

# El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe

Respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación

Oscar Cetrángolo  
Dalmiro Morán  
Florencia Calligaro



**COVID-19**  
**RESPUESTA**



 Instrumento regional de la Unión Europea para América Latina y el Caribe

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe

Respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19  
y propuestas para su reformulación

Oscar Cetrángolo  
Dalmiro Morán  
Florencia Calligaro



Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán y Florencia Calligaro, Consultores de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto Facilidad Regional para el Desarrollo en Transición, financiado por la Unión Europea.

Se agradecen especialmente los valiosos comentarios y sugerencias de Daniel Titelman, Director, Noel Pérez Benítez, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales, y Michael Hanni, Oficial de Asuntos Económicos, todos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. También se valoran y agradecen los comentarios recibidos durante el XXXIV Seminario Regional de Política Fiscal, llevado a cabo en junio de 2022 en la sede de la CEPAL en Santiago.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2022/189  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00848

Esta publicación debe citarse como: O. Cetrángolo, D. Morán y F. Calligaro, "El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe: respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/189), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>I. Las reglas fiscales en América Latina y el Caribe antes de la pandemia de COVID-19</b> .....	<b>9</b>
A. La difusión de reglas fiscales en los países de la región .....	9
B. La situación fiscal de la región antes de la pandemia de COVID-19.....	20
<b>II. Las reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19</b> .....	<b>25</b>
A. Impactos macrofiscales de la crisis en los países de la región .....	25
B. La adaptación de las reglas fiscales y algunos hechos estilizados a nivel regional.....	29
<b>III. Tipología de respuestas de las reglas fiscales ante la pandemia de COVID-19 y experiencias seleccionadas en la región</b> .....	<b>37</b>
A. Utilización de cláusulas de escape incluidas en las reglas fiscales vigentes .....	38
1. Brasil .....	38
2. Costa Rica .....	41
3. Honduras.....	43
4. El Salvador .....	44
5. Países del Caribe (Jamaica, Granada y Bahamas).....	45
B. Suspensión temporaria de la aplicación efectiva de las reglas fiscales .....	48
1. Colombia.....	48
2. Perú.....	51
3. Paraguay.....	53
C. Revisión de los objetivos fiscales manteniendo las reglas y el marco fiscal vigente.....	54
1. Chile.....	54
2. México .....	56
3. Panamá.....	57
4. Uruguay .....	59
D. Restricciones más exigentes, provenientes de acuerdos previos con organismos internacionales .....	61
1. Ecuador.....	61
2. Argentina .....	62

<b>IV. La reformulación de las reglas fiscales en un marco de desarrollo sostenible .....</b>	<b>65</b>	
<b>Bibliografía .....</b>	<b>75</b>	
<b>Anexo .....</b>	<b>79</b>	
Anexo 1 .....	80	
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	Resumen de las principales reglas fiscales vigentes (antes de la pandemia) en 16 países seleccionados de América Latina y el Caribe, enero de 2020 .....	13
Cuadro 2	Cláusulas de escape previstas en las reglas fiscales (antes de la pandemia) en países seleccionados de América Latina y el Caribe, enero de 2020.....	30
Cuadro A1	Principales normas legales sobre reglas fiscales en los países de América Latina y el Caribe .....	80
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Evolución del resultado fiscal y tasas de variación porcentual del PIB en países seleccionados de América Latina (16 países) durante el período 2010-2019 .....	20
Gráfico 2	Resultado fiscal y deuda pública en países seleccionados de América Latina (16 países), año 2019 .....	21
Gráfico 3	Evolución del resultado fiscal y tasas de variación porcentual del PIB en países seleccionados del Caribe (12 países) durante el período 2010-2019 .....	22
Gráfico 4	Resultado fiscal y deuda pública en países seleccionados del Caribe (12 países), año 2019.....	23
Gráfico 5	Variación interanual del gasto total del gobierno central en países seleccionados de América Latina (16 países) y el Caribe (11 países), año 2020 .....	26
Gráfico 6	Resultado global y primario del gobierno central en países seleccionados de América Latina (16 países) y el Caribe (12 países), año 2020.....	27
Gráfico 7	Nivel y variación interanual de la deuda pública bruta del gobierno central en países seleccionados de América Latina (16 países) y el Caribe (12 países), diciembre de 2020 .....	28
Gráfico 8	Variación interanual del resultado primario y global del gobierno central en países seleccionados de América Latina y el Caribe, año 2021 frente a 2019 .....	66
Gráfico 9	Nivel de la deuda pública bruta del gobierno central en países seleccionados de América Latina y el Caribe, años 2021 y 2011 .....	67
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	Reglas fiscales en los gobiernos subnacionales establecidas mediante acuerdos con el gobierno central.....	16
Recuadro 2	Respuestas condicionadas de las reglas fiscales frente a la emergencia: los programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las distintas restricciones que implican para los países de la región.....	18
Recuadro 3	Los fondos soberanos como instrumentos de financiamiento público ante la pandemia de COVID-19 .....	33
Recuadro 4	La adaptación de reglas fiscales “constitucionales” frente a la pandemia de COVID-19: el caso de Brasil .....	40
Recuadro 5	Avances recientes en el fortalecimiento de los marcos fiscales de otros países del Caribe .....	47

Recuadro 6	El fortalecimiento de las reglas fiscales durante su suspensión por la pandemia: el caso de Colombia .....	50
Recuadro 7	Una nueva institucionalidad fiscal como respuesta a la pandemia: el caso del Uruguay .....	60

### Diagramas

Diagrama 1	Tipología de reglas fiscales en América Latina y el Caribe, enero de 2020 (antes de la pandemia de COVID-19, 16 países) .....	12
Diagrama 2	Tipología de respuestas en materia de reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19 en países seleccionados de América Latina y el Caribe .....	38
Diagrama 3	Marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales en los países de América Latina y el Caribe .....	68



## Introducción

Más allá de sus dramáticas consecuencias sanitarias para los países de América Latina y el Caribe, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) desencadenó una de las crisis económicas más graves de la historia de la región, con una extraordinaria caída del PIB en 2020 (un 6,8% en promedio) y una aguda profundización de las brechas estructurales de desarrollo que prevalecían en los distintos países con antelación a esta debacle. Ante la gravedad de la situación, los países de la región adoptaron rápidamente una serie de medidas fiscales expansivas para atenuar o morigerar los impactos sociales, productivos y económicos de la pandemia (CEPAL, 2021b). Sin embargo, la pandemia ha puesto en evidencia que, para consolidar e impulsar un proceso de recuperación transformadora en múltiples dimensiones en los años venideros, resulta indispensable profundizar los alcances de la política fiscal en su conjunto. Ello incluye hacer hincapié en el fortalecimiento de los ingresos públicos para garantizar el financiamiento de una trayectoria de gasto capaz de atender las necesidades de desarrollo sostenible de la región (CEPAL, 2022).

En este contexto, las circunstancias excepcionales que provocó la pandemia de COVID-19 han derivado en un renovado e intenso debate sobre la necesidad de suspender, incumplir o bien modificar y adaptar las reglas fiscales vigentes frente a choques de gran magnitud. Es por ello que resulta oportuno repasar la definición de estos instrumentos a nivel regional, sus características, las previsiones que eventualmente cada país adoptó para hacer frente a eventos inesperados y la actitud tomada por cada gobierno durante la emergencia. Además, el período presente ofrece una multiplicidad de aspectos e información que podrían ser de gran utilidad para mejorar el diseño de las reglas fiscales en cada uno de los países.

Debe prestarse especial atención al hecho de que la pandemia de COVID-19 afectó a los diversos países en momentos en los que estaban orientando sus políticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que forman parte de la Agenda 2030. Los efectos de esta crisis han determinado un agravamiento de la situación relativa a muchos de esos objetivos y han reducido el margen de acción de los gobiernos. La eventual reformulación de las reglas fiscales podría contribuir con el objetivo de ayudar a los países en desarrollo de la región latinoamericana a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo (meta 4 del ODS 17). Además, deberá estar en línea con otros lineamientos generales como la necesidad de movilización de recursos domésticos y el mejoramiento de la capacidad nacional para recaudar ingresos

fiscales que, como contrapartida, viabilicen el cumplimiento efectivo de los múltiples objetivos (meta 1 del ODS 17), así como la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social tendientes a lograr progresivamente una mayor igualdad en las economías de la región (meta 4 del ODS 10).

Precisamente, el objeto de este estudio es revisar las decisiones que los países de la región han tomado, en relación con las reglas fiscales, para adaptarse a esta imprevisible emergencia y, en tal sentido, aportar argumentos para la necesaria reformulación de dichas reglas. Para ello, seguido a esta introducción, el presente documento se estructura de la siguiente manera. La primera sección presenta una aproximación inicial a la situación previa a la irrupción de la emergencia derivada de la pandemia de COVID-19, tanto en lo referido al establecimiento de reglas fiscales en los países de América Latina y el Caribe como al comportamiento reciente de sus cuentas públicas. Habiendo presentado esos antecedentes, la segunda sección estará centrada en la presentación de los impactos de la pandemia sobre la situación macrofiscal y en la identificación de una serie de hechos estilizados en relación con las respuestas adaptativas de los países frente a este evento extraordinario en cuanto a sus reglas fiscales, señalando similitudes y diferencias entre los distintos casos. Esta temática será profundizada en la tercera sección, donde el análisis de las experiencias particulares de los países de la región dará pie a una propuesta de tipología de casos y la presentación de las estrategias distintivas de un grupo representativo de ellos. Allí se resumirán los principales instrumentos y componentes de los marcos fiscales con los que cada país analizado contaba al momento de la irrupción de la pandemia y, de manera especial, los variados mecanismos y estrategias adoptados por los gobiernos de la región para dar una respuesta rápida y flexible a la crisis económica desde la política fiscal. Por último, la cuarta sección plantea algunas de las restricciones y condicionantes derivados del nuevo contexto macrofiscal a nivel regional y ofrece, dentro de un marco de referencia integral, un grupo de reflexiones finales y recomendaciones generales que se espera que sean de utilidad para avanzar en una necesaria reformulación de las características y el funcionamiento de las reglas y los marcos fiscales de la región en el futuro, tomando en consideración las enseñanzas que ha dejado este período excepcional tan desafortunado.

## I. Las reglas fiscales en América Latina y el Caribe antes de la pandemia de COVID-19

Como paso previo e indispensable para desarrollar el análisis y la evaluación de los cambios en los marcos fiscales promovidos por la crisis derivada de la irrupción de la pandemia de COVID-19, en esta sección se presenta una aproximación al estado de situación anterior a la emergencia en relación tanto con las diversas modalidades de reglas fiscales adoptadas como con la evolución de los agregados fiscales que son objeto principal de esas regulaciones en los países de América Latina y el Caribe.

### A. La difusión de reglas fiscales en los países de la región

Desde la Antigüedad se ha venido planteando la necesidad de tener en cuenta los posibles problemas futuros que pueden resultar de un manejo poco previsor en el corto plazo. Si bien el futuro es incierto, no hay mayores dudas acerca de la sucesión de ciertos períodos de auge y depresión, de duración y profundidad difíciles de predecir, así como de la identificación de determinadas tendencias de largo plazo, generalmente interrumpidas o modificadas por episodios de crisis. Las recomendaciones de José al Faraón, relatadas en el Antiguo Testamento, y la fábula de la hormiga y la cigarra de Esopo, en la antigua Grecia, dan cuenta de lo temprano de estas preocupaciones.

Luego de la Gran Depresión de 1929, los debates acerca de la acción de la política pública en relación con el ciclo económico comenzaron a captar la atención de los economistas, pero no fue sino hasta finales de los años ochenta cuando las discusiones acerca de la necesidad de imponer límites a la acción estatal de corto plazo con miras a la situación estructural cobraron un impulso decisivo en gran parte de la región. Cuando muchos de los países debieron hacer frente a las presiones macroeconómicas impuestas por la crisis de la deuda, comenzó a discutirse y evaluarse la conveniencia de incorporar algún tipo de regla y metas plurianuales sobre la evolución de los agregados fiscales (Martner, 2003).

En los años noventa tuvieron su auge las visiones que, poniendo foco sobre las “fallas de la intervención estatal”, promovían restringir la expansión del gasto público<sup>1</sup>. En ese contexto, las reglas macrofiscales fueron, en un principio, consideradas como una forma de promover la disciplina fiscal

<sup>1</sup> El trabajo de Buchanan y Wagner (1977) es una referencia inevitable en ese sentido. Según la visión de estos autores, las necesidades electorales podrían ser un incentivo para incrementar el gasto público en el corto plazo.

y, simultáneamente, limitar la discrecionalidad de los encargados de formular la política económica, teniendo diferentes orígenes y presentando diversas modalidades<sup>2</sup>. Con el correr de los años, ante la persistencia de los déficits fiscales y los elevados niveles de endeudamiento en varios países de la región, el debate acerca de la utilidad de las reglas cuantitativas como instrumentos rectores de la política fiscal fue creciendo a nivel regional, con diferentes matices y particularidades según cada caso. Especialmente desde la salida de la crisis financiera de 2008-2009, además del agregado fiscal tomado como referencia para imponer las restricciones, algunos aspectos importantes del diseño de las reglas fiscales —como la inclusión explícita de cláusulas de escape y la definición de plazos y mecanismos correctivos para restablecer las reglas ante eventuales incumplimientos— se fueron agregando a la discusión actual en torno a estos instrumentos de política fiscal (Caselli et al., 2018). Esta tendencia, lejos de ser exclusiva, ha tenido su correlato en numerosos países de diferentes regiones del mundo, tanto en economías desarrolladas como, especialmente, en varias economías en desarrollo<sup>3</sup>.

Dada la diversidad señalada conviene distinguir la existencia de reglas macrofiscales de tipo general incorporadas en diferentes normas legales, como se describirá a continuación, de otras restricciones impuestas por algún tipo de circunstancia especial, tal como será oportunamente ejemplificado.

En el primero de los sentidos, al momento en que comenzaron a sentirse los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre la economía, casi todos los países de América Latina contaban con algún tipo de regla fiscal definida en diversas normas legales que abarcan desde la Constitución Nacional (Brasil), leyes generales que incluyen reglas fiscales (Ecuador), leyes de endeudamiento (Uruguay), leyes específicas de responsabilidad fiscal (Argentina) hasta Decretos u otro tipo de norma. Sin embargo, también hay países, como el Estado Plurinacional de Bolivia, que no han introducido este tipo de instrumento fiscal.

En lo que respecta a los países del Caribe, algunos de ellos también se han sumado a la tendencia de establecer reglas fiscales o marcos generales de responsabilidad fiscal en años más recientes (especialmente después de la crisis financiera global de 2008-2009), generalmente como elementos integrantes de programas de consolidación fiscal apoyados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En ese sentido, las Bahamas, Granada y Jamaica son los tres casos de esta subregión con reglas fiscales plasmadas en la legislación nacional con anterioridad a la pandemia.

En la actualidad, las reglas fiscales suelen ser definidas como restricciones formales al comportamiento de las autoridades económicas en relación con la política fiscal, que deben permanecer por un período prolongado y que, habitualmente, son diseñadas en función de un indicador de los resultados fiscales globales (Martner, 2003; Kopits, 1999). Si bien se utilizan, fundamentalmente, con el objetivo de garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda (Schaechter et al., 2012), en la práctica suelen establecer límites numéricos sobre diferentes agregados fiscales. A su vez, existen diversas modalidades de medición para cada variable, en relación con el PIB o con otro agregado, en algunos casos ajustados por inflación o por desvíos cíclicos de otras variables. Por lo general, es necesario analizar detenidamente la redacción de la normativa correspondiente para comprender el alcance efectivo de las definiciones incorporadas en cada regla en particular. En consecuencia, las reglas fiscales pueden ser clasificadas según tomen como referencia los niveles de: i) gasto público, ii) balance o resultado fiscal, iii) deuda pública, o iv) ingresos fiscales, cada una de ellas con ciertas características particulares.

- Las **reglas de gasto** establecen un límite numérico que se refiere, por lo general, al gasto total, primario o corriente, con la posibilidad de incluir excepciones para determinados conceptos o entidades del sector público. Dicho límite puede fijarse en términos absolutos o en tasas de crecimiento interanual, así como también como porcentaje del PIB. Estas reglas suelen ser más sencillas en cuanto a su comunicación y seguimiento, y proveen una guía operativa en el proceso de elaboración presupuestaria. Se suele señalar que este tipo de reglas no está directamente relacionado con la sostenibilidad de la deuda al no implicar un

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Blöndal (2003), Kopits (1999), Martner (2003), así como las referencias allí citadas.

<sup>3</sup> De acuerdo con una detallada base de datos elaborada por el Fondo Monetario Internacional, en la actualidad existen 105 países con una o varias reglas fiscales en aplicación (Davoodi et al., 2022a).

límite sobre los desequilibrios; pueden llevar a cambios no deseados en la composición del gasto a través de reasignaciones presupuestarias hacia ciertas categorías no afectadas por los límites regulados. También pueden tener un sesgo procíclico, en los casos en los que el límite se define en relación con el PIB, y pueden incentivar la contabilidad creativa en el afán por asegurar artificialmente su cumplimiento efectivo (Barreix y Corrales, 2019).

- Las **reglas de balance** limitan la magnitud del déficit fiscal, con el objetivo de mantener la trayectoria de deuda en un sendero sostenible. Pueden definirse sobre distintas variantes del resultado fiscal y en algunos casos pueden contemplar excepciones sobre conceptos específicos (el más común, la “regla de oro”, excluye a los gastos de capital del cómputo del balance global)<sup>4</sup>. Las reglas sobre balance general proveen una guía operativa para la política fiscal de corto plazo, están vinculadas con la trayectoria de la deuda y son relativamente simples de comunicar y controlar. Sin embargo, pueden ser procíclicas y ser afectadas por factores externos que no están bajo el control del gobierno. Algunos países optan por reglas de balance estructural o balance cíclicamente ajustado, las cuales están más directamente vinculadas con la sostenibilidad de la deuda y contribuyen con la función de estabilización económica, aunque poseen un diseño más complejo que puede dificultar su comunicación y monitoreo.
- Las **reglas de deuda** establecen un tope al nivel de deuda pública en relación con el producto. Estas reglas son relativamente simples, tanto en lo que respecta a su comunicación como a su monitoreo, aunque no proveen una guía operativa concreta para los gobiernos en el corto plazo dado que lleva tiempo que el nivel de deuda sea afectado por los cambios en el presupuesto y tienen un riesgo de incumplimiento alto por ciertos factores exógenos que afectan particularmente a los países de la región, como los movimientos en el tipo de cambio o en las tasas de interés. Para la mayoría de los países, estas reglas suelen constituir el indicador más relevante en términos de sostenibilidad fiscal de mediano plazo.
- Las **reglas de ingreso** establecen pisos o techos sobre los ingresos fiscales y tienen como objetivo aumentar los ingresos fiscales o evitar una imposición excesiva. El parámetro para definir este tipo de reglas suele estar dado con relación al PIB, expresado en términos nominales o reales, y para distintos niveles de gobierno (lo que puede incluir a las contribuciones de la seguridad social y los ingresos fiscales no tributarios). Eventualmente, como se ha observado en algunos países de la Unión Europea, estas reglas pueden determinar el uso de ingresos excedentes, extraordinarios o mayores a los proyectados, asignándose de manera anticipada, por ejemplo, a la reducción del déficit del año corriente o al pago de servicios de la deuda pública<sup>5</sup>. Vale remarcar que no están directamente asociadas a la trayectoria de la deuda pública ya que no imponen restricciones sobre el gasto público. Dado que los ingresos fiscales tienen un importante componente cíclico, el control de los gobiernos sobre estos agregados puede ser limitado, dependiendo de cómo sea establecida la regla aplicada sobre su magnitud y evolución temporal.

Con el objeto de ilustrar la diversidad de situaciones que se presentan en la región en esta materia, en el diagrama 1 se muestran algunos ejemplos de los agregados más comunes sobre los que existían limitaciones en los distintos países a principios de 2020, antes de la pandemia de COVID-19. Se debe señalar que en algunos de los casos existe más de una regla fiscal.

<sup>4</sup> La “regla de oro” podría también considerarse una regla cualitativa de deuda pública, donde las operaciones de crédito se limitan a financiar exclusivamente el gasto de capital/inversión.

<sup>5</sup> Aunque en este trabajo los fondos soberanos son analizados como elementos relevantes de los marcos fiscales de la región (y pueden, de hecho, estar articulados con otras reglas fiscales), los reglamentos de conformación de dichos fondos —aun cuando puedan involucrar recursos considerados como “excedentes”— no son generalmente clasificados como reglas de ingreso en sentido estricto, de acuerdo con las clasificaciones aceptadas de manera convencional. Véase, por ejemplo, la base de datos del FMI sobre reglas fiscales (Davoodi et al., 2022a).

**Diagrama 1**  
**Tipología de reglas fiscales en América Latina y el Caribe, enero de 2020**  
**(antes de la pandemia de COVID-19, 16 países)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación de cada país.

La identificación de las ventajas y desventajas relativas de cada tipo de regla fiscal pone en evidencia que no existe una regla ideal de aplicación universal y es por ello que la mayoría de los países han decidido adoptar una combinación de reglas en simultáneo. Los límites al endeudamiento y al déficit fiscal, que tienen como principal objetivo la sostenibilidad de las cuentas públicas, suelen ser combinados con reglas sobre el nivel de gasto público —ajustado por el ciclo— y/o sobre el monto de ingresos fiscales. Estas últimas, si bien representan un límite implícito para el tamaño del Estado, apuntan a reducir el carácter procíclico de la política fiscal y son más frecuentes en países exportadores de materias primas que tienen una mayor exposición a la volatilidad de los precios internacionales de estos productos.

Al momento de declararse la pandemia de COVID-19 a nivel global y regional, tal como se detalla en el cuadro 1, diversas reglas fiscales se hallaban ampliamente difundidas a lo largo de América Latina y el Caribe<sup>6</sup>. Es importante aclarar que, por constituir un diagnóstico previo, aquí no se incluirán aquellas reglas fiscales introducidas o modificadas con posterioridad a la pandemia y en respuesta a ella, tal como se detalla más adelante que ocurrió, por ejemplo, en Uruguay a mediados de 2020, y en Antigua y Barbuda y Dominica en el transcurso de 2021.

<sup>6</sup> Al final de este documento (anexo 1), se detallan las principales normativas legales (y el año de su introducción) que contienen diversas reglas fiscales en los países de la región a nivel del gobierno central, resumidas en el cuadro 1. Esto no incluye la normativa referida a reglas supranacionales (como las de algunos países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental) ni a reglas específicas de los gobiernos subnacionales (véase el recuadro 1), a excepción de aquellas que estén integradas en la normativa general (como se observa en Argentina y Brasil).

**Cuadro 1**  
**Resumen de las principales reglas fiscales vigentes (antes de la pandemia) en 16 países seleccionados de América Latina y el Caribe, enero de 2020**

Países	Tipo de regla			
	Gasto	Balance	Deuda	Ingresos
Argentina	El aumento del gasto público corriente primario neto no puede superar la tasa de crecimiento nominal del PIB (para las jurisdicciones sin déficit) o la inflación (para las jurisdicciones con déficit).		Para gobiernos subnacionales, los servicios de la deuda no deben superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias a municipios.	
Bahamas	La tasa de crecimiento del gasto nominal corriente no puede exceder la del PIB nominal de largo plazo (una vez alcanzado el objetivo de déficit fiscal).	Déficit decreciente hasta alcanzar el 0,5% del PIB a partir del período fiscal 2024/2025 y en adelante.	La deuda del gobierno no deberá superar el 50% del PIB a partir de 2028/2029.	
Brasil	1) Gasto primario del gobierno federal no puede aumentar más que la inflación del año previo ("techo de gasto"). 2) Límite máximo para gastos en personal en relación con ingresos corrientes líquidos (50% para el gobierno central y 60% para los estados y municipios).	"Regla de oro" por la cual las operaciones del crédito del gobierno central no pueden exceder los gastos de capital (también existen metas indicativas de balance primario trienal, aunque no son vinculantes y se revisan periódicamente).	Límites al nivel de deuda de los estados y municipios en relación con sus ingresos corrientes líquidos.	
Chile		Balance estructural (ajustado cíclicamente) del gobierno central convergente al equilibrio (con metas intermedias de mediano plazo para cada administración de gobierno).		
Colombia		Balance estructural (con tendencia decreciente del déficit) para el gobierno nacional central hasta alcanzar el -1% del PIB o superar ese porcentaje a partir de 2022.		
Costa Rica	Límite al crecimiento del gasto corriente del sector público no financiero (SPNF), de acuerdo con la relación de deuda del gobierno central respecto del PIB y el crecimiento promedio del PIB nominal.			

Países	Tipo de regla			
	Gasto	Balance	Deuda	Ingresos
Ecuador	El gasto primario computable para el gobierno central y otras funciones del Estado (excluyendo intereses de la deuda, preasignaciones a gobiernos subnacionales y pisos mínimos de gasto en salud y educación previstos en la Constitución) no puede incrementarse más que la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.	El presupuesto general del Estado (gobierno central) no puede arrojar un resultado primario deficitario y el resultado global debe cumplir con la meta estructural de largo plazo.	Meta para la trayectoria de deuda pública del SPNF (y Seguridad Social) de 40% del PIB.	
El Salvador	Los gastos corrientes no deben ser mayores al 14% del PIB (los rubros de Remuneraciones y Bienes y Servicios no podrán crecer más que el PIB nominal).	Metas de balance fiscal primario (con pensiones) del 0,7% del PIB en 2020 y del 1,2% del PIB en 2021; meta de saldo positivo a partir de 2022.	La deuda del SPNF debe ser decreciente hasta alcanzar el 60% del PIB en 2030, o el 50% del PIB de 2020 en adelante, descontando la deuda previsional.	La carga tributaria no debe ser menor al 18,5% del PIB al cierre de 2021.
Granada	1) La tasa de crecimiento anual del gasto primario real del SPNF no puede ser mayor al 2%. 2) El gasto anual en salarios del Gobierno no debe exceder el 9% del PIB.	Superávit primario de 3,5% del PIB hasta alcanzar la meta de deuda; después, a nivel compatible con deuda estabilizada en el tiempo.	Se establece una meta de política para la deuda del gobierno de 60% del PIB y una meta operativa de 55% del PIB.	
Honduras	El incremento anual del gasto corriente nominal no puede ser mayor al crecimiento promedio del PIB real más la inflación proyectada.	Déficit del balance global del SPNF de 1% de 2019 en adelante.		
Jamaica	El gasto anual en salarios del Gobierno no debe exceder el 9% del PIB.	Equilibrio fiscal de 2018 en adelante.	Trayectoria decreciente de la deuda total del gobierno hasta alcanzar el 60% del PIB de 2025/2026 en adelante.	
México	El gasto corriente estructural (excluye costo financiero, participaciones, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal) no puede crecer más que la tasa de crecimiento potencial del PIB.	Equilibrio presupuestario del SPNF (excluyendo inversiones de PEMEX) que sea compatible, además, con una evolución ordenada de la deuda pública.		

Países	Tipo de regla		
	Gasto	Balance	Ingresos
Panamá	El gasto corriente del SPNF no puede exceder el crecimiento del PIB potencial más la inflación (excluyendo gastos en salud del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, pensiones y jubilaciones de esta última e intereses de la deuda pública).	Déficit fiscal decreciente hasta alcanzar un 2% del PIB de 2022 en adelante.	Meta indicativa para la reducción de la deuda neta del SPNF hasta alcanzar el 40% del PIB.
Paraguay	El incremento del gasto corriente primario debe ser menor que la inflación más un 4% (además, el gasto en salarios solo puede aumentar de forma proporcional al salario mínimo).	El déficit anual de la Administración Central no puede superar el 1,5% del PIB.	
Perú	La tasa de crecimiento real anual del gasto no financiero del gobierno general no debe ser más que 1 punto porcentual superior al crecimiento real del PIB promedio de largo plazo.	El déficit fiscal anual del SPNF no debe ser mayor a 1% del PIB.	La deuda bruta total del SPNF no debe ser mayor al 30% del PIB.
Uruguay			El incremento anual de la deuda neta del sector público consolidado no puede superar ciertos montos fijos preestablecidos en la legislación específica.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación de cada país.

Nota: Dado que se busca que sirva como diagnóstico previo a la pandemia, la fecha de corte de la información tabulada es el 31 de enero de 2020, por lo que no se incluyen todas aquellas modificaciones posteriores a ese momento, aunque sean mencionadas más adelante en el análisis detallado de los casos nacionales. En todos los casos que corresponda, "SPNF" se refiere al sector público no financiero según los criterios de cada país.

Especial importancia reviste la cobertura institucional de las reglas fiscales. Atendiendo al papel protagónico de los gobiernos centrales en la estabilización de la economía, en la mayoría de los casos se trata de restricciones impuestas a ese nivel de gobierno. No obstante, existen ejemplos importantes de reglas que alcanzan a la totalidad del sector público (Costa Rica, Panamá y Perú). Dependiendo de la configuración política de cada país, el gobierno nacional puede imponer las reglas fiscales sobre los respectivos gobiernos subnacionales o bien, en sistemas más federales, los estados tienen autonomía para definir sus propias reglas. En el caso de Brasil, algunas reglas, como aquellas que limitan los gastos en personal, se aplican al gobierno federal y también alcanzan a los estados y municipios, mientras que otras, como las que rigen para el nivel de endeudamiento, son de aplicación exclusiva para estos gobiernos subnacionales. El caso argentino es especial ya que, debido a su particular organización federal, cada estado provincial tiene su propia Constitución la cual, en varios casos, incorpora reglas fiscales generalmente referidas al nivel de endeudamiento público. Adicionalmente, en diversas instancias de negociación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales se han incorporado diferentes tipos de restricciones sobre los presupuestos de los últimos.

Merecen particular atención los casos de países federales o de organización descentralizada, donde se debe considerar el eventual riesgo de situaciones de rescates financieros por parte del gobierno central. Algunos países de la región, como Argentina, Brasil, Colombia y México, han profundizado sus procesos de descentralización del gasto y la recaudación en el pasado reciente. En presencia de desbalances verticales en las cuentas públicas de los gobiernos subnacionales, el endeudamiento excesivo o la asunción de pasivos contingentes puede implicar grandes costos económicos y sociales no solo sobre la jurisdicción afectada sino para la economía del país, debido al aumento del costo de financiamiento y un mayor déficit fiscal. Por este motivo, algunos países han adoptado distintos tipos de acuerdos institucionales para garantizar la solvencia fiscal y asegurar la coordinación de los niveles de déficit y endeudamiento para distintos niveles de gobierno, incluyendo la adopción de reglas fiscales cuya rigurosidad varía ampliamente de acuerdo con el país considerado (Vammale y Bambalaité, 2021). En el recuadro 1 se presentan algunas experiencias de reglas fiscales impuestas a los gobiernos subnacionales por acuerdos con los gobiernos centrales en países seleccionados de la región.

#### Recuadro 1

##### Reglas fiscales en los gobiernos subnacionales establecidas mediante acuerdos con el gobierno central

Con independencia de aquellas que cada gobierno subnacional pudo haberse autoimpuesto, las reglas fiscales que surgen de acuerdos promovidos por los gobiernos centrales presentan los primeros antecedentes en acuerdos bilaterales con estados subnacionales que se encontraban en situaciones complicadas desde el punto de vista fiscal, particularmente en términos de endeudamiento. Por ejemplo, en Argentina, los distintos pactos fiscales entre el gobierno nacional y las provincias establecieron que toda nueva emisión de deuda por parte de las jurisdicciones debe ser autorizada por el gobierno central y que los servicios de la deuda acumulada no deben superar el 15% de los recursos corrientes netos. De manera similar, en Brasil, los primeros pasos en ese sentido fueron los programas de ajuste fiscal que, debido a la particular conformación de la organización federal en ese país, fueron firmados con los estados y con los municipios.

Otros intentos de poner **límites cuantitativos al endeudamiento subnacional** aparecieron en normas generales. Tal es el caso de Bolivia, a través de las leyes de Administración Presupuestaria y las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público de 1999; o de Colombia que, mediante la Ley 358 de 1997, incorporó el control administrativo del endeudamiento territorial. En este último caso, la colocación de deuda de las entidades territoriales requiere autorización del gobierno nacional si superan ciertos umbrales de liquidez y solvencia, condiciones que fueron reforzadas a partir de la aprobación de la Ley 819 de 2003 (Responsabilidad Fiscal). En Brasil, a través de distintas Resoluciones del Senado Federal, se introdujeron límites al endeudamiento subnacional: el coeficiente de la deuda neta consolidada respecto de los recursos corrientes líquidos anuales no puede exceder un monto equivalente a 2 veces para los estados y el distrito federal, y de 1,2 veces en el caso de los municipios. En México se implementó un sistema de alertas que impone restricciones al endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, donde el nivel de deuda se clasifica en tres niveles, con una medición anual de carácter vinculante, la cual establece el techo de financiamiento neto al que pueden acceder en el próximo ejercicio fiscal de acuerdo con la calificación

recibida (un sistema similar se aplica en El Salvador en virtud de la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal del año 2005). Además, los gobiernos subnacionales mexicanos han venido acogiendo a una “regla de oro” consagrada en la Constitución (Art. 117), la cual permite el endeudamiento exclusivamente para financiar la “inversión productiva”, con aprobación de la legislatura local y en moneda nacional. En Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sancionado en 2010, establece límites al endeudamiento de los gobiernos autónomos departamentales, tanto para el saldo total de la deuda (200% de los ingresos totales netos de financiamiento) como para los servicios de esta por amortización e intereses (25% de los ingresos totales netos). En Perú, desde 2016, el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Locales prevé una regla de saldo de deuda total en función del promedio anual de sus ingresos corrientes totales, con un tope máximo de 100% en dicha relación.

También es factible encontrar casos de restricciones impuestas a través de normativa específica, donde los alcances suelen ir más allá del control del endeudamiento como, por ejemplo, la imposición de diversos **límites al crecimiento del gasto corriente** de los gobiernos subnacionales. En Argentina, a partir de la sanción del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en 2004, los gobiernos provinciales con déficit corriente primario no pueden presentar un aumento nominal del gasto primario superior al incremento proyectado de la inflación. Una vez alcanzado el resultado financiero equilibrado, el gasto primario no puede superar la tasa de crecimiento nominal del PIB. En Colombia se establece un límite a los gastos corrientes de los gobiernos subnacionales dependiendo de la categoría resultante al considerar ciertos indicadores de población y desempeño fiscal y en relación con sus ingresos de libre destinación. En el caso de Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal fija un límite máximo para los gastos en personal en relación con los ingresos corrientes líquidos (60% para los estados y municipios).

Por último, algunos países también han adoptado **reglas de resultado primario** para los gobiernos subnacionales. En Argentina las provincias deben ejecutar su presupuesto preservando el equilibrio financiero, o bien con superávit primario en caso en que los servicios de la deuda sean mayores al 15% de los recursos corrientes (netos de transferencias por coparticipación a municipios). En Colombia el gobierno nacional y los departamentos deben establecer metas de superávit primario para garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda, encuadradas en un correspondiente Marco Fiscal de Mediano Plazo. En México las entidades federativas y los municipios deben generar balances presupuestarios no deficitarios. Por su parte, los gobiernos subnacionales de Perú también deben conseguir resultados fiscales anuales no negativos en virtud de una regla de ahorro en cuenta corriente introducida en 2016.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Grembi y Manoel (2012), Jiménez et al. (2021) y legislación actualizada.

Como fue mencionado, además de las reglas fiscales de tipo general establecidas en la legislación de cada país, deben tenerse en cuenta otras restricciones. Aquí serán considerados tres tipos de ellas. En primer lugar, en países donde existe una alta dependencia de recursos provenientes de la exportación de productos básicos (commodities) es frecuente observar la existencia de fondos soberanos de estabilización macroeconómica orientados a contrarrestar la volatilidad asociada a las variaciones en los precios internacionales de dichos productos. Más que reglas fiscales propiamente dichas, la administración de recursos considerados “excedentes” suele estar relacionada con la creación y acumulación de estos instrumentos fiscales en sus diferentes variantes. Entre otros países, se destacan los casos de Chile, Colombia, Ecuador, México y Panamá, con cierta experiencia acumulada en este sentido<sup>7</sup>.

En general, estos instrumentos permiten contar con un “amortiguador” fiscal en épocas de crisis económicas y viabilizar, en cierto modo, una suavización de los ciclos económicos, en especial cuando la evolución de la economía (y la situación fiscal) presenta una significativa dependencia del precio de los productos básicos relevantes en cada caso. También ofrecen, como se analizará más adelante, una vía extraordinaria de financiamiento para implementar diversas medidas de mitigación de los efectos adversos de desajustes fiscales producidos por choques externos de carácter financiero, climático, socio-económico, o sanitario como es el caso de la pandemia de COVID-19. En cierta medida, los fondos soberanos contribuyen a construir una reputación de responsabilidad fiscal, especialmente valorable en economías en desarrollo con recurrentes necesidades de financiamiento externo. No obstante, se

<sup>7</sup> También se destacan algunos fondos soberanos de creación más reciente en la subregión del Caribe, como el Fondo de Ahorro y Estabilización en Surinam o el Fondo de Recursos Naturales en Guyana.

reconoce que, en algunos casos, la normativa que fija su conformación y funcionamiento también puede significar restricciones al financiamiento de políticas públicas oportunas cuando exigen el ahorro forzoso de recursos excedentes en determinados períodos de tiempo.

En segundo término, también existen reglas supranacionales impuestas por acuerdos regionales al estilo de los límites al endeudamiento (60% del PIB) y al déficit fiscal global (3% del PIB) establecidos para los países de la Unión Europea hace ya tres décadas, a través de los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht. En América Latina son más comunes las vinculadas con la armonización tributaria, como las acordadas por los países del Pacto Andino. En el Caribe, en cambio, seis países miembros de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO)—Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía— operan desde 1998 con reglas fiscales de facto<sup>8</sup> recomendadas por el Banco Central del Caribe Oriental (BCCO). Sin embargo, estas reglas supranacionales no se encuentran legisladas ni exigen un cumplimiento efectivo, sino que se consideran objetivos fiscales indicativos que los países miembros de la UMCO deberían esforzarse por alcanzar en el mediano plazo.

Por último, las economías que enfrentan situaciones macroeconómicas complejas provenientes, básicamente, de problemas de balanza de pagos y se encuentran sujetas a programas de financiamiento condicional con organismos internacionales o bien, de manera específica, tienen acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), están comprometidas a cumplir con las restricciones derivadas de los mismos. En esos casos las metas son de corto plazo y están referidas, fundamentalmente, al resultado fiscal (en la medición “de caja”) de uno o varios períodos anuales. Además, en general son más restrictivas que las eventuales reglas que se hubieran podido establecer con anterioridad en cada caso en particular (recuadro 2).

#### Recuadro 2

##### **Respuestas condicionadas de las reglas fiscales frente a la emergencia: los programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las distintas restricciones que implican para los países de la región**

Las condicionalidades derivadas de acuerdos con organismos multilaterales de crédito también pueden imponer restricciones sobre la política fiscal. Los *Stand-By Agreement* (SBA) y *Extended Fund Facility* (EFF) son instrumentos de asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional (FMI) en virtud de los cuales los países se comprometen a implementar reformas que les permitan superar los problemas de balanza de pagos. En general, estos programas incluyen desembolsos escalonados sujetos al cumplimiento de criterios de ejecución y otras condicionalidades. También suelen incluir metas sobre distintos agregados fiscales con el objetivo de lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto plazo, que pueden resultar más restrictivas que las propias reglas fiscales previstas en la normativa de los respectivos países.

Actualmente, Honduras es el único país de la región que tiene un SBA activo, el cual fue complementado con un *Standby Credit Facility* (SCF), de similares condiciones, aunque disponible sólo para países de ingreso bajo con necesidades de financiamiento de corto plazo. El programa incluye metas de resultado fiscal del Sector Público No Financiero, pisos a los ingresos tributarios del gobierno central, límites al gasto salarial de dicho gobierno, pisos al gasto social y metas de resultado para los fondos públicos de pensiones. En Argentina, por su parte, las autoridades gubernamentales que asumieron a fines de 2019 interrumpieron el programa que había sido acordado por el gobierno anterior con el FMI y, luego de prolongadas negociaciones que concluyeron a principios de 2022, firmaron un nuevo programa que permite la reprogramación de los vencimientos e incluye una serie de metas fiscales y macroeconómicas para los próximos años.

Por otro lado, Barbados, Costa Rica, Ecuador y Surinam tienen programas activos de tipo EFF con el FMI. Estos programas contienen metas de resultado fiscal y techos al nivel de deuda pública (Barbados, Costa Rica y Surinam), límites para el gasto en salarios y en subsidios económicos (Surinam) así como también objetivos de ampliación de la protección social como pisos al gasto social (Barbados) y niveles mínimos de cobertura para programas de transferencias condicionadas a las familias de menores ingresos (Ecuador). En ese sentido, la introducción de reglas

<sup>8</sup> En 1998, la UMCO estableció un objetivo a largo plazo para la deuda pública de los países miembros del 60% del PIB y un objetivo general de déficit de 3% del PIB, si bien este último se abandonó en 2006 por falta de cumplimiento. En 2015 se extendió el plazo para alcanzar la meta de deuda pública (pasando de 2020 hasta 2030). A causa de la pandemia y por decisión del BCCO, en febrero de 2021 dicho plazo para la regla supranacional fue extendido hasta el año 2035.

fiscales ha sido impuesta recurrentemente como condición necesaria para avanzar en la aprobación de este tipo de programas de asistencia financiera, con los ejemplos de Jamaica y Granada entre los países del Caribe durante la última década. Además, estos programas suelen incluir propuestas de reformas al funcionamiento de los bancos centrales con la intención de dotarlos de mayor autonomía y reducir las fuentes de financiamiento monetario. En Ecuador, por ejemplo, se estableció que el Banco Central no podrá otorgar nuevos créditos para financiar el gasto público mientras que en Costa Rica se definieron bandas para la tasa de inflación de los años siguientes.

Chile, Colombia, México y Perú cuentan con una línea de crédito flexible (*Flexible Credit Line*-FCL), que podrán utilizar en un período de entre uno y dos años o tenerla como un instrumento precautorio. Por su parte, Panamá tiene una *Precautionary Credit Line* (PCL), similar a la FCL. Por último, también motivados por los impactos de la pandemia, para un número importante de países fueron aprobados préstamos denominados *Rapid Financing Instrument* (RFI) para obtener asistencia financiera, aunque sin la necesidad de implementar un programa ni revisiones periódicas; esto incluyó a Bahamas, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Finalmente, Dominica, Granada, Haití, Nicaragua, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas recibieron préstamos similares, sin condicionalidades y específicamente diseñados para países de ingreso bajo (*Rapid Credit Facility*-RCF).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (con información hasta abril de 2022).

Vinculado con lo mencionado anteriormente, resulta de suma importancia considerar la **duración de las reglas**. Existen argumentaciones en el sentido de que una regla fiscal debe ser aplicada a lo largo de un período razonable por sucesivos gobiernos de un determinado país, a nivel nacional o subnacional. Si así fuera, un acuerdo con el FMI no debería ser considerado una regla fiscal propiamente dicha (Kopits, 1999). En todo caso, sería un argumento en favor de los presupuestos plurianuales, en la medida en que abarquen diferentes períodos de gobierno<sup>9</sup>.

El proceso presupuestario es un importante arreglo institucional (más o menos explícito, según el caso) para el establecimiento de una regla anual (el Presupuesto) que debiera guardar consistencia con la **programación plurianual**. Las razones para ampliar el horizonte presupuestario más allá del ciclo anual se relacionan con la necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal intertemporal, establecer políticas contracíclicas, garantizar una cierta estabilidad de los programas públicos y generar condiciones para una adecuada evaluación de estos programas (Martner, 2008).

Desde fines del siglo pasado, la elaboración de marcos de mediano plazo para la formulación de presupuestos anuales se ha venido consolidando como práctica valiosa entre los países de América Latina y el Caribe, incluyendo estimaciones plurianuales de ingresos, gastos y resultado fiscal que resulten consistentes con las proyecciones macroeconómicas. La calidad y utilidad de esos instrumentos depende, entre otros factores, de las condiciones del entorno macroeconómico. Es así como, por ejemplo, en el caso argentino los eventuales beneficios de la presupuestación plurianual que se realiza desde 1999 han estado limitados por las condiciones macroeconómicas sumamente volátiles. Uruguay, en cambio, muestra una historia de presupuestos quinquenales que son ajustados anualmente a partir de la Rendición de Cuentas y del Balance de Ejecución Presupuestal del período anterior (CEPAL, 2014).

Otros ejemplos que merecen resaltarse son los de Perú y Colombia, con una trayectoria bastante similar. En el primero de los casos, desde la sanción de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en 2002, se han venido desarrollando esfuerzos para integrar al proceso de toma de decisiones presupuestaria una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa. Es así como la formulación de la política fiscal debe guardar coherencia con el Marco Macroeconómico Multianual. De manera similar, en Colombia se elabora un Marco Fiscal de Mediano Plazo, que, por una parte, presenta los resultados y propósitos de la política fiscal a partir de lo sucedido durante el año previo y, por la otra, ofrece estimaciones para el año en curso y para los diez años siguientes de manera coherente con la meta de superávit primario y de endeudamiento público.

<sup>9</sup> El caso uruguayo, en el cual el presupuesto plurianual corresponde y se asocia a cada período de gobierno constituiría un ejemplo en el sentido contrario (en la actualidad se encuentra vigente el correspondiente al quinquenio 2020-2024).

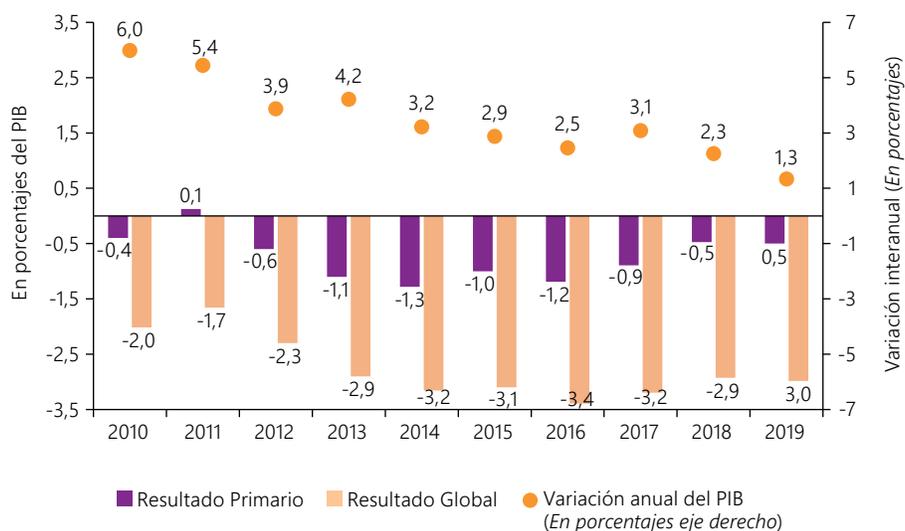
Idealmente, esta programación debería incorporar una lógica contracíclica la cual, a lo largo de América Latina y el Caribe, suele ser tan necesaria como difícil de incorporar. La elevada informalidad de las economías de la región ha imposibilitado el accionar de estabilizadores automáticos que, en economías desarrolladas, dependen de la tributación sobre la renta y los seguros de desempleo. Más allá de esa limitación, en determinados casos las reglas incorporan algún componente contracíclico, que puede ser de tipo general (Colombia, México) o estar asociado al precio de algún producto básico de especial importancia para las cuentas públicas (Ecuador).

Además, también deben considerarse las limitaciones políticas a la aplicación de estas medidas en sociedades donde las carencias estructurales y las incesantes demandas de mayor asistencia por parte del Estado hacen difícil retroceder en el despliegue de diferentes políticas públicas una vez pasada una emergencia como la experimentada recientemente. Este es el caso de muchos países de la región y, por supuesto, debería ser una cuestión a tener en especial consideración al momento de plantear posibles reformas futuras para el fortalecimiento de las reglas fiscales vigentes.

## B. La situación fiscal de la región antes de la pandemia de COVID-19

¿Cómo fue la evolución fiscal de la región con la vigencia de esas reglas? En América Latina, pese a haberse consolidado una situación cercana al equilibrio primario para el promedio regional hacia fines de la primera década de este siglo, la fuerte desaceleración del ritmo de crecimiento de las economías posterior a la crisis del 2009 fue acompañada por una leve caída en ese resultado, más marcada en relación con el resultado global, que se ubicó en torno a un déficit del 3% del PIB durante el quinquenio previo a la pandemia (gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Evolución del resultado fiscal y tasas de variación porcentual del PIB en países seleccionados de América Latina (16 países) durante el período 2010-2019  
(En porcentajes del PIB y en porcentajes)

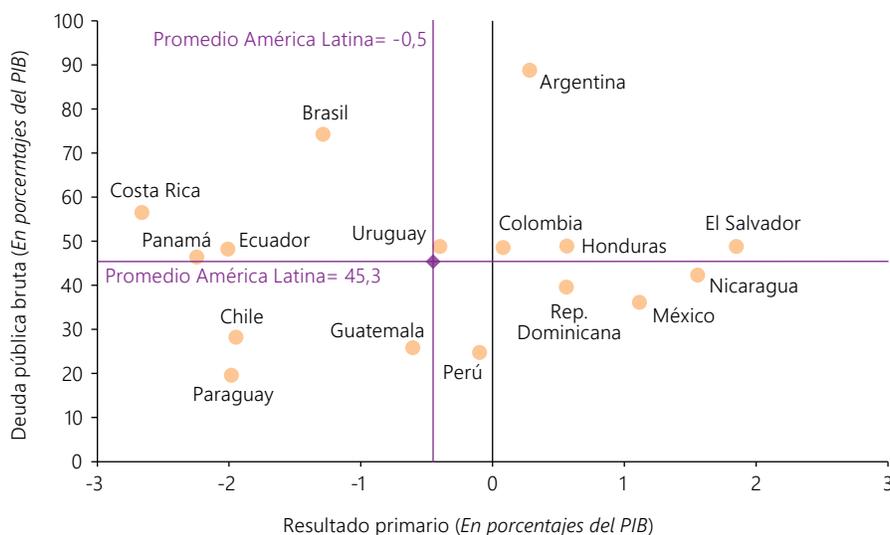


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL, las cuales pueden ser consultadas en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat> (Indicadores Económicos/Sector Público).

Nota: Promedios simples. Los 16 países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La información del resultado fiscal corresponde a los gobiernos centrales a excepción de Argentina (Administración Pública Nacional), México (sector público federal) y Perú (gobierno general).

Como suele suceder con los promedios en una región tan diversa, la evolución de los agregados surge de situaciones particulares muy diferentes. A modo de visión sintética, el gráfico 2 ofrece los niveles de resultado primario y deuda pública como porcentaje del PIB en un grupo de países de América Latina para el año previo a la pandemia (2019). Allí se destaca la situación de dos países con niveles de deuda pública que superan el 70% del producto: Brasil (con un déficit primario superior al 1% del PIB) incorporó reglas que limitan tanto el crecimiento del gasto primario (del gobierno central) como el nivel de la deuda pública de los niveles subnacionales de gobierno, y Argentina, con un nivel de endeudamiento superior (88,8% del PIB), presentó durante el año previo a la pandemia una mejora en su resultado primario como consecuencia de las restricciones impuestas por un acuerdo Stand-by con el FMI.

**Gráfico 2**  
**Resultado fiscal y deuda pública en países seleccionados de América Latina (16 países), año 2019**  
*(En porcentajes del PIB)*

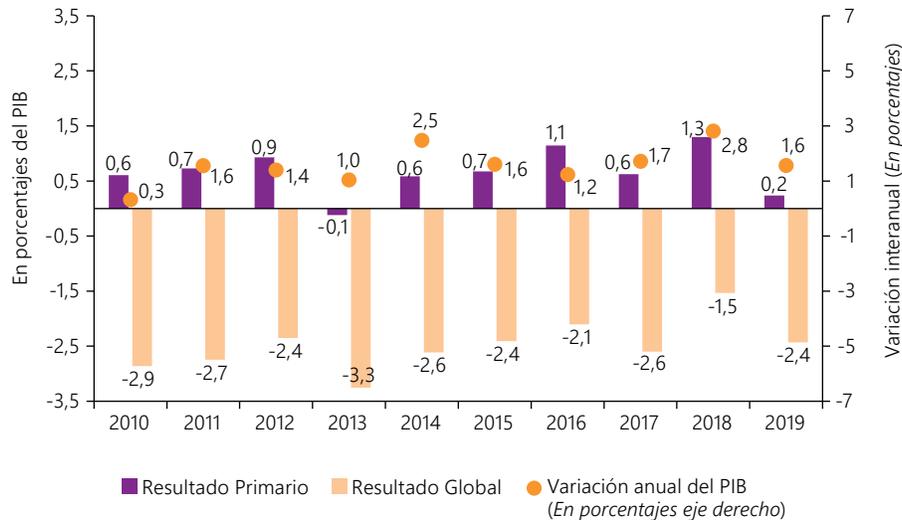


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL.  
 Nota: La información referida al resultado primario corresponde a los gobiernos centrales a excepción de los siguientes casos: Argentina (Administración Pública Nacional), México (sector público federal) y Perú (gobierno general). Los datos de deuda se refieren al gobierno central, excepto por el caso de Brasil que corresponden al gobierno general.

Los restantes países que figuran en el gráfico 2 presentaban, antes de la pandemia, niveles de endeudamiento menores al 60% de sus respectivos PIB y cinco de ellos registraban un déficit primario por encima del 1% de su producto. Costa Rica, con una regla fiscal que limita el crecimiento del gasto corriente, presentó durante 2019 el nivel más alto de déficit primario dentro de este grupo de países (-2,7% del PIB) y un nivel de deuda pública del gobierno central de los más elevados de la región (56,5% del PIB). Paraguay y Panamá también mostraban niveles considerables de déficit primario y comparten el hecho de utilizar reglas fiscales que limitan los resultados globales, más allá de diferir en los niveles de deuda pública acumulados hasta ese momento. Otros dos casos merecen una atención especial por presentar situaciones muy diferentes: Chile, por seguir una regla de déficit estructural, y Ecuador, por presentar serias limitaciones al financiamiento monetario y, en consecuencia, tener una regla que obliga a evitar el desequilibrio primario. Luego, excepto por Guatemala y Perú, ambos con niveles acotados de endeudamiento, el resto de los países mostraba a fines de 2019 una situación fiscal equilibrada —en algunos casos superavitaria—, con niveles de deuda pública entre el 35% y el 50% del PIB.

Ciertamente diferente es la situación de los países del Caribe donde, además de mostrar una evolución macroeconómica de menor volatilidad, la situación fiscal estuvo caracterizada por mostrar, en promedio, superávits primarios y, en consecuencia, una tendencia hacia la paulatina reducción del déficit global, más allá de cierto retroceso en 2019 (gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Evolución del resultado fiscal y tasas de variación porcentual del PIB en países seleccionados del Caribe**  
**(12 países) durante el período 2010-2019**  
*(En porcentajes del PIB y en porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL.

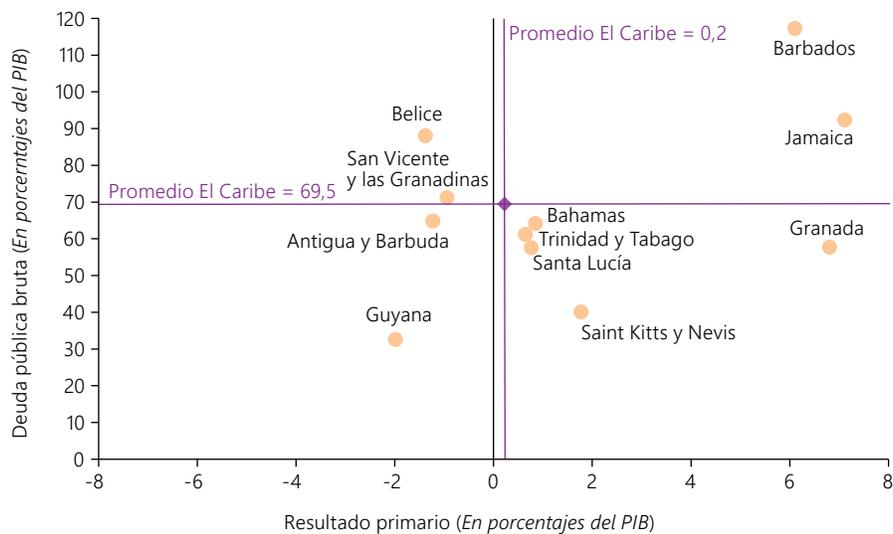
Nota: Promedios simples. Los 12 países incluidos son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago. La información del resultado fiscal corresponde a los gobiernos centrales a excepción de Saint Kitts y Nevis (gobierno federal) y Barbados (sector público no financiero).

Por la conformación de esta subregión tal vez sea más marcada la dispersión de situaciones alrededor del promedio, en especial si se consideran los niveles de endeudamiento antes de la pandemia. Precisamente, en el gráfico 4 no pueden dejar de llamar la atención los niveles de deuda pública de algunos países que eran cercanos al 100% de su PIB (y aun superiores como en el caso de Barbados). En cuanto al resultado primario, los países reflejados en dicho gráfico presentan niveles de déficit que no superan el 2% del PIB, a excepción de la situación extrema y muy particular de Surinam, con un extraordinario desequilibrio primario de 15,7% del PIB, aún antes de sufrir el impacto de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19<sup>10</sup>.

En definitiva, más allá de las diferencias entre los distintos países, la región mostraba una situación de cierto estancamiento en el crecimiento económico, con niveles de inversión insuficientes y desigualdades de carácter estructural, lo que tenía su correlato en esquemas de financiamiento público con escaso margen para la implementación de políticas expansivas. De alguna manera, este contexto reflejaba la vulnerabilidad relativa de los países de América Latina y el Caribe —respecto de otros períodos de mayor bonanza macroeconómica— frente a las profundas y drásticas consecuencias sanitarias y económicas que posteriormente provocó la pandemia de COVID-19 en cada territorio nacional. Lógicamente, esto también tuvo su impacto sobre los marcos fiscales vigentes hasta entonces y obligó a los gobiernos en funciones a adoptar distintas estrategias de adaptación y respuesta, tal como se analizará en este trabajo.

<sup>10</sup> Al momento de comenzar la crisis motivada por la pandemia de COVID-19, Surinam no había logrado superar los efectos de la crisis de 2015-16 y, a pesar de los incrementos en sus ingresos fiscales, debía afrontar niveles crecientes de erogaciones, básicamente asociados al pago de intereses de la deuda.

**Gráfico 4**  
**Resultado fiscal y deuda pública en países seleccionados del Caribe (12 países), año 2019**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL.

Nota: La información del resultado fiscal corresponde a los gobiernos centrales a excepción de Saint Kitts y Nevis (gobierno federal) y Barbados (sector público no financiero). Los datos de deuda se refieren al gobierno central, excepto por el caso de Guyana que corresponden al sector público. El promedio calculado para el Caribe (12 países) incluye a Surinam, si bien no se presenta el caso individual dentro del gráfico por mostrar valores atípicos que distorsionarían la imagen general.



## II. Las reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19

En esta sección se revisa la manera en que los países de la región adaptaron sus reglas fiscales a este escenario extraordinario, identificando los casos en los que se recurrió a alguna cláusula de escape, al tiempo que se repasan otras medidas orientadas a reforzar la flexibilidad de la política fiscal a través del uso de fondos soberanos y/o de la creación de fondos extrapresupuestarios. Adicionalmente, se mencionan las iniciativas que permitieron asegurar la transparencia en la gestión de los recursos orientados a la mitigación de los impactos de la pandemia de COVID-19. Estos aspectos, entre otros, permiten evidenciar las principales características de las reglas fiscales en el contexto de la pandemia, así como su articulación y funcionamiento efectivo dentro de marcos fiscales resilientes. Como paso previo fundamental, a continuación se presenta un resumido panorama de los profundos impactos de la pandemia de COVID-19 (y de la crisis económica asociada) sobre las principales cuentas públicas de los países de América Latina y el Caribe.

### A. Impactos macrofiscales de la crisis en los países de la región

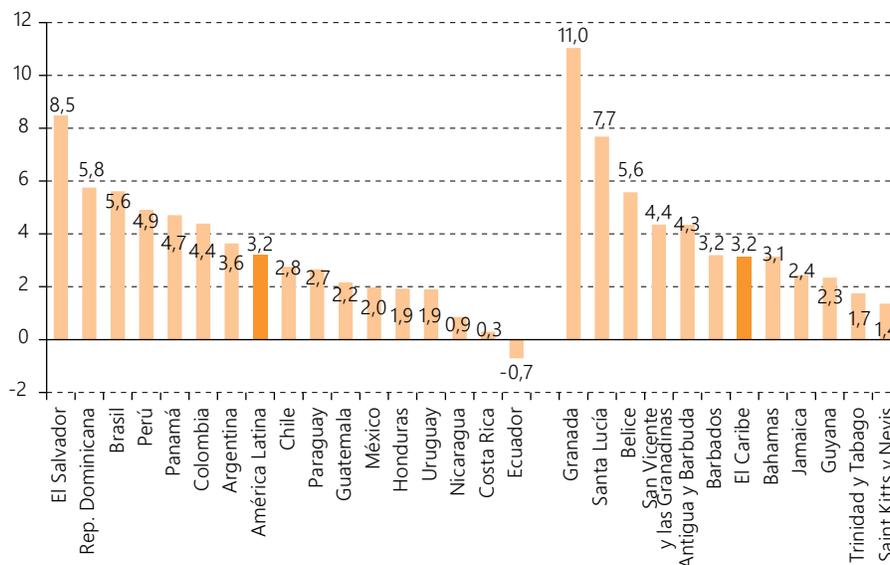
De acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2021a) el PIB regional experimentó una caída de 6,8% en promedio durante el año 2020, representando la mayor contracción económica desde inicios del siglo pasado. Los impactos de la crisis se han visto reflejados en los principales indicadores económicos de la región, especialmente en el empleo con un fuerte incremento de la tasa de desocupación (la cual pasó de 8,0% en 2019 a 10,5% en 2020). Esta pérdida de empleos, sumada a la caída de los ingresos laborales, resultó en un salto extraordinario en los niveles de pobreza: según la CEPAL, la tasa promedio para la región aumentó de 30,5% en 2019 a 33,7% en 2020. Con todo, esto ha significado una aguda profundización de las brechas estructurales de desarrollo que prevalecían en los distintos países con antelación a esta debacle, lo que incluye diversas desigualdades socioeconómicas, baja productividad laboral, elevada informalidad en sus diferentes dimensiones y fragmentación e insuficiente financiamiento de los sistemas públicos de salud y protección social.

Ante la gravedad de la situación, los países de la región adoptaron rápidamente una serie de medidas fiscales expansivas para atenuar o morigerar los impactos sociales, productivos y económicos de la pandemia. En general, los gobiernos centrales implementaron programas de gasto público de amplio alcance, fundamentalmente subsidios y transferencias monetarias, dirigidos a fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a las familias y proteger la estructura productiva doméstica.

Como consecuencia directa se registraron tasas inéditas de crecimiento interanual real del gasto primario en la mayoría de los casos: en algunos países se observaron aumentos superiores al 10% en 2020 (Colombia, Paraguay, Perú, Guatemala y Chile) y en cuatro (El Salvador, República Dominicana, Brasil y

Argentina) las alzas anuales fueron superiores al 20% (CEPAL, 2021b). El gasto total se vio incrementado en casi todos los países respecto del año 2019 -excepto en el caso de Ecuador donde decreció un 0,7% del PIB- con magnitudes comprendidas entre 8,5% del PIB en El Salvador y 0,3% del producto en Costa Rica (gráfico 5). En suma, el gasto total promedio de los gobiernos de América Latina (16 países) se incrementó en 3,3 puntos porcentuales del producto y alcanzó su nivel más alto (24,6% del PIB, frente a 21,4% en 2019) desde 1950 (CEPAL, 2021b). Por su parte, en el Caribe también se observó un aumento del gasto público total en la mayoría de los países<sup>11</sup>, destacándose casos como los de Granada y Santa Lucía (+11,0% y +7,7% del PIB, respectivamente), con un aumento promedio para la subregión (12 países) de alrededor de 3,2% del PIB durante 2020 (gráfico 5).

**Gráfico 5**  
Variación interanual del gasto total del gobierno central en países seleccionados de América Latina (16 países) y el Caribe (11 países), año 2020  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL.

Nota: Todas las cifras corresponden al gobierno central excepto en los casos que se indican a continuación: Argentina, administración pública nacional; Barbados, sector público no financiero; México, sector público federal; Perú, gobierno general, y Saint Kitts y Nevis, gobierno federal. El promedio calculado para el Caribe (12 países) incluye a Surinam, si bien no se presenta el caso individual por mostrar valores atípicos que distorsionarían la imagen general.

Debe destacarse que los extraordinarios esfuerzos de expansión del gasto público para enfrentar la crisis a nivel regional se dieron en un contexto marcado por la caída generalizada de los ingresos públicos, especialmente de su principal componente como son los recursos tributarios. La variedad de medidas de confinamiento y restricción de la movilidad de las personas, tendientes a evitar la propagación de la pandemia a lo largo y a lo ancho de los territorios nacionales, tuvieron un impacto altamente recesivo para la actividad económica en general. En consecuencia, se observó una fuerte contracción del consumo privado y un deterioro agudo de los ingresos de las personas, así como de las utilidades de las empresas, lo que terminó socavando las bases fundamentales de la recaudación tributaria de los países de la región.

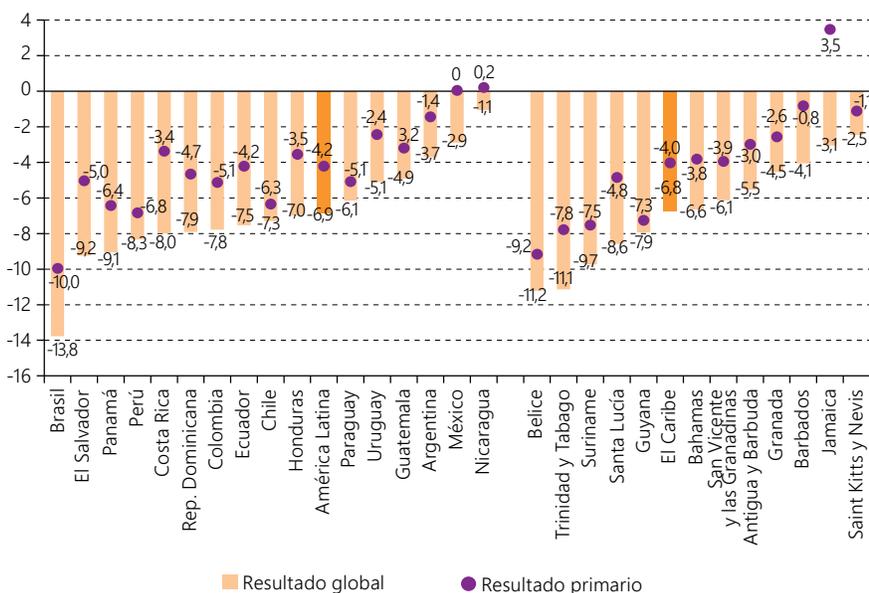
A pesar de la heterogeneidad de realidades en cuanto a este indicador, los ingresos totales se redujeron en América Latina, pasando de 18,4% a 17,7% del PIB (promedio simple para 16 países), mientras que en el Caribe los mismos descendieron de 26,2% a 24,9% del PIB entre 2019 y 2020 (promedio simple para 12 países), correspondiendo ambas mermas casi exclusivamente a la evolución de los ingresos tributarios.

<sup>11</sup> La única excepción a esta tendencia regional está constituida por Surinam, que registró en 2020 una reducción interanual del gasto público del gobierno central equivalente a 9,4% del PIB, la cual se vincula directamente con una corrección de la expansión registrada en 2019 y del ya extraordinario déficit fiscal mostrado en dicho año. Este resultado, a contramano de la tendencia regional, podría haber relativizado parcialmente la fuerte expansión general de las erogaciones públicas en respuesta a la pandemia.

En efecto, en todos los países de la región, la recaudación tributaria fue drásticamente afectada durante el segundo trimestre de 2020, con caídas de entre 30% y 70% en términos reales durante abril o mayo según cada caso, observándose una posterior y gradual recuperación hacia finales de año (Díaz de Sarralde et al., 2021). En este último resultado incidieron la recuperación de la actividad económica —a partir de la desactivación o el relajamiento paulatino de las restricciones que se habían implementado originalmente— así como el ingreso efectivo de las obligaciones tributarias cuyo pago había sido postergado (particularmente en el impuesto sobre la renta) en el marco de las medidas de alivio tributario que fueron ampliamente utilizadas por los países para proteger la liquidez de las familias y las empresas ante la emergencia económica.

Estas dos tendencias fiscales contrapuestas (aumento histórico del gasto primario y caída generalizada de los ingresos tributarios) observadas en, prácticamente, todos los países de América Latina y el Caribe se tradujeron, de manera inequívoca, en aumentos significativos de los déficits fiscales y de los niveles de endeudamiento a lo largo de toda la región. Por un lado, el resultado global promedio para América Latina fue de -6,9% del PIB en 2020, cuando dicho déficit se había mantenido en torno a 3 puntos porcentuales del producto en los cinco años anteriores. La incidencia clave del fuerte incremento del gasto público para atender la crisis económica, equivalente a 3,3% del PIB en promedio, también se ha visto reflejada en el alza del déficit primario medio para la región latinoamericana, desde -0,5% del PIB en 2019 hasta -4,2% del PIB en 2020. Algo similar pudo observarse en los países del Caribe donde, en promedio, el déficit global fue de -6,8% del PIB en 2020 y el déficit primario se ubicó en -4% del producto. Puede asegurarse, en ese sentido, que la dinámica expansiva de los déficits fiscales, aun con matices, también fue de alcance generalizado para todos los países de la región aun con una gran dispersión de resultados (gráfico 6). En varios casos, esto generó tensiones fiscales adicionales especialmente en aquellos casos que mostraban debilidades fiscales preexistentes, amplificando sensiblemente las necesidades de financiamiento.

**Gráfico 6**  
**Resultado global y primario del gobierno central en países seleccionados de América Latina (16 países)**  
**y el Caribe (12 países), año 2020**  
*(En porcentajes del PIB)*

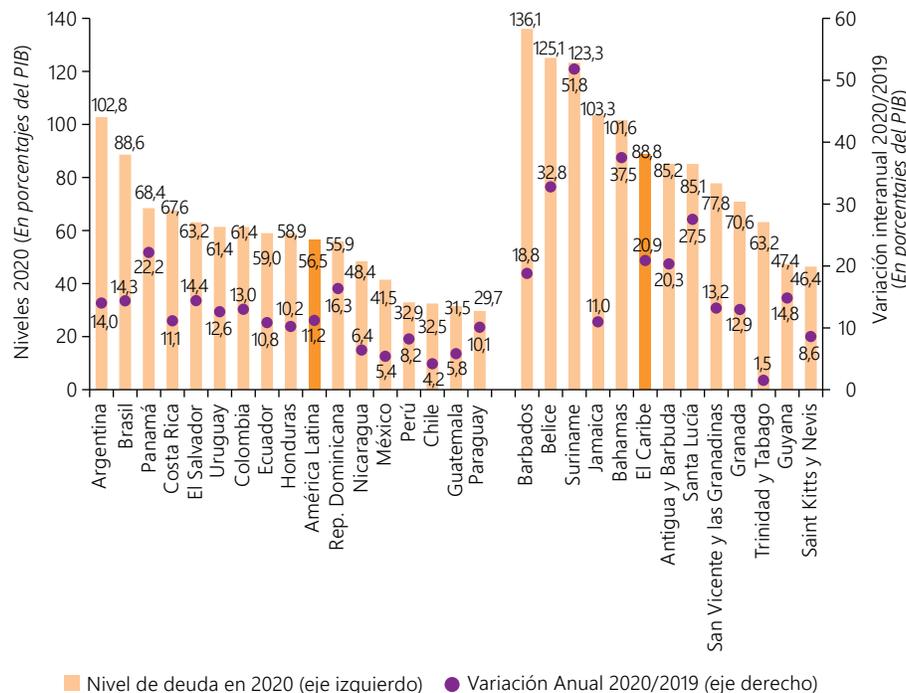


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL.

Nota: Todas las cifras corresponden al gobierno central excepto en los casos que se indican a continuación: Argentina, administración pública nacional; Barbados, sector público no financiero; México, sector público federal; Perú, gobierno general, y Saint Kitts y Nevis, gobierno federal. El resultado de la Argentina debe ser considerado con sumo cuidado ya que la información del gráfico incluye como recursos no tributarios el equivalente a 5,9% del PIB en concepto de rentas percibidas del Banco Central de la República Argentina, en buena medida correspondientes a financiamiento monetario del déficit. Las cifras oficiales de ese país, de acuerdo con el esquema "de Caja" muestran fuertes desequilibrios tanto primario como global, equivalentes a 6,4 y 8,3 por ciento del PIB respectivamente, los cuales modificarían los promedios regionales calculados (<https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2020#aif>).

Precisamente, si bien algunos gobiernos (tanto de la región como fuera de ella) han recurrido al financiamiento monetario en la medida de sus posibilidades, la generación de déficits fiscales de magnitudes históricas propició un aumento considerable de los niveles de endeudamiento en toda la región. En América Latina, la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó un valor promedio de 56,5% del PIB al cierre de 2020, lo que significa un crecimiento equivalente a 11,2% del PIB respecto del año 2019. A nivel de los países, como se deduce del gráfico 7, los casos en los que se observó el mayor crecimiento interanual, en puntos porcentuales del producto, fueron los de Panamá (22,2% del PIB), República Dominicana (16,3%), Brasil (14,3%) y El Salvador (14,4%), siendo también importante en Argentina (14,0%) —que alcanzó un nivel de 102,8% del PIB en 2020—, Colombia (13%) y Uruguay (12,6%). En la subregión del Caribe, en donde la información disponible permite comprobar niveles de endeudamiento comparativamente superiores (gráfico 7), también se comprobaron sendos incrementos interanuales en este indicador (la media simple llegó a 88,8% en 2020, lo que significó un incremento anual del orden de 20,9% del PIB. Se destacan, por ejemplo, los casos de las Bahamas (+37,5% del PIB al cierre de 2020), Belice (+32,8% del PIB) y Santa Lucía (+27,5%) en los cuales el nivel de deuda pública bruta alcanzó valores de 101,6%, 125,1% y 85,2% del PIB, respectivamente, a finales de diciembre de 2020.

**Gráfico 7**  
**Nivel y variación interanual de la deuda pública bruta del gobierno central en países seleccionados de América Latina (16 países) y el Caribe (12 países), diciembre de 2020**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL.

Nota: Todas las cifras se refieren al gobierno central, excepto por los casos de Brasil (gobierno general) y de Guyana (sector público).

A pesar de que el aumento en los niveles de endeudamiento puede considerarse una tendencia generalizada a nivel regional durante la última década (CEPAL, 2021a), la diversidad de realidades y estados de situación previos a la pandemia de COVID-19 se ha visto reflejada en el desigual acceso a esta vía de financiamiento entre los países de la región. Algunos países —por ejemplo, México y Chile— tuvieron la posibilidad de aprovechar las favorables condiciones que se presentaron en los mercados internacionales durante el año 2020 —tasas de interés bajas y plazos extendidos—, emitiendo deuda

soberana por un monto total aproximado de 64.000 millones de dólares (CEPAL, 2021b). Sin embargo, para un grupo no menor de países, especialmente los del Caribe, el financiamiento de los costos asociados a la crisis pandémica fue viabilizado a través de préstamos provenientes de organismos multilaterales, principalmente del Fondo Monetario Internacional (FMI) aunque también de otras entidades regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Previsiblemente, los tres principales impactos fiscales de la crisis pandémica, como son i) la expansión inédita del gasto público, ii) el deterioro de los balances fiscales (empujado por la caída en los ingresos públicos) y iii) el incremento en los niveles de endeudamiento, operaron sobre una situación fiscal que, en especial en los países de América Latina y el Caribe, ya era considerablemente vulnerable, poniendo bajo una presión sin precedentes a los esquemas macrofiscales de la región.

En efecto, tal como se desarrollará en la sección siguiente, todos aquellos países que contaban con una o varias reglas fiscales como guía conductora de sus políticas fiscales de corto y mediano plazo se han visto forzados a revisar los límites cuantitativos a los cuales se vieron expuestos ante la emergencia al momento de intentar dar una respuesta rápida a la crisis desde la política fiscal, debiendo apelar a distintas modalidades de adaptación o flexibilización de estos parámetros de referencia y a la reformulación de los senderos o marcos fiscales para el mediano plazo. Adicionalmente, la situación de excepción presionó a que muchos gobiernos volvieran a recurrir al financiamiento monetario bajo el entendimiento de que la magnitud de la crisis requería respuestas inusuales y que la profunda recesión serviría de contención para las presiones por incrementos de precios en países con bajas tasas de inflación previas, al menos en el corto plazo. Son excepciones a esa situación los casos de Argentina, por presentar elevadas tasas de inflación previas a la pandemia, y Ecuador, por sostener una paridad fija con el dólar estadounidense.

## **B. La adaptación de las reglas fiscales y algunos hechos estilizados a nivel regional**

En general, más allá del plazo por el cual se establece una regla fiscal determinada, cuando se produce un choque abrupto que afecta el funcionamiento de la economía y, en especial, si el fenómeno es de alcance global como el caso de la pandemia de COVID-19, la idea de permanencia debe ser revisada. Allí cobra especial importancia la existencia de cláusulas de escape de la regla ante eventos inesperados y aparece la necesidad de incorporar algún componente que les brinde flexibilidad (Gbohoui y Medas, 2020). Para ilustrar este aspecto, el cuadro 2 ofrece un repaso de las cláusulas de escape explícitas contenidas en las reglas fiscales vigentes a principios de 2020, con anterioridad a la pandemia de COVID-19, para un grupo de países seleccionados de América Latina y el Caribe.

La existencia de cláusulas de escape, incorporadas en buena parte de la normativa que establece reglas fiscales en los países de la región es, de por sí, una clara demostración de la expectativa cierta de que, tarde o temprano, se producirá algún choque inesperado. Se presume que algún evento no previsible va a ocurrir en algún momento, pero, obviamente, no se sabe cuándo ocurrirá ni cuál será la magnitud o profundidad de sus impactos.

Por lo tanto, cobra especial interés indagar acerca de cuán regulada está la ruptura de reglas en cada país o, dicho de una manera paradójica, si hay reglas que ordenen el incumplimiento de las reglas. La región ofrece una diversidad de situaciones en ese sentido que, como en tantas otras cuestiones, dependen de la organización institucional de cada país, de la situación macrofiscal actual y pasada, y de las características políticas y culturales de cada sociedad, entre otros factores. Cabe señalar, por ejemplo, el marco normativo de Colombia que, además de contar con una cláusula de escape a la regla fiscal, prevé que el Gobierno Nacional pueda llevar a cabo programas de gasto contracíclicos de manera transitoria en períodos de desaceleración económica.

**Cuadro 2**  
**Cláusulas de escape previstas en las reglas fiscales (antes de la pandemia) en países seleccionados de América Latina y el Caribe, enero de 2020**

Países	Condición para la activación	Proceso de activación	Duración de la excepción	Reversión a la regla fiscal
Argentina	No estipuladas en la legislación.	No está definido.	No está definido.	No está definido.
Bahamas	Eventos inesperados que generen una recesión, casos que comprometan la seguridad nacional o desastres naturales.	Decisión del Poder Ejecutivo.	No está definido.	No está definido.
Brasil	Eventos extraordinarios que pongan en riesgo la estabilidad y seguridad nacional o ante desastres naturales.	Declaración de estado de "calamidad pública" por parte del Poder Ejecutivo, reconocida por el Congreso Nacional.	1 año.	No está definido.
Chile	No estipuladas en la legislación	No está definido.	No está definido.	No está definido.
Colombia	Ante eventos extraordinarios, que vulneren la estabilidad económica del país, se puede suspender la regla.	Debe contar con la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).	No está definido.	No está definido.
Costa Rica	1) Declaración de estado de emergencia nacional cuya atención implique un gasto corriente de 0,3% del PIB o más.	Decisión del Poder Ejecutivo.	2 años consecutivos.	Restitución gradual una vez expirado el plazo de suspensión, durante 3 años tal que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores gastos corrientes y la regla fiscal.
	2) Ante proyecciones de crecimiento del PIB inferiores al 1%.	Decisión del Poder Ejecutivo previa presentación de informe al Banco Central.		
Ecuador	Catástrofes naturales, recesión económica grave, desequilibrios en el sistema de pagos, o situaciones de emergencia nacional.	Aprobación de la Asamblea Nacional con mayoría absoluta.	No está definido.	No está definido.
	Declaración de estado de excepción.	Decreto del Poder Ejecutivo de acuerdo con la Constitución.		
El Salvador	Cuando se encuentre vigente el estado de emergencia, calamidad, desastre, guerra o grave perturbación del orden.	Decreto de la Asamblea Legislativa, a solicitud del Consejo de Ministros.	No está definido.	No está definido.
	Ante eventos económicos no previstos que afecten negativamente a la economía.			
Granada	En caso de desastres naturales, epidemias o guerras que disparen la declaración del estado de emergencia, contracciones económicas y/o financieras.	Decisión del Poder Ejecutivo, con aprobación del Parlamento.	1 año (con opción a 2 años seguidos).	Plazo máximo de 3 años, una vez expirado el período de excepción, requiriéndose que, al menos, un tercio del ajuste se lleve a cabo en el primer año fiscal siguiente.

Países	Condición para la activación	Proceso de activación	Duración de la excepción	Reversión a la regla fiscal
Honduras	1) Por emergencia nacional declarada, por catástrofe natural que pueda afectar seriamente la economía nacional.	El Poder Ejecutivo solicita aprobación al Congreso Nacional.	2 años consecutivos.	El déficit fiscal en los años siguientes a la activación de la cláusula de escape deberá reducirse en un 0,5% del PIB por año hasta alcanzar la meta establecida en la regla fiscal de balance.
	2) Ante una caída del PIB real por dos trimestres consecutivos (el déficit no puede ser mayor a 2,5% del PIB).	Informe conjunto del Banco Central de Honduras y de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas.		
Jamaica	Desastre natural o emergencia pública, recesión económica severa o crisis del sector financiero.	Verificación del Auditor General de un impacto fiscal superior a 1,5% del PIB y aprobación del Congreso.	2 años consecutivos.	Si el desvío está entre el 1,5% y el 3,0% del PIB, el ajuste debe ser, como mínimo, del 0,75% del PIB en cada año posterior hasta cumplir con las reglas; si el desvío es superior al 3,0% del PIB, la corrección requerida no puede ser inferior al 1,5% del PIB.
México	Excepcionalmente, y debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país, se podrá rebasar el límite máximo del gasto corriente estructural.	El Poder Ejecutivo, al presentar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos al Congreso deberá explicar las razones excepcionales para superar el límite de gasto.	No está definido.	No está definido.
Panamá	En estado de emergencia (declarado por el Consejo de Gabinete) o en caso de desaceleración económica.	Aprobación de la Asamblea Nacional.	Hasta 3 años consecutivos.	Se deberá ajustar un tercio cada año la proporción de la diferencia entre la excepción y la meta de Balance Fiscal.
Paraguay	Emergencia nacional, crisis internacional que afecte seriamente la economía nacional o caída de la actividad económica (en ningún caso el déficit puede superar una cuantía equivalente al 3% del PIB).	Aprobación del Congreso de la Nación.	No está definido.	No está definido.
Perú	Casos de desastre o choque externo significativos o caídas de la actividad económica por factores exógenos.	Aprobación del Congreso de la Nación.	No está definido.	No está definido (pero se debe establecer una trayectoria de retorno al activarse).
Uruguay	El Poder Ejecutivo podrá superar hasta en un 50% el tope de deuda fijado en circunstancias extraordinarias e imprevistas que así lo justificaren.	Decisión del Poder Ejecutivo, dando cuenta a la Asamblea General.	1 año.	No está definido.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación de cada país (hasta el 31 de enero de 2020).

Debido a la magnitud de los efectos negativos derivados de la crisis económica que ha acompañado a la pandemia de COVID-19, podría asegurarse que la gran mayoría de los países de la región habría sabido identificar este evento como uno de aquellos que justifican la suspensión o el apartamiento de las reglas fiscales existentes, con la finalidad concreta de dar una respuesta rápida a las inmediatas y manifiestas necesidades de gasto público, así como a las marcadas reducciones de ingresos fiscales que se registraron durante el segundo trimestre de 2020.

Sin embargo, la variedad de situaciones en relación con la forma de suspender las reglas ante un evento extremo como el de la pandemia de COVID-19 es tan o más amplia que la heterogeneidad de modalidades para su definición. En esta sección se pondrá especial atención en aspectos tales como la formalidad para establecer esa suspensión, el papel de los Parlamentos, la existencia de una declaración formal de emergencia, la propia necesidad de determinar la suspensión de las reglas y otras características consideradas excepcionales o atípicas.

En primer lugar, es posible distinguir casos donde hay una **definición explícita de las causas que podrían justificar el abandono o el incumplimiento de las reglas**, frente a otros donde la salida queda abierta a consideraciones particulares. Colombia y Perú son ejemplos claros y muy similares de los primeros casos. En Colombia, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1.473 de 2011, ante la ocurrencia de eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país, y previa intervención del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal vigente. En Perú, el Decreto Legislativo 1.276 de 2016 estableció que en casos de desastre o de choque externo significativo, o también cuando se observen caídas en la actividad económica por factores exógenos, se pueden modificar las reglas fiscales con previa aprobación del Congreso.

En segundo término, existen **ejemplos en donde cobra especial importancia el papel del Parlamento**. En Brasil, la principal regla fiscal vigente, que limita el crecimiento del gasto federal primario a la evolución de la inflación, fue incorporada en la Constitución Federal en diciembre de 2016. Por dicha razón, para dar una respuesta fiscal rápida, amplia y flexible a la crisis sanitaria y económica impuesta por la pandemia de COVID-19, el gobierno federal recurrió a la introducción de la Enmienda Constitucional 106/2020 a través de la cual se instituyó un régimen fiscal, financiero y de contrataciones de carácter extraordinario, invocando una situación de calamidad pública nacional reconocida por el Congreso, el cual recibió la denominación de “presupuesto de guerra” para el período fiscal 2020. A través de este mecanismo, que necesitó de mayorías calificadas para su aprobación en ambas cámaras legislativas, se viabilizó una expansión sin precedentes del gasto público por un monto de superior al 8% del PIB, separando los gastos de emergencia destinados a combatir y contener la propagación del COVID-19 respecto de aquellos previamente contenidos en el Presupuesto General del gobierno federal. En el caso de Paraguay también jugó un papel central el Parlamento, que autorizó al gobierno a incrementar el límite de endeudamiento y a establecer un proceso de convergencia hacia el restablecimiento (gradual) del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes.

En tercer lugar, **la ruptura de reglas puede estar asociada a una previa declaración de emergencia**. En El Salvador, la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, sancionada en 2016, contempla la inaplicabilidad de la norma bajo circunstancias excepcionales. En consecuencia, correspondió aplicar esa excepción a partir de la declaración del Estado de Emergencia Nacional, Calamidad Pública y Desastre Natural, según del Decreto Legislativo 593 de marzo de 2020. También es el caso de Honduras, que cuenta con la Ley de Responsabilidad Fiscal desde 2016, en la que se prevé la excepción al cumplimiento por emergencia nacional declarada (entre otros motivos). En este sentido, luego de la declaración del Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional, se suspendió por dos años el cumplimiento de las reglas plurianuales de desempeño fiscal. Por último, en Panamá la declaración del Estado de Emergencia Nacional habilitó por primera vez el uso del Fondo de Ahorro creado en 2012, cuyos recursos provienen de las contribuciones del Canal de Panamá. Durante 2020 las transferencias desde este Fondo al Tesoro superaron los 100 millones de dólares, los cuales se destinaron a la compra de vacunas.

En cuarto lugar se encuentran los **casos en los que las reglas fiscales ya habían sufrido sucesivos cambios con anterioridad a la pandemia**, aunque con impactos más acotados. En Uruguay, por ejemplo, existió hasta fines de 2020 una regla fiscal establecida en el año 2006, la cual estaba relacionada con el nivel de endeudamiento permitido por el Parlamento e imponía, de manera indirecta, limitaciones sobre el déficit fiscal. Si bien esta norma (Ley 17.947) contemplaba la posibilidad de superar esos límites ante choques o eventos adversos inesperados, fue recurrentemente modificada con el objetivo de flexibilizarla a lo largo de su vigencia<sup>12</sup>. Algo similar, aunque bajo condiciones macrofiscales relativamente más complejas, sucedió en Argentina donde la Ley 27.591 de Presupuesto 2021 suspendió la aplicación de las principales disposiciones de la Ley 25.152 en relación con los límites al crecimiento del gasto nominal y real, al déficit fiscal y al endeudamiento. Entre los países centroamericanos sobresale el caso de Panamá, donde la Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal, sancionada en 2008, experimentó modificaciones importantes en varias oportunidades (2009, 2012, 2018 y 2019), tanto en relación con la propia definición y alcance de las reglas fiscales como con las condiciones para la aplicación de las distintas cláusulas de excepción.

En quinto término, también pueden identificarse **casos donde se recurrió a otras estrategias macrofiscales**. En Chile, ante la imposibilidad de mantener el cumplimiento de la regla fiscal vigente, se optó por la creación del Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19, el cual permitió responder de manera rápida y flexible (en forma independiente del Presupuesto regular) a las urgencias impuestas por la crisis sanitaria y económica. En México, por su parte, no se suspendió la regla fiscal ni se recurrió a la creación de fondos extrapresupuestarios, sino que se aprovecharon los espacios fiscales existentes en el propio presupuesto ordinario vigente. Ejemplo de ello ha sido la creación del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, con recursos de hasta el 100% de lo que representara el balance primario positivo. Cabe señalar que, en ambos casos, también se recurrió al financiamiento extraordinario proveniente de algunos fondos soberanos<sup>13</sup>, cuya existencia ha influido en la respuesta de los países respecto de las reglas fiscales vigentes y constituye otro elemento de relevancia en los marcos fiscales de algunos países de la región, especialmente en los principales exportadores de hidrocarburos y minerales (recuadro 3).

### Recuadro 3

#### Los fondos soberanos como instrumentos de financiamiento público ante la pandemia de COVID-19

Ante las consecuencias sanitarias y económicas derivadas de la pandemia de COVID-19, los países de América Latina y el Caribe desplegaron un conjunto de políticas fiscales expansivas las cuales fueron financiadas, principalmente y con escasas excepciones, a través de un mayor endeudamiento público. Sin embargo, algunos países contaron con un espacio fiscal adicional dado por la preexistencia de uno o más fondos soberanos, cuyos recursos fueron aprovechados para dar respuestas rápidas de mitigación de los impactos de la crisis.

En Chile, país que cuenta con los dos fondos soberanos más importantes de la región desde 2006, se realizaron varios retiros por un monto equivalente a 4.090 millones de dólares durante 2020 y a 6.197 millones de dólares durante 2021 desde el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que se destinaron a complementar el financiamiento de la Ley de Presupuestos de 2020 y de 2021. También se retiraron 1.576 millones de dólares en 2020 y otros 2.960 millones de dólares en 2021 del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y se estableció una suspensión de los aportes obligatorios a dicho Fondo para los años 2020 y 2021. En Colombia, casi el 90% del Fondo de Ahorro y Estabilización (3.230 millones de dólares), existente desde 2012, fue utilizado para financiar el Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME), el vehículo financiero creado en marzo de 2020 para viabilizar medidas de mitigación de la emergencia sanitaria y económica por COVID-19. En Perú, el Fondo de Estabilización Fiscal, creado en 1999, contaba con activos por cerca de 5.470 millones de dólares (2,5% del PIB) antes de la pandemia. Este mecanismo amortiguador fue utilizado masivamente por el gobierno de este país para desplegar un ambicioso paquete de

<sup>12</sup> Esta norma fue derogada y reemplazada por nuevos límites al endeudamiento neto para el Gobierno Central y el Banco de Previsión Social (BPS) contenidos en la Ley 19.924 (Presupuesto Nacional 2020-2024), al menos para los ejercicios fiscales 2020 y 2021.

<sup>13</sup> De acuerdo con Blanco et al. (2021), a finales de 2019 existían diez fondos soberanos en la región (la mayoría orientados a los objetivos de ahorro y estabilización económica) los cuales, en ese momento, gestionaban activos por alrededor de 42.000 millones de dólares estadounidenses.

medidas fiscales, al punto de acercarse a su virtual agotamiento al finalizar el año 2020 (aunque el gobierno de ese país tiene previsto, para 2022, comenzar a recomponer su capital a través de aportes extraordinarios).

En México, a fin de compensar el faltante de ingresos durante el primer semestre de 2020, se utilizó durante dicho año casi la totalidad (94%) de los recursos remanentes (8.475 millones de dólares a finales de 2019) del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) mientras que, en meses posteriores, cerca de la mitad del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), con 3.200 millones de dólares a diciembre de 2019, fue transferido a los estados subnacionales para garantizar el cumplimiento de las partidas presupuestarias. En Panamá, durante julio de 2020 se transfirieron 85 millones de dólares (5,6% del total de activos) del Fondo de Ahorro de Panamá (creado en 2012) hacia el Tesoro Nacional para apoyar programas del Ministerio de Salud y reforzar políticas de vivienda; en septiembre se transfirieron otros 20 millones para la compra de vacunas contra el COVID-19. En Trinidad y Tobago, también se ha recurrido al Fondo de Patrimonio y Estabilización, creado en 2007 y reformado al momento de declararse la pandemia para incluir este tipo de eventos extraordinarios dentro de aquellos por los cuales se habilitaría su disponibilidad como instrumento financiero de emergencia. Precisamente, con el objetivo de contrarrestar los efectos de la crisis se dispusieron dos retiros de capital para los periodos fiscales finalizados en septiembre de 2020 y 2021 por un monto total de 900 y 600 millones de dólares, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Blanco et al. (2021) e información oficial de los países.

En los diferentes casos y bajo diversas modalidades también es factible encontrar una **variedad de situaciones en relación con el período adoptado para la ruptura de las reglas, es decir para su restablecimiento en la práctica**. En varias situaciones, la suspensión se estableció por un período de dos años. En Colombia, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal apoyó la suspensión de la Ley de Regla Fiscal para los años 2020 y 2021, avalando el compromiso del gobierno nacional de ejecutar una política fiscal que permita retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros establecidos en la regla fiscal a partir del año 2022. Algo similar ocurrió en Perú, donde se estableció tanto la suspensión temporal y excepcional de las reglas fiscales para el sector público no financiero para los años fiscales 2020 y 2021, como el retorno gradual y efectivo a las reglas una vez pasado ese período. Las reglas fiscales también se suspendieron por dos años en Honduras y en Argentina. En cambio, la suspensión en Paraguay fue establecida por cuatro años, en tanto que en Panamá la regla se ajustó con autorización del Poder Legislativo y deberá ser retomada una vez que pasen tres años de concluido el período de excepción, sin obligación legal de compensar las desviaciones acumuladas.

Otro aspecto que marca algunas diferencias en ciertos casos se refiere al **universo institucional afectado por el cambio de reglas**, lo que tiene especial importancia en países federales. En el caso de Argentina, por ejemplo, durante el período de excepción se eliminó el compromiso del gobierno nacional, las provincias y los municipios de armonizar y no aumentar la presión impositiva especialmente sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y el financiamiento y se suspendieron las restricciones a la colocación de nueva deuda para gobiernos provinciales con servicios de la deuda mayores al 15% de los recursos corrientes. Por su parte, en el caso de Brasil, la preexistencia de restricciones al incremento de gasto público y endeudamiento de los gobiernos subnacionales contenidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2000 y la intención de asegurar la disciplina fiscal ante el actual contexto llevaron al gobierno federal a instaurar, a mediados de 2020, un programa de cooperación federal y auxilio financiero para fortalecer las áreas de salud pública y asistencia social en las respectivas jurisdicciones.

Es importante destacar que la modalidad adoptada por cada país para suspender o revisar sus reglas fiscales no ha estado estrictamente relacionada con su particular situación fiscal sino con las propias características previas de los marcos fiscales en los países de la región y con las condiciones bajo las que se desarrolló esta emergencia. Esos mismos aspectos "internos" han sido también los que motivaron a varios gobiernos a introducir modificaciones en las reglas fiscales de muy distinta índole y alcance. En algunos casos se ha optado por ampliar los plazos para alcanzar un determinado objetivo (máximo) de deuda pública: en Jamaica se extendió por dos años, de 2026 a 2028, el plazo para alcanzar la meta de deuda de mediano plazo (60% del PIB), mientras que en las Bahamas la ampliación del plazo fue hasta

el período fiscal que finaliza en junio de 2031 para un valor de referencia algo menor (50% del PIB). En la misma línea, Ecuador estableció el ejercicio fiscal 2032 como nuevo límite temporal para alcanzar el objetivo de deuda pública de mediano plazo (40% del PIB). Otros países, en cambio, han avanzado con cambios normativos más profundos en lo que respecta a las reglas fiscales. En Colombia se llevó a cabo una reformulación completa de la regla fiscal de balance estructural preexistente, para la que se prevé un período de transición hasta su implementación efectiva a partir de 2026. Por su parte, en Uruguay se introdujeron dos nuevas reglas fiscales en julio de 2020 (resultado fiscal estructural y tope indicativo del crecimiento real del gasto primario) y a fines de ese mismo año se reformuló la regla de endeudamiento neto que se encontraba vigente desde 2006.

Pese a la diversidad de casos, se puede advertir de manera preliminar la importancia de asegurar que la suspensión o flexibilización de las reglas fiscales en un contexto incierto como el originado por la pandemia de COVID-19 se lleve a cabo de forma temporal y transparente, detallando la amplitud prevista del desvío y el proceso de restablecimiento de las reglas, de forma de preservar la credibilidad del marco fiscal en su conjunto (Gbohoui y Medas, 2020). En ese sentido, atendiendo a los impactos de las medidas de emergencia sobre las trayectorias futuras de las cuentas públicas resulta de interés señalar que, con anterioridad a la pandemia, muchos países de la región ya contaban con **marcos fiscales de mediano plazo** destinados a contener y articular las diferentes reglas fiscales. Esos marcos, en general, han debido ser reformulados a partir de la emergencia y la consecuente suspensión de las reglas. Algunos ejemplos de países que cuentan con esos instrumentos merecen ser citados:

- En Colombia, el gobierno, siguiendo las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, incluyó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo los lineamientos fundamentales de la estrategia fiscal requerida para la próxima década, con recomendaciones de cambios en la regla fiscal para hacerla consistente con esa estrategia.
- En Perú ocurre algo similar. Allí, el Marco Macroeconómico Multianual debe ser reformulado en casos de desastre o de choque externo significativos o cuando la actividad económica requiera por factores exógenos se pueden modificar las reglas fiscales con aprobación del Congreso. Consecuentemente, el Marco para el período 2022-2025 aprobado por el Consejo de Ministros en agosto de 2021 presenta una reformulación de las reglas para ese período.
- En El Salvador, como parte del Plan de Regularización para retomar el proceso de consolidación fiscal se planteó la necesidad de actualizar el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo que, al momento de la emergencia, abarcaba el período 2019-29.
- Por su parte, en Chile, el incremento de las erogaciones públicas ha requerido una actualización de las estimaciones de resultado fiscal y, de manera consistente con el Marco de Mediano Plazo del Sector Público, se ha reestimado el Balance Cíclicamente Ajustado para el período 2023-2026.
- Entre los países del Caribe se destaca Granada donde, en noviembre de 2020, se actualizó el Marco Fiscal de Mediano Plazo para el período 2021-2023, compuesto por tres estrategias en materia de ingresos, gastos y manejo de la deuda, todos dentro de un marco más amplio dado por el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2035.

De manera complementaria, en algunos países de la región se han definido, con diferente grado de precisión, distintos fondos de emergencia como mecanismo para poner algún tipo de limitación sobre los impactos fiscales de las medidas de excepción, además de separar la contabilidad ordinaria de la extraordinaria. Tal es el caso de Chile, donde se creó el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 que, con una estructura legal transitoria y extrapresupuestaria, se estableció por un período de dos años y cuyo vencimiento se fijó para el 30 de junio de 2022. Algo similar ocurre en Uruguay, donde se creó el Fondo Solidario COVID-19 (en este caso mediante un Decreto) destinado a atender las erogaciones extraordinarias motivadas por la emergencia (prevención, atención y protección de la población y gastos extraordinarios del Banco de Previsión Social (BPS), entre otras) y a compensar la caída de la recaudación del propio BPS motivada por la menor actividad económica.

Por último, la evaluación del uso apropiado de los fondos extraordinarios utilizados durante la emergencia y su impacto sobre la trayectoria fiscal futura exige la consideración de políticas de transparencia que pudieran haber sido contempladas en algunos casos. Se trata, por ejemplo, de la recomendación oportunamente recibida por el gobierno peruano por parte del Consejo Fiscal institucionalizado en el país andino, marcando la necesidad de hacer informes públicos en los que se evaluarán las medidas excepcionales que se estaban adoptando y se explicara la meta del déficit en 2021 para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Una evaluación de las medidas adoptadas se encuentra en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 antes mencionado.

En Colombia se creó el Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) para atender las necesidades de recursos en materia de salud y reactivación de la actividad productiva, con recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías, del Fondo de Pensiones Territoriales y del Presupuesto General de la Nación, entre otras fuentes. El FOME se instituyó bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas y sus recursos se conformaron y dispusieron de manera independiente respecto del Presupuesto General. Además, se creó un Portal de Transparencia Económica<sup>34</sup> en línea, con el objetivo de presentar la información de los contratos realizados y el monto presupuestario ejecutado como respuesta a la emergencia.

En Uruguay, dentro de la norma que creó nuevos tributos y formas de financiamiento para el sostenimiento de las medidas adoptadas, se estableció que el Poder Ejecutivo debería rendir cuentas de lo actuado a la Asamblea General, dentro de los noventa días posteriores al vencimiento de la vigencia del Fondo Solidario COVID-19. De manera similar, la norma legal que rige al Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 en Chile especificó un marco de referencia para que cada organismo e institución pública registre correctamente el gasto imputable a dicho Fondo a través de asignaciones específicas de recursos que implicaran modificaciones en sus respectivos presupuestos. Además, a los efectos de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, la Ley 21.288 exigió, al Ministerio de Hacienda y a los organismos e instituciones públicas involucradas, generar y difundir un reporte constante de la ejecución del Fondo y el destino de los recursos.

También en Paraguay se ha puesto énfasis en asegurar la transparencia en la ejecución de los gastos enmarcados en la Ley de Emergencia 6.524, siendo este país pionero en la implementación de una plataforma digital a los fines de poner a disposición de la ciudadanía la información detallada sobre el destino y uso de los recursos públicos<sup>35</sup>. Algo similar sucedió en Brasil donde, además de los informes periódicos de la Secretaría del Tesoro Nacional que dan seguimiento a la evolución de las cuentas públicas, a la ejecución presupuestaria y al cumplimiento de las metas y reglas fiscales vigentes, también se ha creado un portal electrónico<sup>36</sup> de acceso público para el monitoreo de los gastos del gobierno federal dirigidos al combate de la pandemia, con actualización diaria y un desglose amplio de las transferencias y el destino de dichas erogaciones. Esta práctica se ha visto replicada en otros países de la región como El Salvador, Honduras, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Perú, los cuales implementaron una serie de portales de transparencia en la gestión pública ante la emergencia sanitaria para garantizar a la población el acceso a la información sobre las actividades y los proyectos que ejecuta cada una de las instituciones públicas<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Véase [en línea] <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>.

<sup>35</sup> Véase [en línea] <https://rindiendocuentas.gov.py>.

<sup>36</sup> Véase [en línea] <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.

<sup>37</sup> Para El Salvador, véase [en línea] [https://www.transparencia.gob.sv/en\\_covid19](https://www.transparencia.gob.sv/en_covid19). Para Honduras, véase [en línea] <https://covid19.sefin.gob.hn/>. Para Costa Rica, véase [en línea] <https://www.presidencia.go.cr/transparenciainstitucional/>. Para Guatemala, véase [en línea] <https://www.minfin.gob.gt/> (Ejecución Programas COVID). Para República Dominicana, véase [en línea] <http://mapa-covid.transparenciafiscal.gob.do/covid/FichaCovid> (como módulo especial de una iniciativa del BID). Para el caso de Perú, véase [en línea] <https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/>.

### III. Tipología de respuestas de las reglas fiscales ante la pandemia de COVID-19 y experiencias seleccionadas en la región

Como se ha destacado en innumerables ocasiones, la heterogeneidad de realidades y contextos es una de las principales características de la región de América Latina y el Caribe en materia de marcos, reglas e instituciones de la política fiscal. Sin embargo, a fin de ordenar el análisis individual de un número considerable de casos relevados en este documento y con la expectativa de extraer conclusiones y aprendizajes generales de cara a los desafiantes años por venir, en esta sección se presentará una propuesta de tipología de las distintas respuestas de las reglas fiscales —y del marco fiscal en general— ante un evento tan extraordinario y excepcional como la pandemia de COVID-19, ilustrando cada una de las categorías identificables con la descripción de algunas de las experiencias recientes más relevantes a nivel regional<sup>18</sup>.

En líneas generales se identificaron cuatro tipos principales de respuestas o adaptaciones institucionales frente a la crisis en relación con las reglas fiscales preexistentes, a saber:

- i) Utilización de cláusulas de escape incluidas en las reglas fiscales vigentes: En estos casos se destaca, como factor distintivo, la identificación de la pandemia de COVID-19 (y de la crisis sanitaria y económica) como evento extraordinario y causa justificativa para dispensar a los respectivos gobiernos, por un período de tiempo determinado, del cumplimiento efectivo de las reglas fiscales vigentes hasta ese momento.
- ii) Suspensión temporaria de la aplicación efectiva de las reglas fiscales: En esta categoría se engloban casos en los que, de manera directa y a través de mecanismos legales, se suspendió la aplicación o la verificación del cumplimiento efectivo de las reglas fiscales preexistentes, aun cuando esto incluyera una eventual declaración del estado de emergencia a causa de la pandemia, pero sin la activación formal de cláusulas de escape.

<sup>18</sup> Esta tipología resulta compatible con los criterios adoptados por el Fondo Monetario Internacional al estimar la magnitud —en términos de costos fiscales— de las distintas respuestas de los países de la región relacionadas con la suspensión o el relajamiento de las reglas fiscales vigentes a causa de la pandemia de COVID-19. Según un reciente informe (FMI, 2021a), los recursos expandidos durante 2020 en El Salvador, Perú y Brasil alcanzaron los valores más significativos (entre 9,5% y 8,1% del PIB), con cifras más acotadas en Costa Rica, Honduras, Jamaica y México (de 1,2% a 2,1% del PIB).

- iii) Revisión de los objetivos fiscales manteniendo las reglas y el marco fiscal vigente: Otro grupo de países han encontrado caminos alternativos de financiamiento (a través de reasignaciones presupuestarias, fondos extrapresupuestarios y otros mecanismos) para hacer frente a la pandemia, por lo que pudieron mantener los marcos fiscales vigentes y sólo efectuaron revisiones o ajustes a los objetivos y metas fiscales de mediano plazo.
- iv) Restricciones fiscales más exigentes, provenientes de acuerdos previos con organismos internacionales: En algunos casos puntuales, las respuestas fiscales frente a la crisis por la pandemia de COVID-19 estuvieron condicionadas por restricciones financieras a nivel macroeconómico vinculadas a distintos acuerdos previos con organismos multilaterales de crédito, más allá de que existieran diversas reglas fiscales vigentes de manera simultánea.

Reconociéndose la posibilidad de que varios de los países estudiados puedan haber mostrado características propias de más de una de las categorías de la tipología propuesta, el diagrama 2 que se presenta a continuación resume los cuatro tipos de respuestas institucionales y los ejemplos de países de la región que sirven para ilustrarlas.

**Diagrama 2**  
Tipología de respuestas en materia de reglas fiscales frente a la pandemia de COVID-19 en países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial y legislación actualizada de cada país.

## A. Utilización de cláusulas de escape incluidas en las reglas fiscales vigentes

### 1. Brasil

En Brasil, el marco fiscal vigente hasta la irrupción de la pandemia de COVID-19 estaba compuesto por varios instrumentos que, hasta el día de hoy, actúan en simultáneo sobre distintos elementos de las cuentas públicas a diferentes niveles de gobierno. En primer lugar, la Constitución Federal del año 1988 consagró, en su Artículo 167, una “regla de oro” la cual establece que el gobierno central sólo podrá recurrir a la realización de operaciones de crédito para renovar deuda propia o para cubrir gastos de capital (como inversiones en obras públicas y amortizaciones). Esto significa que están vedados estos

mecanismos —como la emisión de títulos públicos— para financiar gastos corrientes, salvo a través de solicitud de créditos suplementarios o especiales con finalidad específica los cuales deben ser autorizados por el Poder Legislativo con mayoría absoluta.

Otra regla fiscal en el caso del Brasil está representada por la meta multianual (tres años) de balance primario, regularmente expresada en términos de moneda nacional en la Ley de Directrices Presupuestarias de cada ejercicio que guían la elaboración de la Ley Anual de Presupuesto estableciendo criterios y limitaciones a los compromisos de erogaciones públicas. Las metas deben incluir proyecciones del balance global, el gasto público y el nivel de deuda pública para los dos años siguientes además de una descripción y estimación de los riesgos fiscales, tanto para el gobierno central como para los Estados y el Distrito Federal. Si bien ante cualquier incumplimiento se prevén una serie de medidas correctivas y eventuales sanciones administrativas, el Congreso tiene la potestad de modificar la meta fiscal de balance primario durante el mismo año en curso.

El marco de reglas fiscales aplicables al gobierno central se completa con un límite máximo o “techo de gasto”, introducido a fines de 2016 por un plazo de veinte ejercicios fiscales consecutivos a través de la Enmienda Constitucional N° 95 (Nuevo Régimen Fiscal), en donde se estableció que el crecimiento de las erogaciones primarias contenidas en los Presupuestos Fiscal (Tesoro Nacional y Banco Central) y de Seguridad Social de cada año en particular no podría exceder el monto equivalente al límite establecido para el ejercicio anterior corregido por la variación acumulada en el nivel de precios minoristas (IPCA) para un período de doce meses finalizado en el mes de junio (incluido) del año anterior.

Por otra parte, y en consonancia con su sistema federal de gobierno, Brasil cuenta desde el año 2000 con una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF-Ley Complementaria N° 101) la cual constituye un importante marco para las finanzas públicas brasileiras y establece límites cuantitativos para prevenir y corregir situaciones de desequilibrios fiscales tanto en el gobierno central como en los gobiernos estatales, el Distrito Federal y los municipios. Además de establecer directrices básicas en cuanto a la ejecución presupuestaria y al cumplimiento de las metas fiscales (con la incorporación de instrumentos de transparencia y difusión de la información), esta normativa fijó una serie de límites máximos para los gastos en personal en relación con los ingresos corrientes líquidos (50% para el gobierno central y 60% para los estados y municipios, con topes porcentuales fijos para el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Ministerio Público de cada nivel de gobierno).

De manera complementaria, a través de algunas Resoluciones del Senado Federal (N° 40 y 43 de 2001; N° 48 de 2007 y N° 41 de 2009, entre otras), se introdujeron límites al endeudamiento para los niveles subnacionales de gobierno, en virtud de los cuales el ratio de la deuda neta consolidada no puede exceder un monto equivalente a 2 veces la masa de recursos corrientes líquidos anuales, en el caso de los Estados (incluido el Distrito Federal), y de 1,2 veces de dichos ingresos públicos en el caso de los Municipios. A su vez, también existen límites para la contratación de operaciones de crédito y el pago del servicio de la deuda (60% de los ingresos corrientes líquidos). Vale mencionar que, si bien estaba originalmente prevista en la LRF del año 2000 (con un ratio máximo de 3,5 veces los recursos corrientes líquidos), resulta una debilidad particular del marco fiscal vigente en el Brasil la inexistencia de un límite cuantitativo explícito para el endeudamiento público del gobierno central (Bonomo et al., 2021).

La configuración de este conjunto de reglas fiscales al momento de declararse la pandemia puso a prueba los mecanismos institucionales existentes en dicho país y requirió la adopción de una serie de medidas inéditas para flexibilizar estas restricciones, apelando a una particular cláusula de escape que viabilizó la implementación de una batería de políticas fiscales tendientes a morigerar los impactos de la resultante crisis económica y sanitaria (recuadro 4).

**Recuadro 4****La adaptación de reglas fiscales “constitucionales” frente a la pandemia de COVID-19: el caso de Brasil**

Entre las diferentes respuestas de los países frente a la pandemia de COVID-19, la singularidad del caso de Brasil está dada por la preexistencia de múltiples reglas fiscales en el propio texto de la Constitución Federal. Si bien esta alternativa generalmente apunta a contribuir con una percepción de mayor credibilidad de la política fiscal y el cumplimiento de las reglas fiscales, también puede limitar su necesaria flexibilidad y resultar más compleja al momento de requerir modificaciones o adaptaciones en su diseño ante la ocurrencia de eventos inesperados que pongan en riesgo la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Precisamente, a los efectos de evitar el incumplimiento o la suspensión de las reglas fiscales vigentes, el Congreso brasileño inicialmente avanzó con la aprobación de una declaración de estado de calamidad pública que eximió al gobierno de la obligación de respetar la meta anual de balance primario prevista para 2020 al tiempo que le permitió, de manera anticipada, sobrepasar el “techo de gasto” establecido para ese mismo año. No obstante, según datos oficiales, el gobierno logró cumplir la meta fiscal anual para dicho período fiscal (reestimada varias veces a lo largo del año desde un déficit de 1,7% del PIB a uno de 11,9% del PIB). En lo que respecta al techo de gasto, las erogaciones computables en dicho indicador alcanzaron un 96,4% del límite total determinado para el año 2020 (Secretaría del Tesoro Nacional, 2021).

A su vez, el Congreso aprobó la Enmienda Constitucional N° 106/2020 para excluir y separar del presupuesto ordinario del gobierno federal, los gastos atribuibles a la atención directa o indirecta de la pandemia de COVID-19, relajando las restricciones presentes en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). De esta manera, se estableció un régimen fiscal, financiero y de contrataciones de carácter extraordinario, denominado “presupuesto de guerra”, para el período fiscal 2020 y durante la vigencia del estado de calamidad pública nacional reconocido por el Congreso. Además de simplificar los procedimientos presupuestarios para determinados gastos temporales y de emergencia, esta norma otorgó al Banco Central mayores capacidades para enfrentar inestabilidades en el mercado financiero, habilitándolo a comprar y vender títulos públicos y privados y a proporcionar préstamos directos a las empresas.

Asimismo, la mencionada enmienda eximió la necesidad de cumplir con la “regla de oro” consagrada en la Constitución Federal del año 1988. Cabe destacar que, históricamente, la regla había venido siendo respetada por el gobierno central con un monto de ingresos por operaciones de crédito realizados en valores inferiores a los gastos de capital de cada año. Sin embargo, ante el deterioro de la situación fiscal, en 2019 el gobierno se vio obligado a solicitar autorización al Congreso para financiar, a través de créditos suplementarios, un monto no menor de gastos corrientes con deuda pública. En 2020, sin la necesidad de cumplir con esta regla, nuevamente el margen fue negativo (346.400 millones de reales).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría del Tesoro Nacional de Brasil (2021).

Además, la adaptación temprana del marco fiscal brasileño frente a la crisis derivada de la pandemia incluyó la introducción de la Ley Complementaria N° 173 en mayo de 2020 para posibilitar la asistencia financiera del gobierno nacional a los estados y municipios (*Programa Federativo do Enfrentamento ao Coronavírus -Covid-19-*). Bajo esta legislación, el gobierno federal proporcionó una transferencia de suma fija a las entidades subnacionales para compensar sus pérdidas de ingresos tributarios durante el período más crítico de la pandemia. El gobierno también aprobó la interrupción del pago del servicio de la deuda por parte de los estados y municipios y simplificó los términos contractuales para operaciones de crédito con garantía federal.

Durante el período fiscal 2021, si bien continuaron registrándose efectos asociados a la pandemia de COVID-19 sobre la salud pública y la economía brasileña, no se recurrió a ninguna cláusula de excepción estipulada en la legislación. No obstante, en marzo de ese año el gobierno consiguió viabilizar medidas de auxilio económico a sectores vulnerables de la población a través de la Enmienda Constitucional N° 109/2021, excluyendo dichas partidas del cálculo de las principales reglas fiscales, de modo tal de no atentar contra su cumplimiento efectivo al finalizar ese año. Como contrapartida, se introdujeron una serie de medidas para perfeccionar el marco fiscal vigente.

Por una parte, se reforzaron los límites al gasto público de todos los niveles de gobierno, estableciendo “gatillos” que se accionarían cuando las erogaciones corrientes superaran al 95% de los

ingresos corrientes anuales y permitirían a los estados, los municipios y el Distrito Federal, sin necesidad de solicitar autorización al Poder Legislativo, vetar las nuevas incorporaciones de personal, el otorgamiento de incrementos salariales o la concesión de incentivos fiscales, entre otros mecanismos. También se incluyó un “gatillo” similar para el gobierno central con limitaciones para las contrataciones de personal y otras erogaciones cuando el total de gastos corrientes superase el 95% de los recursos corrientes. Por otra parte, se especificaron con mayor detalle las reglas de procedimiento en situaciones de calamidad pública —como la declarada ante la pandemia— en lo referente a las contrataciones sin licitaciones previas y al uso del superávit financiero para atender la crisis que haya originado dicho estado de excepción.

En diciembre del último año también se aprobó una nueva Enmienda Constitucional (Nº 113/2021) la cual, entre otras modificaciones, amplió el límite estipulado para el “techo de gasto” del ejercicio fiscal 2021 (calculado sobre la base del año anterior) en una suma fija específicamente destinada a fortalecer las campañas de vacunación contra el COVID-19 y a otras acciones de emergencia con carácter socioeconómico. A su vez, se introdujeron dos cambios en el cálculo de esta regla fiscal que abrieron cierto espacio fiscal para el Presupuesto de 2022 con asignación acotada a determinados gastos focalizados en salud pública y asistencia social: i) la corrección del gasto público del año anterior se realizará en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor Ampliado (IPCA) acumulado hasta diciembre de dicho año (anteriormente se consideraba un período de doce meses hasta junio del año anterior), y ii) existirá en cada ejercicio un sublímite de pago por órdenes judiciales dentro del mismo techo de gasto. Cabe señalar que, de acuerdo con la información oficial de la Secretaría del Tesoro Nacional (2022), en 2021 el gobierno también logró satisfacer todas las condiciones para el cumplimiento efectivo de las reglas fiscales vigentes a nivel del gobierno central, especialmente la meta de balance fiscal (con un déficit equivalente al 20% del previsto para dicho ejercicio fiscal), el techo de gasto (donde las erogaciones contabilizadas acumularon un 98,15% del límite prestablecido) y la regla de oro (el margen de suficiencia fue de 119.700 millones de reales).

## 2. Costa Rica

Varios países de Centroamérica también recurrieron a las cláusulas de escape previstas en la legislación como respuesta frente a la excepcionalidad derivada de la pandemia de COVID-19. En el caso particular de Costa Rica, durante los últimos años se habían implementado reformas fiscales y estructurales con el objetivo de limitar el déficit y contener el aumento de la deuda. Estas reformas estuvieron motivadas, al menos en parte, por el proceso de adhesión del país a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

En este marco, en 2018 se sancionó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Nº 9.635, que estableció reglas de gestión de las finanzas públicas para la sostenibilidad fiscal entre las que se destaca un límite al incremento del gasto del sector público no financiero (SPNF) de acuerdo con el nivel de la deuda del gobierno central y al crecimiento del PIB nominal, siendo 2020 su primer año de implementación efectiva. Específicamente, se prevén cuatro escenarios posibles para el nivel de deuda del Gobierno Central en relación al PIB, los cuales determinan el límite al crecimiento del gasto corriente que está vinculado al crecimiento promedio del PIB en los últimos 4 años, a saber:

- i) Si el stock de deuda es inferior a 30% del PIB, el gasto corriente podrá incrementarse a un ritmo equivalente al 100% del crecimiento promedio del PIB nominal.
- ii) Si dicho stock de deuda se ubica entre 30% y 45% del PIB, el límite para el crecimiento del gasto corriente será de 85% del incremento promedio del PIB nominal.
- iii) Si el stock se ubica en un rango de 45% a 60% del PIB, el crecimiento del gasto corriente se limitará en un 75% del incremento promedio del PIB nominal.
- iv) En caso en que el stock de deuda supere el 60% del PIB (como ocurrió en 2020), el límite de crecimiento (65% del experimentado por el PIB nominal) se aplica sobre el gasto total (no sólo corriente) y se introducen un conjunto de medidas de control como límites sobre pensiones, la suscripción de préstamos o créditos, el salario base, entre otros.

Al momento de elaboración del presupuesto, la regla fiscal se aplica sobre la Administración Central de forma agregada, mientras que para el resto de las entidades del sector público no financiero la aplicación de la regla se realiza de forma individual. Cabe mencionar que el marco de responsabilidad fiscal vigente también se aplica a los presupuestos municipales<sup>19</sup>, particularmente en cuanto al monto de las transferencias corrientes.

En Costa Rica, la Ley citada contiene una cláusula de escape que se activa en caso de estado de emergencia nacional o recesión económica. En primer lugar, ante la declaración del estado de emergencia nacional (Ley 8.488) cuya atención implique una erogación de gasto corriente equivalente a 0,3% del PIB o superior, se podría suspender la regla por hasta dos años. El Poder Ejecutivo debe informar a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de gasto o las medidas de contención del gasto que se aplicarán durante el período de emergencia. En segundo lugar, también se puede suspender la regla frente a proyecciones de crecimiento inferiores al 1% del PIB, con un similar período máximo de excepción por dos años. Una vez expirado el plazo de suspensión, la regla se deberá restituir gradualmente, de manera que cada año se reduzca un tercio la brecha entre los mayores gastos corrientes autorizados por la situación de excepción y los previstos por la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda debe comunicar el ajuste que se aplicará en cada año.

La Dirección General de Presupuesto Nacional y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria elaboran anualmente un informe final del cumplimiento de las reglas y lo remiten a Contraloría General de la República, que luego envía un informe a la Asamblea Legislativa. Este último incluye una evaluación del cumplimiento de las reglas para cada una de las entidades del Sector Público no Financiero.

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) es responsable de comunicar la proyección del gasto corriente adicional, con un detalle de las entidades y una justificación de las erogaciones para la atención de la emergencia. En este sentido, a fines de abril de 2020 la aplicación de la regla fiscal fue suspendida para cuatro instituciones: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA). De acuerdo con la CNE, en la primera etapa de atención a la emergencia el gasto corriente sería equivalente a 0,6% del PIB. También las municipalidades y los consejos municipales del país fueron excluidos de la aplicación de la regla fiscal. Por otro lado, el régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte no se encuentran alcanzados por la regla fiscal.

Al suspender la regla fiscal por la pandemia de COVID-19 no se estableció un plazo máximo para el período de excepción. Sin embargo, como fuera mencionado, en Costa Rica existe un plazo de tres años para la plena restitución de la regla fiscal, una vez que expira el período de la suspensión, de manera que cada año se reduzca un tercio la brecha entre los mayores gastos autorizados y aquellos que respetan el cumplimiento de la regla fiscal.

En 2020, el límite al crecimiento del gasto corriente ejecutado fue 4,67%. En lo que corresponde al Presupuesto Nacional, se cumplió con el límite al crecimiento del gasto corriente a nivel de devengado, ya que la tasa de crecimiento del gasto corriente alcanzó un 1,56%, por debajo del nivel autorizado. Si se excluyen los recursos destinados a la atención de la pandemia generada por el COVID-19, el gasto corriente decreció un 2,57% entre 2019 y 2020 (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2021a).

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda elabora y publica anualmente un Marco Fiscal de Mediano Plazo que incluye las proyecciones de los principales agregados fiscales de los cuatro años siguientes. Al momento de elaborarse este documento se encontraba vigente el correspondiente al período 2021-2025. Allí se admite que, como consecuencia de la pandemia el déficit financiero del gobierno central fue superior a 8% del PIB en 2020, la economía crecería en ese quinquenio menos de lo previsto originalmente y la deuda pública podría llegar a representar el 80,2% del PIB (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2021b).

<sup>19</sup> Además, las municipalidades no pueden destinar más del 40% de sus ingresos ordinarios a gastos generales de administración, que se definen como los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales.

Para el año 2022, en cumplimiento de la regla fiscal, el crecimiento del gasto total (gasto corriente más gasto de capital) tanto a nivel presupuestario como ejecutado de las entidades y órganos que conforman el SPNF no podrá superar 1,96% (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2021c).

### 3. Honduras

En Honduras las reglas fiscales vigentes están contenidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) del año 2016, la cual estableció un techo anual para el déficit global del Sector Público no Financiero de 1% del PIB desde 2019, con metas intermedias de 1,6%, 1,5% y 1,2% del PIB para 2016, 2017 y 2018, respectivamente. Además, la LRF fijó un límite al incremento anual del gasto corriente nominal de la Administración Central el cual no puede ser mayor al promedio anual de los últimos 10 años del crecimiento real del PIB más la proyección de la inflación promedio para el siguiente año. Por último, la Ley determinó que los nuevos atrasos de pagos de la Administración Central mayores a 45 días (la nueva "deuda flotante") al cierre del año fiscal no podrán superar un monto equivalente a 0,5% del PIB en términos nominales. Además, la norma estableció un límite del 20% para los recursos que destinan los municipios al pago de empréstitos o la emisión de bonos.

Para la determinación del cumplimiento de las reglas, se utiliza el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo, que incluye las proyecciones plurianuales de ingresos, gastos y financiamiento junto con los techos globales para un período de cuatro años. En particular, allí se definen los principios de política fiscal (los lineamientos de política económica, los objetivos de política fiscal de mediano plazo y las estimaciones de resultados de la Administración Central, los gobiernos locales y demás entidades del gobierno general, las empresas públicas y el sector público no financiero); las metas de política fiscal; las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, incluyendo PIB nominal, crecimiento del PIB real, inflación, exportaciones e importaciones; proyecciones de ingresos y gastos fiscales; el nivel de endeudamiento y una proyección del perfil de pago de los servicios de la deuda; una evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior y un análisis de riesgos fiscales. La elaboración e implementación del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo está a cargo del Comité Interinstitucional, conformado por la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, la Secretaría de Coordinación General de Gobierno y el Banco Central de Honduras.

La Ley de Responsabilidad Fiscal previó situaciones de excepción al cumplimiento de las reglas. En primer lugar, el Poder Ejecutivo puede solicitar al Congreso la suspensión de las reglas por un plazo de hasta dos años en caso de emergencia nacional declarada o por catástrofe natural que pudiera afectar seriamente la economía nacional (definida como un daño no menor al 1% del PIB anual). Para ello, debería incluir en la solicitud los límites de déficit fiscal y gasto corriente a aplicarse durante el período de excepción y las acciones para restablecer el cumplimiento de la regla de déficit global del Sector Público no Financiero. El ritmo de reducción del déficit debe ser de, al menos, 0,5% del PIB por año hasta alcanzar la meta. En segundo lugar, se puede suspender la aplicación de la regla de déficit global por dos años en caso de recesión económica (definida como una caída del producto durante, al menos, dos trimestres consecutivos) con un informe conjunto del Banco Central y de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. En ningún caso el déficit podría exceder el 2,5% del PIB.

Durante el año 2020 la economía hondureña se vio seriamente afectada, primeramente, por la pandemia del COVID-19 y luego, en noviembre de ese año, por las tormentas tropicales Eta e Iota. Como resultado, el PIB real cayó 9% en 2020. El proceso de consolidación fiscal fue afectado por la disminución en la recaudación tributaria (producto de la caída del nivel de actividad) y el mayor gasto fiscal para preservar el empleo y fortalecer el sistema de atención de la salud.

Frente a este contexto tan adverso, se implementaron una serie de decretos legislativos (Decreto 55 en mayo, Decreto 148 en noviembre y Decreto 177 en diciembre) para la activación y modificación de la cláusula de excepción de las reglas fiscales de la Ley de Responsabilidad Fiscal vigente desde 2016, luego de la declaración del estado de emergencia nacional en febrero de ese año, por un período máximo

de dos años consecutivos. En mayo de 2021, mediante el Decreto Legislativo 27, se volvió a suspender la aplicación de las reglas a partir de la activación de la cláusula de escape y se recalcularon las metas fiscales plurianuales contenidas, a su vez, en el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2022-2025.

En consecuencia, se estableció un sendero de convergencia con un techo anual para el déficit del balance global del sector público no financiero de 5,6% del PIB para 2020; 5,4% del PIB para 2021; entre 2,3% y 2,9% del PIB para 2022 y 1% del PIB de 2023 en adelante (momento en que se retornaría al cumplimiento de esta regla fiscal). Además, el crecimiento del gasto corriente nominal de la Administración Nacional no podría ser mayor a 8% en 2020; a un rango entre 13,8% y 15,7% en 2021; a uno entre 6,9% y 9,5% en 2022; a 6,1% en 2023 y 2024; y a un máximo de 6,5% para 2025. La regla referida a los nuevos atrasos de pagos (deuda flotante originada en un mismo año fiscal), con límite en un 0,5% del PIB, se mantuvo invariante para los próximos años más allá de las cláusulas de excepción activadas (SEFIN, 2021a).

De acuerdo con la información oficial, y en virtud de estas modificaciones, Honduras ha logrado cumplir con las reglas macrofiscales desde su entrada en vigor en 2016 hasta 2020 inclusive. En particular, al cierre de 2020 se registró un déficit del sector público no financiero (SPNF) de 5,5% del PIB, mientras que el crecimiento del gasto corriente primario fue 7,8% y la deuda flotante fue 0,46% del PIB, por debajo del 0,50% previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal (SEFIN, 2021b). Aún con carácter preliminar, los datos disponibles sugieren que el gobierno habría tenido éxito en satisfacer las metas fiscales establecidas para el año 2021 en línea con la cláusula de excepción (Decreto 027-2021). En particular, el déficit global del SPNF se ubicó en un 3,7% del PIB, por debajo del umbral máximo establecido en el MMFMP.

Cabe señalar que Honduras, al menos hasta enero de 2021, era el único país de la región que tenía un préstamo Stand-By (SBA) activo con el FMI (véase el recuadro 2 en la sección 1.1). Conjuntamente con un préstamo *Standby Credit Facility* (SCF), disponible sólo para países de ingreso bajo, ambos instrumentos de financiamiento fueron aprobados en julio de 2019 previo a la pandemia y aumentados en 2020 para hacer frente a las consecuencias de la misma. De este modo, el gobierno ha recibido una suma cercana a los 773 millones de dólares estadounidenses a lo largo de un período de dos años, los cuales han contribuido para que se respete el cumplimiento de las reglas fiscales durante los últimos tres años (FMI, 2021a).

#### 4. El Salvador

Por su lado, en El Salvador las reglas fiscales se rigen por el Decreto 533 que estableció la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) para la Sostenibilidad de Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, la cual contiene una combinación de reglas de gasto, balance primario, deuda e ingresos.

La Ley estableció un período de consolidación fiscal por cinco años a partir de 2017, con metas intermedias para el balance fiscal primario de 0,7% del PIB en 2020 y 1,2% del PIB en 2021. Para los años subsiguientes, dentro de un período de sostenibilidad fiscal, se puso como premisa la de alcanzar balances primarios positivos a partir de 2022 en adelante. En relación a la deuda del Sector Público Financiero, se fijó una meta de 50% del PIB, excluyendo la deuda previsional, al finalizar el período de consolidación fiscal (a partir de 2021), y de 60% del PIB, incluyendo la deuda previsional, dentro del período de sostenibilidad fiscal (y hasta el año 2030). Además, se estableció un piso sobre la carga tributaria bruta para 2021 en adelante equivalente a 18,5% del PIB y un límite sobre los gastos corrientes de 14% del PIB, donde los rubros de Remuneraciones y Bienes y Servicios no podrían incrementarse por encima del aumento del PIB nominal.

El presupuesto anual debe estar enmarcado en un escenario macroeconómico y presupuestos indicativos a cinco años (aunque no implican una asignación de fondos ni compromisos a futuro). Además, la norma creó un Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo para un período de diez años, con un escenario económico base a partir del cual se elabora el presupuesto anual, las metas y límites de los principales indicadores de política fiscal a ser alcanzados en los próximos diez años, proyecciones de ingresos y gastos fiscales y del endeudamiento público, entre otros.

Además, la mencionada norma, reformada en noviembre de 2018, previó la posibilidad de suspensión para la aplicación de las reglas fiscales en estado de emergencia, calamidad, desastre, guerra o grave perturbación del orden (según el Art. 29 de la Constitución), o bien, ante eventos económicos imprevistos que afecten negativamente la economía.

En este marco, la Asamblea Legislativa suspendió temporalmente, mientras durasen los efectos de la emergencia nacional, la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal a través del Decreto 607 de marzo del 2020. Asimismo, en acuerdo con lo estipulado en la legislación, se definió que, en un plazo no mayor a 90 días luego de culminados los efectos del Estado de Emergencia Nacional, el Ministerio de Hacienda debía elaborar un Plan de Regularización para retomar el proceso de consolidación fiscal (2017-2021) y de sostenibilidad fiscal (2022-2026). Sin embargo, no se estableció un plazo máximo para el período de excepción por lo que dicho plan destinado al restablecimiento de las reglas fiscales vigentes aún no se había materializado al cierre del año 2021. También se añadieron disposiciones orientadas a flexibilizar la obtención de créditos por parte de los municipios<sup>20</sup>. De acuerdo con las cifras oficiales preliminares del Ministerio de Hacienda de El Salvador (2022), las medidas orientadas a la atención y mitigación de los impactos de la pandemia se tradujeron en un fuerte deterioro de las cuentas fiscales en los últimos dos años, ubicándolas en niveles que superaron los valores máximos de referencia en todos los indicadores contemplados por la LRF.

## 5. Países del Caribe (Jamaica, Granada y Bahamas)

En la subregión del Caribe la activación de las cláusulas de excepción contenidas en las reglas fiscales vigentes también fue la estrategia más utilizada. Con relativamente mayor exposición a la ocurrencia de eventos drásticos inesperados (como las tormentas tropicales, huracanes y otros desastres naturales), los tres países que contaban con reglas antes de la pandemia ya habían contemplado la incorporación de estos mecanismos en la legislación específica.

Así por ejemplo, el marco de responsabilidad fiscal de **Jamaica**, tal como se articuló en la Ley de Administración Financiera y Auditoría (Enmienda) de 2014 y la Ley de Gestión y Responsabilidad de los Organismos Públicos (Enmienda) de 2014, incluyó una regla de presupuesto equilibrado y una regla de deuda<sup>21</sup>. El objetivo principal del marco consistió en limitar el déficit fiscal anual del sector público, manteniendo el equilibrio de las cuentas fiscales a partir de 2018 en adelante. Esto contribuiría con un segundo objetivo consistente en lograr una reducción de la deuda pública a no más del 60% del PIB para el período fiscal 2025/2026<sup>22</sup>.

Se estableció, además, un mecanismo de corrección automática que se activa por desviaciones acumulativas sustanciales respecto del objetivo de balance fiscal anual: si el desvío está entre 1,5% y 3,0% del PIB, el ajuste debe ser, como mínimo, de 0,75% del PIB en cada año posterior hasta cumplir con las reglas; en cambio, si el desvío es superior a 3,0% del PIB, la corrección anual requerida no puede ser inferior a un monto equivalente a 1,5% del PIB. Además, la normativa vigente contempla una cláusula de escape que requiere de aprobación parlamentaria y que viabiliza la suspensión de las reglas fiscales por un período específico (no preestablecido pero de hasta un máximo de dos ejercicios fiscales) en caso de grandes conmociones adversas, como desastres naturales, contracción económica severa (con impacto estimado mayor a 1,5% del PIB), emergencia pública o crisis del sector financiero definida por el Banco Central de Jamaica. Las reglas fiscales toman en cuenta todas las actividades fiscales asociadas con el sector público, así como las implicaciones fiscales de las asociaciones público-privadas, por lo

<sup>20</sup> Desde el año 2005, El Salvador cuenta con una Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, en la cual se establece una serie de indicadores (generación de ahorro, solvencia, capacidad fiscal) que determinan tres categorías (A, B, y C) de capacidad crediticia municipal y contribuyen a su monitoreo por parte del gobierno central (la categoría C señala a aquellos municipios que no tienen capacidad de endeudamiento y deben adoptar un plan de reestructuración de pasivos).

<sup>21</sup> La implementación formal de estas reglas fue impuesta por el FMI como condición necesaria para conceder un Programa de Facilidades Extendidas solicitado por el gobierno de Jamaica en agosto de 2013, ante los recurrentes problemas de déficit fiscal y niveles de endeudamiento insostenibles. Originalmente, las reglas fiscales habían sido incorporadas en la legislación durante el año 2010, aunque con escaso impacto e influencia en la evolución de las cuentas públicas de Jamaica.

<sup>22</sup> En Jamaica, el período fiscal se extiende desde el 1 de abril al 31 de marzo del año siguiente.

que contabilizan a los pasivos y a los riesgos fiscales contingentes. Las reglas se hacen cumplir por ley a través del Ministerio de Finanzas, con la responsabilidad del monitoreo y reporte de su cumplimiento en la Oficina del Auditor General.

La pandemia de COVID-19 comenzó a tener sus impactos más drásticos sobre la economía de Jamaica a partir de abril de 2020, cuando ya se había preparado y presentado el presupuesto fiscal 2020/2021, lo que obligó a reformular las proyecciones económicas de corto y mediano plazo. Sobre la base de las estimaciones oficiales, el Auditor General validó la invocación de la cláusula de escape debido a una “contracción económica severa” con la finalidad de lograr la suspensión de aplicación de las reglas fiscales.

Asimismo, con el apoyo del FMI, se decidió enmendar la legislación previa extendiendo el plazo que se había fijado como objetivo para la reducción de los niveles de endeudamiento por debajo del 60% del PIB, pasando la fecha de marzo de 2026 al mismo mes de 2028 para cumplir con dicha condición, lo que permitió que la meta del balance fiscal primario se recortara de 6,5% al 3,5% del PIB para el año fiscal 2020-21. Para el ejercicio 2021/2022 y los próximos años, el gobierno ha presentado un sendero de convergencia fiscal, con un objetivo de reducción del déficit y estabilización del resultado fiscal (en un valor de 0,3% del PIB a partir del corriente) y del resultado global (en un valor neutro a partir del período 2022/2023), además de una gradual y sostenida disminución interanual de los niveles de deuda pública que sea compatible con el cumplimiento de la regla fiscal mencionada dentro de los plazos estipulados.

En el caso de Granada, el marco de responsabilidad fiscal articulado en su Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) del año 2015 incluye una regla de balance primario y una regla de deuda; específicamente se fijó un superávit primario mínimo de 3,5% del PIB y una relación deuda/PIB máxima del 60% (objetivo de política) y del 55% del PIB (objetivo operativo). Las operaciones fiscales del sector público deben ser consistentes con el objetivo de mantener la deuda pública en un camino sostenible hacia su meta de política por lo que también se exige acotar el crecimiento anual del gasto primario a un máximo de 2% ajustado por inflación, limitando el gasto en salarios hasta un monto equivalente a 9% del PIB (al igual que Jamaica) y los pasivos contingentes hasta el 5% del PIB.

La LRF también requiere el seguimiento y la presentación de informes al Parlamento sobre el cumplimiento de las normas y objetivos, lo cual es complementado con el monitoreo independiente de un consejo fiscal independiente y el Director de Auditoría, que tiene la responsabilidad de validar la aplicación de la cláusula de escape cuando la situación extraordinaria lo amerite. Al respecto, la LRF de Granada permite, por el término de un período fiscal (y con posibilidad de extenderse otro período consecutivo con los debidos justificativos), la suspensión de las reglas fiscales por cláusula de escape en caso de desastres naturales, epidemias o guerras que disparen la declaración del estado de emergencia, contracciones económicas severas (de al menos 2% de caída real del producto) o crisis financieras bajo la definición del Banco Central del Caribe Oriental, seguido de un período máximo de tres años para la implementación de acciones correctivas (ajustes en gastos e ingresos) tendientes al restablecimiento de las condiciones previstas por las reglas vigentes, con la exigencia explícita de realizar un tercio del ajuste necesario en el primer año fiscal.

En efecto, dado el impacto de la crisis y las respuestas diseñadas por el gobierno, las reglas establecidas en 2015 fueron suspendidas en abril de 2020 por el término de un año, lo que luego fue extendido hasta fines de 2021. Para acomodarse a las mayores necesidades de gasto y a la precipitada caída en los ingresos, las autoridades invocaron la cláusula de escape prevista para situaciones de “epidemias que atentan contra la salud pública”, lo cual permitió un relajamiento de las restricciones a las que estaba sujeta la política fiscal en virtud de la propia LRF<sup>23</sup>. En consecuencia, el marco fiscal de mediano plazo 2021-2023 fue reestructurado en noviembre de 2020 para asegurar el restablecimiento del cumplimiento de la regla de resultado primario (+3,5% del PIB) a partir de 2022, lo cual no garantizaría y postergaría el alcance del objetivo de deuda pública (55% del PIB) más allá del año 2023.

<sup>23</sup> Cabe remarcar que, al momento en que se redactaba este documento, el gobierno en funciones había presentado el Presupuesto 2022/2023 en el cual se expresó la intención de invocar nuevamente la cláusula de escape para dicho período fiscal, habilitando la suspensión de las reglas fiscales por tercer año consecutivo, con el objetivo de viabilizar un programa de expansión de la inversión pública orientado a consolidar la recuperación económica pospandemia.

Cabe recordar que Granada, a su vez y como integrante de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO), constituye una de las naciones abarcadas por la regla supranacional recomendada por el Banco Central del Caribe Oriental (BCCO), con un objetivo de largo plazo para la deuda pública del 60% del PIB (la cual no cuenta con cláusula de escape explícita). Precisamente, en febrero de 2021 y como respuesta a la crisis derivada de la pandemia de COVID-19, el Consejo Monetario del BCCO, además de alentar expresamente a los países miembros de la UMCO a introducir y perfeccionar marcos fiscales resilientes para un período pospandemia (recuadro 5), tomó la decisión consensuada de extender el plazo sugerido para alcanzar dicha meta hasta 2035 (antes de la pandemia el límite era el año 2030).

#### Recuadro 5

##### Avances recientes en el fortalecimiento de los marcos fiscales de otros países del Caribe

Al momento de irrupción de la pandemia, la mayoría de los países del Caribe —a excepción de aquellos mencionados más arriba— no habían logrado conformar marcos fiscales consolidados. Sin embargo, en algunos casos se habían registrado pasos preliminares o se habían comenzado a institucionalizar elementos que sientan las bases para encarar el fortalecimiento de estos esquemas en los próximos años. En otros, en cambio, la pandemia ha actuado como catalizador de una serie de reformas en ese sentido.

Entre los primeros puede mencionarse a Barbados que, durante 2019 y bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI), tenía previsto incorporar una regla de balance global y un límite de mediano plazo para la deuda pública, lo que fue postergado a causa de las urgencias impuestas por la pandemia. Por su parte, Surinam contaba con un tope estatutario de 60% del PIB para la deuda del gobierno central, el cual fue suspendido en 2017 y posteriormente restituido en 2019 a un nivel de 95% del producto, sin cumplimiento efectivo en 2020 y 2021. Guyana y Trinidad y Tobago aún carecen de un marco de responsabilidad fiscal apropiado, pero antes de la pandemia habían creado sendos fondos de estabilización que, como se ha enfatizado, resultan cruciales para el manejo fiscal en los países exportadores de hidrocarburos y minerales. Vale señalar que, en todos estos casos, además del afán por reducir y mantener la deuda pública en niveles sostenibles y asegurar la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo, la importancia de contar con un marco fiscal sólido se ve incrementada al ser países expuestos, de manera recurrente, a desastres naturales con potenciales efectos devastadores para sus economías (Ter-Minassian, 2021).

Por otra parte, recientemente se ha observado un creciente interés en avanzar con la introducción de reglas fiscales a la luz de las experiencias acumuladas en otros países. Ejemplo de ello es el caso de Antigua y Barbuda, cuyo gobierno presentó, en febrero de 2021, una estrategia fiscal de mediano plazo en su Presupuesto que incluyó: i) una regla de gasto corriente que busca mantener su nivel por debajo de 20% del PIB en el mediano plazo, además de un tope máximo para el gasto salarial de 9% del PIB para 2025 (congruente con otros casos de la región como Granada y Jamaica); ii) una regla de ingreso orientada a alcanzar una recaudación tributaria equivalente a 18% del PIB para 2023 y a mantener un mínimo de 20% del PIB en el mediano plazo; y iii) una regla de deuda pública para reducir su nivel por debajo del 70% del PIB para el año 2030.

Asimismo, durante noviembre de 2021 se aprobó en Dominica una Ley de Responsabilidad Fiscal para establecer un marco fiscal basado en reglas numéricas, aplicables desde 2021 en adelante. Por un lado, la normativa establece un tope para la deuda pública de 60% del PIB a ser alcanzado en 2035 (en línea con el objetivo supranacional de deuda sugerido por el BCCO). Además, se fijó una meta de balance primario superavitario de 2% del PIB para 2026, que se transformará en una regla explícita a partir de 2027, debiendo mantenerse un superávit de la misma cuantía en todos los años siguientes en los que la deuda pública supere el 60% del PIB, previéndose mecanismos correctivos ante desvíos significativos.

Por último, las autoridades de San Vicente y las Granadinas se han comprometido a implementar, durante 2022, una regla fiscal sobre el balance primario y un límite al gasto salarial para lograr una reducción gradual en el tiempo de la participación del gasto total en el producto y, por supuesto, la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ter Minassian (2021) y Davoodi et al. (2022a).

El caso de Bahamas es el más reciente en cuanto a la introducción y adaptación de marcos de responsabilidad fiscal basados en reglas explícitas, resultando de utilidad para ilustrar las particulares características que estos instrumentos adquieren en la región del Caribe. Específicamente, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) entró en vigor en julio de 2018 bajo las premisas de afianzar la disciplina fiscal, mejorar la credibilidad presupuestaria y promover políticas fiscales contracíclicas. Para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública la LRF incluyó un objetivo de mediano plazo consistente con reducir su nivel desde el 57% del PIB en el año fiscal 2016/17 a un máximo de 50% del producto en un período a establecer por las autoridades (el cual originalmente apuntaba al final del año fiscal 2020/21 pero que en 2019 fue extendido hasta el período 2024/25)<sup>24</sup>. A su vez, se incluyeron dos reglas fiscales operativas compatibles con el logro de dicho objetivo: i) una regla de balance global, el cual no debería exceder un déficit de 0,5% del PIB a partir del período fiscal 2020/21 (lo que contemplaba, además, un sendero de límites para el déficit en los períodos de transición hacia ese punto de referencia temporal); y ii) una regla de gasto, por la cual la tasa de crecimiento del gasto nominal corriente no puede exceder al crecimiento estimado del PIB nominal de largo plazo, aplicable recién una vez conseguido el objetivo de déficit fiscal en 2020/21.

A diferencia de los casos de Jamaica y Granada, la LRF no fue introducida en el contexto de un programa con el FMI y es el único que prevé sanciones administrativas (presentación de informes del Ministro de Finanzas al Parlamento) ante el incumplimiento de los objetivos cuantitativos. El marco de responsabilidad fiscal en Bahamas también contempla una cláusula de escape para permitir relajamientos en el cumplimiento efectivo de los objetivos señalados en circunstancias excepcionales tales como recesiones económicas severas, consideraciones de seguridad nacional o desastres naturales.

Para la economía de las Bahamas, la pandemia de COVID-19 representó el segundo choque externo consecutivo. De hecho, este país ya se encontraba en una situación extraordinaria en términos macrofiscales a causa de las trágicas consecuencias del Huracán Dorian en septiembre de 2019. La caída abrupta del producto y los costos fiscales asociados a un proceso gradual de restauración económica ya habían llevado al gobierno en funciones a invocar la cláusula de escape prevista en la Ley de Responsabilidad Fiscal introducida en 2018.

En consecuencia, en enero de 2020 el gobierno ya había presentado un plan de ajuste fiscal que revisó los objetivos fiscales de referencia establecidos originalmente para el período fiscal 2020/2021, modificándose el plazo máximo para alcanzar un nivel de deuda máximo de 50% del PIB hasta el período fiscal 2028/2029 y el plazo previsto para alcanzar el objetivo de balance fiscal (0,5% del PIB) hasta el período 2024/2025.

Dados los aún más profundos e inciertos efectos de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19, en diciembre de 2020 el gobierno invocó nuevamente la cláusula de escape para justificar los desvíos de las proyecciones macroeconómicas vigentes, manteniendo las reglas operativas de balance fiscal global y de gasto corriente pero extendiendo dos años adicionales, hasta el período fiscal 2030/31, el plazo máximo para el cumplimiento del citado objetivo de deuda (el cual excluye a los pasivos contingentes).

## **B. Suspensión temporaria de la aplicación efectiva de las reglas fiscales**

### **1. Colombia**

Como consecuencia directa de los profundos y extraordinarios impactos económicos de la pandemia de COVID-19, otros países de América Latina optaron por una estrategia de suspender temporariamente la aplicación de las reglas fiscales vigentes, sin recurrir a la activación formal de cláusulas de escape previstas en la legislación preexistente.

En Colombia se había implementado en 2011 la Ley de Regla Fiscal (Ley N° 1.473), con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad

<sup>24</sup> El año fiscal en Bahamas se extiende desde el 1 de julio del año calendario corriente hasta el 30 de junio del año calendario siguiente.

macroeconómica. La regla fijó una meta de déficit estructural decreciente hasta alcanzar 1% del PIB en 2022, con metas intermedias equivalentes a 2,3%, 1,9% y 1% del PIB o menos en 2014, 2018 y 2022, respectivamente. El déficit estructural del gobierno central equivale a la diferencia entre los ingresos estructurales (que se obtienen al descontar de los ingresos totales observados los efectos del ciclo económico y petrolero) y los gastos estructurales (que excluyen los efectos del shock migratorio<sup>25</sup> y los programas de gasto contracíclico vigentes previstos en la regla fiscal).

Un elemento distintivo de la regla fiscal colombiana es que estipuló la posibilidad de un eventual aumento del gasto frente a recesiones económicas. Cuando el crecimiento real del PIB se proyectara dos puntos porcentuales por debajo del crecimiento de largo plazo de la economía y la brecha de producto fuera negativa, el gobierno podría realizar gasto contracíclico por hasta un 20% de la brecha del producto. Este gasto sería transitorio y se debería desmontar completamente en un período de dos años, siempre que en el primer año la economía registrase una tasa de crecimiento real no menor al crecimiento de largo plazo.

El marco fiscal en Colombia se configuró sobre la base de una serie de documentos, con una secuencia temporal preestablecida. En junio de cada año, el gobierno nacional presenta al Congreso el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que incluye el Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual y una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con la sostenibilidad de la deuda. Luego, sujeto a este marco, se elabora la propuesta del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. El MGMP contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales para los próximos cuatro años, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto<sup>26</sup>.

Por otro lado, el gobierno nacional debe presentar cada año un informe al Congreso en el que evalúa el cumplimiento de la regla fiscal en el año anterior. En caso de incumplimiento, debe detallar las razones y fijar las metas y objetivos para el retorno a la regla.

Además, para contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal, en 2012 se creó el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica. El mismo se constituye de los superávits del gobierno central y sus rendimientos y aportes extraordinarios. Dicho Fondo puede usarse para la amortización de la deuda pública, gastos extraordinarios para atender eventos extraordinarios (como la pandemia de COVID-19) y la financiación del gasto contracíclico (hasta un 10% del saldo del Fondo al cierre del último ejercicio fiscal).

La Ley de Regla Fiscal creó un Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CONFIS) de carácter técnico e independiente, conformado por asesores externos. Desde sus orígenes, el CONFIS debía pronunciarse respecto a la metodología y la definición de los parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal, sobre las propuestas del gobierno respecto a cambios metodológicos a la regla, sobre el informe de cumplimiento que el gobierno debe presentar al Congreso y sobre la eventual suspensión temporal de la regla. El CONFIS, a su vez, contaría con dos grupos técnicos externos, cuyos integrantes serían elegidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: el Grupo Técnico del Producto Interno Bruto Potencial, con cinco miembros, y el Grupo Técnico Minero-Energético, con cuatro miembros.

Al momento de declararse y propagarse la pandemia de COVID-19, el marco de responsabilidad fiscal en Colombia se complementaba con normativa dirigida a fomentar la disciplina fiscal territorial, destacándose la Ley 358 de 1997, la Ley 617 del 2000 y la Ley 819 de 2003. La primera, Ley de Semáforos, estableció límites sobre la deuda de los gobiernos subnacionales de acuerdo con la capacidad de pago. La

<sup>25</sup> De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), la afluencia de venezolanos a Colombia se ha incrementado considerablemente en los últimos años, pasando de 162 mil en 2015 a 1,18 millones de personas entre 2015 y 2018 y se espera que siga aumentando en los próximos años. La migración tendrá un costo fiscal considerable en el corto plazo, estimado en 0,5% del PIB por año por el FMI y entre 0,3% y 0,4% del PIB por el Banco Mundial. En este marco, en 2019 el Comité aprobó la incorporación de los efectos del shock migratorio a la regla fiscal.

<sup>26</sup> El Proyecto de Presupuesto coincide con las metas del MGMP en el primer año mientras que las estimaciones para los años siguientes son de carácter indicativo y se renuevan anualmente.

segunda, Ley de Racionalización del Gasto Público, definió reglas para controlar el incremento del gasto de funcionamiento de estos gobiernos como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación. La última, la Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial, establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, además de reforzar las condiciones para el endeudamiento subnacional<sup>27</sup>.

En julio de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estimó que el cumplimiento de la regla requeriría un ajuste desproporcionado e inconveniente sobre la estabilización de la economía no solo por la crisis en sí misma sino también por el impacto de la pandemia sobre las variables macroeconómicas estructurales (en particular, el PIB potencial, el precio del petróleo y el pago de intereses). El déficit fiscal del gobierno central permitido por la regla para 2020 era de 0,1% del PIB, mientras que el déficit estimado por el MHCP era del 8,2% del PIB (finalmente fue de 7,8% del PIB). En 2021 el balance permitido por la regla hubiera sido equivalente a un déficit de 4% del PIB, mientras que el déficit total reestimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) era de 8,6% y, según cifras oficiales, habría cerrado en torno al 7,1% del PIB.

En este marco, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, apoyó la suspensión de la Ley de la Regla Fiscal para 2020 y 2021, comprometiéndose el gobierno nacional a retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros de la regla fiscal a partir de 2022. No obstante ello, en septiembre de 2021, se aprobó la Ley de Inversión Social (Ley 2.155) la cual, entre otras diversas medidas, incluyó una reformulación de la institucionalidad fiscal vigente hasta el momento la cual intenta plasmar el aprendizaje de la experiencia acumulada durante la década pasada —y, en especial, durante la pandemia— respecto al funcionamiento de la regla fiscal colombiana (recuadro 6).

#### Recuadro 6

##### El fortalecimiento de las reglas fiscales durante su suspensión por la pandemia: el caso de Colombia

Así como ha planteado una serie de desafíos históricos para el conjunto de las políticas públicas, la pandemia de COVID-19 y la forzada suspensión de las reglas fiscales en algunos países de la región (con o sin la activación de cláusulas de escape explícitas) también han brindado un período de tiempo propicio para repensar y reformular los distintos elementos de los marcos fiscales vigentes a lo largo de la región, en particular en lo que se refiere al diseño específico de las reglas fiscales preexistentes en cada país.

En el caso de Colombia, la Ley de Inversión Social de septiembre de 2021 contempló importantes modificaciones sobre la regla fiscal que debía reactivarse a partir de 2022. En primer lugar, se fijó un límite de deuda (máximo sostenible) igual a 71% del PIB y un ancla de deuda (nivel prudencial) equivalente a 55% del PIB. Considerando esos parámetros, a partir del año corriente el valor mínimo para el balance primario neto estructural (BPNE) del gobierno central se determinará según una fórmula en función del nivel de deuda neta registrado en el período fiscal anterior, en donde si el valor de esta última excediera 70% del PIB, entonces el BPNE no podrá ser inferior a 1,8% del PIB. Sin embargo, dados los efectos de la pandemia y para asegurar una recuperación gradual de las cuentas públicas, se estableció un sendero de transición donde el balance estructural no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, a -1,4% del PIB en 2023, a -0,2% del PIB en 2024 y a 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta observado en cada período. La aplicación de la nueva regla, siguiendo la fórmula mencionada, entrará en vigor a partir de 2026.

Además, la nueva regla fiscal tendrá una cláusula de escape, que permitirá realizar un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales en el caso de que ocurran eventos extraordinarios o que comprometan la estabilidad macroeconómica. En caso de su ocurrencia, el Consejo Superior de Política Fiscal será el encargado de evaluar la magnitud de la desviación incorporada en las metas fiscales, la senda de retorno de los indicadores fiscales al pleno cumplimiento de dichas metas y la duración establecida para la activación de la cláusula de escape (que no podrá superar un período máximo de tres ejercicios consecutivos), así como un monitoreo de la situación que

<sup>27</sup> En mayo de 2020, se flexibilizó la reorientación de las rentas de destinación específica en los gobiernos subnacionales para financiar gastos de funcionamiento hasta el 31 de diciembre de 2021, y se facilitó la obtención de créditos de tesorería para "atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión", durante el período 2021-2023.

motivó la activación de la cláusula de escape. Para todas estas funciones, se contará con la intervención no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Precisamente, la Ley 2.155 creó este nuevo organismo para robustecer la institucionalidad fiscal colombiana, reemplazando al Comité Consultivo a partir de 2022, con un carácter técnico, permanente e independiente y con el objeto de dar seguimiento a la regla fiscal y aportar contribuciones para el perfeccionamiento de su diseño.

De manera complementaria, a principios de 2022 se elaboró un proyecto de decreto que, con menciones explícitas a la renovada regla fiscal, propuso un plan de austeridad y eficiencia en el gasto público el cual apuntaría a complementar las reformas introducidas por la Ley 2.155 del año 2021 con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, incluyendo metas indicativas de ahorro fiscal para el período 2022-2032.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación actualizada. Véase, de manera especial, el artículo 19 de la Ley 2.155: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/co/pdf/2021/09/ley-2155-del-14-de-septiembre-2021.pdf>

## 2. Perú

En Perú, el Decreto Legislativo 1.276 de 2016 estableció el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, con el objeto de asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas, la predictibilidad del gasto público y el manejo transparente de las finanzas públicas. Allí se incorporó una combinación de reglas fiscales sobre distintas variables<sup>28</sup>.

En primer lugar, se determinó que la deuda bruta total del Sector Público no Financiero no debería ser mayor a 30% del PIB, aunque excepcionalmente pudiera tener un desvío transitorio de hasta 4 puntos porcentuales (p.p.). En segundo lugar, se impuso un tope al déficit fiscal del sector público no financiero equivalente a 1% del PIB. En tercer lugar, se dispuso que la tasa de crecimiento del gasto no financiero del gobierno general no podría ser mayor a 1 p.p. más que el crecimiento real promedio del PIB de 20 años (se consideran los 15 años previos a la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual y la estimación del año actual y los 4 subsiguientes). Por último, la tasa de crecimiento real del gasto corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no podría ser mayor que 1 p.p. menos que el crecimiento real promedio del PIB de 20 años, calculado de igual forma que el punto anterior, ni mayor que el crecimiento del gasto no financiero del gobierno general. También se incluyeron una serie de reglas de contención del gasto público en años de elecciones generales, con límites al gasto del gobierno general y del gobierno nacional en los primeros siete meses del último año de gestión y restricciones a la aprobación de medidas que incrementen erogaciones estipuladas en la ley anual de presupuesto.

Además, en 2016, el Decreto Legislativo 1.275 dio forma legal al Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y estableció límites en materia de endeudamiento y de ahorro fiscal para los gobiernos subnacionales. A su vez, dispuso la aplicación de medidas correctivas a las jurisdicciones que incumplieran estas reglas.

Al respecto, la regla fiscal del Saldo de Deuda Total pondera este concepto en relación con el promedio anual de los Ingresos Corrientes Totales (ICT) de los últimos cuatro años o con los recursos transferidos por concepto canon y otros cargos vinculados a recursos no renovables durante los últimos tres períodos, lo que resulte menor (y sólo de los ICT del año fiscal para el caso de gobiernos subnacionales con menos de 4 años de operación desde su creación). El tope de cumplimiento es del 100% y se considera en “zona de riesgo” a las jurisdicciones que se ubican cuya relación se ubica entre 80% y 100%. Por su parte, la regla fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente está enfocada en la diferencia entre el ingreso corriente total y el gasto corriente no financiero total para el año de evaluación. Su cumplimiento se concreta para cualquier jurisdicción que, en el año fiscal evaluado, muestra un valor calculado no negativo.

<sup>28</sup> No obstante ello, los antecedentes legales en materia de reglas fiscales se remontan al año 1999 (Ley 27.245 de Prudencia y Transparencia Fiscal), continuados en 2003 (Ley 27.958 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal) y en 2013 (Ley 30.099 de Fortalecimiento de la Responsabilidad y la Transparencia Fiscal).

Tanto para estas reglas fiscales subnacionales como para aquellas bajo responsabilidad del gobierno central, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) realiza un seguimiento trimestral —de carácter referencial— del cumplimiento de sus parámetros, lo que contribuye a identificar riesgos fiscales en los tres niveles de gobierno. A su vez, en virtud de lo dispuesto por ambos Decretos Legislativos mencionados, el MEF difunde un informe anual como herramienta de transparencia y monitoreo de las finanzas públicas el cual presenta el grado de avance respecto del cumplimiento de las reglas macrofiscales, tanto para el Sector Público No Financiero como para un conjunto de 26 gobiernos regionales y 1874 gobiernos locales<sup>29</sup>.

De manera complementaria, el MEF elabora y publica anualmente el Marco Macroeconómico Multianual, que incluye las proyecciones macroeconómicas para un período de cuatro años. Allí se incluyen los principios de política fiscal (los lineamientos de la política económica y los objetivos de la política fiscal y política tributaria de mediano plazo junto con la trayectoria de resultado económico); las previsiones de ingresos fiscales totales y resultado fiscal del sector público no financiero (diferenciando el componente cíclico del estructural), gastos no financieros e intereses y el resultado primario estimado para empresas públicas; las principales variables macroeconómicas —PIB nominal, crecimiento del PIB real, inflación, tipo de cambio, exportaciones, importaciones y términos de intercambio—; el nivel de endeudamiento y una proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo; y análisis de riesgos fiscales.

El Consejo Fiscal es una comisión autónoma, dependiente del MEF, que contribuye con el análisis técnico independiente de la política fiscal y da su opinión (que no es vinculante) sobre la modificación y el cumplimiento de las reglas macrofiscales y las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales; las proyecciones macroeconómicas del Marco Macroeconómico Multianual; la evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo; y la metodología para el cálculo del resultado fiscal estructural.

Por otro lado, al momento de desatarse la pandemia de COVID-19 a escala nacional, regional y global, Perú contaba con un Fondo de Estabilización Fiscal, creado en 1999, que se fondeaba con el saldo presupuestario de libre disponibilidad del Tesoro a fin de cada ejercicio fiscal (Recursos Ordinarios), el 10% de los ingresos líquidos por la privatización de activos, el 10% de los ingresos líquidos por concesiones y otros recursos. Estos recursos acumulados solo podían utilizarse en las situaciones de excepción previstas en las reglas macrofiscales.

Desde sus orígenes se previó que las reglas macrofiscales pudieran ser modificadas de manera excepcional en los casos de desastre o de choque externo significativos, que afecten los ingresos, o cuando la actividad económica por factores exógenos requiera modificar el resultado económico. Para ello, se debería contar con aprobación del Congreso. La norma estableció que, al hacer uso de esta cláusula de excepción, se deberá establecer explícitamente el retorno gradual al conjunto de las reglas. Adicionalmente, si se aplicaran medidas de ampliación de la base tributaria con un impacto sobre los ingresos fiscales de al menos 0,3% del PIB, se podría modificar la regla de gasto no financiero por un monto equivalente siempre que se mantuviera el cumplimiento de las demás reglas fiscales vigentes.

Desde la sanción del nuevo marco fiscal en 2016, y previo a 2020, ya se había flexibilizado la aplicación de las reglas macrofiscales en Perú en dos oportunidades. En 2017 se dispuso la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales hasta 2021 por los desastres naturales ocurridos, mediante la Ley 30.637. Luego, en 2019 el Poder Ejecutivo Nacional consideró que el cumplimiento de las reglas podría incidir negativamente en el crecimiento económico (en un contexto en que la economía peruana venía creciendo por debajo de su nivel potencial) y estableció nuevas metas de resultado económico para los años 2021, 2022 y 2023 mediante un decreto de urgencia.

En abril de 2020, el Poder Ejecutivo dispuso la suspensión temporal y excepcional de las reglas fiscales para el sector público no financiero (SPNF) para los años 2020 y 2021, en el marco de la declaración de emergencia sanitaria que le otorgó la facultad de legislar en diversas materias. En consecuencia, no se hizo uso de la cláusula de escape que estaba prevista en las reglas fiscales, lo que hubiera requerido la aprobación del Congreso y el establecimiento explícito de una trayectoria de retorno a las metas previstas.

<sup>29</sup> Los informes pueden consultarse en: <https://www.mef.gob.pe/es/reporte-fiscal>.

Esta acción contó con el apoyo del Consejo Fiscal y permitió la implementación del “Plan Económico frente a la COVID-19” por un monto equivalente a 20% del PIB (MEF, 2021a).

En el ámbito subnacional, las reglas fiscales continuaron aplicándose durante el año 2020, comprobándose que los 26 gobiernos regionales (100%) cumplieron con ambas reglas (Saldo de Deuda Total y Ahorro en Cuenta Corriente), mientras que 1781 gobiernos locales (95%) cumplieron con la primera y 1867 (99,6%) cumplieron con la segunda regla fiscal (MEF, 2021b). Cabe señalar que, al cierre del tercer trimestre de 2021, el MEF informó un elevado porcentaje de cumplimiento de ambas reglas fiscales más allá de que, debido a la emergencia nacional, el Decreto de Urgencia 024-2021 suspendió la publicación del listado de entidades que hubieran quedado, mediante Resolución Ministerial, sujetas a medidas correctivas en dicho año fiscal.

Por último, el Decreto de Urgencia 079 de agosto de 2021 restableció las reglas a partir del ejercicio 2022. De manera coherente, las proyecciones fiscales del Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 plantean un sendero de reducción gradual del déficit desde el 3,7% del PIB en 2022, siendo 2,7% del PIB en 2023; 1,7% del PIB en 2024, y 1,0% del PIB en 2025 y en adelante. Con ello, la deuda pública llegaría a un punto máximo de 37,4% del PIB en 2023, para luego tener una trayectoria decreciente en adelante y ubicarse en 31,7% del PIB en 2030, 26,4% del PIB en 2040 y 23,3% del PIB en 2050 (MEF, 2021c).

### 3. Paraguay

En Paraguay, la Ley 5.098 de Responsabilidad Fiscal de 2013 estableció una serie de reglas fiscales para la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, las cuales se aplican al momento de elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación. En concreto, se fijó un tope al déficit fiscal equivalente a 1,5% del PIB y se determinó que el incremento anual del gasto corriente primario no puede superar la tasa de inflación anual más un 4%. Además, se impide la concesión de incrementos salariales en el sector público, excepto que se produzca un aumento del salario vital mínimo y móvil vigente.

La elaboración del presupuesto anual se enmarca en la Programación Fiscal Plurianual consolidada, que abarca un período de tres años. Ésta se presenta anualmente al Congreso, junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual, e incluye las variables macroeconómicas estimadas para el período (PIB nominal, inflación, crecimiento del PIB real, tipo de cambio e importaciones); los gastos corrientes y de capital, discriminados por fuente de financiamiento; el resultado fiscal de la Administración Central—que no podrá superar en el mediano plazo un déficit promedio de 1% del PIB—; y un análisis de sostenibilidad de la deuda pública.

La Ley de Responsabilidad Fiscal previó que, en casos de emergencia nacional, crisis internacional que pudiera afectar seriamente la economía nacional o ante una caída de la actividad económica interna, el Congreso puede suspender la aplicación de las reglas fiscales, aunque en ningún caso el déficit podría superar el 3% del PIB.

A fines de marzo de 2020, se sancionó la Ley 6.524 que declaró la Emergencia Sanitaria y estableció medidas administrativas, fiscales y financieras para su atención. Allí se dispuso la suspensión de la aplicación de las reglas fiscales de déficit (el cual alcanzó el 6,2% del PIB) y de gasto corriente primario para dicho ejercicio y se planteó un plan de convergencia fiscal para los siguientes cuatro ejercicios fiscales. Otra consecuencia fiscal derivada de la pandemia, en línea con otros países de la región, estuvo dada por un aumento singular de la deuda pública la cual, solamente para el gobierno central, pasó de 19,6% a 29,5% del PIB entre 2019 y 2020.

En relación con ello cabe mencionar que, en diciembre de 2020, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto para la sanción de una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal la cual, además de plantear un límite más exigente al incremento del gasto corriente primario, pretendía incorporar un techo al nivel de deuda pública de 40% del PIB<sup>30</sup>. Además, proponía cambios en la especificación de la

<sup>30</sup> Se estipulaba que, si la deuda ya superase el 36% del PIB, el déficit debía restringirse a 1% del PIB.

cláusula de escape (y las causas de su potencial activación) así como una serie de lineamientos y normas explícitas para conducir un período de restablecimiento de las reglas fiscales en un plazo de tres años aunque, finalmente, la propuesta no pudo prosperar en el proceso legislativo.

Posteriormente, la Ley 6.672 de Presupuesto 2021 suspendió la regla de déficit de 1,5% del PIB para dicho año y fijó un tope equivalente a 4% del PIB (es decir, 1 punto porcentual más que el máximo previsto por la cláusula de excepción). Aun con cifras preliminares, al cerrar el año el desequilibrio fiscal habría rondado un 3,8% del PIB con una estabilización del nivel de endeudamiento del gobierno central (30,6% del PIB) y del sector público total (34,9% del PIB), según la información oficial del Ministerio de Hacienda. De esta manera, el gobierno en funciones confirmó la continuación del proceso de convergencia fiscal apuntando a lograr de manera paulatina el restablecimiento de la regla de balance contenida en la Ley de Responsabilidad Fiscal vigente: para el año 2022 la meta de déficit máximo sería de 3,0% del PIB y para 2023 de 2,3% del PIB, hasta retornar al 1,5% del PIB en el año fiscal 2024.

## C. Revisión de los objetivos fiscales manteniendo las reglas y el marco fiscal vigente

### 1. Chile

En Chile, durante las últimas dos décadas la política fiscal se ha basado en la regla fiscal de Balance Estructural o Balance Cíclicamente Ajustado del Gobierno Central, la cual fue formalmente institucionalizada en 2006 a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 20.128. Esta norma legal también creó dos fondos soberanos para canalizar el ahorro del Fisco: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), los cuales han tenido un papel fundamental en el financiamiento de las medidas implementadas para enfrentar los impactos de la pandemia de COVID-19, tal como se ha podido comprobar también en otros países que contaban con este tipo de instrumentos (véase el recuadro 3 en la sección 2.2).

En virtud de la regla de balance estructural, el gasto del gobierno en cada Presupuesto se determina de acuerdo a una estimación de los ingresos fiscales cíclicamente ajustados ("ingresos estructurales") los cuales descuentan el efecto actual del ciclo de la actividad económica (en función de su valor tendencial) y del precio del cobre (respecto de su valor de largo plazo) de las estimaciones de ingresos efectivos del gobierno central. Si bien en los primeros años se identificaron criterios explícitos para fijar como meta un superávit estructural del 1% del PIB, a lo largo de su historia la regla de balance estructural ha sufrido diversas modificaciones, tanto en los parámetros numéricos, con una tendencia gradual hacia el déficit estructural<sup>31</sup>, como en la metodología de medición.

En el caso particular de Chile, al no estar contemplada una cláusula de escape de manera formal en la legislación al momento de la irrupción de la pandemia, la necesidad de disponer de flexibilidad presupuestaria al momento de atender y hacer frente a los efectos de la crisis sanitaria y económica asociada a este evento imprevisto fue canalizada, principalmente, a través de la creación del Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 (FET) mediante la Ley 21.288, publicada el 14 de diciembre de 2020. Esta nueva estructura legal transitoria y extrapresupuestaria fue establecida con extinción de pleno de derecho prevista para el día 30 de junio de 2022 o hasta el agotamiento completo de sus recursos. El FET se orientó a financiar un programa fiscal por un máximo de recursos de hasta 12.000 millones de dólares estadounidenses, estando conformado a partir de activos del Tesoro Público, si bien también permitió utilizar recursos de fondos soberanos existentes y contempló una autorización de endeudamiento por hasta 8.000 millones de dólares hasta la fecha de extinción de este fondo.

<sup>31</sup> En 2007 se redujo a 0,5% del PIB y la tendencia se mantuvo declinante durante el período 2011-2019 (entre -1,0% y -1,8% del PIB); tanto en 2018 como en 2019 el déficit estructural fue de 1,5% del PIB mientras que, para hacer frente a las demandas sociales originadas a fines de 2019 y la pandemia del Covid-19, la meta del balance estructural se fijó en -3,2% para 2020 (Decreto 1.579, septiembre de 2020).

Un aspecto saliente del caso chileno está vinculado con la interacción, a los efectos prácticos, del FET y el propio proceso presupuestario vigente, especialmente en relación con el registro contable de las operaciones vinculadas al Fondo y sus impactos en las finanzas públicas. En general para todos los países de la región, las diferentes respuestas de política fiscal han disparado importantes desafíos en cuanto a la identificación de las medidas de ingresos y las partidas de gastos extrapresupuestarios relacionados directamente con el tratamiento de la pandemia, lo que resulta indispensable a los fines de monitorear su ejecución efectiva y viabilizar una posterior evaluación del impacto fiscal de la emergencia sanitaria.

Al respecto, la norma legal que rige al FET en Chile, aun cuando concede amplia flexibilidad en el proceso de asignación de recursos, se encargó de especificar un marco de referencia para que cada organismo e institución pública registre efectivamente el gasto imputable a dicho Fondo a través de asignaciones específicas de recursos que modifiquen sus respectivos presupuestos. Además, a los fines de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, la Ley 21.288 exigió, al Ministerio de Hacienda y a los organismos e instituciones públicas involucradas, la generación y difusión de un reporte constante de la ejecución del Fondo y el destino de los recursos.

En la práctica, la creación del FET o Fondo COVID permitió al gobierno de Chile responder de manera rápida y flexible a las necesidades extraordinarias impuestas por la crisis sanitaria y económica, resultando compatible con la aplicación de la regla fiscal de Balance Estructural. Sin embargo, el fuerte incremento del gasto y la merma de los recursos observados durante el año 2020, aun corrigiendo por el efecto de las medidas tributarias de carácter transitorio, requirieron actualizar los cálculos relacionados con la mencionada regla<sup>32</sup>. El déficit estructural (cíclicamente ajustado) en 2020 fue de 2,6% del PIB (con un déficit fiscal efectivo equivalente a 7,3% del PIB) mientras que, al cierre de 2021, el balance cíclicamente ajustado resultó ser de -11,4% del PIB (con un déficit efectivo de 7,6% del PIB), el más elevado desde la implementación de regla fiscal con un desvío significativo respecto de la meta fiscal establecida para dicho año (4,7% del PIB). Para el año 2022, las proyecciones oficiales prevén una fuerte reducción del déficit ajustado por ciclo hasta un 2,8% del PIB, el cual se ubicaría en 1,0% del PIB en términos efectivos (DIPRES, 2022).

A su vez, en consistencia con el Marco de Mediano Plazo del Sector Público (2023-2026), a fines de 2020 debió ser reestimada la senda de metas anuales del Balance Cíclicamente Ajustado para los próximos años, en la que se comprueba una gradual convergencia del déficit estructural para luego reducirlo, a medida que se retiren los estímulos fiscales implementados, a razón de un punto porcentual por año hasta que el balance estructural se ubique en torno a 0,1% del PIB en 2026, consistente con un déficit efectivo de -0,1% del producto para ese mismo año. En cuanto a la deuda pública bruta del gobierno central, su valor se estabilizaría en los próximos años y, siendo compatible con dicha senda fiscal, se ubicaría en 39,8% del PIB en 2026 (DIPRES, 2022).

Cabe señalar que en la Ley de Presupuestos del 2022 también se contemplaron recursos adicionales para el FET (con vigencia hasta mediados de año) orientados a financiar gastos relacionados con la propia gestión de la pandemia, como la adquisición de vacunas, la realización y análisis de exámenes de detección del virus, y otros relacionados. En cuanto a los fondos soberanos, dada su relevancia como instrumentos de ahorro y estabilización económica, el gobierno también ha previsto volver a concretar el aporte legal al FRP<sup>33</sup> (suspendidos a causa de la pandemia durante 2020 y 2021) y realizar un aporte extraordinario de 4.000 millones de dólares al FEES para asegurar el acceso a liquidez en caso de nuevas emergencias.

Por último, debe destacarse que la reducción de la magnitud del déficit y de la velocidad de crecimiento de la deuda pública para estabilizar su nivel implica que el Balance Estructural en Chile

<sup>32</sup> En febrero de 2020, el decreto N° 253 del Ministerio de Hacienda modificó las metas de balance fiscal para la administración en funciones (que habían sido establecidas mediante decreto N° 743 de 2018). Luego, en octubre de 2020, el decreto N° 1579 volvió a modificar las metas de déficit estructural, las cuales se fijaron en 3,2% del PIB para el año 2020; 4,7% del PIB para 2021 y 3,9% del PIB para 2022.

<sup>33</sup> De acuerdo a la Ley de Responsabilidad Fiscal vigente, todos los años deben aportarse al FRP un mínimo de 0,2% del PIB, y un rango entre 0,2% a 0,5% del PIB en caso de alcanzar un superávit fiscal que esté en esas magnitudes. Vale señalar que, a principios de 2022, el gobierno en funciones presentó un proyecto de Ley que plantea la reducción de dicho aporte obligatorio de 0,2% a 0,1% del PIB, redestinando el 0,1% restante al financiamiento de un nuevo programa orientado a brindar una Pensión Garantizada Universal.

deberá alcanzar valores superavitarios a partir del año 2026, lo cual ha puesto nuevamente en foco de debate —como en otros varios países de la región— la necesidad de revisar y repensar el diseño actual de la regla fiscal y brinda importantes lecciones para el resto de los países de la región. En efecto, en marzo de 2021 el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), organismo independiente creado en 2019 con la finalidad de asesorar al Ministerio de Hacienda en materias relativas al fortalecimiento de la regla e institucionalidad fiscal, presentó a las autoridades un informe que provee una serie de recomendaciones preliminares para avanzar en el perfeccionamiento técnico y operativo de la regla fiscal vigente, con énfasis en aspectos tales como la determinación de un ancla para la deuda pública y la formalización y el diseño de cláusulas de escape y mecanismos correctivos (CFA, 2021). Sobre la base de estas premisas, el gobierno presentó en septiembre pasado un proyecto de reforma de la Ley de Responsabilidad Fiscal para fortalecer la institucionalidad fiscal de manera integral.

## 2. México

En México también existía, con anterioridad a la pandemia de COVID-19, cierta experiencia en la aplicación y la revisión de reglas fiscales como guías conductoras de la política fiscal del país, lo que, en este caso en particular, también comprende lo relativo a los gobiernos subnacionales por su sistema federal de organización política. En el año 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), constituyendo formalmente la primera regla fiscal para la economía mexicana. Este instrumento se refirió originalmente al balance presupuestario del sector público mexicano, lo que incluía al gobierno federal, a las Empresas de Control Presupuestario Directo (Instituto Mexicano de Seguridad Social-IMSS e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado-ISSSTE) y a las Empresas Productivas del Estado (Petróleos Mexicanos-PEMEX y Comisión Federal de Electricidad-CFE) pero no al Banco Central ni a los gobiernos subnacionales. En 2009, se introdujo un relajamiento de esta regla de balance equilibrado pudiéndose descontar hasta un 2% del PIB en concepto de inversiones del gobierno federal, PEMEX y CFE. Sin embargo, con el correr de los años, la regla mencionada fue perdiendo efectividad y credibilidad a medida que se añadieron excepciones a la definición del balance sujeto a la regla y se recurrió excesivamente a la cláusula de escape contemplada en la normativa.

En consecuencia, en 2014 la LFPRH se reformó para establecer una nueva regla fiscal, vigente hasta la actualidad, que modificaba la existente de manera incremental y buscaba la conversión implícita de su anterior versión en una regla de balance estructural. Para ello, además de la incorporación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo, se introdujeron dos reglas fiscales adicionales. La primera de ellas se aplicó al concepto de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), como una medida más amplia del balance con el objetivo de estabilizar la deuda pública donde, si bien no se especificó un tope máximo de largo plazo, se requiere establecer una meta concreta para cada año fiscal y valores indicativos para el mediano plazo en los documentos del presupuesto tendientes al establecimiento de un sendero no-creciente de la deuda pública en relación con el PIB. La segunda regla incorporada en 2014 consiste en un límite al crecimiento real del gasto corriente estructural (gasto total menos aquel destinado a inversión directa, las jubilaciones, las deudas de ejercicios fiscales anteriores, las participaciones a estados y municipios, entre otros conceptos predefinidos), fijado en 2% en 2015 e igualado al crecimiento del PIB potencial (promedio simple de últimos 10 años más los pronósticos para los siguientes cinco años) desde 2017 (FMI, 2019).

El marco de institucionalidad macrofiscal en el caso mexicano se completa con un componente que adquiere mucha relevancia en países de la región con grandes industrias vinculadas a la explotación de recursos naturales no renovables —especialmente hidrocarburos y minerales— y que está dado por la existencia de fondos soberanos de estabilización de recursos. Pensados como mecanismo para ahorrar excedentes de ingresos (tanto tributarios como petroleros), en el caso particular de México los fondos funcionan en dos etapas: el ahorro se genera tanto durante el ejercicio cuando los ingresos exceden lo presupuestado en el ejercicio como también cuando los recursos de los fondos superen un límite preestablecido en la Ley, con la posibilidad de que los mismos tengan destinación específica<sup>34</sup>. A su vez, el

<sup>34</sup> En concreto, el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) se nutren de: a) 2,2% y 0,64%, respectivamente, de los ingresos petroleros anuales a través del Fondo Mexicano del Petróleo; y b) los excedentes fiscales no petroleros en un 65% al FEIP, en un 25% al FEIEF y el 10% restante al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).

gobierno tiene la potestad para utilizar una porción de lo acumulado por estos fondos en la compensación de ingresos fiscales insuficientes y el financiamiento del presupuesto, la amortización de la deuda federal o la capitalización de otros fondos de infraestructura o de pensiones.

Adicionalmente, la organización del federalismo fiscal en México ha requerido la introducción de reglas fiscales específicas para los gobiernos subnacionales. Durante décadas, para los Estados y Municipios sólo fue de aplicación efectiva la “regla de oro” consagrada en la Constitución (Art. 117) que permite el endeudamiento subnacional exclusivamente para financiar la “inversión productiva”, debiendo ser aprobado por la legislatura local y realizado en moneda nacional. Sin embargo, en 2016 se promulgó la Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios la cual, entre otras medidas, estableció un sistema de alertas sobre el estado de situación de las finanzas públicas subnacionales (principalmente en relación con sus ingresos corrientes de libre disposición) y un Registro Público Único de obligaciones de los entes públicos, lo cual permite una mayor articulación de las cuentas públicas de los distintos niveles de gobierno.

En el caso mexicano, si bien el país no ha estado exento de las profundas consecuencias sanitarias y económicas de la pandemia de COVID-19, el esquema de institucionalidad macrofiscal no sufrió mayores modificaciones ante la necesidad de implementar respuestas de política para atenuar sus impactos. De hecho, con medidas enmarcadas en un plan de austeridad fiscal, no se suspendió la regla fiscal consagrada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria —introducida en 2006 y reformada en 2014— ni se recurrió a la creación de fondos extrapresupuestarios, sino que se aprovecharon los espacios fiscales existentes en el presupuesto ordinario. Ejemplo de ello ha sido la creación del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en marzo de 2020, a través del cual el Poder Ejecutivo obtuvo montos adicionales de financiamiento utilizando los remanentes no ejercidos de las prerrogativas ordinarias de los partidos políticos que hayan sido reintegrados a la Tesorería de la Federación, para destinarlos a mitigar el impacto de la pandemia en la salud, la economía, el consumo o el empleo.

También en este caso se debe mencionar la utilización de recursos ahorrados provenientes de los fondos soberanos preexistentes, como el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP), lo que permitió compensar los faltantes de ingresos observados durante el primer semestre de 2020 (véase el recuadro 3 en la sección 2.2). En consecuencia, México ha logrado incorporar algún incremento en el gasto durante la pandemia sin afectar el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (FMI, 2021b). No obstante, al igual que en otros casos donde las reglas fiscales no fueron modificadas, la pandemia ha propiciado un creciente interés por revisar y perfeccionar el diseño y funcionamiento de las reglas vigentes y su capacidad de respuesta ante eventos extraordinarios de ese calibre.

En ese sentido, desde la presentación de los Criterios Generales de la Política Económica (CGPE) 2020, el gobierno ha iniciado un proceso de revisión de los elementos fundamentales de las reglas fiscales para fortalecerlas y generar mayor certidumbre sobre la viabilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. De acuerdo con la información oficial, la revisión incluiría, entre otros aspectos, definir un umbral de deuda bruta máxima y medidas correctivas si el mismo es rebasado, techos anuales de endeudamiento público, mayor flexibilidad en el uso de los activos para financiar al sector público, una trayectoria de largo plazo del gasto estructural del gobierno federal, que se complementará con un fondo de estabilización del ciclo de la economía y el fortalecimiento de la transparencia fiscal. Consecuentemente, en la versión más reciente de los CGPE para el año 2022 se estima que la deuda<sup>35</sup> se mantenga en un valor equivalente al 51,0% del PIB hasta el año 2027, ubicándose en un nivel algo inferior al máximo histórico de 52,4% alcanzado en 2020 (CIEP, 2021).

### 3. Panamá

En el caso de Panamá, la Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) establece las normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión del sector público, con el objetivo de lograr la estabilidad y un crecimiento económico sostenible en términos macrofiscales<sup>36</sup>. Originalmente, la Ley estableció un límite al déficit del Sector Público no Financiero (base caja) de 1% del PIB y una meta para

<sup>35</sup> Se refiere a la medida más amplia de ese agregado, denominado “Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público”.

<sup>36</sup> En rigor, la primera regla fiscal en Panamá se introdujo en 2002, con características similares a la actual, pero su aplicación fue rápidamente suspendida en 2004 (Ley 51).

el nivel de deuda pública equivalente al 40% del PIB<sup>37</sup>. La citada norma legal fue sancionada en 2008 pero sufrió modificaciones importantes en varias oportunidades (las más importantes en 2009, 2012, 2018 y 2019), tanto sobre la propia definición de las reglas fiscales, los límites cuantitativos al déficit fiscal como las condiciones para la aplicación de cláusulas de excepción.

En particular, la LRSF estableció que el gasto corriente del sector público no financiero (SPNF) no podría superar el crecimiento del PIB potencial más la inflación, excluyendo de este límite a los gastos en servicios de salud realizados por el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, las pensiones y jubilaciones pagadas por la Caja de Seguro Social y los intereses de la deuda pública. A su vez, la regla fiscal panameña tiene una cláusula para controlar los gastos excesivos en el año electoral por la cual se prohíbe a todas las entidades públicas del SPNF (incluidos los municipios) a que, durante los últimos seis meses de mandato de un gobierno, contraigan obligaciones que no tengan suficiente asignación presupuestaria y que no puedan ser pagadas en el mismo período fiscal, como tampoco se les permite comprometer más del 50% del presupuesto anual de operaciones, excluidos los intereses de la deuda, en dicho período preelectoral.

En segundo lugar, se fijó un límite para el déficit fiscal del sector público no financiero (base caja) que, según la última modificación de 2019, debería ser de 3,50% del PIB para 2019, 2,75% del PIB para 2020, 2,50% del PIB para 2021 y 2% del PIB a partir de 2022.

Por otro lado, la LRSF contiene una meta indicativa para el nivel de deuda pública equivalente a 40% del PIB. También establece la necesidad de generar ahorro corriente positivo para reducir el peso de la deuda como fuente de financiamiento de las necesidades de inversión pública. En este sentido, el balance primario del SPNF debe ser positivo y guardar correspondencia con los límites de endeudamiento.

El Fondo de Ahorro de Panamá (FAP), creado a través de la Ley 38 de 2012, estableció un mecanismo de ahorro a largo plazo y estabilización para casos de emergencia y desaceleración económica. Se fondea con contribuciones de la Autoridad del Canal de Panamá y sus rendimientos; fondos provenientes de la venta de acciones de empresas mixtas propiedad del Estado; herencias, legados y donaciones y recursos establecidos por Ley. De acuerdo con su propio reglamento, los recursos del FAP pueden utilizarse para cubrir los costos asociados a un estado de emergencia declarado por el Consejo de Gabinete siempre que estos superen 0,5% del PIB; la cancelación de deuda pública o en caso de desaceleración económica.

La LRSF prevé que en casos de desastres naturales o emergencia nacional, o bien frente a una recesión económica se puede suspender la aplicación de las reglas fiscales. En caso de estado de emergencia declarado por el Consejo de Gabinete el límite máximo de la excepción no podrá superar un 1,5% del PIB o el costo asociado al estado de emergencia, el que sea menor. Por otro lado, cuando el crecimiento del PIB real sea 2% o menos durante dos trimestres consecutivos se prevén excepciones a la regla de déficit fiscal del sector público no financiero: (i) si la tasa de crecimiento del PIB real está entre 1,1% y 2%, el déficit podrá ser de 1% del PIB, (ii) si la tasa de crecimiento del PIB real está entre 0% y 1%, el déficit podrá ser de 1,5% del PIB y, (iii) si el crecimiento real del PIB es negativo, el déficit podrá alcanzar el 2% del PIB.

Esta excepción fiscal se puede mantener vigente durante un período máximo de tres años consecutivos si existen pruebas concluyentes de que persiste una tasa de crecimiento del PIB inferior al 2% en términos reales. Según la normativa actualizada hasta el momento de irrupción de la pandemia de COVID-19, para la suspensión de las reglas el Consejo de Gabinete debe solicitar aprobación a la Asamblea Nacional, requiriendo además de la opinión favorable por parte de la Contraloría General de la República. Superado este período de excepción, para encaminar el retorno a la aplicación de las reglas vigentes se exige al gobierno que el ajuste fiscal se lleve a cabo en un período máximo de tres ejercicios fiscales, a razón de una disminución de un tercio anual de la diferencia entre la excepción y la meta de balance fiscal (retornando a los parámetros de la regla fiscal al finalizar ese tercer año).

<sup>37</sup> En Panamá se define a la Deuda Pública neta del Sector Público no Financiero como la suma de la deuda externa y la deuda interna, de todas las entidades públicas del Sector Público No Financiero, menos el patrimonio del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.

En octubre de 2020, el gobierno solicitó a la Asamblea Nacional un cambio en los topes del déficit fiscal global del sector público no financiero a partir de 2020, con una trayectoria decreciente hasta 2025: entre 9% y 10,5% para 2020, entre 7% y 7,5% para 2021, 4% para 2022, 2% para 2023 y 2024 y 1,5% de 2025 en adelante. De esta forma, se relajó la regla para el período 2020-2022 pero se vuelve más restrictiva a partir de 2025. En consecuencia, no se hizo uso de las cláusulas de escape previstas en la LRSF, sino que se modificaron los parámetros de la regla referida al déficit fiscal. Además, como se mencionó en el recuadro 3, la declaración del estado de emergencia habilitó por primera vez el uso del Fondo de Ahorro creado en 2012, cuyos recursos extraordinarios contribuyeron de manera crucial al financiamiento de políticas sanitarias y de apoyo financiero a las familias durante 2020.

De acuerdo con la CEPAL (2022), la economía de Panamá sufrió una profunda recesión en 2020 y el PIB se contrajo un 17,9% en términos reales. El déficit del sector público no financiero, que fue de 3,5% del PIB en 2019, alcanzó un 10% del PIB en 2020. Este resultado cumplió con lo estipulado en la LRSF reformada. Por otro lado, la deuda pública se incrementó más de 20 puntos porcentuales en 2020 (de 43% a 64% del PIB), por una combinación de la drástica caída del PIB y un incremento en términos absolutos del stock de deuda. La trayectoria establecida en la LRSF plantea un proceso gradual de consolidación fiscal, el cual es compatible con una reducción y estabilización de los niveles de deuda pública en valores en torno al 40% del PIB (tal como establece la meta indicativa de la LRSF) hacia el año 2040, que podría adelantarse en caso de que se pudiesen alcanzar tasas elevadas de crecimiento económico en los próximos años (FMI, 2021c).

#### 4. Uruguay

En Uruguay, la primera y principal respuesta de política fiscal para atender, prevenir y mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19 estuvo dada por la creación del "Fondo Solidario COVID-19" a través de la Ley 19.874 de abril de 2020. Por un lado, la nueva normativa estableció de manera explícita cuáles serían las erogaciones que este instrumento contribuiría a atender de forma exclusiva, entre ellas las destinadas a la protección de la población frente a la emergencia sanitaria, las vinculadas con las prestaciones de salud pública, las actividades de prevención, mitigación, atención y rehabilitación a cargo del Sistema Nacional de Emergencias, y el pago de prestaciones del Seguro por Enfermedad y del Seguro por Desempleo brindados por el Banco de Previsión Social.

Para ello, se dispuso que las fuentes de recursos del Fondo Solidario COVID-19 fueron, principalmente, los desembolsos de los préstamos contingentes con organismos multilaterales de crédito, utilidades acumuladas de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y un porcentaje (30%) de las utilidades del ejercicio 2019 del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), así como de la recaudación proveniente tanto de un impuesto extraordinario aplicado a los funcionarios públicos y políticos de altos ingresos<sup>38</sup> como de un adicional del Impuesto a la Asistencia de la Seguridad Social (IASS) que recaería sobre las jubilaciones y pensiones de montos más elevados, ambos con una vigencia acotada de dos meses (para los ingresos devengados en abril y mayo de 2020).

De acuerdo con los datos difundidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las erogaciones canalizadas a través del Fondo Solidario COVID-19 totalizaron en 2020 cerca de 711 millones de dólares estadounidenses (equivalentes al 1,3% del PIB), la mayor parte de los cuales (534 millones) fueron asignados al Banco de Previsión Social (BPS) para financiar, fundamentalmente, los subsidios por desempleo otorgados desde la declaración del estado de emergencia sanitaria (marzo de 2020) y compensar la pérdida de recursos que significó la resignación de la recaudación efectiva de aportes recibidos por este organismo estatal.

<sup>38</sup> El "Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19" se estableció con periodicidad mensual, gravando remuneraciones y prestaciones sociales nominales mayores a 120.000 pesos uruguayos provenientes de servicios personales prestados al Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y otras entidades con participación mayoritaria del Estado. El monto del gravamen dependía de los ingresos nominales de cada persona y variaba entre un 5% y un 20%. El impuesto también gravaba con una tasa del 20% a los cargos políticos y a los funcionarios que desempeñaban tareas en el exterior. El personal de la salud quedó exento del pago del impuesto.

Cabe destacar que el Fondo Solidario COVID-19 fue pensado como una herramienta tendiente a “encapsular” gastos directamente vinculados con la atención de la pandemia, promoviendo la transparencia a partir de la identificación específica del origen y del destino de los fondos canalizados. La flexibilidad que implicó la creación del Fondo permitió agilizar la gestión fiscal en general lo que, a su vez, viabilizó el cumplimiento, al cierre de 2020, de las previsiones fiscales originalmente planteadas en el presupuesto de ese año. Además, se volvió a prever la conformación de este Fondo para el ejercicio 2021, por un monto estimado de 900 millones de dólares, y en esa oportunidad su utilización se centró en tres áreas principales: a) salud pública (donde se incluye el plan de vacunación y los testeos de COVID-19); b) apoyo directo a los sectores más vulnerables; y c) programas de ayuda al sector productivo<sup>39</sup>.

Si bien Uruguay representa uno de los casos de la región en los que las respuestas fiscales para atender las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 no implicaron ajustes directos en las reglas fiscales vigentes durante 2020, la creación del mencionado fondo extrapresupuestario y el manejo de la crisis para mitigar los costos económicos y sociales brindaron al gobierno en funciones la oportunidad para introducir una serie de reformas estructurales que incluyeron una reformulación del marco institucional de la política fiscal en su conjunto (recuadro 7).

#### Recuadro 7

##### Una nueva institucionalidad fiscal como respuesta a la pandemia: el caso del Uruguay

Hasta la promulgación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) N° 19.889 a principios de julio de 2020, Uruguay contaba solamente con una regla que contemplaba límites fijos máximos sobre el nivel de endeudamiento neto del sector público consolidado (Ley 17.947 del año 2006). En el contexto de la pandemia de COVID-19, la preocupación por el manejo del déficit fiscal hizo que las autoridades económicas avanzaran en la construcción de una nueva institucionalidad fiscal, la cual tuvo como principal objetivo fortalecer la transparencia y credibilidad de las finanzas públicas, preservando el gasto social sin comprometer la capacidad de pago ni la estabilidad económica y reduciendo el sesgo procíclico de la política fiscal, así como lograr una mejor comunicación y una adecuada rendición de cuentas.

Se introdujo una regla fiscal de balance fiscal estructural para el Gobierno Central y el Banco de Previsión Social (GC-BPS), la cual procura excluir del resultado efectivo de cada ejercicio fiscal el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y el de factores de naturaleza extraordinaria sobre los ingresos y gastos del gobierno en un período de mediano plazo (2020-2024). A su vez, dicha regla fiscal es complementada con un tope indicativo de incremento anual del gasto real del GC-BPS vinculado al crecimiento potencial de la economía para el mismo período. Por lo tanto, en la Nueva Institucionalidad Fiscal, la preexistente regla de deuda pasó a conformar un tercer pilar del marco fiscal vigente en Uruguay, el cual además se vio fortalecido a partir de la creación de dos nuevas instituciones que tendrán carácter honorario, técnico y políticamente independiente: a) un Comité de Expertos, cuya función es la de proveer insumos para realizar los cálculos del balance estructural, y b) un Consejo Fiscal Asesor, que asesorará al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en materia de política fiscal y cuyos miembros fueron designados recientemente por el gobierno. Las reformas introducidas también incluyen el compromiso para la publicación periódica de informes de seguimiento de las flamantes reglas fiscales y la creación de un Fondo de Estabilización —a partir de excedentes fiscales— con el objetivo de financiar políticas fiscales en las fases recesivas del ciclo económico.

Merece destacarse que, de acuerdo con las cifras oficiales del MEF, en su primer año de aplicación el gobierno logró respetar el cumplimiento de las dos reglas fiscales recientemente introducidas. En 2020, el resultado estructural del GC-BPS mostró un déficit de 4,3% del PIB (cuando la meta indicativa, según el Presupuesto Quinquenal, era de 4,4% del PIB como máximo), significando una mejora respecto del año 2019 en el que el déficit estructural se situó en 4,6% del PIB. En relación con el gasto primario, el mismo se incrementó 0,6% en términos reales respecto a 2019, manteniéndose por debajo del tope de 0,7% determinado en función del crecimiento estimado del PIB potencial en el período 2020-2024. Asimismo, para el año 2021 los datos preliminares validados del Consejo Fiscal Asesor sugieren que el resultado estructural del GC-BPS, que se esperaba fuera de -3,2% del PIB con una tendencia decreciente hasta 2024, se habría ubicado en -2,6% del PIB con una sustancial mejora respecto del año previo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay.

<sup>39</sup> Según cifras preliminares del Ministerio de Economía y Finanzas, los egresos fiscales del Fondo Solidario COVID-19 habrían ascendido a 1.152 millones de dólares al finalizar el año 2021.

Adicionalmente, la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 (Ley 19.924), promulgada en diciembre de 2020, derogó la regla fiscal anterior sobre el nivel de endeudamiento e incorporó un nuevo marco normativo de autorización de la deuda pública nacional. El artículo 696 de dicha norma legal autorizó un nivel máximo de deuda pública neta del gobierno central equivalente a 3.500 millones de dólares para el ejercicio 2020, mientras que el nivel efectivo final alcanzó los 3.113 millones (un 5,8% del PIB). Para el ejercicio 2021, el tope de endeudamiento neto<sup>40</sup> autorizado fue de 2.300 millones de dólares, si bien la nueva regla fiscal admite la posibilidad de que el gobierno central aumentara ese monto en hasta un 30% adicional bajo circunstancias excepcionales (grave desaceleración económica, cambios sustanciales en precios relativos, situaciones de emergencia o desastres de escala nacional), dando cuenta a la Asamblea General del Poder Legislativo y sin que ello altere el tope fijado para el ejercicio siguiente. En efecto, el endeudamiento neto del gobierno central fue de 2.563 millones de dólares (un 4,3% del PIB), pero el mismo fue incrementado en 30%, a 2.990 millones de dólares, luego que el Gobierno activase la cláusula de salvaguarda debido a la pandemia Covid-19. Cabe señalar que, hasta el momento, los niveles establecidos resultan compatibles con el marco fiscal de mediano plazo que proyecta un patrón de convergencia, hacia niveles más sostenibles, de la deuda bruta y neta del gobierno central durante el período 2020-2024.

## D. Restricciones más exigentes, provenientes de acuerdos previos con organismos internacionales

### 1. Ecuador

Dentro de la tipología que engloba las distintas estrategias de adaptación de las reglas y los marcos fiscales de la región frente a la crisis asociada a la pandemia de COVID-19, resta mencionar algunos casos puntuales donde se comprobó la preexistencia de restricciones macrofiscales más estrictas, generalmente provenientes de acuerdos previos con organismos internacionales<sup>41</sup>.

Un ejemplo de ello está dado por el caso de Ecuador en donde el principal antecedente normativo es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) del año 2010, el cual contiene un conjunto de reglas fiscales<sup>42</sup>. En primer lugar, el resultado primario no puede ser deficitario. En segundo lugar, el incremento anual del gasto total del Gobierno Central en términos reales no debe superar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. Adicionalmente, se establece una meta para la trayectoria de deuda pública de 40% del PIB. La Ley prevé distintos escenarios en los cuales se considera que existe riesgo de incumplimiento de las reglas y, en esos casos, corresponde la aplicación de mecanismos de corrección automática sobre ingresos, gastos y financiamiento, aunque éstos no se definen con claridad. A su vez, el COPLAFIP, en su versión actualizada, establece límites numéricos para la operaciones de crédito de los gobiernos subnacionales, donde i) el saldo total de la deuda y otras obligaciones no puede superar el 200% de los ingresos totales, excluido el financiamiento, y ii) el servicio de la deuda, incluidos la amortización y los intereses, no puede superar el 25% de los ingresos, sin incluir endeudamiento<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> El endeudamiento neto se define como el endeudamiento bruto (la suma de emisiones de títulos de mercado y desembolsos de préstamos con organismos multilaterales de crédito y otras instituciones financieras), deducidas las amortizaciones contractuales y anticipadas de dichos instrumentos financieros, así como la variación de activos financieros del gobierno central (disponibilidades líquidas y otros activos financieros) durante el ejercicio fiscal.

<sup>41</sup> Se debe reconocer que, en virtud del préstamo SBA activo otorgado por el FMI, Honduras podría también ser considerado dentro de esta categoría de respuestas frente a los impactos de la pandemia. Sin embargo, más allá de la incidencia efectiva del programa de asistencia financiera sobre los resultados macrofiscales, la activación de cláusulas de escape contenidas en la legislación preexistente, junto con la decisión de continuar con su cumplimiento en los años futuros, hace más apropiada la clasificación de este caso particular de acuerdo con los criterios desarrollados en este trabajo.

<sup>42</sup> En rigor, también existe una regla fiscal a nivel de la Constitución de la República la cual establece que "...los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes...". En relación con ello, el COPLAFIP precisa que los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes (lo cuales sí podrán financiar egresos no permanentes). No obstante, los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en situaciones excepcionales previstas en la Constitución para rubros específicos de salud, educación y justicia.

<sup>43</sup> Sólo en el caso que los recursos de endeudamiento se destinen a proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo integral de residuos sólidos, estos límites podrán incrementarse al 300% y el 40%, respectivamente. En la misma disposición se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

A su vez, esta norma legal ha sido complementada con la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, sancionada en 2018, la cual preveía un período de estabilización fiscal hasta 2021 durante el cual no rigieron los límites sobre los agregados fiscales.

Por otro lado, los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables que superen lo previsto en el Presupuesto General (luego de descontar el porcentaje correspondiente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados) se destinan al Fondo de Estabilización Fiscal (FODEF) para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el gasto en salud y educación.

El Ministerio de Economía debe publicar informes cuatrimestrales sobre el cumplimiento de las reglas y metas fiscales. Éstos deben incluir la ejecución y proyección al cierre del ejercicio de los ingresos, gastos, déficit, deuda, servicio de la deuda y un análisis del riesgo de incumplimiento de las reglas.

Si bien el COPLAFIP estipuló la posibilidad de suspender temporalmente las reglas y metas fiscales en casos excepcionales como catástrofes naturales, recesiones económicas graves, desequilibrios en el sistema de pagos o situaciones de emergencia nacional, el gobierno ecuatoriano no hizo uso de esta cláusula. En julio de 2020, en el marco de un programa con el FMI, las reglas hasta entonces vigentes fueron revisadas y se modificaron varios artículos del COPLAFIP y su Reglamento, disponiéndose para 2022 el inicio de la aplicación de las reglas fiscales de gasto primario del gobierno central (con algunas exclusiones) y metas anuales indicativas de resultado primario total y no petrolero para el sector público no financiero (SPNF) y Seguridad Social. Además, se estableció un límite al nivel de deuda pública del SPNF y Seguridad Social equivalente al 40% del PIB para el año 2032, con metas intermedias de 57% del PIB hasta 2025 y 45% del PIB hasta 2030. También se dotó de mayor flexibilidad a la regla fiscal para facilitar la aplicación de una política fiscal contracíclica en un contexto recesivo, con un espacio adicional de hasta un 1% del PIB por año por dos años que debería compensarse en los dos años siguientes. En virtud de estos cambios, el gobierno central logró cumplir con creces la meta de resultado fiscal definida en el programa acordado con el Fondo Monetario Internacional para el período fiscal 2020.

Más recientemente, el nuevo gobierno asumido en mayo de 2021 ratificó su intención de mantener el acuerdo con el FMI y, de acuerdo con el informe correspondiente a la consulta del Artículo IV de ese organismo (FMI, 2021d), en octubre de 2021, se espera que la deuda alcance a fines de 2025 el 52,8% del PIB, un nivel menor al previsto en la norma del COPLAFIP, y llegue a 49,6% del PIB a fines de 2026. Allí también se señala el acuerdo para que el FMI asista al gobierno en la reforma del COPLAFIP y la redefinición del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ecuador se encuentra entre los países con mayor dependencia de sus cuentas fiscales en relación con los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos. El desplome del precio del petróleo crudo afectó fuertemente los ingresos fiscales en 2020. Además, la dolarización restringe el financiamiento a través de la emisión monetaria. Estos factores, sumado a las condicionalidades y metas del actual programa con el FMI, imponen limitaciones a la aplicación de la política fiscal que pueden resultar aún más restrictivas que las contenidas en el marco fiscal en vigencia.

## 2. Argentina

Por otra parte, en el caso de Argentina existen distintas normas que establecen reglas y metas fiscales. La Ley 25.152 de 1999 estableció límites al crecimiento del gasto público primario de acuerdo con el crecimiento real del producto, metas sobre el resultado financiero del sector público no financiero y topes al incremento de la deuda pública. Además, creó el Fondo Anticíclico Fiscal que sería constituido con el 50% de los recursos provenientes de las concesiones y de acciones remanentes de empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado, los superávits financieros y rentas generadas por el propio fondo. Aunque esta norma legal sigue vigente, es recurrentemente incumplida o su aplicación se suspende mediante artículos incluidos en las leyes de presupuesto nacional.

A su vez, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917 y Ley 27.428) define límites al incremento del gasto primario del gobierno nacional y las provincias, que dependen del resultado financiero. Para el gobierno nacional y las jurisdicciones con déficit corriente primario, el aumento nominal del gasto público corriente primario neto<sup>44</sup> no puede superar el incremento del índice de precios al consumidor (IPC) nacional previsto en el marco macrofiscal. Alcanzado el resultado financiero equilibrado, no podrá superar la tasa de crecimiento nominal del PIB del marco macrofiscal.

También incluyó una meta sobre la deuda de los gobiernos provinciales equivalente al 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación. Los gobiernos provinciales se comprometieron a tomar medidas para que los servicios de la deuda no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Si esto sucediera, deben presentar y ejecutar presupuestos con superávit primario que aseguren la progresiva reducción de la deuda.

Además, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal estableció que el gobierno nacional debe presentar en agosto de cada año el marco macrofiscal para el siguiente ejercicio ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. El marco macrofiscal debe incluir el resultado primario y financiero previsto para el sector público de cada nivel de gobierno; las proyecciones de recursos de origen nacional, detallando su distribución por régimen y provincia; la política salarial e impositiva que espera implementar y las proyecciones de precios, producto y tipo de cambio nominal. Los gobiernos provinciales también deben presentar sus presupuestos plurianuales para los próximos tres años, con carácter no vinculante.

En 2020 el sector público nacional (base caja) registró un déficit primario de 6,4% del PIB y un déficit financiero de 8,3% del PIB, explicado en parte por las medidas de ingresos (-0,7% del PIB) y gastos (3,5% del PIB) que implementó el gobierno nacional de forma extraordinaria para hacer frente a la pandemia de COVID-19. El Banco Central constituyó una importante fuente de financiamiento durante 2020. Las transferencias de utilidades representaron un 5,9% del PIB, mientras que los adelantos transitorios aportaron otro 1,5% del PIB y la colocación de letras intransferibles contribuyó con un 0,9% del PIB adicional. Los datos provisorios de 2021, en cambio, dan cuenta de una mejora en el resultado del gobierno nacional. El déficit primario se redujo a 3% del PIB y el déficit financiero alcanzó 4,5% del PIB, sin considerar los recursos provenientes de la contabilización de los derechos especiales de giro (DEG) transferidos y recibidos durante el año (Ministerio de Economía de Argentina, 2022).

La Ley 27.591 de Presupuesto 2021 suspendió la aplicación de las principales reglas mencionadas en relación con los límites al crecimiento del gasto nominal y real, límites al déficit y endeudamiento y la conformación del Fondo Anticíclico Fiscal para este año. Para los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021 se eliminaron las restricciones al incremento del gasto corriente neto primario y el compromiso de no incrementar la relación de cargos ocupados en el sector público. También se eliminó el compromiso del gobierno nacional, de las provincias y de los municipios para armonizar y no aumentar la presión impositiva especialmente sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y el financiamiento, y se suspendieron las restricciones a la colocación de nueva deuda para gobiernos provinciales con servicios de la deuda mayores al 15% de los recursos corrientes.

Si bien al momento de elaboración del presente documento no se hallaba aprobado el Presupuesto 2022 y se estaba trabajando con la prórroga del correspondiente al período fiscal 2021, las expectativas para el año en curso y los posteriores dependen del cumplimiento de las metas contenidas en el programa recientemente acordado por el gobierno con el FMI. Dicho programa representa un financiamiento total de 45.000 millones de dólares, equivalente a las amortizaciones pendientes de acuerdos anteriores, así como a los pagos de capital realizados durante 2021, y establece un período de gracia de cuatro años, con un plazo de repago de seis años a partir de 2026. Además, contempla monitoreos trimestrales y un

<sup>44</sup> El gasto público corriente primario neto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires excluye a) los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales, b) las transferencias por coparticipación a municipios y comunas, c) los gastos corrientes financiados con aportes no automáticos transferidos por el Gobierno nacional a las jurisdicciones que tengan asignación a una erogación específica y d) Los gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado por futuras leyes nacionales.

sendero de reducción del desequilibrio primario del gobierno central que converge al equilibrio en 2025, con metas intermedias del 2,5% del PIB en 2022, el 1,9% del PIB en 2023 y el 0,9% del PIB en 2024. Con respecto al financiamiento del déficit, se espera una reducción acelerada del financiamiento monetario, que bajaría al 1% en 2022 y desaparecería en 2024 (FMI, 2022).

Por último, a fines de 2021 se firmó un nuevo Consenso Fiscal entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales donde se acuerda adecuar la regla fiscal establecida en la Ley 25.917, aceptando que la política fiscal durante el año 2022 deberá ser considerada como en proceso de transición para la adecuación de las pautas de gasto y empleo público y para lograr que, entre otras medidas, los límites al crecimiento del gasto público pasen a definirse con relación a la evolución del PIB. Asimismo, se acordó que el producido del endeudamiento gubernamental no podrá destinarse a gastos corrientes, salvo en casos excepcionales.

## IV. La reformulación de las reglas fiscales en un marco de desarrollo sostenible

Habiendo transcurrido más de dos años desde el inicio de la pandemia de COVID-19, comienza a ser momento especialmente oportuno para plantear determinados debates de política económica, muchas veces postergados, que resultan imprescindibles para poner en marcha un proceso de desarrollo sostenible en los países de la región con una perspectiva de largo plazo.

Los graves impactos sanitarios derivados de la pandemia han tenido como correlato una de las crisis económicas más agudas de la historia a nivel regional, revirtiendo gran parte de los progresos acumulados durante los años previos. Durante el año 2020, se pudo comprobar un deterioro generalizado de las cuentas públicas en todos los países de la región, al observarse la información referida al resultado fiscal (primario y global) y al nivel de endeudamiento. Fundamentalmente, ello fue la consecuencia directa de la fuerte expansión del gasto público que permitió a los distintos gobiernos desplegar y sostener una batería de medidas para hacer frente a la emergencia de la manera más rápida y efectiva posible (CEPAL, 2021b).

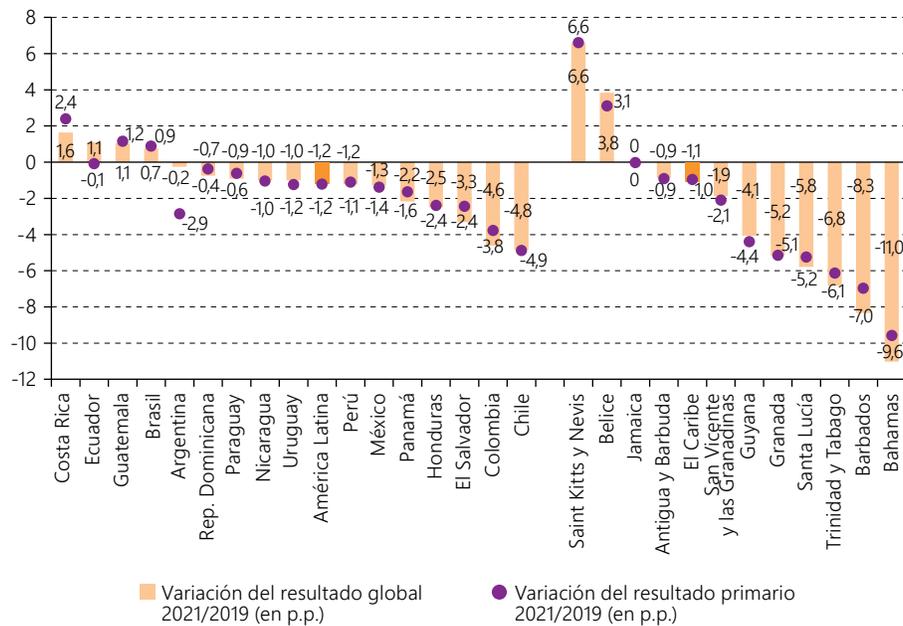
Si bien la recuperación experimentada durante 2021 es valorada de manera positiva, el panorama económico para los próximos años no permite disipar la incertidumbre general acerca de la posibilidad de transitar senderos de crecimiento económico sostenido. La reducción del déficit fiscal genera interrogantes en la mayoría de los países, al no alcanzar a recomponer la situación previa a la emergencia (gráfico 8) y responder, además de la recuperación coyuntural de los ingresos públicos, al retiro gradual de estímulos fiscales y programas de apoyo financiero a las familias que, en muchos casos, es objeto de discusiones para su mantenimiento parcial.

En 2021 los países de América Latina presentaron, en promedio, un déficit primario de 1,7% del PIB y un déficit global en torno al 4,2% del PIB, siendo ambos 1,2 puntos porcentuales del producto mayores que los correspondientes a 2019. Solo Costa Rica, Guatemala y Brasil mejoraron su resultado primario en el período (Guatemala incluso tuvo superávit en 2021). En algunos países, como Ecuador y Argentina, los procesos de reestructuración de la deuda con acreedores privados en el año 2020 redujeron significativamente el peso de los pagos de intereses de deuda, y permitieron contener el aumento de sus déficits globales.

En el Caribe, por otra parte, el déficit primario promedio fue 0,7% del PIB en 2021, mientras que el global fue 3,5% del PIB. Estos niveles dan cuenta de una reducción en el resultado primario y en el global

de 1,0 y 1,1 puntos porcentuales del producto, respectivamente, respecto a 2019. Saint Kitts y Nevis y Belice mejoraron sus respectivos balances, Jamaica retornó a los valores registrados en 2019 mientras que los nueve países restantes aún presentan menores resultados primarios y globales que en dicho año.

**Gráfico 8**  
Variación interanual del resultado primario y global del gobierno central en países seleccionados de América Latina y el Caribe, año 2021 frente a 2019  
(En puntos porcentuales del PIB)



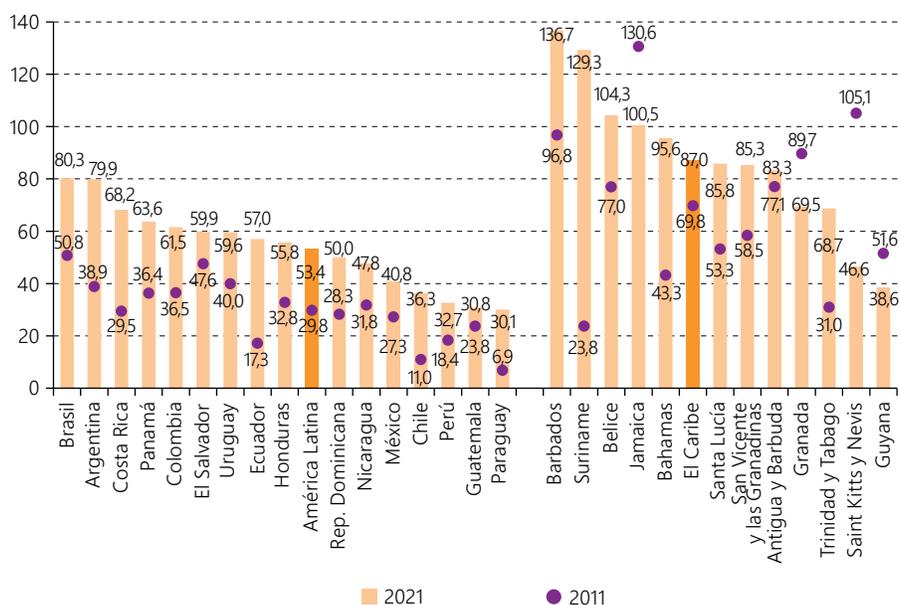
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL.

Nota: Todas las cifras corresponden al gobierno central excepto en los casos que se indican a continuación: Argentina, administración pública nacional; Barbados, sector público no financiero; México, sector público federal; Perú, gobierno general, y Saint Kitts y Nevis, gobierno federal. El promedio calculado para el Caribe (12 países) incluye a Surinam, si bien no se presenta el caso individual dentro del gráfico por mostrar valores atípicos que distorsionarían la imagen general.

Por otro lado, los niveles de endeudamiento, si bien parecen haberse estabilizado, se mantienen en niveles históricamente elevados y exigen una adecuada atención para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. En promedio, los niveles registrados en 2021 (gráfico 9) resultan apenas inferiores a los del año anterior (véase el gráfico 7 en la sección 2.1) que, como se señaló anteriormente, fueron muy superiores a los previos a la emergencia por COVID-19 (véanse los gráficos 2 y 4 en la sección 1.2). Pero, tomando como base de comparación los niveles registrados a la salida de la crisis de fines de la primera década de este siglo, en América Latina, la deuda pública de los gobiernos centrales como porcentaje del producto creció 23,6 puntos porcentuales en la década que va desde 2011 a 2021, alcanzando, en promedio, 53,4% del PIB (gráfico 9). Todos los países de la región aumentaron su nivel de deuda en el período, destacándose los casos de Brasil y Argentina, que alcanzaron niveles de 80,3% y 79,9% del PIB, respectivamente. También en el Caribe se registran niveles de endeudamiento elevados. En 2021 se ubican en torno al 87% del PIB, en promedio, luego de haberse incrementado 17,2 puntos porcentuales del producto desde 2011. El incremento de las tasas de interés internacionales, impulsado por las autoridades monetarias en países desarrollados en respuesta a la aceleración de la inflación, ha derivado en incrementos en el peso de la deuda a la vez que reduce el acceso al financiamiento externo para los países de la región.

**Gráfico 9**  
**Nivel de la deuda pública bruta del gobierno central en países seleccionados**  
**de América Latina y el Caribe, años 2021 y 2011**

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales recopiladas por CEPAL.

Nota: Todas las cifras se refieren al gobierno central, excepto por los casos de Brasil (gobierno general) y de Guyana (sector público).

En ese sentido y de cara al futuro, un menor espacio fiscal y las restricciones (desiguales) en el acceso al financiamiento externo, respecto de la situación previa a la pandemia, actúan como fuertes obstáculos para desarrollar una necesaria política fiscal activa, que favorezca la expansión de la inversión (que se encuentra estancada) y contribuya al cierre de las persistentes desigualdades socioeconómicas (CEPAL, 2022).

La transparencia y la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas vuelven a adquirir una relevancia preponderante para los países de América Latina y el Caribe, no sólo por sus repercusiones fiscales y macroeconómicas sino también por sus efectos reputacionales en la percepción social de los sistemas democráticos y del Estado como promotor del bienestar general. En ese contexto, el debate acerca del funcionamiento de las reglas fiscales —y del marco fiscal en conjunto— ha vuelto a adquirir gran importancia en toda la región. En esta sección se presenta una serie de recomendaciones y reflexiones que surgen de lo estudiado y pueden ser de utilidad para la reformulación necesaria de estos instrumentos en los diferentes países.

A lo largo de los dos últimos años se ha podido comprobar que la pandemia de COVID-19 propició diversas modificaciones y adaptaciones de las reglas fiscales preexistentes con distintos alcances y profundidad. Frente al agudo deterioro de las cuentas públicas durante 2020, algunos países apelaron a una extensión de los plazos estipulados para alcanzar distintos objetivos cuantitativos de referencia, particularmente en cuanto a los niveles de deuda compatibles con un enfoque de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo (Bahamas, Jamaica y Ecuador han sido ejemplos de países que optaron por esta estrategia). Otros países, en cambio, recurrieron a diversas modificaciones paramétricas sobre las metas fiscales de mediano plazo (Honduras) o bien sobre aspectos técnicos de la metodología para su cálculo (como en el caso del “techo de gasto” en Brasil). También se registraron casos de países donde, de cara a la inexorable consolidación fiscal que tendrá lugar en los próximos años, se avanzó concretamente en la reformulación de las reglas fiscales preexistentes (Colombia) o en la implementación de nuevas reglas y otros instrumentos que hacen a la institucionalidad fiscal (como en Uruguay a mediados de 2020 y en algunos países del Caribe Oriental como Antigua y Barbuda y Dominica, ambos durante 2021).

En 2022, varios de los países de la región volvieron a poner en vigor sus respectivas reglas. Algunos ya lo han concretado mientras que otros tantos lo han diferido unos años, lo cual se ve reflejado en el propio proceso presupuestario de cada uno de ellos. En algunos casos, como el de Chile, se ha avanzado con la presentación de proyectos para el perfeccionamiento de las reglas fiscales vigentes.

En el actual contexto —y así como ocurriera en el pasado durante otros períodos de elevada incertidumbre económica como en 2008-2009—, el debate que se está gestando a lo largo de América Latina y el Caribe remite a la tradicional discusión acerca del grado de flexibilidad que debe tener la política fiscal, la cual adquiere una especial pertinencia en el caso de eventos extraordinarios con potenciales impactos fiscales y económicos. La activación de cláusulas de escape para permitir desviaciones temporales de las reglas fiscales, tal como se ha comprobado en varios de los casos analizados, ha mostrado la importancia de buscar un equilibrio entre el corto y el largo plazo, con un procedimiento transparente que se halle en línea con los objetivos generales de la política económica.

Una vez superada esta emergencia quedará abierta la posibilidad de volver a la situación previa a la pandemia o, en cambio, de aprovechar la singular oportunidad para encarar una reformulación de la institucionalidad fiscal vigente a la luz de las nuevas experiencias. Se debe tener en cuenta que no existe un diseño único y universalmente virtuoso en materia de reglas fiscales, ni se debería pretender la determinación de valores cuantitativos estándar como, por ejemplo, un nivel “seguro” de deuda pública para algún conjunto de países seleccionados (Blanchard, 2022). Sin embargo, a partir del estudio de las experiencias recientes, ha sido factible identificar una serie de lecciones generales que podrían ser de utilidad para los países de la región en la consolidación de marcos fiscales más resilientes, que contribuyan a estabilizar los ciclos económicos futuros y, a la vez, permitan soportar diversos choques imprevistos y sus profundas consecuencias socioeconómicas.

Las recomendaciones a presentar tienen como objetivos i) mejorar el diseño e implementación de las reglas, ii) considerar su articulación con algunos rasgos de los marcos fiscales prevalecientes en cada caso particular y iii) complementar y apuntalar los propios procesos de reforma en el nuevo contexto doméstico e internacional. El diagrama 3 introduce una serie de elementos que podrían ser considerados en estas dimensiones, los cuales serán explicados con mayor detalle a continuación.

**Diagrama 3**  
Marco de referencia para la reformulación de las reglas fiscales en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia.

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

1. **Delimitar y balancear los objetivos de las múltiples reglas fiscales:** toda regla fiscal debería apuntar a ser congruente con principios tales como el mantenimiento de un nivel sostenible de la deuda pública, el manejo prudente de diversos riesgos fiscales, la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento inclusivo y la equidad intergeneracional. Sin embargo, las reglas no pueden ser el centro de la política fiscal. Sus objetivos deben estar equilibrados respecto de las funciones asignativa y distributiva de la política fiscal. Los mecanismos institucionales por los que se decide la asignación de los recursos públicos (permanentes o transitorios) deberían ser respetados, en la medida en que no se vea afectada la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Además, no debe perderse de vista que ninguna regla fiscal por sí sola es capaz de responder eficazmente a todos los objetivos en simultáneo. Es por ello que, ante la inexistencia de una regla ideal, cada país deberá decidir la combinación y el diseño más conveniente para atender sus necesidades.
2. **Definir con precisión el agregado fiscal a ser regulado:** llegado el momento de redefinir el agregado fiscal para tener en cuenta como objetivo de las reglas, si bien ello depende de la percepción que cada sociedad tenga de los aspectos más críticos de su política fiscal, se deberían considerar aquellas reglas que pongan el acento en el equilibrio fiscal —de ser factible y conveniente, con la inclusión de ajustes por el ciclo económico— y en la sostenibilidad de la deuda pública. Las restricciones sobre otros agregados y su composición pueden servir como guías operacionales en el corto plazo, aunque dependen de la necesidad y oportunidad de diversas políticas de reforma sectorial. Más aún, los límites sobre los niveles de gasto público (en sus diferentes agregados) parecen tener más que ver con una visión particular sobre la presencia estatal en las economías que con la propia sostenibilidad de las cuentas públicas. Adicionalmente, se debe poner mucha atención en el grado de precisión técnica en la definición de los agregados seleccionados que quedarían sujetos a una determinada regla fiscal, especialmente a fin de minimizar el espacio para ciertas prácticas de “contabilidad creativa” por parte de los gobiernos, que podrían erosionar su credibilidad y su capacidad como guías de la política fiscal.
3. **Priorizar la simplicidad, claridad y transparencia de las reglas:** con el objeto de permitir un adecuado seguimiento de lo regulado y sus consecuencias, es recomendable que las reglas incorporadas o reformuladas sean simples y que los indicadores que permiten su seguimiento sean definidos con precisión y gocen de conocimiento público. Además, resulta imprescindible mantener y reforzar los mecanismos que aseguren la transparencia en las acciones públicas y su apropiada rendición de cuentas bajo cualquier circunstancia. Las situaciones de excepción no pueden servir de excusa para limitar el conocimiento y la difusión de la situación fiscal. De hecho, la experiencia reciente en varios países de la región con portales digitales de transparencia, a través de los cuales se puso a disposición de la ciudadanía la información detallada sobre el destino y uso de los recursos públicos dirigidos específicamente a mitigar los impactos de la pandemia, debería tomarse como un modelo a seguir para la ejecución presupuestaria en su totalidad, para el manejo de la deuda pública y para monitorear el cumplimiento de las reglas fiscales.
4. **Especificar las cláusulas de escape y los senderos de restablecimiento de las reglas:** se ha visto una amplia variedad de cláusulas de escape en las reglas de la región e incluso casos en los que éstas no han sido definidas. Resulta deseable que siempre que exista una regla también se regule —con una apropiada base legal— su excepción de manera explícita y amplia, estipulando las circunstancias bajo las cuales los desvíos respecto de las metas fiscales son permitidos y la forma en la que las cláusulas pueden ser efectivamente activadas. Especial importancia adquiere este aspecto en el caso de los países del Caribe, que tienen una exposición relativamente mayor a una serie de desastres naturales recurrentes. Si bien se ha confirmado, especialmente con la pandemia de COVID-19, que la duración de esa excepción es difícil de predecir, también resulta conveniente establecer los mecanismos institucionales que deberían considerarse en cada caso para la definición del sendero de retorno al cumplimiento de las reglas. Allí se debería especificar un horizonte temporal y la magnitud de las correcciones fiscales (ya sean éstas para compensar los desvíos o para retornar a las reglas de manera gradual).

### Articulación y funcionamiento de las reglas dentro de marcos fiscales resilientes

5. **Considerar las rigideces fiscales preexistentes:** la existencia de restricciones a la asignación de recursos públicos establecidas por alguna normativa específica, definidas (o no) por un plazo determinado, puede dar origen a rigideces fiscales de distinta índole en los presupuestos de los distintos países (por ejemplo, cuando se fija un determinado nivel de gasto en alguna finalidad, ya sea en valores o como proporción del PIB). En varios casos, estas rigideces podrían responder a diversos factores de economía política, como el poder de presión de algunos sectores de la sociedad que buscan obtener un beneficio particular o quedar al margen de las restricciones propias de la política fiscal (como aquellas que se derivan del sistema tributario). Resulta claro que la proliferación de estas situaciones puede poner en riesgo el cumplimiento de las reglas y la programación fiscal de mediano plazo. En otros casos, esas rigideces sí podrían tener una justificación ciertamente atendible, en especial cuando son la respuesta a una emergencia, a la asignación que responde al principio de beneficio o a la utilización de recursos extraordinarios con un fin acordado a través de los mecanismos institucionales preexistentes en cada país. Para ello es necesario articular, por ejemplo, las reglas de topes máximos sobre ingresos excedentes con los pisos mínimos en materia de gasto social, orientados a consolidar la universalización de los sistemas de protección social y su sostenibilidad financiera. En la mayoría de los países, este tipo de discusión será importante para la atención de sectores especialmente perjudicados durante la crisis.
6. **Asegurar la coherencia entre las reglas fiscales y la utilización de fondos soberanos:** en varios países de la región los fondos soberanos han viabilizado el financiamiento de amplios programas de mitigación de los efectos de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia. Dado que forman parte de la institucionalidad fiscal de los países, estos instrumentos tienen reglamentos explícitos para su conformación y administración y, en ese sentido, suelen estar vinculados con las principales reglas fiscales plasmadas en la legislación. Así como las reglas deben definir claramente sus cláusulas de escape, la normativa de estos fondos debe determinar con claridad su destino y las circunstancias de excepción. De allí que una revisión del diseño de las reglas fiscales debería plantear, en los casos que corresponda, una discusión acerca de la potencialidad de los fondos soberanos en cada país, no sólo como instrumentos de ahorro y estabilización macroeconómica, sino también como parte de políticas de desarrollo sostenible de más largo plazo. Ello puede implicar una reorientación de las aplicaciones canalizadas a través de los mismos, desde inversiones tradicionales en infraestructura para potenciar la explotación de recursos naturales altamente contaminantes (hidrocarburos y minerales) hacia proyectos relacionados con el desarrollo de energías renovables y nuevas tecnologías energéticas a fin de considerar los riesgos y las oportunidades relacionadas con el medio ambiente<sup>45</sup>.
7. **Articular las reglas fiscales con la programación de mediano plazo:** las reglas fiscales no pueden ser consideradas de manera independiente de otros instrumentos ordenadores de la política fiscal como los presupuestos plurianuales y los marcos fiscales de mediano plazo. Estos instrumentos aportan credibilidad a la política fiscal buscando que las cuentas fiscales sean más predecibles. Para ello, los parámetros de las propias reglas, si bien se definen para un solo período específico, pueden calibrarse con un plazo de proyección estadística de varios períodos fiscales (por ejemplo, cinco años o más, con revisiones periódicas que reduzcan distorsiones provenientes de los ciclos políticos). En ese sentido se destacan algunos casos, como los de Panamá o Perú, donde se incorporaron reglas fiscales adicionales para limitar la discrecionalidad y los desbordes de las erogaciones durante los meses previos a las elecciones generales. Además, para garantizar un adecuado funcionamiento de las reglas fiscales, podría incluirse la construcción de una matriz de indicadores de sostenibilidad fiscal que funcionen como “alertas tempranas” en caso de presentarse desvíos significativos del sendero macrofiscal establecido para el

<sup>45</sup> Sin embargo, debe reconocerse la existencia de un conflicto de intereses en la propia naturaleza de los fondos soberanos de la región, dado que el valor del capital acumulado depende de la rentabilidad obtenida en la comercialización de productos energéticos altamente contaminantes a distintos países importadores y ello desalienta la orientación de sus inversiones hacia empresas alineadas con la sostenibilidad ambiental que se aparten de los negocios con altas emisiones contaminantes.

mediano plazo. Esto contribuiría a la detección de riesgos de incumplimiento en las reglas vigentes y brindaría la posibilidad de anticipar la necesidad de eventuales ajustes técnicos en las mismas para mantener su compatibilidad con la programación de mediano plazo.

8. **Fortalecer el papel de los Consejos Fiscales Independientes:** una institucionalidad fiscal robusta debe contar con instrumentos de monitoreo y/o seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales de modo tal de garantizar un adecuado funcionamiento y evaluar la coherencia del marco fiscal y presupuestario con dichas reglas. El establecimiento de Consejos Fiscales Independientes (CFI) resulta una práctica valiosa en los países de la región y ya son diez los que cuentan con este tipo de instituciones. A nivel internacional los CFI desempeñaron un importante papel durante la pandemia, i) analizando su impacto económico, ii) monitoreando el uso de cláusulas de escape y iii) determinando el costo fiscal de las medidas de mitigación (Davoodi et al., 2022b). El fortalecimiento de los CFI debería apuntalar su capacidad técnica, favoreciendo su integración con expertos destacados y con ciertas garantías legales que protejan su independencia y la objetividad de sus recomendaciones y proyecciones fiscales respecto de los ciclos políticos y distintos grupos de presión.

### Reformas complementarias dentro del nuevo contexto doméstico e internacional

9. **Cuidar la transición y apuntalar las reglas a partir del consenso y el compromiso político:** como en cualquier definición de reforma en las políticas públicas, los cambios que resulten pertinentes introducir en cada caso no pueden hacerse de manera abrupta. Debe ponerse especial atención a las medidas que ordenen la transición hasta alcanzar la meta buscada para evitar efectos adversos. Esto facilitaría una implementación gradual de las reglas, su establecimiento con carácter permanente y, a la vez, un monitoreo constante para perfeccionar su diseño técnico de manera incremental. Asimismo, resulta fundamental que las reformas de las reglas y el marco fiscal en su conjunto surjan como producto de consensos y acuerdos políticos cuyos horizontes vayan más allá de los tiempos electorales. Sólo con un compromiso político amplio acerca de la utilidad de las reglas fiscales y la importancia que reviste su cumplimiento, sería factible consolidar la credibilidad del marco institucional y de la política fiscal en el mediano plazo.
10. **Complementar con reformas para fortalecer el nivel y la estructura de los ingresos fiscales:** la introducción de reglas fiscales lleva implícita la idea de asegurar un nivel adecuado y suficiente de recursos fiscales que garanticen el financiamiento público. Con demandas crecientes de gasto público durante el último decenio, intensificadas por la pandemia de COVID-19, las futuras reglas fiscales requerirán de un sólido impulso a los esquemas de ingresos fiscales de los países de la región. A la luz de una serie de debilidades estructurales y reconociendo la diversidad de situaciones en la región, resulta clave apuntalar la recaudación tributaria y su administración, reduciendo los niveles de evasión y el elevado costo fiscal de los gastos tributarios vigentes. No sólo en términos de nivel sino también de estructura tributaria, serán necesarios mayores esfuerzos en el fortalecimiento de la imposición directa —tanto sobre los ingresos como sobre los patrimonios— para sacar provecho de sus potenciales efectos redistributivos, así como también para consolidar la presencia de estos “amortiguadores fiscales” (y su impacto estabilizador) frente a nuevos sucesos inesperados, reforzando la resiliencia de los marcos fiscales en los países de la región<sup>46</sup>. Las futuras reformas tributarias deberían servir, además, para incrementar y consolidar el rendimiento de ciertos instrumentos fiscales tradicionales como el Impuesto al Valor Agregado o las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social, así como también para explorar la potencialidad de nuevas herramientas generadoras de ingresos públicos como los tributos medioambientales o los impuestos selectivos que recaen sobre determinados productos cuyo consumo resulta nocivo en términos de la salud pública.

<sup>46</sup> Según pudo comprobarse en las cifras oficiales, el Impuesto sobre la Renta y algunos tributos patrimoniales (junto con el Impuesto al Valor Agregado) fueron los instrumentos tributarios que mejor soportaron el impacto contractivo de la crisis durante el período fiscal 2020 y, a la vez, los que más rápido evidenciaron una gradual recuperación en sus niveles recaudatorios respecto de la situación previa a la pandemia de COVID-19. Para un análisis más detallado, véase el trabajo de Díaz de Sarralde et al. (2021).

11. **Proteger el gasto social y la inversión pública en los períodos de consolidación fiscal:** ante la profundidad de los impactos fiscales y económicos de la pandemia, la mayoría de los países deberán abordar procesos de consolidación fiscal tendientes a restaurar un sendero sostenible para las cuentas públicas en los años venideros. Sin embargo, para llevar a cabo con éxito esta planificación —en la que los marcos fiscales de mediano plazo desempeñan un papel central— se deberán priorizar determinados componentes centrales de la política fiscal como el gasto público social (por su efecto multiplicador e igualador en las economías de la región) y la inversión pública. En cuanto a esta última, la cual ha sido la variable de ajuste durante la última década, su “protección” debería apuntar a mantener o incrementar el porcentaje de participación relativa de la inversión pública dentro del gasto total, con el objeto de sostener una visión estratégica en varios países de la región con importantes brechas de infraestructura. Esto incluye soluciones resilientes en el caso de los países del Caribe y Centroamérica, que se encuentran relativamente más expuestos a los efectos de ciertos fenómenos climáticos extremos. En relación con las reglas fiscales, podría considerarse la posibilidad de excluir las inversiones públicas de las reglas de gasto (o de los objetivos de equilibrio presupuestario, la llamada “regla de oro”) con el fin de evitar que sean, como suele ocurrir, las primeras afectadas por los recortes de gastos en las épocas de crisis (Ardanaz et al., 2021). Sin embargo, este tratamiento preferencial deberá ser evaluado en cada caso en particular, siendo recomendable sólo bajo ciertas condiciones especiales donde i) la sostenibilidad fiscal encuentre su base en una regla de deuda pública; ii) las inversiones se canalicen a través de sistemas sólidos de selección y evaluación de proyectos; y iii) la normativa contable sea eficaz a la hora de evitar la clasificación indebida de los gastos corrientes como inversiones.
12. **Retomar y compatibilizar con los lineamientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible:** al momento de avanzar en la elección y el diseño específico de las reglas fiscales en el futuro, los países de América Latina y el Caribe deberían retomar y profundizar los lineamientos que componen la Agenda 2030 como guía de referencia para la articulación de diversas políticas públicas, compatibilizando las distintas reglas y otros elementos de los marcos fiscales con varios de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Por ejemplo, los fondos soberanos podrían abordar el financiamiento de empresas cuya actividad contribuya a la generación de energía asequible y no contaminante (ODS 7), la buena salud y el bienestar (ODS 3), una educación de calidad (ODS 4), el acceso al agua potable y el saneamiento (ODS 6), los procesos de innovación y soluciones de infraestructura más sostenibles (ODS 9). Además, la reformulación de las reglas fiscales requerirá fortalecer la movilización de recursos internos y mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales que viabilicen el cumplimiento efectivo de los múltiples objetivos (en línea con la meta 1 del ODS 17). Esto, a su vez, debería ajustarse a la construcción de sistemas tributarios más progresivos (a partir del fortalecimiento de la tributación directa, como fue señalado más arriba), que contribuyan a reducir o, al menos no agraven, las desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la mayoría de los países de la región (meta 4 del ODS 10). También tendrán que ser compatibles con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y la coordinación de políticas orientadas a fomentar el financiamiento y el alivio de la deuda en los países en desarrollo de la región (en sintonía con la meta 4 del ODS 17).

Por último, si bien la discusión precedente se refiere a los variados modos en los que se tuvieron que flexibilizar las reglas fiscales existentes para hacer frente a determinados episodios agudos, no debe dejar de considerarse la eventual restricción que las mismas pueden significar para la resolución de problemas crónicos, dependiendo de la manera en que sean formuladas. Restricciones estrictas sobre diversos agregados fiscales diferentes al resultado, sumados a la existencia de importantes rigideces (no siempre justificadas) en los presupuestos, pueden limitar la capacidad de manejo de la política fiscal por parte de las autoridades.

En la medida en que los países puedan volver a un sendero de crecimiento sostenido de mediano plazo, consolidando su posición fiscal, el constante dilema entre reglas y discrecionalidad podrá ser relajado. De no ser así, las reglas fiscales pueden llegar a presionar para que la labor presupuestaria termine

convirtiéndose en un ejercicio artesanal donde sólo se acomodan las piezas existentes, perpetuando gastos ineficientes o tratamientos especiales inequitativos, limitando la posibilidad de garantizar la provisión de bienes y servicios públicos con un enfoque solidario, y, en definitiva, postergando reformas estructurales necesarias en las diferentes políticas públicas.

En cambio, si se establecen reglas fiscales que resulten consistentes con una programación macrofiscal de mediano plazo sería factible apoyar la redefinición de prioridades dentro de los presupuestos públicos que se negocian, acuerdan y votan en los Congresos. 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 de transferencias e inversión con alto rendimiento económico, social y ambiental. En suma, a través de la reformulación y el perfeccionamiento de las reglas fiscales, se trata de fortalecer y 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.



## Bibliografía

- Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A., y J. Puig (2021), "Growth-Friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design", IDB Working Paper Series N° IDB-WP-1083, Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Barreix, A. y F. Corrales —editores— (2019), Reglas fiscales resilientes en América Latina, División de Gestión Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC.
- Blanchard, O. (2022), "Cómo decidir cuándo la deuda se torna peligrosa", Finanzas & Desarrollo, Marzo (Replantear la Política Fiscal), pp. 8-9, Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- Blanco, A., Capapé, J., Dixon, A., Liu, I., Gupta, G., Menzemer, M., Rose, P., & Schena, P.J. (2021), Sovereign Wealth Funds 2020: Fighting the Pandemic, Embracing Change, Sovereign Wealth Research-IE Center for the Governance of Change & ICEX-Invest in Spain, Madrid.
- Blöndal, J. (2003), "Accrual accounting and budgeting: key issues and recent development", OECD Journal on Budgeting-Vol. 3, No. 1, Paris.
- Bonomo, M., Frischtak, C.R., Ribeiro, P. (2021), "Public Investment and Fiscal Crisis in Brazil: Finding Culprits and Solutions", IDB Working Paper Series 1185, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buchanan, J. y R. Wagner (1977), Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, Academic Press, N. York.
- Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., Díaz, F., Kim, Y., Lledó, V., & Wingender, P. (2018), Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. Staff Discussion Note SDN/18/04. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(2022), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021, (LC/PUB.2021/5-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2021a), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021, (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1) Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2021b), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19, (LC/PUB.2022/1-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2014), Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Documentos de Proyectos (LC/W.633), Santiago de Chile.
- CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria) (2021), Implicaciones del Paquete Económico 2022, Ciudad de México.
- CFA (Consejo Fiscal Autónomo de Chile) (2021), Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección, Informe Técnico del CFA N° 3, Santiago de Chile.

- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., García-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, R., y Pillai, S. (2022a), *Fiscal Rules Dataset*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- \_\_\_\_\_. (2022b), *Fiscal Rules and Fiscal Councils. Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*. Working Paper WP/22/11. Washington DC: FMI.
- Díaz de Sarralde, S., Morán, D., López, J. y Maldonado, G. (2021), *Reporte de Recaudación COVID-19 (RRC) Año 2020*; Ciudad de Panamá: CIAT.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2022), *Informe de Finanzas Públicas. Cuarto Trimestre 2021*, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2022), *Argentina: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*; March 3, 2022, Washington DC: FMI.
- \_\_\_\_\_. (2021a), *Honduras: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement under the Standby Credit Facility, Requests for Augmentation of Access, Extension and Rephasing of the Arrangements, and Waivers of Non-observance of Performance Criteria*, IMF Country Report No. 21/207, Washington DC: FMI.
- \_\_\_\_\_. (2021b), *Mexico: 2021 Article IV Consultation - Press Release and Staff Report*, IMF Country Report No. 21/240, Washington DC: FMI.
- \_\_\_\_\_. (2021c), *Panama: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director of Panama*, IMF Country Report No. 21/173, Washington DC: FMI.
- \_\_\_\_\_. (2021d), *Ecuador: 2021 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report*, IMF Country Report No. 21/228, Washington DC: FMI.
- Gbohoui, W. y Medas, P. (2020); *Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- Grembi, V. y Manoel, A. (2012); "Fiscal rules for subnational governments? Evidence from Latin America", en: Brosio, G. y Jiménez, J. —editores—, *Decentralization and Reform in Latin America*, p. 355-409, Edward Elgar Publishing.
- Jiménez, J. P., Letelier, L., Ruelas, I., Bonet-Morón, J. (2021), "Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID", *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*, Banco de la República, Cartagena, Colombia.
- Kopits, G. (1999), "Experiencia internacional con reglas macrofiscales", *Seminario: Reglas Macro Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales*, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Martner, R. (2003), "Lecciones de las experiencias recientes en el diseño de reglas macrofiscales", en *ILPES Serie Seminarios y Conferencias 28*, (LC/L.1948-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- Martner, R. —editor— (2008), "Planificar y presupuestar en América Latina", *Serie Seminarios Conferencias 51*, (LC/L.2859-P), ILPES, Santiago de Chile.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú) (2021a), *Reporte Fiscal Trimestral: Seguimiento de las Reglas Macroeconómicas*. Cuarto Trimestre de 2020, Lima: MEF.
- Ministerio de Economía de Argentina (2022), *Resultado fiscal-Diciembre 2021*, Argentina, 20 de enero. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/resultado-fiscal-diciembre-2021>.
- \_\_\_\_\_. (2021a), *Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2020*, Lima: MEF.
- \_\_\_\_\_. (2021b), *Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025*, Lima: MEF.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2021a); *Informe Final sobre el cumplimiento del Artículo 11, Título IV Ley 9635, por las entidades y órganos del Sector Público No Financiero, al 31 de diciembre de 2020*, Dirección General de Presupuesto Nacional, Costa Rica, marzo.
- \_\_\_\_\_. (2021b), *Marco fiscal de mediano plazo 2021-2025 para el Gobierno Central*, San José.
- \_\_\_\_\_. (2021c), *Despacho del Ministro DM-0238-2021*, San José, 23 de marzo. [https://www.hacienda.go.cr/docs/605ec41b2dd1b\\_DM-0238-2021%20Regla%20fiscal%20Formulacion%202022.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/605ec41b2dd1b_DM-0238-2021%20Regla%20fiscal%20Formulacion%202022.pdf).
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2022), *Informe Preliminar de Gestión de las Finanzas Públicas. Al mes de diciembre de 2021*, San Salvador.
- Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina y A. Weber (2012), "Fiscal Rules in Response for The Crisis – Toward A "Next-Generation" Rules. A New Data Set", *Documento de trabajo 12-187*, Washington DC: FMI.
- Secretaría del Tesoro Nacional (2022), *Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. 3º Quadrimestre 2021*, Brasília: Ministerio de Hacienda.
- \_\_\_\_\_. (2021), *Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. 3º Quadrimestre 2020*, Brasília: Ministerio de Hacienda.

- SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras) (2021a), Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2022-2025; Tegucigalpa, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2021b), Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del 2020 en línea con la Cláusula de Excepción (decreto 177-2020) al cierre de 2020; Tegucigalpa, marzo.
- Ter-Minassian, T. (2021), "Strengthening the Institutional Fiscal Framework in the Caribbean", en: Schwartz, M.J. & Beuermann, D.W. (2021) —editors—, Economic Institutions for a Resilient Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.: BID, pp. 187-240.
- Vammale, C. y Bambalaite, I. (2021), "Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details", OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 35, París, Marzo.



## Anexo

## Anexo 1

### Anexo normativo sobre reglas fiscales en la región

**Cuadro A1**  
Principales normas legales sobre reglas fiscales en los países de América Latina y el Caribe

Países	Año <sup>a</sup>	Norma
Antigua y Barbuda	2021	Ley de Presupuesto 2021 y Estrategia Fiscal de Mediano Plazo 2021-2023
Argentina	2004	Ley 25 917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal
	2008	Ley 27 428 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno
Bahamas	2018	Ley de Responsabilidad Fiscal
Brasil	2001	Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF - Ley Complementaria Nº 101)
	2001	Resoluciones 40 y 43 del Senado Federal
	2007	Resolución 48 del Senado Federal
	2009	Resolución 41 del Senado Federal
	2016	Enmienda Constitucional Nº 95 (Nuevo Régimen Fiscal)
	2021	Enmienda Constitucional Nº 109
Chile	2006	Ley 20128 de Responsabilidad Fiscal
Colombia	2003	Ley 819 de Responsabilidad Fiscal Territorial
	2011	Ley 1473 de Regla Fiscal
Costa Rica	2018	Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
Dominica	2021	Ley de Responsabilidad Fiscal
Ecuador	2010	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
	2018	Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal
El Salvador	2016	Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social
Granada	2015	Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto 29/2015)
Honduras	2016	Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto Legislativo 25-2016)
Jamaica	2014	Ley de Administración Financiera y Auditoría (Enmienda)
	2014	Ley de Gestión y Responsabilidad de los Organismos Públicos (Enmienda)
México	2006	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
	2014	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
Panamá	2008	Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal (y modificaciones Ley 51-2018, Ley 102-2019 y Ley 185-2020)
Paraguay	2013	Ley 5098 de Responsabilidad Fiscal
Perú	2016	Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público no Financiero (Decreto Legislativo 1276)
	2016	Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Decreto Legislativo 1275)
Uruguay	2006	Ley 17947 sobre Endeudamiento Interno
	2020	Ley de Urgente Consideración 19889
	2020	Ley 19924 de Presupuesto Nacional 2020-2024

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación de cada país.

<sup>a</sup> Se refiere al año en que se implementó por primera vez, admitiendo posibles reformas en años posteriores.

Las reglas fiscales se consideran restricciones formales al comportamiento de la política fiscal a través de límites numéricos sobre diferentes agregados fiscales. Cuando comenzaron a sentirse los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la economía, casi todos los países de América Latina contaban con algún tipo de regla fiscal.

Las medidas fiscales expansivas adoptadas para atenuar los impactos de la pandemia forzaron a los países que contaban con una regla a revisar sus límites cuantitativos, apelando a la utilización de cláusulas de escape incluidas en las reglas fiscales vigentes, a la suspensión temporal de la aplicación efectiva de las reglas fiscales o bien a la revisión de los objetivos fiscales, manteniendo las reglas y el marco fiscal vigente, entre otras medidas.

A partir del estudio de las experiencias recientes, en el presente documento se plantean una serie de recomendaciones que podrían ser de utilidad para los países de la región en el desarrollo de marcos fiscales más resilientes, que contribuyan a estabilizar los ciclos económicos futuros y, a la vez, permitan soportar diversos choques imprevistos y sus consecuencias socioeconómicas.