
EL FUTURO DE LAS REGLAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**APORTES PARA SU REFORMULACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN
A PARTIR DEL IMPACTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19**

OSCAR CETRÁNGOLO - DALMIRO MORÁN

**XXXIV SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL
CEPAL – NACIONES UNIDAS
SANTIAGO, CHILE, 13-14 DE JUNIO DE 2022**

CONTENIDO DE LA PRESENTACIÓN

- Introducción y contexto específico del debate
- Panorama de las reglas fiscales en ALC hasta la pandemia
- Impacto de la pandemia sobre las reglas fiscales vigentes en 2020
- Marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales en ALC
- Principales conclusiones y perspectivas para los países de la región

CONTENIDO DE LA PRESENTACIÓN

➤ *Introducción y contexto específico del debate*

- Panorama de las reglas fiscales en ALC hasta la pandemia
- Impacto de la pandemia sobre las reglas fiscales vigentes en 2020
- Marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales en ALC
- Principales conclusiones y perspectivas para los países de la región

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO ESPECÍFICO DEL DEBATE

- El debate sobre reglas fiscales recuperó protagonismo a la luz de las respuestas que los gobiernos de la región debieron adoptar para flexibilizar sus marcos fiscales
- Primer auge a finales de los años ochenta (*primera generación*), resurgiendo luego de la crisis financiera de 2008 (*segunda generación*) y difundiéndose durante la década previa a la pandemia a nivel internacional → 105 países según FMI (2022)
- En ALC, países pioneros (BRA, COL, ARG) en los primeros años 2000 para sus GSN. En años más recientes, la mayoría de los países habían introducido o perfeccionado distintas reglas fiscales, acompañando las tendencias internacionales en la materia

CONTENIDO DE LA PRESENTACIÓN

- Introducción y contexto específico del debate
- ***Panorama de las reglas fiscales en ALC hasta la pandemia***
- Impacto de la pandemia sobre las reglas fiscales vigentes en 2020
- Marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales en ALC
- Principales conclusiones y perspectivas para los países de la región

PANORAMA DE LAS REGLAS FISCALES EN ALC HASTA LA PANDEMIA

- Características salientes de su diseño en la región hasta la pandemia: Aspectos comunes y elementos diferenciadores en la comparación internacional
- Tipología I: Reglas Fiscales en los países de ALC, por tipos de regla y agregados fiscales tomados como referencia (previo a la pandemia de COVID-19)
- Cláusulas de escape, períodos de restablecimiento y la paradoja de flexibilidad

CARACTERÍSTICAS SALIENTES DEL DISEÑO DE REGLAS FISCALES EN LA REGIÓN PREVIO A LA PANDEMIA

- Marco legal diverso: Constitución Nacional (BRA); leyes generales sobre las finanzas públicas (CRI, ECU), leyes de endeudamiento (URY); leyes de responsabilidad fiscal (ARG, CHL, HND, SLV, PRY, PAN, ...)
- Agregados fiscales: diferentes definiciones y conceptos incluidos según cada país (gasto público, balance fiscal, deuda pública e ingresos fiscales)

TIPOLOGÍA I: REGLAS FISCALES EN PAÍSES DE ALC, POR TIPO Y AGREGADO FISCAL (PREVIO A LA PANDEMIA DE COVID-19)

Reglas de Gasto

- **Total** (PER)
- **Primario** (BRA, GRD)
- **Primario Corriente** (PRY)
- **Primario Corriente con exclusiones** (ARG, ECU, PAN)
- **Corriente Nominal** (BHS, CRI, SLV, HND, PRY)
- **Corriente Estructural** (MEX)
- **En Salarios** (GRD, JAM, PRY)

Reglas de Balance

- **Primario** (BRA, ECU, SLV, GRD)
- **Global** (BHS, HND, JAM, PAN, PRY, PER)
- **Global con excepciones** (MEX)
- **Estructural** (CHL, COL)

Reglas de Deuda

- **Bruta** (ARG -subnacional-, BHS, BRA -subnacional-, ECU, SLV, GRD, JAM, PER)
- **Neta** (PAN, URY)

Reglas de Ingreso

- **Carga tributaria mínima** (SLV)

** No se consideran las reglas de aporte a los fondos soberanos, si bien pueden implicar topes máximos cuando involucran recursos “excedentes”*

CARACTERÍSTICAS SALIENTES DEL DISEÑO DE REGLAS FISCALES EN LA REGIÓN PREVIO A LA PANDEMIA

- Cobertura institucional: En general, Gobiernos Centrales; Sector Público (CRI, PAN, PER); gobiernos subnacionales y acuerdos federales (BRA, ARG, COL, MEX, ...).
- Fondos soberanos (MEX, CHL, COL, ECU, PAN, PER, SUR, GUY, ...)
- Reglas supranacionales (sólo Caribe Oriental; experiencia UE)
- Programas de asistencia financiera condicional con organismos internacionales
- Duración de las reglas: integración en los marcos fiscales de mediano plazo (PER, COL); variantes de presupuestación plurianual (URY es un caso especial)

CLÁUSULAS DE ESCAPE Y RESTABLECIMIENTO DE LAS REGLAS: LA PARADOJA DE FLEXIBILIDAD

- Ante eventos inesperados, las reglas fiscales suelen contener cláusulas de escape para relajar su cumplimiento → Cuán regulada está la ruptura de reglas en cada país o, como una paradoja, *si existen reglas que ordenen el incumplimiento de las reglas fiscales*
- Varios países de ALC previeron estas cláusulas desde su introducción, generalmente contenidas en la misma normativa legal aunque hay excepciones a nivel regional
- En algunos casos, además, se ha previsto el período de tiempo disponible para realizar los ajustes fiscales necesarios para retornar a los parámetros de las reglas

CLÁUSULAS DE ESCAPE: PROCESO DE ACTIVACIÓN Y PERÍODO DE EXCEPCIÓN EN LOS PAÍSES

- En varios casos, el proceso de activación se inicia a partir de una decisión directa del Poder Ejecutivo (emergencia nacional, desastres naturales, recesión económica, etc.)
- En su mayoría, la activación depende de la aprobación por parte del Poder Legislativo
- En algunos casos involucran a otros organismos públicos como el Banco Central (COL, CRI, SLV, HND) o al Auditor General para su verificación técnica (JAM)
- En algunos casos se prevé una suspensión por un único período fiscal, prorrogable de manera consecutiva (BRA, GRD, URY). En pocos casos se estipula un máximo de 2 años (HND, JAM, CRI) o 3 años (PAN), especificándose además el ritmo de ajuste previsto hasta el restablecimiento de las reglas fiscales vigentes

CONTENIDO DE LA PRESENTACIÓN

- Introducción y contexto específico del debate
- Panorama de las reglas fiscales en ALC hasta la pandemia
- ***Impacto de la pandemia sobre las reglas fiscales vigentes en 2020***
- Marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales en ALC
- Principales conclusiones y perspectivas para los países de la región

IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE LAS REGLAS FISCALES VIGENTES

- La pandemia de COVID-19 desencadenó una de las crisis económicas más graves de la historia a nivel regional, con tres principales impactos fiscales:
 - Expansión inédita del gasto público
 - Deterioro de los balances fiscales (empujado por caída de ingresos públicos y aumento del gasto)
 - Incremento en los niveles de endeudamiento
- Todos ellos operaron sobre una situación fiscal que, en los países de ALC, ya era considerablemente vulnerable, poniendo bajo una presión sin precedentes a los esquemas macrofiscales de la región, incluyendo el cumplimiento de las reglas fiscales

IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE LAS REGLAS FISCALES VIGENTES: HECHOS ESTILIZADOS QUE DIFERENCIAN LOS CASOS

- Definición explícita de las causas estipuladas en algunos casos (COL, CRI, PAR, PER) y salida abierta a consideraciones particulares en otros (BRA, ECU, MEX, URY)
- Participación del Parlamento (BRA -enmiendas constitucionales-, PRY)
- Declaración previa de emergencia (SLV, HND, PAN)
- Casos con sucesivos cambios previos a la pandemia (URY, ARG, PAN)
- Diferentes períodos de suspensión: 2 años (COL, PER, HND, ARG); 3 años (PAN); 4 años (PRY). En algunos se estableció un ritmo esperado de ajuste (no restrictivo)
- Ajustes complementarios sobre las reglas fiscales de los GSN (ARG, BRA, PER,...)

IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE LAS REGLAS FISCALES VIGENTES: HECHOS ESTILIZADOS QUE DIFERENCIAN LOS CASOS

- Respuestas independientes de las reglas vigentes, con fondos transitorios especialmente creados para atender los efectos de la pandemia (CHL, MEX, URY)
- Utilización de los recursos disponibles en fondos soberanos (CHL, COL, PER, MEX, PAN, TTO) → en algunos significó el sacrificio de gran parte del capital acumulado
- Ampliación de plazos para cumplir con objetivos de deuda pública (ECU, JAM, BHS)
- Reformas legales más profundas con nuevas reglas fiscales (COL, URY)
- Reformulación de los marcos fiscales de mediano plazo (COL, CHL, GRD, PER)
- Medidas de transparencia sobre uso de fondos extraordinarios (BRA, COL, PER, ...)

TIPOLOGÍA II: RESPUESTAS DE LOS PAÍSES FRENTE A LA CRISIS POR LA PANDEMIA DE COVID-19 (EN MATERIA DE REGLAS FISCALES)

Uso de cláusulas de escape contempladas en las reglas fiscales

- Brasil
- Bahamas
- Costa Rica
- Granada
- El Salvador
- Jamaica
- Honduras

Suspensión temporal de las reglas fiscales vigentes

- Colombia
- Paraguay
- Perú

Ajuste y reformulación de los parámetros macrofiscales

- Chile
- México
- Panamá
- Uruguay

Restricciones más exigentes (acuerdos con organismos)

- Argentina
- Ecuador

CONTENIDO DE LA PRESENTACIÓN

- Introducción y contexto específico del debate
- Panorama de las reglas fiscales en ALC hasta la pandemia
- Impacto de la pandemia sobre las reglas fiscales vigentes en 2020
- ***Marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales en ALC***
- Principales conclusiones y perspectivas para los países de la región

MARCO DE REFERENCIA PARA LA REFORMULACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Aspectos centrales para el diseño y la implementación de reglas fiscales eficaces

Delimitar y balancear los objetivos de las reglas fiscales

Definir con precisión el agregado fiscal a ser regulado

Priorizar la simplicidad, claridad y transparencia

Especificar las cláusulas de escape y senderos de retorno

Articulación y funcionamiento dentro de marcos fiscales resilientes

Considerar la existencia de diversas rigideces fiscales

Asegurar la consistencia entre las reglas y los fondos soberanos

Articular reglas con la programación de mediano plazo

Fortalecer el papel de los Consejos Fiscales Independientes

Reformas complementarias en contexto doméstico e internacional actual

Cuidar la transición y apuntalar reglas por consensos

Favorecer el fortalecimiento de los ingresos fiscales

Proteger gasto social e inversión pública en la consolidación fiscal

Retomar y compatibilizar con lineamientos de la Agenda 2030

CONTENIDO DE LA PRESENTACIÓN

- Introducción y contexto específico del debate
- Panorama de las reglas fiscales en ALC hasta la pandemia
- Impacto de la pandemia sobre las reglas fiscales vigentes en 2020
- Marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales en ALC
- ***Principales conclusiones y perspectivas para los países de la región***

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS PARA ENCAMINAR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

- Oportunidad de repensar y reformular las reglas fiscales en línea con la Agenda 2030, aprovechando experiencias acumuladas para adaptarlas a los casos particulares
- Aprovechar el momento para cambiar la visión tradicional y transitar hacia un enfoque práctico de nueva generación sobre las reglas fiscales:
 - Pasar de “límites anuales estáticos” a “senderos plurianuales móviles”
 - Integrarlas con marcos fiscales de mediano plazo y fondos soberanos de desarrollo
 - Dotarlas de adecuada flexibilidad y transparencia con menor complejidad técnica posible
 - Concentrar esfuerzos en objetivos de balance fiscal (con tendencia al equilibrio) y de deuda pública (con tendencia decreciente hacia niveles sostenibles)

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS PARA ENCAMINAR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

- En un contexto de crecientes presiones y demandas para mantener e incluso incrementar los niveles del gasto público, al igual que la necesidad de fortalecer las fuentes de recursos fiscales, también se hace cada vez más necesario adoptar un enfoque estratégico basado en programas con alto rendimiento económico, social y ambiental.
- En suma, a través de la reformulación y el perfeccionamiento de las reglas fiscales se trata de consolidar la sostenibilidad fiscal, en el marco de sociedades más cohesionadas y economías más resilientes frente a las crisis y los choques externos, que ganen en competitividad internacional, crecimiento inclusivo y, al mismo tiempo, permitan atender las urgencias que plantea el cambio climático y la necesaria protección del medio ambiente, asegurando un desarrollo sostenible en un sentido amplio, integral y duradero.



MUCHAS GRACIAS

OSCAR CETRÁNGOLO - DALMIRO MORÁN

XXXIV SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL
CEPAL – NACIONES UNIDAS
SANTIAGO, CHILE, 13-14 DE JUNIO DE 2022