



Reglas Fiscales para el Perú

Por: José Luis Pereyra Ayala.¹

La intención primordial de la aplicación de una regla fiscal es asegurar un comportamiento responsable dentro de una senda que contribuya a la búsqueda de la estabilidad económica. En particular, reglas de carácter numérico están dirigidas a restringir el déficit de una manera explícita, evitando la discrecionalidad del manejo público y por lo tanto la disminución de la tendencia a generar déficit recurrentes debido a factores políticos o problemas coyunturales por los que algún gobierno pudiera atravesar.

La aplicación de una regla cuantitativa favorece la permanencia de políticas estables y consistentes en el largo plazo, reduciendo el riesgo de la aplicación de medidas discrecionales del tipo **caso por caso** que conduzcan a la economía por un sendero poco predecible. Como es de suponer, el debate económico sobre el papel que debe seguir la política económica, sea ésta activa o pasiva, se proyecta hacia la decisión de adoptar reglas o permitir el manejo discrecional, en particular hacia la decisión de lograr confianza y perder discreción o viceversa.

Durante los últimos años la gestión fiscal peruana ha mostrado un comportamiento prudente, con resultados que se pueden apreciar en los principales agregados fiscales. La mejora sustancial de los ingresos, debido a la reforma tributaria iniciada a principios de la década, el manejo cuidadoso de la caja fiscal y una conducta moderada en el manejo del gasto público estabilizándolo alrededor del 14 por ciento del producto, son resultados de una gestión fructífera. Sin embargo, la disciplina fiscal puede verse seriamente afectada por choques externos, desastres naturales o eventos adversos tan destructivos como una gestión pública irresponsable que eche por tierra el esfuerzo de años de dedicada labor.

La mejor forma de mantener un buen desempeño en el largo plazo es institucionalizar el manejo fiscal en general, liberándolo de interferencias exógenas, sean éstas de orden político o económico. Para ello, se requiere un conjunto de normas establecidas con fuerza de ley que contribuyan a continuar con una administración fiscal prudente y eficaz de manera permanente. Sin embargo, la propuesta de un conjunto de reglas fiscales no garantiza necesariamente el logro de un buen desempeño fiscal; es necesario, además, el respaldo de un sólido proceso presupuestal y normas de transparencia que colaboren en la obtención de objetivos claramente estipulados.

La experiencia de países que han impuesto diversos tipos de restricciones fiscales es valiosa a lo largo de los últimos veinte años, y en especial de aquéllos que han dado pasos definitivos hacia la creación de una conciencia fiscal institucionalizada como en el caso de los países de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda, Argentina y Costa Rica, entre otros. A pesar de la variedad de los resultados fiscales, la experiencia mostrada es valiosa en el sentido de analizar los cambios en el manejo fiscal peruano a la luz de la nueva Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.

El trabajo presenta los principales tipos y características de reglas fiscales, así como los últimos aportes teóricos que explican de qué manera restricciones institucionales o metas fiscales específicas afectan los resultados fiscales, tanto en países industrializados como en economías en desarrollo. El capítulo 2 analiza la experiencia de la imposición de reglas en países seleccionados, enfocando el análisis en los efectos de tales imposiciones en la evolución de las principales cuentas fiscales durante los últimos veinte años. El capítulo 3 analiza los cambios en el manejo fiscal peruano bajo la nueva Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal promulgada a fines de 1999. Finalmente, el capítulo 4 muestra algunos comentarios y conclusiones.

¹ M.Sc. en Economía, University of Illinois at Urbana-Champaign. Economista del Departamento de Análisis del Sector Público. El autor agradece los valiosos aportes y comentarios al trabajo realizados por Jorge Estrella y Fernando Vásquez. Las opiniones vertidas en este artículo no representan necesariamente la opinión del BCRP.



1. Aspectos teóricos sobre la introducción de una regla fiscal

Este capítulo presenta definiciones y aspectos teóricos relacionados con la aplicación de reglas fiscales y normas de transparencia y su efecto sobre el desempeño fiscal. Una regla fiscal representa una restricción permanente, definida como el cumplimiento de un objetivo que generalmente puede ser medido a través de un indicador del desempeño fiscal². La limitación puede ser considerada como una ley, una norma legal o una guía de política que limita la acción discrecional del gobierno y a la vez reduce la incertidumbre macroeconómica, otorgando a los agentes una señal clara y predeterminada de la política fiscal.

Uno de los requisitos fundamentales para que una regla sea cumplida es que ésta sea simple, pues cuanto mayor es el grado de especificidad, mayor será el grado de manipulación por las instituciones públicas³. La aplicación de una regla deberá reflejar con claridad los compromisos institucionales, la medición y el análisis de las cuentas fiscales. Para ello es necesario contar con normas de *transparencia* adecuadas, a fin de hacer de conocimiento público los objetivos y metas del gobierno, así como la estructura de las cuentas públicas. Asimismo, el cumplimiento de normas de transparencia comprende el acceso confiable a la información sobre las intenciones del gobierno en materia fiscal. Las funciones, estructura, cuentas y proyecciones del sector público deberán ser entendibles, normalizadas y comparables con normas internacionales. El Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal adoptado por el Fondo Monetario Internacional en abril de 1998 provee los planteamientos necesarios para el logro de un buen manejo fiscal, condición fundamental para alcanzar estabilidad macroeconómica y crecimiento.

Un buen desempeño público no sólo deberá estar respaldado por normas de transparencia como las descritos líneas arriba sino por principios de *responsabilidad* y *predictibilidad*. Responsabilidad, en el sentido de que el gobierno deberá hacerse cargo de la conducción de la política fiscal y ser responsable por ella; es decir, velar fielmente por el cumplimiento de las reglas establecidas bajo responsabilidad explícitamente definida. Del mismo modo, las actividades públicas deberán ser fáciles de predecir y conocidas por todos los agentes a fin de evitar fluctuaciones que comprometan los objetivos establecidos.

El carácter *permanente* de una regla fiscal obedece a que el compromiso institucional generado debe ser sostenido a lo largo del tiempo, independientemente de los cambios de gobierno nacionales o locales⁴. Gran parte de la credibilidad que debe transmitir una regla recae en su intención de ser permanente aunque posteriormente sea abandonada o suspendida.

Otra característica fundamental para el éxito en la aplicación de una regla fiscal es su *cumplimiento obligatorio* y el establecimiento de penalidades en caso de incumplimiento, lo que está vinculado con la credibilidad y el respaldo legal que el marco institucional debe proveer a cualquier regla fiscal. El desempeño de un gobierno deberá estar sujeto al cumplimiento estricto de las normas ya establecidas, bajo sanción. Gobiernos que decidan omitir o vulnerar cualquier regla deberán enfrentar una sanción no solamente política sino en algunos casos penal en contra de los funcionarios responsables⁵.

² Tomado de Kopits y Symansky (1998).

³ Milesi-Ferretti (1997) examina los efectos de la imposición de reglas fiscales como una forma de reducir los desequilibrios presupuestarios. Para el caso italiano, se concluye que una reforma del proceso presupuestal requeriría profundos cambios legislativos.

⁴ El caso de límites o metas bajo programas de ajuste específicos o programas con el FMI no son considerados reglas fiscales.

⁵ En algunos países las sanciones están estipuladas por Ley que van desde la inhabilitación de funcionarios hasta condena penal.



Recuadro 1

Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal: Declaración de Principios

El Fondo Monetario Internacional adoptó el Código que establece los principios generales de transparencia fiscal para lograr una buena administración fiscal. Los principios básicos sobre transparencia son:

- **Definición de funciones y responsabilidades:** Distinción clara de la estructura y funciones del gobierno. Provisión de información confiable sobre las intenciones y proyecciones de política fiscal.
- **Acceso público a la información:** Oportunidad de contar con información detallada, incluyendo la publicación de documentos presupuestarios que contengan apropiadamente cuentas clasificadas del gobierno general y estimados de las actividades cuasifiscales.
- **Transparencia en la preparación, ejecución y publicación:** Plantea un marco administrativo y regulatorio transparente, prácticas de adquisición y empleo abiertas al público, así como un código de conducta para los que trabajan en la administración tributaria.
- **Evaluación independiente que otorgue garantías de integridad:** La información presentada por las autoridades fiscales deberá estar sujeta a una supervisión independiente y pública.

Fuente: *Manual on Fiscal Transparency. FMI (1998)*

Versión electrónica: www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm

La Ley de Solvencia Fiscal argentina, aprobada por el Congreso el 4 de agosto de 1999 y puesta en vigor el 21 de setiembre del mismo año, estipula que, en caso de que los gastos excedan los autorizados por la Ley, la Procuración General de la Nación tomará las acciones legales que establece su Código Penal. Por su parte, el proyecto de Ley de Equilibrio Fiscal brasileño instituye una norma complementaria denominada La Ley Fiscal Criminal, que impondría pena de cárcel de hasta cuatro años a funcionarios que incumplan las normas establecidas en el referido proyecto.

Ventajas y desventajas

Como parte del debate acerca de la imposición de reglas de tipo fiscal, existe de un lado la confianza que un marco legal puede ofrecer a la estabilidad económica y política en el sentido de brindar confiabilidad a los agentes económicos sobre el futuro del manejo presupuestal y del accionar público en general, restringiendo las acciones de gobiernos que pudieran desembocar en abultados déficit fiscales o exagerado endeudamiento, causando un beneficio pasajero pero perjudicando a generaciones futuras.

Por otro lado, la imposición de una regla pudiera limitar la acción de los estabilizadores automáticos encargados de las correcciones en los agregados fiscales o aún más allá, una restricción cuantitativa durante un periodo de tiempo largo no dejaría mucho campo de acción al manejo de política, por ejemplo ante choques externos.

Sin embargo, a nuestro parecer, la respuesta última sobre el beneficio de la aplicación de una regla fiscal, cualquiera que sea su forma, deberá buscar la estabilidad en el mediano plazo sin desmedro del accionar de política; es decir, buscar el *perfect mix* que genere beneficios a lo largo del tiempo, labor que por cierto no es una tarea fácil.

Tipos de Reglas Fiscales

Existe una gran variedad de reglas fiscales que, en su mayoría, representan límites cuantitativos para algunos indicadores de eficiencia fiscal. Dentro de los principales tipos de reglas podemos mencionar aquellas que limitan el nivel del déficit, reglas de presupuesto balanceado, restricciones al financiamiento del déficit y endeudamiento



público, entre otras. El Recuadro 2 agrupa las principales reglas utilizadas por la mayoría de los países que siguen normas fiscales establecidas. En el siguiente capítulo se presentarán los principales tipos de reglas que han sido utilizados por algunos países.

Reglas de Presupuesto Balanceado

Una de las reglas fiscales que ha sido más comúnmente utilizada es la que busca el equilibrio entre los ingresos y gastos del gobierno, el cual puede medirse en términos de corto o largo plazo. Respecto al corto plazo, el *balance en cuenta corriente* refleja el equilibrio anual entre ingresos y gastos que no involucra la compra o venta de activos de capital. Sin embargo, la aplicación de esta *golden rule* enfrenta dos problemas: el primer inconveniente reside en que deberá existir una relación claramente establecida entre los agentes económicos de tal manera que el financiamiento del gasto de capital público sea financiado con ahorros del sector privado sin generar perturbaciones a lo largo del proceso de acumulación.

Recuadro 2

Principales Reglas Fiscales
Reglas de presupuesto balanceado o límites al déficit <ul style="list-style-type: none">• Equilibrio entre ingresos y gastos referidos al corto plazo: equilibrio en cuenta corriente y equilibrio económico.• Equilibrio entre ingresos y gastos estructurales o cíclicamente ajustados.• Límites al déficit del gobierno como porcentaje del PBI.
Reglas de financiamiento <ul style="list-style-type: none">• Se prohíbe el financiamiento interno.• Se prohíbe el financiamiento con recursos del Banco Central o se limita a un porcentaje de los gastos o ingresos del gobierno anterior.
Reglas de Endeudamiento o Reservas <ul style="list-style-type: none">• Límite al <i>stock</i> de pasivos del gobierno como proporción del PBI.• Meta de reservas de fondos contingentes como proporción de los pagos anuales de beneficios previsionales.

Tomado de Kopits y Symansky (1998)

El segundo problema que enfrenta la imposición de esta regla es que, en la práctica, la elección de un balance en cuenta corriente afronta la dificultad de diferenciar claramente entre gastos corrientes y de capital, lo que pudiera dar a las autoridades suficiente discrecionalidad para eludir la regla.

El balance fundado en el *resultado primario* restringe, además del equilibrio en cuenta corriente, los ingresos y gastos de capital, sin incluir el efecto del pago de intereses por endeudamiento correspondiente a periodos anteriores. La importancia de esta regla reside en que se puede evaluar la eficiencia del desempeño fiscal no sólo en el corto plazo, sino también en su vinculación con el proceso de acumulación de largo plazo.

El equilibrio en el *resultado económico* considera un balance primario que sea suficiente para afrontar los pagos de intereses de la deuda generada en el periodo corriente y de periodos anteriores, limitando la posibilidad de generar nueva deuda y, por lo tanto, reducir el acervo de deuda. Asimismo, su aplicación práctica es mucho más viable que la introducción de una regla para el equilibrio corriente.

Una restricción de largo plazo busca limitar la propensión de la autoridad fiscal a incrementar el gasto por desviaciones coyunturales, sin seguir los lineamientos de política de largo plazo. Las principales reglas están asociadas a equilibrios referidos al *balance estructural* o a *presupuestos cíclicamente ajustados* por el ciclo económico. El objetivo es seguir la acción fiscal, independientemente de cuál fuese la etapa del ciclo económico por la que atraviese la economía. Muchos autores han advertido sobre la prociclicidad del gasto público como un



componente perturbador de la estabilidad fiscal. Por ello, el déficit cíclicamente ajustado permitiría aislar el efecto del ciclo, como en el caso de Holanda, que optó por un tope máximo al déficit estructural.

Sin embargo, el cálculo del déficit está asociado a una determinada metodología que pudiera estar sujeta a debate y que dependería de la forma en que los agentes observan la evolución del producto potencial. Obedeciendo al principio de transparencia, esta regla buscaría el establecimiento de un déficit estructural con una metodología claramente definida sobre la base de la evolución y características propias de cada economía.

A lo largo de las últimas décadas las autoridades fiscales han seguido diferentes tipos de límites a los déficit, dependiendo de la finalidad y objetivos de la regla. Por ejemplo, bajo el Tratado de Maastricht, los países miembros de la Comunidad Económica Europea deberán seguir un Plan de Convergencia que requiere la adopción de un nivel de déficit económico del sector público no mayor al 3 por ciento del producto (estipulado para 1997) y, además, deberán acogerse al Acta de Crecimiento y Estabilidad que establece el equilibrio (o déficit cercano al equilibrio) en el mediano plazo.

Con relación a la aplicación de reglas de presupuesto balanceado, los efectos de las restricciones fiscales varían entre países de acuerdo al tamaño y la frecuencia de los déficit presupuestales debido a choques que afectan los ingresos o a coyunturas específicas (como el caso de catástrofes naturales o guerras). Literatura sobre modelos de economía política brinda luces acerca de las relaciones entre el proceso presupuestal y el poder legislativo como por ejemplo la votación para elegir el tamaño del déficit y la distribución del gasto.

Del análisis del presupuesto para los Estados Unidos de América, Inman (1996) destaca cuatro componentes que hacen efectiva la aplicación de una regla de presupuesto balanceado:

1. Especificación del presupuesto balanceado al comienzo o al final del año fiscal. Para el caso de restricciones *ex post*, 36 estados siguen la regla y además prohíben el *roll over* del déficit de un año a otro.
2. Previsión contra el incumplimiento legislativo: 46 estados han establecido reglas de presupuesto balanceado como reglas constitucionales, por lo que su modificación requiere una enmienda constitucional.
3. Mecanismo de obligatoriedad: las reglas son impuestas en última instancia por la corte estatal y su éxito depende de si el acceso a la impugnación es abierto o cerrado, si quien las impone es parte del gobierno, y si las penalidades son económicamente significativas.
4. Procedimiento de enmienda: generalmente, las enmiendas requieren dos tercios de aprobación en la legislatura estatal o mayoría absoluta en referéndum estatal.

Reglas de Financiamiento

Generalmente, una regla de este tipo limita el uso de una fuente de financiamiento, como por ejemplo el otorgado por el Banco Central o por cualquier fuente interna o externa. Además, está usualmente dirigida a un determinado nivel de gobierno, sea éste nacional, central, regional o local.

Algunas variaciones de este tipo de regla abarcan no sólo al gobierno central, sino también al resto del sector público no financiero. En algunos casos otorgan a los bancos centrales cierto grado de discrecionalidad, dependiendo del grado de independencia del Banco.

En el Perú, la Ley Orgánica del Banco Central impone férreas restricciones al financiamiento del Sector Público. En tal sentido, se prohíbe otorgar cualquier tipo de financiamiento al Tesoro Público, salvo a través de la compra de valores emitidos por el Tesoro hasta por cinco por ciento del saldo de la base monetaria del año precedente. Asimismo, la Ley 27212, aprueba la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2000 por fuente de financiamiento y categoría de gasto. La Ley 27210 establece los criterios, fuentes y usos de recursos que permiten lograr el equilibrio financiero del sector público para dicho año, en tanto que las modificaciones y aprobaciones a operaciones de endeudamiento interno se aprueban mediante decreto supremo.



La Ley 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Perú, establece que el Presupuesto del Sector Público para el año 2000 debe estar equilibrado, estando prohibido incluir autorizaciones de gastos sin el financiamiento correspondiente.

Reglas sobre Endeudamiento

El límite al *stock* de la deuda pública como proporción del producto (60 por ciento) es una regla utilizada en el Tratado de Maastricht, en tanto que las autoridades de Nueva Zelanda han establecido un plan de mediano plazo para la reducción del indicador deuda/PBI (fijado en 20 por ciento por el último gobierno). Canadá, por su parte, cumple con requerimientos de reducción de deuda sobre metas específicas y guías más generales⁶. Dentro del régimen estatal estadounidense, casi todos los estados pueden utilizar algún tipo de deuda para cubrir déficit.

Respecto a límites al flujo de deuda, para el caso peruano existe un límite máximo autorizado por Ley. Para el año 2000, la Ley de Endeudamiento del Sector Público (Ley 27211) establece un límite de US\$ 2 900 millones y S/. 2 500 millones para el endeudamiento externo e interno del Gobierno Central y US\$ 100 millones para los gobiernos locales.

Reglas sobre Instituciones Presupuestales

Las llamadas *Budgetary Institutions* comprenden todas las reglas y regulaciones de acuerdo a las cuales el presupuesto público es propuesto, aprobado e implementado. A pesar de que no existe consenso sobre la influencia de tales normas en los resultados fiscales, diversos autores han mostrado evidencia de que las reglas presupuestales son variables relevantes en el desempeño fiscal. Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996) encontraron, para el caso latinoamericano, que procedimientos jerárquicos y normas más exigentes generan menores déficit primarios.

Trabajos similares realizados para Estados Unidos de América y Europa respaldan la influencia de las normas presupuestales en el resultado fiscal⁷. Sin embargo, podría existir un problema de endogeneidad institucional, puesto que las variables presupuestales pudieran no ser consideradas totalmente exógenas o predeterminadas debido a que reflejan las preferencias del electorado o pueden estar altamente relacionadas con una ley determinada que limite los impuestos⁸.

Asimismo, Poterba explica cómo el grado de centralización de la autoridad en el proceso presupuestal (jerárquica y colegiada) influye en la posición fiscal, en tanto que von Hagen (1992) discute la experiencia, dentro de la Comunidad Europea, del grado de transparencia en la preparación, discusión y promulgación de los presupuestos por la legislatura.

Von Hagen (1992) entrevistó a *policy makers* involucrados en el proceso presupuestal de las naciones europeas, construyendo índices de transparencia basados en el número de significancia de las **cuentas especiales** en el presupuesto que no son presentadas en un sólo documento. La OECD (1995) contiene la encuesta sobre detalladas prácticas presupuestales para naciones desarrolladas, pero es poco útil en comparaciones internacionales. Sin embargo, el índice construido por von Hagen puede servir para contrastar resultados entre países, teniendo en cuenta que no todos los indicadores actúan como perfectos sustitutos, pues la suma de un *set* de variables no necesariamente es independiente de los otros.

Harden y von Hagen (1995) utilizan dichos índices para estimar regresiones simples de corte transversal que relacionan la estructura presupuestaria con resultados fiscales tales como los indicadores deuda/PBI y déficit/PBI. Los resultados sugieren que reglas presupuestarias restrictivas están asociadas a bajos déficit presupuestales y reducidos niveles de endeudamiento. Alesina y Perotti (1995) confirman la presencia de efectos fiscales correlacionados con la estructura presupuestal, pues gobiernos de coalición seguirán políticas fiscales más restrictivas que gobiernos de un solo partido.

⁶ Kopits y Symansky (1998).

⁷ Los trabajos realizados por Eichengreen (1992), Alt y Lowry (1994) y Poterba (1994) para los Estados Unidos respaldan los resultados y, además, muestran las diversas reacciones ante choques fiscales.

⁸ Poterba (1996) muestra evidencia de que instituciones presupuestales no pueden ser tomadas como variables exógenas. Posen (1995), por ejemplo, hace referencia a la endogeneidad de la independencia del Banco Central (la que es explicada por el grado de oposición a la inflación), la cual no podría ser considerada como una variable exógena que pudiera explicar, por ejemplo, la tasa de inflación.



Otras Reglas

Reglas como *límites de reservas* fijan un determinado nivel de acumulación de reservas como contingente futuro (generalmente en términos de activos líquidos). Las reservas podrían servir como respaldo ante caídas de precios de productos claves de exportación, como seguro ante agotamiento de recursos naturales o como recurso contingente para el pago de pensionistas.

De acuerdo con Kopits y Symansky (1998) Estados Unidos mantiene estrictas *limitaciones previsionales* para pagos futuros a pensionistas, con reservas equivalentes al 100-150 por ciento de los pagos anuales de beneficios, Canadá mantiene un indicador de reserva/beneficio no menor del 200 por ciento, y en Alemania la reserva de pensiones públicas mantiene por lo menos un mes de beneficios.

En el caso latinoamericano, se ha planteado fondos contingentes como el de Chile, que mantiene un *Fondo de Compensación del Cobre* que acumula reservas producto de sus exportaciones de cobre como una función de la diferencia entre el precio de mediano plazo de referencia (determinado por el promedio móvil de seis años del precio de exportación) y el precio corriente de exportación del cobre y varios otros factores. Si el diferencial fuese negativo, las transferencias serían hechas del fondo de reserva al presupuesto.

Argentina, en su Ley de Solvencia Fiscal, establece un *Fondo de Compensación Anticíclico Fiscal* constituido con el 50 por ciento de los recursos de privatizaciones, los aportes financieros generados por los superávits fiscales de periodos pasados y recursos previamente establecidos del Tesoro hasta alcanzar el 3 por ciento del PBI, que sería utilizado en la reversión del ciclo económico.

2. Experiencias de otros países

Este capítulo muestra la relevancia y los efectos de las reglas fiscales en Estados Unidos de América, Reino Unido, Alemania y países de América Latina. A pesar de que los resultados fiscales son disímiles, la experiencia mostrada es valiosa en el sentido de analizar los diversos efectos que podrían presentarse en el Perú a la luz de la nueva Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Aquí se examina la experiencia ocurrida en algunos países a partir de la década de los ochenta.

Estados Unidos de América

El desempeño fiscal estadounidense durante los últimos 15 años ha estado influenciado por la introducción y modificación de normas de carácter presupuestal determinadas por la promulgación constitucional de Reglas de Presupuesto Balanceado (RPB)⁹.

El Acta Gramm-Rudman-Hollings (GRH) de 1985 presentó sustanciales cambios en la política presupuestal, como la introducción de una senda de reducción del déficit público en el mediano plazo. Se impusieron metas específicas que deberían ser alcanzadas a través de su aprobación por el Congreso al inicio de cada legislatura. De no ser así el objetivo fiscal debería lograrse a través de reducciones automáticas en todas las partidas de gastos. Durante la administración Reagan se introdujo medidas presupuestarias tales como topes de tiempo para las discusiones sobre el presupuesto y un *set* de objetivos y metas con provisiones específicas. Se acentuó la responsabilidad presidencial por la emisión de presupuestos con déficit proyectados y sobre la preparación de estimados transparentes.

En contraposición, se crearon un gran número de mecanismos contables, postergaciones de pagos y transferencias, que trataron de evadir las restricciones presupuestales impuestas por el Acta, las que afortunadamente no impidieron que el gasto se redujera en 2 puntos porcentuales del producto en 1988. Sin embargo, en 1990 se observó un rápido crecimiento del gasto militar, los costos médicos, el servicio postal y el soporte a los planes de ahorro y préstamo, que aumentaron el gasto público más allá de las metas acordadas en el Acta GRH. Fue necesario reformular la política fiscal hacia metas de mediano y largo plazo más allá de la recesión por la que atravesaba el país, promulgándose el Acta de Presupuesto Obligatorio de 1990 denominada *Budget Enforcement Act* (BEA), que buscó lograr el equilibrio presupuestal hacia 1995.

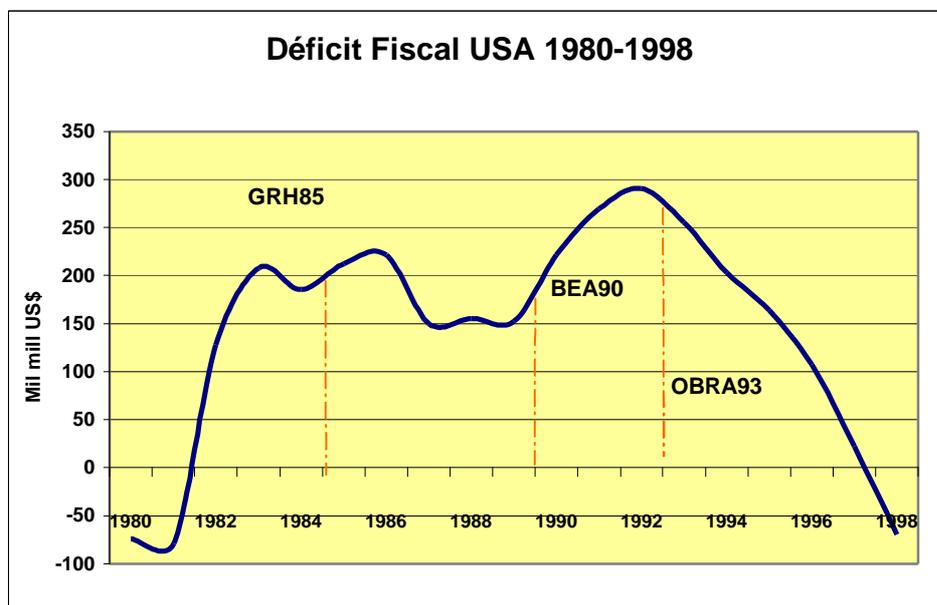
⁹ Las propuestas republicanas surgieron en torno a "*The Contract with America*", dando origen al Acta Gramm-Rudman-Hollings (GRH) de 1985.



A pesar de lo establecido por el BEA de 1990, el déficit continuó en ascenso durante los dos años posteriores, lo cual llevó al Congreso a promulgar el *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA), que estabilizaría el gasto fiscal a través de metas multianuales del déficit federal hasta 3 por ciento del producto en 1997, meta lograda ampliamente.

La diferencia entre la GRH y las Actas de 1990 y 1993, reside en que la primera optó por metas numéricas de déficit especificadas año a año, en tanto que las segundas aplicaron políticas de gasto discrecional con reducciones anuales que exigían que cualquier incremento de gasto de un programa debía necesariamente contar con una reducción de gastos en otro o alternativamente, debería estar aparejado a un aumento en los mecanismos de recaudación. Poterba (1996) comenta la importancia de las reglas presupuestales y sus efectos en los resultados fiscales utilizando la experiencia federal y estatal estadounidense desde la posguerra, puntualizando que las enmiendas de los ochenta fueron en gran medida imposiciones de metas presupuestales, mientras que las Actas de los noventa fueron claros ejemplos de reformas presupuestales.

Gráfico 1
Efectos de la Aplicación de Enmiendas Fiscales en Estados Unidos de América



El Gráfico 1 muestra el efecto de las Enmiendas sobre el déficit estadounidense. El Acta GRH de 1985 restringió el aumento de los déficit en los siguientes cinco años para cubrir déficit corrientes, el acta BEA90 trató de detener el incremento del déficit generado fundamentalmente por el aumento en gastos militares y seguridad social y posteriormente el Acta OBRA93 estabilizó el déficit federal con resultados positivos.

Es de resaltar que los efectos en los resultados fiscales no fueron inmediatos debido al ajuste institucional en la administración de los déficit en el mediano plazo. Auerbach (1994) considera que el retraso del efecto en los resultados fiscales se debe al conjunto de errores de predicción tomados como la diferencia entre los déficit realizados y las expectativas pasadas¹⁰.

Dentro de la literatura sobre la efectividad de las reglas fiscales en los Estados Unidos de América, el estudio del comportamiento público que realizó Inman (1996) sugiere que, tanto en el análisis de series de tiempo como en los estudios de corte transversal, la presencia de reglas de presupuesto balanceado resulta relevante como determinantes del comportamiento fiscal.

¹⁰ De acuerdo con Auerbach, los errores técnicos de proyección, tanto para la GRH85 como para la BEA90 (definidos como la diferencia entre el déficit meta y la proyección del déficit al final del año precedente), dependen de cambios de política, cambios en los supuestos macroeconómicos, factores técnicos o de la importancia relativa de diferentes tipos de error.



El desempeño de los gobiernos estatales de los Estados Unidos de América ha probado ser lo suficientemente adecuado para delinear los efectos de las RPB en la conducta presupuestal. Inman concluye que “constitucionalmente establecidas, independientemente controladas y con presupuesto balanceado sin opción al traslado anual de déficit, las reglas fiscales pueden ser efectivas restricciones en el comportamiento del déficit general”.

Uno de los instrumentos que permiten medir el efecto de la aplicación de reglas en los resultados fiscales es el índice de rigor ACIR (*Advisory Council for Interstate Relations*) o *ACIR-Stringency Index* que es utilizado para representar el grado de rigidez de las reglas de presupuesto balanceado. De acuerdo con Inman, el resultado de los estudios muestran que reglas más rigurosas conducen a mejores niveles de déficit fiscales¹¹.

Respecto a los resultados obtenidos por Poterba (1994) utilizando el índice ACIR, el 49 por ciento de los 46 estados evaluados cuentan con el máximo puntaje. En el mismo sentido, el autor afirma que “ante un déficit esperado de US\$ 100 per cápita, los estados con rigurosos índices fiscales reducen sus gastos fiscales en US\$ 44 y los impuestos aumentan US\$ 23 por residente, en tanto que aquéllos con débiles indicadores reducen su gasto en sólo US\$ 17 y los impuestos estatales aumentan en US\$ 23 per cápita”.

Con el uso del índice de rigor, Bayoumi y Einchengreen (1995) muestran los efectos de los choques de ingresos en los déficit de 50 estados americanos. En particular, existe una política fiscal contra-cíclica, en razón de que choques positivos en los ingresos conducían a una reducción del déficit estatal. Trabajos de corte transversal revelaron que los déficit de los estados dependen no sólo de factores de política económica sino también del grado de estrechez medido por el índice ACIR. Otras formas de medir la influencia de instituciones presupuestales en los déficit fiscales determinan la inclusión de variables explicativas, como las utilizadas en el trabajo de Bohn e Inman (1996) quienes incluyen, además, variables de orden económico (renta, desempleo, asistencia federal y rezagos en los saldos de activos y pasivos estatales), y otras de orden político (control mayoritario en la legislatura y medidas directas de control del partido opositor, legisladores y líderes políticos, entre otras).

Reino Unido

Durante los últimos veinte años, la economía británica experimentó constantes fluctuaciones, caracterizadas por periodos de recesión seguidos por cortos ciclos de reactivación dentro de una política conservadora que privilegió el uso del manejo monetario como herramienta de ajuste. Durante los años 1981-1984 la economía afrontó un proceso recesivo, originado años atrás debido a una aceleración del gasto agregado y el nivel de precios, lo cual produjo una apreciación de la libra. La respuesta fue la formulación de la **Estrategia Financiera de Mediano Plazo**, que fomentó la liberalización de los mercados y la reforma fiscal, reduciendo las tasas del impuesto a la renta, simplificando la estructura impositiva y ampliando la base imponible.

Además, se aplicaron reformas sindicales y se iniciaron los procesos de privatización y reducción de subsidios a la pobreza y el empleo, profundizando también el manejo prudente de la oferta monetaria. En 1982, restricciones al aumento de los agregados monetarios y del gasto público produjeron significativos efectos en la tasa de inflación, reduciéndola en casi 8 puntos. Sin embargo, el apoyo a la libra esterlina amortiguó el descenso de las tasas de interés, lo que a partir de 1983 generó una crisis de objetivos entre el soporte cambiario a la libra y la reducción de la tasa de inflación a través de políticas fiscales.

En la segunda mitad de los ochenta, la debilidad de la libra esterlina y la incertidumbre de su incorporación al Sistema Monetario Europeo (SME) introdujeron mayor inestabilidad resultando en un cambio de los objetivos de política en la lucha contra la inflación, devaluando la libra y reduciendo las tasas de interés por dos veces consecutivas durante 1986 en un contexto claramente recesivo. Al reducir la tasa del impuesto a la renta, aumentar el gasto nominal, y disminuir la regulación financiera, el gobierno aceleró el consumo tanto público como privado, generando una expansión contracíclica que condujo a un aumento del producto del 4 por ciento en promedio para el periodo 1985-1988.

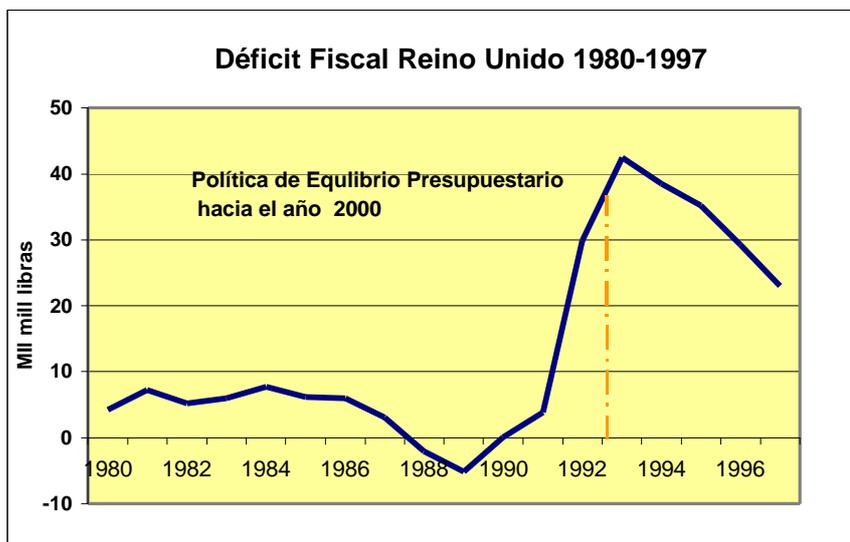
Con la incorporación de la libra al SME en 1989 el gobierno británico adoptó medidas de estabilidad como las de convergencia inflacionaria y eliminación de los controles de capital sin mayor resultado, lo cual profundizó la

¹¹ Los rangos del índice ACIR se determinan de acuerdo al tipo de aprobación del presupuesto, el permiso para incurrir en déficit y las condiciones por las que la Ley puede ser apelada. Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996) elaboran un índice de instituciones presupuestales para el caso latinoamericano.



recesión, el desempleo y el desequilibrio fiscal. La salida del Tratado de la Unión Europea por parte de Dinamarca en 1992 generó inestabilidad en la libra esterlina y profundizó el desequilibrio fiscal ante la imposibilidad de continuar bajando las tasas de interés y quitarle el respaldo a la libra. Estas acciones llevaron al Reino Unido a salir del SME y llevar a cabo un cambio en la orientación de política dirigida a la reducción del gasto, incremento del impuesto a la renta para 1993 y equilibrio presupuestal hacia el año 2000, con una política monetaria restrictiva e independiente, con objetivos de inflación fijados en el presupuesto.

Gráfico 2



Luego de haber observado una tendencia decreciente del déficit fiscal durante los dos últimos años, en 1998 el Reino Unido adoptó una serie de principios y normas bajo el Código de Estabilidad Fiscal que no impone regla alguna pero otorga los criterios necesarios para dotar de flexibilidad al manejo fiscal. El código se sustenta en los siguientes principios básicos:

- *Transparencia* en la presentación y divulgación de la información para el mejor entendimiento de la dirección de las finanzas públicas. Obliga a la presentación periódica de informes específicos sobre el presupuesto, endeudamiento y estrategia de gestión.
- *Estabilidad* en el manejo fiscal a fin de alcanzar niveles deseables de crecimiento y empleo, buscando, además, estabilidad de largo plazo.
- *Responsabilidad*, en el sentido de prevenir altos niveles de endeudamiento y evitar incrementos en la carga tributaria.
- *Justicia* en el peso de la deuda que financie el gasto público intertemporalmente.
- *Eficiencia*, que garantice la adecuada asignación de recursos por parte del gobierno.

Nueva Zelanda

Es el país donde más se ha avanzado en la aplicación de reglas fiscales y normas de transparencia; es para muchos, un ejemplo de la aplicación de fundamentos teóricos en el manejo fiscal.



Recuadro 3

Acta de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda

Principios de manejo fiscal responsable:

1. Reducción de la deuda pública a niveles prudentes a través de superávits operacionales. Luego de alcanzar un adecuado nivel de endeudamiento público, los gastos operativos no podrán exceder los ingresos operativos.
2. Lograr y mantener un nivel suficiente de patrimonio que permita hacer frente a situaciones futuras adversas.
3. Manejar los riesgos fiscales prudentemente. Mantener un razonable grado de predicción en el nivel de estable de los impuestos en el futuro.

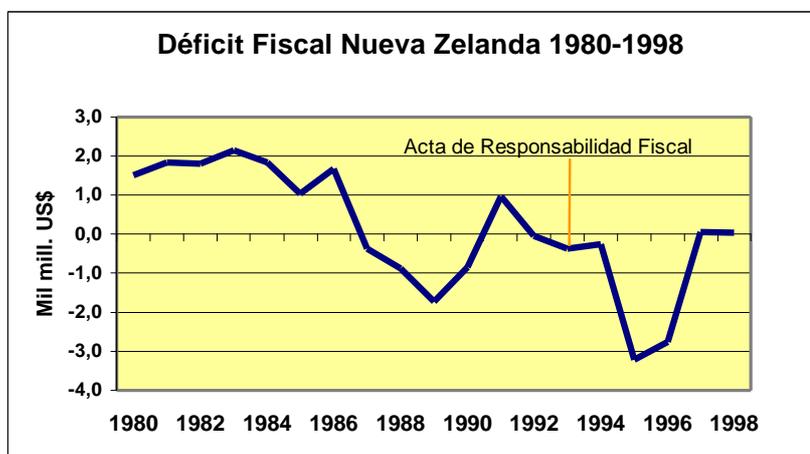
Documentos Institucionales de Transparencia:

1. Declaración de Política Presupuestal: especifica la estrategia para el próximo Presupuesto, las metas para los siguientes tres años y los objetivos de largo plazo.
2. Reporte de Estrategia Fiscal: emitido con el Presupuesto y durante la ejecución del mismo, donde se incluye los riesgos potenciales, las posibles desviaciones de las metas establecidas, indicando su justificación, y las medidas correctivas necesarias.

Tomado de Cangiano (1996)

Desde inicios de los años ochenta, Nueva Zelanda ha atravesado por una serie de reformas dirigidas a la reducción de la participación estatal a través de procesos de privatización en sectores estratégicos y en el mercado financiero, reorganización de las principales actividades comerciales, el mejoramiento de la eficiencia en el manejo público, y la aplicación gradual de procedimientos y normas de transparencia que dejaron atrás veinte años de déficit fiscales.

Gráfico 3



En 1994 se promulga el Acta de Responsabilidad Fiscal que presenta una serie de políticas de manejo fiscal y normas de transparencia sin límites precisos para el gasto fiscal pero con normas claras de gestión fiscal con énfasis en la divulgación de la información presupuestal y en la proyección de las medidas de política manteniendo el *stock* de la deuda pública en niveles razonables, así como el equilibrio fiscal dentro de periodos preestablecidos. El Acta permite, sin embargo, que el gobierno pueda desviarse temporalmente de los principios establecidos, explicando los motivos de tal accionar, con la condición de establecer las correcciones y el lapso de tiempo necesario para regresar al camino acordado por las autoridades.

**América Latina**

Estudios sobre la experiencia latinoamericana respecto de la aplicación de reglas fiscales y presupuestales presentan evidencias que no son irrelevantes para la estabilidad fiscal. Sin embargo, los estudios no son concluyentes, y sugieren un mayor énfasis en el análisis de la influencia de diferentes regímenes políticos y sus diversas formas democráticas (*partisan effects*) o la influencia de los procesos electorales en el gasto público.

Gran parte de la diversidad de los resultados fiscales entre países bastante similares como los latinoamericanos se ha debido tanto a la variedad de la institucionalidad fiscal que existe entre ellos, como a la estabilidad de sus instituciones presupuestales. Trabajos como los de Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996) muestran las implicancias de las instituciones fiscales en Latinoamérica para el periodo 1980-1992, concluyendo que procedimientos con restricciones legislativas más restrictivas y transparentes permiten menores déficit primarios. Los autores elaboran un índice de instituciones presupuestales que es utilizado para analizar el comportamiento fiscal de 20 países de América Latina que incorpora el efecto de todos los pasos en la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto.

La variable utilizada para medir el desempeño fiscal es el déficit primario del gobierno central. Las variables explicativas son: la tasa de crecimiento real del producto, la tasa de variación de los términos de intercambio, tasa de crecimiento del consumo privado, el *stock* de deuda pública como porcentaje del PBI, el pago de intereses del gobierno central como proporción del PBI, y variables *dummy* para catástrofes, entre otras. Resultados del modelo de corte transversal muestran una correlación negativa entre el índice de instituciones presupuestarias y el valor del déficit primario con un estimador estadísticamente significativo para el índice; por ejemplo un país con un índice alto se espera tenga un déficit primario en promedio 3 puntos porcentuales del PBI mayor al observado en otro país con un índice bajo.

Tabla 1
Principales Características del Estado en Latinoamérica 1990-1995

	América Latina	Países Industrializados
Tamaño del Estado (% Gastos/PBI)	28	48
Déficit Fiscal (% Déficit /PBI)	2,6	3,7
Deuda Pública (% PBI)	55	65
Prociclicidad (Índice ¹)	Procíclico - Perú 0,82 - Resto 0,52	Anticíclico

Tomado de Stein, Talvi y Grisanti (1998).

¹ El grado de prociclicidad mide la correlación entre el componente cíclico del consumo del gobierno y el componente cíclico del producto de acuerdo a la metodología empleada por Talvi y Vegh (1996).

Adicionalmente, los autores seleccionan a los países de acuerdo al *ranking* presupuestario antes de determinar la regresión, hallando resultados similares. Del mismo modo, si se estima el modelo sólo para los años democráticos, el resultado del coeficiente para el índice varía muy poco, y los resultados tampoco difieren mucho si la estimación se realiza sólo para los periodos democráticos. En cualquiera de los casos, el Perú aparece como el país con el menor índice (más bajo *ranking*) de instituciones presupuestales durante el periodo de análisis, aunque su posición mejora algo en un trabajo similar realizado por Stein, Talvi y Grisanti (1998) basado en la misma muestra, pero sobre el periodo 1990-1995.

Actualmente, el debate político sobre la motivación de la aplicación de medidas fiscales recae en dos puntos de vista. Por un lado, iniciar el proceso de recuperación sostenida de largo plazo y, por otra parte, calmar las



expectativas y generar una imagen de moderación y control fiscal que haga frente al deterioro de la recaudación, el alza de las tasas de interés y las presiones devaluatorias.

En el caso particular de la economía argentina, ésta viene atravesando por una situación caracterizada por la caída del producto, el incremento de la deuda externa, el estancamiento de sus principales exportaciones y, principalmente, la fuerte presión devaluatoria.

La **convertibilidad fiscal** en Argentina aparece como una solución a un problema doble: por una parte, sirve como señal para ganar la confianza de los inversionistas en una coyuntura bastante difícil con presiones cambiarias, reduciendo la incertidumbre sobre el déficit fiscal. A la vez, ayuda al establecimiento de la institucionalidad necesaria que haga de la política fiscal un instrumento eficaz en la estabilización macroeconómica de largo plazo.

La Ley de Solvencia Fiscal establece un objetivo de presupuesto balanceado en el mediano plazo y una senda de transición al equilibrio hacia el año 2003. También incluye un Fondo de Estabilización alimentado por un porcentaje de los recursos del Tesoro y privatizaciones, que puede ser utilizado hasta por el 50 por ciento en casos de crisis internacional o emergencia interna. El Fondo constituye un mecanismo que reduciría el carácter **procíclico** del equilibrio de las cuentas fiscales, principalmente en los periodos recesivos.

Recuadro 4

Ley de Solvencia Fiscal Argentino

1. Límite al déficit fiscal. Impone límites graduales y específicos al déficit económico del sector público no financiero:

- 1,9 en el año 1999
- 1,5 en el año 2000
- 1,0 en el año 2001
- 0,4 en el año 2002
- 0,0 en el año 2003

2. Límite del crecimiento del gasto público primario a una tasa no mayor al aumento del producto real.

3. Crea el Fondo Anticíclico Fiscal que será utilizado para corregir desequilibrios del sector público en casos de severa crisis internacional. Estará conformado por:

- Recaudación de Tesoro Público (1, 1,5 y 2 por ciento para los años 2000, 2001 y 2002 respectivamente).
- 50 % del producto de la venta de activos del gobierno.

4. El Ejecutivo elaborará presupuestos plurianuales que servirán de guía para el programa de estabilización fiscal, brindando certeza sobre el comportamiento futuro de las cuentas fiscales.

Fuente: Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos de la República Argentina

Sin embargo, debe destacarse que el Fondo en sí mismo no reduce el carácter **procíclico** del equilibrio fiscal en los casos de *boom* económico. En estos casos —de no existir otro tipo de limitaciones— el gasto podría incrementarse al mismo ritmo que los ingresos o el PBI, superando el crecimiento económico de largo plazo y, por ende, generando una presión adicional sobre la demanda agregada. Una forma de reducir el riesgo de un incremento **procíclico** del gasto sería limitar su crecimiento al ritmo de incremento del PBI de largo plazo.

Por otro lado, la operatividad del Fondo contiene algunos elementos discrecionales que podrían generar vías de escape a las autoridades para el uso no justificado de los recursos del Fondo. Así, de acuerdo al proyecto, los



recursos del Fondo no podrían destinarse a **gastos permanentes**, quedando abierta la clasificación de dichos gastos. Otro elemento discrecional radica en la oportunidad del uso, el cual queda enteramente a potestad del Ejecutivo.

En el caso de Brasil, el déficit en cuenta corriente aumentó de 2,5 a 4,3 por ciento durante el periodo 1995-1998, y la deuda total del gobierno ascendió a US\$ 303 mil millones, más del 50 por ciento del PBI brasileño. Luego de la turbulencia por la que atravesara en 1998 y 1999 aún continúan las presiones devaluatorias y persisten las dudas sobre el cumplimiento de las metas del superávit primario para el año 2000.

En abril de 1999 se elevó al Congreso un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, el cual se encuentra aún en debate y pretende generar confianza en los mercados asegurando un manejo presupuestal ordenado con límites en los niveles de gasto y endeudamiento público.

A diferencia del caso argentino, la propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña no contempla un límite cuantitativo al déficit. Sin embargo, plantea dos límites superiores a la deuda consolidada: un límite máximo y otro denominado prudencial, menor que el primero. Si se excede del nivel máximo, el *stock* de deuda deberá ser reducido al límite máximo dentro de los dos trimestres posteriores al exceso, en tanto que si el límite prudencial es superado, todos los gastos deberán ser menores a los ingresos fiscales. Además, el proyecto establece las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

Recuadro 5

Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal Brasileño

1. Limita la deuda consolidada como proporción de los ingresos netos.
2. Limita el gasto total y el gasto en personal.
3. Establece un sistema de compensación entre el incremento del gasto de largo plazo y el incremento necesario de ingresos o la reducción del gasto.
4. Introduce límites al gasto federal y del gobierno central.
5. Limita el financiamiento del déficit a los gastos de capital.
6. El Banco Central está prohibido de proveer financiamiento.
7. Prohíbe el traslado de gastos a periodos futuros.
8. Instaura presupuestos plurianuales.
9. Adopta reglas de transparencia.
10. Introduce penalidades por incumplimiento de las normas. Los infractores serán sujetos a cargos penales dados por la Ley Fiscal Criminal.

Fuente: *Ministerio de Hacienda del Brasil*

De igual manera, se fijan los límites máximo y prudencial para el gasto en personal, con límites máximos del 60 por ciento de los ingresos del gobierno central¹². No existe un fondo de compensación que modere los desequilibrios fiscales futuros, lo que podría debilitar la aplicación de reglas de endeudamiento y financiamiento en situaciones de crisis.

El problema fundamental es que se permite que el gasto de capital sea financiado y, por tanto, genere un déficit fiscal que podría tornarse permanente y de gran magnitud, dependiendo del límite impuesto a la deuda consolidada. Además, puede existir un problema de definición de algún tipo de gasto, ya que diversos rubros de gasto podrían ser considerados como de capital en lugar de corriente, para cumplir con la regla.

¹² Adicionalmente, existen límites máximos a los gastos en personal de 70 y 80 por ciento a las municipalidades y estados federales respectivamente.

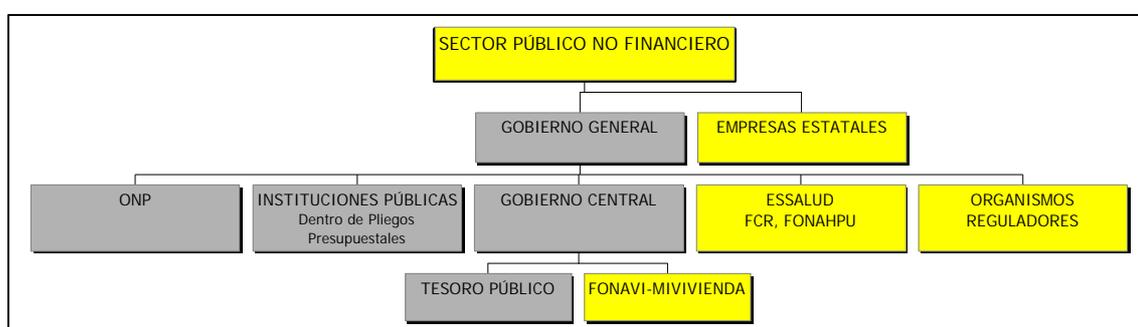


3. El caso peruano

En el Perú, antes de la promulgación de la **Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal**, la elaboración y el manejo presupuestal se realizaban bajo el principio de presupuesto equilibrado, consagrado en el Artículo 78° de la Constitución. Sin embargo, esta forma de manejar las finanzas públicas no aseguraba la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano plazo.

En primer lugar, el **principio de presupuesto financieramente equilibrado** no aseguraba que el déficit fiscal sea nulo o que haya equilibrio fiscal. Podía darse el caso de que efectivamente haya un presupuesto equilibrado que tenga como fuente principal un alto nivel de endeudamiento y, por tanto, implique un alto nivel de déficit fiscal. La presentación del Presupuesto actual incluye, dentro de los recursos ordinarios, el uso de recursos de privatización y endeudamiento interno que, en la metodología de cuentas fiscales, son parte del financiamiento. Es por ello que, por ejemplo, si se quería eliminar un impuesto y no reducir el gasto, se podía sustituir éste por endeudamiento interno, con lo cual el presupuesto seguía equilibrado; sin embargo, ese cambio conllevaba a un déficit fiscal más alto.

Cobertura del Déficit del Sector Público



Cobertura dada por la Ley de Presupuesto

Ampliación de cobertura de acuerdo a la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal

En segundo lugar, **la cobertura del Presupuesto** era bastante restringida y se excluía de él una gran cantidad de gasto público realizado por entidades extrapresupuestales (Fonavi, Mivienda y Fonahpu), así como las transferencias de ingresos destinados a los gobiernos locales a través del Fondo de Compensación Municipal. Así, podía darse el caso de que se destine parte de los ingresos que antes financiaban el Presupuesto —por ejemplo, los intereses de los fondos de privatización— para financiar el pago de pensiones, con lo que se incrementa el gasto mediante mecanismos extrapresupuestales. Del mismo modo, podía darse el hipotético caso en el que una parte importante de los ingresos tributarios se destine directamente a los gobiernos locales, mermando de este modo los ingresos del Presupuesto y gastando sin los controles que impone la Ley.

En tercer lugar, el sistema que regía hasta el año pasado se ceñía estrictamente a los **objetivos macroeconómicos del año del Presupuesto** y, como ya mencionamos, no obligaba al gobierno a cumplir con objetivos de política fiscal, como mantener el nivel de déficit fiscal implícito en el presupuesto aprobado, ni a hacer proyecciones multianuales que permitieran dar una perspectiva a los agentes económicos de cuál sería la política fiscal hacia adelante. Durante los últimos años, ello fue sustituido en la práctica por la publicación de las Cartas de Intención de los acuerdos que sucesivamente firmó el país con el Fondo Monetario Internacional.

Con la promulgación de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, el Perú inicia el manejo institucional hacia un comportamiento fiscal responsable de largo plazo. La norma establece en su primer artículo que es objetivo de la política fiscal lograr el equilibrio, en el mediano plazo, impone ciertas reglas numéricas fijando un límite máximo de 1 por ciento del PBI al déficit del sector público consolidado¹³ y restringe el incremento del gasto no financiero del gobierno general a no más 2 por ciento en términos reales. Se crea, además, el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), que será utilizado cuando exista una disminución de los ingresos corrientes mayor al 0,3 por ciento del PBI respecto del promedio de los últimos 3 años, o en casos de excepción previstos por la Ley.

¹³ Considera el conjunto de Entidades Públicas definidas como el gobierno central, gobiernos regionales y demás instancias descentralizadas.



Recuadro 6

Perú: Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal

Reglas Numéricas:

1. El déficit del sector público consolidado no será mayor al 1 por ciento del PBI.
2. El crecimiento del gasto del gobierno general no superará la tasa de inflación más el 2 por ciento.
3. La deuda total del sector público consolidado no aumentará más que el déficit de dicho sector, corregido por diferencias atribuibles a variaciones en: cotizaciones entre monedas, depósitos del sector público consolidado, emisión de nuevos bonos de reconocimiento y deuda asumida por el sector público consolidado.
4. En años de elecciones generales, el gasto no financiero del gobierno general entre enero y julio no será mayor al 60 por ciento del presupuestado.
5. El déficit fiscal del sector público consolidado del primer semestre del año será menor o igual al 50 por ciento del déficit previsto para ese año.

Fondo de Estabilización

1. Los recursos están formados por el exceso de los ingresos corrientes tomados de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, mayor en 0,3 por ciento del PBI respecto a los últimos tres años, el 75 por ciento de los ingresos por privatización y el 50 por ciento de los ingresos por concesiones.
2. El ahorro acumulado no será mayor al 3 por ciento del PBI; el exceso se destinará al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales o a reducir deuda pública.
3. Se podrá utilizar siempre que se prevea una disminución de los ingresos ordinarios mayor al 0,3 por ciento del PBI respecto al promedio de los últimos 3 años, ajustado por cambios significativos en política tributaria.

Excepciones

1. En casos de emergencia nacional o crisis internacional, el Congreso podrá suspender cualquier regla previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.
2. Si existe evidencia de que el PBI decrecería en términos reales, el déficit fiscal podría superar el 1 por ciento del producto, pero en ningún caso será mayor al 2 por ciento.

Normas de Transparencia

1. El Marco Macroeconómico Multianual (Marco) presenta los supuestos, proyecciones y la Declaración de Principios de Política.
2. Aprobación del Marco por el Congreso, previo informe técnico del Banco Central de Reserva.
3. Informes de Ejecución, Declaración de Cumplimiento de Responsabilidad, Normas de Interpretación y Prohibiciones.

Es relevante mencionar el carácter contracíclico de esta norma, en la medida de que fija un nivel máximo de crecimiento real de 2 por ciento en el gasto público y lo desvincula del crecimiento de la economía. Así, cuando la economía se encuentre en la etapa de auge económico, se tendrá mayores ingresos y se podrá tener superávit fiscales, evitando generar una presión adicional sobre la demanda agregada. Inversamente, cuando estemos en recesión y los ingresos tributarios disminuyan, el gasto público podrá crecer en términos reales, con lo que probablemente, tendremos un déficit que sería financiado con los superávits obtenidos en los años de auge. Con ello se logra que la política fiscal actúe como un estabilizador automático, disminuyendo el impacto de las fluctuaciones cíclicas.

Es importante también mencionar la relevancia de fijar límites al déficit fiscal del sector público, en vez de fijar sólo metas de equilibrio en cuenta corriente conocidas como **regla de oro**. En ese caso, se permitiría que el gasto de capital sea financiado y, por tanto, genere un déficit fiscal que podría tornarse permanente y de gran magnitud, dependiendo del límite a la deuda consolidada. Además, podría existir un problema de definición de algún tipo de gasto que pudiera ser considerado como de capital en lugar de corriente para cumplir con la regla, provocando políticas poco transparentes.



Recuadro 7

Comparación del proceso presupuestal y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal del Perú	
Ley de Presupuesto	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
Definición de los supuestos macroeconómicos.	Marco Macroeconómico Multianual (Marco). Declaración de Principios y metas fiscales. Proyecciones trianuales de supuestos macroeconómicos, inversión, gasto y endeudamiento público.
Proyección de ingresos fiscales.	Proyección del déficit en forma trianual.
Definición de la meta de gasto del gobierno central.	Definición y proyección del gasto del gobierno general.
La Dirección Nacional del Presupuesto Público emite las directivas de gasto para todos los pliegos. Los pliegos pueden efectuar observaciones, las que serán resueltas en el Consejo de Ministros.	El MEF envía al BCRP, a más tardar el 30 de abril el proyecto del Marco para que éste emita opinión sobre su compatibilidad con las proyecciones de balanza de pagos, RIN y política monetaria, enviándolo luego al Consejo de Ministros (CM). Su aprobación y publicación por el CM debe realizarse hasta el último día útil de mayo.
El Gabinete deberá presentar el proyecto de Presupuesto al Congreso antes del 30 de agosto de cada año. El Congreso deberá aprobar la Ley de Presupuesto antes del 30 de noviembre de cada año, de otro modo el Ejecutivo lo promulgará por Decreto.	Envío al Congreso de los proyectos del Marco, Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero, hasta el 30 de agosto. El CM podrá, a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y con la opinión técnica del BCRP, modificar el Marco siguiendo el mismo procedimiento efectuado anteriormente para su aprobación.
El Congreso no podrá aumentar los gastos más allá de la propuesta del Ejecutivo. Todas las exoneraciones tributarias requieren la aprobación del MEF.	No se podrá aumentar el déficit del sector público no financiero más allá del 1 por ciento del PBI. El gasto no financiero del gobierno general no será mayor a la inflación más 2 por ciento. En casos de emergencia nacional o crisis internacional, el Congreso podrá suspender cualquier regla previo informe del MEF. El déficit fiscal en ningún caso será mayor al 2 por ciento del PBI.
Informes de Ejecución trimestrales preparados por el MEF	Informes de ejecución semestral antes de los 60 días calendario posteriores al fin de cada semestre. El MEF enviará al Congreso, antes del 31 de mayo de cada año, una Declaración de Cumplimiento sobre la ejecución de los gastos y resultado fiscal respecto a las previsiones del Marco.

El hecho de fijar un límite al déficit del sector público obligará al gobierno a supervisar a todas las empresas e instituciones estatales a fin de que cumplan con la parte del esfuerzo fiscal que les corresponde. De tal manera, si cualquier gobierno tiene la intención política de elevar el gasto de alguna empresa estatal o reducirle su ingreso mediante un retraso en la actualización de los precios de los bienes o servicios que venda, ello implicará un aumento probable del déficit fiscal que tendrá que ser contrarrestado con una disminución de gastos o un aumento de impuestos en el gobierno central a fin de cumplir con el límite fijado por esta regla.

Sin embargo, lo más importante de esta Ley es quizás haber asumido como suyas prácticamente todas las normas de transparencia discutidas líneas arriba, obligando al gobierno a la presentación de un **Marco Macroeconómico Multianual**, que consta de una declaración de principios de política fiscal. En él se presentarán los lineamientos de política económica y los objetivos de política fiscal, incluyendo las medidas de política y los estimados de los resultados económicos del sector público para los próximos tres años. En este Marco se deben incluir los supuestos macroeconómicos, las proyecciones de ingresos y gastos fiscales, el monto de la inversión pública, el nivel de endeudamiento público y un perfil de pagos de la deuda de largo plazo.



Se incluye, además, un **procedimiento para la aprobación del Marco**, el cual debe contar con la opinión técnica del Banco Central de Reserva, que evaluará si es compatible con sus previsiones de balanza de pagos y de reservas internacionales netas y su política monetaria, antes de ser presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas al Consejo de Ministros para su aprobación a más tardar el último día hábil del mes de mayo. Este Marco deberá ser remitido al Congreso junto con los proyectos de leyes anuales de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero a más tardar el 30 de agosto de cada año.

La Ley también contempla la presentación de **informes de ejecución semestrales** por parte del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el avance con relación a las metas previstas y una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal que se debe presentar al Congreso y publicar antes del 31 de mayo de cada año, en la cual se evaluará las metas establecidas en el Marco. En caso de que la ejecución se haya desviado significativamente de lo programado, se tendrá que justificar las diferencias y se sugerirá las medidas correctivas necesarias para volver a la senda establecida en el Marco.

Una de las críticas que usualmente se escucha sobre esta Ley es que no tiene castigo por incumplimiento, hecho que tampoco se presenta en ningún país. Sin embargo, en una economía globalizada y de mercado como la nuestra, la evaluación la va a realizar justamente el mercado y los agentes económicos e inversionistas. Si es que las explicaciones sobre la desviación fiscal no convencen, obviamente ello podría tener repercusiones sobre el riesgo país, elevando el *spread* sobre nuestros bonos de deuda externa, e incluso podría afectar la calificación internacional de la deuda pública peruana. Una de las principales razones de imponer una norma o regla fiscal es establecer un marco institucional que propicie la estabilidad macroeconómica y brinde confianza a los agentes, de modo que su aplicación pueda sentar las bases de un crecimiento sostenido. Trabajos recientes muestran interés por tratar de explicar de qué manera restricciones institucionales o metas fiscales específicas pueden ser considerados elementos fundamentales en buenos resultados fiscales y, de otro lado, explicar la influencia de factores políticos en torno a persistentes déficit fiscales, no sólo en economías en desarrollo sino también en países industrializados.

En la práctica, América Latina ha avanzado hacia la instauración de normas constitucionales, ya sea en la forma de Leyes, como el caso de Argentina y Costa Rica, proyectos de Ley como en Brasil, fondos de estabilización como el de Chile y diversas normas presupuestales en la mayoría de países de las Américas y el Caribe.

Producto de un comportamiento prudente de la caja fiscal y del mejoramiento de la administración tributaria durante los últimos años, el Perú ha mostrado un desempeño fiscal positivo que ha llevado a revertir un déficit primario del 3,8 por ciento del producto en 1989 a un superávit del 1,1 por ciento en 1997 reduciendo la deuda pública externa del 51,7 por ciento del PBI en 1990 a 31,1 por ciento en 1998. El progreso mostrado, fruto de un manejo cuidadoso de los principales agregados fiscales, es deseable que sea proyectado en el futuro. Una forma de mantener un buen desempeño en el largo plazo es sentar las bases institucionales para un manejo presupuestario y fiscal responsable, liberándolos de interferencias exógenas, tanto políticas como económicas. Para ello, se requiere un conjunto de normas establecidas con fuerza de Ley que contribuyan a continuar con una administración fiscal prudente y eficaz de manera permanente.

El momento más oportuno para la aplicación de una regla fiscal se sugiere sea posterior al logro de un cierto grado de disciplina fiscal. Del mismo modo, resultaría oportuno instaurar reglas fiscales cuando existe un ambiente político favorable sobre el propósito de continuar con el buen desempeño público en el largo plazo. No sería recomendable, como Kopits y Symansky lo aconsejan, imponer reglas cuando se enfrenta una severa crisis financiera, pues ello haría mucho más difícil cumplir con las metas expuestas.

Sin embargo, la propuesta de un conjunto de reglas fiscales no garantiza necesariamente el logro de un buen desempeño fiscal. Es necesario, además, el respaldo de un sólido proceso presupuestal y normas de transparencia que colaboren en la obtención de objetivos claramente estipulados. A Nueva Zelanda, por ejemplo, le tomó diez años de continuas reformas en procedimientos presupuestales y cambios en la conciencia empresarial del Estado para llegar a obtener continuidad en el manejo fiscal.



4. Conclusiones

El objetivo fundamental de aplicar una regla fiscal es asegurar un comportamiento responsable dentro de una senda que contribuya a la búsqueda de estabilidad macroeconómica y, a la vez, reduzca la incertidumbre otorgando a los agentes una señal clara y predeterminada de la política fiscal.

Las reglas de carácter numérico están dirigidas a restringir el déficit presupuestal de una manera explícita, evitando la discrecionalidad del manejo público y, por lo tanto, haciendo posible la disminución de la influencia del sesgo en el déficit fiscal debido a factores políticos o problemas coyunturales por los que algún gobierno pudiera atravesar. La aplicación de una regla cuantitativa favorece la continuación de políticas estables independientemente de la preferencia del gobierno por el resultado fiscal corriente.

La propuesta de un conjunto de reglas fiscales no es suficiente para el logro de un buen desempeño fiscal. Es necesario, además, el respaldo de un sólido proceso presupuestal y normas de transparencia que colaboren en la obtención de objetivos claramente estipulados. Una regla deberá reflejar con claridad los compromisos institucionales de manera transparente y adecuada que permita hacer de conocimiento público y brinde confiabilidad sobre los objetivos y metas del gobierno.

Existe evidencia de que las reglas fiscales y normas presupuestales no son irrelevantes en el desempeño fiscal. Recientes estudios dirigidos a países como los Estados Unidos de América, la Comunidad Económica Europea y América Latina, entre otros, respaldan este hecho. No obstante, los resultados analizados no son concluyentes respecto al modelo adecuado que logre dar una respuesta definitiva sobre los efectos relativos de cada regla fiscal o norma presupuestal ni sobre los efectos que pudieran producir en el futuro.

La evaluación de los resultados de sensibilidad a la introducción de normas fiscales deberá ser materia de posterior investigación. En ella podrán ser considerados los cambios en los indicadores pertinentes de acuerdo a un cuidadoso análisis econométrico que tome en consideración las características del ciclo económico y las elasticidades de recaudación y gasto, entre otros elementos.

La adopción de un conjunto de reglas fiscales no es un trabajo sencillo ni mucho menos rápido. Una decisión de este tipo requiere de grandes esfuerzos por parte del gobierno y, además, soportar grandes tentaciones, como dejarse llevar por políticas irresponsables a costa del aumento de los gastos o la reducción de impuestos. El presidente del Banco de Holanda dijo una vez que el manejo fiscal prudente “es como tocar el violín, pues toma muchos años a los buenos músicos aprender a manejar con soltura las vibraciones del instrumento”.



Bibliografía

Alesina, A., Bayoumi, T. “The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States”. *NBER Working Paper* 5614. 1996.

Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., Stein, E. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. *NBER Working Paper* 5586. 1996.

Auerbach, A. “The U.S. Fiscal Problem: Where We Are, How We Got Here, and Where We’re Going”. *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge: MIT Press. 1994.

Bayoumi, T., Eichengreen, B. “The Political Economy of Fiscal Restrictions: Implications for Europe from the United States”, *European Economic Review* 38 (1994) 783-791.

Barro, R. “On the Determination of the Public Debt”. *Journal of Political Economy*. 87 (5): 940-971. 1979.

Bohn, H., Inman. “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States”. *Working Paper. NBER*, 5533. 1996.

Bryant, R. “Alternative Rules for Monetary Policy and Fiscal Policy in New Zealand: A Preliminary Assessment of Stabilization Properties”, *Brooking Discussion Papers*. 1996.

Cangiano, M. “Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience”, *Working Paper* 96/122.

Fernández-Arias, E. “Reform and Growth in Latin America: All Pain no Gain”. Inter-American Development Bank. *Working Papers Series* 351. Washington DC. 1997.

Grisanti, A., Stein, E., Talvi, E. “Institutional Arrangements and Fiscal Policy Performance: The Latin American Experience”, *NBER Working Paper* 6358. 1998.

Inman, R. “Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU”, *NBER Working Paper* 5838. 1996.

Kopits, G., Craig, J. “Transparency in Government Operations”. IMF, Occasional Papers N° 158. 1998.

Kopits, G., Symansky S. “Fiscal Policy Rules”, *IMF, Occasional Papers* N° 162. 1998.

Marín, J. “Efectos Estabilizadores de la Política Fiscal”, Banco de España. Servicio de Estudios. *Estudios Económicos* N° 58. 1997.

Milesi-Ferretti, G. “Fiscal Rules and the Budget Process”. Centre for Economic Policy Research. *Discussion Paper Series* 1664. 1997.

OECD. *Economic Outlook*. No. 57 (Paris: OECD June). 1995.

Poterba, J. “State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics”. *Journal of Political Economy*. Vol 102. 1994.

—————. “Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States”. *National Tax Journal*. Vol 48; 329-337. 1995.

—————. “Do Budgets Rules Work?”. *NBER Burch Working Paper* B96-12. 1996.

Von Hagen, J. “Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline”. *ZEI Policy Paper* B98-01. 1998.

—————. “Strengthening Fiscal Institutions in Peru”. *Center for European Integration Studies*. Bonn, 1999.