



Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

Esta nota forma parte de la serie preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia de la COVID. Las opiniones expresadas en este documento son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud¹

La pandemia de la COVID-19 y la contracción de la economía mundial pondrán a prueba los marcos fiscales basados en reglas. La gravedad del shock probablemente dará lugar a un fuerte deterioro temporal del déficit fiscal y la deuda pública. Muchos países ya están activando cláusulas de escape para desviarse o suspender las reglas fiscales. Para preservar la credibilidad del marco fiscal, será importante asegurar que esta flexibilidad se utiliza de manera temporal y transparente, lo que incluye explicar la amplitud de la desviación y el proceso de restablecimiento de la regla.

Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-macrofisc@imf.org

I. REGLAS FISCALES, DISCIPLINA FISCAL Y SHOCKS

Las reglas fiscales son limitaciones a largo plazo sobre la política fiscal para garantizar la credibilidad del compromiso con la disciplina fiscal. Establecen límites numéricos sobre un agregado presupuestario (por ejemplo, nivel de deuda pública, déficit, crecimiento del gasto público). Estas limitaciones son útiles para abordar la tendencia al déficit (que puede dar lugar a niveles excesivos de deuda) y las políticas procíclicas (que exacerban los ciclos económicos), lo que en última instancia contribuye a promover políticas fiscales más prudentes y estabilizadoras². Al mismo tiempo, las reglas fiscales deben ser lo suficientemente flexibles para hacer frente a shocks económicos inesperados o de otro tipo de gran magnitud (Eyraud et al., 2018). Esta flexibilidad es especialmente pertinente en el caso de eventos excepcionales que pueden tener profundos efectos fiscales y económicos, como la actual pandemia, y probablemente requieran la activación de cláusulas de escape para permitir desviaciones temporales de las reglas.

¹ Preparada por William Gbohoui y Paulo Medas.

² Véanse Wyplosz 2013; Persson y Tabellini 2000; Alesina y Tabellini 1990.

El uso de cláusulas de escape, sin embargo, debe implicar un proceso bien definido y transparente a fin de preservar la credibilidad del marco. La fuerte incertidumbre en torno a esta crisis exige una mayor flexibilidad, pero no a expensas de una discrecionalidad excesiva que podría utilizarse indebidamente y obstaculizar el restablecimiento de las reglas fiscales a mediano plazo. Además, algunos países no disponen de cláusulas de escape y quizá deban plantearse la suspensión de sus reglas sin un proceso bien definido o incluso abandonarlas o revisarlas. En esta nota se explica cómo utilizar de la mejor manera posible la flexibilidad del marco fiscal cuando se produce un shock de gran magnitud con perspectivas inciertas, como el que experimentamos ahora, y se consideran soluciones alternativas si no existen cláusulas de escape o estas son inadecuadas.

II. DISEÑO Y USO DE LAS CLÁUSULAS DE ESCAPE

Varios países han introducido cláusulas de escape en sus marcos de reglas fiscales en los últimos años, especialmente después de la crisis financiera mundial. Por ejemplo, en 2011 se establecieron nuevas cláusulas de escape en el marco fiscal de la Unión Europea (UE). Otros ejemplos son Colombia (2011), Jamaica (2014) y Granada (2015). Las experiencias de varios países parecen indicar que una cláusula de escape bien definida debería especificar: i) una serie limitada y claramente definida de eventos que justifiquen la activación de la cláusula, ii) la autoridad para activarla, iii) el cronograma y los procedimientos de restablecimiento de la regla, iv) un mecanismo eficaz de control, y v) una buena estrategia de comunicación (véanse ejemplos de países en [IMF Fiscal Rules Dataset](#)).

¿Cuándo activar la cláusula de escape? Los eventos que justifiquen la activación de una cláusula de escape deben estar fuera del control del gobierno y preferiblemente definidos en términos cuantitativos si es posible. Por lo general, incluyen graves desaceleraciones económicas, grandes desastres naturales y estados de emergencia³. También es importante para la credibilidad de las reglas que las cláusulas de escape se activen únicamente cuando sean necesarias para responder a este tipo de eventos; es decir, el tamaño de la desviación debería estar vinculado a las políticas adoptadas para luchar contra la crisis. En la crisis actual existen varios factores que justifican la activación de la cláusula de escape en muchos países:

- La crisis de salud temporal actual podría exigir importantes recursos fiscales adicionales que podrían conducir a un incumplimiento de la regla fiscal (por ejemplo, el incumplimiento del déficit fiscal o del límite de endeudamiento).
- Se prevé que la caída de la actividad económica sea grave debido a las medidas de contención adoptadas en el país o a los efectos de contagio derivados de las medidas aplicadas por otros países que afectan a la demanda externa. El impacto presupuestario probablemente será considerable debido a los denominados estabilizadores automáticos —disminución de los ingresos tributarios y aumento de los gastos cíclicos, como las prestaciones por desempleo, debido a la

³ Cuando estos eventos son mensurables, las reglas de algunos países especifican un tamaño mínimo requerido (por ejemplo, en términos del impacto previsto en el crecimiento o los saldos fiscales) para activar la cláusula. Limitar el tamaño de la desviación permitida también es útil para encontrar el equilibrio adecuado entre la precisión y la discreción.

menor actividad económica— pero también a las medidas discrecionales necesarias para responder a la crisis. Por ejemplo, actualmente se proyecta que en 2020 los déficits fiscales aumentarán, en promedio, un 7,7% del PIB en las economías avanzadas y un 4,3% en los mercados emergentes, en comparación con 2019. Se proyecta que la deuda pública aumente en más de 17% del PIB en las economías avanzadas, 10% en China y 15% en Sudáfrica (edición de abril de 2020 del informe Monitor Fiscal).

- Los países exportadores de materias primas se enfrentan a shocks negativos de términos de intercambio repentinos e importantes. Esto incluye una fuerte caída de los precios del petróleo que reduce de manera considerable los ingresos presupuestarios de los países exportadores de petróleo. La respuesta a este shock de gran magnitud dependerá del margen de maniobra fiscal del país y del grado de dependencia presupuestaria de los ingresos provenientes de las materias primas. No obstante, si las reglas impiden una respuesta adecuada al shock, es posible que los países también tengan que activar las cláusulas de escape⁴. Por ejemplo, en la edición de abril de 2020 del informe Monitor Fiscal se proyecta un aumento del déficit de los países exportadores de petróleo de casi 7% del PIB en 2020, frente a alrededor de 1% en 2019.
- La estrategia para activar la cláusula de escape —incluida la magnitud de la desviación con respecto a la regla— dependerá del impacto del shock (por ejemplo, las necesidades de gasto en salud, el apoyo esencial a los hogares y empresas) y estará limitada por la existencia de espacio fiscal y la disponibilidad de ayuda externa.

¿Cómo activar la cláusula de escape? La propuesta de activación de la cláusula de escape debería, preferiblemente, explicar: i) las razones para activar la cláusula; ii) por qué estas se ajustan a los mecanismos de activación definidos previamente en la legislación; iii) el período durante el cual se suspenderá la aplicación de la regla, y iv) el ajuste que deberá aplicarse para restablecer las reglas. La aprobación parlamentaria es importante dado el impacto presupuestario y contribuye a garantizar que la cláusula de escape se utilice adecuadamente.

Muchos países ya están utilizando la flexibilidad de los marcos fiscales basados en reglas, incluidas las cláusulas de escape para desviarse o suspender las reglas. Utilizan diferentes enfoques, como por ejemplo los mecanismos supranacionales, los presupuestos suplementarios, la flexibilidad jurídica de las reglas estructurales o el margen de maniobra disponible en situación de emergencia nacional. Por ejemplo:

- En Brasil, el Gobierno solicitó al Congreso que declarara el estado de “calamidad pública”, que permite incumplir la meta de saldo primario y otras restricciones en virtud de la ley de responsabilidad fiscal. La solicitud incluía una fecha final (finales de 2020), explicaba las razones e incluía una estimación del impacto económico. Costa Rica promulgó un Decreto de Emergencia Nacional y se prevé que active la cláusula de escape de emergencia para permitir un crecimiento del gasto corriente superior al umbral en 2020. En Colombia, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal señaló que el marco en vigor permite un gasto adicional (contracíclico) de hasta un 20% de la brecha del producto proyectada.

⁴ Véase la nota sobre [Respuestas de política fiscal frente a la fuerte caída de los precios del petróleo](#).

- La Unión Europea activó la cláusula de escape general, tal como propuso la Comisión Europea, para suspender el ajuste que los estados miembros deben llevar a cabo para cumplir sus metas fiscales. Además, más de la mitad de los países europeos también han activado sus cláusulas de escape nacionales⁵. En algunos casos, esta activación es automática, ya que las reglas nacionales están vinculadas a las reglas de la UE, como en los casos de Portugal, Francia e Italia. Otros países tienen sus propias reglas y cláusulas de escape. Por ejemplo, en Alemania, el Parlamento aprobó con una supermayoría un presupuesto suplementario —con un importante programa fiscal— y suspendió la regla de freno de la deuda.
- Otros países también están considerando activar las cláusulas de escape. Es probable que los países de la UEMAO suspendan próximamente los criterios de convergencia regional que limitan el déficit al 3%⁶. En la mayoría de los casos, se prevé que las reglas se restablezcan a partir de 2022. Se prevé que Ghana suspenda la regla que limita el déficit fiscal a un máximo del 5% del PIB de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Fiscal, que permite la suspensión de dicha regla en el caso de una epidemia de salud pública o de un shock económico grave imprevisto. El Presidente de Honduras ha presentado al Congreso Nacional una serie de medidas fiscales y el Gobierno tiene previsto activar la cláusula de escape con una trayectoria de transición para volver a la meta de déficit del 1% del PIB en un plazo de dos años. Granada también proyecta invocar la cláusula de escape en el caso de una “epidemia de salud pública” para hacer frente a los efectos fiscales de la crisis.

Procedimientos para volver al cumplimiento de las reglas. Algunas cláusulas de escape imponen límites al tiempo en que la política fiscal puede desviarse de las metas establecidas en la regla, y el requisito de que la política fiscal vuelva posteriormente a dichas metas. Estos requisitos específicos pueden robustecer el marco, pero deben establecer el equilibrio adecuado entre asegurar un restablecimiento oportuno de la regla y evitar correcciones abruptas. Los países han adoptado enfoques con diferentes grados de flexibilidad. Por ejemplo, en Panamá, la cláusula de escape requiere volver al cumplimiento de la regla en un plazo de 3 años sin necesidad de compensar las desviaciones acumuladas. Las cláusulas de escape de Honduras estipulan una trayectoria de transición para volver a la meta de déficit del 1% del PIB en un plazo de dos años. En algunos países, pueden aplicarse algunas restricciones incluso cuando se han activado las cláusulas de escape. La constitución de Alemania exige que el uso de la cláusula de escape en caso de desastres naturales o de emergencia nacional debe ir acompañado de la adopción de “un plan de reembolso” del endeudamiento adicional “dentro de un plazo razonable”. En Suiza, cuando se activan las cláusulas de escape, los déficits derivados de los gastos extraordinarios se acumulan en una cuenta de amortización, que debe reducirse a cero en los próximos seis años logrando superávits estructurales. Las cláusulas de escape también pueden aplicarse solamente a algunas reglas fiscales y niveles de gobierno.

⁵ Según el informe *European Fiscal Monitor* (marzo de 2020), publicado por la red de instituciones fiscales independientes de la UE, Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, la República Checa y Rumania ya han activado sus cláusulas de escape nacionales.

⁶ Todos los países miembros, excepto Guinea Bissau, han revisado o están revisando su meta de déficit fiscal para 2020 que superará el 3% previsto en los criterios de convergencia regional. La suspensión de la regla regional se formalizará a la espera de un entendimiento entre las autoridades de la UEMAO.

El impacto económico de un evento excepcional, como la actual pandemia, genera una gran incertidumbre y puede requerir mayores desviaciones o una transición más prolongada para restablecer la regla. Por ejemplo, las proyecciones fiscales y económicas de la mayoría de los países se basan en una normalización en el segundo semestre de 2020. Actualmente, se prevé que los países sigan la trayectoria de ajuste prescrita por las cláusulas de escape, y en muchos casos se espera restablecer la regla en uno o dos años; en algunos casos, no se establece una fecha explícita, como en la activación de la UE, pero depende de las condiciones. Teniendo en cuenta la fuerte incertidumbre, los países deberían elaborar planes basados en su escenario de referencia para la activación de la cláusula de escape. En caso necesario, los gobiernos deberían estar preparados para reevaluar y utilizar toda la flexibilidad permitida en el marco, incluida la renovación o ampliación de las cláusulas de escape. Por ello, es aún más crítico asegurar la plena transparencia del proceso (véase también más adelante). La ampliación del uso de la cláusula de escape debe basarse en los mismos principios que la activación de las cláusulas de escape, e incluir un plan revisado para restablecer las reglas. Para lograr un equilibrio entre la flexibilidad y la credibilidad, es crucial someter el proceso al escrutinio externo y a la aprobación parlamentaria⁷.

Seguimiento y control efectivos. El seguimiento de la activación y la aplicación de las cláusulas de escape puede ser una tarea difícil. Una forma de superar esta dificultad es otorgar este mandato a consejos fiscales independientes, integrados por expertos, y que las instituciones superiores de auditoría también desempeñen un papel⁸. Estos organismos podrían evaluar las proyecciones macroeconómicas y fiscales del gobierno para determinar si la cláusula de escape está siendo activada de manera adecuada y es más probable que se consideren creíbles porque son entidades independientes. Por ejemplo, en Perú, el consejo fiscal apoyó la decisión de suspender la regla en 2020–21, pero recomendó que se publicaran informes en los que se evaluaran las medidas excepcionales que se estaban adoptando y se explicara la meta del déficit en 2021 para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

III. LA IMPORTANCIA DE UNA BUENA COMUNICACIÓN

Al activar las cláusulas de escape, es fundamental contar con una estrategia de comunicación bien diseñada a fin de reforzar la credibilidad del marco fiscal y evitar reacciones adversas en los mercados. Una estrategia de comunicación eficaz debe basarse en mensajes sencillos y claros orientados a informar al público y a los mercados sobre la evolución reciente de la economía y los supuestos en que se apoyan las proyecciones fiscales, así como sobre la incertidumbre en torno a dichas proyecciones. Debe explicar las

⁷ La ampliación del uso de cláusulas de escape puede requerir, en algunos casos, enmiendas legislativas, en particular para aclarar las facultades para aprobar y recurrir a tal ampliación o para prescribir o limitar por ley el período de dicha ampliación. También permitirá aclarar los casos en que los límites establecidos en la cláusula de escape no estén claros.

⁸ La división de funciones de supervisión dependerá del marco institucional de cada país. Los consejos fiscales suelen encargarse del análisis y la evaluación de la política macrofiscal y, a menudo, de la verificación ex ante o ex post del cumplimiento de la regla fiscal. También podrían desempeñar un papel en la verificación ex ante si se activara la cláusula de escape. Los organismos de auditoría suelen concentrarse en verificar la observancia de las leyes de finanzas públicas y tienen una perspectiva ex post. Sin embargo, en algunos casos, se puede solicitar al organismo de auditoría que también realice una verificación preliminar ex ante.

implicaciones de la activación de las cláusulas de escape, la magnitud y la duración esperadas de la desviación, y la trayectoria de ajuste para el restablecimiento de la regla. Dada la mayor incertidumbre que existe actualmente, se requerirá una comunicación frecuente para explicar cómo se adaptarán las perspectivas y las políticas en función de la información disponible. Algunos de los elementos de la estrategia de comunicación deberían ser los siguientes:

- *Publicar una estrategia fiscal a mediano plazo creíble* para anclar las expectativas. Esta debería incluir estimaciones del impacto económico y fiscal de la crisis. Si bien habrá un alto grado de incertidumbre en torno a las proyecciones de referencia (por ejemplo, magnitud y duración del shock), este documento será importante para garantizar que exista un compromiso y una estrategia para restablecer las reglas a mediano plazo. El documento de política podría hacer hincapié en los riesgos e incluir escenarios alternativos que permitan flexibilidad a los gobiernos, pero que también garanticen la transparencia a medida que cambien las políticas.
- *Informes periódicos del gobierno* sobre todas las medidas y programas. Estos incluirán una descripción de los objetivos de todos los programas y medidas, sus costos fiscales y posibles riesgos para el presupuesto (por ejemplo, pasivos contingentes). Los informes periódicos también incluirán estimaciones de los costos y riesgos que se actualizarán en función de la información disponible. Varios países ya han creado grupos de trabajo o sitios web para supervisar y dar transparencia a las medidas adoptadas (véase la nota sobre [Guardar los recibos: Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las respuestas de emergencia](#)).
- *Informes de organismos independientes*. Un consejo fiscal o una institución superior de auditoría (o un grupo técnico) puede proporcionar informes periódicos independientes. Por ejemplo, la Dirección de Análisis de Política Económica de los Países Bajos (consejo fiscal) preparó varios escenarios para evaluar el impacto de la pandemia de la Covid-19 en la economía y la deuda pública.

IV. SUSPENSIÓN Y REVISIÓN DE LAS REGLAS FISCALES

¿Qué deben hacer los gobiernos si el marco de la regla no prevé cláusulas de escape o si estas son demasiado rígidas? Un shock de gran magnitud puede ejercer una presión considerable sobre un marco fiscal basado en reglas que sea demasiado inflexible.

- Si no existen cláusulas de escape, las reglas fiscales podrían suspenderse si impiden al gobierno responder a la pandemia o a otros shocks importantes. Por ejemplo, durante la crisis financiera mundial, dado que pocas reglas tenían cláusulas de escape, varios países dejaron en suspenso sus reglas fiscales a fin de proporcionar las medidas de estímulo anticíclicas necesarias para mitigar los efectos económicos de la crisis, definiendo al mismo tiempo una trayectoria de ajuste para restablecer las reglas (Schaechter et al. 2012). Dicha suspensión debe ajustarse a los procedimientos jurídicos (por ejemplo, es probable que requiera modificaciones en las leyes) y se recomienda que el Parlamento establezca las condiciones en las cuales se realizará y supervisará esta desviación pasajera. También debe estar respaldada por una estrategia de comunicación y, si es posible, ser evaluada por organismos independientes, como en el caso de la activación de las cláusulas de escape. Por ejemplo, el Gobierno de Indonesia anunció una suspensión temporal del tope de déficit fiscal por tres años.

- Si existen cláusulas de escape, pero son demasiado estrictas, los gobiernos podrían considerar modificaciones para permitir una mayor flexibilidad. Aun así, las modificaciones a la cláusula de escape deberían ser lo más explícitas posible en cuanto a cuándo y por cuánto tiempo podrían suspenderse las reglas y exigir transparencia. Contar con un organismo independiente que verifique si la cláusula de escape se utiliza de manera apropiada permitiría flexibilidad en el diseño de la cláusula de escape y, al mismo tiempo, mantendría la solidez y la credibilidad del marco. Por ejemplo, en Panamá, la ley contiene cláusulas de escape con topes que le permitirían al gobierno relajar el déficit fiscal en un 2% del PIB en 2020. Pero la Asamblea Nacional adoptó una nueva legislación para modificar el límite de la LRSF fijado para 2020, permitiendo desviaciones más amplias. En Perú, el Gobierno suspendió la regla fiscal durante dos años (2020-21) por decreto legislativo en lugar de usar la cláusula de escape que incluiría condiciones con respecto a la trayectoria para restablecer la regla.

¿Deberían los países considerar la posibilidad de revisar las reglas, ya que es posible que el shock haga que no sea viable cumplirlas durante un largo período? Un shock de gran magnitud puede exponer deficiencias en el diseño de las reglas fiscales o hacer que los supuestos en que se basa la calibración de los límites cuantitativos ya no sean realistas. Esto se aplica sobre todo si los efectos del shock son persistentes (por ejemplo, los precios del petróleo se mantienen bajos durante mucho tiempo). La fuerte caída de los precios de las materias primas en 2014 y 2015 llevó a muchos exportadores de materias primas a revisar o recalibrar sus reglas fiscales. La crisis actual y las políticas fiscales expansivas necesarias para contener sus efectos también pueden ejercer presión sobre los marcos existentes. Por ejemplo, en algunos países, esto podría dar lugar a un fuerte aumento de la deuda que esté significativamente por encima del límite de deuda. La fuerte caída de los precios del petróleo también pondrá a prueba, una vez más, la solidez de las reglas fiscales en los países con una alta dependencia de las exportaciones de petróleo.

Tal vez sea oportuno revisar y actualizar las reglas fiscales a fin de prepararse para el período posterior a la pandemia y dotar de mayor resiliencia a las reglas. Los períodos posteriores a shocks de gran magnitud suelen brindar la oportunidad de examinar y, si es necesario, revisar las reglas. La crisis financiera mundial ha puesto a prueba numerosas reglas fiscales, llevando a las autoridades a aplicar una serie de reformas, tales como la introducción de nuevas reglas, la reestructuración de las cláusulas de escape y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y ejecución.

Sin embargo, es necesario actuar con cautela ya que toda modificación de las reglas fiscales tiene un costo. Por ejemplo, las revisiones frecuentes pueden indicar un compromiso débil del gobierno con la disciplina fiscal y tener reacciones adversas en los mercados (mayores costos de endeudamiento). En general, no deberían revisarse las reglas a menos que haya desviaciones importantes y persistentes de las políticas “óptimas” (Eyraud et al. 2018). Si se revisan las reglas, es necesario que el procedimiento sea transparente (por ejemplo, mediante legislación que prevea procedimientos para la revisión de las reglas) y, por lo general, se requerirá la aprobación parlamentaria. Si se ha establecido un consejo fiscal independiente, este podría encargarse de formular recomendaciones. La revisión podría abordar varios aspectos del marco (por ejemplo, calibración, cláusulas de escape) y debería garantizar que las nuevas reglas sean coherentes con objetivos de política prospectivos (por ejemplo, sostenibilidad de la deuda, estabilidad) y no para dar cabida a violaciones anteriores de la regla. Por último, la suspensión o actualización de la regla fiscal debe estar respaldada por una estrategia de comunicación que explique las razones a los mercados y al público.

Referencias

- Alesina, A., and G. Tabellini. 1990. "Voting on the Budget Deficit." *American Economic Review* 80 (1): 37–49.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V. and C. Pattillo. 2018. "Second-Generation Fiscal Rules: balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability". IMF Staff Discussion Notes, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Eyraud, L., J. Reynaud, M. Syed, E. Lundback, and E. Addo Awadzi. 2018. "How and when to revise fiscal rules?". International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2016. "IMF Fiscal Rules Dataset. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Lledó, V., Fang, X., Kim, Y., Mbaye, S., and S. Yoon. 2017. "Fiscal Rules at a Glance", IMF background Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Persson, T., and G. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and A. Weber. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset." IMF Working Paper 12/187, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Wyplosz, C. 2013. "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experience." In *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, edited by A. Alesina and F. Giavazzi. Chicago: University of Chicago Press.