

PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN



¿Cómo pueden los responsables políticos hacer más eficaces las reglas fiscales?



A pesar de la relativa popularidad de las reglas fiscales, éstas no son, *per se*, una panacea para mejorar el desempeño fiscal.



La eficacia de la regla fiscal mejora cuando los responsables de las políticas tienen en cuenta i) la calidad del diseño de la regla; ii) los mecanismos de apoyo para aumentar el cumplimiento y dotar de una orientación prospectiva a la política fiscal; iii) el impacto de las reglas en diferentes dimensiones de las finanzas públicas, como la composición del gasto público; y iv) una orientación *ex ante* clara para volver al cumplimiento de la regla fiscal después de invocar una cláusula de salvaguardia.



En los mercados emergentes hay amplio espacio para mejorar los marcos fiscales basados en reglas.

CONTEXTO

Las reglas fiscales, diseñadas con el objetivo de limitar la discrecionalidad de las políticas y, por lo tanto, de fortalecer la sostenibilidad de la deuda, se han convertido en una herramienta de las políticas ampliamente utilizada. Si bien comenzaron a ganar impulso en los mercados emergentes en la década del 2000, el aumento de la deuda después de la crisis financiera global ha acelerado la adopción de la regla fiscal y ha propiciado cambios en su diseño. Sin embargo, muchas de esas reglas no han conseguido estabilizar los niveles de la deuda pública. Aunque la recesión global asociada con la pandemia de la COVID-19 llevó a la suspensión de las reglas, los gobiernos actualmente ven la recuperación después de la pandemia como una oportunidad para repensar y reformar sus marcos fiscales basados en reglas.

PROYECTO

Este proyecto se basa en la literatura empírica sobre la eficacia de la regla fiscal y en lecciones de la experiencia internacional para explorar el funcionamiento de las reglas fiscales en los mercados emergentes. Ofrece hechos estilizados sobre la adopción y características de diseño clave de las reglas fiscales, compara el desempeño fiscal entre quienes adoptan la regla y quienes no la adoptan en términos de acumulación de deuda pública, evalúa el rol de la calidad de la regla fiscal en los resultados de la deuda (crecimiento anual promedio, acumulación en puntos porcentuales del PIB y volatilidad), y finalmente aborda desafíos clave y oportunidades de reforma de los marcos fiscales basados en reglas.



Concepto clave

REGLAS FISCALES

Fijan límites numéricos a los agregados presupuestarios como la deuda, el déficit, los ingresos y el gasto público.



Concepto clave

CONSEJOS FISCALES

Son organismos técnicos con un mandato para evaluar el desempeño, los planes y las políticas fiscales de un gobierno. Evalúan las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias del gobierno y supervisan el cumplimiento de las reglas fiscales.

RESULTADOS

La eficacia de la regla fiscal a menudo se ve limitada por diversos factores. El primero es la baja calidad de las reglas fiscales. Las reglas que no cumplen con los estándares de alta calidad -como una amplia cobertura institucional, una base legal sólida, disposiciones para apoyar el monitoreo, procedimientos de vigilancia del cumplimiento y mecanismos de flexibilidad para responder a los shocks- no han tenido éxito para estabilizar los ratios de deuda/PIB. En efecto, la mejor calidad de las reglas fiscales puede ser útil para lograr mejores resultados de la deuda. Como se muestra en el [Gráfico 1](#), el crecimiento promedio anual del ratio deuda/PIB disminuye en más de 3 puntos porcentuales con reglas fiscales de alta calidad, en comparación con las reglas fiscales de baja calidad. De la misma manera, el promedio del cambio de la deuda disminuye en casi 1,4 puntos del PIB al año con reglas de alta calidad. Además, la volatilidad de las tasas del crecimiento del ratio deuda/PIB disminuye con las reglas de alta calidad a una tercera parte de la volatilidad observada con reglas de baja calidad.

Otros aspectos más específicos del diseño de la regla también pueden socavar la eficacia de la regla fiscal. Por ejemplo, los objetivos de la regla fiscal suelen definirse sin tener en cuenta la dinámica de la deuda o la sostenibilidad, en lugar de responder de maneras preestablecidas al riesgo creciente de la insostenibilidad fiscal. Además, cuando se invocan las cláusulas de salvaguardia ante los shocks negativos, la vía de retorno hacia el cumplimiento a veces no es clara. Esto provoca un aumento de la incertidumbre en los mercados de deuda.

Un tercer problema se refiere al bajo cumplimiento y a la falta de una orientación para el futuro. Ni siquiera las reglas bien diseñadas podrán mejorar los resultados fiscales si se infringen sistemáticamente. En general, la evidencia muestra que las desviaciones de las metas fiscales son habituales en los mercados emergentes. Por otro lado, las herramientas destinadas a proporcionar una orientación futura de la política fiscal suelen presentar deficiencias. El exceso de optimismo en las proyecciones macrofiscales, por ejemplo, puede socavar la credibilidad de las políticas.

Por último, los responsables de las políticas suelen no prestar suficiente atención al impacto de las reglas en la composición del gasto.

El cumplimiento de la regla fiscal puede tener consecuencias no deseadas en la composición del gasto público, dado que la presión para cumplir con los objetivos numéricos agregados genera incentivos para recortar los gastos que normalmente no tienen un apoyo político sólido, a pesar de sus beneficios económicos probados, como la inversión pública productiva.

IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

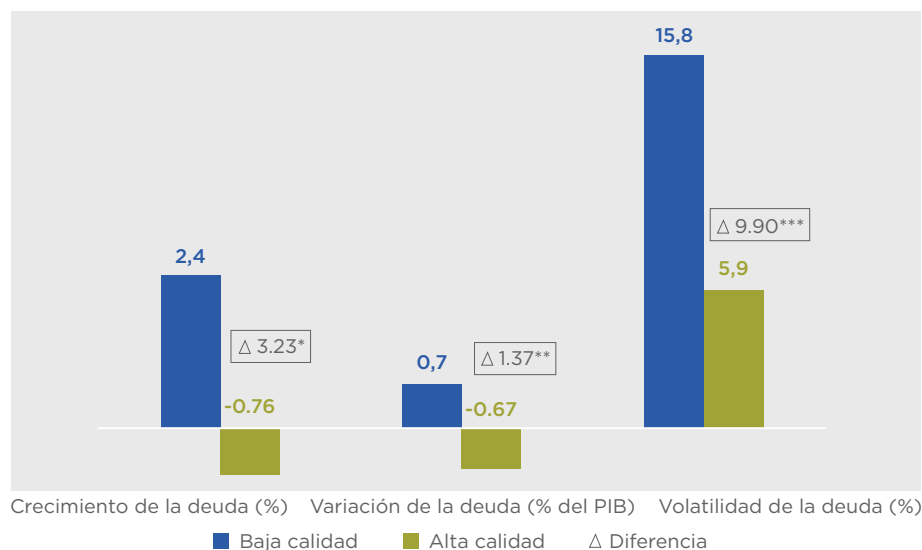
Por sí mismas, las reglas fiscales no bastan para estabilizar los ratios de deuda/PIB y asegurar la sostenibilidad fiscal. Se requieren varias otras características para mejorar la eficacia de la regla fiscal en los mercados emergentes.

En primer lugar, el diseño de la regla debe introducir anclas de la deuda o establecer límites de la deuda que permitan la construcción progresiva de amortiguadores fiscales, así como mecanismos de realimentación en las metas operativas de la regla que sean consistentes con esos límites. Por otro lado, la flexibilidad y/o los límites de la regla del gasto corriente, deberían diseñarse para proteger la inversión pública, añadiendo una dimensión de apoyo al crecimiento económico al enfoque actual en sostenibilidad. Las cláusulas de salvaguardia deberían establecer vías claras de retorno a las metas de la regla. La calidad de las reglas fiscales también debería reforzarse con una cobertura institucional adecuada y un monitoreo y disposiciones de vigilancia del cumplimiento.

El cumplimiento y la orientación futura ofrecen más oportunidades de mejora de las reglas fiscales. Éstas incluyen la creación de consejos fiscales con poder para aumentar los incentivos de la vigilancia del cumplimiento, tanto mediante la imposición de costos reputacionales para los gobiernos que se desvían de la regla como teniendo una voz, después de períodos de no cumplimiento, sobre cómo se supervisará la aplicación de la regla. Las reglas fiscales también pueden mejorarse fortaleciendo la credibilidad de los marcos fiscales a medio plazo que proporcionan una “orientación futura” sobre cómo se lograrán las metas fiscales en el futuro, contribuyendo así a anclar las expectativas y proporcionando una vía para promover el cumplimiento de la regla.

Las reglas fiscales son un componente de un marco fiscal integral y, por eso, su diseño no puede

Gráfico 1. Calidad de la regla fiscal y desempeño de la deuda (diferencia en pruebas de medias)



Nota: El índice de calidad de la regla fiscal varía entre 0 y 1, y los valores más altos indican reglas de mayor calidad. Las reglas con un valor de índice inferiores al 0,33 (superiores a 0,66) se consideran reglas de baja (alta) calidad. Los asteriscos denotan diferencias estadísticamente significativas (* $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$).

mejorarse aisladamente de la calidad del marco general de las políticas. Un marco de política fiscal bien diseñado debería tener un objetivo claro a largo plazo, es decir, un ancla explícita que rijan la política fiscal y una regla que oriente la política hacia ese objetivo. Los marcos fiscales a medio plazo creíbles y los consejos fiscales independientes son instituciones fiscales complementarias que, junto con las reglas, pueden apoyar el objetivo de salvaguardar la sostenibilidad fiscal.

fiscales. Forma parte de una agenda de investigación más amplia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre reglas fiscales. Los trabajos anteriores han analizado los efectos de las reglas fiscales en la [evolución de la deuda](#), la [conducta de cumplimiento de la regla](#) y el rol del diseño de la regla en la protección de la [inversión pública](#) durante los ajustes fiscales.

INVESTIGACIÓN DEL BID SOBRE LAS REGLAS FISCALES

Éste es un proyecto de investigación conjunto del Departamento de Investigación (RES) y la División de Gestión Fiscal (FMM) del BID sobre reglas



ESTUDIO COMPLETO

[Ardanaz, Martín, Eduardo A. Cavallo y Alejandro Izquierdo. 2023. "Fiscal Rules: Challenges and Reform Opportunities for Emerging Markets."](#)

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.

Autores: Martín Ardanaz, Eduardo A. Cavallo y Alejandro Izquierdo.

Copyright © 2023 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.

