

REGLAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

Alberto Arenas de Mesa
Asesor Regional CEPAL

Presentación al Consejo Fiscal Autónomo, 01 de diciembre de 2020



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Contenido de la presentación

1. Reglas Fiscales: debates conceptuales
2. Reglas Fiscales en el marco de la Sostenibilidad Fiscal
3. Reglas Fiscales en América Latina
4. El caso de Chile: Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal (2006)
5. Debates sobre el perfeccionamiento de la Regla Fiscal

I. Reglas Fiscales: debates conceptuales

- Las reglas fiscales son mecanismos empleados para apoyar la responsabilidad (disciplina) fiscal (sostenibilidad) (CEPAL, 2017 y 2020; FMI, 2018; BID, 2019).
- Las reglas fiscales asignan objetivos numéricos (metas fiscales) a los agregados presupuestarios (ingresos, gastos, balance, deuda). La mayoría **regula el nivel del gasto público**.
- Desde la política fiscal y la gestión de las finanzas públicas, las reglas fiscales son instrumentos que apoyan la responsabilidad y sostenibilidad fiscal y tienen estrecha vinculación con el desempeño fiscal.

I. Reglas Fiscales: debates conceptuales

- Las reglas fiscales, entre otras materias, otorgan mayor certidumbre (información) y permiten establecer la política fiscal.
- **Debate:** ¿Sigue siendo la regla fiscal una guía para la política fiscal en Chile?
- Si bien, en la mayoría de los casos, se utiliza para regular explícitamente el nivel de gasto público, permite a la vez hacer sostenible, implícitamente, el nivel de deuda pública.



2. Reglas Fiscales en el marco de la Sostenibilidad Fiscal

- La sostenibilidad fiscal es un concepto basado en la mirada intertemporal de las finanzas públicas.
- Se fortalece la política fiscal al incorporar los ciclos económicos en el horizonte de decisiones, y no solo la mirada parcial de corto plazo para la asignación y uso de los recursos públicos.
- La visión macro-fiscal conducente a la sostenibilidad fiscal, en la que se desarrolla el debate respecto de: **i) los ingresos públicos; ii) el gasto público; iii) la institucionalidad fiscal, y iv) la economía política fiscal.**

3. Reglas Fiscales en América Latina

América Latina (13 países): Reglas Fiscales, 2000 - 2020

País	Año	Reglas Fiscales
1. Brasil	2000 y 2016	Límites a la deuda de los gobiernos subnacionales y balance fiscal. Límite al crecimiento del gasto federal igual a la inflación.
2. Chile	2001 y 2006	Iniciativa administrativa y Ley de Responsabilidad Fiscal: Balance Estructural (Ingresos estructurales determinan evolución del gasto público) y Creación de Fondos Soberanos (FEES y FRP).
3. Ecuador	2002 y 2010	Gastos permanentes son financiados con Ingresos permanentes y límite a la deuda pública.
4. Colombia	2003 y 2011	Presupuesto con superávit primario y Disminuir el Déficit Estructural. Regla Contracíclica.
5. Perú	2003 y 2013	Control de Gasto Público y Límite de Balance Fiscal: el déficit no debe superar el 1% del PIB.
6. Argentina	2004	Transparencia, límites al endeudamiento y gasto primario y creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.
7. México	2006 y 2016	Presupuesto Balanceado, tratamiento preferente a la inversión y disciplina financiera a entidades locales.
8. Panamá	2008 y 2012	Aumentar ingresos tributarios y creación de Fondo de ahorro soberano.
9. Paraguay	2013	Ampliar la base tributaria a través de la extensión del IVA a sectores agropecuario y financiero.
10. Honduras	2016	Límites al Gasto y Deuda de corto plazo, y Marco Macro Fiscal.
11. El Salvador	2017	Establece límites al déficit y endeudamiento público; hace congruente el presupuesto con las metas establecidas y; garantiza la asignación presupuestaria que corresponde a las áreas sociales.
12. Costa Rica	2018	Límite de crecimiento del Gasto Corriente.
13. Uruguay	2020	Ley 19.889 que establece una “Meta Indicativa de Resultado Fiscal Estructural”, un tope indicativo de incremento anual de gasto real vinculado al crecimiento potencial de la economía, y un Comité de Expertos independientes.

3. Reglas Fiscales en América Latina

América Latina (18 países): Reglas Fiscales, Riesgos Fiscales e Institucionalidad Fiscal

	Nivel Básico	Nivel Avanzado
Argentina	✓	
Bolivia (Estado Plurinacional de)		
Brasil		✓
Chile		✓
Colombia		✓
Costa Rica	✓	
Ecuador	✓	
El Salvador	✓	
Guatemala		
Haití		
Honduras	✓	
México		✓
Nicaragua		
Panamá	✓	
Paraguay	✓	
Perú		✓
República Dominicana		
Uruguay	✓	
	8	5

- **Las reglas fiscales de avanzada** son aquellas que, basándose en normas para la administración del balance de ingresos y gastos, permitan o faciliten una gestión de las finanzas públicas de carácter contra cíclico, acompañadas de cláusulas de salida o escape, que permitan en condiciones especiales aumentar el gasto público más allá de la regla.
- Además, poseen institucionalidad fiscal para la gestión de riesgos fiscales y de los pasivos contingentes.

Fuente: Arenas de Mesa y Mosqueira (por publicarse).

3. Reglas Fiscales en América Latina

1. Actualmente, **13 países consideran reglas fiscales en América Latina:** Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
2. **Las reglas fiscales pueden clasificarse** como de i) Gasto, ii) Balance (Equilibrio presupuestario, Equilibrio presupuestario estructural), iii) Deuda, o iv) Ingresos.
3. **Cláusulas de escape (salida).** Fundamental para la credibilidad de la regla y de la autoridad de finanzas públicas.
4. **Tratamientos preferentes a la inversión:** utilizar las reglas fiscales para generar incentivos preferentes para financiar programas y proyectos de inversión (CEPAL, 2018 y 2020).

3. Reglas Fiscales en América Latina

5. Existen además reglas aplicadas a **Gobiernos subnacionales**.
6. **Ventajas de las reglas fiscales:** i) Responsabilidad (disciplina) fiscal, ii) aumenta la credibilidad, iii) aumenta la información de los agentes económicos, iv) **sostenibilidad fiscal**.
7. **Desventajas:** i) El incumplimiento, sin reglas de escape, debilita la credibilidad, y ii) Límites a la política fiscal contra cíclica.
8. **La regla fiscal debe ser oportunamente verificable** (sistemas integrados de administración financiera y presupuestaria). Por tanto, el monitoreo de la regla fiscal es fundamental para gestionar el cumplimiento de la regla o de la meta fiscal determinada para el ejercicio fiscal correspondiente (variables exógenas y endógenas). Caso chileno (institucionalidad (CFA) para evaluar y monitorear la regla fiscal, ver casos de Colombia y Perú).



4. El caso de Chile: Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal

- En 2001, **mediante iniciativa administrativa**, se estableció una regla fiscal para Chile.
- En 2006, se estableció la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal.
 - En esta se establece que, el Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo establece las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, incluyendo un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el Balance Estructural correspondiente al período de su administración.
- **La ley otorga flexibilidad a la autoridad para la gestión de la regla y el establecimiento de las metas fiscales, al no estar establecida en la ley sino que por un mecanismo administrativo.**



4. El caso de Chile: Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal

- **El alto grado de desarrollo de la institucionalidad macroeconómica y fiscal de Chile** permite otorgarle un mayor grado de flexibilidad a la regla para que sea establecida mediante decreto, sin poner en riesgo su credibilidad.
- De acuerdo al FMI (2018), las reglas fiscales deben equilibrar 3 características deseables en sus diseños:
 1. **Simplicidad**
 2. **Flexibilidad**
 3. **Aplicabilidad**
- En el caso chileno, **su marco legal** cumple con estas tres condiciones, sin embargo, la metodología de la regla fiscal no está definida en la ley, sino en documentos técnicos del Ministerio de Hacienda que no son simples.



4. El caso de Chile: Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal

- **La regla fiscal chilena no se funda sobre el riesgo de incumplimiento.**
 - Es por esto que no cuenta con cláusulas de escape definidas (explícitas) o medidas punitivas por su incumplimiento.
- Por otra parte, la ley sobre responsabilidad fiscal de Chile no tiene un compromiso de deuda explícita.
- Algunos países en la región que sí lo hacen son: Brasil (a nivel sub-nacional), Ecuador, El Salvador y Perú.



5. Debates sobre el perfeccionamiento de la regla fiscal

A. Cláusulas de Escape

- Incorporar cláusulas de escape (explícitas) mejoraría la credibilidad de la regla y permitiría entregar mayor certidumbre a la economía ante situaciones de crisis, ya sean de índole económicas, financieras, desastres naturales, humanitarias o sanitarias como el COVID-19.
- Las cláusulas de escape deben ser: i) claras (detalladas); ii) bien definidas, y iii) en un marco de transparencia fiscal.
- **Tan importante como las cláusulas de escape son las reglas de convergencia**, es decir, la activación de una clausula de escape debe estar acompañada por un plan de retorno (explícito).

5. Debates sobre el perfeccionamiento de la regla fiscal

A. Cláusulas de Escape

- **La cláusula de escape ha tenido un uso implícito en el caso de Chile** (crisis subprime 2009, estallido social 2019, pandemia 2020).
- **La sólida institucionalidad fiscal ha permitido que sea en estas condiciones (implícitas).** Debería estudiarse la transición a cláusulas de escape explícitas.
- **El CFA debería tener roles (facultades) en cuanto a las cláusulas de escape:** i) activación; ii) seguimiento y monitoreo, y iii) evaluación del plan de retorno.



5. Debates sobre el perfeccionamiento de la regla fiscal

B . Mecanismos de ajuste (corrección)

- Frente a desviaciones de la meta fiscal debería avanzarse en la regulación de los mecanismos de ajuste (corrección).
- En cuanto a la incorporación de mecanismos de ajustes, debería debatirse la idoneidad de estos en un marco de análisis que permita identificar si son o no estructurales.
- Seguimiento y evaluación de los mecanismos de ajuste (corrección) deberían ser facultades del CFA.

5. Debates sobre el perfeccionamiento de la regla fiscal

C. Deuda Pública

- En los últimos 20 años, el nivel más bajo de la deuda pública bruta de los Gobiernos Centrales de América Latina se registró en 2011 (29,8% del PIB). Desde entonces, **el saldo del endeudamiento en la región ha aumentado 16,2 puntos porcentuales del PIB**, hasta alcanzar 46% en 2019.
- Cuatro países han destacado entre 2011 y 2019 por aumentos en la deuda: i) Argentina, 50,5 puntos porcentuales del PIB; ii) Costa Rica, 31,7 puntos; iii) Ecuador, 30,1 puntos, y iv) Brasil, 24,5 puntos (CEPAL, 2020).
- El caso de Chile la deuda pública bruta aumentó en 16,8 pp. del PIB entre 2011 y 2019.

5. Debates sobre el perfeccionamiento de la regla fiscal

América Latina (6 países): proyecciones oficiales vigentes de la deuda pública bruta de los gobiernos centrales, 2020 (En porcentajes del PIB)

	2019 (Valor observado)	2020 (proyección oficial para el cierre de año)	Variación de la relación entre la deuda pública y el PIB proyectado para 2020 frente al valor observado en 2019 (en puntos porcentuales)
Brasil ^a	75,8	98,2	22,4
Colombia	48,6	65,6	17,0
Uruguay	53,8	65,6	11,8
Costa Rica	58,5	70,2	11,7
México ^b	45,5	53,6	8,1
Chile	27,9	34,8	6,9

- En América Latina, la deuda pública bruta se estima aumentaría de 46% del PIB en 2019 a 53,4% en 2020 (7,4 puntos porcentuales del PIB).

Fuente: Estudio Económico de América Latina y el Caribe CEPAL, (2020)

^a Cifras del gobierno general.

^b Las cifras corresponden a la deuda neta del sector público federal



5. Debates sobre el perfeccionamiento de la regla fiscal

C. Deuda Pública

- Los países en América Latina con reglas fiscales que colocan límites al nivel de deuda pública, han presentado resultados dispares en cuanto a controlar la evolución (crecimiento) de la deuda pública
- **Costa Rica** (luego de 3 años de debate, no optó por límites de deuda en su regla fiscal creada en 2018),
- **Ecuador** (límite de 40% del PIB, que desde 2018 no lo cumple),
- **El Salvador** (límite del 60% del PIB, se proyecta que no lo cumplirá en 2020, al tercer trimestre de 2020 su deuda pública fue de 59,6% del PIB),
- **Perú** (límite de 30% del PIB, es el único país que presenta mejores resultados, sin embargo, se proyecta que no cumplirá dicha regla en 2020, al segundo trimestre de 2020 se deuda pública fue de 28% del PIB).



5. Debates sobre el perfeccionamiento de la regla fiscal

D. Sostenibilidad Fiscal

- La regla fiscal en Chile tiene importantes desafíos en el marco de la sostenibilidad fiscal.
- Chile enfrenta tanto una transición demográfica como importantes demandas y presiones de gasto público, especialmente, en el área social (protección social).
- **En este contexto, la sostenibilidad de la deuda dependerá críticamente tanto de regular el gasto como de alcanzar mayores ingresos estructurales.**
- La regla fiscal de balance estructural será fundamental para la sostenibilidad fiscal en Chile.

REGLAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

Alberto Arenas de Mesa
Asesor Regional CEPAL

Presentación al Consejo Fiscal Autónomo, 01 de diciembre de 2020



NACIONES UNIDAS

CEPAL