritarios para su adopción a nivel legislativo, o a nivel constitucional, que mejore la credibilidad que brinda la regla fiscal.

Además de las mejoras para la gestión pública las reglas fiscales estructurales o de indicadores fiscales ajustados por el ciclo, que han establecido Chile y Colombia, así como el seguro de contar con fondos de estabilización para contrarrestar el comportamiento cíclico de los ingresos minero – energéticos, caso México, Chile y Colombia, o generales, como en el caso de Perú, se deben evaluar los procesos que se llevan a cabo en estos países para garantizar la preparación sistemática de análisis de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo; el análisis sistemático de los riesgos fiscales, el fortalecimiento de la transparencia fiscal; la creación de consejos fiscales independientes y la adopción de marcos presupuestarios de mediano plazo, que deben tender a establecer las condiciones para la aplicación de la política fiscal contracíclica, que debe ser objeto de otros análisis.

Referencias

Albuquerque, C; Medeiros, M e Silva, P. (2006). *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 1ª ed., Brasilia, Ed. propia.

Bolívar, M. (2009). “Reglas fiscales”. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, Universidad Católica Argentina, UCA, FCSE, año 7, n.º 33. Buenos Aires, Argentina. 2009, pp. 56-61

- Castañeda, J. E. (2010). “¿Ha seguido España una regla de Taylor fiscal en el último ciclo económico?”. Ponencia en XVII Encuentro de Economía Pública (Murcia, noviembre).
- Comité Técnico Interinstitucional (2010). “Regla Fiscal para Colombia”, informe final. Bogotá, Banco de la República-Departamento Nacional de Planeación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, julio.
- Corbo, V. y otros (2010). “Propuestas para perfeccionar la regla fiscal. Informe final”. Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile. Santiago, Chile.
- Echeverry, J.C.; A. Bonilla y A. Moya (2006). “Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú”, Documentos CEDE 33.
- Iglesias, J. (2009). “Manual didáctico de los presupuestos generales del estado”. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, p. 218.
- Kopits, G. (2001). “Reglas fiscales: ¿Un marco político útil o un ornamento innecesario?”. Documento de trabajo del FMI Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional WP/01/145
- Kopits, G. (2004). “*México: Evolution and Prospects*”, Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets, Washington, International Monetary Fund.
- Kopits, G., y S. Symansky (1998). “Fiscal Policy Rules”, IMF Occasional Paper n.º 162 (Washington, Fondo Monetario Internacional).
- Lozano, I. y otros (2008). “Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia” *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 311-352.
- Marcel, M. Tokman, M. Valdés, R. y Benavides, P. (2001). “Balance estructural del gobierno central: metodología y estimaciones para Chile 1987-2000”. *Estudios de Finanzas Públicas*, Chile, septiembre.
- Melamud, A. (2008). “Reglas Fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera”, Buenos Aires, Argentina, Enero.
- Palma, A. y Sánchez, Á. (2006) “La política fiscal en Chile: el cálculo del balance estructural del gobierno central”. Lectura Tomada de Universidad de Alicante, Departamento

de Análisis económico aplicado, <http://altea.daea.ua.es/ochorem/comunicaciones/MESA6COM/SanchezPalma.pdf>

Pérez; J. (2006). “Reglas fiscales, control presupuestario y predicción fiscal”. Banco Central Europeo.

Protásio, C., Bugarin, M. y Bugarin, M. (2004). “À Espera da Reforma Orçamentária: Um Mecanismo Temporário para Redução de Gastos Públicos”. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 34, n.º 1, pp. 5-41, janeiro-março.

Stein, E. (2010). “Instituciones de presupuesto y resultados fiscales”. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2010.

Tanner, E. (2003). “Reglas fiscales y política anticíclica: Frank Ramsey y Gramm-Rudman-Hollings se concilian” Papel de Trabajo del FMI Instituto del FMI. Distribución autorizada por Enzo Croce, Noviembre.

Valdivia, D. y Montenegro, M. (2010). “Reglas Fiscales en Bolivia en el contexto de un Modelo de Equilibrio Dinámico General Estocástico”. La Paz, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Bolivia.