

Sepa más sobre la  
Ley de Responsabilidad Fiscal  
en el sitio [www.planeamiento.gov.br](http://www.planeamiento.gov.br)

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES  
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO EN ECONOMÍA

**LAS REGLAS MACRO-FISCALES Y LAS  
INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS**

**HUGO CONTRERAS C.**

**MÉRIDA - VENEZUELA  
2006**

## INTRODUCCIÓN

Las reglas basadas en las políticas macroeconómicas están de moda. En el área monetaria, un número cada vez mayor de países han adoptado la *inflación objetivo* (inflation targeting) desde la última década del siglo XX desplazando a la de agregados monetarios o tasa de intercambio, como la regla de elección de las economías avanzadas. En el área fiscal se está produciendo una tendencia paralela, ya que para eliminar o contener los déficit presupuestarios y reducir la deuda pública, las mismas están ganando cierta popularidad en varias partes del planeta.

Todas estas reglas comparten, al menos, una característica en común: persiguen conferir credibilidad bajo la conducción de políticas macroeconómicas eliminando la intervención discrecional. Su objetivo es ganarse la confianza garantizando que las bases o fundamentos permanecerán firmes, independientemente del gobierno de turno. Sin embargo, existen diferencias obvias pues la credibilidad no se construye a un ritmo uniforme. Mientras que una regla de tasa de intercambio puede proporcionar credibilidad inmediata luego de su introducción, la del control de la inflación puede tomar más tiempo para lograr su credibilidad y las reglas del presupuesto balanceado llegan a ser confiables después de un largo historial.

No obstante ello, la intención primordial de la aplicación de una regla fiscal es asegurar un comportamiento responsable dentro de una senda que contribuya a la búsqueda de la estabilización económica. En particular, reglas de carácter numérico están dirigidas a restringir el déficit de una manera explícita, evitando la discrecionalidad del manejo público y, por lo tanto, la disminución de la tendencia a generar déficit recurrentes debido a factores políticos o problemas coyunturales por los que algunos gobiernos suelen atravesar.

La aplicación de una regla cuantitativa favorece la permanencia de políticas estables y consistentes en el largo plazo, reduciendo el riesgo de aplicación de medidas discrecionales del tipo caso por caso que conduzcan a la economía por un sendero poco predecible. Quizás debido al largo período de gestación y a la experiencia particular de algunos países, ocasionalmente las reglas fiscales son caracterizadas como un ornamento. Según este punto de vista, los gobiernos, o no las necesitan porque aplican la disciplina sobre una base discrecional, o alternativamente, si las adoptan, es probable que no las sigan con responsabilidad.

Como cabe suponer, el debate sobre el papel que debe seguir la política económica, sea ésta activa o pasiva, se proyecta hacia la decisión de adoptar reglas o permitir el manejo discrecional, en particular hacia la decisión de lograr confianza y perder discreción o viceversa. La mejor forma de mantener un buen desempeño en el largo plazo es institucionalizar el manejo fiscal en general, liberándolo de interferencias exógenas, sean éstas de orden político o económico. Para ello se requiere un conjunto de normas establecidas con fuerza de ley que contribuyan con una

administración fiscal prudente y eficaz de manera permanente. Sin embargo, la propuesta de un conjunto de reglas fiscales no garantiza necesariamente el logro de un buen desempeño fiscal; es necesario, además, el respaldo de un sólido proceso presupuestal y normas de transparencia que colaboren en la obtención de objetivos claramente estipulados.

El propósito de este trabajo es examinar los méritos de estos razonamientos, sin intentar refutar las políticas fiscales contracíclicas sobre una base discrecional por parte de algunos gobiernos, siendo equivalente a un conjunto de reglas fiscales bien definidas. La experiencia de ciertos países que han impuesto diversos tipos de restricciones fiscales es valiosa a lo largo de las últimas dos décadas.

## I. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA APLICACIÓN DE REGLAS MACRO - FISCALES

Una regla fiscal representa una restricción permanente, definida como el cumplimiento de un objetivo que generalmente puede ser medido a través de un indicador del desempeño fiscal (Kopits y Symansky, 1998). La limitación puede ser considerada como una ley, una norma legal o una guía de política que limita la acción discrecional del gobierno al tiempo que disminuye la incertidumbre macroeconómica, otorgando a los agentes una señal clara y predeterminada de la política fiscal.

Uno de los requisitos fundamentales para que una regla se cumpla es que ésta sea simple, pues cuanto mayor es el grado de especificidad, mayor será el grado de manipulación por parte de las instituciones públicas<sup>1</sup>. La aplicación de una regla deberá reflejar con claridad los compromisos institucionales, la medición y el análisis de las cuentas fiscales. Para ello es necesario contar con normas de transparencia adecuadas, con la finalidad de hacer de conocimiento público los objetivos y metas del gobierno, así como la estructura de las cuentas públicas. Igualmente, el cumplimiento de normas de transparencia comprende el acceso confiable a la información sobre los propósitos del gobierno en materia fiscal. Las funciones, estructura, cuentas y proyecciones del sector público deberán ser entendibles, normalizadas y comparables con las normas internacionales. El Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal adoptado por el Fondo Monetario Internacional en abril de 1998, provee los planteamientos necesarios para el logro de un buen manejo fiscal, condición básica para alcanzar estabilidad macroeconómica y crecimiento.

Un buen desempeño público debe estar respaldado no sólo por normas de transparencia como las descritas en el párrafo anterior, sino por principios de responsabilidad y predictibilidad. Responsabilidad, en el sentido de que el gobierno deberá hacerse cargo de la conducción de la política fiscal y ser responsable por ella; valga decir, velar fielmente por el cumplimiento de las reglas establecidas bajo responsabilidad explícitamente definida. De la misma forma, las

<sup>1</sup> Milesi-Ferretti (1997) ha examinado los efectos de la imposición de reglas fiscales como una forma de disminuir los desequilibrios presupuestarios y concluye, para el caso italiano, que una reforma del proceso presupuestal requeriría profundos cambios legislativos.

actividades públicas deberán ser fáciles de predecir y conocidas por todos los agentes para evitar fluctuaciones que comprometan los objetivos establecidos.

El carácter permanente de una regla fiscal obedece a que el compromiso institucional generado debe ser sostenido a lo largo del tiempo, independientemente de los cambios de gobierno nacionales o locales<sup>2</sup>. Gran parte de la credibilidad que debe transmitir una regla recae en su intención de ser permanente, aunque posteriormente sea abandonada o suspendida.

Otra característica fundamental para el éxito en la aplicación de una regla fiscal es su cumplimiento obligatorio y el establecimiento de penalidades en caso de incumplimiento, lo cual está vinculado con la credibilidad y el respaldo legal que el marco institucional debe proveer a cualquier regla fiscal. El desempeño de un gobierno deberá estar sujeto al cumplimiento estricto de las normas ya establecidas, bajo sanción. Gobiernos que decidan omitir o vulnerar cualquier regla deberán enfrentar una sanción, no solamente política, sino en algunos casos penal en contra de los funcionarios responsables<sup>3</sup>.

### 1.1. Evolución de las Reglas de Política Fiscal

Durante mucho tiempo, por lo menos dos milenios, se viene hablando sobre la virtud de la disciplina fiscal; sin embargo, ocasionalmente, las desviaciones de esta disciplina han sido justificadas políticamente. En muchas economías avanzadas, el manejo discrecional en lugar de permanecer neutral o contrarrestar el efecto del ciclo, ha conducido al aumento continuo en el gasto gubernamental que sobrepasa la capacidad de ingreso. En otras palabras, la política fiscal presentaba una postura procíclica y un sesgo del déficit. Un proceso similar se observa en algunos países menos avanzados, donde el sesgo del déficit emergió con el seguimiento de los objetivos del desarrollo, en contraposición con las oscilaciones en los flujos de capital y los precios de las materias primas. A comienzos de los años ochenta del siglo XX, el reconocimiento de este sesgo y su contribución a la deuda pública, así como sus potenciales repercusiones adversas sobre la inversión privada, hizo que algunos gobiernos introdujeran programas de consolidación fiscal de mediano plazo para restaurar la estabilidad macroeconómica y la sustentabilidad fiscal. Más recientemente, esto fue cada vez más seguido por una inclinación hacia las reglas de política fiscal.

Durante más de medio siglo se hicieron intentos formales por cambiar la virtud de la disciplina fiscal en reglas permanentes a través de disposiciones legales o constitucionales a varios niveles de gobierno. En este período se pueden identificar tres ondas distintivas. En la primera, los gobiernos subnacionales de algunos sistemas federales adoptaron automáticamente la regla de oro. Bajo esta regla, la mayoría de los estados en Estados Unidos desde mediados del siglo diecinueve y varios cantones en Suiza, desde 1920, asumieron la obligación de mantener el balance

<sup>2</sup> El caso de límites o metas bajo programas de ajuste específicos con el FMI no son considerados reglas fiscales.

<sup>3</sup> En algunos países las sanciones están estipuladas en la Ley que van desde la inhabilitación hasta condena penal.

del presupuesto corriente. En esencia, sus objetivos eran ganar acceso al mercado basado en el financiamiento del gasto de capital, no habiendo un precedente por parte del gobierno nacional.

En la segunda onda, después de la Segunda Guerra Mundial, varios países industrializados (Alemania, Italia, Japón y los países bajos) introdujeron las reglas de presupuesto equilibrado, que sustentan sus programas de estabilización siguiendo reformas monetarias. La mayoría de éstas eran del tipo regla dorada. En la década de los sesenta se asumieron otras reglas limitando o prohibiendo el financiamiento de los déficit presupuestarios por parte de fuentes nacionales precisas (principalmente los bancos centrales), incluso en algunos países en desarrollo. Bajo todas estas reglas quedó un campo posible para la contabilidad creativa y otras prácticas no transparentes que podrían debilitar el seguimiento de las mismas.

La onda actual, comenzando con el *Acta de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda de 1994*, ha visto un incremento de economías de mercado emergentes e industriales que están introduciendo las reglas fiscales, como se observa en el Cuadro. Las mismas abarcan una gama de obligaciones del presupuesto equilibrado, límites de deuda y límites de gasto en varios niveles de gobierno. En contraste con las ondas anteriores, un denominador común de las reglas recientes es que son respaldadas por estándares de transparencia más o menos estrictos que consisten en convenciones de contabilidad apropiadas, requisitos de información regular y oportuna y un marco macro-presupuestario de mediano plazo. Generalmente, todos estos elementos están consagrados en Tratados Internacionales con obligaciones establecidas detalladamente. Por analogía el control de la inflación o inflación objetivo se presenta en un contexto institucional caracterizado por la transparencia, la independencia y la responsabilidad del banco central.

Las reglas actuales de política fiscal son diversas, tanto en diseño como en implementación. Mientras los países anglosajones le dan mayor importancia a la transparencia (Australia, Nueva Zelanda, provincias canadienses, Reino Unido), en el continente europeo y las economías de mercado emergentes confían más en un conjunto de valores de referencia numérica (objetivos y límites) sobre los indicadores de desempeño. En los sistemas federales con marcada autonomía subnacional, las reglas son asumidas por el gobierno central (Argentina), mientras que en otros son impuestas a cada nivel de gobierno en forma coordinada (Brasil, Unión Económica y Monetaria Europea).

### 1.2. Objetivos de las Reglas de Política Fiscal

Se tiende a considerar que las autoridades económicas (fiscales) deberían actuar de acuerdo a reglas anunciadas previamente y de esta forma se ayuda a los particulares a predecir la futura política económica (fiscal). De ahí que los principales objetivos que persiguen tales reglas son los siguientes:

- Evitar la discrecionalidad,
- Fortalecer la disciplina fiscal,
- Eliminar el déficit fiscal,

- Lograr la consolidación fiscal mediante políticas solventes, estableciendo restricciones fijas o con retroalimentación cualitativas u objetivos cuantitativos,
- Ordenar los procedimientos presupuestarios, y
- Lograr la transparencia fiscal.

### 1.3. Fortalezas y Debilidades

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

- Fortalecen la credibilidad en los presupuestos públicos
- Dan base a los presupuestos a mediano plazo
- Asocian la política fiscal al proceso político
- Fortalecen la transparencia y responsabilidad de las instituciones presupuestarias

Por otro lado, el establecimiento de una regla pudiera limitar la acción de los estabilizadores automáticos encargados de las correcciones en los agregados fiscales o aún más allá, una restricción cuantitativa durante un período de tiempo largo no dejaría mucho campo de acción al manejo de política, por ejemplo, ante choques externos. En definitiva, las debilidades que presentan son:

- No existe un óptimo fiscal con indiscutible fundamento
- Es un proceso político con criterio fiscal, difícil de aprobar
- La realidad es cambiante, con pocas probabilidades de prever en una norma general y permanente
- Las dificultades aparecen y se evita la estricta aplicación de la norma, recurriéndose a la contabilidad creativa.

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

### 1.4. Clasificación de las Reglas Fiscales

Existe una gran variedad de reglas fiscales que, en su mayoría, representan límites cuantitativos para algunos indicadores de eficiencia fiscal. Dentro de los principales tipos

de reglas se pueden mencionar aquellas que limitan el nivel del déficit, reglas de presupuesto balanceado, restricciones al financiamiento del déficit y endeudamiento público, entre otras. Algunos autores siguen esta clasificación más práctica: restricciones numéricas (cualitativas y cuantitativas), reglas de procedimiento y reglas que afectan la transparencia del presupuesto.

#### 1.4.1. Reglas Cuantitativas

Son las más usadas por la mayoría de los países que siguen normas fiscales establecidas y son conocidas como:

- Reglas de presupuesto balanceado (en Estados Unidos, 49 de los 50 estados tienen reglas de presupuesto equilibrado las cuales difieren entre si)
- Límites al déficit (Criterios de Maastricht en la Unión Europea (UE): no más de 3% del PIB; Ley Gramm – Rudmman – Hollings, 1985 y 1987; o Costa Rica)
- Límites al endeudamiento público: no más de 60% del PIB en la UE

#### Ventajas:

- Introducen disciplina fiscal (si son respetadas)
- Pueden resolver el problema del ciclo electoral (Costa Rica: implementación de una regla con límites a los déficit de no más del 1% del producto)
- Pueden resolver el problema del horizonte temporal corto de los políticos.

#### Desventajas:

- Son demasiado inflexibles y no permiten un comportamiento anticíclico (particularmente relevante en una región tan volátil como América latina)
- Generan incentivos para la "contabilidad creativa".

Las Reglas Cualitativas comprenden dos tipos: la Regla de Oro que restringe el endeudamiento por encima de la inversión pública, como el caso de Alemania, y la Regla del Equilibrio, como lo son varios estados en Estados Unidos.

#### 1.4.2. Reglas de Procedimiento

Son las que afectan las reglas del juego en la interacción entre los diferentes agentes que participan del proceso presupuestario y pueden ser:

- Jerárquicas: las que concentran el poder en materia presupuestaria en el Ministro de Finanzas, al interior del gabinete y en el Poder Ejecutivo vis-a-vis el Legislativo (se imponen desde el más alto nivel). O
- Colegiadas: tienden a distribuir el poder en forma más pareja, fruto del debate y el acuerdo.

#### 1.4.3. Reglas de Transparencia

Como su nombre lo indica, afectan la transparencia del proceso presupuestario en forma negativa y en las que se encuentran prácticas como:

- Existencia de partidas extra – presupuestarias
- Uso estratégico de las estimaciones macroeconómicas para la elaboración del presupuesto
- Exclusión del documento presupuestario de deudas contingentes tales como avales del gobierno a empresas del Estado, al sector privado, o a gobiernos subnacionales.

#### 1.4.4. Otras Reglas

Existen otras reglas como los *límites de reservas* que fijan un determinado nivel de acumulación de reservas como *contingente futuro*, generalmente en términos de activos líquidos. Estas reservas son el respaldo ante disminuciones en los precios de los principales productos de exportación. Según Kopits y Symansky (1998), Estados Unidos mantiene estrictas limitaciones previsionales para pagos futuros a pensionistas, con reservas equivalentes al 100 – 150% de los pagos anuales de beneficios, Canadá mantiene un indicador de reserva/beneficio no menor del 200% y en Alemania la reserva de pensiones públicas mantiene por lo menos un mes de beneficios.

En América Latina se encuentran los Fondos Contingentes como el de Chile, que mantiene un *Fondo de Compensación del Cobre* que acumula reservas producto de las exportaciones de cobre como una función de la diferencia entre el precio de mediano plazo de referencia (determinado por el promedio móvil de seis años del precio de exportación) y el precio corriente de exportación y varios otros factores. Si el diferencial fuese negativo, las transferencias serían realizadas del Fondo de Reserva al presupuesto.

Argentina, en su *Ley de Solvencia Fiscal*, establece un Fondo de Compensación Anticíclico Fiscal constituido con el 50% de los recursos provenientes de las privatizaciones, los aportes financieros generados por los superávit fiscales de períodos pasados y recursos previamente establecidos del Tesoro Nacional hasta alcanzar el 3% del PIB, que sería utilizado en la reversión del ciclo económico.

REGLAS DE POLÍTICA FISCAL EN ALGUNOS PAÍSES (1)

| PAÍS         | AÑO     | COBERTURA(2) | REGLAS BÁSICAS(3) | CLAUSULA DE ESCAPE(3) | REGLA ADIC.(3) | ESTATUTO(4) | SANCIÓN(5) |
|--------------|---------|--------------|-------------------|-----------------------|----------------|-------------|------------|
| ARGENTINA    | 2000    | GN           | BG/LD             | FC                    | LGP            | Le          | Ju         |
| BRASIL       | 2001    | GN,GS        | BC                | -                     | LS             | Le          | Ju         |
| CANADÁ       | VARIOS  | GS           | BC                | -                     | -              | Le          | Ju         |
| UNIÓN EUROP. | 1997    | GG           | BG/BL             | MA                    | -              | T           | Fi         |
| ALEMANIA     | 1969(6) | GN,GS        | BC                | -                     | -              | CN          | Ju         |
| NUEVA ZELAN. | 1994    | GG           | BO                | MA                    | -              | Le          | Re         |
| PERÚ         | 2000    | GN           | BG/LD             | FC                    | LGP            | Le          | Ju         |
| SUIZA        | VARIOS  | GS           | BC                | -                     | -              | CN          | Ju         |
| EE.UU        | "       | GS           | BC                | FC                    | -              | CN          | Ju         |
| BRASIL       | 2001    | GN,GS        | LA                | -                     | -              | Le          | Ju         |
| COLOMBIA     | 1997    | GS           | LP                | -                     | -              | Le          | Ju         |
| UNIÓN EUROP. | 1997    | GG           | LP                | -                     | -              | T           | Ju         |
| NUEVA ZELAN  | 1994    | GG           | LA                | -                     | -              | Le          | Re         |

Fuente:Koptis,2001

- (1) Excluye prohibición, límites o financiamiento de fuentes específicas.  
 (2) Gobiernos: General (GG), Nacional (Central, Federal) (GN), o Subnacional (Local) (GS).  
 (3) Las Reglas del presupuesto balanceado incluyen o consisten de: Balance general (BG), de Operaciones (BO) o Corriente (BC), sujeto a un límite prescrito de déficit (LD) como una proporción del PIB, aplicado sobre una base anual, excepto si se especifica una base multiannual (MA). También un fondo de contingencia (FC) es ofrecido en algunos casos. Las reglas adicionales consisten de límites al gasto primario (LGP) o al salario (LS). Las reglas de la deuda se especifican como el límite para un año dado (LA) o permanentemente (LP) como una proporción del PIB o de los ingresos del gobierno.  
 (4) Constitución Nacional (CN), Provisión Legal (Le) o Tratado Internacional (T).  
 (5) Sanciones por no cumplimiento Reputacional (Re), Judicial (Ju) o Financiero (Fi).  
 (6) Los orígenes de la presente regla se derivan de la Constitución de 1871, sujeta a modificaciones en 1919 y 1949.

## II. LAS REGLAS FISCALES: ¿ADORNO INNECESARIO O UN MARCO ÚTIL DE POLÍTICAS?

### 2.1. El escepticismo sobre su efectividad

El escepticismo sobre la utilidad o efectividad de las reglas fiscales se basa en varios razonamientos que van de lo teórico a lo práctico. Desde la perspectiva teórica, ni los análisis económicos tradicionales, ni los principios de finanzas públicas son proclamados en políticas fiscales basadas en reglas. En realidad, un enfoque tradicional ha sido ampliamente visto como instrumental para el logro de objetivos fiscales convencionales o las funciones de estabilización, imparcialidad en la distribución y eficiencia en la asignación de recursos. Así mismo, las reglas monetarias no se consideran superiores a las políticas monetarias discrecionales. La principal virtud del manejo discrecional es que proporciona un poco de flexibilidad para compensar grandes problemas exógenos, especialmente los que podrían conducir a un desempleo prolongado y significativo. En el período de la postguerra muy pocos autores cuestionaron esta sabiduría convencional.

Otra fuente de escepticismo sobre las reglas es que un gobierno puede obtener credibilidad hacia una disciplina fiscal sin seguir ninguna regla permanente. Esta observación es respaldada por algunas ilustraciones prácticas. En este respecto, la disciplina monetaria y fiscal de los Estados Unidos en los años recientes ha sido vista como ejemplo de formulación de política discrecional a seguir. Desde mediados de la última década del siglo XX, el alto crecimiento e inflación baja, acompañados de excedentes presupuestarios, pueden tomarse como evidencia de la redundancia de los requisitos formales del presupuesto equilibrado y el control de la inflación.

En un estilo similar, se ha argumentado que las reglas no interesan para la conducción de la política fiscal y que la credibilidad política se logra a pesar de la adherencia real de las reglas. El ejemplo de Alemania sugiere que la confianza pública (nacional e internacional) en el manejo de la política no ha sido alterada por la incapacidad de las autoridades de seguir las reglas desde los años setenta del siglo pasado. Igualmente, en Japón, la suspensión de la regla desde 1975 no ha tenido efecto alguno en este aspecto. Una interpretación alternativa de estos ejemplos es que una reputación del manejo macroeconómico prudente adquirido a través de un período prolongado de buena ejecución, con frecuencia bajo un contexto basado en reglas, obvia la adherencia adicional a las reglas fiscales. Por supuesto, a la inversa, la ausencia de tal reputación argumentaría a favor de la adopción de las mismas.

Una objeción mucho más común a las reglas fiscales es que, por su naturaleza, incitan al abuso y están destinadas a ser inefectivas. Típicamente, ellas inducen a comportamientos no transparentes, principalmente a través de prácticas creativas y otras formas de opaca aplicación, por ejemplo, en algunos estados de los estados Unidos y en los Países Bajos. Una crítica similar se ha realizado a los programas de ajuste fiscal de mediano plazo adoptados por varios países industriales en los años ochenta del siglo XX,

especialmente bajo la Ley Gramm - Rudman - Hollings en estados Unidos. Estos casos demuestran simplemente que los objetivos fiscales intensifican la tentación de llevar a cabo prácticas no transparentes.

Sin embargo, lejos de ser un defecto inherente que invalida reglas, se debe reconocer la proliferación de subterfugios legales y tratarlos a través de diseños e implementación apropiados. Estos episodios hacen énfasis en la importancia de los estrictos requisitos de transparencia, no sólo para la ejecución de la política discrecional, sino como componente integral de cualquier conjunto de reglas. Es por esta razón que prácticamente aquellas reglas establecidas incluyen estándares de transparencia y otras características dirigidas a fortalecer la efectividad de las mismas.

### 2.2. ¿Un marco útil de políticas?

El argumento más fuerte a favor de las reglas radica en la economía política. En una sociedad democrática las reglas son necesarias para controlar a los hacedores de políticas, quienes conducen las políticas discrecionales con sesgo de déficit cuando se enfrentan a un electorado que no entiende, o es indiferente a la restricción del presupuesto intertemporal (Buchanan y Wagner, 1977). Más formalmente, se ha demostrado que las políticas que se fundamentan en reglas son superiores a un enfoque discrecional, ya que éste último es inconsistente en el tiempo dada una tendencia del gobierno a abandonar los compromisos previamente adquiridos (Kyland y Prescott, 1977).

Desde un ángulo diferente, se puede demostrar que los gobiernos racionales a usar las políticas discrecionales sub-óptimas para mejorar sus posibilidades de reelección, en lugar de maximizar el bienestar social explotando la ventaja de la información en relación con el electorado (Cukierman y Meltzer, 1986). Esta observación señala que las reglas pueden prevenir tal resultado si van acompañadas de requisitos de transparencia para reducir o eliminar la asimetría de información.

Siguiendo estos argumentos, la utilidad primaria de un conjunto de reglas permanentes bien diseñadas y apropiadamente implementadas, que prevenga un sesgo de déficit, consiste en establecer un marco no politizado para la política fiscal muy parecido a la despolitización de la política monetaria aplicada para el control de la inflación. En consecuencia, con la información ampliamente disponible sobre los desarrollos y prospectos macroeconómicos, sólo las prioridades relativas de gasto y la estructura impositiva están sujetos a debate público y legislativo, más no así el balance presupuestario ni el nivel de gastos, los cuales son predeterminados por las reglas.

Desde el punto de vista práctico, el argumento a favor de la transparencia de las reglas es probablemente más sólido para las economías de mercado emergentes; al otro lado del espectro, el argumento tiende a desvanecerse para las economías avanzadas que tienen sólida reputación de rectitud fiscal, como se indicó anteriormente. Este espectro puede verse en un sentido dinámico en un prolongado período de tiempo; cuando un país aplica

exitosamente las reglas fiscales gana una reputación cada vez más firme que le permite mantener su credibilidad a pesar de un abandono eventual de aquellas (Alemania y Japón).

Sin embargo, hasta los gobiernos que gozan de una sólida reputación pueden querer dejar de seguir las políticas fiscales contracíclicas discrecionales en vista de las disminuciones de implementación, irreversibilidad y restricciones políticas. La evidencia acumulada de la ineffectividad del activismo discrecional sugiere la adopción de una regla de balance presupuestario simple que toma en cuenta la operación de los estabilizadores automáticos. La acción discrecional debe ser aplicada, aunque menos frecuente, sólo para objetivos estructurales de plazos más largos como las reformas para la seguridad social o la reforma del impuesto, dirigido hacia la sustentabilidad fiscal, la equidad intergeneracional o la eficiencia (Taylor, 2000).

Para las economías de mercado emergentes, incluyendo las que han llegado hasta el último peldaño de la transición post socialista, no se puede exagerar la utilidad potencial de las reglas. Como se observa claramente, cuando experimentan la tensión fiscal, estas economías están dispuestas a considerables y rápidas variaciones en los movimientos de capital, que pueden conducir a una crisis monetaria. Esto se refleja en una prima de riesgo relativamente alta que surge del costo del capital, con un efecto deprimente en la inversión. Entonces, como parte de un esfuerzo para reducir los ataques especulativos y para promover la estabilidad y el crecimiento, se ha recomendado a estos países seguir la opción de las reglas fiscales (Kopits, 2000).

Por razones similares, en un sistema federal, las reglas pueden ser útilmente aplicadas a nivel subnacional del gobierno. Debido principalmente a la necesidad de constituir una buena reputación en los mercados financieros, los gobiernos subnacionales pueden escoger adoptarlas a la falta de un potencial dividendo diferido (EEUU, Suiza y Canadá). De otro modo, estos gobiernos pueden estar sujetos a reglas impuestas centralmente para prevenir riesgos morales (Brasil o países de la Unión Europea) particularmente dada una porción relativamente pequeña de la actividad fiscal que se lleva bajo el control central (o supranacional).

### III. ¿CÓMO SURGE EL INTERÉS EN LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS?

Este interés surge, en parte, debido a la siguiente problemática:

- El continuo y persistente crecimiento del déficit fiscal en Estados Unidos y en otros países desarrollados, debido principalmente a cambios en los procedimientos legislativos (1974) al perder importancia relativa los Comités del Congreso encargados de asuntos presupuestarios y ganar importancia en las decisiones fiscales los legisladores individuales; la implementación de las ideas del supply side economics (Ronald Reagan); y la aprobación de el Gramm - Rudman -

Hollings Act (GRH) en 1985, donde se fijaban metas de déficit comenzando en 1986, con reducciones anuales sucesivas hasta llegar al equilibrio fiscal en 1991.

- La gran variedad de experiencias fiscales entre países (o estados) relativamente homogéneos generó mucho interés en las instituciones del presupuesto y la dificultad que tenían los académicos al tratar de explicar las diferencias en los déficit con variables exclusivamente económicas. A raíz de ello, varios autores comenzaron a considerar variables políticas y variables institucionales como posibles factores explicativos.
- Algunos autores como Roubini y Sachs, Grilli, Masciandaro y Tabellini, por ejemplo, encontraron que los gobiernos divididos (en los que el partido que controla el Congreso es diferente de aquel que controla el Ejecutivo), tienden a incurrir en déficit mayores que los gobiernos que controlan el Congreso. A esta literatura le siguió otra tratando de explicar las diferencias en los resultados fiscales colocando el énfasis en las INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS.
- Por ello, las instituciones presupuestarias se entienden como el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados.

Pero la interrogante básica es: ¿Por qué suelen ser importantes las instituciones presupuestarias?. Existen dos características dentro del presupuesto público que hacen que estas instituciones presupuestarias sean muy importantes:

- La primera es que mientras los beneficios de los programas públicos tienden a estar concentrados, ya sea geográficamente o en forma sectorial, los costos tienden a financiarse de un fondo (pool) de recursos comunes. Ello da lugar a la presencia de externalidades
- El presupuesto es el resultado de un proceso de decisión colectiva que involucra una variedad de agentes: Legisladores, Ministros de gasto, Ministro de Economía y Finanzas, la burocracia, etc., cada uno de los cuales tiene sus propios incentivos e intereses
- Dado que la mayoría de estos agentes involucrados en el proceso de presupuesto representan intereses geográficos o intereses sectoriales, la combinación de estas características de los presupuestos públicos puede generar una sobreutilización de los recursos comunes y dar como resultado un gasto y un déficit excesivos.
- Por ejemplo, los legisladores responden a intereses de sus respectivas jurisdicciones y tienden a favorecer los programas que van a beneficiar a sus estados, pero que son financiados por toda la nación. Igualmente, los Ministros de Gastos están sujetos a las presiones de sus respectivos sectores, por lo que favorecen el crecimiento de programas de sus respectivas áreas.
- Por otro lado, su poder dentro del gabinete se encuentra asociado con el tamaño del presupuesto que ellos manejan. El Ministro de Finanzas, en cambio, por lo

general, tiende a enfrentar la restricción presupuestaria de toda la economía y siendo el responsable último por la estabilización macroeconómica, tiene incentivos para promover la disciplina fiscal.

- En definitiva, las instituciones presupuestarias son importantes porque afectan las reglas de juego con que interactúan estos agentes, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario (como restricciones numéricas al déficit) o distribuyendo el poder y las responsabilidades entre los diferentes agente, de forma que los resultados fiscales se puedan afectar en una u otra dirección.

## IV. LA EXPERIENCIA EN ALGUNOS PAÍSES

### 4.1. Estados Unidos

Un estudio realizado por R. Inman (1996) sobre la efectividad de las reglas fiscales y el comportamiento público sugiere que, tanto en el análisis de series de tiempo como en los estudios de corte transversal, la presencia de reglas de presupuesto balanceado (RPB) resulta relevantes como determinantes del comportamiento fiscal.

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

Uno de los instrumentos que permite medir el efecto de aplicación de reglas en los resultados fiscales es el Índice de Rigor o de "dureza" ACIR (Advisory Council for Interstate Relations) o *ACIR-Stringency Index* que se usa para representar el grado de rigidez de las reglas del presupuesto balanceado. Una vez creado este índice algunos autores comenzaron a investigar sobre el tema para observar los efectos sobre los resultados fiscales, concluyendo grosso modo que aquellos estados con reglas más duras:

- Tienden a tener menor déficit y menor deuda
- La tendencia es a enfrentar tasas de interés más bajas, aún después de controlar por el tamaño del déficit
- Tienden a ajustar más las cuentas fiscales en respuesta a déficit pasados
- Tienden a ajustar más durante el año fiscal en respuesta a shocks adversos que generan déficit potenciales
- Tienden a tener comportamientos fiscales menos anticíclicos
- Pero no parecen sacrificar mucho en términos de estabilización del ingreso.

### 4.2. La Unión Europea

La experiencia de la Unión Europea ha sido estudiada por von Hagen (1992) y von Hagen y Harden (1995). Estos autores elaboran un índice que se basa en varios factores, tales como: poder relativo del Ministro de Finanzas en el gabinete y la estructura de negociaciones; poder relativo del Ejecutivo y del legislativo; grado de control del Ejecutivo sobre el presupuesto durante la ejecución; y grado de transparencia. Los resultados a los que llegan es que las instituciones más jerárquicas o centralizadas reducen los déficit y la deuda, sin alterar la capacidad de los gobiernos de estabilizar el producto.

### 4.3. Reino Unido

El Reino Unido adoptó en 1998 una serie de principios y normas bajo el Código de Estabilidad Fiscal (CEF) que no impone regla alguna, pero otorga los criterios necesarios para dotar de flexibilidad al manejo fiscal. El Código se sustenta en los siguientes principios básicos:

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

### 4.4. Nueva Zelanda

Es el país que más ha avanzado en la aplicación de reglas fiscales y normas de transparencia por lo que se considera como el ejemplo a seguir en la aplicación de fundamentos teóricos en el manejo fiscal. El *Acta de Responsabilidad Fiscal* señala, entre otras cosas, lo siguiente:

#### Principios de manejo fiscal responsable:

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

#### Documentos Institucionales de Transparencia:

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

Desde comienzos de la década de los ochenta del siglo pasado, Nueva Zelanda ha llevado adelante una serie de reformas dirigidas a la **reducción de la participación del Estado** mediante procesos de privatización en sectores estratégicos y en el mercado financiero, reorganización de las principales actividades comerciales, mejoramiento de la eficiencia en el manejo público y la aplicación gradual de procedimientos y normas de transparencia que dejaron en el pasado veinte años de déficit fiscales.

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

#### 4.5. La experiencia de América Latina

Una de las principales investigaciones realizadas en la región sobre el desempeño fiscal es la de Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996), las cuales elaboran un índice de instituciones presupuestarias (IIP) para analizar el comportamiento fiscal de veinte países que incorpora el efecto de todos los pasos en la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto.

La variable utilizada para medir el desempeño fiscal es el **déficit primario del gobierno central**. Las variables explicativas son: tasa de crecimiento real del producto, tasa de variación de los términos de intercambio, tasa de crecimiento del consumo privado, el

*stock* de deuda pública como porcentaje del PIB, pago de intereses del gobierno central como proporción del PIB y variables *dummy* para catástrofes, entre otras. Resultados del modelo de corte transversal muestran una **correlación negativa** entre el IIP y el valor del déficit primario con un estimador estadísticamente significativo para el índice. Por ejemplo, un país con un índice alto se espera que alcance un déficit primario, en promedio, 3 puntos porcentuales del PIB mayor al observado en otro país con un índice bajo. Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

- Las instituciones presupuestarias con restricciones legislativas más restrictivas y jerárquicas conducen a menores déficit primarios
- Veinte (20) puntos de diferencia en el índice (con rango de 0 a 100) se encuentran asociados con tres (3) puntos porcentuales de diferencia en el déficit primario
- Los resultados son muy robustos a una variedad de pruebas y a cambios en la forma de construir el índice, a diferentes metodologías de estimación y a la inclusión de variables que controlan por shocks externos, ciclo económico, estructura de edad de la población, monto inicial de endeudamiento y guerras y desastres naturales.

Es importante agregar que en algunos países de la región se han aprobado Leyes de Solvencia Fiscal con la finalidad de que sus economías conduzcan a mejores resultados en su desempeño tanto en el mediano como en el largo plazo. Así se tienen las Leyes de Solvencia Fiscal en Argentina; de Responsabilidad Fiscal en Brasil; y la de Prudencia y Transparencia Fiscal en Perú, entre otras.

## V. IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA ÚTIL

### a). Transparencia

Para nadie es secreto que la transparencia es conveniente para el éxito de la política fiscal basada en reglas o en el contexto de políticas discrecionales. Sin embargo, la necesidad por la transparencia se ha exacerbado en la aplicación de reglas, en el sentido de la presión al comprometerse por una contabilidad y procedimientos administrativos que cumplan formalmente, pero **no realmente**, con los indicadores de desempeño preestablecidos.

Particularmente, **la utilidad de las reglas fiscales depende de la transparencia en la estructura y las funciones institucionales**, es decir, en las relaciones dentro del sector público; así como también las relaciones entre el gobierno y las entidades del sector privado. La transparencia sirve para **detener o reducir las actividades cuasifiscales** a través de los subsidios secretos a menor costo o garantías gubernamentales, usadas con frecuencia como un sustituto para las operaciones presupuestarias explícitas. De igual manera, la transparencia es importante para hacer denuncias fiscales mediante informes

gubernamentales extensos, detallados, oportunos y frecuentes (basados en patrones de contabilidad convenientes) como ordenados de acuerdo con las leyes fiscales.

#### b). El Proceso Presupuestario

Durante la última década del siglo XX un número cada vez mayor de países, especialmente los más desarrollados, comenzaron a preparar una estructura macro - presupuestaria multianual como parte del ejercicio presupuestario anual. Aunque los procedimientos (en términos del grado de detalle, realismo de los pronósticos macroeconómicos, etc.) tienden a variar entre países, tal proceso es un prerequisite importante en el mediano plazo, para un debate de políticas bien informadas.

En particular, un proceso macro - presupuestario multianual es un ingrediente esencial de las reglas fiscales efectivas, pues alerta tanto a las autoridades como a los mercados financieros, así como a los ajustes en las medidas de reformas necesarias de acuerdo con la regla. En general, disciplina a los hacedores de políticas y asegura que sean responsables de adherirse a los objetivos presupuestarios. Por estas razones, la preparación de pronósticos presupuestarios a mediano plazo es parte esencial de las reglas de política fiscal y de los requisitos asociados con la presentación de la información en Argentina, Brasil, Nueva Zelanda y la Unión Europea.

Además, para asegurar una conformidad en el corto plazo, es conveniente establecer un mecanismo para darle fuerza a una revisión a medio camino por desviaciones imprevistas de la meta, a menos que sean el resultado de fluctuaciones cíclicas cubiertas por cláusulas de excepción, o se compensen si se recurre al fondo de contingencia. Los déficit de ingresos o aumento en los gastos que genera el ejecutivo o las divisiones legislativas, tiene que costearse a través de medidas específicas para compensar el efecto presupuestario de la desviación.

#### c). Estatus, Vigilancia y Sanciones

Impuesta generalmente por precedentes o tradición judicial, las bases estatutarias de las reglas de política fiscal difieren en cada país. En general, las reglas se incluyen en una ley o en la constitución y, en pocos casos, en un principio administrativo o de políticas. Si las reglas afectan a un grupo de países (como en una unión monetaria), se prescriben como una organización de tratado internacional.

Otro elemento clave institucional es la autoridad responsable de la vigilancia y aplicación de las reglas, al igual que los requisitos asociados con la transparencia. En la mayoría de los casos, esta responsabilidad la ejerce la Junta Interventora, quien informa a la legislatura, mientras que el arbitraje y juicio definitivo recae generalmente en los tribunales. Sin embargo, el problema continúa, ya que la competencia técnica de estos dos entes es evaluar la conformidad con las reglas (incluyendo procedimientos de contabilidad, estructura multianual, etc.). En Perú, por ejemplo, el banco central proporciona asistencia

técnica para este propósito. Bajo un enfoque más amplio, en la Unión Europea, el Consejo de Ministros responsable de Economía y Finanzas, ejerce la autoridad de vigilancia con el apoyo de la Comisión Especializada (de acuerdo con los modelos de contabilidad) mediante el Euroestado.

En un asunto relacionado, es necesario determinar la naturaleza y extensión de las sanciones por incumplimiento de las reglas. A nivel nacional, las sanciones consisten generalmente en la pérdida de reputación o en la decisión judicial adversa - en algunos países, incluyen penas al responsable elegido o los oficiales -. Sin embargo, en los sistemas federales se imponen sanciones financieras al gobierno infractor (depósitos sin generación de intereses bajo la Unión Monetaria Europea, multas en Canadá y Colombia, suspensión de transferencias en Brasil) o sanciones personales a oficiales responsables de las finanzas.

#### d). Condiciones previas y Convergencia

La implementación de las reglas de política fiscal pueden llevarse a cabo bajo tres condiciones previas. La primera es una campaña concertada de superación, incluyendo educación y medios de comunicación - ello puede llevar dos años - para generar una buena comprensión popular de lo necesarias que son las reglas y del apoyo definitivo para implementarlas (Argentina, Brasil, Nueva Zelanda, UE). Segundo, la campaña debe ir acompañada por un debate político que conllevará a un amplio consenso legislativo para la introducción de las reglas de política fiscal. Este consenso ha sido fundamental, particularmente donde las reglas necesitan una enmienda constitucional (Alemania, Suiza y los EEUU). Tercero, es necesario proyectar con cuidado un camino de convergencia, que exige un programa inicial de ajuste en el mediano plazo (Argentina, Nueva Zelanda, Perú, Suiza, EEUU) e incluya un camino previamente anunciado para los indicadores claves de rendimiento en el endeudamiento, para la fecha efectiva de su implementación. El camino de convergencia debe prever, en la medida de lo posible, el tratamiento explícito de desviaciones de estos valores, en caso de presentarse impactos exógenos en ese lapso de tiempo. En general, es probable que la preparación y convergencia adecuadas sean más importantes para la implementación de las reglas fiscales que para las reglas monetarias.

Estas condiciones previas, que deben ser conocidas respecto a las reglas a nivel central, deben estar acompañadas por un esfuerzo equivalente a nivel subnacional. Normalmente, la introducción de reglas fiscales se hace más mediante el progreso en innumerables áreas que son importantes para la eficiente administración fiscal discrecional. Efectivamente, debe facilitarse la transparencia en las disposiciones institucionales, en la responsabilidad y las necesidades de información, inclusive sin la acción legislativa en las reglas. Por supuesto, es necesario seguir estos pasos con un trabajo más técnico y mediante un diálogo público más activo en todos los niveles.

Finalmente, un requisito fundamental para el éxito e implementación de las reglas fiscales es la fase de las reformas estructurales que aseguren la sustentabilidad de las mismas, frente a la fragilidad del sistema financiero, la rigidez del sector público en cuanto al empleo, presiones demográficas o desequilibrios regionales. Estas medidas de reforma a

menudo abarcan un número de áreas, como las relaciones fiscales intergubernamentales, la estructura tributaria y las pensiones públicas.

## CONCLUSIONES

- El objetivo fundamental que persigue la aplicación de una regla fiscal es asegurar un comportamiento responsable dentro de una senda que contribuya a la búsqueda de estabilidad macroeconómica y, al mismo tiempo, disminuya la incertidumbre otorgando a los agentes una señal clara y predeterminada de la política fiscal.
- Las reglas de carácter numérico están dirigidas a restringir el déficit presupuestario en forma explícita, evitando la discrecionalidad del manejo público y, por lo tanto, haciendo posible la disminución de la influencia del sesgo en el déficit fiscal debido a factores políticos o problemas coyunturales por los que algún gobierno pudiera atravesar.
- Con la finalidad de otorgar credibilidad a las políticas macroeconómicas, cada vez más las economías de mercado que están avanzando y emergiendo, han adoptado diversas formas de reglas fiscales. Al contrario de los antiguos tipos de reglas, caracterizadas por ambigüedades y falta total de transparencia, las reglas recién introducidas tienen el potencial de servir como una estructura útil de política despolitizada. Sin embargo, un análisis de los argumentos en pro y en contra de las reglas fiscales, así como también la experiencia acumulada, confirma que las mismas no son bajo ningún concepto una panacea universal.
- No obstante lo anterior, la propuesta de un conjunto de reglas no es suficiente para el logro de un buen desempeño fiscal. Es necesario además, el respaldo de un sólido proceso presupuestario y normas de transparencia que contribuyan en el logro de objetivos claramente definidos. Una regla deberá reflejar los compromisos institucionales en forma transparente y adecuada y brinde confiabilidad sobre los objetivos y metas del gobierno.
- La adopción de un conjunto de reglas no es un trabajo sencillo ni mucho menos rápido. Una decisión de esta naturaleza requiere de enormes esfuerzos por parte del gobierno y, algo muy importante, soportar grandes tentaciones, como el dejarse llevar por políticas irresponsables a costa del aumento de los gastos o la reducción de los impuestos. El Presidente del banco de Holanda dijo en una oportunidad que el manejo fiscal prudente "es como tocar el violín, pues toma muchos años a los buenos músicos aprender a manejar con soltura las vibraciones del instrumento".
- Para concluir, existen tres disciplinas que emergen. En primer lugar, los gobiernos que tienen una fuerte reputación de prudencia fiscal, no necesitan estar obligados por las reglas. Segundo, en los países donde no existe tal reputación, las reglas fiscales pueden proporcionar una estructura útil de políticas y, con el tiempo,

contribuir con la estabilidad y el desarrollo económico. Finalmente, para incrementar su utilidad, las reglas fiscales necesitan estar bien diseñadas tanto desde el punto de vista nacional como subnacional, combinando simplicidad, flexibilidad y criterios orientados hacia el desarrollo. Además, deben implementarse de una manera transparente con el apoyo de una infraestructura institucional apropiada (especialmente en lo referente al proceso presupuestario y su mecanismo de vigilancia) y siguiendo una preparación y convergencia cuidadosas. Dada la experiencia de algunos países de la región, se anexa al final del trabajo la Cartilla sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de Brasil, la cual comenzó a regir a partir del año 2001. Las demás opiniones quedan a juicio de los lectores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. Y Stein, E. 1996. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". *NBER Working Paper* 5586.
- Buchanan, James y Wagner R. 1983. *Déficit del Sector Público y Democracia: El legado político de Lord Keynes*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Cukierman, A. And A. H. Meltzer. 1986. "A Positive theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution". *Economic Inquiry*. Vol. 24. July.
- Inman, R. 1996. "Do Balanced Budget Rules Work?. U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU". *NBER Working Paper* 5838.
- Kopits, G. and Symansky S. 1998. "Fiscal Policy Rules". *IMF Occasional Papers*. N° 162.
- Kopits, G., Jiménez, J., and Manoel A. 2000. "Responsabilidad Fiscal a Nivel Subnacional: Argentina y Brasil". XII Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago.
- Kopits, George. 2001. "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?". *IMF Working Paper* 01/45. September.
- Kydland, F., and E. C. Prescott. 1977. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans". *Journal of Political Economy*. Vol. 85
- Milesi, Ferreti, G. 1997. "Fiscal Rules and the Budget Process. Center for Economic Policy Research. *Discussion Paper Series* 1664.
- Pereyra A. José L. "Reglas Fiscales para el Perú". En la Web: [www.bcrp.pe](http://www.bcrp.pe)
- Taylor, J. B. 2000. "Reassessing Discretionary Fiscal Policy". *Journal of Economic Perspective*. Vol. 14.

## ANEXO