Cumplimiento Numérico de las Normas Fiscales en América Latina y el Caribe

Oscar M. Valencia
Carolina Ulloa-Suárez

septiembre 2022

Cumplimiento numérico con Reglas Fiscales en América Latina y el Caribe

Oscar M. Valencia, División de Gestión Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo

Carolina Ulloa-Suárez, Universidad de Aix-Marsella, CNRS, AMSE

septiembre 2022

Datos de catalogación en la publicación proporcionados por la
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Valencia, Óscar.
Cumplimiento numérico de las reglas fiscales en los países de América Latina / Oscar Valencia, Carolina Ulloa-Suarez. pags. cm. — (Serie de documentos de trabajo del BID; 1345)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Política fiscal-América Latina. 2. Política fiscal-Área del Caribe. 3. Cumplimiento del contribuyente-América Latina.
4. Cumplimiento de los contribuyentes-Área del Caribe. 5. Alivio de la deuda-América Latina. 6. Alivio de la deuda-Área del Caribe. 7. Conjuntos de datos América Latina. 8. Conjuntos de datos-Área del Caribe. I. Ulloa-Suárez, Carolina. II. Banco Interamericano de Desarrollo.
División de Gestión Fiscal. tercero Título. IV. Serie.
IDB-WP-1345

CUMPLIMIENTO NUMÉRICO DE LAS NORMAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA Y El CARIBE

Óscar Valencia*, Carolina Ulloa-Suárez†

RESUMEN*

Este documento presenta un conjunto de datos que recopila información sobre cómo América Latina y el Caribe (ALC) ha cumplido o se ha desviado de las reglas fiscales implementadas. Proporciona datos anuales sobre reglas fiscales para 14 países de ALC desde 2000 hasta 2020, y considera las características de diseño de las reglas e información sobre el cumplimiento numérico. Proporciona estadísticas descriptivas que reflejan el panorama de las reglas fiscales implementadas en los países de ALC. Además, calcula las tasas de cumplimiento entre países, años y reglas. En promedio, este estudio encuentra que el cumplimiento de las reglas destinadas a restringir los coeficientes de endeudamiento y los saldos estructurales es el más alto, mientras que el cumplimiento de las reglas de equilibrio fiscal y gasto es el más bajo. Además, el proceso de recopilación de datos reveló que los países de ALC aún tienen margen de discrecionalidad incluso cuando someten su política fiscal a reglas. Para abordar este problema, el artículo propone un índice de cumplimiento ajustado que considera diferentes elementos que agregan grados de discrecionalidad a la regla. El estudio encuentra que las tasas numéricas de cumplimiento de cada país probablemente se sobrestimen una vez que se tengan en cuenta las acciones discrecionales.

PALABRAS CLAVE: cumplimiento, política fiscal, América Latina y el Caribe, reglas fiscales numéricas nacionales

CLASIFICACIÓN JEL: E62, H11, H60

*División de Gestión Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo. Correo electrónico: oscarva@iadb.org
† Aix Marseille Univ, CNRS, AMSE, Marsella, Francia. Correo electrónico: carolina.ulloa-suarez@univ-amu.fr Agradecemos a Phil Keefer, Martin Ardanaz y un árbitro anónimo por sus valiosos comentarios.

INTRODUCCIÓN

La aparición del COVID-19 y la caída de los precios del petróleo han generado episodios de tensión fiscal a nivel mundial nivel. En América Latina y el Caribe (ALC), estas situaciones se tradujeron en una caída de las expectativas fiscales. ingresos, así como una importante movilización de recursos para enfrentar la pandemia con deteriorado balances primarios y mayores déficit fiscales, varios países decidieron invocar cláusulas de escape en las reglas fiscales implementadas para satisfacer las necesidades de su población. Las nuevas características macroeconómicas y condiciones fiscales presentan un nuevo reto para asegurar el retorno y posterior cumplimiento de sus reglas fiscales y mantener la confianza de los inversionistas y una buena gestión fiscal. Para este fin, varios los países están ajustando los compromisos fiscales establecidos en sus reglas fiscales. Sin embargo, para lograr el mejor resultado, deben considerar en qué medida el marco establecido inicialmente ha contribuido para este fin, lo que ha funcionado y lo que no.

Este documento presenta un nuevo conjunto de datos que recopila información sobre si los países de ALC han cumplieron o se desviaron de las reglas fiscales implementadas. Este conjunto de datos proporciona datos anuales sobre reglas para 14 países de ALC de 2000 a 2020 y considera las características de diseño de las reglas y información sobre el cumplimiento numérico. Al contrastar los objetivos fijados por las normas y sus valores ejecutados u observados, profundizamos en las razones que han llevado a los gobiernos a incumplir sus normas. Los hallazgos y tendencias documentados en este documento brindan una mejor comprensión de la efectividad de las normas implementadas y son un insumo clave para futuras reformas.

CONJUNTOS DE DATOS EXISTENTES

Una *regla fiscal* se define comúnmente como una restricción de larga duración sobre la política fiscal a través de límites numéricos sobre agregados presupuestarios (Eyraud, Debrun, Hodge, & Pattillo, 2018). Los objetivos numéricos generalmente se establecen sobre el saldo presupuestario, la deuda, los gastos o los ingresos. Difieren significativamente de un país a otro por sus características de objetivo numérico, diseño e implementación. Como más y más países optan por implementar reglas fiscales, se han dedicado varios esfuerzos a recopilar información, principalmente en el diseño de las reglas. El conjunto de datos de reglas fiscales del FAD del FMI (Davoodi, et al., 2022) ha sido particularmente influyente dado su esfuerzo por compilar información transnacional sobre reglas fiscales desde 1985 hasta 2021. Cubre 105 países y detalla las características de las reglas, como tipo de regla, base legal, cobertura, cláusulas de escape y procedimientos de ejecución. Los investigadores utilizan ampliamente este conjunto de datos como el mejor datos disponibles para comparaciones entre países y a lo largo del tiempo.

Aunque el conjunto de datos de reglas fiscales del FAD del FMI agrupa información similar para una gran muestra de países, no profundiza en las características específicas de las reglas y su funcionamiento a nivel de país. Debido a esto, varios estudios analizan la experiencia de determinados países con sus normas. Por ejemplo, varios los artículos estudian el marco fiscal y las reglas fiscales de los países latinoamericanos. Algunos ejemplos incluyen

Argentina (Artana, Moskovits, Puig y Templado, 2021), Brasil (Bonomo, Frischtak y Ribeiro, 2021), Chile (Rodrigo, Schmidt-Hebbel, & Soto, 2021), Colombia (Arbeláez, Benítez, Steiner, & Valencia, 2021), Perú (Mendoza Bellido, Vega, Rojas, & Anastacio, 2021), o más ampliamente, el libro *Reglas Fiscales Resilientes en América Latina* (BID, 2020). Además, la secretaría del Directorio de Fiscalía Europea presenta información actualizada y detallada sobre las reglas fiscales implementadas por los miembros del Unión Europea (UE) derivado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Esta información es recopilada y resumido en un rastreador de cumplimiento para cuatro reglas fiscales incluidas en el SGP de 1998 a 2020 para 28 países. Este es el primer conjunto de datos público que se actualiza anualmente, que proporciona información sobre cumplimiento de las normas de cada país. En su nota técnica, Larch y Santacroce (2020) presentan claves hechos y tendencias del cumplimiento numérico promedio que evalúan el desempeño de las reglas implementadas en relación con los objetivos fijados.

El rastreador de cumplimiento y su evaluación muestran que este es un indicador clave cuando se estudia el cumplimiento de las reglas fiscales. Sin embargo, la cobertura de este indicador se limita a los países miembros de la UE. Otras investigaciones se han centrado en estudiar el marco fiscal de las reglas sin mucho énfasis en su cumplimiento real. Algunas excepciones, como el estudio de Cordes, Kinda, Muthoora y Weber (2015), se centran en regiones limitadas o grupos de países que presentan puntajes de cumplimiento promedio. Otro Los estudios han utilizado pronósticos para estudiar el cumplimiento, como en Frankel & Schreger (2013) y Reuter (2015). Hasta el momento, ninguno de estos estudios ha analizado el desempeño de las reglas fiscales desde el punto de vista de cumplimiento en los países de ALC.[2]

REGLAS FISCALES EN LOS PAÍSES DE ALC

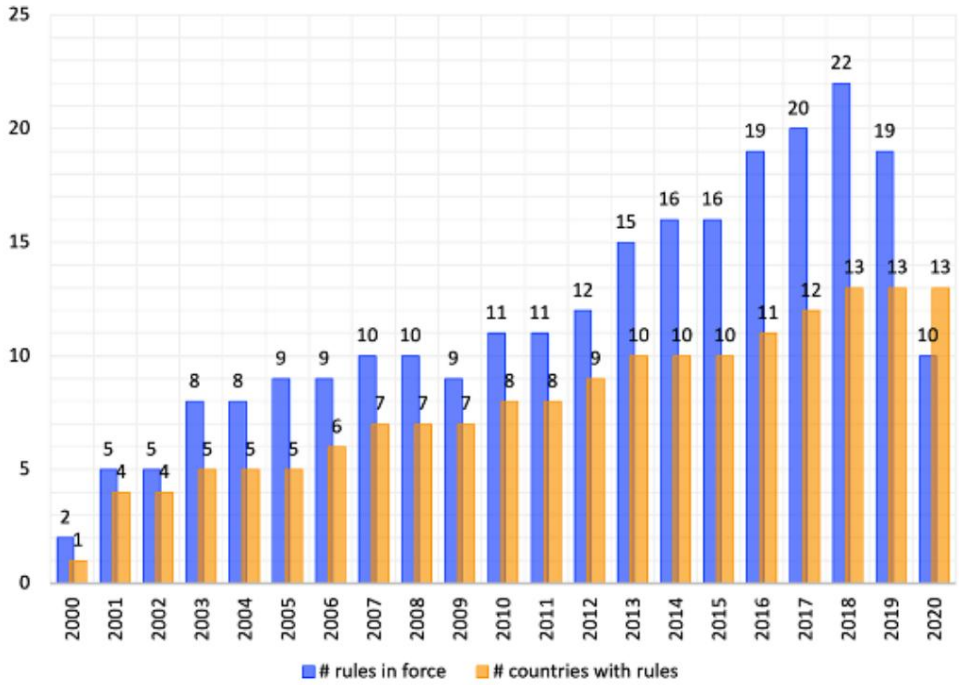
La adopción de reglas fiscales en ALC ha sido gradual y heterogénea entre países. El uso de Las reglas fiscales como herramienta de política fiscal comenzaron a fines de la década de 1990 y principios de la de 2000 en respuesta a la alta volatilidad económica que enfrenta la mayoría de los países de la región. El propósito principal de las reglas fiscales es contener presiones para gastar en exceso que se derivan de problemas de fondo común o principal-agente entre votantes y funcionarios electos. Al hacerlo, las reglas fiscales ayudan a fortalecer la solvencia fiscal y la sostenibilidad. Más allá de garantizar la sostenibilidad de la deuda y dependiendo de las características económicas estructurales y las necesidades fiscales de cada país, las reglas fiscales también han sido diseñadas para abordar los sesgos procíclicos en la formulación de políticas fiscales. Por ejemplo, en países que son exportadores de commodities y por lo tanto más sensibles a la ciclo económico, el diseño y la aplicación de las normas tienen por objeto estabilizar el ciclo económico.

Independientemente del agregado macroeconómico que los países busquen restringir con sus reglas, cada vez más países ven una oportunidad de reestructurar sus marcos fiscales y basar parte de su política en reglas. El gráfico 1 muestra la evolución de las reglas fiscales adoptadas en los países de ALC entre 2000 y 2020.

[2] Una excepción es Blanco et al. (2020), quienes presentan puntajes de cumplimiento para una amplia muestra de países, incluidos diez países latinoamericanos. países americanos.

Las barras naranjas indican el número de países que tienen al menos una regla fiscal cada año, mientras que las barras azules muestran el número total de reglas vigentes en ese año.

Figura 1. Evolución de las reglas fiscales en los países de América Latina y el Caribe (2000-2020)



La Figura 1 nos muestra que la implementación de las reglas ha sido gradual a lo largo de los años y que los países tienden a implementar más de una regla a la vez. En general, la implementación de reglas fiscales no parecen estar asociados con cambios significativos en el panorama económico, como el auge de precios de las materias primas, la crisis financiera internacional o el fin de los altos precios de las materias primas. sin embargo, el ciclo de las materias primas influyó mucho en la política fiscal de los países de la región ya que, entre 2005 y 2017, se duplicó el número de reglas fiscales implementadas. Por otro lado, la repentina caída en el número de reglas vigentes en 2020 muestra que muchos países decidieron suspender su regla fiscal para hacer frente a la Crisis sanitaria del COVID-19.

CONSTRUYENDO UN CONJUNTO DE DATOS PARA MONITOREAR EL CUMPLIMIENTO

Este conjunto de datos tiene como objetivo proporcionar información actualizada sobre las características de diseño y el cumplimiento de los países de ALC.con reglas fiscales. Al contrastar los objetivos o metas fijados por las normas con su cumplimiento u observancia valores, podemos caracterizar el comportamiento de cumplimiento de LAC y evaluar hasta qué punto han desviado de sus objetivos. El enfoque consiste en calcular las tasas de cumplimiento utilizando tanta información como sea posible. posible de fuentes oficiales en cada país. Nos enfocamos en el cumplimiento numérico con nivel nacional y excluir las reglas fiscales subnacionales del análisis. El proceso de construcción del conjunto de datos es detallado abajo.

La mayoría de las normas se introdujeron de forma estatutaria con las leyes de responsabilidad fiscal. El diseño de la regla descrita en cada ley proporciona información sobre el agregado macroeconómico que se busca restringir, la meta numérica o el procedimiento para fijarla, así como las cláusulas de escape (si las hubiere) y el nivel de gobierno que cubre. Además de los agregados de las finanzas públicas sobre los que imponen las normas fiscales objetivos numéricos, como el balance fiscal, la deuda, los ingresos y los gastos, también encontramos objetivos para el El balance estructural y la regla de oro en los países de ALC. A diferencia de una regla supranacional, los países de ALC puede reformar la ley que introduce la norma. También profundizamos en los cambios introducidos en las leyes a lo largo los años para identificar modificaciones en los objetivos o una suspensión definitiva de la regla.

En algunos casos, la ley requiere que los gobiernos preparen un marco fiscal de mediano plazo que especifique objetivos para los siguientes ejercicios fiscales. También obliga a los gobiernos a presentar informes sobre la ejecución y consecución de objetivos. Se obtiene información sobre los valores ejecutados y su posterior cumplimiento de estos informes y de la serie histórica publicada por fuentes oficiales (Ministerio de Economía, Bancos Centrales, etc). Así, el punto de partida es la información proporcionada por las leyes promulgadas y estas publicaciones (cuando estén disponibles).

La información obtenida de estas fuentes proviene de las respuestas a un cuestionario sobre fiscal normas en cada país. Seguimos el cuestionario sobre cumplimiento de normas fiscales diligenciado por World Economistas del país del banco como en Skrok et al. (2017). Luego, nos enfocamos en las cláusulas de escape y agrupamos las preguntas en dos partes. La primera parte es informativa sobre el diseño de cada regla (tipo de regla, objetivo/límite, cláusulas de escape), mientras que la segunda parte se centra en el cumplimiento (valores ejecutados, desviaciones). Para cada país y año correspondiente, se realizaron las siguientes preguntas:

1) ¿Cuenta el país con una regla fiscal?
2) ¿Cuál es el agregado macroeconómico que impone una meta numérica?
3) ¿El diseño de la regla incluye cláusulas de escape?
4) ¿Se invocó la cláusula de escape?
5) ¿A qué nivel de gobierno se aplica la meta?
6) ¿Cuál es el objetivo numérico legal de la regla?
7) ¿Cuál fue el valor ejecutado para el agregado macroeconómico correspondiente?
8) ¿El resultado ejecutado cumplió con el objetivo?
9) ¿Cuál fue la desviación entre el valor ejecutado y el objetivo?
10) ¿Cuáles fueron las razones por las que no se cumplió la meta?

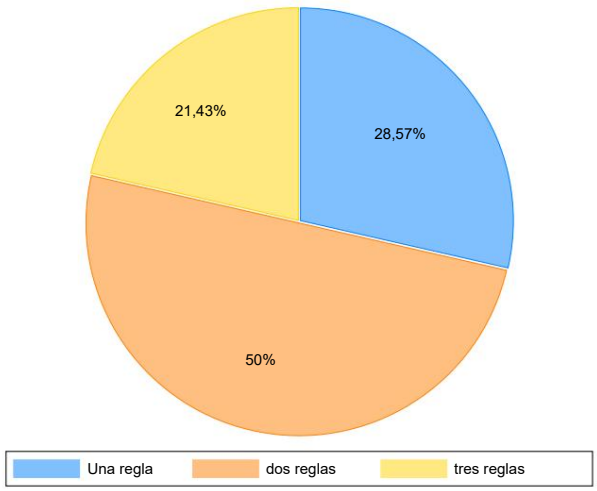
Las respuestas a estas preguntas proporcionan un conjunto de datos de observaciones país-año sobre la implementación reglas fiscales para los países de ALC. Esta información permite comprender cómo cada regla tiene trabajado a lo largo de los años. Además, al comparar las definiciones de cada regla con los valores ejecutados para los objetivos macroeconómicos respectivos, podemos calcular las tasas de cumplimiento.

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

El primer conjunto de preguntas utilizado para construir la base de datos recopila información sobre el diseño y la implementación de las reglas fiscales. Nuestra muestra incluye 143 países de ALC que implementaron al menos una regla fiscal entre 2000 y 2020. Además, Barbados y El Salvador4 implementaron recientemente reglas fiscales. El hecho de que 16 ALC estén implementando al menos una regla fiscal para 2022 refleja el creciente número de países que utilizan reglas fiscales en la región.

La figura 2 muestra que de esos 14 países que han implementado una regla durante al menos un período, cuatro han implementado una sola regla, siete han implementado una combinación de dos reglas y tres tienen implementado una combinación de tres reglas. La literatura se centra en cuatro tipos de reglas fiscales que restringen cuatro agregados macroeconómicos: el déficit fiscal, el coeficiente de endeudamiento, el gasto fiscal o los ingresos fiscales. Las reglas que restringen el déficit pueden centrarse en el equilibrio fiscal de los gobiernos o, en algunos casos, puede considerar específicamente el balance estructural para dar cuenta del ciclo económico. Para los países de ALC, consideramos ambas reglas por separado: una regla de equilibrio fiscal, también conocida como regla de equilibrio presupuestario (BBR), y una regla de equilibrio estructural (SBR). Además de estas reglas, encontramos que en ALC, los países a menudo han implementado reglas de endeudamiento (RD) y topes de gasto fiscal (ER). A partir de 2020, ningún país ha tenido que implementar una regla para los ingresos (RR).

Figura 2. Número de reglas fiscales implementadas en todos los países



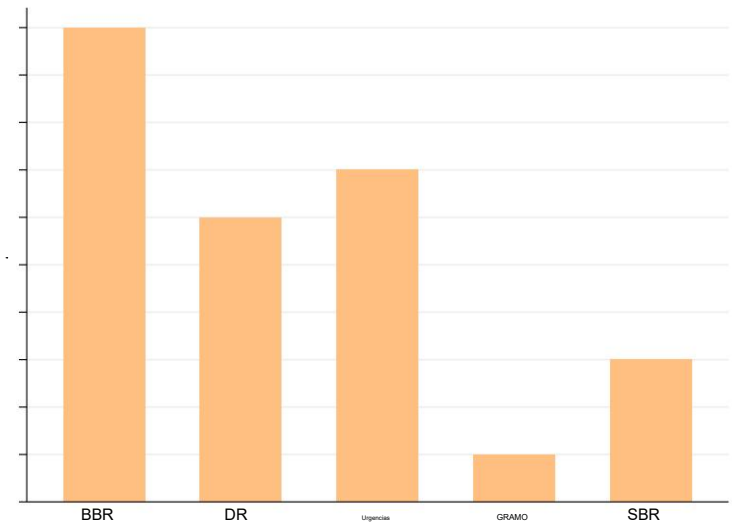
3 Los 14 países son Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

4 El Salvador implementó una regla de ingresos en 2016 como la parte final de un proceso de consolidación fiscal. La regla establece inicialmente un período de transición, y los objetivos numéricos de la regla entran en vigencia en 2022. Por esta razón, la información sobre su cumplimiento numérico aún no está disponible y no se incluye en nuestra muestra.

Aunque el nivel de gobierno al que se aplica la regla varía entre países, la forma en que limitan los agregados macroeconómicos es muy similar. Condicional al tipo de regla, observamos las siguientes similitudes. En primer lugar, para las reglas BBR y SBR, en la mayoría de los casos se establecen límites para cada ejercicio fiscal, ya sea por la FRL o al inicio de una nueva administración. Pocos países optan también por un objetivo que establece una reducción del déficit para un período determinado y no para un objetivo específico cada año fiscal. año. En segundo lugar, para ER, varios países también limitan el crecimiento del gasto público, ajustándolo por inflación o El crecimiento del PIB. Finalmente, para DR, los procedimientos para focalizar el nivel de deuda son similares a los de regla de equilibrio Estos objetivos numéricos se modifican con menos frecuencia y suelen mantenerse durante varios períodos. También observamos en todos los países que establecen el objetivo de reducir el nivel de deuda a un cierta cantidad y luego dirigir los esfuerzos para mantenerse por debajo de ese límite.

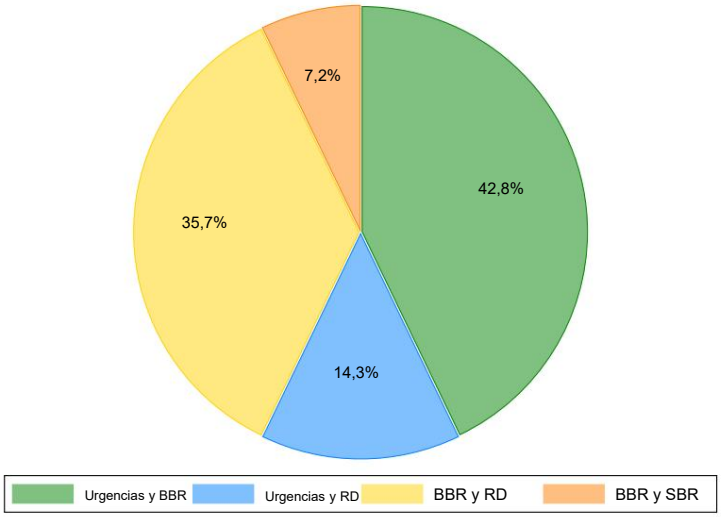
La Figura 3 muestra la frecuencia de los diferentes tipos de reglas fiscales implementadas. A partir de 2020, ningún país en LAC había implementado una regla de ingresos, por lo que excluimos esta categoría de nuestro análisis. En el otro Por otro lado, la mayoría de los países han decidido implementar una regla de equilibrio presupuestario. Sin embargo, los países con frecuencia implementar más de dos reglas fiscales para abordar los sesgos pro cíclicos en los resultados de la política fiscal. La Figura 4 muestra la combinación que los países de ALC eligen con más frecuencia entre los que implementan al menos dos reglas Observamos que cuatro países combinan una regla de gasto con una regla de equilibrio fiscal, y tres países combinan una regla de equilibrio fiscal con una regla de endeudamiento.

Figura 3. Reglas Fiscales, Frecuencia



Nota: ER significa regla de gasto, BBR regla de equilibrio fiscal y DR regla de deuda.

Figura 4. Tipos de combinaciones de reglas entre países



Nota: ER significa regla de gasto, BBR regla de equilibrio fiscal y DR regla de deuda.

Otro aspecto importante del diseño de las reglas fiscales es la flexibilidad que permiten responder a choques inesperados. Para ello, muchos países han optado por incluir cláusulas de escape así como claras procedimientos para invocarlos. En ALC, el 86 por ciento de los países tienen cláusulas de escape en el diseño de su dominio, y sólo Chile y Argentina no lo tienen. Si bien la región ha enfrentado varios períodos de estrés fiscal desde la década de 2000, muy pocos países han invocado su cláusula de escape o han decidido siga los procedimientos para activarlo. Sin embargo, la crisis sanitaria derivada del COVID-19 requería una respuesta sin precedentes de los gobiernos. Por ejemplo, el 70 por ciento de los países decidió modificar su regla fiscal para hacer frente al shock. Entre los países que cambiaron la regla, seis optaron por modificar las metas numéricas establecidas para el ejercicio fiscal, y cuatro decidieron suspender la regla por al menos un año fiscal año.

Las restantes preguntas sobre el diseño de las reglas fiscales tienen que ver con la cobertura, es decir, el nivel de gobierno al que se aplica la regla y el agregado fiscal que restringe. Al respecto, es importante ofrecer algunas aclaraciones. Como se mencionó anteriormente, esta base de datos no considera las reglas fiscales aplicadas a nivel subnacional. Esto se debe a que el propósito es calcular las tasas generales de cumplimiento. Para esto, el objetivo numérico y el valor ejecutado de los agregados macroeconómicos se obtienen a partir de la Informes oficiales de cada país.

Sin embargo, la facilidad de acceso a este tipo de información y la transparencia en el reporte tanto de la regla fiscal objetivos y cumplimiento es bastante heterogénea. Por ello, nos referimos a la serie histórica de agregados fiscales para obtener información de cumplimiento en muchos países. También es posible que el la información proporcionada en algunos informes no coincide con la publicada en la serie. Esto podría ser porque muchas reglas consideran cuentas adicionales en el cálculo que pueden variar de un período a otro

pero no se detallan, ni el informe especifica cómo se ha realizado el cálculo. Finalmente, en algunos países la meta inicial se establece en base a proyecciones, como por ejemplo el PIB. Estas proyecciones se ajustan a lo largo del año fiscal y la meta. Estas prácticas conducen a la situación donde el cumplimiento del gobierno solo puede informarse al final del período.

En esta base de datos, buscamos monitorear el cumplimiento numérico de las reglas. Si bien consideramos las modificaciones que los gobiernos hayan podido realizar a lo largo del período, siempre nos adherimos al objetivo establecido para determinar el cumplimiento. Finalmente, al comparar los objetivos con los valores ejecutados de cada agregado, podemos caracterizar el comportamiento del cumplimiento de las reglas fiscales.

DEFINICIÓN DE CUMPLIMIENTO

El cumplimiento responde directamente a una de las preguntas anteriores y se incluye en la base de datos como un Variable ficticia para cada país y año. Toma el valor de uno cuando hay cumplimiento y cero de lo contrario. Sin embargo, el cumplimiento en muchos casos no es absoluto y está sujeto al tipo de norma. Para ejemplo, la regla de gasto es simple en el sentido de que se observa directamente si el gasto ejecutado el gasto excedió el límite o no. Pero observamos metas de reducción por periodos específicos tanto para el La deuda y la regla del equilibrio.

Por un lado, si se fija el objetivo de reducir el nivel de endeudamiento en un periodo determinado, es posible que dentro de ese período, el nivel de endeudamiento aumentó en algunos años y disminuyó en otros pero sin exceder el objetivo fijado. En este caso, asumimos el cumplimiento. Por otro lado, observamos un comportamiento similar para el balance fiscal o estructural. Si el objetivo se fija en una reducción del déficit y en un año determinado, el déficit el nivel era más alto que el anterior pero se mantuvo por debajo de la meta a la cual el déficit debe ser reducido, también se asume el cumplimiento. De esta forma, la tasa de cumplimiento por regla (r) y por país (i) es definido de la siguiente manera:

$$Cumplimiento_{r,i} = \frac{Cumplidos_{r,i}}{n_{r,i}} * 100 \qquad (1)$$

donde Cumplimiento es el número total de años que el país (i) cumplió con la regla (r) y Cumplidos es el número total de años que la regla (r) estuvo en vigor 5 en el país (i).

Para calcular la tasa de cumplimiento de un país, es importante considerar los diferentes tipos de reglas que ha implementado y la duración de cada uno. Para ello, la tasa de cumplimiento de un país es una promedio ponderado de la tasa de cumplimiento de cada regla durante el tiempo que estuvo en vigor. Aquí suponemos que los plazos de

[5] Para reglas que incluyen cláusulas de escape en su diseño, !,# excluye aquellos años en los que ha sido invocado. De esta forma, la activación de la cláusula de escape no se considera un incumplimiento de la regla y no afecta negativamente a la tasa de cumplimiento.

los plazos de aplicación de cada regla son independientes. Por lo tanto, la tasa de cumplimiento promedio para cada país ( ) se define de la siguiente manera:

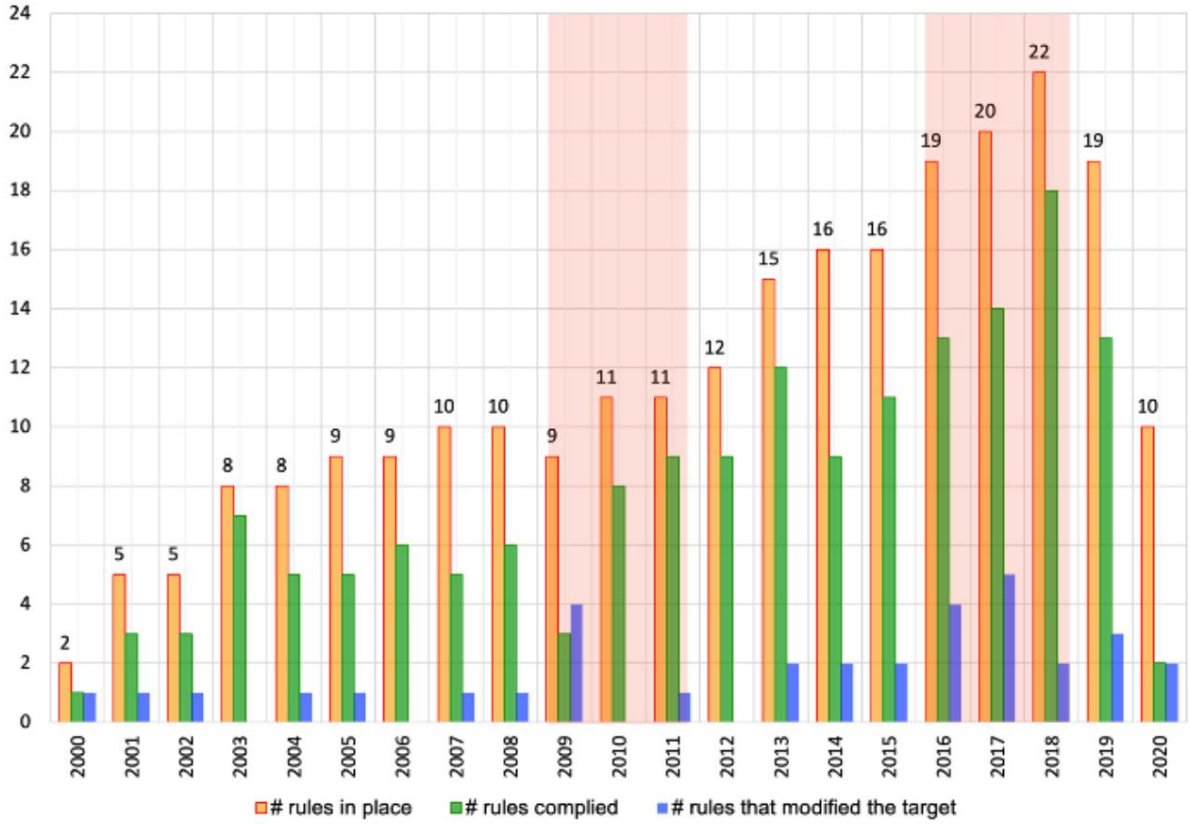
$$C_{i,r} = \sum_{r=1}^{R} \frac{Cumplidos_r}{n_r} * 100 \qquad (2)$$

con = {1, 2, … ,R }, y = {1, 2, … , J}, donde R es el número total de regla fiscal país (i) implementado.

Sin embargo, debido a la heterogeneidad en el diseño y en el número de reglas implementadas en países, es difícil comparar el cumplimiento promedio de un país que ha implementado solo dos reglas en cuatro años con el cumplimiento de un país que ha implementado varias reglas por más de diez años. Es por ello que el cumplimiento promedio de las reglas fiscales de los países de ALC es un promedio ponderado. promedio por el número de años de vigencia de cada norma en cada país. Entre 2000 y 2020, la el cumplimiento promedio de los países que implementan al menos una regla fiscal es del 66 por ciento. Este resultado significa que considerando la cantidad de reglas implementadas y la cantidad de años en vigor, en promedio, los países incumplieron sus reglas solo en una cuarta parte de los años de implementación.

La Figura 5 muestra la evolución de la implementación de reglas fiscales, el número de reglas en cumplimiento en cada período, y el número de reglas cuya meta fue modificada durante el año. En 2000, sólo dos los países habían implementado reglas fiscales; sin embargo, este número aumentó significativamente después de la crisis financiera. De esta forma, los países de la región han ido adoptando reglas fiscales como parte de sus políticas fiscales. herramientas de política. En 2020, observamos una caída en el número de reglas vigentes ya que varios países decidieron suspender sus reglas fiscales o invocar cláusulas de escape. Estos procedimientos permitieron modificar los valores numéricos conjunto de objetivos. A pesar de ello, en 2020 observamos una fuerte caída en el número de normas cumplidas.

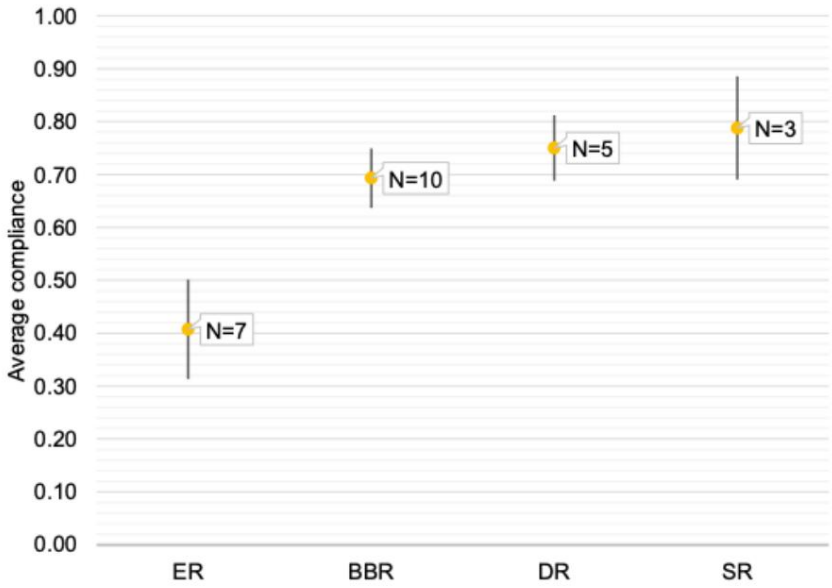
Figura 5. Evolución de la Tasa de Cumplimiento de los Países de América Latina y el Caribe



Adicionalmente, destacamos en rojo algunos años luego de episodios de estrés económico y financiero como como la crisis financiera mundial y el ciclo de precios de las materias primas en la Figura 5. Cabe señalar que la caída en el número de normas cumplidas no es tan sorprendente como en 2020. Por el contrario, observamos que el número aumenta. En ambos casos, el elevado número de normas cumplidas se explica por modificaciones en sus metas en periodos precedentes. Este patrón sugiere que las reglas fiscales permanecen vulnerables a períodos de estrés económico y que, aunque este instrumento limita la política fiscal, los gobiernos todavía tienen un poder discrecional que afecta directamente los resultados del cumplimiento numérico.

Al examinar el cumplimiento promedio de los países de ALC con cada tipo de regla por separado, la Figura 6 muestra que el cumplimiento de la regla de balance estructural es el más alto y se ubica en 79 por ciento. Por el contrario, el la regla de gastos tiene la tasa de cumplimiento más baja, con un 41 por ciento. Por su facilidad de implementación y supervisión, se espera que la regla de gastos tenga la tasa de cumplimiento más alta. Sin embargo, este resultado puede reflejar algunos problemas en su diseño, como la rigidez del gasto en varios países del región o las variables con las que se definen los techos (como la inflación o el PIB). El equilibrio fiscal y las reglas de deuda también presentan altas tasas de cumplimiento: 69 por ciento y 75 por ciento, respectivamente. Sin embargo, la regla del equilibrio presupuestario es preferida entre los países de ALC.

Figura 6. Tasa de cumplimiento por tipo de regla (promedio 2000-2020)

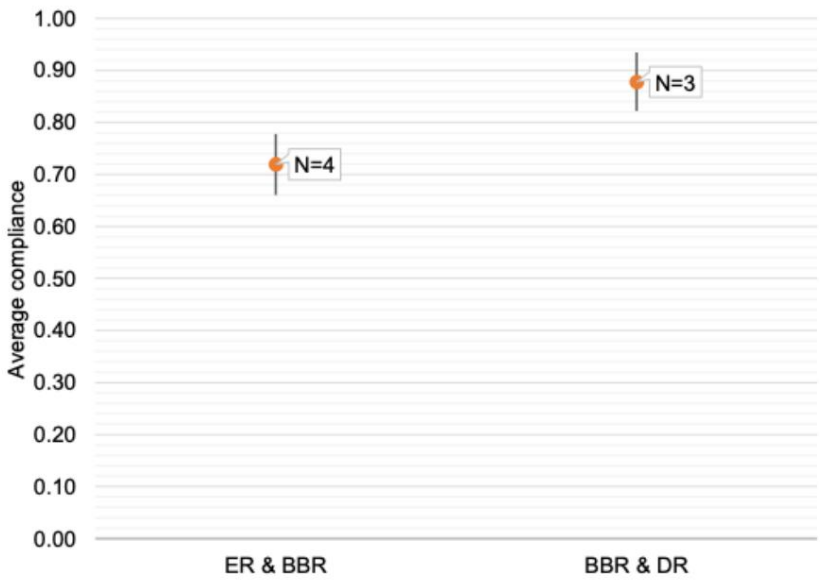


Nota: las líneas indican un intervalo de confianza del 95 por ciento para el promedio de la muestra y los puntos negros son el promedio de la muestra. ER significa regla de gasto, BBR regla de equilibrio fiscal, DR regla de deuda y SR regla de balance estructural.

Como se ve en la Figura 4, la combinación más frecuente es implementar una regla de gasto con un regla de equilibrio Esta combinación da como resultado un mejor cumplimiento general con una tasa promedio del 72 por ciento.

Por otro lado, los países también han tendido a combinar una regla de equilibrio con una regla de deuda con promedio cumplimiento del 88 por ciento. De esta manera, la combinación de reglas ha llevado a mejores resultados de cumplimiento, como se muestra en la Figura 7. Es una práctica común que los países implementen más de una regla fiscal desde el principio o con el tiempo. Esto se debe a que cada regla presenta una compensación entre su funcionamiento y la medida en que contribuye a la sostenibilidad y estabilización económica (Schaechter, Kinda, & Budina, 2012). En ALC, la mitad de los países han combinado al menos dos reglas fiscales para complementar su alcance y garantizar que se obtengan los resultados deseados en términos de sostenibilidad. Las altas tasas de cumplimiento reflejan no solo este propósito sino también que los objetivos de cada norma estén alineados en su diseño.

Figura 7. Tasa de Cumplimiento por Combinación de Reglas (promedio 2000-2020)



Nota: las líneas indican un intervalo de confianza del 95 por ciento para el promedio de la muestra y los puntos negros son el promedio de la muestra. ER significa regla de gasto, BBR regla de equilibrio fiscal, DR regla de deuda y SR regla de balance estructural.

DESVIACIONES DEL OBJETIVO

Al comparar el objetivo numérico fijado por cada país con el valor ejecutado del correspondiente agregado macroeconómico, calculamos cuánto se ha desviado del objetivo. Sin embargo, como el diseño y la implementación de la regla varían entre países, cada desviación debe leerse en su contexto. En En general, la desviación se calcula para cada año correspondiente de la siguiente manera:

$$(desviacion)_{i,r} = (valor\ ejecutado)_{i,r} - (target)_{i,r} \qquad (3)$$

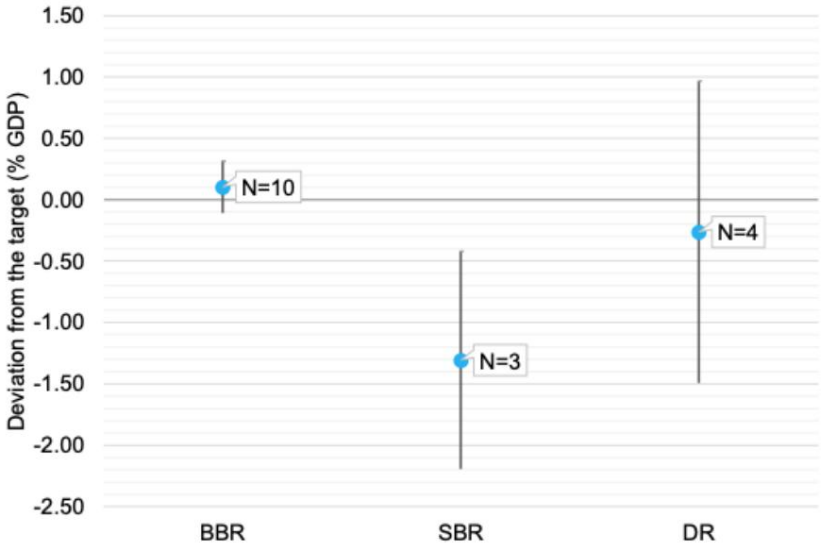
Así, la desviación puede ser positiva o negativa según el tipo de regla.[6] La base de datos incluye detalles sobre cómo leer estas desviaciones para cada caso. Sin embargo, calculando la desviación del objetivo es indicativo en dos aspectos. El primero es el grado de realismo de los objetivos que los países han establecido para sus reglas comparando cómo se han movido el agregado macroeconómico y el límite tiempo. Idealmente, la convergencia hasta el límite o el cumplimiento deben observarse después de algunos períodos. después de la implementación de la regla. El segundo es el ajuste que se necesita cumplir en cada período. Dado que la mayoría de los países pueden ajustar las metas con frecuencia o incluso anualmente, entender el desviaciones es útil para el ajuste.

6 Si bien un resultado negativo en una regla de gasto implicaría cumplimiento, implicaría incumplimiento en el contexto de una regla de equilibrio presupuestario. En el primer caso, la meta es el techo que el agregado macroeconómico no puede superar. En este último caso, el objetivo suele ser la reducción del déficit. Una desviación positiva significa una reducción del déficit con respecto al período inmediatamente anterior, por lo que se observa el cumplimiento.

Debido a la gran heterogeneidad entre los países y sus reglas, es difícil comparar las desviaciones entre países. Esto se deriva del diseño e implementación de la norma en cada país. Como se mencionó, cada país impone su límite o meta para diferentes niveles de gobierno. Los objetivos fijados para cada ejercicio fiscal en comparación con los objetivos de convergencia para un período determinado también difieren. Además, en algunos países, los objetivos se pueden modificar fácilmente.[7] Por último, las variaciones no son expresado de manera similar porque algunas reglas se definen como un porcentaje del PIB y otras se definen como valores nominales. A pesar de las diferencias, los países buscan restringir determinadas medidas macroeconómicas. agregados de manera similar. Por ejemplo, existen similitudes en los objetivos diseñados y ejecutados como porcentaje del PIB. A la luz de esto, calculamos una desviación promedio para cada país y cada regla. Más allá de la magnitud, este resultado es indicativo de si, a lo largo del período de implementación de cada regla, hubo un sobre cumplimiento o si los objetivos no se cumplieron sistemáticamente.

La Figura 8 ilustra la desviación numérica por tipo de regla. Considera la regla del equilibrio presupuestario, la regla de balance estructural, y la regla de la deuda ya que sus objetivos, en la mayoría de los casos, se presentan como un porcentaje del PIB, que ofrece un mayor grado de comparabilidad. Una desviación positiva implica el cumplimiento de estas reglas, mientras que una desviación negativa implica incumplimiento.

Figura 8. Desviación de la Meta Numérica por Tipo de Regla (promedio 2000-2020)



Nota: las líneas indican un intervalo de confianza del 95 por ciento para el promedio de la muestra y los puntos negros son el promedio de la muestra. BBR significa regla de equilibrio fiscal, DR regla de deuda y SR regla de balance estructural.

7 La base legal de la mayoría de las normas en los países de ALC es estatutaria y, a menudo, se introduce como parte de una ley de responsabilidad fiscal. A su vez, los órganos legislativos pueden revisar o sustituir estas leyes; por lo tanto, los objetivos se pueden modificar fácilmente.

En muchos casos, la regla de equilibrio busca contener el tamaño del déficit y por lo tanto establece límites en esta área. Sin embargo, también se pueden trazar objetivos de equilibrio (saldo igual a cero) o incluso objetivos de superávit. En cualquiera de estos casos, una desviación positiva implica el cumplimiento ya que, en este escenario, el país ha alcanzado el objetivo exacto, un déficit inferior al objetivo, o incluso un superávit. La Figura 9 ilustra que aquellos países que han implementado una regla de equilibrio fiscal han sobrecumplido la regla de media, dado que la desviación es positiva. Por el contrario, los que aplican una regla de equilibrio estructural la han violado sistemáticamente.

Sin embargo, la mayoría de los objetivos relacionados con la deuda están destinados a reducirla a un cierto nivel, que a su vez se convierte en el tope que debe ser respetado en periodos posteriores. Por lo tanto, una desviación positiva puede o no implicar cumplimiento; depende de si el objetivo es un techo o una reducción del nivel de deuda. Finalmente, independientemente del objetivo implementado, la Figura 8 muestra que los países han tenido mayores dificultades para cumplir con la regla del balance estructural.

UN ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO AJUSTADO

El proceso de recopilación de datos reveló que los países de ALC aún tienen margen de discrecionalidad incluso cuando sujetar su política fiscal a reglas. Por un lado, se definen las reglas para que permitan exclusiones en el objetivo Estas exclusiones no siempre se especifican o informan claramente, dando lugar a engañosas resultados. Por otro lado, mientras algunos países emiten informes oficiales sobre sus objetivos y cumplimiento, otros no, lo que lleva a algunas omisiones al comparar el objetivo y el ejecutado valores.

En segundo lugar, observamos que muchas normas no son vinculantes en la práctica. Si bien la mayoría de las normas son vinculantes para en la medida en que deben incluirse en el presupuesto nacional o en los marcos fiscales de mediano plazo que se presentan al Congreso o al órgano legislativo correspondiente en cada país, frecuentemente lo que se aprueba se puede modificar a medida que se actualizan las proyecciones o se dispone de datos. En algunos casos, países admiten cambios o ajustes en el objetivo establecido cada año, sumando al discrecionalidad que las normas pretenden limitar.

En tercer lugar, no observamos sanciones específicas por incumplimiento (es decir, desviación del objetivo). En casos cuando se considere una posible situación de incumplimiento o desviación de la meta, los gobiernos deberá presentar un informe con las razones que justifiquen este resultado. Rara vez observamos que presentar una descripción detallada el plan de regreso al objetivo es obligatorio. A menudo, los escenarios de incumplimiento se mencionan en el ley cuando el diseño de la regla incluye una cláusula de escape.

Estos problemas posiblemente se reflejen en una sobre estimación o subestimación del cumplimiento numérico de las normas. Sin duda, el aspecto institucional es fundamental para el cumplimiento integral de las normas.

Para abordar este problema, construimos un índice de cumplimiento que considera diferentes elementos que agregan grados de discrecionalidad a la implementación de la regla. De esta forma, podemos ajustar los índices numéricos de cumplimiento de cada país con respecto a su regla fiscal. El índice asegura que el resultado del cumplimiento numérico determinado por la Ecuación (1) no es el resultado de acciones discrecionales llevadas a cabo por los gobiernos.

Cuando el resultado del cumplimiento numérico indica que el país (i) **no** cumplió con la regla (r), en un año determinado (t) (es decir,Cumplimiento= 0), el índice toma el valor de cero. Sin embargo, cuando se observa el cumplimiento numérico (es decir,Cumplimiento= 1), consideraremos un promedio de un grupo de variables ficticias. Este promedio será cero (uno) cuando el cumplimiento numérico observado sea (no) determinado por acciones discrecionales; por lo tanto, el índice tomará el valor de cero (uno).

Para calcular el índice, utilizamos seis variables ficticias que se dividen en cuatro categorías:

1) Resultados del cumplimiento anterior
2) Cambios en los objetivos de la regla
3) Suspensión de la regla en un plazo determinado
4) El grado de divergencia con la forma en que se define el objetivo

La primera categoría incluye el cumplimiento numérico observado en el año (t) y una variable ficticia que captura la persistencia de los resultados de cumplimiento y toma el valor de uno cuando el cumplimiento es observado en (t-1) **y** (t -2) y cero en caso contrario.

La segunda categoría busca capturar cambios en el objetivo de la misma regla a lo largo del tiempo. como se muestra en Figura 5, el número de reglas cumplidas a menudo estuvo precedido por cambios en los objetivos. Incluimos una dummy que toma el valor de uno cuando la regla no fue modificada y cero cuando el país (i) cambió el objetivo de la regla (r), en el año (t). Para dar cuenta de la persistencia de estos cambios, el siguiente dummy toma el valor de uno cuando el objetivo fue modificado en (t-1) **y/o** (t- 2) y cero de lo contrario.

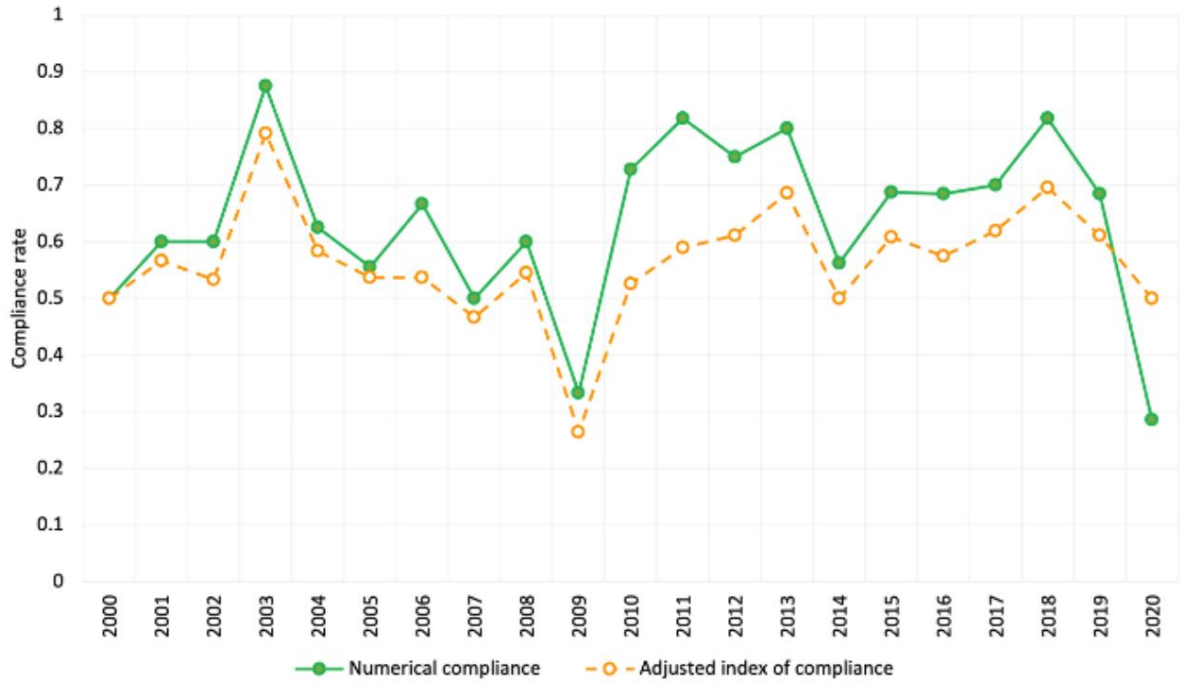
La tercera categoría representa una suspensión de la regla (r) en el año (t) por país (i), donde la variable ficticia La variable toma el valor de uno si la regla se mantuvo vigente y cero si se suspendió. El último La categoría se refiere al nivel de discrecionalidad derivado de cómo se define el objetivo. La variable toma el valor de uno si el objetivo de la regla fiscal está bien definido (es decir, un objetivo numérico o una declaración que permite calcular directamente el objetivo) y cero en caso contrario (p. ej., un objetivo vagamente definido o definido por el gobierno de turno).

Una vez incorporada la información de las variables ficticias, utilizamos los mismos promedios ponderados que en Ecuación (1) y Ecuación (2) para calcular el índice de cumplimiento ajustado para cada país y la región ALC.

La Figura 9 muestra la evolución de la tasa de cumplimiento numérico y el índice de cumplimiento ajustado entre 2000 y 2020. Al comparar las tasas promedio del período, encontramos que la tasa promedio de cumplimiento ajustado cae casi 10 ppy se ubica en 57 por ciento. Observamos que la tasa de cumplimiento es menor cada año cuando contabilizamos las acciones discrecionales en la implementación las reglas fiscales.

Con respecto al cumplimiento promedio ajustado de los países de ALC con cada tipo de regla por separado, encontramos el mismo resultado: en cada caso, la tasa de cumplimiento ajustada está por debajo de la observada anteriormente. Notablemente, observamos una severa caída en la regla de gasto, que se ubica en 31 por ciento contra 41 por ciento en la índice de cumplimiento numérico no ajustado. Este resultado refleja que aunque las reglas de gasto son fáciles de comunicar y monitorear, son también las reglas donde hay un alto nivel de discrecionalidad. Del mismo modo, en ante un shock inesperado, como el generado por la pandemia del COVID-19, aumenta en gasto público son fáciles de comunicar y justificar. En consecuencia, es la regla que modifica la objetivos y que se suspende con mayor frecuencia.

Figura 9. Cumplimiento de las normas fiscales en los países de ALC (2000–2020)



Otra razón por la que observamos una sobreestimación numérica de la tasa de cumplimiento numérico es que Los procesos de diseño, implementación y seguimiento están centralizados en el gobierno, generalmente en el ministerio de economía y finanzas. Además, el proceso de rendición de cuentas suele ser muy laxo y no no existen sanciones sólidas por incumplimiento. A medida que aumenta el número de países que han implementado ha aumentado, muchos países también han optado por fortalecer el marco de las reglas fiscales mediante la incorporación de consejos fiscales independientes en su diseño o seguimiento. A su vez, varios países de ALC han decidido crear estos organismos independientes ya sea juntos cuando implementen la regla por primera vez o después de algunos años de funcionamiento.

Introducir un consejo fiscal o un cuerpo técnico no partidista es un paso ideal para fortalecer la aplicación y rendición de cuentas de las normas fiscales. En concreto, puede ayudar a descentralizar las distintas etapas de implementar las reglas fiscales. Podría conducir a cerrar la brecha entre la tasa de cumplimiento observada y ajustada ya sea participando en la definición de los objetivos numéricos de las reglas con la provisión de estimaciones macroeconómicas y presupuestarias o como un organismo de control para evitar cambios frecuentes en objetivos El efecto temprano de la implementación de consejos fiscales en la región ha sido multidimensional, especialmente en la mejora de la rendición de cuentas de estos marcos. Además, un se observa una correlación positiva con el cumplimiento de las normas. Sin embargo, cualquier análisis robusto es limitado debido a la reciente implementación de estas características de diseño. Estas características podrían ser explorados como determinantes del cumplimiento en la medida en que haya más datos disponibles.

CONCLUSIONES

En 2020 y 2021, varios países suspendieron o modificaron los compromisos fiscales señalados en sus reglas fiscales utilizando la flexibilidad de las reglas e invocando cláusulas de escape. Sin embargo, encontramos el cumplimiento más bajo de todo el período en 2020. Así, los países enfrentan el desafío no solo de retomar el cumplimiento con sus reglas, sino también de diseñar reglas fiscales sólidas que puedan soportar episodios de tensión fiscal. Comprender el desempeño de las reglas fiscales utilizando las tasas de cumplimiento es útil para mejorar su calibración y diseño si es necesario. En este artículo pretendemos contribuir a la comprensión del funcionamiento de las reglas fiscales implementadas, enfocándose en su cumplimiento. Los resultados reflejan el panorama de la reglas fiscales implementadas en los países de ALC. Al contrastar los objetivos marcados por los países y sus valores ejecutados, caracterizamos el comportamiento de cumplimiento de LAC y evaluamos en qué medida se han desviado de sus objetivos. Este conjunto de datos es un punto de partida para monitorear el desempeño fiscal de los países de ALC. normas.

Las tasas numéricas promedio de cumplimiento muestran que los países de ALC han cumplido en gran medida con los objetivos fijados en sus reglas fiscales. Encontramos que el cumplimiento de las normas destinadas a restringir los índices de endeudamiento y los saldos estructurales es el más alto, mientras que el cumplimiento de las reglas de gasto y equilibrio fiscal es el más alto más bajo. Sin embargo, la combinación de reglas mejora el cumplimiento promedio, especialmente cuando se combina un equilibrio regla con una regla de gasto o con una regla de deuda. También calculamos las desviaciones de los valores ejecutados del objetivo. Aunque cada desviación debe leerse en contexto, nuestros resultados indican qué tan realista son los objetivos que los países han fijado para sus normas, así como los ajustes necesarios para cumplir con los objetivos.

Un hallazgo esencial de este trabajo es que el cumplimiento de las reglas fiscales no es absoluto, ni su implementación implica un cumplimiento inmediato. El cumplimiento de las reglas fiscales es multidimensional ya que considera varios elementos, como la forma en que se diseña la meta, las implicaciones para la sostenibilidad, cómo se hace cumplir la norma, y la existencia de sanciones por incumplimiento, entre otras. Otro Un aspecto importante es la flexibilidad incorporada en el marco de la regla fiscal para hacer frente a shocks inesperados. Aunque estas situaciones suelen estar contempladas en las cláusulas de escape, esta posibilidad no debe contemplarse. confundirse con la discrecionalidad que surge de otras prácticas operativas.

En este sentido, detectamos que en muchos casos las reglas fiscales permiten una discrecionalidad considerable en la realización de la política fiscal. Sin embargo, debido a la gran heterogeneidad entre países y los problemas encontrados en el proceso de recopilación de datos, encontramos que las tasas numéricas de cumplimiento de cada país probablemente sean sobrestimado una vez que tomamos en cuenta estas acciones discrecionales. Construimos un índice de cumplimiento que considera diferentes elementos que agregan grados de discrecionalidad en la implementación de la regla para abordar este problema. Encontramos que los resultados numéricos iniciales de cumplimiento están sesgados hacia una sobre estimación al ajustar el resultado de cumplimiento numérico observado inicialmente.

Este artículo presenta el primer conjunto de resultados que buscan caracterizar el comportamiento del cumplimiento numérico con las reglas fiscales en los países de ALC. Estos resultados aportan elementos importantes a la discusión sobre cómo los gobiernos deben llevar a cabo las reformas a las reglas fiscales. Las condiciones macroeconómicas actuales justifican una revisión de la definición de los objetivos de las normas que se suman a las necesidades actuales (es decir, alta niveles de deuda e inflación). Los gobiernos deben avanzar en el arreglo institucional de la reglas para reducir la discrecionalidad, mejorar el monitoreo y la rendición de cuentas, y definir mejores sanciones para desviación de los objetivos de las reglas.

REFERENCIAS

Arbeláez, MA, M. Benítez, R. Steiner, and O. Valencia. 2021. Una regla fiscal para lograr el endeudamiento Sostenibilidad en Colombia. Serie de documentos de trabajo del BID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Artana, D., C. Moskovits, J. Puig e I. Templado. 2021. Reglas fiscales y comportamiento de la inversión pública en América Latina y el Caribe: ¿Hacia una política fiscal favorable al crecimiento?: El caso de Argentina. Serie de documentos de trabajo del BID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Blanco, F., P. Saavedra, F. Koehler-Geib y E. Skrok. 2020. Reglas Fiscales y Tamaño Económico En América Latina y el Caribe. Publicaciones del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.

Bonomo, M., C. Frischtak y P. Ribeiro. 2021. Inversión pública y crisis fiscal en Brasil: encontrar culpables y soluciones. Serie de documentos de trabajo del BID.

Cordes, T., T. Kinda, P. Muthoora y A. Weber. 2015. Reglas de Gastos: Herramientas Efectivas para Política Fiscal Sana. Washington DC: Documento de trabajo del FMI. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Davoodi, HR, P. Elger, A. Fotiou, D. García-Macia, X. Han, A. Lagerborg, WR Lam y PA Medas. 2022. Reglas Fiscales y Consejos Fiscales: Tendencias Recientes y Desempeño Durante la Pandemia del COVID-19. Documentos de trabajo del FMI (11). Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge y VL Pattillo. 2018. Reglas fiscales de segunda generación: equilibrando la simplicidad, la flexibilidad y la exigibilidad. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Frankel, J. y J. Schreger. 2013. Previsiones oficiales y reglas fiscales excesivamente optimistas en la eurozona. *Revisión de Economía Mundial* 149: 247–272.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. Reglas fiscales resilientes en América Latina. (A. Barreix, & LF Corrales, Eds.) División de Gestión Fiscal. Washington, DC: BID.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2015. Conjunto de datos de reglas fiscales 1985 - 2014. Obtenido de https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm

Alerce, M. y S. Santacroce. 2020. Cumplimiento numérico de las normas fiscales de la UE: la base de datos de cumplimiento de la Secretaría del Consejo Fiscal Europeo. Mayo.

Mendoza Bellido, W., M. Vega, CI Rojas, and Y. Anastacio. 2021. Reglas Fiscales y Públicas Inversión: El Caso Perú, 2000-2019. Serie de documentos de trabajo del BID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Reuter, WH 2015. Reglas fiscales numéricas nacionales: ¿no cumplidas, pero aún vigentes? *Revista Europea de Economía Política* 39: 67-81.

Rodrigo, J., K. Schmidt-Hebbel y R. Soto. 2021. Regla Fiscal e Inversión Pública en Chile. BID Serie de documentos de trabajo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schaechter, MA, MT Kinda y MN Budina. 2012. Reglas fiscales en respuesta a la crisis: Hacia las reglas de la “próxima generación”: un nuevo conjunto de datos. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Skrok, E., J. Gÿska, P. Hoÿda y FN Koehler-Geib. 2017. Tener o Cumplir con Normas Fiscales ¿Normas? Perspectivas para los países pequeños de ALC. Documento de antecedentes. Washington, DC: Banco Mundial.