

PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN



¿Puede contribuir el diseño de reglas fiscales a proteger la inversión pública productiva de los recortes presupuestarios?



Las reglas fiscales flexibles incluyen mecanismos para acomodar shocks imprevistos/exógenos.



En los países sin reglas fiscales o con reglas rígidas (es decir, reglas sin características flexibles), la inversión pública cae bruscamente durante los episodios de consolidación fiscal, hasta un 10% en promedio.



El impacto negativo de las consolidaciones fiscales en la inversión pública desaparece en países con reglas fiscales flexibles.

CONTEXTO

Quando los países se ven obligados a reducir el déficit fiscal tienden a recortar el gasto de capital (es decir, la inversión pública) relativamente más que el gasto corriente (es decir, el consumo del gobierno) dado que reducir el primero es más fácil políticamente. Como consecuencia, la inversión pública en América Latina y el Caribe ha perdido más del 10% en términos de su participación en el gasto público primario desde 1980.

Este sesgo es problemático desde una perspectiva de bienestar económico, dado que la inversión pública puede impulsar el crecimiento: sus multiplicadores fiscales suelen ser superiores a los del gasto corriente. Además, una inversión pública baja puede tener efectos distributivos negativos y regresivos, dado que los hogares de ingresos más bajos terminan pagando por servicios más caros.

PROYECTO

Si bien se ha demostrado que las reglas fiscales mejoran la sostenibilidad fiscal, también han sido criticadas por promover la prociclicidad fiscal y la reducción de la inversión pública. Esto es así porque la presión para cumplir con las metas agregadas de las reglas proporciona incentivos a los hacedores de políticas para recortar la inversión, es decir, a recortar partidas de gasto que pueden arrojar beneficios a largo plazo. Como respuesta a estas inquietudes, los países han comenzado a incorporar características flexibles en sus reglas fiscales. Concretamente, esas características consisten en metas fiscales ajustadas cíclicamente; cláusulas de escape bien definidas para abordar shocks imprevistos; y reglas que excluyen los gastos de capital de las metas numéricas. Este artículo documenta que los mecanismos de flexibilidad salvaguardan efectivamente la inversión pública de los recortes presupuestarios durante las consolidaciones fiscales, reduciendo así la prociclicidad de la inversión pública.

Concepto clave



REGLA FISCAL

Impone una limitación a la política fiscal a través de límites numéricos en los agregados presupuestarios, como los límites al déficit fiscal.

RESULTADOS

Los ejercicios empíricos se abordan utilizando una muestra de 75 países avanzados y en vías de desarrollo durante 1990-2018. Los resultados muestran que en los países sin reglas fiscales flexibles (o sea, tanto los países sin reglas fiscales como aquellos con reglas fiscales rígidas), un episodio de consolidación fiscal equivalente al menos al 2% del PIB se asocia con una reducción promedio del 10% en la inversión pública. Por otro lado, los países donde la regla fiscal incluye características de flexibilidad, la consiguiente disminución de la inversión es inferior al 2% y no es estadísticamente significativa. Los resultados son robustos a una batería de análisis de sensibilidad y son válidos después de controlar por endogeneidad potencial en las estimaciones.

¿Cómo contribuyen estas características flexibles a proteger la inversión pública de los recortes presupuestarios? Las disposiciones proinversión lo hacen directamente, porque las partidas de inversión quedan exentas de la regla, promoviendo así el crecimiento de la inversión pública durante los momentos de auge, y protegiéndola de recortes excesivos durante las recesiones, o durante los episodios de ajuste fiscal. Las reglas de equilibrio cíclicamente ajustado, y la inclusión de cláusulas de escape contribuyen indirectamente a la protección de la inversión pública a través de diferentes canales. Las reglas fiscales en que las metas se definen en términos ajustados cíclicamente permiten a los responsables de las políticas desvincular el gasto público (y, por lo tanto, la inversión) de los shocks cíclicos, evitando los ciclos de expansión y recesión en la política fiscal en general, y reduciendo así la necesidad de comprimir la inversión, particularmente durante los tiempos malos. La inclusión de cláusulas de escape bien definidas en las reglas fiscales contribuye a mejorar la reacción de la política fiscal ante los shocks inesperados al permitir desviaciones temporales de las metas. Esas cláusulas dan a los responsables de las políticas públicas

espacio para implementar estímulos fiscales discrecionales como respuesta a los shocks. La inversión pública es el ejemplo por excelencia de este tipo de respuesta contracíclica. Por lo tanto, si bien lograr el cumplimiento de una regla rígida puede requerir la disminución de la inversión pública en respuesta a shocks negativos, la activación de una cláusula de escape podría de hecho estimularla.

Concepto clave



CONSOLIDACIÓN FISCAL

Es una medida de política para reducir el déficit fiscal aumentando los ingresos, recortando el gasto público (inversión pública o gastos corrientes), o ambos.

IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

Incluso antes de la pandemia del coronavirus, había una creciente preocupación por la disminución de la inversión pública que, en promedio, había caído por debajo del 1% del PIB en las economías emergentes en 2019. Cuando la pandemia pase, es probable que varios países tengan que emprender procesos de consolidación fiscal para restaurar la sostenibilidad de la deuda. Si bien puede que esos ajustes fiscales sean inevitables, los países pueden implementar mecanismos institucionales que permitan suavizar sus impactos negativos en el bienestar. Varios países ya han adoptado reglas fiscales y otros están contemplando la posibilidad de adoptarlas. Los resultados de este documento sugieren que incluir elementos relacionados con la protección de la inversión pública en el diseño de estas reglas puede añadir una dimensión procrecimiento a las inquietudes relacionadas a la sostenibilidad fiscal, que normalmente han sido el foco de las reglas fiscales en el pasado. Por supuesto, esto será así, siempre que el gasto de capital que se protege sea productivo.

Desde una perspectiva de bienestar económico, los resultados no implican que los gobiernos deberían necesariamente optar por preservar la inversión pública bajo cualquier circunstancia. De hecho, recortar la inversión pública puede ser preferible a reducir otro tipo de gastos en algunos casos, como, por ejemplo:

1. Cuando la inversión es ineficiente o la productividad del capital público es baja;
2. Cuando mantener o aumentar los gastos corrientes (como las transferencias focalizadas) puede ser necesario como respuesta a un shock exógeno en el que los consumidores sufren restricciones crediticias;
3. Después de un período de exceso de inversión en la economía; o
4. Como resultado de una decisión política para desplazar la provisión de ciertos servicios de infraestructura hacia el sector privado.

Sin embargo, en el contexto del marco de políticas, las reglas fiscales flexibles permiten reducir los incentivos a introducir recortes desproporcionados en la inversión pública durante los ajustes fiscales que terminan socavando las perspectivas de crecimiento a largo plazo. En otras palabras, los mecanismos flexibles proporcionan una salvaguarda que protege la inversión pública productiva en circunstancias en que quizá no sea necesario -u óptimo- reducirla. Esto es especialmente útil dadas las presiones de economía política para proteger otros tipos de gastos.

Concepto clave



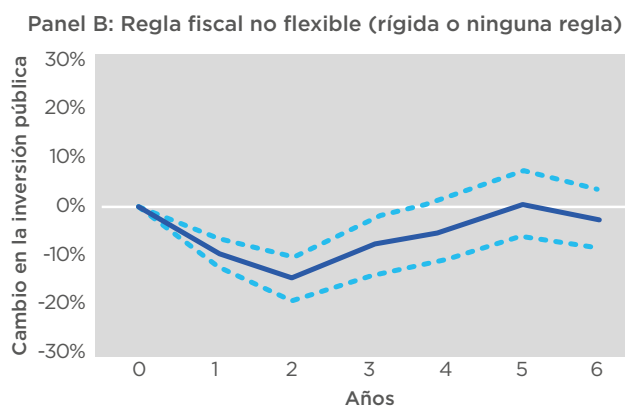
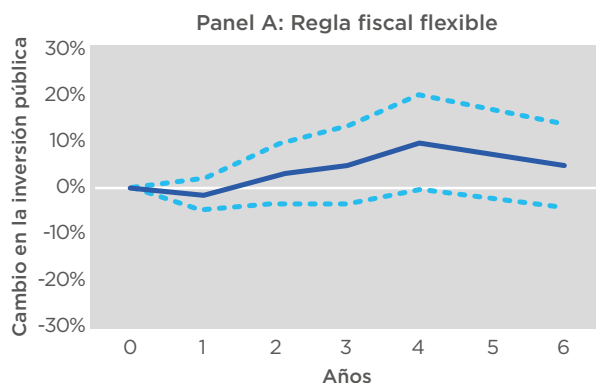
REGLAS FISCALES FLEXIBLES

Incluyen mecanismos que permiten al fisco acomodar shocks externos imprevistos y proteger la inversión pública.

LA INVESTIGACIÓN SOBRE REGLAS FISCALES EN EL BID

Éste es un proyecto de investigación conjunto del Departamento de Investigación (RES) y el Departamentos de Gestión Fiscal y Municipal (FMM) del BID, en colaboración con investigadores del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), en Argentina.

Efecto dinámico de tener una regla fiscal flexible



Fuente: Compilación de los autores basada en la Base de datos de Regla Fiscal del WEO del FMI.

Nota: Efectos marginales con intervalo de confianza del 90%.



ESTUDIO COMPLETO

[Ardanaz, M., E. A. Cavallo, A. Izquierdo y J. Puig. 2020. "Growth-friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design."](#)
De próxima publicación en el *Journal of International Money and Finance*.

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ECONOMISTA JEFE

El Departamento de Investigación y Economista Jefe es un generador de ideas innovadoras que apoyan la agenda de políticas estratégicas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sus países miembros con el fin de lograr un desarrollo económico sostenible y equitativo de la región. Para maximizar el impacto de su investigación, el Departamento de Investigación lleva a cabo actividades que sirven de insumos a otros departamentos del Banco, los gobiernos, la comunidad académica y la sociedad civil en la región.

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

