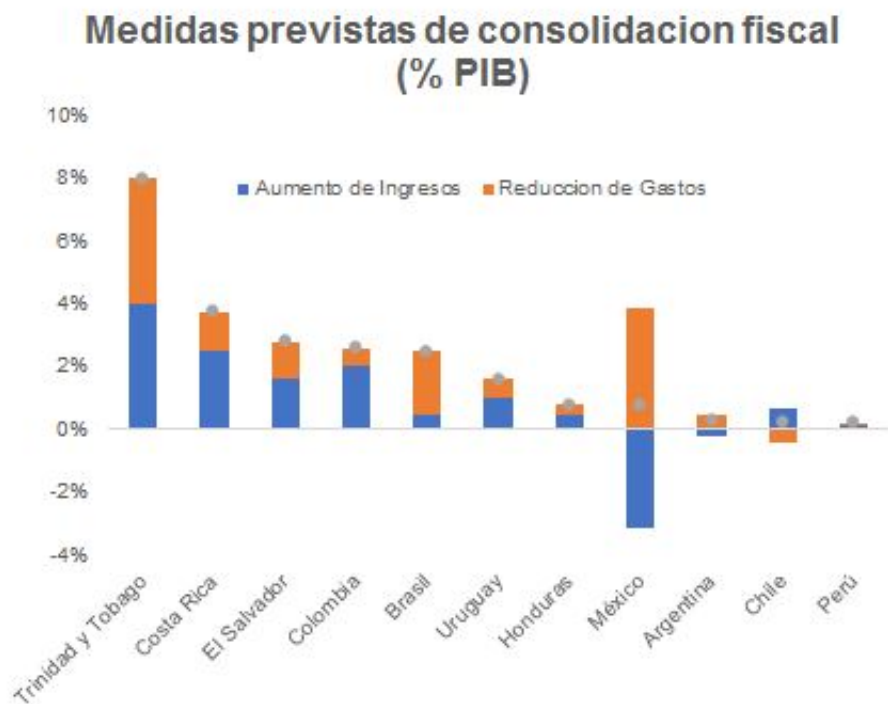


# De los planes fiscales a su implementación efectiva: el papel de las instituciones presupuestarias

El contexto de espacio fiscal reducido ha llevado a varios países de la región al anuncio de medidas de consolidación fiscal, tanto por el lado de los ingresos como del gasto público, como señala el [Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2017 del BID](#).

En el país típico, las medidas previstas equivalen a un aumento del balance primario de 2 puntos porcentuales del PIB, y esperan implementarse durante un periodo de 4 años y medio, aunque la heterogeneidad en el tamaño y composición de la consolidación es alta (ver Gráfico 1). Una buena noticia acerca de dichos planes es que, en promedio, se concentran en aquellos componentes del gasto menos dañinos al crecimiento (el gasto corriente) y tienden a proteger la inversión pública, cuyo efecto multiplicador es mucho mayor, de acuerdo a [investigaciones recientes del BID](#).



Fuente: Estimaciones propias en base a *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*, A. Powell (coordinador).

Pero más allá de estas buenas intenciones, ¿cómo asegurar que los planes fiscales se lleven a la práctica?

La pregunta es relevante ya que las discrepancias entre los anuncios y las políticas efectivamente

implementadas tienen consecuencias económicas: [la evidencia](#) muestra que los mercados financieros tienden a penalizar, en la forma de aumentos en los diferenciales de rendimiento de deuda soberana, a aquellos gobiernos que no cumplen con las promesas de consolidación. En el caso de América Latina y el Caribe, 11 países (de una muestra de 20) alcanzaron en 2016 resultados fiscales peores a los anticipados en los presupuestos. En seis de esos casos, los presupuestos anunciaban superávits fiscales, y sin embargo, la política fiscal terminó siendo deficitaria.

## Fortalecimiento de las instituciones presupuestarias

Un mecanismo importante para reducir este tipo de discrepancias es a través del fortalecimiento de las *instituciones presupuestarias*, que son las reglas y procedimientos que afectan la manera en que los presupuestos se diseñan, aprueban, e implementan. La revisión de calidad de algunas de estas instituciones en 22 países de la región, en base a un marco de evaluación aplicado internacionalmente [para los países del G-20](#), permite identificar tres oportunidades de reforma específicas:

### 1. Robustecer las *proyecciones macrofiscales* contenidas en los presupuestos.

Para ser creíble, la formulación presupuestaria debe apoyarse en proyecciones macroeconómicas y fiscales realistas. Si bien la mayoría de los países de la región publican proyecciones de los principales variables macroeconómicas y agregados fiscales que apoyan la formulación del presupuesto, el control de calidad tanto ex ante como ex post de tales proyecciones es deficiente. Por ejemplo, es muy poco común que se contrasten de manera regular las proyecciones oficiales contra las estimaciones de otras instituciones. En algunos países, los errores en las proyecciones de crecimiento incluidas en los presupuestos pueden ser grandes y por encima de las proyecciones del mercado (Gráfico 2). Estos errores usualmente obedecen a un sesgo optimista que socava la credibilidad de las metas fiscales, y son el producto de los incentivos de [los actores clave que deciden el presupuesto](#).



Fuente: Estimaciones propias en base a *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*, A. Powell (coordinador).

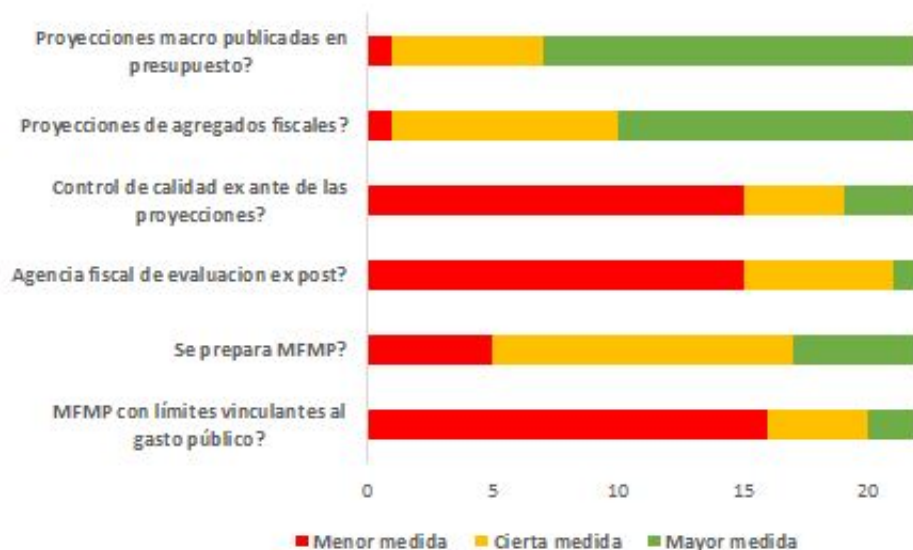
## 2. Considerar establecer autoridades o *consejos fiscales independientes*.

Este tipo de instituciones pueden apoyar la credibilidad de los planes fiscales al evaluar la calidad de las proyecciones y el desempeño fiscal del gobierno de turno de manera regular y libre de interferencias políticas. Si bien las funciones de tales agencias son variadas, una de las principales actividades es la de evaluar el desempeño fiscal contra los objetivos o metas establecidas por los gobiernos. En la región, no solo han sido pocos los países que han avanzado en esta materia (Chile, Colombia, y más recientemente Perú y Paraguay), sino que, en perspectiva comparativa, las funciones de dichas instituciones son todavía limitadas.

## 3. Fortalecer los *marcos presupuestarios o fiscales de mediano plazo (MFMP)*.

Los MFMP permiten a los gobiernos comprometerse a metas fiscales que van más allá de un ejercicio fiscal, forzando a las autoridades a internalizar la restricción presupuestaria inter-temporal. Aun cuando la mayoría de países de la región prepara en cierta o mayor medida los presupuestos anuales en el marco de un presupuesto de mediano plazo, solo en una pequeña minoría los MFMP presentan límites vinculantes al gasto público (Gráfico 3).

### Fortaleza de las instituciones presupuestarias en América Latina y el Caribe (# de países que cumplen con condición)



Fuente: Estimaciones propias en base a *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*, A. Powell (coordinador).

En resumen, aun cuando los planes fiscales de la región presentan algunas características deseables, como por ejemplo la protección del gasto de inversión, el desafío es poder implementarlos de manera creíble. Para ello, se requiere trabajar sobre varias dimensiones de las instituciones presupuestarias, incluyendo la necesidad de mejorar las proyecciones macro-fiscales, el establecimiento de autoridades fiscales independientes, y los marcos de mediano plazo.

En esta senda de reformas, cada país debería atender primero las brechas más básicas, antes de considerar cambios más sofisticados. Con instituciones presupuestarias fortalecidas, las buenas intenciones de los anuncios de política fiscal tendrán mayor probabilidad de convertirse en realidad.