



Sociedad Científica Estudiantil de Economía (SCEE-UCB)

# TEORÍA, EXPERIENCIAS Y ANÁLISIS DE LAS REGLAS FISCALES

*Un marco para la aplicación en Bolivia*

*Alejandra Terán Orsini  
Luis Serrudo Lázaro*

Supervisión:  
René Martínez Céspedes  
Analista de Fundación Jubileo





**Director:** Juan Carlos Núñez V.

**Coordinador General:** Waldo Gómez R.

**Equipo técnico:** Jaime Pérez Coronel

Raúl Velásquez Guzmán

René Martínez Céspedes

**Edición:** Jorge Jiménez Jemio

**Dirección:** Edificio Esperanza,  
Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Casilla 5870

**Teléfono:** (591-2) 2125177 – 2311074

**Correo:** fundajub@entelnet.bo

**2017**

# Teoría, experiencias y análisis de las reglas fiscales

## Un marco para la aplicación en Bolivia

### Introducción y motivación

La política fiscal es muy relevante para las economías, principalmente en países en desarrollo donde ésta se constituye en uno de los principales mecanismos para impulsar la demanda agregada y poder afectar el nivel de bienestar de la sociedad (Rodríguez, 2012). El Banco Interamericano de Desarrollo muestra en un estudio del año 2006 que un tercio de la volatilidad económica de los países de Latinoamérica y el Caribe se explica por la volatilidad de las políticas fiscales. La política fiscal o el desarrollo de la gestión presupuestaria de un país puede claramente contribuir al crecimiento de manera sustancial, sin embargo, también puede ser dañina con la economía debido a sus desequilibrios y problemas.

Mucha literatura muestra que hoy en día hay una tendencia de usar reglas fiscales como instrumentos para contribuir a la solvencia fiscal de los países y para promover el tema de la responsabilidad fiscal. El FMI (2009) recomienda la implementación de reglas fiscales por las bondades de estos instrumentos dando un énfasis especial a países dependientes de ingresos que provienen de recursos naturales, tal como es el caso de Bolivia y varios países latinoamericanos. Este tipo de países tienen cuentas fiscales e ingresos que dependen fuertemente de los precios internacionales, por ende, son muy vulnerables a los *shocks* (golpes) externos (Banegas, 2016). Las reglas fiscales pueden servir como un amortiguador de estos *shocks* y un instrumento para mantener la estabilidad económica, ya que éstas pretenden suavizar los efectos de la política fiscal o el ejercicio fiscal sobre el crecimiento y *shocks* externos (Kopits, 2001).

Teniendo en cuenta la presente situación fiscal de Bolivia que se encuentra en deterioro por la caída de los precios internacionales de hidrocarburos y la situación económica mundial, se considera relevante hacer un análisis y debate de la posible aplicación de este tipo de instrumentos fiscales en el país. Normalmente, la experiencia de los países muestra que las reglas se deberían aplicar cuando los países se encuentran en auge económico (para ahorrar los ingresos extraordinarios que se tienen y para atender futuras crisis); sin embargo, en la actualidad, Bolivia se encuentra en una etapa de desaceleración y no se han discutido los temas fiscales en su momento a pesar de que la normativa lo definía.

La disposición transitoria sexta de la Ley Marco de Autonomías de 2010 determina que la Asamblea Legislativa Plurinacional establecerá, mediante ley, las reglas y principios de responsabilidad fiscal, aplicables en el ámbito nacional y en las entidades territoriales autónomas, en concordancia con el marco de política fiscal y los principios establecidos por la Constitución Política del Estado.

Actualmente, Bolivia no cuenta con reglas fiscales nacionales normadas por ley, sin embargo, tiene objetivos numéricos fiscales planteados para cada año en el Programa Fiscal Financiero. Se puede

determinar entonces que existe la libre discrecionalidad de la política fiscal al no tener reglas fiscales permanentes y que busquen tener metas de mediano y largo plazo. Por lo tanto, es importante poner sobre la mesa los temas de la sostenibilidad fiscal del país para tener una trayectoria estable en el tiempo y, asimismo, buscar herramientas de protección (como son las reglas fiscales) para mejorar esta situación.

Es importante notar que las decisiones y situación fiscal de hoy no sólo afectan a la situación actual del país, sino que también pueden comprometer al bienestar futuro; por esto hay que tomar en cuenta que estas herramientas pueden brindar resultados tales que en el largo plazo las nuevas generaciones gocen de una situación fiscal sostenible con niveles de deuda aceptables y finanzas públicas resilientes a golpes externos.

Con esta motivación, el documento pretende hacer, primero, un análisis del marco teórico de las reglas fiscales, su definición y principales objetivos, así como sus características, clasificación, ventajas y problemas ligados. Con esta base se hace una recopilación de información de la aplicación de estas herramientas en distintos países representativos de la región latinoamericana y se estudia sus experiencias, éxitos y fracasos en términos de las reglas fiscales. Posteriormente, se analiza la situación fiscal de Bolivia y se abre la discusión a la posible aplicación de reglas fiscales en el país. Por último, se apuntan las conclusiones.

## 1. Marco teórico

Una regla fiscal se define como la imposición de una restricción duradera a la política fiscal a través de límites numéricos sobre los agregados presupuestarios (Schaechter, 2012), como el gasto, el resultado fiscal o el endeudamiento. Esto implica que se establecen límites para la política mediante normas que rigen el proceso presupuestario. Las reglas fiscales no se pueden ni deberían cambiar con frecuencia porque se puede deteriorar la confianza a la política fiscal. Las reglas fiscales proporcionan alguna orientación operacional especificando un objetivo numérico que limita un determinado agregado presupuestario. Las reglas fiscales normalmente representan una limitación permanente y además es fijada por ley; formalmente, se toma como una regla fiscal a aquella que tenga un objetivo de mediano o largo plazo (mínimamente de 3 años)<sup>1</sup>.

En cuanto a su clasificación, Melamud 2007 clasifica las reglas fiscales en dos ramas, las reglas numéricas o cuantitativas y las cualitativas. Las primeras hacen referencia a reglas de disciplina fiscal que son límites numéricos a los agregados fiscales a los que se refiere Schaechter. Por otro lado, están las reglas cualitativas o de procedimiento que se refieren a las metodologías de diseño de ejecución, registro y evaluación de los agregados fiscales, éstas también se enfocan en la difusión de la información y la transparencia. En el presente documento se enfoca el análisis en las reglas cuantitativas, las mismas que se toman como sinónimo de reglas fiscales.

Dentro de la economía fiscal, las reglas fiscales actúan directamente sobre los resultados fiscales, estos estándares agregados que son producto de la política fiscal, sea ésta el gasto de gobierno<sup>2</sup>, las recaudaciones tributarias y no tributarias, financiamiento mediante endeudamiento, inversión pública, etc. Los agregados presupuestarios que al final reflejan la política fiscal en números ayudan a identificar, por ejemplo, si la administración está actuando de forma a favor o en contra del ciclo económico, cuantificando el ahorro o el desahorro público y su inversión o financiamiento.

1 Suele confundirse el concepto de regla fiscal con todas las restricciones numéricas que se ponen a los agregados fiscales o programas de ajustes. Las reglas fiscales vienen acompañadas de normas permanentes de responsabilidad fiscal, velando por la sostenibilidad de largo y mediano plazo.

2 Este puede ser el gasto total o el gasto en alguna desagregación, por ejemplo, gasto corriente, gasto en personal, gasto de capital, etc.

Las reglas se aplican directamente como limitaciones numéricas a estos indicadores de agregados presupuestarios.

Las reglas fiscales tienen por objeto corregir incentivos distorsionados y contener las presiones para gastar demasiado, en particular en los buenos tiempos, a fin de garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda (Schaechter, 2012). Existen dos factores importantes enmarcados en la teoría que generan tal resultado denominado “sesgo deficitario” y que explican estos “incentivos distorsionados” de los que se hablan. El primero es la falta de visión de largo plazo dado el incentivo a ganar popularidad en el período corriente con fines políticos (modelo de Rogoff 1990) y, el segundo, es el problema de los comunes dado por el interés sesgado hacia grupos de interés particulares (Debrun y Kumar, 2007).

Melamud (2007) y Kopits (2001), por otro lado, aseveran que las reglas tienen también como finalidad lograr un entorno de confianza y garantizar a los mercados que los indicadores macroeconómicos de la economía seguirán siendo predecibles y sólidos. Se busca, así, un marco despolitizado de la política fiscal, un comportamiento político responsable, pero, sobre todo: sostenibilidad fiscal, estabilidad de la economía y una trayectoria estable de las finanzas públicas.

Sin embargo, autores como Braun y Gadano (2007) mencionan que poner una regla fiscal no resuelve por sí sola los problemas de solvencia fiscal de los países. Se debe tomar en cuenta la fortaleza o debilidad institucional de donde se aplique la regla. En su estudio muestran que, en situaciones de debilidad institucional, una regla fiscal no limita las decisiones de los gobernantes y los agregados presupuestarios, es decir, las reglas fiscales son ineficaces. No existe una formulación única de reglas, sino que se debe analizar el contexto tanto económico y político del país al que se le aplica el instrumento.

Las reglas fiscales, por su naturaleza restrictiva, brindan muy poco espacio para realizar ajustes necesarios frente a shocks; así, reglas fiscales rígidas no permiten hacer políticas anticíclicas, lo cual puede tener efectos negativos sobre el crecimiento. Existe un fuerte conflicto entre flexibilidad y credibilidad; mucha flexibilidad genera poca credibilidad, pero poca flexibilidad puede ser inviable si las cosas no van como planeadas, como ser en situaciones de crisis. Sabiendo esto, es necesario que la regla fiscal evite déficits presupuestarios y, además, permita hacer política contracíclica (Kopits, 2001; Melamud, 2007).

Ante estos problemas, surgen en la actualidad nuevas formas de establecer reglas fiscales, cada vez más complejas, que moldean las restricciones dependiendo dónde se aplican; por ejemplo, reglas específicas para países que todavía tienen un déficit en infraestructura, reglas más flexibles que contengan cláusulas de escape que deroguen la regla en caso de un *shock* al que sea necesario ajustarse o, contrariamente, reglas que especifiquen la asignación de recursos percibidos de forma extraordinaria. Estas nuevas reglas más complejas se llamaron las reglas de “nueva generación”. Esta nueva generación de reglas fiscales se caracteriza básicamente porque buscan la mitigación de *shocks* económicos (Wijnbergen & Budina, 2011), combinando dichas respuestas con objetivos de sostenibilidad fiscal (Villafuerte & López, 2010; Schaechter, et al., 2012).

Es así que, como respuesta a estos problemas generalizados en la política fiscal alrededor del mundo, surgen las reglas fiscales, que además de corregir estos problemas de sobregasto, ayudan a mantener la disciplina fiscal, transparencia institucional y la responsabilidad fiscal, así como la

estabilidad económica, contención del tamaño del sector público y equidad intergeneracional. Algunas de sus dificultades son que no se puede tener una norma general por el hecho de que las economías y los contextos son diferentes y cambiantes, por lo que se debe analizar la flexibilidad de las reglas. Es así que ante crisis los gobiernos tienen dificultades de cumplimiento de la regla y recurren a medidas como la abolición de la regla o su flexibilización, y esto puede tener resultados no deseados.

Por otro lado, la literatura menciona algunos de los principios que deben cumplir las reglas fiscales para su buena aplicación y estas son la simplicidad y su sostenibilidad en el largo plazo, que deben guiar el proceso presupuestario, deben servir para la estabilización de la economía y deben ser resilientes a los *shocks* (Colman, 2016).

Comúnmente, los agregados presupuestarios a los que se pone énfasis para monitorear la situación fiscal de un país son el resultado fiscal, el desempeño de los ingresos fiscales, el gasto de gobierno y el nivel de deuda, todos expresados en relación al tamaño de la economía (en porcentaje del Producto Interno Bruto).

El resultado fiscal (déficit o superávit) es el agregado que mide cuán balanceados están los gastos frente a los ingresos que percibe el Estado y esto es un resultado directo de la política aplicada. Las reglas fiscales pueden actuar, por ejemplo, poniendo un máximo a este desbalance o, de forma más desagregada, que limite de algún modo los gastos o administre los ingresos. La deuda pública, por otro lado, indica la cantidad de recursos que la administración decide pagar a futuro para obtener beneficios en el presente, las reglas fiscales ayudan a mantener la deuda pública bajo cierto límite de tal manera que no comprometa la solvencia y logran que la política fiscal pueda desarrollarse intertemporalmente de forma estable y sostenible. Otro tipo de límites pueden imponerse sobre otros resultados que no necesariamente son resultado de una política, por ejemplo, reglamentar el tamaño del sector público mediante el monitoreo del gasto personal o destinar los recursos obtenidos por ingresos extraordinarios, entre otros.

Se clasifica a las reglas fiscales mediante cuatro reglas según el agregado presupuestario que restringen. A continuación, se analizan sus objetivos, ventajas y desventajas, para después proceder con el análisis de las posibles interacciones y las más comúnmente aplicadas dados los objetivos que se pretendan alcanzar y las características de cada regla.

## CLASIFICACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES

### Reglas de presupuesto balanceado

Los límites pueden fijarse, dependiendo del objetivo sobre dos indicadores del balance fiscal.

- Límites sobre el *balance fiscal* (o *balance presupuestario*) permiten restringir el resultado fiscal de tal manera que ayude a mantener las finanzas públicas en equilibrio o en la “regla de oro” de no gastar más de lo que se recauda.
- Límites sobre el *balance estructural*<sup>3</sup> ayudan a estabilizar las finanzas públicas dejando de lado el ciclo económico, es decir, la regla puede ayudar directamente a restringir el gasto en épocas de bonanza y a ahorrar para épocas de recesión.

<sup>3</sup> El balance estructural es un concepto teórico que hace referencia al resultado fiscal obtenido que no toma en cuenta las fluctuaciones de las finanzas públicas debidas al ciclo económico u otros ingresos extraordinarios que son volátiles.

Lograr los resultados (cumplir la meta) está directamente bajo responsabilidad de los administradores públicos y hacedores de política, lo que permite una fácil guía operacional para su cumplimiento, a la vez que es de fácil monitoreo. Permite mantener la solvencia del país y, por tanto, también asegura la sostenibilidad de la deuda pública. Si se desea exclusivamente monitorear sobre lo que se tiene control, entonces el límite se fija sobre el balance primario, siendo que los pagos de intereses sobre la deuda es lo único en lo que no se tiene control en el balance fiscal.

**Tabla 1**  
Ventajas y desventajas de reglas de presupuesto

Balance Presupuestario	
Ventajas	Desventajas
Hay una guía operacional clara.	Ninguna característica de estabilización económica (puede ser procíclica)
Fácil de comunicar y monitorear.	Rígida ante shocks.
Relación con la sostenibilidad de la deuda.	
Balance estructural	
Ventajas	Desventajas
Hay una guía operacional clara.	La corrección del ciclo es complicada.
Relación con la sostenibilidad de la deuda.	Requiere de monitoreo técnico para evitar su uso discrecional.
Estabilización económica.	Su complejidad la hace difícil de comunicar.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2012)

Las reglas sobre el balance presupuestario son un límite rígido que tanto en épocas de crecimiento como de recesión deben cumplirse, por lo que no asegura la estabilidad de las finanzas, siendo que si bien limita el manejo de política contracíclica en épocas de recesión, o cuando la economía se encuentra frente a un *shock*, no controla la política fiscal con el ciclo económico. Las reglas sobre el balance estructural logran controlar la política fiscal según el ciclo económico generando estabilización en las finanzas públicas; sin embargo, debido a que el cálculo de este agregado es complejo y requiere de estimaciones, es complicado el monitoreo y la comunicación de esta regla. Un ejemplo de esto es la creación de fondos de estabilización que ahorran los superávits fiscales para utilizarlos en épocas recesivas del ciclo, estabilizando así la economía.

### Reglas sobre el gasto

Este tipo de reglas fijan un límite al gasto total, corriente o primario. Logran estabilizar la economía controlando la asignación de los recursos de manera estricta. En caso de que el Estado reciba ingresos extraordinarios temporales, limita su gasto inmediato (sobregasto). Ayuda a planificar y organizar prioridades en el gasto de gobierno, lo que permite estabilizar la economía de acuerdo con el ciclo económico. Otra vez la guía operacional para su cumplimiento es garantizada y el monitoreo es fácil.

Se puede controlar con esta regla, más allá de resultados de políticas, algunas características como las prioridades de gasto o el tamaño del sector público. Limitar el gasto corriente permite monitorear el gasto en salarios del sector público. Reglamentar el gasto de capital también es una opción.

**Tabla 2**  
Ventajas y desventajas de las reglas sobre el gasto

Ventajas	Desventajas
Se tiene una guía operacional clara.	No está ligada a la sostenibilidad de la deuda.
Es relativamente fácil de comunicar.	Puede llevar a cambios no deseados de la distribución del gasto en categorías no cubiertas por la regla.
Controla tamaño del sector público.	
Permite estabilización económica.	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2012)

Esta regla, si bien puede contribuir, por sí sola, no permite controlar la estabilidad de la deuda, siendo que ésta requiere de la información brindada por las finanzas públicas (la interacción de los ingresos percibidos y los gastos realizados).

### Reglas sobre los ingresos

Fijan reglas techo o base sobre los ingresos que percibe el sector público, en materia de tributos, regalías u otros. Facilitan de esta manera a mantener una carga tributaria no excesiva. Al igual que las reglas sobre el gasto, éstas ayudan a no alterar las finanzas públicas por el hecho de que los ingresos estén afectados por el ciclo económico o un shock que permita percibir ingresos extraordinarios temporales; es decir, permite generar estabilización económica. Al igual que la regla sobre el gasto, ésta, por sí sola, no permite controlar la deuda.

**Tabla 3**  
Ventajas y desventajas de las reglas sobre ingresos

Ventajas	Desventajas
Puede mejorar la política de ingresos	No está ligada a la sostenibilidad de la deuda.
Permite administrar ingresos extraordinarios	No logra completamente generar estabilización económica.
Puede prevenir el gasto pro cíclico.	
Controla tamaño del sector público	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2012)

Permite lograr mayor eficiencia en la recaudación tributaria, a la vez que direccionar directamente los ingresos evitando sobregasto discrecional (procíclico). También previene el gasto rápido de ingresos extraordinarios.



## Reglas de deuda

Define una restricción explícita a la deuda pública como porcentaje del PIB. Es de fácil monitoreo y es la más efectiva de todas al ser, por definición, un cumplimiento mismo de la sostenibilidad de la deuda. Su objetivo es limitar el sobreendeudamiento que altere la futura política fiscal. Este tipo de regla, además, tiene la ventaja de ser fácil de comunicar. Sin embargo, entre sus desventajas se tiene que las reglas de deuda no son una clara guía a corto plazo y permite la política fiscal procíclica.

**Tabla 4**  
Ventajas y desventajas de reglas de deuda

Ventajas	Desventajas
Fácil de comunicar y monitorear.	La deuda puede ser afectada por factores externos al gobierno.
Ligada directamente a la sostenibilidad.	No hay una clara guía de corto plazo. Puede ser procíclica, no hay estabilización.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2012)

## Reglas combinadas

Muchos países han considerado la combinación de dos reglas o incluso más, por los *trade-offs*<sup>4</sup> que existen. Schaechter et al (2012) muestran que no todas las reglas fiscales apoyan de igual manera a la sostenibilidad fiscal, estabilización de la economía y el tamaño del sector público. Usando reglas distintas y combinadas se puede unir diversas fuerzas para cumplir con diversos objetivos. Muchos de los países del mundo combinan reglas de deuda para asegurar la sostenibilidad de la misma; pero, al mismo tiempo, utilizan reglas de gasto para poder hacer política contracíclica y, además, poder controlar el tamaño del gobierno. Por otro lado, también se hacen combinaciones de reglas de deuda con reglas de balance, principalmente para la sostenibilidad de la deuda y estabilización de la economía, por ende, poder hacer también políticas procíclicas en tiempos de crisis. Esta tendencia de tener más de una regla también surge porque comienzan a surgir las reglas nacionales y reglas diferentes para gobiernos subnacionales.

Por ejemplo, la Unión Europea usa reglas de balance limitando el déficit fiscal al PIB, acompañando su regla de deuda. Una regla de solo deuda no daría mucha guía operacional.

El número de reglas utilizadas por país ha ido en aumento por esta tendencia a usar más de una regla al mismo tiempo. El grupo de países que tiene mayor número de reglas en promedio es el de economías avanzadas y en segundo lugar se encuentran los países emergentes. La experiencia muestra que las reglas combinadas más usadas en el mundo son las reglas de deuda con reglas de balance. Los países que utilizan reglas de gasto las combinan tanto con reglas de deuda como de balance para asegurar la sostenibilidad. Las reglas de ingreso son las menos utilizadas, incluso en combinaciones, porque no garantizan casi ninguno de los objetivos generales de las reglas fiscales. Schaechter et al (2012) menciona que las reglas de deuda son aplicadas con más frecuencia en países de bajos ingresos o emergentes, mientras que las reglas de balance se aplican más en economías avanzadas.

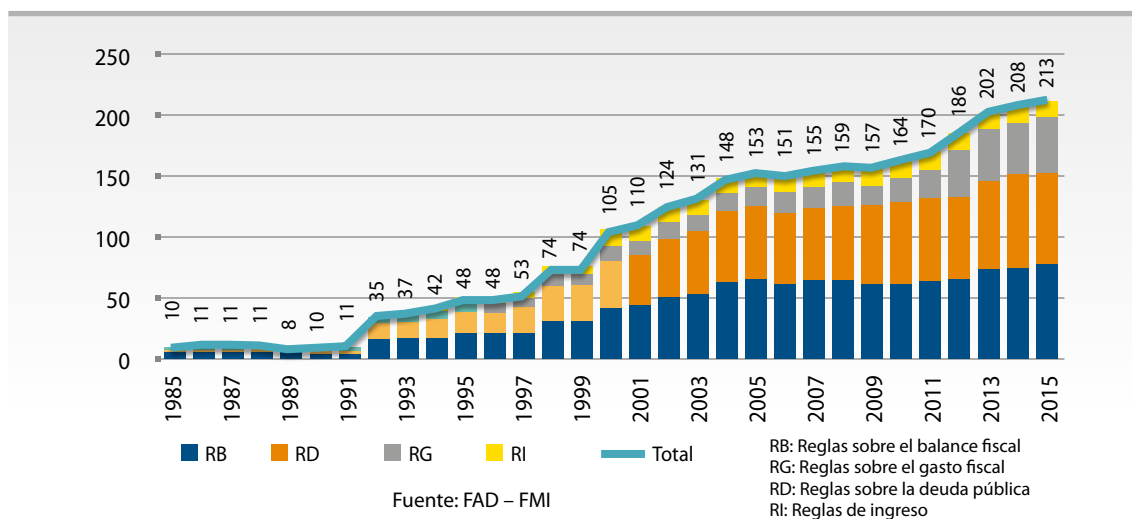
<sup>4</sup> Sustitución o costo de oportunidad de las alternativas.

## 2. Experiencia en el uso de reglas fiscales

En esta sección se hace una recopilación de algunas tendencias en cuanto al uso de las reglas fiscales en el mundo, y además en la categorización de países de bajos, medianos y altos ingresos. Al mismo tiempo, se hace una recopilación de algunas experiencias de países de la región que son economías emergentes y que han aplicado reglas fiscales en sus economías. Asimismo, se hace un breve análisis de las experiencias de algunos países para analizar éxitos y fracasos que se deben tomar en cuenta al momento de hacer una regla fiscal.

En el gráfico N° 1 se puede apreciar las tendencias del mundo en cuanto al número de reglas fiscales usadas desde el año 1985 hasta 2015. Las barras azules hacen representación a las reglas de balance presupuestario (RB), las naranjas hacen referencia a las reglas de deuda (RD), las grises hacen referencia a las reglas de gasto (RG) y, por último, están las reglas de ingreso en color amarillo (RI). Se puede identificar que a partir del año 1992 las reglas fiscales empezaron a tener popularidad en respuesta a diversas crisis y el interés de tener disciplina y compromiso fiscal de largo plazo (Schaechter, 2012). Es a partir de ese año que la tendencia del número de reglas aplicadas en países del mundo ha ido en aumento hasta llegar a su pico el año 2015. Un año que hay que tomar en cuenta de manera específica es el año 2000, cuando hubo un gran salto en el indicador y esto se debe a que ese año muchos países de América Latina y el Caribe empezaron a tomar en cuenta a las reglas fiscales para su aplicación por sus problemas de deuda y, además, crisis bancarias.

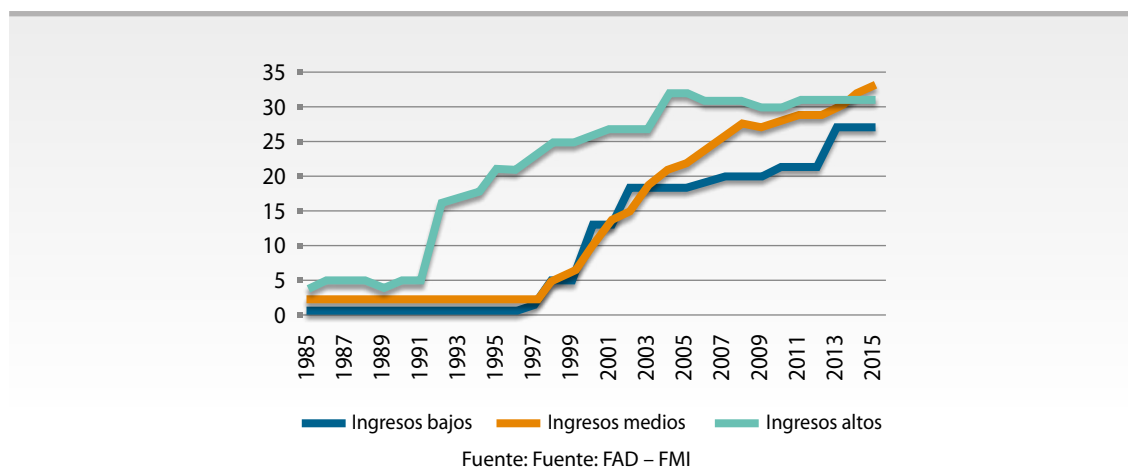
**Gráfico 1**  
Número de reglas fiscales en el mundo, según tipo de regla



Según los datos mostrados, las reglas fiscales menos utilizadas son las reglas de ingreso<sup>5</sup> y las reglas de gasto, mientras que las reglas de balance y de deuda toman un rol importante en cuanto a su aplicación en diversos países. Cabe resaltar que las reglas de gasto empezaron a tener un rol más protagónico al pasar de los años en especial en economías avanzadas; sin embargo, siguen en tercer lugar en cuanto al uso de reglas en el mundo. Se debe resaltar que los países, hoy en día, hacen uso de más de una regla fiscal al mismo tiempo. Se aprendieron de las lecciones de haber tenido solo una regla fiscal por sus malos resultados y la poca operabilidad (Schaechter, 2012).

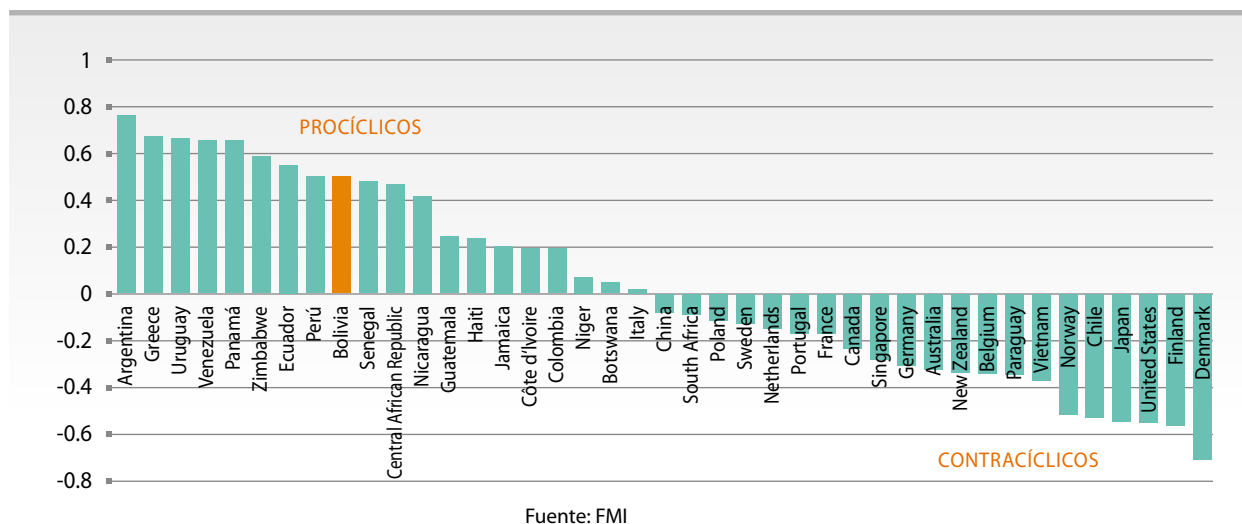
<sup>5</sup> Es el tipo de regla que menos asegura la sostenibilidad de las finanzas públicas.

**Gráfico 2**  
Número de países que aplican reglas fiscales, según nivel de ingreso



En el gráfico N° 2 se puede apreciar la tendencia de los países que comenzaron y siguen utilizando el instrumento de las reglas fiscales. Los países de economías avanzadas y de ingresos altos tienen una tendencia creciente desde el año 1991 y a partir de los 2000 el número de países que utiliza reglas se mantiene casi constante. Por otro lado, los países de ingresos medios y bajos tienen una tendencia creciente en cuanto al uso de reglas, e incluso el número de países de ingresos medios que utilizan reglas supera el número de reglas de países de economías avanzadas, desde el año 2013.

**Gráfico 3**  
Correlaciones entre el crecimiento del gasto público y el crecimiento económico (2000-2010)



Es relevante analizar la pro o contra ciclicidad de la política fiscal en los países. Muchos países en desarrollo optan por tener políticas contra cíclicas para poder sobrellevar las etapas bajas de su ciclo. Normalmente, se analiza este factor mirando el gasto público y cómo éste se comporta en periodos de expansión; es decir, si un país sigue gastando de manera sostenida en la etapa de expansión del ciclo éste se conocerá como procíclico, y si éste ahorra en etapas de expansión se le conocerá como contracíclico. El siguiente gráfico muestra las correlaciones entre las tasas de crecimiento del gasto de gobierno y el Producto Interno Bruto de un conjunto de países, tanto desarrollados como en desarrollo del año 1960-1999. En el gráfico, los países que presentan una correlación positiva son

los que optaron por políticas procíclicas con el gasto. Como se observa, gran parte de estos países son de ingresos medios o bajos, en contraste con los países contracíclicos que en gran parte son los países desarrollados. Se destaca la presencia de Chile y Paraguay dentro de los países que tendrían políticas en contra del ciclo económico, países que usan reglas fiscales. Bolivia se encuentra dentro del grupo de países que tiene una correlación positiva entre el crecimiento de su gasto y el crecimiento de su producto, al igual que muchos países de la región.

Por otro lado, se hace una revisión de las reglas fiscales presentes en países representativos de la región y que pertenecen a países de ingresos medios o también conocidos como países de economías emergentes. Los países que se analizan son México, Argentina, Chile, Perú, Brasil y Paraguay.

**Tabla 5**  
Reglas fiscales en diferentes países

	Regla /1	Fecha de inicio
México	RB; RG; RS	2006; 2013
Argentina	RB; RG; RS	2000 - 2008
Chile	RB; RS	2001
Perú	RB; RG; RS	2000
Brasil	RG; RD; RS	2000
Paraguay	RB; RG; RS	2015

Fuente: FAD – FMI

1/ RB: Reglas sobre el balance fiscal

RG: Reglas sobre el gasto fiscal

RD: Reglas sobre la deuda pública

RS: Reglas subnacionales

México empezó a utilizar el instrumento de reglas fiscales el año 2006 y el 2013 hizo una reforma fiscal que modificó la regla, ya que no se llegó a anclar las finanzas públicas en una trayectoria estable y sostenible en el tiempo con la anterior regla (Hernández, 2016). La regla implementada en el año 2006 se guiaba por establecer límites netos de endeudamiento en seguimiento de la llamada “regla de oro” que se aplica al gobierno general y estatal, siguiendo así una regla de balance presupuestario. Esta regla nace en motivación a la vulnerabilidad que tiene México a los *shocks* de precios del petróleo y ciclo económico. La regla va acompañada con la creación de un fondo de estabilización creado con ingresos de los excedentes que se tienen.

Entre los problemas encontrados es que no se cumple con el fin de anclar las finanzas públicas a trayectorias estables. Se menciona que por esta regla la política mexicana se hizo más procíclica, se encontró que para cumplir con la regla se utilizaron prácticas presupuestales inadecuadas, se reduce la operabilidad de los estabilizadores automáticos y, por último, se encuentra que el fondo de estabilización tuvo poca capacidad de ahorro y esto afectó a la estabilidad macro. Por eso se consideró que México debía velar por hacer políticas contracíclicas en el marco de sus reglas fiscales y así considerar una reforma como la que sucedió el año 2013. Ese año se hizo una nueva regla fiscal que tiene que ver con una regla de balance estructural implícita para reducir los sesgos procíclicos y el déficit (Hernández, 2016). Además, la reforma toma en cuenta los problemas de la anterior regla y le dan soluciones, como por ejemplo poner un límite al gasto corriente de la regla fiscal anterior para generar más ahorro en la parte alta de los ciclos económicos, ahora se toma en cuenta el gasto corriente estructural.

En el caso de Argentina, en 1990 se incorporaron, por primera vez, reglas de procedimiento donde se crea una normativa que regule los procesos presupuestarios y administración de los recursos. Empezó a surgir mucha literatura sobre las reglas fiscales y sus bondades, y así el año 2000, por

primera vez, se aplicó una ley de responsabilidad fiscal. Se hizo un límite del déficit fiscal en relación con el PIB (valor que varía cada año). La tasa de incremento del gasto primario debía ser menor al incremento del PIB, se realizó, asimismo, un fondo anticíclico y también existía una cláusula de escape en caso de crisis económica. Por otro lado, se trató de limitar también la deuda pública exigiendo que ésta no aumente más que la suma del déficit del SPNF. Esta ley de responsabilidad fiscal también iba acompañada de reglas de procedimiento (cualitativas) para promover transparencia.

En principio, la regla tuvo malos resultados ya que se modificaron los límites muy rápido y se incumplieron las reglas que se tenían. Por otro lado, el fondo anticíclico nunca tuvo funcionamiento. Para el año 2001 se puso en práctica una ley de reglas fiscales mucho más extrema, que se denominaba "Ley déficit fiscal cero", pero ésta se declaró como impracticable desde el primer momento. Después de estos fracasos, la credibilidad por la política fiscal se redujo mucho; sin embargo, para el año 2004 se hizo una nueva regla fiscal, muy parecida a la del año 2001. En esta ocasión se estableció, nuevamente, un límite del gasto primario con el crecimiento del PIB y se limitó el endeudamiento, tanto de las provincias como del nivel central, entre otros. El contexto económico para el año 2004 fue más favorable para Argentina, pero, aun así, también se incumplió la regla fiscal (Braun, 2007).

La experiencia de este país muestra que si se quiere que las reglas fiscales funcionen entonces tiene que haber un compromiso de cumplirlas al largo plazo, y no velar solo por el corto plazo. No se las debe poner sin tenerlas bien planificadas y bien estructuradas, porque si éstas fallan los resultados pueden llegar a ser peores que si nunca se hubiera aplicado. En pocas palabras, se tiene que velar por tener instituciones comprometidas y capaces de hacer cumplir las reglas fiscales y, además, velar por la sostenibilidad de largo plazo y la transparencia. Melamud (2007) hace referencia a que en Argentina se aplican reglas para dar señales favorables en el mercado y para cumplir con los acuerdos<sup>6</sup> con el Fondo Monetario Internacional, por lo que los incentivos no eran los correctos y no se tuvo una mirada a largo plazo.

Por otro lado, se tiene la experiencia de Chile. Éste fue uno de los países que adoptó disciplina fiscal de manera temprana, en comparación con otros países de la región, y cumplía sus objetivos incluso antes de plantear una regla fiscal por ley. En el año 2001 se hizo la primera ley de responsabilidad fiscal (Wyplosz, 2012).

Chile hizo un cálculo de los ingresos estructurales tomando en cuenta los precios del cobre y utilizando este instrumento para determinar las decisiones de ahorro y gasto contracíclico. Con esta ley se buscaba una regla de balance estructural del gobierno con la meta de alcanzar un superávit estructural que represente 1% del PIB. Chile tiene un comité de expertos que se encarga de analizar los precios del cobre y asesorar con los objetivos de mediano plazo. Después del año 2001, se movió la meta del superávit estructural a valores más pequeños, ya que no tienen cláusulas de escape, pero sí pueden flexibilizar sus límites ajustándose así a los cambios de la economía.

La primera ley chilena fue modificada el año 2007, en la que con la regla de balance estructural se permitió la actuación de estabilizadores automáticos con acumulación de ingresos en periodos de auge. Asimismo, la ley fue modificada nuevamente el año 2011, cuando se definió que el gasto primario no podía crecer a la tasa de referencia del PIB a 9 años<sup>7</sup> (Rodríguez, 2011). El año 2010, Chile hizo un comité de expertos para el cálculo del balance estructural y se recomendó una regla

<sup>6</sup> En este acuerdo se reforma la coparticipación federal de impuestos.

<sup>7</sup> 5 años pasados y 4 años proyectados.

de “balance cíclicamente ajustado” donde se toman en cuenta los precios del cobre y molibdeno, y además se discuten temas de cómo la política fiscal podría ser más contracíclica. A partir del año 2011 también se consideran cláusulas de escape en circunstancias excepcionales; pero se vela por el acompañamiento de políticas que ayuden a retomar la trayectoria de la política fiscal, nuevamente. Por otro lado, hay que resaltar que Chile fue uno de los países que creó también un fondo de estabilización económica y social que provenga del superávit de años de auge y que busca ser un apoyo cuando haya déficit fiscal o para pagar deudas. Chile tuvo un fuerte éxito en la adopción de sus reglas y se caracteriza por ser una de las economías con políticas contracíclicas más efectivas.

Por otro lado, se obtiene una breve recopilación de la experiencia de Perú en cuanto a reglas fiscales. Perú tuvo su primera Ley de Responsabilidad Fiscal el año 2000. La regla fue modificada en año 2003 y 2009. Se hizo una regla de balance, se reglamentó que el déficit anual debía ser menor a 1% del PIB y, además, con una regla de gasto de consumo se fijó que su crecimiento no sea mayor a 4% real, esto para mantener la sostenibilidad de la deuda (Rodríguez, 2011).

Perú también limitó el gasto en temporada de procesos electorales. Y tomó en cuenta reglas subnacionales, es decir, para sus gobiernos regionales y locales a los cuales se reglamente el resultado primario fiscal, que en promedio de 3 años no puede ser negativo. Por otro lado, también tienen una regla de un límite de su deuda en relación a sus ingresos y el Estado debe dar el visto bueno a las operaciones de endeudamiento externo de los gobiernos subnacionales. Perú tomó en cuenta las cláusulas de escape en momentos de crisis para no hacer a la economía más procíclica y así, como otros países, adoptó un fondo de estabilización para ahorrar del saldo presupuestal libre y de las privatizaciones. Por último, Perú aplicó reglas de procedimiento y transparencia para mostrar los resultados al público periódicamente y así analizar la economía y políticas del país.

Paraguay, por otro lado, es un país que hasta el año 2013 no tenía reglas fiscales fijadas por ley. Sin embargo, antes de esta fecha se manejaba por reglas de procedimiento para la administración fiscal y financiera. El año 2013, Paraguay hizo su primera Ley de Responsabilidad Fiscal que se pondría en funcionamiento desde el 2015. Según esta ley, el déficit fiscal de la administración central no puede superar el 1,5% del PIB estimado para ese año. Por otro lado, también se limitó el crecimiento del gasto corriente primario del sector público, no pudiendo exceder en 4% a la tasa de inflación interanual y, por último, se prohibió el aumento salarial. La ley cuenta con una sanción ante incumplimiento y también promueve la transparencia y la publicación periódica de los resultados fiscales cada año.

La experiencia de este país muestra que gracias a las reglas fiscales elaboradas hay una sostenibilidad en el pago de la deuda de este país. Sin embargo, a pesar de que la regla es muy reciente, han habido muchas presiones para violar o suavizar la regla fiscal. La literatura menciona que es muy pronto para hacer una evaluación de la regla fiscal en este país, sin embargo, tiene una buena proyección.

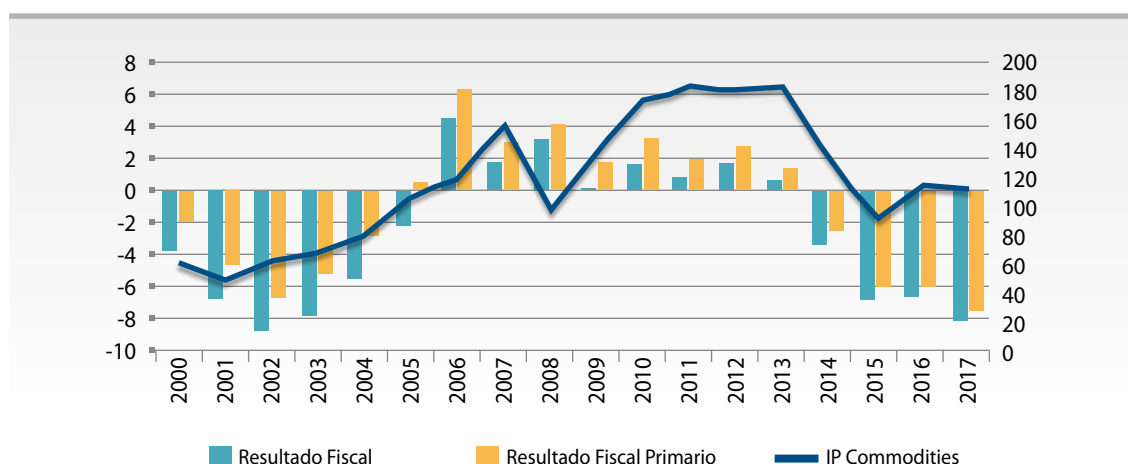
Muchos países en los años 90 entraron en crisis económicas, entre estos está Brasil. Para el año 2000 se hizo la primera Ley de Responsabilidad Fiscal donde el país hizo reglas para limitar sus gastos (gastos en personal y seguridad social), se puso en operación buscar mayor recaudación y, además, se fijó una regla de deuda (velando por la relación deuda/PIB), así como controles de transparencia y sanciones por incumplimiento. Todas estas limitaciones a los resultados fiscales debían cumplirse para los 3 niveles de la federación. Así como en muchos países, esta ley tiene una cláusula de escape para casos excepcionales como crisis económicas.

Brasil fue uno de los países que firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para solucionar sus problemas de estabilidad fiscal e incluso inflacionarios. Uno de los problemas que se mencionan en el caso de Brasil es la estructura federal que es difícil de manejar, así como el manejo del endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, un desafío es poner penalidades al incumplimiento y luchar contra la creatividad de la contabilidad para cumplir con las reglas. La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil se mantiene hasta el presente año tal, como muestra la tabla N° 5, y se caracteriza a esta regla por haber mejorado la situación del país en las crisis económicas que tuvo.

### 3. Situación en Bolivia

En esta sección se analiza la actual situación fiscal de Bolivia mediante estadística descriptiva con los datos oficiales brindados por el Ministerio de Economía y el Banco Central de Bolivia. Para este análisis se toman en cuenta cinco indicadores, entre estos el resultado fiscal (balance fiscal total y primario), los ingresos totales desagregados, los egresos, tanto por el lado de capital como egresos corrientes, ratio de gasto en servicios personales sobre ingresos tributarios y, por último, la deuda externa e interna, y el ratio de deuda sobre el PIB<sup>8</sup>.

**Gráfico 4**  
**Resultado Fiscal Total y Primario (% PIB)**  
**Índice de precios de commodities**



Fuente: MEFP

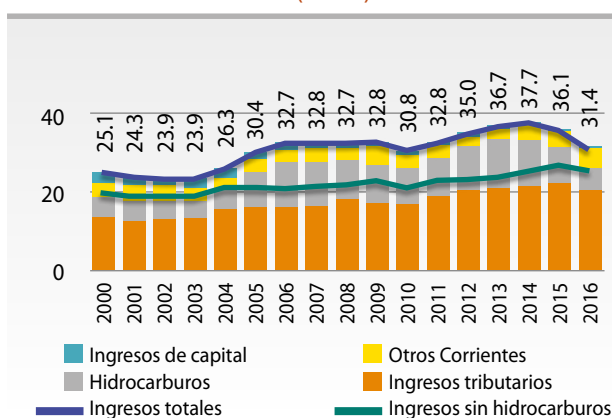
El Gráfico N° 4 presenta la evolución del resultado fiscal total y primario como porcentaje del PIB. Se puede apreciar que a partir del año 2000 hasta 2005 Bolivia tuvo un resultado fiscal deficitario, llegando a un máximo de 8,8% en relación al PIB. Posteriormente, a partir de 2006 se tuvo un ciclo de superávit sostenido (pero con tendencia decreciente) hasta el año 2013. Es a partir de 2014 que la balanza comenzó a deteriorarse de nuevo, llegando a una situación muy parecida a la del comienzo de la serie, es decir, deficitaria. Estos resultados fiscales se deben a diversos factores, entre ellos, y quizá más importante, la caída de los precios internacionales de *commodities* de los últimos años a partir de 2014, lo cual se traduce en menos ingresos para el Estado. Como se observa en el gráfico, la evolución del índice de precios de *commodities* coincide con la evolución del resultado fiscal de Bolivia.

<sup>8</sup> Cabe mencionar que los datos están actualizados hasta el año 2017 y se usa el PIB proyectado en el PGE.

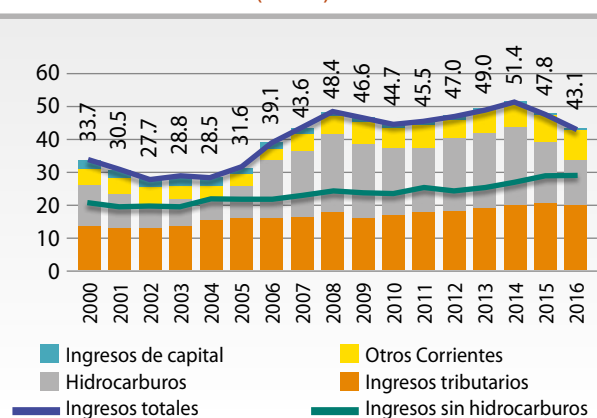
Se puede aseverar la vulnerabilidad del país ante shocks externos y, en concreto, cambios bruscos en los términos de intercambio de sus principales productos de exportación (*commodities*). Actualmente, las cuentas fiscales se encuentran deterioradas y la situación no parece mejorar en el mediano plazo. Son cuatro años consecutivos de déficit primario y total; para 2017, se firmó como objetivo un déficit fiscal de alrededor de 6,5% del PIB<sup>9</sup>, porcentaje que se asemeja al cierre de los dos últimos años. Este resultado se da por la caída en los ingresos del SPNF, y el no ajuste del gasto ante este *shock*. Es importante entonces discutir si será factible poner un límite a este indicador para restringir el resultado fiscal y buscar una estabilidad, y suavización de las finanzas públicas, que permita que los años de superávit y los de déficit no tengan las grandes variaciones que actualmente tienen.

### Gráficos 5 y 6

Ingresos totales desagregados del Gob. General (% PIB)



Ingresos totales desagregados del SPNF (% PIB)



Fuente: MEFP

En los gráficos 5 y 6 se pueden apreciar los ingresos totales desagregados como porcentaje del PIB del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero. Vale la pena hacer esta distinción de los ingresos sin tomar a las empresas públicas para un análisis donde se pueda ver más a profundidad la recaudación fiscal.

Se puede observar que haciendo una desagregación de ingreso sin hidrocarburos y los ingresos por hidrocarburos y totales, los ingresos que no dependen de los hidrocarburos tienen una trayectoria más estable en ambas gráficas. En otras palabras, los ingresos que provienen de hidrocarburos son muy volátiles y dependientes del contexto internacional. Los gráficos muestran cómo los ingresos extraordinarios por exportación de hidrocarburos tuvieron una época de auge desde el año 2006 hasta el 2014 (en 2014 llegó a representar 24,2% del PIB), y cómo estos se redujeron en casi la mitad para el año 2016 (13,8% del PIB).

En este contexto, es posible la discusión que con una regla fiscal se pueda fijar un techo o piso a los ingresos totales y, además, que cuando se tenga ingresos extraordinarios se predetermine a dónde irán estos ingresos. Este tipo de reglas puede velar porque cada año se llegue a un ingreso mínimo a pesar de estar en auge o en desaceleración de precios internacionales, y así mantener una cierta estabilidad en las cuentas fiscales, a la vez de incrementar la eficiencia de recaudación, ahorrando o destinando predeterminadamente el excedente obtenido en cada gestión. Un ejemplo de esto

<sup>9</sup> Programa fiscal financiero pactado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con el Banco Central de Bolivia.



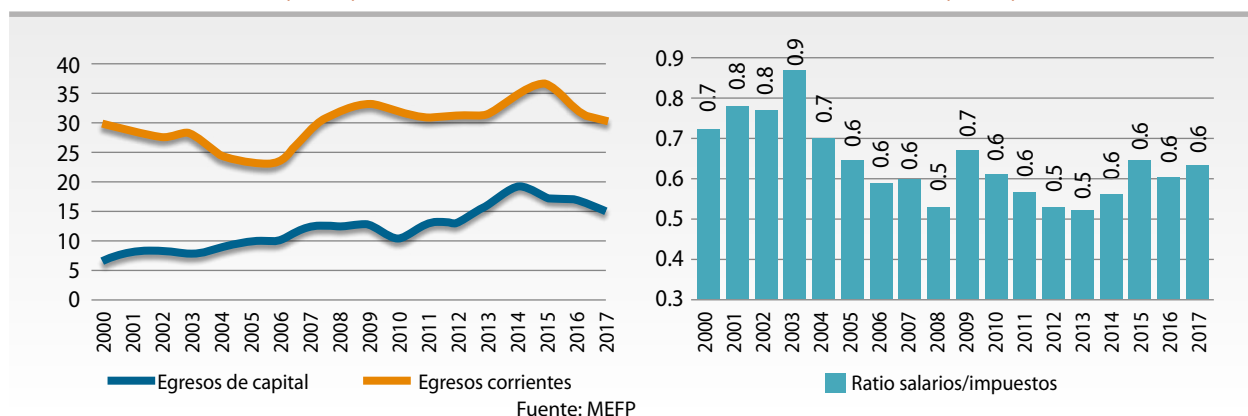
es crear fondos de estabilización fiscal, como el caso de Chile y varios países de la región. Debería tomarse en cuenta también si se aplicaría una regla a los ingresos del SPNF o al Gobierno general, este es un tema que debe ir de la mano de la discusión de este tipo de reglas.

Por otro lado, desagregando los egresos del Estado en egresos corrientes y egresos de capital (Gráficos N° 7 y N° 8) se observa cuánto gasta el Gobierno en inversión y cuanto destina a gasto corriente. Este último indicador se puede apreciar en el Gráfico 3 y los resultados muestran que los egresos corrientes son sustancialmente mayores a los de capital como porcentaje del PIB. Para el año 2017, el egreso corriente representa, aproximadamente, 30% del PIB y, por otro lado, el gasto de capital, 15%, casi la mitad. Dados estos datos se vio pertinente calcular el indicador del ratio de servicios personales (sueldos y salarios) entre los ingresos que provienen de los tributos. Se puede apreciar mediante este indicador (Gráfico N° 8) que más de 60% de los ingresos recaudados por impuestos se destina a pagar salarios en el sector público. ¿Será entonces necesario preocuparse por el tamaño del sector público y además los gastos corrientes?

### Gráficos 7 y 8

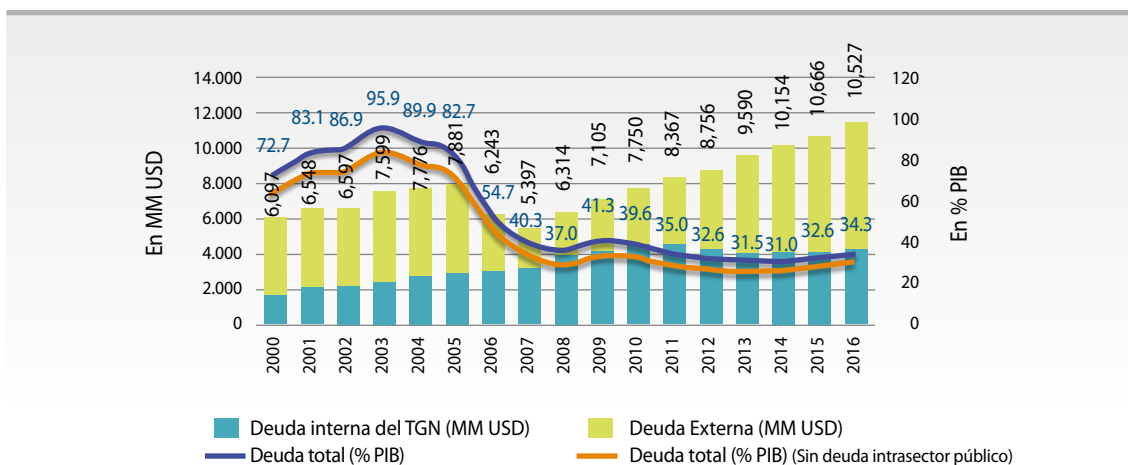
Egresos de capital y egresos corrientes del SPNF (% PIB)

Ratio Servicios personales/ingresos tributarios del SPNF (% PIB)



Es en este caso que se deberían discutir las bondades de las reglas fiscales al gasto público, para limitar el tamaño del gasto respecto al PIB. Asimismo, en sus desagregaciones respectivas, es decir, la posibilidad de limitar gastos corrientes, por ejemplo. Se puede determinar que este tipo de reglas, además, ayudarían con el resultado fiscal. Hay países como Brasil, por ejemplo, que limitan los gastos en servicios personales respecto al porcentaje de su PIB, esta es, quizá, una posibilidad dado el tamaño del sector fiscal en el país.

**Gráfico 9**  
Deuda pública total  
(en MM de USD y % PIB)



Fuente: MEFP-BCB

Por último, el Gráfico N° 8 muestra la trayectoria de la deuda en el país, tanto de la deuda interna y externa. Se puede apreciar que hay un comportamiento creciente de la deuda, en esencia por el crecimiento de la deuda externa. Para poder calificar si este aumento de deuda ha sido poco o mucho, se recurre al ratio de la deuda sobre el PIB. Se aprecia que éste ha ido en aumento en Bolivia, llegando a 34% para el año 2016. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) menciona que si el ratio de la deuda supera el 50%, la situación de la deuda es alarmante<sup>10</sup>; si bien en Bolivia el ratio no llegó a este umbral, hay que discutir sobre la sostenibilidad de la deuda y de fijar un límite explícito<sup>11</sup>. Cabe resaltar que en los indicadores no se toma en cuenta la deuda intrasector público al momento de calcular la deuda interna, es decir, solo se considera la deuda del SPNF y la privada. Al hacer el cálculo con este criterio, el ratio de la deuda sobre el PIB reduce levemente.

Por otro lado, con relación a lo que actualmente se tiene en Bolivia, en términos de normativa en relación a reglas fiscales, básicamente se tienen las siguientes determinaciones para los gobiernos subnacionales, por un lado, la Ley Marco de Autonomías define, como disposición transitoria, límites de gasto de funcionamiento sobre determinadas fuentes de ingreso para gobernaciones y municipios. Esta disposición proviene de una normativa previa al proceso constituyente y al establecimiento de las autonomías, puesto que fue definida inicialmente en el marco de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa, en los años 90.

Asimismo, la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria de 1999 establece, para entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas, como los gobiernos subnacionales, los siguientes límites de endeudamiento:

- El servicio de la deuda no podrá exceder el 20% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.
- El valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.

<sup>10</sup> Hay críticas a este valor según la literatura, se deben considerar características específicas de las economías, como por ejemplo su tamaño.

<sup>11</sup> Cabe mencionar que las reglas fiscales que restringen la deuda son las más usadas en el mundo y, en segundo lugar, las de balance fiscal. Las reglas menos usadas y menos populares son las reglas de gastos y de ingresos.

En este sentido, se tendrían algunas disposiciones que contribuyen a un gestión pública y finanzas subnacionales más saludables, pero no se tienen este tipo de disposiciones a nivel nacional o para el Nivel Central que es la instancia que administra la mayor parte de los recursos públicos.

#### 4. Conclusiones y perspectivas

La literatura ha empezado a dar cada vez más importancia a las reglas fiscales por sus beneficios y por haber ayudado a muchos países a controlar sus resultados fiscales y salir de crisis económicas. Hay que notar que las reglas también tienen sus dificultades y problemas; sin embargo, cada vez más países en el mundo han empezado a optar por la utilización de este tipo de instrumentos para promover la disciplina y la sostenibilidad fiscal.

Entre los beneficios que las reglas fiscales tienen están que fortalecen la credibilidad de los presupuestos públicos, mantienen indicadores fiscales estables en el mercado y pueden ayudar a las economías a tener disciplina fiscal en momentos de auge, lo cual puede ser de mucha ayuda en momentos de crisis. Las reglas también contribuirían a la transparencia y responsabilidad de las instituciones presupuestarias y a lograr un marco despolitizado de la política fiscal.

Entre las dificultades de su aplicación se puede mencionar que no existe una regla fiscal ideal para cumplir, se debe ver el contexto económico y político de cada país, asimismo, la debilidad o fortaleza institucional. Otra dificultad es la de cumplir las reglas en momentos de cambios en las economías, especialmente cuando hay crisis; los países recurren a “contabilidad creativa” muchas veces para poder cumplir la regla o, por otro lado, no cumplen la regla o la modifican. Esto último hace que la credibilidad de la política fiscal se pierda.

Ante estos problemas de flexibilidad ante crisis muchos países crean sus reglas fiscales con cláusulas de escape y con planificación para sobrepasar estos momentos sin comprometer la sostenibilidad y trayectoria estable de los resultados fiscales. Las experiencias de los países también muestran que actualmente se hace uso combinado de reglas para poder cumplir con los objetivos de manera más eficiente. Normalmente estas reglas son las conocidas como las de nueva generación, que velan por la sostenibilidad, pero permiten cierto grado de operabilidad contracíclica, justamente para momentos bajos del ciclo. Por ejemplo, juntar reglas de deuda con reglas de gasto para asegurar la sostenibilidad de la deuda, hacer política contracíclica y también controlar el tamaño del sector público. Es importante entonces concluir que el uso de una sola regla no asegura que se cumplan los objetivos generales de las reglas fiscales. Según los datos encontrados, hay que recalcar que las reglas más utilizadas son las reglas de deuda y balance estructural, y en combinación.

Las reglas fiscales deben cumplir las características de estar bien definidas, promover la transparencia, ser simples, resilientes ante shocks, adecuadas a los objetivos y consistentes con las políticas del país. Esto es posible cuando los gobiernos tienen un compromiso serio e interés de hacer reglas fiscales de largo plazo que busquen la sostenibilidad fiscal. La sociedad civil también tiene un rol importante de hacer control de las reglas que definen los gobiernos, así como de entenderlas para poder determinar si éstas tienen beneficios o no sobre su bienestar.

Con las experiencias de los países mostrados se ve que es muy importante tomar en cuenta la institucionalidad de cada país para hacer las reglas fiscales. Muchos países fracasaron por tener instituciones débiles e hicieron reglas fiscales que no se pudieron cumplir y se modificaron rápidamente. La presencia de instituciones fiscales que respaldan de manera eficiente el control de la política fiscal, y además que promueven la transparencia, hacen que el instrumento tenga resultados exitosos.

Agregando a este último punto, se debe recalcar la importancia de que los gobiernos hagan reglas fiscales que tengan objetivos de mediano y largo plazo. La experiencia de algunos países muestra que algunos adoptaron reglas fiscales de corto plazo y por acuerdos con el Fondo Monetario Internacional para tener financiamiento externo, pero no hubo un interés por hacerlas funcionar y mantenerlas a lo largo del tiempo.

Analizando descriptivamente las cifras fiscales de Bolivia, se espera contribuir a un debate acerca de la posible aplicación de estas reglas fiscales en el país, para lograr resultados fiscales sostenibles en el tiempo y evitar problemas de financiamiento futuro de la política fiscal.

La evolución de las principales variables fiscales claramente ha sido procíclica, lo que no contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas, y a través de la política fiscal, a una evolución sostenida de la economía en términos de crecimiento.

Si este tipo de instrumentos se utilizaría en Bolivia se debe poner sobre la mesa el debate de las autonomías de los gobiernos subnacionales y la Ley de Autonomías actualmente vigente. Se debería discutir sobre si las reglas debieran ser a nivel del Gobierno Central, y aplicarse también reglas específicas a los gobiernos subnacionales, tomando en cuenta la normativa vigente en el país. Es así que esta investigación debería dar una motivación para abrir la gran agenda de investigación que implica esta temática de estudiar las reglas fiscales en diferentes niveles de organización y su mejor forma de aplicarlas.

La aplicación de las reglas expuestas puede lograr que las finanzas públicas dejen de ser vulnerables a *shocks* externos y permitan realizar política estabilizadora de la economía, independientemente del ciclo económico, o de la situación internacional. Evitar que la política sea excesivamente procíclica ayuda a mantener políticas en el tiempo, fijar reglas sobre los ingresos extraordinarios obtenidos pueden ayudar a evitar políticas de sobregasto en períodos de buen ciclo económico internacional.

Los ciclos observados de superávit y déficit fiscal pueden suavizarse, logrando que la política tenga una orientación estable y no se gaste excesivamente en un período, y quede sin financiamiento para el futuro. Evitar grandes períodos de superávit seguidos de grandes déficits ayuda a mantener la sostenibilidad fiscal, así como un plan objetivo sobre las políticas a implementarse. También se puede impulsar una mejora en la eficiencia de la recaudación y la asignación de los recursos bajo reglas más específicas sobre ingresos y gastos. Un ejemplo es evitar que el tamaño del Gobierno sea muy grande, o que se destinen exagerados recursos a gasto corriente.

Algunos países de la región, en especial los que dependen de recursos naturales, utilizan lo que se conoce como Fondos de Estabilización o Fondos de Ahorro. Cuando tienen superávit en sus cuentas fiscales ahorran ese excedente para momentos de crisis e incluso para pagos de deuda. Algunos países tuvieron gran éxito con este tipo de instrumento, sin embargo, otros representativos de la región no pudieron mantenerlo por problemas de débil institucionalidad. Este podría ser un mecanismo a discutir para la actual economía boliviana.

Al mismo tiempo, aplicando las reglas sobre los créditos del sector público, se logra directamente la sostenibilidad en la deuda pública, asegurando que el endeudamiento no sea excesivo ni crezca demasiado rápido en períodos cortos de tiempo; en especial para que las generaciones futuras puedan realizar política fiscal libres de una gran carga de deuda.

## Bibliografía

Antelo, E., Cupé, E., & Requena, B. (1994). Reglas, discreción y reputación: una explicación para las elevadas tasas de interés en Bolivia. *Análisis económico*, 9 (7), 21.

Arancibia, Cristina (2016). Regla versus discreción en la política fiscal: caso Bolivia. Celag.  
Braun, M., & Gadano, N. (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales?: un análisis crítico de la experiencia argentina. *Revista de la CEPAL*.

Banegas-Rivero, R. A. (2016). Reglas fiscales y bienestar social para Bolivia: Confrontación del ahorro e inversión de los ingresos hidrocarburíferos (Nº 201601). Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «José Ortiz Mercado» (IIES-JOM), Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Financieras, Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

Hernández, Ismael (2016). Las reglas fiscales y las finanzas públicas, el caso mexicano 2000-2030.  
Melamud, A. Evaluación del diseño y la implementación de reglas fiscales: Los Programas de Financiamiento Ordenado y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Lozano, I., Rincón, H., Sarmiento, M., & Ramos, J. (2008). Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. *Revista de economía institucional*, 10(19).

Pabón, L. R. (2013). Reglas fiscales e instituciones presupuestales. *ODEON*, (6).

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. T., & Weber, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis-toward the 'next-generation' rules: A new dataset.

Zambrano, O., & Aguilera-Lizarazu, G. (2010). Elementos de análisis de vulnerabilidad y sostenibilidad fiscal en países ricos en hidrocarburos: El caso de Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre. Mimeo.

Van Wijnbergen, S., & Budina, N. (2011). Fiscal sustainability, volatility and oil wealth. *Economics of Transition*, 19(4), 639-666.

Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. In *Fiscal policy after the financial crisis* (pp. 495-525). University of Chicago Press.



@JubileoBolivia



+591 72025776



Fundacion Jubileo

[www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)