



RESPONSABILIDAD FISCAL

2016

APLICACIÓN DE REGLAS FISCALES DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA COYUNTURA ACTUAL

CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL



APLICACIÓN DE REGLAS FISCALES

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES
EN LA COYUNTURA ACTUAL



CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

2º EDICIÓN



Farah, Patricia

Aplicación de reglas fiscales : desafíos y oportunidades en la coyuntura actual /
Patricia Farah ; Esteban Otto Thomasz ; Imelda Rubio. - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires : Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 2016.
63 p. ; 30 x 21 cm.

ISBN 978-987-45673-5-2

1. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. 2. Responsabilidad Fiscal. I.
Thomasz, Esteban Otto II. Rubio, Imelda III. Título
CDD 332.042

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal - República Argentina

Este documento ha sido elaborado por la Coordinación Técnica del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

<i>Coordinadora:</i>	Lic. Patricia Farah
<i>Asesores Financiero:</i>	Dr. Esteban Thomasz Cra. Imelda Rubio Cra. Leticia Libreiro
<i>Asesor Jurídico:</i>	Dr. Carlos Reggiani
<i>Administrativa-Contable:</i>	Cra. Daniela Rufino
<i>Asistente Técnico-Administrativa:</i>	Manuela Maffini
<i>Asistente Administrativa:</i>	Carmen Avila



Contenido

1	Volatilidad macroeconómica y reglas macro-fiscales en América Latina	8
1.1	Tipos de reglas	10
1.2	Cláusulas de escape	13
1.3	Instituciones.....	14
1.4	Síntesis y desafíos	16
2	Reglas Fiscales en Argentina	18
2.1	Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal	19
2.2	Reformas al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal	22
2.3	Reglas fiscales para el ejercicio 2017.....	22
2.4	Otras Reglas Fiscales.....	18
2.5	Síntesis	23
3	EXPERIENCIA INTERNACIONAL	25
3.1	BRASIL	26
3.1.1	Organización del país.	26
3.1.2	Las Reglas Fiscales y su norma de creación.	26
3.1.3	Gobierno Abierto.	33
3.1.4	Síntesis.	33
3.2	CHILE.....	34
3.2.1	Organización del país.....	34
3.2.2	Las Reglas Fiscales y su norma de creación.	34
3.3	MÉJICO	43
3.3.1	Organización del país.	43
3.3.2	Las Reglas Fiscales y su norma de creación.	43
3.3.3	Síntesis.	49
3.4	PERÚ.....	50
3.4.1	Organización del país.	50
3.4.2	Reglas Fiscales y su norma de creación.	50
3.4.3	Órganos de Aplicación del Régimen.	55
3.4.4	Síntesis	56
4	Conclusiones Generales	57
5.	Bibliografía General	61
5.1	<i>Bibliografía Consultada</i>	61
5.2	<i>Sitios Web Consultados</i>	62



Introducción

Los regímenes de reglas fiscales se han implementando a nivel internacional a los fines de proveer un ordenamiento integrado a la política fiscal, construyendo un marco institucional que en general se ha utilizado para poner límites al gasto, al resultado fiscal y/o al endeudamiento.

Dado que este tipo de lineamientos requieren como condición un alto grado de consenso político y social, la implementación y seguimiento de estas reglas ha sido acompañada por un proceso de mejoramiento de la transparencia de la información pública y fiscal, que implica ampliación del universo presupuestario y homogeneidad de la información. Por ello, reglas y transparencia son dos conceptos que no deben separarse para asegurar la credibilidad y el sostenimiento de tales instituciones fiscales.

El período de crecimiento comprendido entre 2003 y 2008 generó que muchos países de Latinoamérica apliquen fuertes expansiones del gasto público, relajando en muchos casos la aplicación de las reglas fiscales numéricas que muchos de ellos se habían auto-impuesto.

En adición, el estallido de la crisis económica internacional del 2008 generó la necesidad de aplicación de políticas anti cíclicas, las que en muchos casos pusieron en duda la aplicación o sostenibilidad de tales reglas, en vistas que la grave coyuntura exigía el uso de buena parte de los superávits generados previamente.

Posteriormente, la desaceleración del crecimiento mundial y la caída del precio de los *commodities* observada a partir del 2012 pusieron nuevas restricciones a la política fiscal, con mayor magnitud en los países dependientes de la exportación de materias primas. Dentro de tal contexto, países con marcos monetarios y fiscales más sólidos (Colombia, Chile y Perú) están enfrentando con mayor capacidad el ciclo bajista (OECD/ECLAC/CAF, 2015).

Con ese marco, surge nuevamente en la agenda política la importancia de la implementación y sostenimiento de reglas fiscales, dado que su configuración a nivel agregado permite atemperar la prociclicidad de la política fiscal y por lo tanto reducir la volatilidad macroeconómica (FMI, 2015).

En línea con lo descripto, el objetivo de este documento es presentar una reseña en torno al estado actual de aplicación de reglas fiscales en los países que las han puesto en práctica, con la intención que sirva de referencia al momento de potenciar y actualizar el régimen existente en Argentina a la nueva coyuntura de la dinámica económica mundial y local.

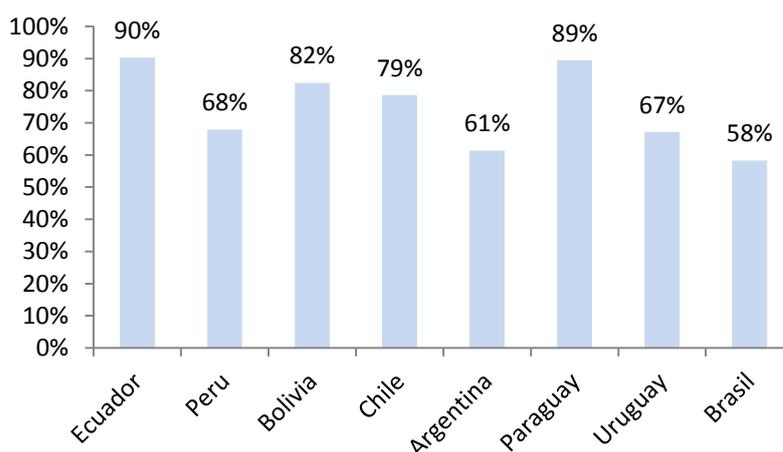
En cuanto a la estructura de este trabajo, en el primer capítulo se presentará el entorno económico de los últimos tiempos, focalizando en la relación entre ciclo económico, precio de *commodities* y aplicación actual de reglas macrofiscales a nivel internacional. En el segundo capítulo se sintetiza la situación actual del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en Argentina. En el tercer capítulo se presenta la experiencia internacional relevada, focalizando en casos exitosos y en aquellos casos donde exista similitud de la estructura fiscal federal con Argentina. A efectos de analizar pormenorizadamente las experiencias internacionales se expondrá lo desarrollado en la materia por la República del Perú, la República Federativa del Brasil, la República de Chile y los Estados Unidos Mejjicanos (Méjico).

Volatilidad macroeconómica y reglas macro-fiscales en América Latina

Ha sido ampliamente estudiado que la dependencia de exportaciones de *commodities* es un factor que incrementa la vulnerabilidad macroeconómica de países emergentes. La relación se basa en que los eventos de caídas en los precios amplifican la volatilidad de la tasa de crecimiento, reduce el crecimiento de largo plazo y elevan el riesgo de generar crisis del balance de pagos (Bravo-Ortega and De Gregorio, 2005; Ffrench-Davis, 2005; Gala, 2008; Ocampo, 2007; Rodrik, 2008; Briguglio et al. 2009; Frankel, 2010; Guillaumont, 2011; Montalbano, 2011; Canuto and Cavallari, 2012; Céspedes and Velasco, 2012; Seth and Ragab, 2012).

Esta dependencia es un denominador común a lo largo de los países de América Latina, tal como se observa en el gráfico siguiente donde se presenta la proporción de exportaciones de productos primarios y derivados sobre el total de exportaciones. Los datos corresponden al cierre del año 2014 para economías de Sudamérica.

Gráfico N° 1: Valor exportado de *commodities* y derivados en 2014
-En porcentaje del total de exportaciones-



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE (Banco Mundial).

Luego de superada la crisis financiera global de 2008-2009, la dinámica de crecimiento en América Latina y el Caribe se ha debilitado. El PIB se incrementó a una tasa promedio del 1% en 2014, dejando atrás la tasa media de crecimiento del 5% de la década anterior. Actualmente el moderado crecimiento global, los bajos precios de las materias primas y la merma en los flujos de capital están poniendo limitaciones sobre el nivel de actividad (OCDE, 2015).

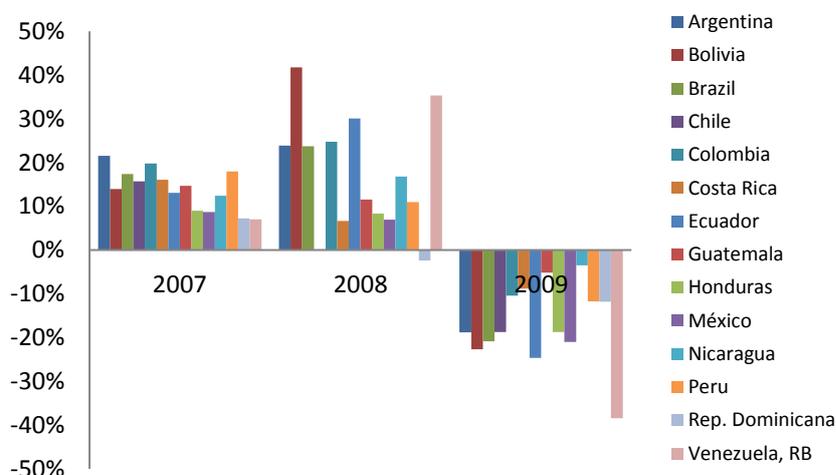
Dentro de este marco se ha verificado que la política fiscal es una herramienta crucial para controlar los efectos de la volatilidad de precios de las materias primas sobre la economía interna (FMI, 2015).

En este sentido, instituciones fiscales sólidas y buenas prácticas de gobierno resultan fundamentales para la administración de recursos extraordinarios generados en períodos de expansión de la economía internacional en general y del aumento de los precios de *commodities* en particular. Por ello, algunas reglas fiscales resultan herramientas útiles para evitar la excesiva prociclicidad del gasto público, como asimismo para gestionar los excedentes y aplicarlos en períodos de desaceleramiento.

Latinoamérica no ha sido ajena a la implementación de reglas fiscales. No obstante, en muchos casos, los momentos de aplicación de las mismas son anteriores o bien coinciden con el ciclo de expansión económica del 2003-2008¹. Dentro tal marco, el vigoroso crecimiento de los ingresos, la reducción del endeudamiento externo y la acumulación de reservas internacionales, etc., pone ciertas dudas sobre si el manejo fiscal superavitario, responde al éxito de las reglas fiscales o fue producto de un período de bonanza casi inédito para América Latina.

El estallido de la crisis económica internacional del 2008 generó un *shock* de demanda negativo que afectó seriamente el sector exportador de América Latina, propagándose los efectos nocivos de la crisis a través del comercio internacional (Barcena, 2010). En el gráfico siguiente se presenta la evolución interanual de las exportaciones del conjunto de países de latinoamerica en 2007, 2008 y 2009.

Gráfico N° 2: Variación interanual de las exportaciones de países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Dentro de tal contexto, muchos países latinoamericanos aplicaron políticas anticíclicas que permitieron sortear los efectos sobre el sector productivo y el empleo, reduciendo los costos socioeconómicos y no sufriendo las disrupciones súbitas del crecimiento, tradicionales de las crisis de las décadas del '80 y '90. No obstante, en muchos casos las políticas aplicadas no fueron acompañadas de un plan de readecuación del sendero fiscal para el mediano plazo.

En este sentido, el éxito de las reglas fiscales debe estar centrado en la administración de los períodos de bonanza, reduciendo el sesgo procíclico de la política fiscal.

La necesidad de implementar políticas anti-crisis, con altos costos fiscales, puso en duda la conveniencia, y por lo tanto el sostenimiento en el largo de plazo, de las reglas macro-fiscales de índole cuantitativa. Asimismo, la rápida recuperación de la economía en el período post-crisis pudo haber generado un exceso de optimismo respecto al espacio fiscal y la creencia desacertada que el boom de *commodities* sería de carácter permanente.

No obstante, a partir de 2012 este conjunto de países se enfrentan a nuevas condiciones, entre las cuales pueden mencionarse: extinción de los superávits (fiscales y del sector externo) acumulados en el período de bonanza, mayores niveles de endeudamiento, caída de los precios internacionales, apreciación del dólar y consecuentemente deterioro de los términos de intercambio.

¹ En el caso de Argentina, Brasil y Perú, su implementación fue una respuesta las diversas crisis de la deuda que estallaron hacia fines de la década del '90 y principios del 2000.

Dentro del nuevo contexto, los países con marcos fiscales más sólidos son los que actualmente disponen de mayores herramientas para aplicar políticas de estabilización. Por ello, surge nuevamente la conveniencia de aplicación de reglas macro-fiscales, pero con un conjunto de cambios, respecto a las implementadas en el pasado, devenido del aprendizaje que ha dejado la crisis económica internacional. En Schaechter *et al.* (2012) se resumen tres lineamientos en las reglas fiscales en el período post-crisis:

- i. Se han aplicado nuevas reglas fiscales y se han fortalecido las existentes.
- ii. El número de reglas fiscales y su diseño instrumental, en el caso de las economías emergentes, se ha puesto a tono con los países desarrollados.
- iii. Las reglas post-crisis (“*next-generation*” en la jerga de los autores) son más complejas en el sentido que combinan los objetivos de sustentabilidad con la necesidad de ser lo suficientemente flexibles para responder a *shocks*, creando nuevos desafíos para su implementación, comunicación y monitoreo.

1.1 Tipos de reglas

Las reglas fiscales numéricas constituyen lineamientos y limitaciones sobre la evolución o resultado de los principales agregados fiscales: ingresos, gastos, resultado y deuda. Las más utilizadas son:

- Reglas sobre el gasto: tradicionalmente imponen limitaciones sobre la expansión del gasto público, o bien sobre la participación porcentual de ciertas partidas respecto al gasto corriente, primario o total.
- Reglas sobre los ingresos: Imponen limitaciones sobre qué proporción de ingresos pueden utilizarse para determinados gastos corrientes, de capital o de reducción del endeudamiento. También imponen limitaciones al uso de ingresos identificados como de carácter extraordinario. Suele abarcar dos o tres ejercicios fiscales.
- Reglas sobre el resultado fiscal: generalmente imponen límites numéricos sobre el nivel del resultado fiscal, o en la ejecución de presupuestos equilibrados.
- Reglas sobre el endeudamiento: imponen límites sobre el nivel de servicios de la deuda o sobre el *stock* de endeudamiento.

Con relación al esquema de planeamiento macro-fiscal adaptado a la realidad de países dependientes de *commodities*, el tipo de regla aplicada es la del balance estructural, combinada con los fondos soberanos de estabilización:

- Regla del balance estructural: establece pautas para la asignación de gastos en función del comportamiento tendencial de las fuentes de ingresos del sector público, distinguiendo entre resultados tendenciales y resultados extraordinarios.
- Fondos soberanos de estabilización: son las instituciones donde se integran los recursos definidos como extraordinarios por la regla del balance estructural. Su función es evitar el sesgo a la prociclicidad del gasto ahorrando en períodos de incremento de ingresos y desafectando en períodos de baja. También pueden reducir la apreciación cambiaria en caso de invertir en activos internacionales.

En el cuadro siguiente se resumen algunos pros y contras de las reglas mencionadas, con relación a sus objetivos, incidencia sobre la prociclicidad, sostenibilidad de la deuda pública y proceso de comunicación y monitoreo.

Tabla 1: Pros y contras de distintas reglas fiscales

Tipo de Regla	Pros	Contras
Regla sobre deuda	<p>Apunta en forma directa a la sostenibilidad de la deuda.</p> <p>Fácil de comunicar y monitorear.</p>	<p>No constituye una guía operacional en el corto plazo.</p> <p>No constituye una herramienta de estabilización (puede ser procíclica).</p> <p>La regla puede ser alcanzada con medidas temporarias (operaciones “debajo de la línea”)</p> <p>La regla puede ser afectada por operaciones realizadas por fuera del control del gobierno.</p>
Regla sobre el resultado fiscal	<p>Lineamiento operativo de aplicación simple.</p> <p>Estrecha vinculación con la sostenibilidad de la deuda.</p> <p>Fácil de comunicar y monitorear.</p>	<p>No constituye una herramienta de estabilización (puede ser procíclica).</p> <p>El presupuesto puede ser afectado por eventos ajenos al control del gobierno (recesión económica).</p>
Regla de resultado estructural	<p>Lineamiento operativo de aplicación relativamente simple.</p> <p>Estrecha vinculación con la sostenibilidad de la deuda.</p> <p>Función de estabilización económica (manejo de <i>shocks</i>).</p> <p>Contempla efectos de varios factores exógenos.</p>	<p>La estabilización del ciclo es compleja, sobre todo en países que atraviesan reformas estructurales.</p> <p>Necesidad de predefinir factores de incidencia para reducir la discrecionalidad.</p> <p>Su complejidad dificulta el monitoreo y la comunicación.</p>
Reglas sobre gastos	<p>Lineamiento operativo de aplicación simple.</p> <p>Permite aplicar medidas de estabilización.</p> <p>Controla el tamaño del gobierno.</p> <p>Relativamente fácil de comunicar y monitorear.</p>	<p>No se vincula en forma directa a la sostenibilidad de la deuda (no genera limitaciones en el uso de los ingresos).</p> <p>Puede generar reasignaciones de gastos hacia las áreas no cubiertas por la regla.</p>
Reglas sobre ingresos	<p>Controla el tamaño del gobierno.</p> <p>Puede mejorar la política y administración tributaria.</p> <p>Puede prevenir el uso pro-cíclico de recursos extraordinarios.</p>	<p>No vinculada a la sostenibilidad de la deuda dado que no pone límites a los gastos (excepto restricciones al uso de recursos extraordinarios).</p> <p>No es una herramienta de estabilización (puede ser procíclica).</p>

Fuente: FMI (traducción propia).

Con relación a la vigencia de reglas fiscales, actualmente existen 51 países que aplican reglas fiscales cuantitativas a nivel nacional²: Alemania, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Bélgica, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Hong Kong SAR, Hungría, Indonesia, Islandia, Israel, Jamaica, Japón, Kenia, Kosovo, Lituania, Luxemburgo, Mauricio, Méjico, Namibia, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Rusia, Serbia, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Reino Unido.

² Solamente reglas cuantitativas a nivel del gobierno central. Se excluyen de la muestra los casos de reglas supranacionales y subnacionales, como asimismo reglas no numéricas.



Con relación al tipo de reglas implementadas, el caso más común son las reglas sobre el resultado fiscal (38 casos), seguidas por las reglas sobre el endeudamiento (33 casos). En 23 casos se registran reglas sobre el gasto, y solamente en 5 casos se aplican reglas sobre los ingresos (Tabla 2).

Tabla 2: Tipos de reglas fiscales implementadas a nivel internacional

Tipo de Regla	Número casos	Porcentaje sobre el total de reglas
Reglas sobre el gasto	23	45%
Reglas sobre los ingresos	5	10%
Reglas sobre el resultado fiscal	38	75%
Reglas sobre el endeudamiento	33	65%

Fuente: Elaboración propia en base datos del FMI.

En cuanto al nivel de vigencia y actualización de reglas numéricas, se observa que 18 países han implementado nuevas reglas a partir del 2010, o bien han complementado o reforzado las vigentes (Tabla 3). Entre ellos se destacan Colombia, Ecuador, Costa Rica, Jamaica, Japón, Kosovo, Rusia, Serbia, Eslovaquia, España y Estados Unidos. Ello verifica que el sistema de planeamiento y control fiscal a través de reglas numéricas se ha potenciado en los últimos años.

Tabla 3: Fechas de implementación reciente de distintas reglas fiscales

País	Regla sobre gastos	Regla sobre ingresos	Regla sobre el resultado	Regla sobre deuda
Colombia	2000	-	<u>2011</u>	-
Costa Rica	-	-	2001	-
Ecuador	<u>2010</u>	-	2003	2003
Eslovaquia	-	-	2004, <u>2013</u>	2004
España	<u>2011</u>	-	1992	1992
Estados Unidos	1990, <u>2011</u>	-	1986	-
Holanda	1994	1994	1992, <u>2014</u>	1992
Hungría	<u>2010</u>	-	2004	2004
Islandia	2004	-	-	-
Israel	2005	-	1992	-
Jamaica	-	-	<u>2010</u>	<u>2010</u>
Japón	2006, <u>2010</u>	-	1947	-
Kosovo	2006	-	2013	<u>2010</u>
Méjico	<u>2013</u>	-	2006	-
Namibia	<u>2010</u>	-	-	2001
Polonia	<u>2011</u>	-	2004	1999
Rusia	<u>2013</u>	-	2007	-
Serbia	-	-	<u>2011</u>	<u>2011</u>

Fuente: Elaboración propia en base datos del FMI.

Uno de los elementos distintivos de las reglas fiscales post-crisis es justamente el diseño de “cláusulas de escape” bien especificadas, que permiten sortear períodos de desaceleración para luego ajustar el sendero fiscal dentro de parámetros previamente establecidos. En el apartado siguiente se presenta un breve relevamiento de dicho tema.

1.2 Cláusulas de escape

Como fue dicho, en la mayoría de los países las cláusulas de escape fueron uno de los elementos pendientes en el diseño de las reglas numéricas en el período pre-crisis. De acuerdo al FMI, toda regla numérica debe tener una cláusula de escape bien especificada, lo que significa cumplir con tres requisitos fundamentales:

- i. Limitadas causas que permitan aplicar la cláusula,
- ii. un marco claro que permita identificar los eventos generadores de la excepción (que puede incluir mecanismos de votación),
- iii. especificación clara del sendero a seguir para readecuar los agregados fiscales nuevamente dentro de la regla.

Respecto a la base de datos utilizada en este informe, se observa que de las 38 reglas existentes sobre el resultado fiscal, 14 contienen cláusulas de escape bien especificadas; mientras que de las 33 reglas sobre la deuda, sólo 6 contienen dicha cláusula (Tabla 4).

Tabla 4: Reglas con cláusulas de escape bien especificadas

Tipo de regla	Casos de cláusula de escape	Proporción de casos de cláusula en cada tipo de regla
Reglas sobre el gasto	4	17%
Reglas sobre los ingresos	0	0%
Reglas sobre el resultado fiscal	14	37%
Reglas sobre el endeudamiento	6	18%

Fuente: Elaboración propia en base datos del FMI.

Respecto a los eventos que disparan la aplicación de la cláusula, en la mayoría de los casos contempla recesión económica, desastre natural y otros eventos no controlados por el sector público. Con relación a la determinación del evento disparador, en pocos casos se define por votación, y en la mitad de los casos se define un sendero de transición explícito para readecuar los agregados nuevamente dentro de la regla (Tabla 5).

Tabla 5: Características de cláusulas de escape bien especificadas

País	Evento disparador			Mecanismo de votación	Sendero de transición definido
	Desastre Natural	Recesión	Otros eventos no controlados		
Alemania (desde 2010)	X	X	X	X	X
Brasil (desde 2000)	X	X	--	X	--

Colombia (desde 2011)	--	X	X	--	--
Eslovaquia (desde 2012)	X	X	X	--	-
España (desde 2002)	X	X	X	X	X
Jamaica (desde 2010)	X	X	X	--	--
Mauricio (desde 2008)	X	X	X	--	--
Méjico (desde 2006)	--	X	--	--	--
Panamá (desde 2008)	X	X	X	--	X
Perú (desde 2000)	X	X	X	--	X
Rumania (desde 2010)	--	X	X	--	X
Suiza (desde 2003)	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia en base datos del FMI.

Por último, un elemento distintivo que ha resurgido en los últimos años, es la conformación de consejos fiscales independientes para monitorear la implementación de las reglas. El tema se resume en el apartado siguiente.

1.3 Instituciones

Los consejos fiscales son las instituciones encargadas de monitorear la implementación o impacto de la política fiscal, y juegan un rol clave en el *reinforcement* de las reglas fiscales proveyendo un análisis independiente respecto a su implementación.

Vale destacar que tales instituciones existen aún en países que no tienen implementadas reglas fiscales numéricas (Schaechter *et al.*, 2012).

En los años recientes se ha registrado un rápido crecimiento de los consejos fiscales. No obstante, su mandato, tareas y modelos institucionales presentan gran disparidad (Debrun *et al.*, 2009, 2013; y Kopits, 2013). Si bien la literatura compara a los consejos fiscales con los bancos centrales independientes, la diferencia fundamental es que los consejos nunca tienen la discrecionalidad de implementar instrumentos de política (Beetsma and Debrun, 2016).

En el período post-crisis, muchos países han (o se encuentran en el proceso de) establecido consejos fiscales (entre ellos Irlanda, Portugal, Rumania, Serbia y el Reino Unido) (Calmfors, 2012; Debrun *et al.*, 2011). El surgimiento de los consejos fiscales fue gradual, pero se aceleró luego de la crisis internacional, en parte como respuesta a lo previsto en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea (Beetsma *et al.*, 2016).

En la muestra de 51 países analizada, los países que actualmente cuentan con un consejo fiscal de monitoreo totalmente independiente son: Austria, Brasil, Dinamarca, Francia, Israel, Lituania, Polonia, Eslovaquia, España, Suecia, Reino Unido. Vale destacar que el análisis del caso Argentino no figura en la base de datos compilada por el FMI, motivo por el cual no se incluye en los cuadros subsiguientes.

En el caso de las reglas relevadas, de las 38 reglas sobre el resultado fiscal, 13 son monitoreadas en forma externa, mientras que de las 33 sobre el endeudamiento 7 son monitoreadas en forma externa (Tabla 6).

Tabla 6: Casos de monitoreo independiente según tipo de regla

Tipo de regla	Casos de monitoreo externo	Proporción de monitoreo externo sobre tipo de regla
Reglas sobre el gasto	8	35%
Reglas sobre los ingresos	2	40%
Reglas sobre el resultado fiscal	13	34%
Reglas sobre el endeudamiento	7	21%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Es destacable que en muchos casos los consejos fiscales son los encargados de proveer variables clave y metodologías para el planeamiento presupuestario y fiscal de los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, en el caso de Chile, el Consejo es el encargado del cálculo del PIB potencial y de las estimaciones de precios de *commodities*, inputs necesarios para la regla del superávit estructural.

Con relación a la vigencia de las instituciones de monitoreo independiente, en la tabla siguiente se exponen los países que, de acuerdo a la fuente consultada, las han implementado en los últimos años.

Tabla 7: Casos de monitoreo independiente según tipo de regla

País	Consejo independiente provee variables y supuestos para elaboración del presupuesto	Consejo independiente monitorea implementación de reglas
Irlanda		2011
Portugal		2011
Rumania		2010
Serbia		2011
Suecia		2007
Bélgica	1993	
Canadá	1998	1998
Chile	2001	
Luxemburgo	1990	
Holanda	1994	
Eslovenia	2000	2010
Reino Unido	2010	
Estados Unidos		2011

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Como se observa, se registran 6 casos donde los Consejos fueron implementados a partir del 2010 (Irlanda, Portugal, Rumania, Serbia, Eslovenia y Estados Unidos), siendo todos ellos formas institucionales de monitoreo independiente. En el caso del Reino Unido, el consejo fiscal, si bien no monitorea la implementación de reglas, provee variables y supuestos clave para la elaboración del presupuesto.

En síntesis, puede afirmarse que las reglas fiscales y las instituciones de carácter permanente vinculadas a su monitoreo independiente, continúan vigentes y se han reforzado durante los últimos años. No obstante, su heterogeneidad dificulta la evaluación de si los mismos han sido exitosos a nivel empírico. No obstante, una dimensión importante es que tales instituciones concentran el grado de información fiscal necesaria para comunicar a la ciudadanía la estrategia definida en la política fiscal. En este sentido, el diseño de los mismos debe contemplar cuatro dimensiones (Beetsma *et al*, 2016):

- Evaluación de un amplio espectro de información.
- Claridad en los informes públicos, permitiendo una transparente comunicación de los diversos aspectos de la política fiscal a los actores interesados.
- Interacción directa con los organismos ejecutores de los presupuestos.
- Independencia política.

En definitiva, la capacidad de los consejos fiscales de mejorar el entendimiento de la política fiscal por parte de la comunidad permite mejorar la compatibilización entre las demandas de los agentes económicos (desde diferentes niveles de gobierno hasta la comunidad misma) y las decisiones de políticas públicas.

1.4 Síntesis y desafíos

Las reglas macro-fiscales, entendidas como limitaciones y senderos de adecuación de los principales agregados presupuestarios (gastos, recursos, resultado y deuda), comenzaron a aplicarse en Latinoamérica hacia fines de la década del '90 con el objetivo de ordenar el exceso de endeudamiento, controlar la prociclicidad del gasto público e intentar dotar de mayor previsibilidad y transparencia a la política fiscal.

El contexto de crecimiento económico mundial, combinado con elevados precios de *commodities*, permitió a los países latinoamericanos reducir los niveles de endeudamiento y generar superávit fiscal, superávit externo y consecuentemente elevar los niveles de reservas internacionales.

Ello derivó que en muchos casos se superara el ordenamiento que intentaban generar los marcos macro-fiscales institucionalizados a través de reglas de comportamiento, dado que los recursos extraordinarios permitieron dar soluciones más rápidas a los problemas fiscales que se habían generado en las diversas crisis de la década del '90.

En tanto, el estallido de la crisis *sub-prime* en 2008 generó la necesidad de aplicar políticas anti-crisis, basadas en fuertes expansiones del gasto, que forzaron al relajamiento de muchas de las reglas previamente instituidas. Situación que propició que en muchos casos se ponga en duda la conveniencia de la implementación de las mismas, o bien de su diseño y arquitectura.

Los elevados precios de *commodities* en la post-crisis, permitió que muchos países afronten en forma relativamente satisfactoria los mayores niveles de gastos asumidos y no regresen al planeamiento basado en reglas macro-fiscales.

No obstante, el desplome de los precios registrado a partir del 2012, combinado con menores perspectivas de crecimiento de la economía mundial, comenzó a generar limitaciones en el espacio fiscal, obligando a muchos países a aplicar ajustes del gasto, del tipo de cambio o ambas en forma simultánea. Dentro de este contexto, se observa que aquellos países con marcos macro-fiscales más sólidos (mediante la aplicación de reglas fiscales que limitan la prociclicidad y el uso de recursos extraordinarios) están teniendo mayor capacidad para adaptarse al nuevo contexto.

Es en ese marco que se observa un resurgimiento en la aplicación de reglas macro-fiscales (18 países han implementado o reforzado las vigentes a partir de 2010), reconociendo la transcendencia que tiene el gasto público en economías dependientes de recursos volátiles, como herramienta de estabilización macroeconómica complementaria a la herramienta cambiaria.

Este resurgimiento se da dentro de un contexto de menores márgenes de maniobra que en el período pre-crisis (deuda, superávit fiscal y externo) y de menores niveles en los precios

internacionales de *commodities*. En esa coyuntura, se destacan los siguientes elementos respecto a las reglas fiscales:

1. Adecuación de reglas vigentes al nuevo contexto macroeconómico interno y mundial.
2. Reforma de las reglas simples, por aquellas vinculadas al balance estructural (niveles de gasto y resultado neto de recursos “extraordinarios”).
3. Implementación de cláusulas de escape y senderos de readecuación bien definidos.
4. Discusión acerca de la aplicación de los fondos soberanos de estabilización, a los fines de capitalizar en los momentos de auge de precios de los *commodities* evitando la prociclicidad del gasto y la apreciación cambiaria.
5. Reforzamiento de Consejos Fiscales independientes, tanto a los fines del monitoreo de las reglas como en la provisión de variables críticas para el planeamiento presupuestario; y en algunos casos la administración de los fondos de estabilización.

Los puntos 1 a 4 corresponden a una discusión de índole macroeconómica más amplia, donde necesariamente debe contemplarse, además del frente fiscal, el frente externo y la política monetaria.

Por su parte, el reforzamiento de los Consejos Fiscales está asociado al mejoramiento de la transparencia, homogeneidad y claridad de la información fiscal, siendo de gran utilidad a los fines de consensuar buenas prácticas de gobierno.

Por último, el desafío radica en el establecimiento de un sistema integrado de gobernanza fiscal que contemple normas y procedimientos presupuestarios estandarizados al interior de cada nivel de gobierno, la potestad de un proceso de supervisión por parte de la autoridad de monitoreo y un proceso de transparencia y comunicación de la información hacia la ciudadanía y los actores involucrados. La convergencia normativa a nivel presupuestario de nivel sub-nacional, el mejoramiento de la transparencia y la compatibilidad de la información fiscal, la ampliación del universo presupuestario monitoreado, y la sistematización de información útil para la toma de decisiones son dimensiones deseables de ser integradas dentro de un sistema moderno de gobernanza fiscal.

Reglas Fiscales en Argentina

Si bien existen algunas experiencias previas a nivel nacional y sub-nacional, el sistema de reglas fiscales más consolidado en Argentina fue implementado a través de la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal. La misma crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (RFRF) y establece una serie de herramientas para la gestión fiscal, tanto para el control de las variables fundamentales (gasto, deuda, resultado presupuestario), como así también una serie de pautas para mejorar la gestión presupuestaria y la transparencia, entendida esta última como la difusión y acceso por parte de la ciudadanía a la información fiscal.

El estado actual del régimen, avances y desafíos han sido ampliamente expuestos en la publicación **“Responsabilidad Fiscal 2005-2015: Reglas Fiscales Sustentables para el Estado Nacional, Provincias y Municipios”**, editado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal³. Por ello, en el presente capítulo se enunciarán brevemente las reglas instituidas, mientras que el resto de los aspectos puede consultarse en la publicación mencionada.

2.1 Antecedentes Normativos

Previo a la sanción de la Ley N° 25.917, otros instrumentos disponen normas sobre transparencia y limitaciones a las cuentas públicas. A continuación se mencionan en forma sucinta las reglas fiscales contempladas en otros ordenamientos.

Norma	Nivel de Gobierno Alcanzado	Tipo de Regla Fiscal	
Constitución Nacional	Nación	Cualitativas Transparencia	El Jefe de Gabinete debe informar mensualmente al Congreso Nacional sobre la gestión del Gobierno Nacional
Ley N° 25.152 Ley N° 24.156	Nación	Cauntitativas y Cualitativas	Nomas que complementan a la LRF.
Decreto 1172/03	Nación	Cualitativas Transparencia	Medios de acceso a Información Pública
BCRA - Comunicación "A" 6066	Nación, Provincias, CABA y Municipios	Cuantitativas	Limitaciones al endeudamiento del Sector Público No Financiero.
Constituciones Provinciales	Provincias	Cauntitativas y Cualitativas	Limitaciones al endeudamiento y difusión de información fiscal. Normas de Procedimiento

³ El mismo puede consultarse en <http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/libro/rf/magazine/index.html#page/1>.

La Ley N° 25.917 complementa a las aplicables al Gobierno Nacional (Ley de Soberanía Fiscal N° 25.152 y Ley N° 24.156 de Administración Financiera). Las reglas específicas son las detalladas en el Libro "Responsabilidad Fiscal 2005-2015". De igual modo, se describen las reglas que cada Provincia ha creado para la sustentabilidad de las cuentas públicas, así como las reglas de transparencia que contempla el ordenamiento local.

Cabe mencionar que la Constitución Nacional dispone la transparencia de las cuentas públicas del Gobierno Nacional. Se dispone la obligación de informar al Poder Legislativo sobre la marcha del gobierno, en forma mensual y según sea requerido al Poder Ejecutivo Nacional (artículo 100 y 101).

Asimismo, el Decreto N° 1.172/03 con el objetivo de transparentar los actos de gobierno, facilita el acceso a la información y amplía la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración. Se establece un reglamento general para regular los mecanismos de participación ciudadana en audiencias públicas.

Por último, el Banco Central dispone normas que limitan el financiamiento al Sector Público No Financiero, que incluye al gobierno Nacional, Provincial, Ciudad de Buenos Aires y Municipal. En su reciente texto ordenado (Comunicación A 6066) se establece que las entidades financieras no podrán refinanciar u otorgar asistencia financiera al sector público no financiero, salvo que se destinen a fideicomisos o fondos fiduciarios constituidos con fines específicos, previo cumplimiento de los requisitos requeridos.

2.2 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

El sistema integrado de reglas fiscales abarca a los tres niveles de Gobierno (Nacional, Provincial y Municipal) por adhesión voluntaria, e incluye reglas de carácter cualitativo y cuantitativo. Estas últimas reglas, en el marco de la Ley N° 25.917 y N° 26.530 (de vigencia hasta el 31/12/16), son las que se sintetizan a continuación:

Reglas Fiscales Cuantitativas		
	Ley N° 25.917 (2004)	Ley N° 26.530 (2009)
ARTÍCULO 10°	La tasa nominal de incremento del gasto público primario de los Presupuestos Anuales no podrá superar la tasa de aumento nominal del PBI (marco macrofiscal). Este gasto consiste en la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico social, financiados con cualquier uso del crédito.	La regla fiscal establecida en el artículo 10° sigue vigente pero excluye del límite del crecimiento del gasto público a aquellos egresos que se originan en la implementación de políticas anticíclicas. Así, la normativa definió a los gastos anticíclicos que se deducen del gasto: erogaciones destinadas a promover la actividad económica, a sostener el nivel de empleo y a dar cobertura a la emergencia sanitaria y a la asistencia social.
	Cuando la tasa nominal de variación del producto bruto interno sea negativa, el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante.	
	Cuando no fuera necesario implementar las medidas previstas en el artículo 20 o en los casos en que el incremento nominal de los recursos supere el incremento nominal del producto bruto interno, esta limitación sólo regirá para el gasto corriente primario, sin perjuicio de lo dispuesto por la presente ley.	

ARTÍCULO 12	El producido de la venta de activos fijos no podrá destinarse a gastos corrientes ni generar aumentos automáticos para el ejercicio siguiente, excepto operaciones de crédito para reestructurar deuda en condiciones más favorables a ellas , el financiamiento proveniente de Organismos Multilaterales de Crédito y el proveniente de programas nacionales de financiamiento con destino a obras públicas y fines sociales. Queda expresamente establecido, que la venta de activos fijos, podrá destinarse a financiar erogaciones de capital.	Quedó sin efecto esta limitación.
ARTÍCULO 15	El Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y el de la CABA sólo podrán, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención. Asimismo, no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.	Se suspenden las previsiones contenidas en el último párrafo, por lo que transitoriamente no rige limitación a los incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

Fuente: elaboración propia en base a la Ley N° 25.917 y 26.530.

Reglas Fiscales Cuantitativas		
ARTÍCULO 19	Se deberán ejecutar presupuestos preservando el equilibrio financiero. Esto es medido por la diferencia entre los recursos percibidos y los gastos devengados (incluirán los gastos corrientes netos de aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital netos de aquellos destinados a infraestructura social básica financiados con cualquier uso del crédito).	Considera para su cálculo los gastos anticíclicos de manera similar a la modificación dispuestas al artículo 10° de la LRF.
ARTÍCULO 21	El nivel de endeudamiento sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no supere el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.	Quedó sin efecto el primer párrafo de este artículo referido a la limitación del nivel de endeudamiento.
	Las jurisdicciones establecerán un programa de transición con el objeto de adecuar el perfil de la deuda y los instrumentos para el cumplimiento del párrafo precedente.	
	El Gobierno nacional se compromete a que, una vez finalizado el proceso de reestructuración de su deuda pública, el porcentaje de la deuda pública nacional resultante de operaciones de mercado, respecto del PBI, se reduzca en los ejercicios fiscales subsiguientes. A tales fines se considerarán períodos trienales.	
	En caso de operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública, será de aplicación el artículo 65 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.	
	Los Gobiernos de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país.	
ARTÍCULO 24	No se podrán incluir en los presupuestos como aplicación financiera (amortización de deuda) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores. Se exceptúa al pago de deudas no financieras que se esté efectuando al presente y que haya sido dispuesto por ley.	Se dejan sin efecto estas previsiones.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 25.917 y 26.530.

Las disposiciones de la Ley N° 26.530, de aplicación en los ejercicios 2009 y 2010, se fue prorrogando para los períodos subsiguientes.

El RFRF, asimismo, establece una serie de reglas cualitativas, las cuales en su mayoría se concentran en el primer capítulo de la Ley de Responsabilidad Fiscal, denominado “Transparencia y Gestión Pública”. Este capítulo abarca los artículos 2° al 9° incluido, cuyas normas son las que se detallan a continuación:

Transparencia y Gestión Pública	
Artículo 2°	Marco Macro - Fiscal: Información presupuestaria, fiscal, tributaria y macroeconómica de referencia para realizar proyecciones presupuestarias
Artículo 3°	Cobertura Presupuestaria
Artículo 4°	Conversores Presupuestarios
Artículo 5°	Proyecciones presupuestarias plurianuales del Gobierno Nacional. A lo establecido en la Ley N° 25.152 se incorpora el detalle de estimación de recursos provinciales de origen nacional y perfil de vencimientos de deuda del Gobierno Nacional.
Artículo 6°	Proyecciones presupuestarias plurianuales de las provincias.
Artículo 7°	Publicación y difusión de información fiscal
Artículo 8°	Indicadores homogéneos de gestión pública
Artículo 9°	Sistema Integrado de Información Fiscal Compatible.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 25.917.

Estas reglas fueron creadas para dar cumplimiento a los objetivos fiscales de la Ley, las que se agregan a aquellas normas tendientes a la reducción del nivel de endeudamiento de todos los niveles de Gobierno, y el control del nuevo endeudamiento provincial (y municipal) por parte del Gobierno Nacional.

En ese sentido, en la misma Ley de Responsabilidad Fiscal se establece un procedimiento para el control del endeudamiento de Provincias y Municipios (artículo 25). Para ello, se faculta al actual Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación de otorgar la autorización de endeudarse, una vez alcanzado un grado satisfactorio de cumplimiento de las reglas del RFRF.

Respecto del Control de Endeudamiento, la Ley establece que tanto Provincias como Municipios, cuyo indicador de servicios de la deuda supere el 15% de los recursos corrientes (deducidas las transferencias por coparticipación Municipios) no podrán tomar nuevas deudas, excepto que ello constituya una refinanciación de la que resulte una mejora de las condiciones pactadas. Estableciendo que el Ministerio de Hacienda de la Nación verifica el cumplimiento de la ley en forma previa a la autorización de operaciones de endeudamiento y otorgamiento de garantías y avales. En el caso de los Gobiernos Municipales, las Provincias coordinan con el Gobierno Nacional y sus respectivos Municipios las acciones destinadas a dar curso a las autorizaciones de tales operaciones.

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF), fue creado para velar por el cumplimiento del Régimen. La Ley N° 25.917 creó al CFRF, con la intención que sea la institución federal que permita la coordinación de las relaciones fiscales Nación-Provincias en el marco del RFRF. Por ello, en la legislación se estableció que el mismo estuviese integrado por funcionarios de máximo nivel de las áreas vinculadas.

El Consejo tiene su asiento en la CABA, y su principal función es garantizar la aplicación de las reglas fiscales incorporadas en el Régimen en las jurisdicciones que lo integran.

2.3 Reformas al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

La Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 que como fuera dicho, dispuso la aplicación de reglas fiscales, en forma integral y coordinada, con el objetivo de alcanzar una gestión sustentable de los recursos públicos a nivel nacional, provincial y municipal, fue modificada en primer lugar por la Ley N° 26.530, por la que se dispuso una diferente modalidad en la evaluación al cumplimiento de los artículos 10 y 19 de la Ley N° 25.917.

Adicionalmente, dejó sin efecto a las limitaciones contenidas en el artículo 12 y en el primer párrafo del artículo 21 de la Ley N° 25.917, respecto al endeudamiento y suspendió las previsiones contenidas en el último párrafo del artículo 15 y en el artículo 24 de la citada Ley (artículo 2°).

Como puede observarse en la tabla anterior, desde la sanción de la Ley N° 26.530 en el año 2009, la misma ha sido prorrogada sucesivamente en su vigencia, siendo la última dispuesta por el artículo 54 de la Ley N° 27.198, para el ejercicio fiscal 2016.

Asimismo, dada la importancia de la aplicación Régimen Federal en su totalidad, en el mes de 2 de agosto de 2016, el Gobierno Nacional y los Gobernadores de las veinticuatro jurisdicciones firmaron la denominada Carta de Intención para el Fortalecimiento del Federalismo, ocasión en la cual se acordó impulsar el debate de un nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y, fijar metas en ese sentido que converjan al equilibrio financiero en 2019, entre otros aspectos.

Así, los miembros del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) han acordado una propuesta de texto legal para el ejercicio 2017, ante la necesaria aplicación de las reglas de la Ley N° 25.917, el que fuera incorporado en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y dada la caducidad de la Ley N° 26.530 para el ejercicio 2017

En efecto, la Resolución N° 91 CFRF, de octubre de 2016, dispuso reglas para el ejercicio fiscal 2017 que fueron propuestas al Congreso de la Nación para su incorporación en el proyecto de Ley de Presupuesto 2017 de la Administración Nacional, por lo que fue agregado un nuevo capítulo denominado “**Del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal**”.

2.4 Reglas fiscales para el ejercicio 2017.

El capítulo IX **Del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal** incorpora en el Proyecto de la Ley de Presupuesto las siguientes normas.

EJERCICIO FISCAL 2017 CAPÍTULO DEL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL	
Artículo 48	<i>Incremento del gasto público corriente primario < Incremento del PBI a precios de mercado (INDEC)</i> El CFRF estimará el incremento del gasto corriente primario ejecutado (base devengado), respecto del ejercicio fiscal anterior.
Artículo 49	<i>Ejercicio fiscal 2016 - Jurisdicciones que hayan ejecutado resultado primario deficitario</i>  <i>medidas para la convergencia al equilibrio fiscal.</i> A tales efectos las jurisdicciones provinciales deberán ejecutar en el ejercicio fiscal 2017 una disminución del 10% de dicho resultado. La disminución del resultado fiscal deficitario debe estar expresada como porcentaje del PBI. Un mismo porcentaje se aplicará al Gobierno Nacional, neto de los fondos que la Administración Nacional deja de percibir por el Acuerdo Nación-Provincias suscripto el 18 de mayo de 2016 ratificado por la Ley N° 27.260 y los fallos de la CSJN (Santa Fe, San Luis, Córdoba)
Artículo 50	Las jurisdicciones que hayan alcanzado resultado financiero positivo, gozarán de la eliminación de las autorizaciones de endeudamiento previstas en el artículo 25 de la Ley 25.917, en operaciones de crédito público para el financiamiento de obras de infraestructura, con la limitación de que no revierta el signo del resultado.
Artículo 51	Las Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán efectuarse operaciones de crédito destinadas a financiar el resultado deficitario del ejercicio fiscal 2017 , cuando: 1) tomen medidas que reduzcan el resultado primario deficitario del artículo 49, 2) cumplan con el artículo 48, 3) cumplan con las disposiciones de transparencia del artículo 7 de la Ley 25.917.
Artículo 52	Se dispone suspender para el ejercicio fiscal 2017 la aplicación de los artículos 12, 21 primer párrafo, 15 último párrafo y 24 de la Ley 25.917 y los artículos 2º y 3º de la Ley N° 25.152.
Artículo 53	Se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2017 el plazo máximo establecido por el artículo 14 de la Ley N° 26.422.
Artículo 54	El CFRF deberá publicar la información establecida en el artículo 7 de la Ley N° 25.917, de acuerdo a la información suministrada por cada jurisdicción evaluada. Los informes de evaluación de cumplimiento de las reglas deberán ser comunicados al Congreso de la Nación.
Artículo 55	Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a lo establecido en los artículos citados.

Asimismo, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal resolvió en el mes de octubre de 2016, proseguir con un debate hacia una reforma integral del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, buscando incorporar reglas tendientes a un mayor compromiso con la convergencia al equilibrio fiscal para el ejercicio 2019.

2.5 Síntesis

A modo de síntesis, el RFRF consiste en un conjunto de reglas fiscales cuya aplicación tiene vigencia para el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales y Municipales, adheridos al régimen mediante

instrumento legal. Dichas normas, asimismo, se complementan con disposiciones vigentes a nivel Nacional y local.

En estos años de vigencia mucho se ha avanzado, aún así, el camino a seguir desafía a la instrumentación de mecanismos adicionales. En tal sentido, la experiencia internacional presenta ejemplos útiles para el perfeccionamiento del régimen. Con el mismo objetivo de favorecer el ordenamiento fiscal, la elaboración y difusión de información, que antes de la sanción LRF no era posible institucionalizar.

Por su parte, la nueva impronta nacional e internacional presenta la posibilidad de seguir afianzando los mecanismos que profundicen los alcances del RFRF, tanto en sus aspectos técnicos como en la práctica de las administraciones públicas. En ese sentido, se impulsó el debate tendiente a reformar la Ley N° 25.917 de un modo integral, con objetivo de lograr una mayor convergencia fiscal a partir del ejercicio 2017. A tal fin, se incorporaron reglas al Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional contenidas en los artículos 48 a 55.

Los desafíos planteados conllevan a observar la experiencia internacional en la materia a modo de considerar las herramientas utilizadas por otros países, las normas y prácticas que sostienen la disciplina fiscal en los países seleccionados.

3

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En el presente capítulo se realiza un relevamiento de las reglas fiscales implementadas por países de Latinoamérica, con el objetivo de contar con elementos teóricos emergentes de la experiencia internacional. A tal fin seguidamente se muestran en forma sucinta los aspectos que se consideran relevantes de acuerdo a lo difundido en los sitios web oficiales de cada país y teniendo en cuenta el desarrollo de las normas que sean útiles para el mejoramiento del régimen argentino.

Para dar cumplimiento al objetivo buscado, se plantean algunos interrogantes que permiten introducir el tema a analizar. La profundidad del análisis depende del grado de detalle de los datos difundidos en cada caso. Así es como se describe el marco de organización política que tiene cada país, el universo presupuestario alcanzado por las normas fiscales, la norma de creación del régimen local y si es posible se mostrará cómo fueron implementadas las reglas fiscales creadas por aquél.

Respecto de las reglas fiscales, en cada caso se identificarán las de tipo cuantitativo y cualitativo, detallando los mecanismos de difusión de la información fiscal y las formas de exposición de la misma.

Asimismo, se avanza sobre las sanciones aplicables antes posibles incumplimientos y se identifican las normas existentes no contempladas por el régimen argentino.

Cabe aclarar, que no se realizan juicios de valor sobre las prácticas o los resultados ni sobre las normas de creación de los regímenes detallados.

3.1 BRASIL

En este apartado se sintetizan las reglas fiscales vigentes en la República Federativa del Brasil, para lo cual se describen, en primer término, la organización política y la forma de implementación de las normas que crean las reglas fiscales. En segundo lugar se enumeran las reglas aplicadas, como asimismo las normas que consideran los incumplimientos y sanciones. Por último, se mencionan los órganos de aplicación sobre transparencia y publicación de información fiscal.

3.1.1 Organización del país.

La República Federativa del Brasil está formada por la unión de tres entidades políticas (esferas del gobierno) distintas:

- ✓ 26 Estados,
- ✓ el Distrito Federal y
- ✓ 5.564 Municipios.

Dentro de este marco, seguidamente se analiza el alcance que se ha dado a las reglas fiscales y al acceso a la información pública. Para ello, se describirá en primer lugar el marco legal por el que se crearon reglas fiscales.

3.1.2 Las Reglas Fiscales y su norma de creación.

En este apartado se describen las reglas fiscales según se trate de reglas de carácter cualitativo, de transparencia en la información fiscal, y de carácter cuantitativo.

En Brasil, se ha creado un ordenamiento que dispone la aplicación de reglas fiscales, conformado por la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 101 (LRF) del año 2000 y la Ley N° 12.527 de Acceso a la información, del año 2011.

La primera tiene por objetivo mejorar la administración de las cuentas públicas y alcanza al universo presupuestario dado por los tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y las tres esferas de gobierno (Federal, Estadual y Municipal). La LRF, asimismo, fija los tipos de reglas fiscales (cuantitativas y cualitativas). Por su parte, la Ley N° 12.527 establece reglas sobre acceso a la información fiscal.

De acuerdo a la LRF las reglas se clasifican de la siguiente manera:

Reglas Cualitativas. Dentro de las reglas cualitativas se encuentran aquellas que inciden en la elaboración del Presupuesto anual, entre otras. Las primeras refieren a las denominadas metas fiscales de la Ley de Presupuesto Anual y las operaciones de crédito, mientras que las segundas refieren a las operaciones de anticipo y concesión de garantías. Las mismas se detallan a continuación:

- **Metas Fiscales.** La LRF dispone lineamientos para la elaboración de metas fiscales para el año fiscal y el trienio correspondiente. Así, la Ley de Directrices Presupuestarias (LDP), sancionada para cada ejercicio fiscal, instituye las reglas generales para la elaboración del Presupuesto del año siguiente.

Metas Fiscales

Metas anuales, en valores corrientes y constantes, de ingresos, gastos, resultados nominal y primario, deuda pública.

Evolución del cumplimiento de las metas del año anterior.

Evolución del patrimonio neto.

Estimación del gasto tributario.

Margen de expansión de los gastos obligatorios de carácter continuo.

- **La Ley Presupuestaria Anual (LPA).** Debe contener el estado de compatibilidad de presupuesto con las Metas Fiscales de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDP) y definir una reserva de contingencia, como porcentual del ingreso corriente neto. Tanto la LPA como la LDP deben incluir una estimación del impacto presupuestario-financiero por la renuncia de ingreso fiscal (gasto tributario). En el caso del Presupuesto, esta estimación se refiere al ejercicio correspondiente y los dos siguientes.
- **Operaciones de crédito.** El Ministerio de Hacienda verifica que las operaciones de crédito de cada nivel de gobierno (incluidas las empresas con participación estatal) estén de acuerdo a la Ley de Presupuesto Anual y demás condiciones establecidas por el Senado Federal. Este control es de carácter formal.
- **Operaciones de crédito por Anticipo de Ingresos Presupuestarios.** Éstos deben destinarse exclusivamente a atender insuficiencias de caja durante el ejercicio. Además, se aclara que estas operaciones deben cumplir con los mismos requisitos exigidos a la solicitud de créditos. Estos anticipos deben observar las siguientes reglas:
 - ✓ Podrán realizarse solamente a partir del décimo día del inicio del ejercicio (10 de enero).
 - ✓ Deberán liquidarse, con intereses y otras cargas, hasta el día 10 de diciembre de cada año.
 - ✓ No se autorizarán en caso de que se cobren otras cargas por sobre la tasa de interés (por ejemplo: indexación de la tasa básica financiera).
 - ✓ Quedan prohibidas mientras haya una operación anterior de la misma naturaleza no rescatada, o en el último año de mandato del Presidente, Gobernador o Alcalde.
- **Concesión de Garantías.** Se podrán conceder garantías en operaciones de crédito internas o externas, en el marco de las reglas de contratación de operaciones de crédito (en el caso de

la Unión de acuerdo a las condiciones establecidas por el Senado). Además, se deben considerar los siguientes requisitos:

- ✓ La garantía estará condicionada a la oferta de contragarantía, en valor igual o superior. Además, ambas partes y sus entidades controladas deben estar al día con sus obligaciones.
- ✓ El Banco Central no está facultado a conceder garantías.

Además de estos requisitos para la concesión de garantías, la norma contempla una restricción adicional. En efecto, se dispone que el ente de la Federación cuya deuda haya sido cubierta por la Unión o Estado, tendrá suspendido el acceso a nuevos créditos o financiacines hasta la liquidación de la deuda.

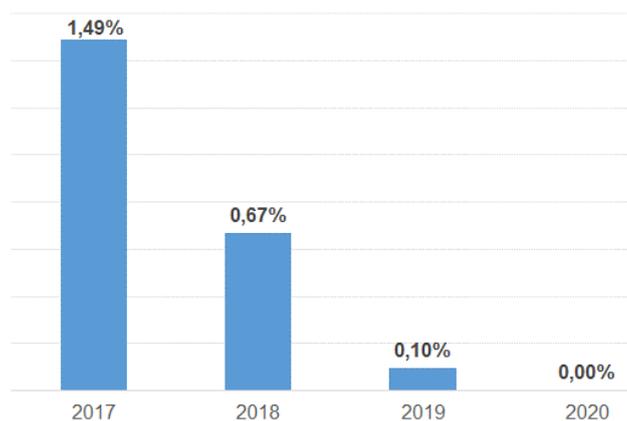
Reglas fiscales cuantitativas. Entre las reglas cuantitativas se destacan el límite al gasto en personal, los límites sobre la deuda pública, la denominada “regla de oro” sobre destino del endeudamiento y las restricciones impuestas en períodos de finalización del mandato y años electorales. Las mismas se detallan a continuación:

- **Límite al Gasto en Personal por Jurisdicción.** Se establecen límites al gasto en personal como porcentaje de los ingresos corrientes “líquidos”. En caso de superar estos límites la norma dispone de un plazo de 8 meses para ajustar el gasto. De continuar el exceso dará lugar a sanciones, según lo mencionado en el apartado “Sanciones por incumplimiento”.

FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
Límite máximo: 50% del Ingreso Corriente	Límite máximo: 60% del Ingreso Corriente	Límite máximo: 60% del Ingreso Corriente
✓ 2.5% P. Legislativo y Tribunal de Cuentas	✓ 3% Poder Legislativo y tribunal de cuentas	✓ 6% P. Legislativo y Tribunal de Cuentas
✓ 6% P. Judicial	✓ 2% Ministerio Fiscal	✓ 54% P. Ejecutivo
✓ 0.6% Ministerio fiscal de la federación	✓ 6% Poder Judicial	
✓ 3% Gastos del distrito federal y sus territorios	✓ 49% Gastos de funcionarios del Ejecutivo	
✓ 37,9% P. Ejecutivo		

- **Restricción al Gasto Primario.** La Propuesta de Enmienda Constitucional - PEC 241, restringe desde el año 2017 la expansión del gasto público primario del gobierno federal durante 20 años. En los primeros diez años, los costes se limitan a la inflación del año anterior, en base al Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) y, en los diez posteriores se podrán proponer otras medida de restricción del gasto.

Crecimiento real del Gasto: “techo” del crecimiento real cero



Fuente: <https://www.fazenda.gov.br/novo-regime-fiscal/pec-241/perguntas-e-respostas#1-o-que-e-o-novo-regime-fiscal>

La limitación al gasto primario del Gobierno de la Unión Federal implica que cada año, la Ley de Directrices del Presupuesto (LDP) definirá el límite del presupuesto de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Ministerio público Federal de la Unión (MPU) y la Unión Defensor público (DPU).

Cabe mencionar que la PEC 241 establece que, para el cálculo del límite, el gobierno estimará el nivel de inflación, que será utilizado en la elaboración de la LDP y el proyecto de ley de presupuesto. Al año siguiente, en la fase de ejecución de los gastos, al conocerse el nivel de inflación real (o IPCA) se procederá al ajuste que corresponda, de acuerdo a la reestimación del “techo” al crecimiento del gasto.

- **Deuda Pública.** Las reglas fiscales para la gestión de la deuda pública, según el estudio de casos del FMI (2000), son las dispuestas por la Constitución de Brasil, la LRF, la LDP, y la Ley de Presupuesto Anual. Asimismo, se determina un tope anual para nuevos préstamos externos mediante una resolución del Senado.

De acuerdo a la Constitución del Brasil, corresponde al Senado Federal fijar, a propuesta del Presidente de la República, límites globales de la deuda consolidada de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. De igual modo, dispone las condiciones de la realización de operaciones de crédito externo e interno, de las jurisdicciones mencionadas (artículo 52).

En consonancia con la norma constitucional, la LRF impone límites al monto de la deuda pendiente, de acuerdo a la relación entre ésta y los ingresos corrientes netos, siendo la autoridad de aplicación el Senado Federal.

En caso de superar el límite fijado, dentro de los 12 meses se deberá reducir el exceso en por lo menos un 25%. Caso contrario, la administración pública quedará impedida de contratar nuevos créditos.

Asimismo, la Ley de Presupuesto Anual fija el monto total de préstamos los que no pueden exceder el total de las fuentes de financiamiento específicas.

La LRF también impone restricciones a las operaciones de crédito entre entidades públicas, incluidos el Tesoro Nacional y el Banco Central de Brasil (BCB). Incluso se prohíbe al BCB emitir valores en el mercado primario.

De igual modo, la LRF creó la “regla de oro” sobre endeudamiento, en el marco de la Constitución Brasileña.

- **“Regla de Oro”.** Se dispone la prohibición de realizar transacciones de crédito que excedan el monto de gastos de capital. De esta forma se prohíben:
 - ✓ la captación de recursos en la forma de anticipo de ingreso de tributo o contribución, cuyo motivo de origen todavía no haya acontecido;
 - ✓ percepción anticipada de valores de empresa en que el Poder Público detente, salvo ganancias y dividendos;
 - ✓ la asunción directa de compromisos, con proveedores de bienes o servicios, mediante emisión, aceptación o aval de título de crédito, a excepción de empresas estatales dependientes;
 - ✓ la asunción de obligación de pago de bienes y servicios, sin autorización presupuestaria;
 - ✓ cualquier tipo de concesión de nuevo financiamiento o refinanciación entre los niveles de Gobierno entre sí, excepto operaciones de crédito con una institución financiera estatal, no destinada a la financiación de gastos corrientes o refinanciación de deuda no contraída con la propia institución que conceda el crédito.

Además, la norma dispone que las operaciones de crédito irregulares serán anuladas mediante la cancelación de la operación, sin intereses ni actualización monetaria.

Mientras no se promueva la anulación, la deuda irregular será considerada vencida y no pagada, impidiendo al ente percibir transferencias voluntarias, obtener garantías y contratar nuevas operaciones de crédito, con excepción de refinanciaciones de deuda.

- **Limitación al gasto por finalización del mandato.** En los dos últimos cuatrimestres del último año de mandato, se veta al gobernante de la posibilidad de contraer obligación de gasto que no pueda pagarse en el mismo ejercicio. En caso que ello ocurra, el gobernante deberá garantizar la disponibilidad de caja para el siguiente ejercicio.
- **Año de elección.** La LRF contiene restricciones adicionales para el control de las cuentas públicas en años de elección, prohibiéndose:
 - ✓ La contratación de operaciones de crédito antes de los ingresos presupuestarios

- ✓ Contraer gastos que no puedan ser pagados en el mismo año. El gasto sólo puede ser transferido para el año siguiente si hubiere disponibilidad de caja.
- ✓ Cualquier acción que ocasione aumento de gastos de funcionarios de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en los 180 días anteriores al final del mandato

Por último, a modo de síntesis, en el cuadro siguiente se resumen las reglas fiscales enumeradas. Como puede observarse, de manera similar al régimen argentino, las normas sobre gestión pública en la República de Brasil establecen reglas fiscales cuantitativas. Seguidamente, se describen las medidas aplicables en casos de incumplimiento de la LRF.

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL	
REGLAS CUANTITATIVAS	FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS
De Gastos	Límites de gastos de funcionarios: la Ley fija para ese gasto la relación entre los ingresos corrientes líquidos para los Tres Poderes y para cada nivel de gobierno (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios). Definición de metas fiscales anuales: para los tres ejercicios siguientes junto a los mecanismos de compensación para gastos de carácter permanente. El gobernante no podrá crear un gasto continuo (en un plazo superior a dos años) sin indicar una fuente de ingresos o una reducción de otro gasto.
De Deuda Con y sin equilibrio	Límites para el endeudamiento público: serán establecidas por el Senado Federal a propuesta del Presidente.
Años ElectORALES	Se prohíbe: La contratación de operaciones de crédito antes de los ingresos presupuestarios, contraer gastos que no puedan ser pagados el mismo año, y cualquier acción que ocasione aumento de gastos de funcionarios.
Monitoreo	Publicación de Informes sobre ejecución presupuestaria.
Incumplimientos y Sanciones	El incumplimiento a la LRF, aún en los casos de atención a los plazos y otros aspectos fiscales, va a estar sujeto a penalidades (institucionales, previstas en la propia LRF y personales).

3.1.2.1 Sanciones por incumplimiento.

En este punto se consideran los aspectos que trata la LRF ante posibles incumplimientos a la misma. En tal sentido, la norma dispone sanciones de tipo institucionales. Estas sanciones pueden consistir en la cancelación de las garantías y la contratación de nuevas operaciones de crédito, o la suspensión de transferencias voluntarias para aquel gobierno que no prevea y recaude impuestos de su competencia. Asimismo, dispone que los Tribunales de Cuentas son los organismos de contralor del cumplimiento de las normas.

A las sanciones institucionales descriptas se adicionan las sanciones *personales*. Estas son las previstas en la Ley de Crímenes de Responsabilidad Fiscal, y refieren a la pérdida del cargo, prohibición de ejercer empleo público, pago de multas y hasta prisión.

Las penalidades mencionadas alcanzan a los responsables de los tres Poderes y las tres esferas de Gobierno. Se dispone que todo ciudadano será parte legítima para denunciar.

3.1.2.2 Organismo de Control.

Según lo dispuesto en la LRF, el organismo de control de las reglas fiscales es el Poder Legislativo. A tal fin, se sirve del apoyo técnico de los Tribunales de Cuentas y de las entidades de Control Interno de cada Poder (Ejecutivo, Judicial y el propio Poder Legislativo) y del Ministerio Público. Este es un órgano extrapoder autónomo y Federal y no es parte de los otros Poderes. A este Ministerio corresponde velar por el respeto de los derechos garantizados por la Constitución Brasileña, además de promover las medidas necesarias para garantizarlos.

Cabe mencionar que los Tribunales de Cuentas verifican el cumplimiento de los límites al gasto en personal en cada Poder y los entes de la Federación. Alerta a los mismos en caso que el nivel de gastos esté próximo a los límites establecidos por la LRF.

En pocas palabras, los organismos de aplicación del Régimen son el Poder Legislativo y los Tribunales de Cuentas de cada nivel de gobierno. Mientras que el primero verifica el cumplimiento, el segundo presta apoyo técnico.

3.1.2.3 Difusión de la Información fiscal.

Las normas sobre transparencia en la información fiscal y los organismos que intervienen en su implementación son las descritas por la LRF y Ley N° 12.527 de Acceso a la Información, las que seguidamente se detallan.

Publicación de la información fiscal. De acuerdo con la LRF, el responsable de cada área de gobierno alcanzada por la Ley (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipio, el Ministerio Fiscal y los Poderes Legislativo y Judicial) tendrá que publicar lo siguiente:

- ✓ Cada 4 meses un Informe de Gestión Fiscal.
- ✓ Cada dos meses se deben publicar los balances simplificados de las finanzas administradas por todos los niveles de gobierno.

Además, en virtud del Decreto Ministerial N° 140 de 2006, cada organismo y entidad debe tener su propia página de Transparencia con información detallada (<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/selecciona.jsf>). Las “Páginas de Transparencia Pública” difunden los gastos efectuados por los organismos y entidades de la Administración Pública Federal, al informar sobre la ejecución del Presupuesto, licitaciones, contratos, acuerdos. (<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>).

Desarrollo del Portal de Transparencia del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo del Gobierno Federal ha desarrollado en su sitio web oficial un portal de transparencia (<http://transparencia.gov.br/>), en el que se difunde información fiscal. De igual modo, se han desarrollado los respectivos sitios del Poder Judicial y el Poder Legislativo, en el que se difunde información fiscal.

Cabe mencionar, como dato adicional, que según se detalla en el Portal del Gobierno Federal, la información fiscal se obtiene a partir del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI).

El Portal de Transparencia también presenta una lista de las sanciones, tanto de la Administración Pública Federal y de los estados y Empresas suspendidas (CEIS).

Además, la Contaduría General de la Unión (UGC) y el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>) difunden datos a través de sus sitios web sobre la ejecución del Presupuesto, licitaciones públicas, contratos, entre otros.

Acceso a la Información. La Ley N° 12.527, asimismo, regula y garantiza el derecho constitucional de acceso a la información pública a los ciudadanos, creando los mecanismos necesarios para ejercer este derecho constitucional (<http://www.acessoainformacao.gov.br/>).

La Contaduría General es el órgano encargado de vigilar la aplicación de la Ley mencionada y del Decreto N° 7724, el cual regula el rol que tiene el Poder Ejecutivo Federal en el marco legal descripto.

3.1.3 Gobierno Abierto.

Resulta relevante mencionar que Brasil forma parte de la Asociación de Gobierno Abierto (OGP) (<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil>). Esta asociación se inició en setiembre del año 2011, con el auspicio de ocho países fundadores entre ellos Brasil (Estados Unidos, Reino Unido, Tailandia, Filipinas, Noruega, Sudáfrica y México).

Esta asociación internacional se propone fomentar y difundir a nivel mundial las prácticas de Gobierno relacionadas con la transparencia, el acceso a la información pública y la participación social. Actualmente, cuenta con 65 países miembros. Brasil participa en la adopción de medidas de gobierno abierto, incluyendo la presentación de los planes de acción⁴ en el marco de la asociación internacional.

3.1.4 Síntesis.

El presente desarrollo es teórico. Considerando esta aclaración, la República Federativa del Brasil presenta un esquema normativo de creación de un régimen fiscal que contempla reglas fiscales cuantitativas, cualitativas y de transparencia, de igual manera que el RFRF argentino. Asimismo, creó un régimen fiscal que incorpora a todos los niveles de gobierno, cuyo organismo de aplicación es el Poder Legislativo, con el apoyo técnico a los Tribunales de Cuentas. Además, cabe mencionar que los distintos Poderes del Gobierno se encuentran alcanzados por ciertas reglas fiscales y, a fines de la verificación de las operaciones de crédito, se incluye a las empresas públicas.

De igual modo, el ordenamiento descripto incluye reglas que deben considerarse para los años electorales. Por ello, a diferencia del Régimen argentino, reglamenta los períodos electorales y de finalización de mandato.

⁴ <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/>

3.2 CHILE

En este apartado se sintetizan las reglas fiscales vigentes en la República de Chile. A tal efecto, se describen, en primer término, la organización política y la forma de implementación de las normas que crean las reglas fiscales. En segundo lugar se enumeran las reglas de carácter cuantitativo y sus organismos de aplicación. En un tercer punto se describen las reglas de tipo cualitativo y los organismos que intervienen en su implementación. Por último se mencionan los órganos de aplicación sobre transparencia y publicación de información fiscal.

3.2.1 Organización del país.

La República de Chile es un Estado unitario. Su administración es funcional y se encuentra descentralizada, esto implica que su territorio se divide en:

- ✓ Regiones
- ✓ Provincias
- ✓ Comunas o Municipalidades

Dentro de este marco, seguidamente se analiza el alcance que se ha dado a las reglas fiscales y al acceso a la información pública. Para ello, se describirá en primer lugar el marco legal por el que se crearon las reglas fiscales.

3.2.2 Las Reglas Fiscales y su norma de creación.

La Ley de Responsabilidad Fiscal N° 20.128 (LRF), del año 2006, complementa a otras normas sobre gestión financiera del Estado e institucionaliza el enfoque del Balance Estructural, adoptado desde el año 2001, además de crear dos fondos soberanos.

En base a estas normas se detallan a continuación las reglas de carácter cuantitativo creadas por la LRF.

3.2.2.1 Reglas fiscales Cuantitativas

La LRF dispone que el Poder Ejecutivo debe fijar por decreto, dentro de los 90 días siguientes de asumir en funciones, las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración. En este documento el Presidente debe especificar los efectos macroeconómico y financiero que su política tendrá sobre el Balance Estructural, además de identificar y cuantificar los pasivos fiscales contingentes. Esta planificación debe remitirse al Poder legislativo.

Balance Estructural refiere al presupuesto anual del Gobierno Central. El mismo, debe estar en línea con un Programa Financiero de 3 años o más. La norma dispone que ese presupuesto anual debe reflejar el balance financiero sin el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, del

precio del cobre y de otros factores de similar naturaleza, sobre los ingresos y gastos en el período respectivo.

Cabe señalar que para el cálculo del balance estructural se incluyen las operaciones extrapresupuestarias. En efecto, son considerados los bonos de reconocimiento y los gastos financiados con cargo a ingresos reservados del cobre. Esto implica que la estimación es a nivel de Gobierno Central Consolidado.

La LRF excluye expresamente a las Municipalidades del universo presupuestario del Balance Estructural. Atento a ello, dispone que los presupuestos anuales de las municipalidades se aprobarán de acuerdo con su ley orgánica. Adicionalmente, se encuentran excluidas las Empresas Públicas y Universidades Estatales.

Universo presupuestario alcanzado⁵. Cabe mencionar que, según la LRF, el Gobierno Central se compone de las instituciones del Sector Público. Éste comprende al Gobierno de la República, abarca instituciones centralizadas (Ministerios y Gobierno Regionales), entidades estatales autónomas (Congreso Nacional, Poder Judicial, la Contraloría General y el Ministerio Público) y las instituciones públicas descentralizadas (servicios públicos).

Además, La ley instituyó la obligación de los gobiernos de presentar información respecto del estado estructural de las finanzas públicas, para reflejar la sostenibilidad de su política fiscal y las implicancias macroeconómicas y financieras de la misma.

Regla del Balance Estructural. Según lo presentado por el Ministerio de Hacienda⁶, en su sitio web, respecto de la regla del Balance Estructural (BE) se distingue:

- ✓ Un indicador, que mide la política fiscal formulada y,
- ✓ La regla en sí misma.

En términos simples⁷, el indicador de Balance Cíclicamente Ajustado (BCA_t) o Balance Estructural (BE), se describe según la siguiente identidad.

$$BCA_t = BD_t - AC_t$$

El BE como indicador consiste en la estimación del saldo presupuestario anual para el gobierno central. Para ello, considera el precio del cobre para el mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB) en su nivel de tendencia. Esta estimación, elimina el efecto de los

⁵ Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile (2011) -Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.

⁶ <http://www.hacienda.cl/preguntas-frecuentes/deberes-y-funciones/en-que-consiste-la-regla-del-balance.html>

⁷ Informe “Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado -Metodología y resultados 2015” de la Dirección de Presupuestos (DIPRES)

movimientos cíclicos del precio del cobre y de la actividad económica, respecto de los ingresos fiscales.

El BCA_t resulta de netear al Balance devengado del Gobierno Central Total (BD_t), en un determinado período, los ajustes cíclicos (AC_t) de cada uno de los componentes de los ingresos, sujetos a tales ajustes.

La estimación de AC_t resulta de la sumatoria del conjunto de ajustes cíclicos a los componentes del ingreso efectivo. Los ajustes se realizan a cada uno de los siguientes tipos de ingresos:

- ✓ Ingresos tributarios no mineros (ITNM)
- ✓ Cotizaciones previsionales de salud (ICS)
- ✓ Cobre bruto (Codelco) (IC):
- ✓ Ingresos tributarios de las GMP10 (ITM):
 - Ajuste cíclico al Impuesto Específico a la Actividad Minera o Royalty Minero (IE)
 - Ajuste cíclico al Impuesto a la Renta de Primera Categoría (IR)
 - Ajuste cíclico al Impuesto Adicional (IA)

De acuerdo a la ecuación detallada, el BCA_t del Gobierno Central Total surge de la diferencia entre el Balance Devengado y el Ajuste Cíclico Total.

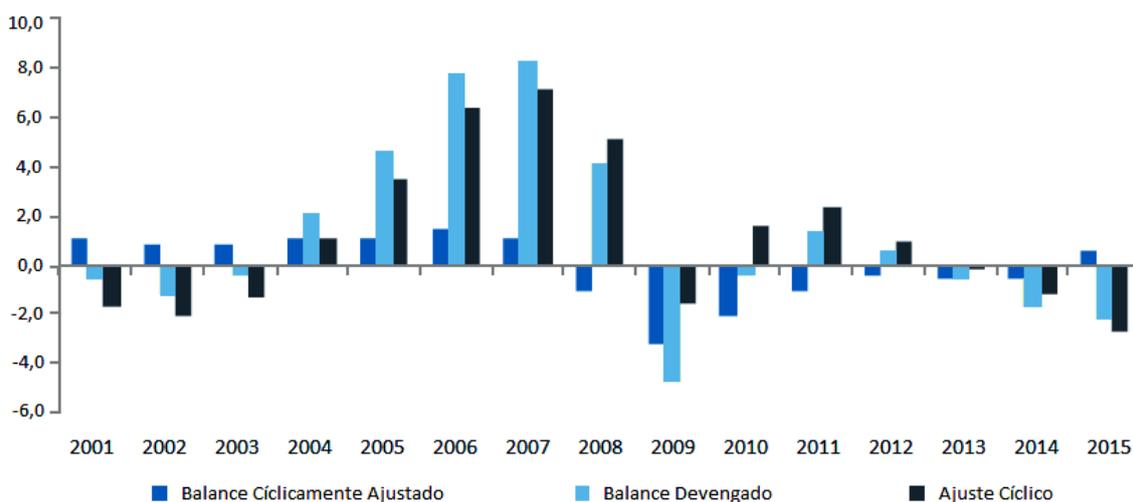
El BE como regla implica una restricción, en la formulación y ejecución presupuestaria se limitan los gastos totales a un nivel tal que el Balance Estructural del sector público sea equivalente a un mismo porcentaje del PIB a través del tiempo. Es una medida de la sostenibilidad del nivel de gasto presupuestario. Por Ejemplo, actualmente, y hasta el año 2018, la regla del BE determina que la meta fiscal consiste en reducir el **déficit estructural en un 0,25% del PBI cada año** (Decreto N°1378/2016).

Cabe mencionar que para obtener el BCA como porcentaje del PIB se utiliza el nivel del PIB nominal del año corriente, una vez ejecutado el presupuesto respectivo, publicado por el Banco Central de Chile para el año correspondiente. Asimismo, no se establece explícitamente si el cumplimiento de la regla se basa en un concepto ex ante o ex post⁸, tampoco se contemplan mecanismos para la corrección de desvíos.

Gráficamente, el BE para los período 2001 a 2015 arroja los siguientes resultados:

Balance Cíclicamente Ajustado, Balance Devengado y Ajuste Cíclico 2001 - 2005 (como % del PBI)

⁸ "Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile". Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.



Fuentes: Banco Central y Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda.

Como se observa en el gráfico anterior, ha existido un ajuste cíclico a los ingresos fiscales total positivo en la mayoría de los años del período. Cuya evolución se explica por el ajuste cíclico a los ingresos relacionados al cobre. Estos resultados se deben al ciclo positivo experimentado por el precio efectivo del cobre durante la última década, que entre los años 2004 y 2012, lo situó por sobre el precio de referencia estimado. En el año 2013 el ajuste cíclico fue casi nulo y, en los años 2014 y 2015 se tornó negativo.

Organismo de Aplicación del Balance Estructural. De acuerdo a lo dispuesto por la LRF se infiere que en el cumplimiento de la regla de Balance Estructural participan un conjunto de instituciones. Entre ellas se encuentran:

- ✓ Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda,
- ✓ Consejo Fiscal Asesor,
- ✓ Poder Legislativo.

La LRF dispone que el Poder Ejecutivo fija las bases de la política fiscal, para el período de su mandato. Para ello, se sirve de la labor del Ministerio de Hacienda y los organismos de apoyo técnico.

Consejo Fiscal Asesor. El Consejo Fiscal Asesor, instruye al Ministerio de Hacienda en la estimación del balance cíclicamente ajustado (BCA), para lo cual emite recomendaciones. Este Consejo valida el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural que realiza la *Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda*.

Dicho Consejo Fiscal se integra por 5 expertos en temas fiscales y presupuestarios, designados por el Ministro de Hacienda, cuenta con un Presidente y Vicepresidente y, una Secretaría Técnica.

Además, el Consejo participa como observador en dos Comités consultivos independientes que proveen estimaciones de las principales variables que rigen a la regla fiscal, a saber:

- ✓ Comité Consultivo del PIB Tendencial
- ✓ Comité del Precio de Referencia del Cobre

Comité Consultivo del PIB Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre. Se conforman por expertos abocados a realizar la proyección del PIB tendencial y la proyección del precio de referencia del cobre a largo plazo, variables clave para el cálculo del Balance Estructural del Gobierno Central. Estos comités no cuentan con estatus legal, es la Dirección de Presupuestos el organismo que ha implementado sistemáticamente sus recomendaciones.

Otros órganos de apoyo. A los organismos mencionados se agrega la labor del Poder Legislativo. Dentro del Congreso Nacional funcionan comisiones de Hacienda en la Cámara de Diputados y en el Senado además de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto, de carácter permanente.

Cada Comisión de Hacienda analiza los proyectos de ley en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera, del Estado y sus organismos. Elabora un informe que debe indicar la fuente de los recursos efectivos para cubrir el gasto que signifique un proyecto, así como la incidencia sobre la economía del país.

Por su parte, la Comisión Especial Mixta de Presupuesto fija sus normas de procedimiento cada año y forma subcomisiones para el estudio de las partidas del proyecto de presupuesto. Luego de aprobado el presupuesto, realiza el seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuesto durante el ejercicio, de acuerdo a la información suministrada por el Poder Ejecutivo, hasta la constitución de la siguiente comisión especial que deba tratar el nuevo proyecto de presupuesto.

En síntesis, la regla del balance estructural implica autorizar el gasto público para el Gobierno Central en línea con los ingresos estimados y ajustados por el ciclo económico, de acuerdo a las estimaciones y recomendaciones de los expertos.

Fondos Soberanos. Como complemento a la política de balance estructural y con el objetivo de evitar exponer el gasto y la inversión pública a las oscilaciones del ciclo económico, la LRF creó dos fondos soberanos:

- ✓ Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y
- ✓ Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

Fondo de Reserva de Pensiones. Está destinado a complementar el financiamiento de las pensiones de vejez e invalidez y, de sus aportes previsionales.

Este fondo se incrementa anualmente con un aporte equivalente al superávit efectivo del año anterior, con un tope del 0,5% del PIB y un piso del 0,2% del PIB, más el producto de la rentabilidad que genere la inversión de sus recursos.

Fondo de Estabilización Económica y Social. Su objetivo es otorgar estabilidad financiera al Fisco, al acumular parte de los superávits fiscales para asegurar el financiamiento del presupuesto público en los años deficitarios.

Este fondo se incrementa anualmente por el saldo que resulte de restarle al superávit efectivo del año anterior, el aporte del Fondo de Reserva de Pensiones. También se pueden realizar aportes extraordinarios dispuestos mediante decreto del Ministerio de Hacienda, provenientes de la venta de activos o de emisiones de deuda, así como los demás recursos que autoricen otras leyes.

Los recursos de este fondo se pueden destinar al financiamiento de:



- ✓ Ley de Presupuestos,
- ✓ Sustitución de ingresos y/o financiamiento de mayor gasto que se produzca durante la ejecución presupuestaria,
- ✓ Amortizaciones e intereses por concepto de deuda pública,
- ✓ Pago de Bonos de Reconocimiento,
- ✓ Financiamiento de los aportes al FRP.

Cabe mencionar que la integración de estos fondos debe ser autorizada por el Ministro de Hacienda. La ley dispone que este organismo debe elaborar informes trimestrales sobre el estado de los fondos soberanos y remitirlos al Poder Legislativo.

Asimismo, la ley permite delegar la administración de todo o parte de los fondos en el Banco Central de Chile, en su calidad de agente de financiamiento.

Comité Financiero. Este Comité asesora al Ministerio de Hacienda sobre la política de inversión de los Fondos Soberanos. Este organismo se conforma por el Coordinador de Finanzas Internacionales, un grupo de economistas, un abogado de la unidad de Finanzas Internacionales, así como el jefe de la División de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos, entre otros técnicos.

Este Comité elabora un Informe Anual para informar sobre su labor al Ministerio de Hacienda, a las comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto.

En síntesis, el FRP financia parte de la garantía estatal de pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios y, el FEES dota de estabilidad al gasto público.

Además de reglas de carácter cuantitativo, las normas disponen la aplicación de reglas de tipo cualitativo y reglas sobre transparencia fiscal, de manera similar al régimen argentino.

3.2.2.2 Reglas Fiscales Cualitativas.

Reglas sobre Transparencia fiscal. La LRF y el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera N°1263, disponen la aplicación de reglas de carácter cualitativo, las mismas serán reseñadas a continuación.

Elaboración de Informes. Se dispone que el Poder Ejecutivo debe elaborar informes trimestrales sobre el estado del Fondo de Reserva de Pensiones y, del Fondo de Estabilización Económica y Social, a fin de remitirlos al Poder Legislativo.

Operaciones de Crédito. La norma dispone que la constitución de deuda pública debe estar autorizada por ley, la que podrá ser permanente o transitoria. De igual modo, se establece que los documentos de deuda pública serán válidos con el referendo del Contralor General.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda fiscaliza que la utilización de las rentas del crédito público sea destinada al propósito por el cual se constituyó la deuda.

El endeudamiento⁹ no está autorizado a los Municipios por ley y, para las Universidades y Empresas Públicas esta restringido. En el caso de financiamiento mediante aportes de capital, queda limitado a empresas que obtengan utilidades y, siempre que se detallen en la ley de presupuesto del Gobierno Central.

Normas sobre gestión de activos. El Ministerio de Hacienda, autoriza a los organismos de la administración pública a celebrar cualquier tipo de contrato o convenio que originen obligaciones de pago a futuro por la obtención de la propiedad o el uso y goce de ciertos bienes y servicios.

Difusión de Información Fiscal. Se dispone, además de la difusión del Presupuesto resumido en el Boletín Oficial, que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) publique información fiscal consolidada (<http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-2132.html>).

En efecto, el sitio web oficial del DIPRES difunde información sobre las operaciones y saldos de activos y pasivos de todos los niveles de gobierno, en series anuales, trimestrales y/o mensuales, según sea el caso. Esta información refiere a:

- ✓ Estado de Operaciones Anuales del Gobierno Central y General (considera a la información fiscal de los Municipios),
- ✓ Informes de Ejecución Presupuestaria, mensual y trimestral,
- ✓ Deuda Pública del Gobierno Central,
- ✓ Informe de Estadísticas de la Deuda Pública.

A ello se adiciona el Informe de Estadística de las Finanzas Públicas, que consiste en un detalle anual de las operaciones del Gobierno Central, del Gobierno General y de las Empresas Públicas, en el marco del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI. Este anuario incorpora información adicional sobre ingresos tributarios del Gobierno Central, las partidas de activos y pasivos, además de la información sobre el personal del Sector Público.

Derecho de la ciudadanía al acceso a la Información Pública. La Ley sobre acceso a la Información Pública N° 20.285, regula el principio de transparencia de la función pública y el derecho al acceso por parte del público en general a la información pública. La norma especifica que dicha información, es aquella que refiere a:

- ✓ Los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado
- ✓ La que surge del presupuesto público (informes de ejecución, los términos de la ley de presupuesto y los resultados de las auditorías) y,
- ✓ Toda información de los órganos de la Administración, a menos que esté sujeta a las excepciones por la misma norma.

Consejo para la Transparencia. El organismo de aplicación de la norma es el Consejo para la Transparencia, que tiene por objetivo promover la transparencia de la función pública por lo que controla el cumplimiento de la ley, además de garantizar el derecho al acceso a la información.

⁹ Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile (2011) -Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.

El Consejo se conforma por un Consejo Directivo integrado por cuatro personas designadas por el Presidente de la República (acuerdo previo de los 2/3 de los miembros del Senado). Los consejeros asumen funciones por un período de 6 años, con renovación por parcialidades de 3 años. Uno de los consejeros ejerce la presidencia en forma rotativa, durante 18 meses.

Los consejeros pueden ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados. Las causas de remoción son la incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de funciones.

Le corresponde realizar el control del cumplimiento de la ley y aplicar sanciones, además de resolver los reclamos por denegación de acceso a la información. Asimismo, es competente para promover la transparencia, dictar instrucciones generales, proponer las normas e instructivos, además de realizar actividades de capacitación de funcionarios públicos y velar por la debida reserva de la información que tenga carácter confidencial.

La Ley N° 20.285 dispone sanciones por incumplimiento, a juicio del Consejo. Estas sanciones consisten en multas de un 20% a un 50% de la remuneración de la autoridad superior del organismo que deniegue el acceso a la información de manera infundada, o que no haga entrega oportuna de la información pública, como así también cualquier incumplimiento de las normas que no sea justificado.

3.2.2.3 Síntesis.

El presente desarrollo es teórico. Considerando esta aclaración, la República de Chile dispone de un esquema de normas que han creado reglas fiscales de carácter cualitativo y cuantitativo, de igual manera que el RFRF argentino. Asimismo, incorpora al sector Público e incluye a los órganos del Gobierno Central, compuesto por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

A modo de síntesis, en el cuadro siguiente se resumen las reglas fiscales enumeradas.

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL (LRF)	
Gobierno Central: Gobierno de la República, Congreso Nacional, Poder Judicial, Ministerios centrales, Gobiernos Regiones y el Área Metropolitana de Santiago.	
REGLAS CUANTITATIVAS	
Balance Estructural	La regla del balance estructural implica autorizar el gasto público para el Gobierno Central, en línea con los ingresos estimados y ajustados por el ciclo económico.
Fondos de Estabilización	Fondo de Reserva de Pensiones Fondo de Estabilización Económica y Social
REGLAS CUALITATIVAS	
Sobre Transparencia Fiscal	La Dirección de Presupuesto difunde la información fiscal anual, trimestral y/o mensual. Según LRF y Decreto Ley N° 1.263
Derecho sobre acceso a la Información Pública	La Ley N° 20.285 regula el principio de transparencia de la función pública y el derecho al acceso a la información pública

El caso analizado, muestra el desarrollo de una regla fiscal básica: el enfoque de Balance estructural. Esta regla se ajusta por los movimientos cíclicos de las variables fundamentales: el precio del cobre a mediano y largo plazo y, la tendencia del Producto Bruto Interno, de acuerdo a las estimaciones de los expertos. Esta regla de Balance estructural y sus variables fundamentales impactan en la elaboración del presupuesto de la Administración central, que comprende a los tres poderes y a los niveles de Gobierno, a excepción de los Municipios, las Empresas Públicas y Universidades.

3.3 MÉJICO

En este apartado se sintetizan las reglas fiscales vigentes en los Estados Unidos Mejicanos, según las normas e información difundida en su sitio web oficial.

En primer término, se describe la organización política con la finalidad de considerar la forma de implementación de las normas que crean las reglas fiscales. En segundo lugar se enumeran el tipo de reglas aplicadas, como asimismo las normas sobre transparencia y publicación de información fiscal y el listado de los órganos de aplicación. Por último se mencionan las normas que regulan los incumplimientos y sanciones.

3.3.1 Organización del país.

La Federación Mejicana está compuesta por 32 Entidades Federativas, de las cuales 31 son Estados y uno es el Distrito Federal. Los Estados son soberanos, poseen un gobierno republicano, una Constitución y un Congreso propio.

El Distrito Federal se encuentra bajo un régimen de gobierno compartido entre los Poderes Federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los órganos locales y se divide en 16 Delegaciones. De igual modo, los Estados Mejicanos se conforman por 2.457 Municipios.

A continuación se describen las normas de creación de reglas fiscales, su finalidad y el universo presupuestario alcanzado.

3.3.2 Las Reglas Fiscales y su norma de creación.

En este apartado, se describen las reglas fiscales que han sido creadas por el ordenamiento normativo de Méjico, dentro de las que se distinguen reglas fiscales cuantitativas y cualitativas.

3.3.2.1 Reglas fiscales Cuantitativas

De acuerdo al “Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en Méjico” (2009), en este país existen tres reglas fiscales de carácter cuantitativo:

- ✓ Dos Reglas de deuda,
- ✓ Regla de presupuesto equilibrado.

Una de las reglas referidas a la deuda, identificada como **“regla de oro”**, es la dispuesta por la Constitución de la Nación Mejicana (artículo 73, inciso VIII). Esta regla determina que los empréstitos deben destinarse a la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos.

Además, la regla establece que el Congreso Federal es el organismo competente para aprobar cada año el máximo de endeudamiento para el ejercicio. En efecto, la norma fundamental dispone que el Congreso Federal tiene las siguientes facultades en materia de endeudamiento público:

- ✓ Aprobar la celebración de empréstitos tomados por el Poder Ejecutivo Federal así como la concesión de garantías, pudiendo afectarse con propósitos de regulación monetaria.
- ✓ Se podrán contratar créditos en casos de emergencia declarada por el Presidente de la República.
- ✓ Aprobar montos anuales de endeudamiento a incluirse en la Ley de Presupuesto, según lo requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.
- ✓ Establecer las bases generales para tomar deuda, para los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Cabe mencionar que, estas normas no serán operativas en circunstancias excepcionales.

Por otra parte, el Gobierno Federal y las Entidades Federativas podrán endeudarse en el extranjero pero por medio de instituciones nacionales.

Deuda sub-soberana. La segunda regla indica que los Estados de la Federación no podrán endeudarse en el extranjero (artículo 117) y, el endeudamiento debe estar autorizado previamente por el respectivo Congreso estatal.

Asimismo, de igual manera que el Estado Federal, los Estados y los Municipios deben destinar el producido de las operaciones de crédito a inversiones públicas productivas o a refinanciamientos, en mejores condiciones de mercado.

Por su parte, los Estados podrán otorgar garantías a las deudas tomadas por los Municipios. Éstas serán autorizadas por las legislaturas locales, por el voto de los 2/3 de sus miembros presentes, las que establecerán un monto máximo.

Por otra parte, se instituye que los Estados y Municipios podrán contraer obligaciones para cubrir necesidades de corto plazo, dentro los límites máximos y condiciones que establezca la Ley General del Congreso Federal. Esas obligaciones de corto plazo, deberán liquidarse dentro de los tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente, durante cuyo período no podrán contratarse nuevas obligaciones.

Presupuesto equilibrado. La tercera regla numérica es la del presupuesto equilibrado, implementada en el marco de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH). La misma dispone que el gasto neto total de la Ley de Presupuesto deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Para ello, se considera que el gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Presupuesto (artículo 17), lo que incluye, de acuerdo al análisis de la OCDE, a los intereses de la deuda.

Cláusula de excepción. Se dispone que en circunstancias excepcionales el Poder Ejecutivo Federal podrá incurrir en déficit, con aprobación del Congreso Federal. A fin de obtener tal aprobación, se informará al Congreso el monto deficitario, las circunstancias excepcionales que lo justifican y, qué medidas se tomarán para eliminar el déficit dentro de un plazo también determinado. En tal caso, se debe informar trimestralmente al Congreso sobre el avance en las acciones, hasta recuperar el equilibrio presupuestario.

De igual modo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece pautas de disciplina fiscal para evitar que el Presupuesto Federal ejecutado arroje déficit fiscal, disponiendo que se deberán tomar medidas para racionalizar el gasto en actividades administrativas y de apoyo, pero sin afectar el cumplimiento de las metas presupuestadas (artículo 61).

Fondos de Estabilización. El Gobierno Federal ha creado fondos de estabilización cuyos depósitos y retiros están regulados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y otras reglas administrativas, para garantizar su permanencia y propósito. Los mismos fueron creados para atender faltantes de ingreso y para cubrir los sistemas de pensión, y tienen las siguientes denominaciones:

- ✓ Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- ✓ Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.
- ✓ Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, en consonancia con ésta, las Reglas de Operación del Fondo tienen por finalidad reducir la incidencia, en las finanzas públicas y la economía nacional, de la caída de los ingresos del petróleo del Gobierno Federal asociados a la disminución del precio del barril, o a movimientos en el tipo de cambio.

Este fondo es administrado por un fideicomiso, constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los recursos del mismo provienen de la integración por parte del Gobierno Federal de la recaudación de derechos sobre hidrocarburos, de los recursos derivados de las coberturas de riesgo adquiridos, de los rendimientos financieros que se obtengan por la inversión de los recursos del fondo, entre otras fuentes.

Se dispone que debe informarse trimestralmente al Congreso Federal, sobre la integración y utilización del fondo.

Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios. De igual modo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que en caso que la recaudación de los ingresos del Gobierno Federal sea inferior a la presupuestada se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios. Este fondo se regirá por las reglas de operación que al efecto elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Además, se reglamentó que la disminución en la Recaudación Federal coparticipable, respecto a lo presupuestado, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, en el marco de las reglas de operación dispuestas al efecto.

En síntesis, estos fondos de estabilización fueron creados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con la finalidad de salvaguardar las finanzas públicas de los movimientos cíclicos de la economía, que puedan afectar a la recaudación de ingresos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el organismo que se ocupa de la gestión de los mismos, para lo cual establece las normas sobre integración y utilización, en las denominadas Reglas de Operación.

A modo de síntesis se muestra a continuación un cuadro resumen de las reglas descriptas.

REGLAS CUANTITATIVAS	GOBIERNO FEDERAL	ESTADOS	MUNICIPIOS
DEUDA	La regla establece que el Congreso tiene que aprobar cada año el máximo de endeudamiento para el ejercicio además de establecer las bases generales para tomar créditos. Sólo se permite el endeudamiento para la ejecución de obras públicas que generen un incremento en los ingresos, así como para tratar una situación de emergencia declarada por el Presidente.	Las Legislaturas locales deberán autorizar los montos máximos para contratar empréstitos, los que se deben destinar a inversiones públicas productivas.	
	Las Entidades Federativas podrán endeudarse con otras Naciones por medio de instituciones nacionales (incluyendo al Gobierno Federal).	No pueden contraer obligaciones, fuera del territorio nacional, con gobiernos de otras naciones, o cuando deban pagarse en moneda extranjera.	
PRESUPUESTO EQUILIBRADO	El gasto neto total deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Se considera que el gasto neto contribuye al equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Presupuesto. Esto se refiere a los intereses de la deuda.		
CONSTITUCIÓN DE FONDOS DE ESTABILIZACIÓN	De los Ingresos Petroleros. De los Ingresos Presupuestarios. De los Ingresos de las Entidades Federativas.		

Como puede observarse, de igual manera que el RFRF argentino, las normas de mejicanas contemplan reglas de disciplina fiscal de carácter cuantitativo.

A continuación, se analizan las reglas sobre transparencia fiscal.

3.3.2.2 Reglas Fiscales Cualitativas.

Reglas sobre Transparencia Fiscal. En este apartado se describen las reglas sobre transparencia en la información fiscal. El marco normativo que centra su atención en el desarrollo de estas reglas se conforma por:

- ✓ La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (mayo de 2015).
- ✓ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002 – modificada en Julio de 2014).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reglamenta el derecho al acceso a la información, mientras que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal en adelante) dispone normas sobre publicidad de la información pública. La primera reglamenta el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mejicanos, en el que se dispone el derecho al acceso de la información por la ciudadanía, que además, establece los principios y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier organismo público. La norma menciona a los siguientes:

- ✓ Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

- ✓ Órganos autónomos.
- ✓ Partidos políticos.
- ✓ Fideicomisos y Fondos Públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba fondos públicos o realice actos con las autoridades mencionadas.

Ello se complementa con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la finalidad de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Asimismo, la Ley Federal identifica a la información pública y aquella que se considera confidencial. Además, establece los mecanismos para designar a las autoridades responsables de la elaboración y difusión de la información, como así también fija las normas sobre “Responsabilidades y Sanciones” y crea el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), órgano de aplicación de la norma. Seguidamente se detalla la información pública a los fines de la Ley, las funciones del INAI y las sanciones dispuestas por la misma.

Información pública. El artículo 7° de la Ley reglamenta el tipo de información que se deberá poner a disposición del público. La misma refiere a:

- ✓ la estructura orgánica,
- ✓ facultades de cada unidad administrativa,
- ✓ remuneración mensual por puesto,
- ✓ información sobre el presupuesto y su ejecución, entre otros.

De igual modo, dispone que esta información debe difundirse en el portal web de cada organismo alcanzado por la ley. La misma debe ser visible e indicar la fecha de su actualización.

Elevación de informes al Congreso Federal. Adicionalmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH) dispone que el Gobierno eleve información económica y de desempeño al Congreso Federal.

En efecto, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público se remiten al Congreso informes mensuales, bimestrales y trimestrales. Los primeros presentan Información sobre las Finanzas Públicas y la Deuda Pública: Balance del Sector Público, su situación financiera y los ingresos petroleros de los mismos. Se junta, además la situación financiera del Gobierno Federal y otros organismos (http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union).

La información fiscal bimestral refiere a la Situación Financiera del Sector Público, Ingresos Petroleros y no Petroleros, Ingresos Tributarios y no Tributarios y los Gastos del Sector Público. Mientras que, los informes trimestrales refieren a la Situación Económica y las Finanzas Públicas, al que se agrega un informe de la Deuda Pública.

3.3.2.3 Órgano de aplicación.

De acuerdo a lo dispuesto por la mencionada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el órgano de aplicación de la misma es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (<http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>) (artículo 33).

El INAI es un órgano federal que tiene autonomía operativa y presupuestaria y el encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho al acceso a la información, además de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información en poder de las dependencias y entidades.

El INAI implementó un portal de transparencia, a través del cual puede consultarse la información pública que corresponde al Gobierno Federal

(<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>).

A modo de reseña sobre la implementación práctica de las normas creadas por la Ley Federal se pueden extraer algunas de sus conclusiones. Al respecto el instituto ensaya, su informe sobre los “10 años de transparencia en México” (2013), que:

- ✓ El organismo de aplicación sólo tiene jurisdicción federal. El desarrollo de la transparencia a nivel subnacional y Municipal, depende de sus propios organismos y del acceso que tengan a la información pública.
- ✓ La información no está distribuida de manera homogénea, está concentrada en grupos específicos de la población.
- ✓ Se menciona que se ha alcanzado cierto grado de transparencia fiscal pero nada garantiza la continuidad de estos avances, a su vez cuenta con vasta información que es difícil de procesar.

Seguidamente, se describen los casos en los que la norma dispone que existe responsabilidad y la posibilidad de aplicar sanciones.

3.3.2.4 Sanciones.

La Ley Federal establece las causas que pueden generar la aplicación de sanciones por incumplimiento, especificando las causas de responsabilidad administrativa, a saber:

- ✓ Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.
- ✓ Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso.
- ✓ No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Poder Judicial de la Federación.

Cabe destacar que las sanciones que pueden tener lugar son típicas de otro ordenamiento legal: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta norma establece que las sanciones por falta administrativa (artículo 53) consisten en:

- ✓ Apercibimiento privado o público.
- ✓ Amonestación privada o pública.
- ✓ Suspensión.
- ✓ Destitución del puesto.

- ✓ Sanción económica.
- ✓ Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

3.3.3 Síntesis.

El presente desarrollo es teórico. Considerando esta aclaración, la Federación Mejicana expone un cuerpo normativo que crea reglas fiscales cuantitativas y reglas de carácter cualitativo, de manera similar al RFRF argentino.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro muestra un resumen de las reglas fiscales descriptas:

REGLAS FISCALES CUALITATIVAS	
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL y LEY GENERAL	
NIVELES DE GOBIERNO INCLUIDOS	La Ley garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión , los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal .
INCUMPLIMIENTOS Y SANCIONES	Causas de responsabilidad administrativa.
DIFUSIÓN INFORMACIÓN FISCAL	La Ley Federal (artículo 7°) establece que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar la información referida a su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, la remuneración mensual por puesto, la información sobre el Presupuesto y su ejecución, entre otros. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (mayo de 2015) reglamenta el artículo 6° de la Constitución, sobre derecho al acceso a la información pública.

De lo expuesto, se identifica la regla de la deuda y equilibrio presupuestario, además de la conformación de fondos que acumulan recursos públicos, a ser utilizados ante situaciones extraordinarias. De igual modo, se considera, como cláusula de escape, que las reglas de la deuda no serán de aplicación en casos de emergencia extraordinaria.

Asimismo, se han implementado reglas sobre la transparencia fiscal que cuentan con un cuerpo normativo unificado en el que se dispone la difusión y fácil acceso de información oficial, además de crear un órgano de aplicación y sanciones por incumplimiento a la norma respectiva.

3.4 PERÚ

En este apartado se sintetizan las reglas fiscales vigentes en la República del Perú, de acuerdo al marco legal publicado en su sitio web oficial. En primer término, se describe la organización política del país con la finalidad de considerar la forma de implementación de las normas que crean las reglas fiscales, en segundo lugar se enumeran las reglas en cuestión como asimismo las normas de incumplimiento y sanciones. Por último se detallan las normas sobre transparencia y publicación de información fiscal y los órganos de aplicación.

En algunos casos, en la medida de su pertinencia, se harán comparaciones con el Régimen argentino.

3.4.1 Organización del país.

La República del Perú se organiza bajo un sistema presidencialista. Su gobierno es unitario, representativo y se organiza según el principio de separación de Poderes:

- ✓ 24 Departamentos.
- ✓ 196 Municipios.
- ✓ 1828 Distritos (gobiernos locales).

Las Municipalidades son las instituciones públicas encargadas de la gestión de las provincias, sus distritos y centros poblados del país. Cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

A continuación, se describen las normas de creación de reglas fiscales, su finalidad y el universo presupuestario alcanzado.

3.4.2 Reglas Fiscales y su norma de creación.

En este apartado, se describen las reglas fiscales que han sido creadas por el ordenamiento normativo del Perú, de acuerdo a su carácter cualitativo y cuantitativo.

Este ordenamiento se conforma por la *Ley Transparencia y Acceso a la Información N° 27.806* y la *Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal N° 30.099*, sancionada en el año 2013 (deroga la Ley N° 27.245 del año 1999). La primera refiere a la regla fiscal cualitativa sobre difusión de la información (Regla de Transparencia), considerando información pública es aquella relativa al Presupuesto Público, así como las actas de reuniones oficiales. Este aspecto se desarrollará en el punto sobre normas de transparencia.

Reglas fiscales Cuantitativas. Por su parte, la aplicación de reglas fiscales de carácter cuantitativo se dispone en la *Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal N° 30.099*. Esta norma tiene por objetivo establecer lineamientos para asegurar una administración prudente, responsable, transparente y predecible de las finanzas públicas, con la finalidad de mantener el crecimiento económico del país en el mediano y largo plazo. Para tal fin dispone de normas sobre:

- ✓ Reglas fiscales de carácter cuantitativo,
- ✓ Un guía ex ante denominada Declaración de Política Macro Fiscal, elaborada por el Gobierno.

Universo presuestario y reglas fiscales. Las reglas numéricas son aplicables a las leyes anuales de presupuesto y su ejecución, a las leyes de endeudamiento y de equilibrio financiero del Sector Público No Financiero (SPNF). Cabe destacar que el SPNF comprende en su universo presupuestario a las empresas públicas no financieras y a las entidades públicas del Gobierno General (Gobierno Nacional, que incluye al Seguro Social de Salud, a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales).

Declaración de Política Macro Fiscal. Asimismo, a las reglas fiscales se les adiciona un marco de reglas específicas. La norma dispone que el Poder Ejecutivo establezca una guía ex ante del Resultado Fiscal Estructural. Estos lineamientos son fijados en la Declaración de Política Macro Fiscal para el período de mandato presidencial, dentro de los 90 días de iniciado un nuevo gobierno. Esta política es aprobada mediante decreto supremo del Poder Ejecutivo y sus Ministros, con el referendo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Este decreto determina ex ante el resultado financiero estructural del Sector Público No Financiero (SPNF), el que no puede superar el 1% del Producto Bruto Interno (PBI), además de los límites referenciales al gasto no financiero del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales y, el resultado primario ex ante de las Empresas Públicas no Financieras.

Estas medidas referenciales de Política Macro Fiscal pueden ser modificadas, en los términos del régimen, por aplicación de medidas correctivas y cláusulas de excepción, según se analiza en el punto siguiente.

Las reglas cuantitativas creadas por el régimen peruano refieren a las que surgen de la Política Macro: el Resultado Económico Estructural y, las dispuestas por la ley para cada nivel de gobierno.

Resultado Económico Estructural. Cabe mencionar que la fijación de los límites al gasto puede ser revisada para la formulación de los presupuestos anuales, siempre que no haya modificaciones en la Pauta Macro Fiscal ni en la metodología para el cálculo de las Cuentas Estructurales.

La estimación del límite del gasto depende de la estimación del Resultado Económico Estructural del Sector Público No Financiero. Esta medida de referencia es estimada de acuerdo a la Metodología adoptada por el Ministerio de Economía y Finanzas, previa opinión técnica del Consejo Fiscal.

Tal metodología ha sido incorporada en el año 2014 (modificada en el año 2016). En esta última se preven lineamientos generales, que establecen que la metodología adoptada reduce el componente pro cíclico del gasto público dado que se basa en un resultado estructural como porcentaje del PBI potencial y, que se da flexibilidad al cálculo para que puedan incorporarse los ajustes necesarios, ante el carácter volátil del contexto macroeconómico. Asimismo, la metodología propone un tratamiento para las variables fiscales definidas como estructurales y una fórmula de cálculo de Ajuste cíclico, sobre los ingresos corrientes.

Reglas aplicables al Gobierno Nacional:

- ✓ Restricción al gasto no financiero del Gobierno Nacional.
- ✓ La regla del saldo de la deuda.

Reglas aplicables a los Gobiernos Regionales y Locales:

- ✓ La regla del saldo de la deuda, y

- ✓ las reglas del gasto no financiero.

A continuación se describen brevemente estas reglas:

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL N° 30.099		
Las disposiciones contenidas en la Ley se aplican al Sector Público No Financiero (SPNF) y, a los siguientes niveles de Gobierno.		
REGLAS CUANTITATIVAS	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES
De Gastos	Límite del gasto no financiero (incluye gasto en personal) se fija, por un periodo de 3 años, por el Decreto refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Política Macro Fiscal. El límite del gasto al Gobierno Nacional admite ciertos ajustes o medidas correctivas.	La Regla del gasto no financiero : El incremento anual del gasto no financiero no debe ser mayor al promedio de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo a cada año fiscal correspondiente. No se consideran en el cálculo los ingresos por transferencias para la inversión pública que realice el Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y gobiernos locales.
Deuda	La Deuda brutal total no debe superar el 30% del PBI. En este caso particular se prevén medidas correctivas.	La Regla del saldo de deuda determina que la relación entre el Saldo de Deuda Total y el promedio de los Ingresos Corrientes Totales de los últimos cuatro años no puede ser superior al 100%. Endeudamiento externo. Los gobiernos regionales y gobiernos locales pueden obtener financiamiento externo únicamente con el aval del Estado y, debe destinarse solo los gastos en infraestructura pública.
Años Electorales	En los años de elecciones generales se aplica, adicionalmente, lo siguiente: a) El Gasto No Financiero del Gobierno Nacional ejecutado durante los primeros siete meses del año no podrá exceder al 60 % del límite anual fijado b) En los primeros siete meses del año no pueden aprobarse ni entrar en vigencia medidas que reduzcan el espacio fiscal de la nueva administración de gobierno o que incrementen el gasto corriente del Gobierno Nacional que impliquen compromisos de pago posteriores a la finalización de la administración de gobierno. c) Los desvíos al límite del gasto no financiero deben ser menor al 0,3 % del PBI al 31 de diciembre del año anterior.	
Excepciones	Se dispone que ante casos extraordinarios de emergencia nacional o crisis internacional se modifique, mediante Ley del Congreso, la Política Macro Fiscal. El proyecto de Política Macro fiscal, que envía el Poder Ejecutivo al Congreso, deberá contener nuevos límites al gasto y las medidas tendientes al cumplimiento de las reglas fiscales fijadas ex ante.	Se podrá eximir a los gobiernos regionales o locales de la aplicación de algunas de las reglas fiscales fijadas por la ley. La norma considera esta posibilidad ante desastres naturales o en el caso de inicio de actividades de explotación de recursos naturales.

Otras Reglas cuantitativas:

- ✓ Creación el **Fondo de Estabilización Fiscal** a fin de contribuir a la estabilidad económica

La ley establece que los recursos de este fondo se integran con el saldo presupuestario de libre disponibilidad del Tesoro Público a fin de cada año, luego del pago de los intereses de la deuda, el 10% de los ingresos de operaciones de venta de activos y el 10% de los ingresos del pago inicial por concesiones del Estado. Se aclara que en caso de que el fondo acumule recursos superiores a un 4% del PBI, estos recursos podrán destinarse al pago de deuda pública.

La ley dispone que los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal podrán utilizarse en los siguientes casos:

- ✓ Cuando en el ejercicio fiscal se prevea una disminución de los Recursos Ordinarios mayor a 0,3 % del PBI, los recursos se destinarán en primer término a los programas de alivio a la pobreza.
- ✓ En las situaciones de excepción, por casos extraordinarios de emergencia nacional o crisis internacional.

Asimismo, se dispone que ante la utilización del Fondo de Estabilización Fiscal, el Poder Ejecutivo debe reponer los recursos utilizados en exceso, dentro del primer semestre del ejercicio inmediato siguiente.

Reglas fiscales Cualitativas. Además, de las reglas cuantitativas se destacan otras reglas de carácter cualitativo. Las mismas se refieren a:

- ✓ Elaboración de **informes de ejecución trimestral y su publicación**. Estos informes son elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas, en lo que releva el cumplimiento de la ley de todos los niveles de gobierno.
- ✓ **Informe de Declaración de cumplimiento de Responsabilidad Fiscal**. En este informe se analizan los ingresos, gastos, el resultado fiscal y su financiamiento y demás metas macroeconómicas, las que deben estar en consonancia con la política macro fiscal. Este informe debe ser elevado al Congreso de la República.
- ✓ Los gobiernos Regionales y Locales deben elaborar el **Informe Multianual de Gestión Fiscal (IMGF)**. Éste establece las metas de convergencia, de acuerdo a las reglas fiscales que les corresponde observar, en el marco de la Política del Marco Fiscal Macroeconómico vigente.

De manera similar al régimen argentino, las normas sobre gestión pública en la República del Perú establecen reglas fiscales cuantitativas y cualitativas, según fuera mencionado. Seguidamente, se describen las pautas denominadas de excepción, las medidas correctivas y los casos en que se considera que la ley no ha sido cumplida.

3.4.2.1 Medidas Correctivas y de Excepción

Los lineamientos de Política Macro podrán ser modificados ante la aplicación de medidas correctivas, o por la activación de medidas de excepción, tanto para el Gobierno Nacional como para los Gobiernos Regionales y Locales.

Medidas correctivas. Las medidas correctivas al Gobierno Nacional se aplican en caso de desvíos al límite del gasto, cuando se supera el límite fijado por la norma a la deuda pública y, a los gobiernos Regionales y Locales en caso de incumplimientos a las reglas fiscales que les son aplicables. Estas medidas refieren a:

Gobierno Nacional:

- ✓ Los desvíos al límite del gasto no financiero son acumulados en una cuenta de compensación y desvíos. La norma especifica que cuando los desvíos no superen un 0,5% del PBI, las correcciones a estos deberán ser ejecutadas durante 2 años, a partir del siguiente año al incumplimiento. Ahora, cuando los desvíos superen esa reducción opera el mismo año y, se requiere la aprobación del Congreso, en forma permanente.
- ✓ Cuando la deuda pública sea superior al 30% del PBI, se tomarán medidas para los próximos 7 años, las que modificarán las aportadas por la Política Macro.

Gobiernos Regionales y Locales:

En caso de incumplimiento de las reglas fiscales por parte de los Gobiernos Regionales y Locales se aplican algunas medidas restrictivas. Tal incumplimiento se evalúa en el marco del Informe Multianual de Gestión Fiscal (IMGF).

En caso de determinarse el incumplimiento de las metas de convergencia detalladas en el IMGF los gobiernos regionales y locales serán pasibles de la aplicación de normas específicas: quedarán impedidos del acceso a financiamiento, sea mediante entidas financieras nacionales o, a través de fondos de promoción a la inversión o mejoras técnicas. Además, ante el incumplimiento de las metas del IMGF durante 2 años consecutivos, dentro de un mismo mandato, la autoridad competente debe presentarse al Congreso a fin de exponer las causas y las medidas correctivas adoptadas.

Similares normas se aplican en caso de no dar cumplimiento a la presentación del IMGF.

Reglas de excepción. Por otra parte, las reglas de excepción a la observancia de normas restrictivas a las cuentas públicas (artículo 10.1) pueden dar lugar a la modificación de la política macro. Se dispone que ante casos extraordinarios de emergencia nacional o crisis internacional se modifique, mediante Ley del Congreso, la Política Macro Fiscal.

Para ello, el Poder Ejecutivo envía al Congreso un proyecto de modificación a la Política Macro Fiscal, el que deberá contener nuevos límites al gasto y las medidas tendientes al cumplimiento de las reglas fiscales fijadas ex ante.

Asimismo, se podrá eximir a los gobiernos regionales o locales de la aplicación de algunas de las reglas fiscales cuantitativas fijadas por la ley. La norma considera esta posibilidad ante desastres naturales o en el caso de inicio de actividades de explotación de recursos naturales.

Estas reglas de excepción requieren un procedimiento formal, a través de la disposición de una ley del Poder Legislativo. En comparación con el régimen argentino, donde las reglas de excepción se

fijaron por una ley general, aplicada en caso de corresponder, al conjunto las jurisdicciones adheridas al RFRF.

Seguidamente, se describen los órganos de aplicación de las reglas fiscales creadas por la Ley N° 30.099.

3.4.3 Órganos de Aplicación del Régimen.

La norma creó el Consejo Fiscal. Este organismo brinda apoyo técnico al Ministerio de Economía y Finanzas y tiene por objetivo contribuir con el análisis técnico de la política macrofiscal. A tal fin, emite informes de carácter no vinculante en los que consta su opinión sobre las siguientes materias:

- ✓ La modificación y el cumplimiento de las reglas fiscales previstas en la Ley.
- ✓ Proyecciones fiscales contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual.
- ✓ Evolución de corto y mediano plazo de las finanzas públicas.
- ✓ La metodología para el cálculo de las cuentas estructurales (artículo 17), y del PBI potencial y los precios de exportación de mediano plazo.

Un informe denominado **Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal** del ejercicio anterior, debe ser remitido al Congreso de la República, antes del 31 de mayo de cada año.

Asimismo, la ley instituye que en caso de verificarse desvíos en el Informe de Cumplimiento, entre las partidas ejecutadas y las metas presupuestadas, se debe adicionar un plan de corrección de tales desvíos, especificando las causas y las medidas correctivas.

3.4.3.1 Normas sobre acceso a la Información Pública.

Las normas sobre difusión de la información fiscal son las descriptas por la Ley N° 27.806 de Transparencia y Acceso a la Información. Ésta considera que información pública es cualquier tipo de información relativa al presupuesto público, así como las actas de reuniones oficiales. Además, tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información.

La norma crea el *Portal De Transparencia* (Artículo 5°) mediante el cual, a través de Sitios Web, se difunde información de las entidades de la Administración Pública. El portal de transparencia es único, integral y estandarizado, sobre los principales temas de la gestión pública (<http://www.mef.gob.pe/index.php>) y, difunde la información fiscal referida a los ítems que se detallan seguidamente:

- ✓ Datos generales de la entidad: disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta.
- ✓ Información presupuestaria (presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partida de gasto salarial y los ingresos de los altos funcionarios y personal en general, así como sus remuneraciones).

- ✓ Adquisición de bienes y servicios (detalle de los montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos).

Por su parte, en el Título IV de la norma se crean mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, para que los ciudadanos puedan ejercer supervisión sobre las Finanzas Públicas y se permita una adecuada rendición de cuentas.

La entidad pública que difunde información debe identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet.

3.4.4 Síntesis

La República del Perú presenta un esquema normativo que contempla reglas fiscales cuantitativas, cualitativas y de transparencia, de igual manera que el RFRF argentino. Las normas fijan las pautas aplicables a cada nivel de gobierno, además de adoptar un enfoque de Resultado Económico Estructural.

Ese enfoque implica determinar un resultado fiscal ex ante mediante la aprobación de una Política Macro Fiscal, para cada gestión de gobierno, por Decreto del Poder Ejecutivo. En tal sentido, las reglas fiscales encuentran su marco de aplicación en la política de gobierno.

Asimismo, cabe restcatar que el universo presuestario de las reglas fiscales y de esa política macro fiscal es el Sector Público No Financiero. De igual modo, se dispone de reglas destinadas de manera diferencial a los tres niveles: Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales.

El ordenamiento peruano considera, además, reglas para los años electorales, medidas correctivas para el cumplimiento de las reglas fiscales, así como también reglas de excepción y, medidas sancionatorias.

Por último, la autoridad de aplicación es el Ministerio de Economía y Finanzas, el que cuenta con el apoyo técnico del Consejo Fiscal.

4

Conclusiones Generales

Las reglas macro-fiscales comenzaron a aplicarse en Latinoamérica con el objetivo de ordenar las cuentas públicas además de dotar de mayor previsibilidad y transparencia a la política fiscal.

El contexto de crecimiento económico mundial, combinado con elevados precios de *commodities*, permitió a los países latinoamericanos dar solución a los problemas fiscales generados en las diversas crisis de la década del '90, a través de la implementación de reglas.

No obstante, el desplome de los precios registrado a partir del 2012, combinado con menores perspectivas de crecimiento de la economía mundial, comenzó a generar limitaciones en el espacio fiscal, obligando a muchos países a aplicar medidas restrictivas. Dentro de este contexto, se observa que aquellos países con marcos macro-fiscales más sólidos están teniendo mayor capacidad para adaptarse al nuevo contexto.

Es en ese marco que se observa un resurgimiento en la aplicación de reglas macro-fiscales y el reforzamiento de los Consejos Fiscales, dada la trascendencia que tiene el gasto público en economías dependientes de recursos volátiles y el mejoramiento de la transparencia de la información fiscal.

Los regímenes descriptos en el presente informe presentan restricciones al gasto, a la deuda pública y al nivel de déficit o, regla de equilibrio presupuestario.

Países	GASTO	DEFICIT/EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO	DEUDA
Argentina (*)	El incremento del Gasto Primario no podrá superar el aumento del PBI.	Equilibrio financiero	Los servicios de la deuda < al 15% de los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios.
Brasil	<p>Límites de gastos con funcionarios: la ley fija para ese gasto la relación entre los ingresos corrientes líquidos para los Tres Poderes y para cada nivel de gobierno (Federación, Estados, Distrito Federal, y Municipios).</p> <p>Definición de metas fiscales anuales: para los tres ejercicios siguientes junto a los mecanismos de compensación para gastos de carácter permanente. El gobernante no podrá crear un gasto continuo (en un plazo superior a dos años) sin indicar una fuente de ingresos o una reducción de otro gasto.</p>	<p>La Ley de Presupuesto anual debe contener el estado de compatibilidad con las Metas Fiscales preestablecidas por el ley del Congreso y, definir la reserva de contingencia, como porcentual del ingreso corriente neto.</p> <p>PEC 241: restringe desde el año 2017 la expansión del gasto público primario del gobierno federal durante 20 años</p>	<p>El límites para el endeudamiento público es establecido por el Senado Federal a propuesta del Presidente.</p> <p>Las operaciones de crédito deben estar de acuerdo los credits del presupuesto.</p> <p>Regla de Oro: el endeudamiento se destina a gastos de capital.</p>
Chile	Regla del balance estructural: implica autorizar el gasto público para el Gobierno Central, en línea con los ingresos estimados y ajustados por el ciclo económico.		

Perú	Limite del gasto no financiero (incluye gasto en personal) se fija, por un periodo de 3 años, por el Decreto refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Política Macro Fiscal. El límite del gasto al Gobierno Nacional admite ciertos ajustes o medidas correctivas.	La Deuda bruta total no debe superar el 30% del PBI. En este caso particular se preve medidas correctivas.
	El déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero < al 1% del PBI. El Estado debe asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávit fiscales en los períodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento.	
Méjico	La partida de presupuesto del gasto neto total deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Se considera que el gasto neto contribuye al equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Presupuesto. Esto se refiere a los intereses de la deuda.	La regla establece que el Congreso tiene que aprobar cada año el máximo de endeudamiento para el ejercicio además de establecer las bases generales para tomar créditos. Sólo se permite el endeudamiento para la ejecución de obras públicas que generen un incremento en los ingresos, así como para tratar una situación de emergencia declarada por el Presidente. Las entidades federativas podrán endeudarse con otras Naciones por medio de instituciones nacionales (incluyendo al gobierno federal).

(*) Reglas modificadas o suspendidas por la Ley N°26.530.

Resulta relevante destacar, igualmente, la incorporación del enfoque estructural que implica la elaboración de presupuestos ajustados a los ciclos de la economía, tales como el Balance cíclicamente ajustado de Chile y el enfoque de Resultado Económico Estructural de Perú. En la elaboración del presupuesto las metodologías establecidas guían las estimaciones de las variables afectadas por los ciclos económicos, tales como el precio de las materias primas o las tendencias de la economía en general. Estos enfoques determinan el techo del nivel del gasto público al estimar los ingresos probables o el resultado económico.

Como complemento a las reglas, se observó también la conformación de fondos soberanos que asisten a las finanzas en caso de desequilibrios. Estos fondos tienen la finalidad específica, cubrir el desequilibrio del presupuesto o su aplicación al financiamiento de las pensiones de vejez e invalidez, entre otros.

En algunos casos se incorpora medidas sancionatorias, medidas correctivas, reglas de excepción a la aplicación de restricciones presupuestarias.

De igual modo, los regímenes analizados muestran pautas específicas a ser observadas durante un periodo determinado, considerado como finalización del mandato y otras aplicables al año de elecciones. Se destaca también que los regímenes normativos disponen de pautas que obligan a todos los niveles de gobierno por igual y normas específicas a cada uno.

Por último, se identificaron las reglas fiscales cualitativas dentro de las que se destaca la difusión de la información pública, como regla sobre la transparencia. En todos los casos analizados presentan normas para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública los que, en general, reglamentan derechos constitucionales de los ciudadanos y los mecanismos habilitados para hacerse de la misma.

Este breve análisis teórico, presenta modalidades que pueden rescatarse a la hora de repensar el RFRF argentino vigente y, que vigoricen su potencial. Comparativamente, la experiencia internacional muestra normas que permiten profundizar las prácticas transparentes en el manejo de las cuentas públicas, así como también cláusulas de escape e incorporación del efecto del ciclo de la economía en las cuentas públicas.

El desafío radica en el establecimiento de un sistema integrado de gobernanza fiscal que contemple normas y procedimientos presupuestarios estandarizados al interior de cada nivel de gobierno, la potestad de un proceso de supervisión por parte de la autoridad de monitoreo y un proceso de transparencia y comunicación de la información hacia la ciudadanía y los actores involucrados.

8.1 Bibliografía Consultada.

- República Federativa de Brasil. *Constitución Federativa de Brasil*. (2008).
- República Federativa de Brasil. *Ley N° 101 de Responsabilidad Fiscal*. (2000).
- *Ley N° 12.527 de Acceso a la información*. (2011).
- ILPES MEP. *Seminario Funciones básicas de la Planificación*. ILPES MEP. La Habana. (2000).
- Fondo Monetario Internacional. *Estudio de casos del FMI*. FMI. (2000).
- República de Chile. *Ley de Responsabilidad Fiscal N° 20.128*. (2006).
- República de Chile. *Ley sobre acceso a la Información Pública N° 20.285*. (2008).
- Dirección de Presupuestos. *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile*. Estudios de Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda. República de Chile. (2011).
- Dirección de Presupuestos. *Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado. Metodología y resultados 2015*. Informe Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. República de Chile. (2015).
- OCDE. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. OCDE Publishing. (2009).
- Estados Unidos Mejjicanos. *Constitución de la Nación*. (2016).
- Estados Unidos Mejjicanos. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. (2006).
- Estados Unidos Mejjicanos. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. (2002-2014).
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. *10 años de Transparencia en México*. IFAI. Estados Unidos Mejjicanos. (2013).
- República del Perú. *Ley Transparencia y Acceso a la Información N° 27.806*. (2003).
- República del Perú. *Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal N° 30.099*. (2013).
- Ministerio de Economía y Finanzas. *Metodología de Cálculo del Resultado Económico Estructural del Sector Público No Financiero*. República del Perú. (2016).
- Hugo López, Remberto Rhenals, Jesús Botero, Christian Posso. *Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia*. Borradores de Economía N° 497. Banco de la República de Colombia. (2008).
- Ignacio Lozano, Hernán Rincón, Miguel Sarmiento, Jorge Ramos. *Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia*. Borradores de Economía N° 505. Banco de la República de Colombia. (2008).

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal - República Argentina

- Martín Ardanaz, Ana Corbacho, Alberto Gonzáles, Nuria Tolsa Caballero. *Structural Fiscal Balances in Latin America and the Caribbean. New Dataset and Estimations*. IDB Working Paper Series Nº IDB-WP-579. (2015).
- Jaime Crispi, Alejandra Vega. *Reglas Fiscales y Sostenibilidad: la experiencia chilena*. Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. República de Chile. (2003).
- Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira / Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle. *Monitor Fiscal*. CONOF (CD) - CONORF (SF). República Federativa de Brasil. (2016)
- Peterson Institute for International Economics. *Reality Check for the Global Economy*. PIIE Briefing 16-3. (2016).
- George Kopits. *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?* IMF Working Paper. IMF. (2001).
- Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, Anke Weber. *Fiscal Rules in response to the crisis toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper. IMF. (2012).
- Dirección de Presupuestos. *Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado Metodología y resultados 2014*. Ministerio de Hacienda. República de Chile. (2015).
- Fondo Monetario Internacional. *La montaña rusa de los precios de las materias primas. Un marco fiscal para tiempos inciertos*. Monitor Fiscal. FMI. (2015).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal 2012*. República de Colombia. (2013).
- Miguel Braun, Mariano Tommasi. *Fiscal Rules for Subnational Governments. Some organizing principles and Latin American experiences*. Paper prepared for the IMF/World Bank Conference
- Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies. Oaxaca, Méjico. (2016).
- OCDE/CEPAL/CAF. *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*. OECD Publishing. Paris. (2015).
- Juan Pablo Jiménez, Teresa Ter-Minassian. *Política fiscal y ciclo en América Latina. El rol de los Gobiernos Subnacionales*. CEPAL. Santiago, Chile. (2016).
- Xavier Debrun, Tidiane Kinda. *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset*. IMF Working Paper. IMF. (2014).
- Fondo Monetario Internacional. *The Commodities Roller Coaster. A Fiscal Framework for Uncertain Times*. Monitor Fiscal. FMI. Washington. (2015).
- Van der Ploeg, Poelhekke, S. *Volatility and the Natural Resource Curse*. OxCarre Research paper 3, Centre for the Analysis of Resource-Rich Economics. Oxford University. (2008).
- Seth A., A. Ragab. *Macroeconomic vulnerability in developing countries: Approaches and issues*. Working Paper Nº 94. Mayo, Poverty Group, Bureau for Development Policy. UNDP. (2012).

http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_esp.pdf

- Ministério da Fazenda - Brasil (2016)
<http://www.fazenda.gov.br>
<https://www.fazenda.gov.br/novo-regime-fiscal/pec-241/perguntas-e-respostas#1-o-que-e-o-novo-regime-fiscal>
- Alianza para el Gobierno Abierto (2016)
<http://www.opengovpartnership.org>
- Ministerio de Hacienda - Chile (2016)
<http://www.hacienda.cl/preguntas-frecuentes/deberes-y-funciones/en-que-consiste-la-regla-del-balance.html>
- Dirección de Presupuestos - Ministerio de Hacienda - Chile (2016)
<http://www.dipres.gob.cl>
- Ministerio de Economía y Finanzas - Perú (2016)
<https://www.mef.gob.pe/es>



CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

ISBN 978-987-45673-5-2



9 789874 567352