
Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Reglas e Instituciones Fiscales**

Estudios: 2018-0-06100-0E-1721-2019

1721-GB

	Índice	Pág.
Criterios de Selección		2
Objetivo		2
Alcance		2
Enfoque		2
Áreas Revisadas		2
Procedimientos del Estudio Aplicados		2
Introducción		3
Antecedentes		3
I. Aspectos técnicos sobre las Reglas e Instituciones Fiscales		8
I.1. Reglas Fiscales		8
I.2. Instituciones Fiscales Independientes		10
I.3. Política Fiscal Expansiva vs Contractiva		14
II. Instituciones y Reglas Fiscales en el Ámbito Internacional		15
III. Principales Resultados de la Regla Fiscal Aplicada en México		22
IV. Instituciones Fiscales Independientes en México, opiniones favorables y desfavorables		29
Conclusiones y sugerencias		34
Fuentes de Información		36

Criterios de Selección

Este estudio se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para la integración del Programa Anual de Auditoría para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Evaluar las reglas fiscales establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en su Reglamento, así como las instituciones fiscales, en comparación con las mejores prácticas internacionales, a fin de plantear áreas con oportunidad de mejora para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Alcance

Se analizan los aspectos técnicos sobre las reglas e instituciones fiscales propuestos principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); las mejores prácticas de las instituciones y reglas fiscales en el ámbito internacional y los referentes a las reglas que existen en México.

Enfoque

Con el presente estudio se propone mejorar la definición de conceptos, metodologías, indicadores, escenarios y proyecciones relevantes para la política fiscal, las decisiones presupuestarias y la deuda pública, en un marco de sostenibilidad, que es determinado anualmente por el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal; así como, la necesidad de establecer una Institución Fiscal Independiente (IFI) que favorezca alcanzar la estabilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.

Áreas Revisadas

La Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Procedimientos del Estudio Aplicados

1. Analizar los aspectos técnicos sobre las Reglas e Instituciones Fiscales.
Se revisan los conceptos teóricos acerca de reglas e instituciones fiscales, principalmente del FMI y de la OCDE, y las recomendaciones que estos organismos internacionales han hecho para la creación de una IFI con el fin de que las reglas fiscales aplicadas en México sean evaluadas y así fortalecer la estabilidad de las finanzas públicas.
2. Revisar las reglas e Instituciones Fiscales en el ámbito internacional.
Se presentan los países que han tenido un desempeño favorable mediante un consejo fiscal, así como diversas reglas establecidas en materia de balance presupuestario, gasto, deuda pública e ingresos, mediante los cuales se han logrado avances importantes en la disciplina presupuestaria.

3. **Mostrar los principales resultados de la regla fiscal aplicada en México.**
Se revisan los resultados de las reglas fiscales establecidas en la LFPRH y en su Reglamento, en materia de Balance Presupuestario y del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público con el propósito de definir la necesidad de establecer un consejo fiscal independiente que favorezca alcanzar la estabilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.
4. **Exponer las opiniones favorables y desfavorables de las Instituciones Fiscales Independientes en México.**
Se dan a conocer algunas de las opiniones de diferentes sectores a favor y en contra de crear un consejo fiscal en México. Para ello se revisaron notas periodísticas relevantes de economistas, políticos y académicos que emitieron sus opiniones respecto al tema.

Introducción

En el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se mandata que “El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio”. Algunos instrumentos o herramientas para lograr la estabilidad de las finanzas públicas que han sido empleados en diferentes países del orbe, son las reglas fiscales y las IFI o algunas variantes de éstas, como el consejo fiscal.

Considerando la relevancia del mandato constitucional y lo dispuesto tanto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) como en su Reglamento, además del Marco de Referencia de la Fiscalización Superior de la ASF, se incluyó en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2018, el estudio número 1721-GB “Reglas e Instituciones Fiscales”, que tiene por objetivo evaluar las reglas fiscales establecidas en la LFPRH y en su Reglamento, así como las instituciones fiscales existentes en México, en comparación con las mejores prácticas internacionales, a fin de plantear áreas con oportunidad de mejora para fortalecer las finanzas del país.

Cabe señalar que, en la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF realizó el estudio número 1788-GB denominado “Instituciones y Reglas Fiscales para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas” el cual ha sido considerado para la elaboración del presente documento, a fin de reforzar sus hallazgos e identificar elementos adicionales tendientes a mejorar el marco normativo actual y contribuir a lograr la sostenibilidad fiscal.

Antecedentes

Después de la Gran Recesión de 2008 y 2009, los gobiernos centraron su atención con mayor énfasis en las cuentas fiscales, debido a los crecientes déficit que ponían en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, por lo que fue necesario incrementar los ingresos y limitar el gasto para mantener la disciplina y el equilibrio presupuestario, con la finalidad de no aumentar el nivel de deuda pública.^{1/}

^{1/} Los marcos fiscales y de presupuesto de mediano plazo permiten a los gobiernos contar con una estimación sobre la dinámica de los ingresos y los gastos del sector público para planificar y evaluar en forma estratégica las alternativas de las acciones de política. El

Las medidas instrumentadas no consideraron el comportamiento del ciclo económico, ya que aumentaron el nivel del gasto público y disminuyeron los impuestos en la etapa alta del ciclo económico, lo que no genera ahorro y reduce el espacio fiscal, en tanto que en la parte baja, al no contar con recursos, la decisión era bajar el nivel de gasto público y aumentar impuestos, es decir, la posición fiscal fue procíclica.^{2/}

Por el contrario, la política contracíclica^{3/} aprovecha la parte alta del ciclo para generar ahorro y/o espacio fiscal que puede ser utilizado en la etapa recesiva para reducir los efectos negativos y mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Los gobiernos llevaron a cabo reformas legales para establecer reglas e instituciones fiscales que les garantizarían mantener la disciplina, el control presupuestario y la sostenibilidad de las finanzas y la deuda pública en el mediano y largo plazos. Se inició una etapa de visualizar el déficit público en función del ciclo económico, al buscar que la posición de sus políticas fiscales fuera contracíclica.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID),^{4/} indica que las reglas fiscales constituyen propósitos explícitos de las autoridades de mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal en el corto y largo plazos, que se establecen en el marco legal de la política presupuestaria. Las reglas pueden ser procedimentales o cuantitativas. Las primeras forman parte de un cuerpo normativo e institucional más amplio de políticas fiscales y presupuestarias que usualmente se contemplan en las leyes orgánicas de presupuesto.

Las segundas establecen una restricción o un límite numérico sobre un determinado agregado fiscal o presupuestario que debe cumplirse. Esta restricción suele ser un techo al nivel de endeudamiento o al gasto público, un límite al déficit fiscal, una meta específica de resultado o superávit fiscal, o simplemente la obligatoriedad de mantener el equilibrio presupuestario. Expresa el propósito explícito de las autoridades con una restricción específica, objetiva, cuantificable y observable sobre un agregado fiscal determinado, con rango de ley.

Las reglas fiscales deben estar compuestas principalmente por una meta cuantitativa; la definición del ámbito de competencia (nacional y subnacional); una cláusula de escape, así como un mecanismo que permita controlar y sancionar su incumplimiento.^{5/}

objetivo es cuantificar los costos y los ingresos en el sector público, en línea con las orientaciones de la política macroeconómica y el marco fiscal deseado, para mantener los equilibrios de las finanzas públicas y las metas fiscales. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo, Santiago de Chile, noviembre, 2010, p. 5.
http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/informe_alejandra_vega1.pdf.

^{2/} La política fiscal procíclica es la que reacciona en el mismo sentido que las fases del ciclo económico. Si es expansivo (se incrementa la producción, los ingresos y el empleo), entonces se aumenta el gasto y/o se reducen impuestos. Si es recesivo (se disminuye la producción, los ingresos y el empleo), se recorta el gasto y/o se elevan los impuestos. Alesina, Alberto and Tabellini, Guido, "Why is fiscal policy often procyclical?", Harvard University and IGER, First draft: March 2005, p. 1. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/alesinatabellini.pdf>; Frankel, Jeffrey A.; Vegh, Carlos A. and Vuletin, Guillermo, "On graduation from fiscal procyclicality, Journal of Development Economics", Elsevier, vol. 100(1), November, 2011, pp. 2-3. <http://www.nber.org/papers/w17619>.

^{3/} La política fiscal contracíclica es la que mantiene una reacción contraria al ciclo económico, porque es restrictiva en la parte alta del ciclo y expansiva en la parte baja, lo que implica disminuir (aumentar) el gasto del gobierno y/o aumentar (disminuir) impuestos en la etapa de auge (recesión) del ciclo económico. Kaminsky, G. et. al., "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", NBER Macroeconomics Annual 2004, Vol. 19. <http://www.nber.org/chapters/c6668.pdf>.

^{4/} BID, Las Instituciones Fiscales del Mañana. Serie Instituciones para la Gente, Washington, D.C., 2012, p. 8.

^{5/} Ibid., pp. 8-9.

Inicialmente las reglas fiscales tendieron a establecerse con el fin de reducir la discrecionalidad de las autoridades y las inconsistencias intertemporales de algunas decisiones presupuestarias. Ejemplos de esto son el incremento del gasto y del endeudamiento en períodos electorales, y el aumento del gasto ante las presiones sociales o sindicales que tienen lugar en determinadas circunstancias (por ejemplo, cuando se produce un aumento súbito en los ingresos públicos de los países exportadores de materias primas como el petróleo o el cobre).

A lo largo del tiempo, la necesidad de reducir la volatilidad macroeconómica ha ganado espacio al rol estabilizador de la política fiscal. Los beneficios e inconvenientes de cada tipo de regla fiscal surgen de evaluar su eficacia a la luz de tres objetivos: sostenibilidad, credibilidad y estabilidad.

Las ventajas y desventajas de las reglas fiscales de balance público, deuda, gastos e ingresos, consisten principalmente en lo siguiente:

DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE CADA TIPO DE REGLA FISCAL

Tipo de Regla	Definición	Ventaja	Desventaja
Balance	Incorpora un objetivo numérico para el balance fiscal, el balance estructural o el balance cíclicamente ajustado.	<ul style="list-style-type: none"> Vinculación directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas. No incentiva la disciplina fiscal en etapas de expansión. Sencillez en el caso del balance sin ajustar. 	<ul style="list-style-type: none"> Puede tener efectos procíclicos, aunque presenta una función estabilizadora cuando se define sobre el balance estructural o el balance cíclicamente ajustado. Presenta un alto riesgo de incumplimiento en episodios agudos de crisis. Incentiva la “contabilidad creativa”. Depende de variables que están fuera del control directo de los gobiernos. Sus métodos de cálculo son más complejos y debatibles. Dificultad para cuantificar el balance estructural o cíclicamente ajustado. Difícil de comunicar y controlar, para el caso del balance estructural o cíclicamente ajustado.
Deuda	Establece límites explícitos a la relación entre deuda y el Producto Interno Bruto (PIB).	<ul style="list-style-type: none"> Vinculación directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sencillez. 	<ul style="list-style-type: none"> Puede tener efectos procíclicos. Puede no ser creíble en episodios de fuerte crisis. Utilidad práctica limitada en el corto plazo por el rezago de las medidas de política para reflejarse en la deuda. Incentiva la “contabilidad creativa”. Depende de variables fuera del control directo de los gobiernos.
Gasto	Estipula límites sobre el gasto total, primario o corriente. Estos límites pueden ser en términos absolutos, en tasas de crecimiento o como porcentaje del PIB.	<ul style="list-style-type: none"> Sencillez. Es fácil de poner en funcionamiento. Representa una guía operativa clara. Se controla la fuente principal de sesgos deficitarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Si se define como porcentaje del PIB, puede volverse procíclica. Puede provocar cambios negativos en la composición del presupuesto. Incentiva la “contabilidad creativa”. Si la cobertura no es amplia, pierde efectividad. Su efectividad depende de la dinámica de los ingresos.
Ingresos	La regla establece techos o pisos para los ingresos en términos absolutos o como porcentaje del PIB.	<ul style="list-style-type: none"> Puede mejorar la política y la administración tributaria. Evita cargas tributarias excesivas. Restringe el uso corriente de ingresos extraordinarios. 	<ul style="list-style-type: none"> No está ligada a la sostenibilidad de las finanzas públicas ni tiene carácter anticíclico. En etapas expansivas puede inducir a un menor esfuerzo de la administración tributaria. Si la administración tributaria es débil, tiene poca efectividad.

FUENTE: BID, Barreix, Alberto y Corrales, Luis F., Reglas Fiscales Resilientes en América Latina, 2019.

Derivado de las crisis financieras ha sido insuficiente preservar una política fiscal responsable y sostenible. Por ello, se constituyeron las IFI con el propósito de fortalecer la calidad de las proyecciones, evaluar el desempeño fiscal, vigilar el cumplimiento de las reglas fiscales, así como el diseño de escenarios.

Las IFI (el consejo fiscal independiente es una de sus variantes) pueden ayudar en la formulación e implementación de políticas fiscales sólidas. Si bien, la IFI deja libre actuación sobre los objetivos de la política y los instrumentos en manos de representantes políticos y autoridades fiscales, puede contribuir a una mayor transparencia, requisito para la rendición de cuentas de la política fiscal, y así elevar el costo político de impulsar una política inadecuada.

El funcionamiento deseable de una IFI depende de la naturaleza de los problemas fiscales y del entorno político de cada país, considerando la configuración constitucional, la tradición jurídica y las costumbres de los poderes ejecutivo y legislativo sobre formulación de políticas. Una IFI puede complementar el papel desempeñado por las instituciones existentes y mejorar la efectividad de las reglas fiscales.

Las IFI básicamente se pueden clasificar en tres tipos:

- Agencias que proporcionan un análisis objetivo de los desarrollos fiscales actuales y el costo de las iniciativas presupuestarias.
- Organismos que producen proyecciones y previsiones independientes tanto de las variables presupuestarias como de las variables macroeconómicas relevantes.
- Instituciones que, además de las tareas anteriores, tienen el mandato de proporcionar evaluaciones normativas, incluida la conveniencia de la orientación de la política fiscal.

Algunos ejemplos de IFI que han logrado reconocimiento en el ámbito internacional, son los siguientes:

- En Chile, para fortalecer la implementación de la regla de balance estructural, la proyección de los insumos necesarios para estimar la tendencia del PIB y de los precios del cobre se delega a dos paneles de expertos independientes.
- En los Países Bajos, existe la Oficina de Análisis de Política Económica (CPB) que efectúa análisis detallados y proporciona los supuestos económicos para el presupuesto de gastos del gobierno central. También realiza investigaciones sobre una amplia gama de temas económicos y desempeña un papel clave en el desarrollo de la política presupuestaria contenida en los acuerdos entre los socios gubernamentales de la coalición.
- El Consejo de Política Fiscal de Suecia supervisa el cumplimiento del objetivo de superávit del 1.0% del PIB en promedio durante el ciclo económico y evalúa si la política fiscal es compatible con la sostenibilidad fiscal. También examina la transparencia del presupuesto y la calidad de las proyecciones.
- La Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (CBO, por sus siglas en inglés) asesora al Congreso en una variedad de temas fiscales, analiza el presupuesto de la administración basándose en sus propios supuestos, valora las nuevas propuestas legislativas y produce una gran cantidad y variedad de análisis e informes sobre política económica y fiscal.

Por otro lado, el crecimiento en el número de consejos fiscales a partir de la crisis financiera global de 2009, fue consecuencia del exceso de déficit presupuestario y endeudamiento público en las

economías avanzadas. En ese contexto, es necesaria una mayor transparencia y control sobre las finanzas y la deuda pública para mantener la confianza de los inversionistas y construir espacio fiscal para aplicar medidas contracíclicas mediante estímulos fiscales, subsidios al empleo e inclusive rescates financieros.

La tendencia internacional para implementar IFI con facultades y obligaciones, es para contribuir a mantener la disciplina fiscal, así como estabilizar las expectativas de los agentes económicos, particularmente en situaciones elevadas de inflación, deuda pública, tipo de cambio, tasas de interés, entre otras, a fin de conseguir la sostenibilidad a mediano y largo plazos.

La preocupación por la disciplina fiscal en la conducción de las finanzas públicas y su transparencia ha sido expuesta en diversos foros internacionales por el FMI. Esto en gran medida ha favorecido la credibilidad de los gobiernos, sus instituciones, así como la preservación de la democracia. Así, el FMI ha mostrado que la ausencia de disciplina fiscal conlleva graves consecuencias para las finanzas públicas, entre las que se destacan: el crecimiento del déficit y de la deuda; la falta de ahorro cuando la economía se encuentra en auge; y los gastos públicos ineficientes.^{6/}

En este contexto, dicho organismo internacional propone la implementación de un consejo fiscal independiente para evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales que refuerce la disciplina presupuestaria; evalúe la política fiscal; vigile su implementación; fomente una buena práctica de transparencia gubernamental y contribuya a una eficiencia del gasto.^{7/} En este sentido, el consejo promueve la sostenibilidad de las finanzas públicas complementando su actuar con proyecciones macroeconómicas y presupuestarias.

Ahora bien, de los resultados obtenidos por las IFI, se advierte la necesidad de incentivar legalmente una disciplina fiscal más efectiva, con una independencia operacional y presupuestaria, evaluar las previsiones presupuestarias, así como señalar funciones específicas. Todo ello deberá apoyarse con sus respectivos reportes, en aras de mejorar la información que permita un amplio debate público y legislativo, en el marco de la supervisión del cumplimiento de la normativa fiscal.^{8/}

Asimismo, el FMI considera que el mandato legal, las funciones y los modelos aplicados a las IFI reflejan las características específicas de cada país, tales como las capacidades humanas, técnicas y financieras disponibles, las relaciones con el sistema político y de gobierno, por lo que al reforzar la transparencia y originar una cultura de estabilidad, se pueden aumentar los costos reputacionales y electorales de las políticas fiscales irresponsables y el cumplimiento de las reglas y de la normativa fiscal.^{9/}

En el desarrollo de este estudio se profundizan los aspectos técnicos que contribuyen a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

^{6/} IMF, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, editores Marco Cangiano, Teresa Currestine y Michael Lazare, año 2013.

^{7/} Hemming, Richard and Joyce, Philip, "The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Responsibility", IMF, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, editors: Marco Cangiano, Teresa Currestine y Michael Lazare, 2013, p. 207.

^{8/} IMF, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, July, 2013.

^{9/} Ibid.

I. Aspectos técnicos sobre las Reglas e Instituciones Fiscales

I.1. Reglas Fiscales

Las reglas fiscales son mecanismos institucionales para apoyar la credibilidad y disciplina fiscal. Si bien la experiencia y los datos de las normas refieren principalmente a las economías avanzadas, hay un creciente interés por parte de los mercados emergentes y los países de bajos ingresos. Una regla debe ser creíble respecto de su capacidad para ayudar a lograr el ajuste requerido y colocar la deuda en un camino sostenible, pero también debe tener la flexibilidad adecuada para responder a los choques externos a los que se expone la economía nacional.

De acuerdo con el FMI,^{10/} a 2018 se han mantenido en 96 los países que aplican reglas fiscales.

En la década de los noventa, varios países presentaban un persistente y elevado déficit público, acumulación de deuda pública y política fiscal procíclica que vulneraron su sostenibilidad fiscal.^{11/} Esta situación propició que se establecieran reglas sobre los ingresos, los gastos, la deuda y el balance, para mantener la disciplina presupuestaria, la sostenibilidad de las finanzas y de la deuda pública.^{12/}

A medida que los países salieron de la crisis, el principal desafío para la política fiscal fue desarrollar estrategias creíbles. El fuerte aumento del déficit fiscal y la deuda pública en muchos países generó preocupación sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En diciembre de 2009, el FMI publicó un estudio denominado “Reglas fiscales: anclar las expectativas para las finanzas públicas sostenibles”^{13/} en el que indica que una de las funciones principales de las reglas fiscales es proporcionar sostenibilidad fiscal y presenta una agrupación a partir de este objetivo, que es la siguiente:

- *Las reglas de balance presupuestario*, que se pueden especificar como balance general, balance estructural o ajustado cíclicamente, y balance "durante el ciclo" pueden ayudar a garantizar que la relación deuda/PIB converja a un nivel finito.^{14/}
- *Las reglas de deuda* instituyen un límite u objetivo explícito para la deuda pública en porcentaje del PIB. Este tipo de regla es, por definición, la más efectiva en términos de asegurar la convergencia hacia un objetivo de deuda.
- *Las reglas de gasto* generalmente instauran límites permanentes en el gasto total, primario o actual en términos absolutos, tasas de crecimiento o en porcentaje del PIB. Como tales, estas

^{10/} Se reportaron 96 países que aplicaban reglas fiscales. FMI, Fiscal Rules Dataset, 2016.

^{11/} La sostenibilidad de las finanzas públicas o sostenibilidad fiscal consiste en que el gobierno tenga la capacidad de cubrir sus obligaciones financieras presentes y futuras, sin tener que elevar el endeudamiento a niveles de riesgo de insolvencia y aplicar medidas inviables de consolidación fiscal (aumento de impuestos y/o recortes al gasto), y sin demeritar el nivel de prosperidad de las próximas generaciones. Federal Department of Finance, 2012 Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances in Switzerland, January 2012, p. 10; BID, Vivir con Deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público, Informe 2007, p. 225; Blanchard, Olivier, et. al., “The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question”, OCDE, 1990, p. 11; Chalk, Nigel and Hemming, Richard, “Assessing fiscal sustainability in theory and practice”, IMF, Banca D’Italia, 2000, pp. 62-63.

^{12/} García Serrador, Agustín, “Teoría General sobre Reglas Fiscales”, QPE-Revista Electrónica, núm. 8, Sept-Dic, 2004. Disponible en: <http://www.uv.es/qpe/revista/num8/garcia8.pdf>. pp. 21-24.

^{13/} IMF, Fiscal Rules, Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, December, 2009.

^{14/} La convergencia de la relación deuda / PIB es el criterio apropiado para la solvencia fiscal porque garantiza que se cumpla la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno (si la tasa de interés de la deuda pública excede la tasa de crecimiento del PIB) y, en cualquier caso, porque el PIB representa el conjunto de recursos sobre los cuales el gobierno puede potencialmente tener reclamos para pagar la deuda.

reglas no están vinculadas directamente con el objetivo de sostenibilidad de la deuda, ya que no restringen el lado de los ingresos. Sin embargo, pueden proporcionar una herramienta operativa para desencadenar la consolidación fiscal requerida consistente con la sostenibilidad cuando están acompañadas por las reglas de la deuda o el balance presupuestario.

- *Las reglas de ingresos* crean techos o pisos en los ingresos y están dirigidas a aumentar la recaudación de ingresos o evitar una carga fiscal excesiva. No están directamente vinculadas con el control de la deuda pública ya que no limitan el gasto.

Estas reglas fiscales incorporadas dentro de marcos legales más fuertes, incluidas las leyes de responsabilidad fiscal, como la LFPRH, son más difíciles de revertir.^{15/}

La evidencia empírica indica que los países que han tenido éxito en la implementación de las reglas fiscales son aquellos que han combinado dos o más reglas fiscales. A principios de la década de 1990, los países tenían en promedio una y media reglas numéricas, y aumentaron a dos y media reglas para 2008. Estas reglas se acompañaron, particularmente en las economías avanzadas, por normas como límites de gasto y reglas de ingresos específicas.

Para que las reglas fiscales sean efectivas, se requiere de tres componentes principales:

- Un vínculo inequívoco y estable entre el objetivo numérico y el objetivo final, como es la sostenibilidad de la deuda pública.
- Flexibilidad suficiente para responder a los choques, de modo que la regla, al menos, no exacerbe su impacto macroeconómico adverso. Dependiendo de las circunstancias del país, podría ser necesaria la flexibilidad para lidiar con la producción, la inflación, la tasa de interés y la volatilidad del tipo de cambio y otros choques no anticipados (por ejemplo, desastres naturales). Sin embargo, es esencial distinguir entre choques temporales y persistentes.
- Un mecanismo institucional claro para darle seguimiento a las posibles desviaciones de los objetivos numéricos y tomar acciones correctivas: esto se puede lograr incorporando en la regla un mecanismo que ordene una corrección de las desviaciones pasadas en un marco de tiempo bien definido, elevando el costo de las desviaciones, con un procedimiento de ejecución claro y explícito.

La razón principal de las reglas fiscales es mantener la sostenibilidad fiscal y la credibilidad sobre la política macroeconómica, a partir de la observación de criterios objetivos e indicadores confiables y medibles, eliminando injerencias de orden político.^{16/}

El BID establece tres principios para proporcionar flexibilidad a la regla fiscal mediante una o varias cláusulas de escape, al hacer una excepción respecto de la meta establecida. De esta manera, propone definir lo siguiente:^{17/}

^{15/} La LFPRH es el resultado de un proceso legislativo, motivo por el cual su posible modificación requiere que se presente la iniciativa de reforma y se someta a la discusión del Congreso de la Unión. Esta ley y su reglamento regulan, entre otros aspectos, los balances presupuestario y primario, el Límite Máximo de Gasto Corriente Estructural (LMGCE) y el saldo de la deuda.

^{16/} Al respecto, consultar: ASF, Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Estudio Núm. 1788, Instituciones y Reglas Fiscales para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_1788_a.pdf

^{17/} BID, Op. cit., p. 20.

- a) Magnitud y naturaleza de los imprevistos o contingencias que provocarían la aplicación de la cláusula de escape.
- b) Duración del periodo de excepción en el cumplimiento de la regla.
- c) Cláusula de reversión de la desviación acumulada en el cumplimiento de la meta fiscal que se produce durante el periodo de la excepción.

Las instancias de gobierno (pertenecientes a los poderes Ejecutivo o Legislativo) que pueden activar su aplicación se deben establecerse en la cláusula de escape, así como quién realizará su monitoreo, con el fin de reforzar la credibilidad y transparencia de la regla fiscal. La existencia de una IFI, que active y procure el seguimiento a dichas cláusulas de escape, robustece la credibilidad de su aplicación.

I.2. Instituciones Fiscales Independientes

El establecimiento de las IFI como complemento de las reglas fiscales resulta necesario, debido a que estas últimas no son infalibles ni representan la solución de todos los problemas.^{18/}

El FMI recomienda la instauración de las IFI, debido a que:^{19/}

- Desarrollan la revisión independiente sobre el diseño de la política fiscal y la vigilancia de su implementación transparente para reforzar la disciplina fiscal.
- Generan una percepción positiva acerca del compromiso del gobierno con la disciplina fiscal y contribuyen a la eficiencia del gasto.

Entre las principales funciones que el FMI propone para las IFI, como el consejo fiscal,^{20/} se plantean las siguientes:^{21/}

- Órgano consultivo que revisa y comenta aspectos de la política fiscal como los pasivos no financiados y contingentes, la posición cíclica de la economía, el tamaño e impacto de los estabilizadores automáticos, el diseño y aplicación de las medidas discrecionales de impuestos y gastos, y el costo e impacto de las políticas.
- Órgano auditor para verificar que el gobierno proporcione información fiable sobre las finanzas públicas, su cobertura y cumplimiento de las normas contables y estadísticas internacionalmente aceptadas.

^{18/} Wyplosz, Charles, "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", publicado en *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, editado por Alberto Alesina y Francesco Giavazzi, publicado por el National Bureau of Economic Research, Universidad de Chicago, junio, 2013, p. 507.

^{19/} Hemming, Richard, Op. Cit., p. 207.

^{20/} El FMI señala una serie de funciones para que las IFI y el consejo fiscal alcancen sus objetivos: apoyo político; un marco fiscal apropiado; la definición de un mandato adecuado, mediante el establecimiento de reglas fiscales y la reforma del proceso presupuestario; un claro respaldo legal, describir su papel y responsabilidades y especificar la relación entre la Legislatura, el Ejecutivo y el consejo fiscal; una ubicación correcta, por ejemplo, el CBO es una oficina legislativa, formalmente independiente del Ejecutivo y de la Legislatura con carácter no partidario; personal técnicamente calificado y competente, y debe trabajar con transparencia en sus informes públicos.

El FMI definió al consejo fiscal como: "Una agencia permanente con un mandato estatutario o ejecutivo para evaluar pública e independientemente de la influencia partidaria las políticas fiscales, los planes y el desempeño del gobierno respecto de los objetivos macroeconómicos y la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica a corto y mediano plazos."

^{21/} Hemming, Richard, Op. Cit., pp. 208 y 209.

- Analizar y explicar si los planes fiscales pueden alcanzar sus objetivos y si las desviaciones entre los planes y el desempeño ponen atención en el riesgo inherente a los errores de las proyecciones macroeconómicas fiscales y sobre el costo de nuevos programas.

La OCDE proporciona una definición de consejo fiscal o IFI como: “Organismos independientes financiados con fondos públicos bajo la autoridad legal del Poder Ejecutivo o Legislativo que proporciona la supervisión, análisis y asesoramiento imparcial sobre la política fiscal y su desenvolvimiento.”^{22/}

Las responsabilidades de los consejos fiscales incluyen opiniones imparciales para evaluar las previsiones de gasto e ingreso del gobierno que se basan en pronósticos sobre el crecimiento del PIB, la inflación, los tipos de interés y de cambio.^{23/} El FMI, la OCDE y la Comisión Europea han recomendado el establecimiento de consejos fiscales.^{24/}

Las IFI pueden tener enfoques alejados de la compleja e incierta realidad y también son inconsistentes en el tiempo y ante hechos imprevistos. Las reglas pueden ser flexibles cuando sea necesario sin perder su credibilidad si una IFI revisa, monitorea y evalúa la reversión de tales desviaciones, por lo que es conveniente la integración complementaria de las reglas fiscales con las IFI.^{25/}

El consejo fiscal puede revisar y comentar aspectos de la política fiscal, de acuerdo con el FMI, tales como:^{26/}

1. Los objetivos de mediano plazo de la política fiscal del gobierno, los cuales podrían ser específicos en el caso de la deuda, el déficit y la sostenibilidad.
2. Pasivos no financiados y contingentes, otras fuentes de riesgos fiscales, que determinan la necesidad de espacio fiscal.
3. Si los objetivos fiscales de corto y mediano plazos son apropiados.
4. La fluctuación cíclica de la economía y otros temas que podrían justificar una respuesta de la política fiscal.
5. El tamaño e impacto de los estabilizadores automáticos, el diseño y calendario de las medidas discrecionales de impuestos y gastos.
6. El costo, así como el impacto de las políticas propuestas, a fin de establecer un control sobre los que proponen políticas y que exageran los beneficios y subestiman los costos.
7. Otros aspectos de la política fiscal relacionados con el mandato del consejo fiscal.

De acuerdo con el BID, una regla fiscal, aunque se encuentre establecida a nivel legal o constitucional y tenga un buen diseño, requiere una evaluación constante para su correcto funcionamiento.

^{22/} CEFPI, Institutos Fiscales Independientes en el mundo y su influencia en la toma de decisiones y política fiscal, México, 2018.

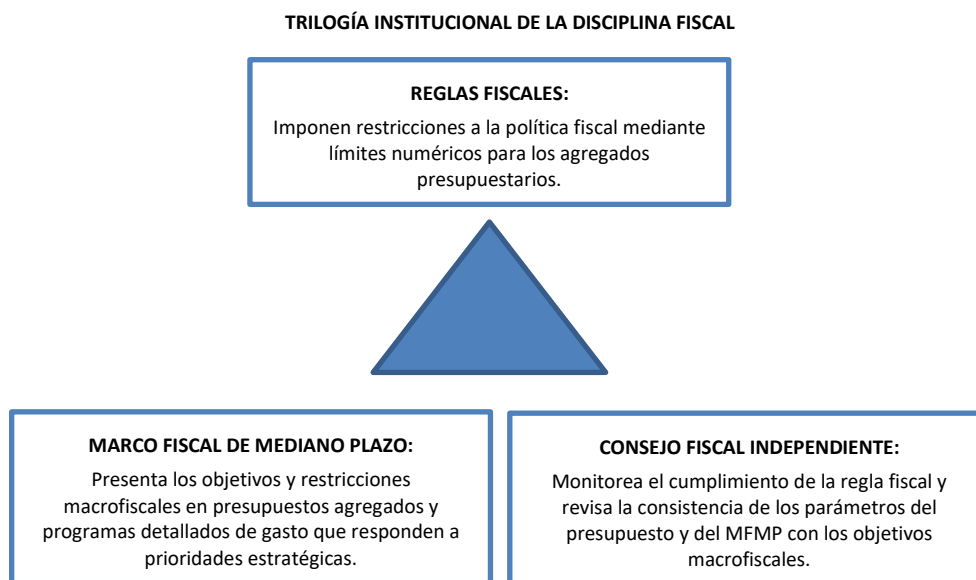
^{23/} Wyplosz, Charles, Op. cit., pp. 508-509.

^{24/} Ibid., p. 508.

^{25/} Ibid., p. 509.

^{26/} Hemming, Richard, Op. cit., pp. 208 y 209.

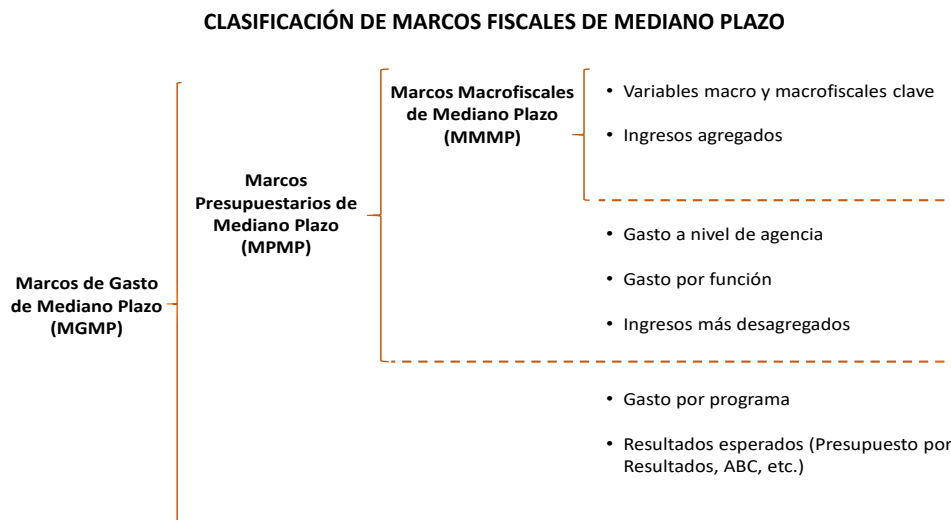
Para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas, el BID recomienda utilizar la “trilogía institucional de la disciplina fiscal”, lo que significa complementar la regla fiscal con un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y un Consejo Fiscal Independiente.



FUENTE: Barreix, Alberto y Corrales, Luis F., Reglas Fiscales Resilientes en América Latina, BID, 2019, p. 56.

El MFMP fortalece la consistencia temporal de la política fiscal con un marco plurianual y con los objetivos de asegurar la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macrofiscal, la asignación estratégica de recursos y la gestión operativa eficiente, lo cual implica que el gasto público se vea limitado por la disponibilidad de recursos y que la asignación de presupuesto responda a prioridades estratégicas.

Los MFMP pueden dividirse con base en el nivel de detalle que alcancen, como se muestra en el esquema siguiente:



FUENTE: Barreix, Alberto y Corrales, Luis F., Reglas Fiscales Resilientes en América Latina, BID, 2019, p. 51.

Los MMMP son el primer nivel y contienen el análisis de sostenibilidad de deuda, proyecciones de variables macroeconómicas y fiscales de mediano plazo, así como estrategias macrofiscales de las autoridades hacendarias, las cuales determinan los objetivos de deuda, déficit y gasto de mediano plazo y estimaciones como el PIB potencial.^{27/}

El BID señala que las estimaciones y proyecciones deben estar sujetos al escrutinio de un ente fiscalizador, como una oficina de contraloría autónoma, un consejo fiscal u otro ente consultivo similar. En el segundo nivel se encuentran los MPMP que consideran, además del MMMP, a las proyecciones de gasto en su clasificación administrativa y funcional. Con ello se tendría un instrumento que permita una trayectoria de gasto que sea consistente con los objetivos de disciplina fiscal y acciones que se llevan a cabo en un plazo mayor a un año.

Por último, en el nivel más amplio está el MGMP, donde se incluyen elementos presupuestarios en materia de programas y resultados esperados, el cual debe contar con herramientas desarrolladas como el Presupuesto Plurianual y metodologías excepcionales, como la de Presupuesto Base Cero, además de contar con indicadores de desempeño, mediciones de impacto de las políticas que se están financiando y análisis costo beneficio.

Entre los beneficios de implementar el MFMP se encuentran los siguientes:^{28/}

- Introducen realismo presupuestario.
- Dirigen el gasto hacia metas y estrategias sectoriales de mediano plazo.
- Empoderan las agencias de gasto.
- Destinan a los presupuestos asignaciones para varios años (Presupuesto Plurianual).
- Relacionan los presupuestos con los resultados.
- Generan mayor transparencia fiscal y rendición de cuentas.

Asimismo, se deben considerar algunos requerimientos y aspectos clave para su implementación como los siguientes:

Requerimientos	Implementación
<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso con un nuevo enfoque de presupuestación. • Adaptabilidad organizacional y técnica. • Políticas macrofiscales e instituciones que guíen y monitoreen las acciones tomadas dentro del propio marco. • Sistemas presupuestarios y reformas apropiadas de gestión financiera pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el tamaño de cada presupuesto. • Asegurar que los planes sectoriales utilicen supuestos comunes. • Definir el nivel de gobierno que cubrirá. • La evidencia muestra que estos marcos abarcan entre tres y cuatro años. El tercer año se revisa en función de los cambios del entorno macroeconómico o la inclusión y eliminación de programas por la adopción de políticas públicas.

FUENTE: Barreix, Alberto y Corrales, Luis F., Reglas Fiscales Resilientes en América Latina, BID, 2019.

^{27/} El PIB Potencial es un concepto teórico no observable, que no se mide directamente pero se puede calcular, y corresponde a un nivel estimado o supuesto de crecimiento máximo que la economía podría alcanzar y mantener a mediano plazo sin generar presiones inflacionarias. Heath, Jonathan, Lo que indican los indicadores, cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México, 2012, p. 77. Se sugiere consultar el Estudio núm. 1213 denominado: Producto Interno Bruto Potencial, realizado por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2013. Ver:

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1213_a.pdf

^{28/} World Bank, Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. Washington, D.C., 2013.

El MFMP al extender el horizonte de planificación hacendaria más allá del corto plazo funciona como ancla para que los gobiernos se comprometan con las metas fiscales, apoyando así los objetivos presupuestarios, lo que describe el vínculo con las reglas fiscales.

De acuerdo con el Banco Mundial, el MFMP puede ser visto como un mecanismo para realizar una consolidación fiscal únicamente cuando existen sistemas de presupuestación que la apoyen, cuando no es así, su éxito se puede reducir.

En el caso de México, se cuenta con la regla fiscal de balance presupuestario, asociada con una restricción en el LMGCE y una meta de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) determinada por la capacidad de financiamiento del Sector Público Federal (SPF), la cual será congruente si mantiene una relación SHRFSP/PIB constante o decreciente en el mediano plazo, cuya finalidad es que la deuda pública no crezca.

En este sentido, existe una vinculación de la regla fiscal con el marco fiscal de mediano plazo; sin embargo, no se cuenta con una IFI que revise las estimaciones y proyecciones macroeconómicas, las metas de finanzas públicas, evalúe los resultados de la política fiscal, supervise el cumplimiento de la regla fiscal, la sostenibilidad de las finanzas públicas, el desempeño fiscal, así como la transparencia de los hallazgos.

La OCDE ha referido que el CEFP de la Cámara de Diputados no se puede considerar como una IFI,^{29/} debido a que dicha instancia carece de las atribuciones legales, por lo que actualmente no realiza evaluación del cumplimiento de la regla fiscal, actividades asociadas con la evaluación de la política fiscal, estimaciones y proyecciones macroeconómicas y fiscales, y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, además no puede emitir recomendaciones o sugerencias, ni dar a conocer los hallazgos.^{30/}

I.3. Política Fiscal Expansiva vs Contractiva

Existen dos posturas para la política fiscal, una expansiva y otra contractiva. Cuando la postura es expansiva implica un aumento del gasto público y una disminución de los impuestos, esto genera un déficit fiscal que estimula la demanda agregada. Por contraparte, cuando la postura es restrictiva se aumentan los impuestos y se disminuye el gasto, mejorando el balance presupuestario por la presencia de un menor déficit fiscal o incluso por la obtención de un superávit.^{31/}

Para evitar la presencia de una política fiscal procíclica, se puede aplicar la regla de Balance Público Estructural (BE)^{32/} la cual es básica en la consecución de la disciplina y sostenibilidad fiscal. La regla de

^{29/} OECD, Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>.

^{30/} México Evalúa, Un plan maestro para el Consejo Fiscal, 2019.

^{31/} ASF, Op. Cit. (Se refiere a la obra citada en la nota 16.)

^{32/} El balance presupuestario efectivo ($B = Bs + Bc$) se descompone en su parte estructural (Bs) y cíclica (Bc). El Balance Estructural ($Bs = Ts - Gs$) se define como la diferencia de ingresos estructurales (Ts) y gastos estructurales (Gs), elimina la parte cíclica del balance efectivo. El Balance Estructural es un balance ajustado cíclicamente y adicionalmente se suprimen los factores que impactan en el ingreso por una vez o temporalmente. En la práctica, esto se traduce en ahorros financieros en tiempos de bonanza en los que se reciben ingresos que son transitorios, para gastarlos cuando se enfrentan fluctuaciones que hacen caer los ingresos o aumentan las necesidades de gasto. Hagemann, Robert, "The Structural Budget Balance, The IMF's Methodology", IMF, July, 1999, pp. 5-8. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf/>. Al respecto, consultar: ASF, Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Estudio núm. 1639 Balance Estructural del Sector Público Presupuestario Federal. Disponible en:

BE parte del balance presupuestario teórico de una economía que estuviera en su nivel de producción potencial, también conocido como PIB potencial, y que los precios de las materias primas estuvieran en su nivel de mediano plazo, esto llevaría a la generación de ahorros en la etapa alta del ciclo económico y desahorros en la etapa baja, empleando para ello una política fiscal contracíclica.^{33/}

Para implementar una regla de equilibrio estructural el FMI define tres elementos principales:

- Primero, un objetivo bien definido de equilibrio estructural, este es el equilibrio que conduciría a un nivel de deuda sostenible. El objetivo debe tener en cuenta el aumento esperado en el gasto debido a factores demográficos y otros, así como el crecimiento proyectado. Por ejemplo, los objetivos de superávit estructural pueden explicar explícitamente el impacto del aumento del gasto relacionado con la edad.
- En segundo lugar, una estimación de la brecha de salida. Esto se puede hacer usando un procedimiento estadístico simple. Si bien las estimaciones pueden estar sujetas a revisiones ex post, en la mayoría de los países se computa regularmente cierta medida de la brecha del producto y es un elemento esencial en la macropolítica en general.
- En tercer lugar, estimaciones de elasticidades ingresos y gastos. Estos pueden basarse en un análisis de la relación pasada entre el presupuesto y la brecha del producto, teniendo en cuenta los factores que pueden conducir a cambios en las elasticidades (por ejemplo, cambios en la política fiscal o reformas de gastos).

La disciplina y la transparencia fiscal en la conducción de las finanzas públicas es favorable para la credibilidad de las instituciones y la vida democrática de un país, como lo señala el FMI. Para reducir la discrecionalidad en la política fiscal en las decisiones presupuestarias las reglas fiscales contribuyen a controlar el gasto y el endeudamiento.

II. Instituciones y Reglas Fiscales en el Ámbito Internacional

Con el propósito de identificar las reglas e instituciones fiscales en los países que han tenido un desempeño favorable, a continuación se indican algunos ejemplos y sus principales funciones:

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1639_a.pdf

^{33/} Para mayor detalle sobre los principales resultados de la regla fiscal aplicada en México tales como balances presupuestario y primario, LMGCE, PIB potencial, precio de la mezcla mexicana del petróleo; fondos de estabilización y ahorro de largo plazo; coberturas petroleras y SHRFSP consultar: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, Estudio núm. 1720-GB, Posición Fiscal, sus Riesgos y Proyecciones a Mediano Plazo.

NOMBRE, INICIO DE ACTIVIDAD Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS FISCALES POR PAÍS SELECCIONADO

País	Nombre	Inicio de actividad (año)	Funciones			
			Análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo	Previsiones macroeconómicas y fiscales	Seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales	Apoyo a la legislatura en el análisis de presupuesto
Australia	Parliamentary Budget Office	2012	●			●
Austria	Fiscal Advisory Council	1970	●	➤	●	
Bahamas	Consejo de la Responsabilidad Fiscal	2018	●	●	●	
Bélgica	Federal Planning Bureau	1989	●		●	
Canadá	Parliamentary Budget Office	2008	●	✓		●
Dinamarca	Danish Economic Council	1962	●	✓	●	
Eslovaquia	Council for Budget Responsibility	2011	●		●	
España	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	2014	●	■	●	
Estados Unidos	Congressional Budget Office	1974	●	✓		●
Finlandia	National Audit Office of Finland	2013	●	➤	●	
Francia	High Council of Public Finance	2013		➤	●	
Irlanda	Irish Fiscal Advisory Council	2011		➤	●	
Italia	Parliamentary Budget Office	2014	●	➤	●	●
Países Bajos	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945	●	●		●
Portugal	Portuguese Public Finance Council	2012	●	➤	●	
Reino Unido	Office for Budget Responsibility	2010	●	●	●	
Suecia	Swedish Fiscal Policy Council	2007	●	➤	●	
Chile	Consejo Fiscal Asesor	2014	●	●	●	●
Colombia	Comité Consultivo para la Regla Fiscal	2012	●	●	●	
Paraguay	Consejo Fiscal Asesor	2016	●	●	●	●
Perú	Consejo Fiscal	2015	●	●		●
México	Unidad de Estudios de Finanzas Públicas	1998	●	●	●	●

FUENTE: Barreix, Alberto y Corrales, Luis F., Reglas Fiscales Resilientes en América Latina, BID, 2019.

- Evalúa proyecciones, supuestos y metodología;
- Solo evalúa proyecciones
- ✓ Evalúa proyecciones, supuestos y metodología, y prepara escenarios alternativos.

En la mayoría de los países en los que se revisan las reglas e instituciones fiscales, se destaca que tienen reglas de carácter cuantitativo que se han adaptado a las circunstancias y las instituciones o consejos fiscales realizan funciones de asesoría, auditoría, pronósticos y cálculo de costos, así como análisis independientes de los resultados del desempeño fiscal de carácter no partidista y neutral, sobre el ciclo presupuestario y la respuesta de la política fiscal, entre otros.^{34/}

En Austria, el déficit estructural a nivel federal mediante el Pacto de Estabilidad Austríaco con los estados federales y concluido en mayo de 2012, agregó un límite de déficit estructural de 0.1% del PIB para todos los estados y municipios, por lo que el límite de déficit estructural para el gobierno general es del 0.45% del PIB.

La regla de Balance Presupuestario Estructural de Bélgica, establecida en un acuerdo de coalición, requiere que el saldo estructural anual del gobierno general respete un límite inferior del déficit estructural del 0.5% del PIB. Este límite puede extenderse al 1.0% del PIB si la relación deuda/PIB es significativamente inferior al 60.0% y los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo son bajos.

Irlanda está sujeta al brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea a partir de 2016, tiene un compromiso por parte del gobierno de observar el techo del déficit estructural en 0.5% del PIB, y la regla de reducción de la deuda en un 20.0% cada año.

Uno de los consejos fiscales de mayor antigüedad es la CPB de los Países Bajos, en donde existe una regla de Gasto que fija límites máximos en términos reales para el gasto total y sectorial. También cuenta con una regla de Ingreso que tuvo algunos cambios a partir de 2011, como adoptar un margen para el déficit del gobierno general del 1.0% del PIB e implantar una fórmula extraordinaria en los ingresos para reducir la deuda.

Para Reino Unido, la regla de Balance Presupuestario busca lograr el equilibrio ajustado en función del ciclo al final del periodo de previsión quinquenal. Si el crecimiento cae por debajo del 1.0%, se permite que el gobierno tenga déficit hasta que las condiciones retornen al superávit presupuestario. Lo anterior se complementa con el objetivo de reducir la relación entre la deuda neta y el PIB.

En 2006, el gobierno de Canadá abandonó la regla de balance presupuestario con los objetivos de reducir la deuda pública, la eliminación de la deuda neta del gobierno general y la deuda federal.

Colombia tiene la Regla de Balance Presupuestario Estructural, la cual estableció un camino para la consolidación fiscal que redujo el déficit estructural del gobierno central a 2.3% del PIB en 2014 y fijó un techo para el déficit de 1.0% efectivo en 2022. Permite la expansión fiscal cuando la tasa esperada de crecimiento del PIB es de al menos 2 puntos porcentuales inferior a la tasa de crecimiento a largo plazo (admite una política fiscal contracíclica en casos de emergencia y/o grandes shocks macro). Hay una cláusula de escape que menciona que en caso de acontecimientos extraordinarios que amenacen la estabilidad macroeconómica del país, la aplicación de la norma fiscal puede ser suspendida temporalmente, sujeta a la opinión favorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Por otra parte, se creó un fondo soberano de riqueza para ahorrar ingresos extraordinarios de los recursos

^{34/} FMI, Public Financial Management and Its Emerging Architecture, capítulo 6, editores: Cangiano, Marco; Curristine, Teresa y Lazare, Michael, año 2013. FMI, Fiscal Rules Dataset, 2016.

naturales. También existe una comisión consultiva independiente para ayudar a poner en práctica la regla y evaluar su aplicación. La Regla de Gasto se limita el crecimiento del gasto corriente en el gobierno central.^{35/}

Chile

Cuenta con la Regla de Balance Presupuestario Estructural con arreglo a la regla del equilibrio estructural, los gastos del gobierno se presupuestan ex ante en consonancia con los ingresos estructurales, que son los ingresos que se lograrían si.^{36/}

- la economía funciona a pleno rendimiento, y
- los precios del cobre y del molibdeno se encuentran en sus niveles de largo plazo.

Desde 2001-2007 se definió un objetivo constante para el saldo estructural (superávit del 1.0% del PIB); en 2008 se especificó un nuevo objetivo constante (superávit del 0.5% del PIB) y de equilibrio a partir de 2009 por los efectos de la crisis financiera global.

En 2009, si bien el objetivo era un equilibrio estructural, se utilizó una cláusula de escape de facto para dar cabida a medidas contracíclicas.

A partir del presupuesto de 2015, el gobierno ya no ajusta los ingresos basados en los precios a largo plazo del molibdeno.^{37/}

En julio de 2002 el Ministerio de Hacienda realizó una revisión de metodologías con el objeto de calcular el PIB tendencial. En agosto del mismo año creó el Comité Consultivo del PIB Tendencial, un grupo de expertos externos que entrega proyecciones a cinco años de los insumos para la estimación de dicho PIB.

En 2003 se creó el Consejo Fiscal Asesor, que se integra por 5 miembros expertos en temas fiscales y presupuestarios, designados por el Ministro de Hacienda. Además, existen los Comités del PIB Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre. Estos comités son designados por el Ministro de Hacienda de turno, y reúnen entre 15 y 20 expertos cada uno.

En 2017 se creó un registro público de expertos, donde pueden inscribirse las personas interesadas en formar parte de éstos; posteriormente, a partir de este registro, el Ministro de Hacienda designa a los miembros de los comités.

Estados Unidos de América

La Oficina del Presupuesto del Congreso analiza el proyecto del Ejecutivo, con base en sus propios escenarios y pronósticos, considera alternativas para la política fiscal, produce estudios e informes especializados, tiene reputación sobre la calidad de su trabajo e independencia política.

El Congreso promulgó límites de gastos discrecionales en la Regla de Gasto. En 2013 entraron en vigor cortes adicionales de gastos en defensa y en los programas nacionales, se excluyeron seguridad social, gastos en salud y otros programas. Con un acuerdo de presupuesto bipartidista se reemplazaron

^{35/} CONFIS, en la dirección electrónica del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Colombia:

<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda>.

^{36/} Consejo Fiscal Asesor de Chile, en la dirección electrónica: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-21995.html>.

^{37/} El molibdeno es un metal esencial desde el punto de vista biológico y se utiliza sobre todo en aceros aleados.

parcialmente los recortes para los años fiscales 2014 y 2015 con pequeños ahorros obligatorios y nuevos ingresos de medidas no tributarias. La Ley Bipartidaria de 2015 anuló las reducciones discrecionales para 2016 y 2017 y estableció nuevos límites para esos años.

El *Budget Control Act* (BCA) fue convertido en Ley en 2011, incluyó mecanismos de control presupuestario y estableció límites estatutarios sobre el gasto discrecional para los años fiscales 2012 a 2021.

El BCA tiene tres principales componentes que actualmente afectan el presupuesto anual. El primer componente impone límites estatutarios sobre el gasto discrecional de defensa y no defensa. El segundo componente requiere de reducciones anuales a los límites iniciales de gastos discrecionales, mientras que el tercer componente, son las reducciones obligatorias automáticas anuales en los gastos.

La legislación se realizó para hacer cambios a los límites de gasto o para reforzar procedimientos incluidos en el BCA de 2012 a 2021.

A lo largo del periodo ha habido cambios en esta Ley, que han modificado los límites en el gasto presupuestario. El más reciente fue el *Bipartisan Budget Act* de 2019 que incrementó los límites de gastos discrecionales de 2020 a 2021.

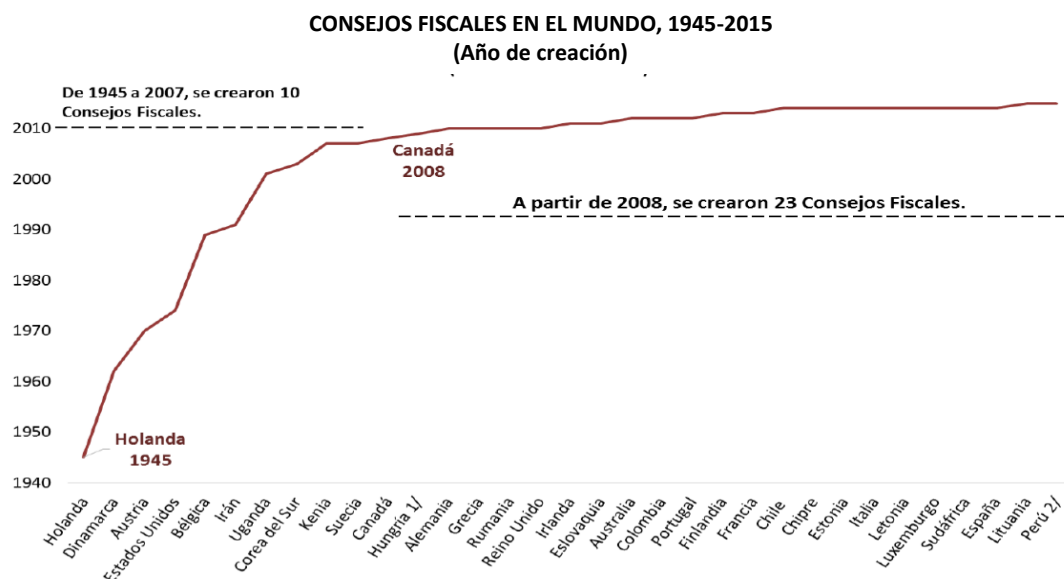
Australia

Desde 1998 existen las reglas de Balance Presupuestario, de Ingreso y de Deuda. El marco de la política fiscal se formalizó en la Carta de Ley de Honestidad Presupuestaria, con esta ley la estrategia fiscal del gobierno se basa en principios de buena gestión fiscal y facilita el escrutinio público de la política fiscal y el desempeño. Los elementos clave de la estrategia fiscal son lograr superávits presupuestarios a mediano plazo; mantener en promedio la tributación como porcentaje del PIB por debajo del nivel de 2007-2008, y mejorar el valor financiero neto del gobierno a mediano plazo.

A partir de 2009 con la Regla de Gasto se restringe el crecimiento real del gasto al 2.0% al año, hasta que el superávit sea por lo menos 1.0% del PIB.

Transparencia fiscal

La razón principal de conformar un órgano autónomo con la naturaleza de un consejo fiscal tiende a fomentar y preservar una de las mayores demandas por las sociedades actuales, esto es, la transparencia, el control sobre el gasto público y la deuda pública, acorde con la siguiente gráfica elaborada por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del FMI:



FUENTE: Elaborado por el CEFP “Institutos Fiscales Independientes en el mundo y su influencia en la toma de decisiones de política fiscal”, 2018, p. 10.

1/ El Consejo Fiscal perdió fortaleza en 2010.

2/ El Consejo Fiscal se encuentra desarrollándose.

La relevancia del estudio del FMI radica entre otras cosas, en fomentar la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, toda vez que, esta exigencia tiene como finalidad restaurar la confianza de los ciudadanos y de los inversionistas en los países que padecieron un manejo fiscal poco responsable de las finanzas públicas.

Cabe precisar que la transparencia es definida como la exhaustividad, claridad, confiabilidad y oportunidad de los informes públicos sobre las finanzas públicas.^{38/}

Así, el FMI sostiene tres principios que los Estados deberán considerar para futuras reformas de nuevas reglas fiscales:^{39/}

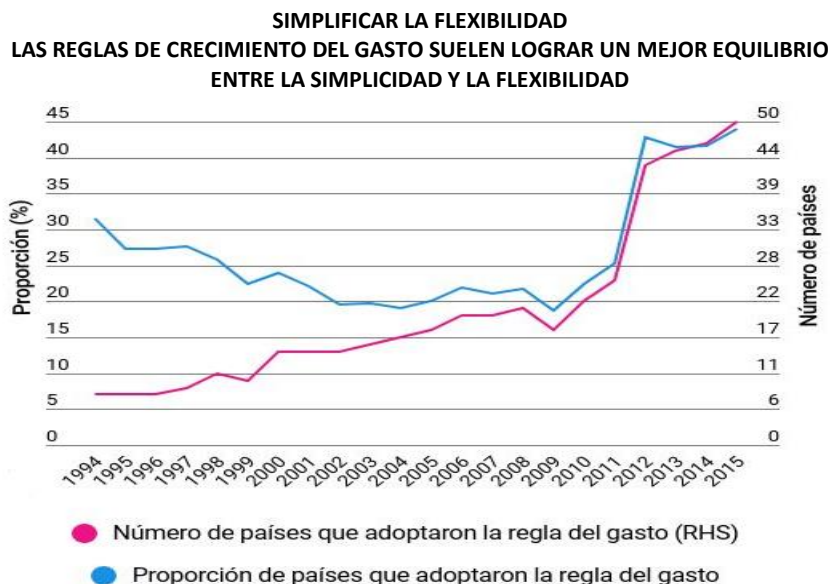
- Asegurar que el paquete de reglas sea coherente, riguroso y que garantice la sostenibilidad de la deuda para marcar el curso de la política fiscal a mediano plazo, esto es, como un grupo de reglas operativas que rijan las decisiones del presupuesto anual, tales como una regla de gasto o una regla de equilibrio presupuestario.
- Crear incentivos para un mejor cumplimiento de las reglas, a través de la función de los consejos fiscales que vigilan y exponen públicamente posibles malversaciones de fondos públicos.

^{38/} Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó, and Catherine Pattillo, Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability, pp. 24 y 25. Información disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

^{39/} FMI, Diálogo a fondo, “Reglas fiscales: Más fáciles de aceptar y más difíciles de eludir”, Información disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=9089>.

- Prever una flexibilidad adecuada sin sacrificar demasiado la simplicidad, como las reglas de gasto pueden ofrecer un mejor equilibrio.

Con el fin de mejorar la claridad del tercer principio referido por el FMI,^{40/} se presenta la siguiente gráfica:



FUENTE: FMI, Diálogo a fondo, "Reglas fiscales: Más fáciles de aceptar y más difíciles de eludir", información disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=9089>.

El FMI recomienda implementar márgenes para incrementar la transparencia de las disposiciones destinadas a hacer que las reglas sean flexibles y resistentes a circunstancias cambiantes, ya que éstas ponen en riesgo la estabilidad financiera de los países.^{41/}

Este organismo internacional también resalta que cuando un gobierno muestra compromiso con una buena gestión de las finanzas públicas, las reglas fiscales pueden crear espacio en el presupuesto para financiar políticas que estimulen el crecimiento, fortalezcan a la economía frente a shocks adversos, y reduzcan la excesiva desigualdad de la distribución del ingreso.^{42/}

Asimismo, la OCDE destaca la diversidad de las IFI,^{43/} en términos del grado de independencia y tipo del mandato, funciones, el personal y el presupuesto. El principio común es actuar para mejorar la disciplina fiscal y promover mayor transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.

^{40/} Información disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=9089>.

^{41/} Escolano, Julio, Marco de Responsabilidad Fiscal, San Salvador, 15 de mayo de 2015, p. 13, enfatiza la necesidad de incrementar la transparencia y legitimidad. Información disponible en: <https://www.bcr.gov.sv/bcrsite/uploaded/content/category/414256219.pdf>.

^{42/} Información disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=9089>.

^{43/} ASF, Op. cit., p. 7. (Se refiere a la obra citada en la nota 16.)

Ahora bien, la SHCP asumió el compromiso de compilar de manera mensual doce indicadores de ingreso, gasto y financiamiento público para permitir un seguimiento más puntual de la trayectoria observada y esperada de las finanzas públicas en los años subsecuentes.^{44/}

En este contexto, la responsabilidad de las autoridades competentes en transparentar las finanzas públicas puede encontrar ciertas contravenciones en las facultades otorgadas por el propio ordenamiento jurídico, como ha sucedido en el país, entre un Órgano Legislativo Estatal y la Entidad de Fiscalización Superior Estatal.

Por lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha enfatizado mediante la jurisprudencia P./J. 19/2004, por la cual se pronunció sobre el alcance del informe técnico rendido por la Entidad de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas, no obliga por sí mismo a la legislatura a aprobar o rechazarla en sus términos, pero tampoco la exime de acatar el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la CPEUM, en el sentido de que los actos que emita en ejercicio de esa facultad se ajusten al marco constitucional y legal estatal que regula la revisión, valorando para ello las actuaciones del órgano de fiscalización y determinando, motivadamente, la aprobación o no de la Cuenta Pública.

La razón que sostiene la SCJN en este asunto, responde a sostener que la sujeción al principio de legalidad del acto de aprobación de la cuenta pública, aleja la posibilidad de que una decisión de carácter eminentemente técnico se torne en una decisión política guiada por la afinidad política del Ayuntamiento auditado y de la mayoría de la Legislatura Local, o en una cuestión sujeta a negociación política, vicios que afectan la credibilidad de la actividad estatal y que pueden poner en riesgo la gobernabilidad.

Pero lo más relevante de esta interpretación legal que realiza el máximo tribunal de nuestro país, es que una actividad técnica como las reglas fiscales tiene como finalidad revelar el estado de dichas finanzas, y con ello, asegurar la transparencia en la utilización de los recursos públicos municipales en los planes y programas aprobados.^{45/}

III. Principales Resultados de la Regla Fiscal Aplicada en México

La LFPRH y su Reglamento han mantenido avances respecto de la disciplina presupuestaria y la responsabilidad hacendaria, así como en ajustes de algunas variables asociadas con el ciclo económico y el petrolero.

De conformidad con lo indicado por la SHCP en los CGPE de 2014, la regla fiscal vigente a partir de 2015 funciona de la manera siguiente:

(1) cuando el PIB se encuentra cerca de su nivel de tendencia, la regla funciona con un objetivo de balance cero, como hasta ahora; (2) cuando el PIB crece por debajo de su tendencia la regla también funcionaría como hasta ahora, permitiendo un déficit por debajo del objetivo de balance

^{44/} La información fue obtenida de la página disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126999/RFSP_160822.pdf.

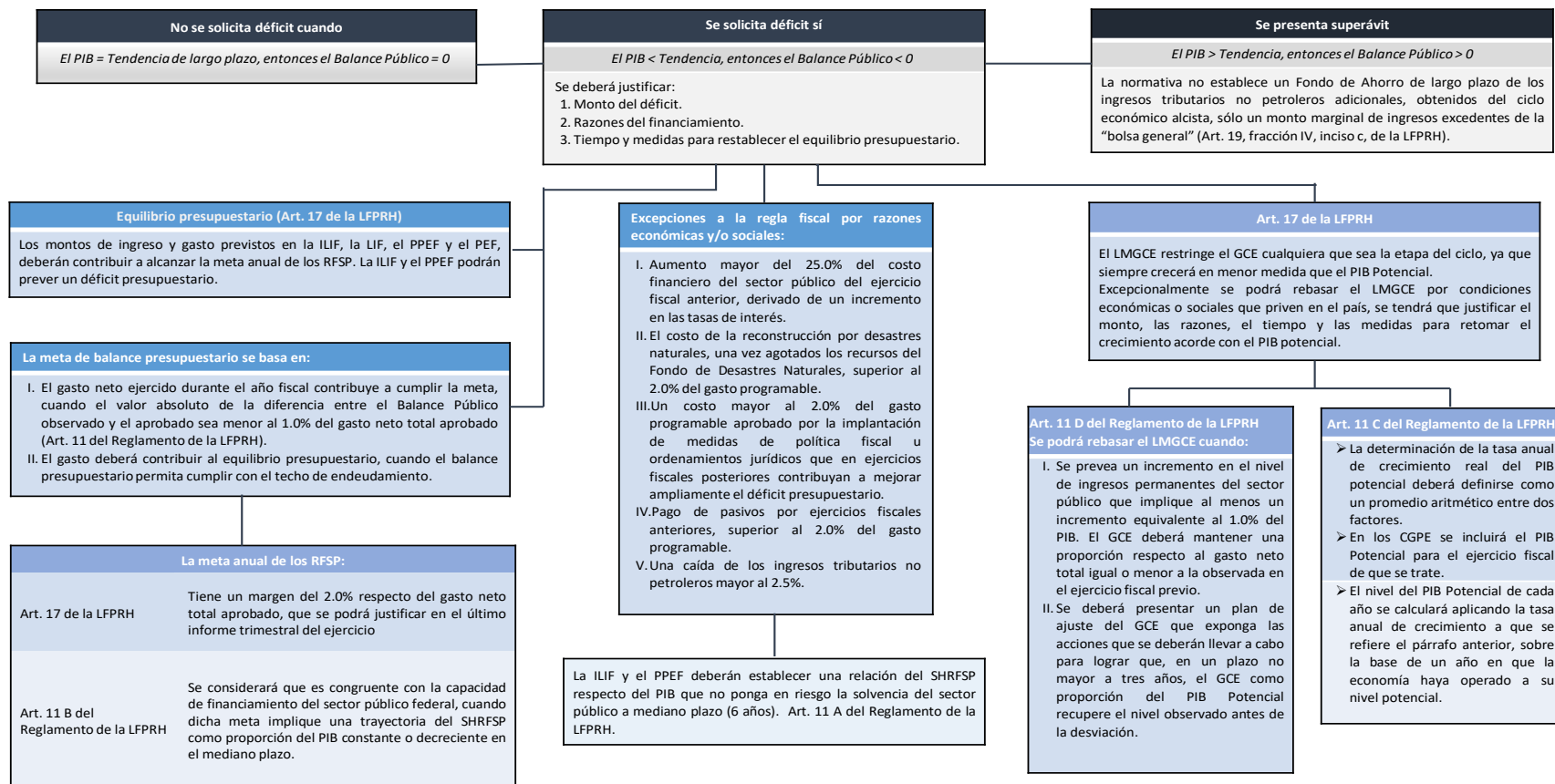
^{45/} SCJN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época; Registro: 181990, Jurisprudencia; Tomo XIX, marzo de 2004, Tesis: P./J. 19/2004, "CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

y estableciendo ex ante la ruta para retornar al objetivo de balance de largo plazo; y (3) cuando el PIB crece por encima de su tendencia, la regla modificada añade un techo de gasto corriente para generar ahorros, mejorar el balance e incrementar la calidad del gasto.

En este sentido, la regla de balance estructural permite que en época de bonanza los incrementos en ingresos no se traduzcan en mayor gasto regularizable y, en cambio, fortalecen la posición fiscal de México; aumentando los recursos disponibles para ahorro, pago de deuda e inversión con beneficios permanentes para la sociedad.”

A partir de lo anterior y lo establecido en la LFPRH y su Reglamento, se elaboró un esquema sobre la regla fiscal:

REGLA FISCAL DE BALANCE PRESUPUESTARIO



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la LFPRH y su Reglamento, e información proporcionada por la SHCP; y el Estudio núm. 1788 Instituciones y Reglas Fiscales para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas, Fiscalización de la Cuenta Pública 2016.

Los ingresos excedentes, los fondos de estabilización y el ajuste al gasto en caso de la disminución de los ingresos están normados en los artículos 19, 19 Bis y 21 de la LFPRH. En tanto que los artículos 87 y 93 al 97 del mismo ordenamiento regulan el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED). Este conjunto de normas, aunadas a los demás elementos sobre el balance presupuestario, el precio del petróleo, el GCE y su límite, los RFSP y el SHRFSP, comprenden un conjunto de principios y mecanismos que se enfocan en la disciplina, la responsabilidad y la sostenibilidad hacendaria.

A este respecto, la SHCP señala que los resultados obtenidos a partir de la aplicación de las reglas fiscales en el ejercicio fiscal de 2018 fueron los siguientes:

“En 2018 se cumplieron las metas de balance público aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión. Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), la medida más amplia y robusta de balance del Sector Público Federal, registraron un déficit de 547,651.0 millones de pesos -mdp- (2.3% del PIB), menor al monto observado en 2017 de 554,689.0 mdp (2.5% del PIB) sin considerar el entero del remanente de operación del Banco de México (ROBM) y a la meta de 2.5% del PIB presentada en los Criterios Generales de Política Económica de 2018.

Durante 2018, el Sector Público Presupuestario presentó un déficit de 466,127.0 mdp (2.0% del PIB), monto inferior en 557.0 mdp al proyectado originalmente de 466,684.0 mdp (2.0% del PIB). Respecto de 2017 el mayor déficit público se explica porque en ese año el balance público se vio beneficiado por el efecto del entero del remanente de operación del Banco de México (ROBM) por 321,653.0 mdp, lo que permitió que el déficit fuera de 231,763.0 mdp (1.1% del PIB).

En 2018, el balance primario del Sector Público, definido como la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos del costo financiero, registró un superávit de 148,914.0 mdp (0.6% del PIB), menor al previsto originalmente de 180,795.0 mdp (0.8% del PIB) debido a que el costo financiero se ubicó por debajo de lo originalmente previsto. El superávit primario en 2018 fue menor al de 2017 de 1.4% del PIB por el entero del ROBM.

Al excluir del balance público hasta el 2% del PIB de la inversión del Gobierno Federal y de las Empresas Productivas del Estado (EPE) para evaluar la meta anual del balance equivalente a 0.0% del PIB, se obtiene un superávit de 4,728.0 mdp (0.0% del PIB).

En la composición del déficit público, el Gobierno Federal y las EPE (PEMEX y CFE) registraron un déficit de 484,948.0 mdp y 43,672.0 mdp, respectivamente, en tanto que los organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) reportaron un superávit por 62,492.0 mdp.”

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2017-2018

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2017 Observado ^{1/}	2018				Variación real * %
		Aprobado	Observado	Diferencia		
				Absoluta	%	
Balance presupuestario sin inversión productiva	117,270.3	0.0	4,727.7	4,727.7	n.a.	(96.2)
Inversión productiva ^{2/}	349,033.2	466,684.4	470,854.7	4,170.3	0.9	28.1
Balance presupuestario	(231,762.9)	(466,684.4)	(466,127.1)	557.3	n.s.	n.s.
Ingresos presupuestarios	4,947,608.3	4,778,291.5	5,115,111.1	336,819.6	7.0	(1.8)
Gobierno Federal	3,838,070.3	3,584,918.4	3,871,626.9	286,708.5	8.0	(4.2)
Empresas productivas del Estado	747,688.0	804,126.8	845,457.2	41,330.4	5.1	7.4
Entidades de control directo ^{3/}	361,850.1	389,246.3	398,027.0	8,780.7	2.3	4.5
Gasto neto presupuestario pagado	5,179,371.2	5,244,975.9	5,581,238.2	336,262.3	6.4	2.3
+ Diferimiento de pagos	76,496.3	34,691.1	30,321.0	(4,370.1)	(12.6)	(62.4)
Gasto Neto Total	5,255,867.6	5,279,667.0	5,611,559.1	331,892.1	6.3	1.4
Gasto programable ^{4/}	3,931,021.6	3,803,164.5	4,091,257.3	288,092.9	7.6	(1.2)
Gasto no programable ^{5/}	1,324,846.0	1,476,502.5	1,520,301.8	43,799.2	3.0	9.0
Balance primario	301,352.3	180,795.4	148,913.5	(31,881.9)	(17.6)	(53.1)
Costo financiero de la deuda ^{5/}	533,115.2	647,479.8	615,040.6	(32,439.2)	(5.0)	9.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio núm. 345-IX-55-2019, del 26 de junio de 2019.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

* Deflactado con el índice de precios implícitos del PIB.

1/ En el ingreso se refiere al recaudado y en el gasto al ejercido.

2/ Excluye la inversión del Gobierno Federal (GF) y de las empresas productivas del Estado hasta por un monto equivalente a 2.5% y 2.0% del PIB, de acuerdo con lo establecido en la LIF para 2017 y 2018.

3/ Excluye subsidios y transferencias del GF a las entidades de control directo y empresas productivas del Estado, así como Aportaciones al Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

4/ Excluye aportaciones del GF al ISSSTE.

5/ En observado 2017 y 2018 excluye 32,513.4 y 23,945.0 mdp, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

n.s. No significativo.

n.a. No aplica.

La regla fiscal en México considera la medición más amplia de las obligaciones financieras del sector público, el SHRFSP, cuya trayectoria como proporción del PIB^{46/} se debe mantener constante o decreciente en el mediano plazo conforme al artículo 11 B del Reglamento de la LFPRH. El artículo 16, fracción V, de la LFPRH establece que la meta anual de los RFSP estará determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal; sin embargo, la normativa presupuestaria no define el mecanismo que permite ajustar la meta de los RFSP en el caso de que durante el ejercicio fiscal disminuya la capacidad de financiamiento del sector público. El comportamiento del SHRFSP durante el periodo de 2013 a 2018 se presenta en el cuadro siguiente:

^{46/} Es importante señalar que la LFPRH y su Reglamento no establecen una regla cuantitativa de dicho saldo, sino como una tendencia de mediano plazo.

**SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO,
VARIACIÓN PORCENTUAL Y PROPORCIÓN DEL PIB, 2013-2018**
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2013			2014			2015		
	Saldo	Var. Real*	% del PIB	Saldo	Var. Real*	% del PIB	Saldo	Var. Real*	% del PIB
I. Total SHRFSP (II + III)	6,504,318.8	8.8	40.0	7,446,056.4	9.6	42.6	8,633,480.4	12.8	46.5
II. Internos (II.1 + II.2)	4,854,940.4	9.7	29.8	5,395,869.7	6.4	30.9	5,962,271.0	7.5	32.1
II.1. Presupuestario (II.1.1 + II.1.2)	3,967,636.1	11.9	24.4	4,492,361.3	8.4	25.7	5,037,147.0	9.1	27.2
II.1.1. Gobierno Federal	3,893,929.4	9.5	23.9	4,324,120.6	6.3	24.7	4,814,120.1	8.3	26.0
II.1.2. Organismos y Empresas Públicas de Control Directo	73,706.7	-0-	0.5	168,240.7	118.6	1.0	223,026.9	29.0	1.2
II.2. No Presupuestario (II.2.1 + II.2.2 + II.2.3 + II.2.4 + II.2.5)	887,304.3	0.8	5.5	903,508.4	(2.5)	5.2	925,124.0	(0.4)	5.0
II.2.1. Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	(220,494.2)	4.4	(1.4)	(234,304.9)	1.8	(1.3)	(246,188.7)	2.2	(1.3)
II.2.2. FARAC	151,906.7	5.8	0.9	165,557.5	4.4	0.9	182,508.6	7.2	1.0
II.2.3. Pasivos del IPAB	846,241.2	0.7	5.2	863,304.1	(2.3)	4.9	877,522.0	(1.1)	4.7
II.2.4. Pidiregas	57,225.9	2.0	0.4	55,156.4	(7.7)	0.3	55,851.3	(1.5)	0.3
II.2.5. Programa de Apoyo a Deudores	52,424.7	2.3	0.3	53,795.3	(1.7)	0.3	55,430.8	0.2	0.3
III. Externos (III.1 + III.2)	1,649,378.4	6.1	10.1	2,050,186.7	19.0	11.7	2,671,209.4	26.8	14.4
III.1. Presupuestario (III.1.1 + III.1.2)	1,601,297.4	6.4	9.8	2,000,208.8	19.6	11.4	2,609,002.7	26.9	14.1
III.1.1. Gobierno Federal	914,183.3	4.8	5.6	1,138,472.6	19.3	6.5	1,416,444.3	21.0	7.6
III.1.2. Organismos y Empresas Públicas	687,114.1	8.5	4.2	861,736.2	20.1	4.9	1,192,558.4	34.6	6.4
III.2. No Presupuestario (III.2.1 + III.2.2)	48,081.0	(2.0)	0.3	49,977.9	(0.5)	0.3	62,206.7	21.1	0.3
III.2.1. Pidiregas	48,081.0	(2.0)	0.3	49,977.9	(0.5)	0.3	62,206.7	21.1	0.3
Concepto	2016			2017			2018		
Concepto	Saldo	Var. Real*	% del PIB	Saldo	Var. Real*	% del PIB	Saldo	Var. Real*	% del PIB
I. Total SHRFSP (II + III)	9,797,439.6	7.7	48.7	10,031,832.0	(4.1)	45.8	10,550,416.9	(0.1)	44.8
II. Internos (II.1 + II.2)	6,217,513.5	(1.0)	30.9	6,326,437.9	(4.7)	28.9	6,693,826.1	0.5	28.4
II.1. Presupuestario (II.1.1 + II.1.2)	5,273,590.8	(0.6)	26.2	5,362,453.2	(4.8)	24.5	5,721,193.1	1.3	24.3
II.1.1. Gobierno Federal	5,396,301.4	6.4	26.8	5,714,288.0	(0.8)	26.1	6,203,635.4	3.1	26.4
II.1.2. Organismos y Empresas Públicas de Control Directo	(122,710.6)	(152.2)	(0.6)	(351,834.8)	168.6	(1.6)	(482,442.3)	30.2	(2.0)
II.2. No Presupuestario (II.2.1 + II.2.2 + II.2.3 + II.2.4 + II.2.5)	943,922.7	(3.2)	4.7	963,984.7	(4.3)	4.4	972,633.0	(4.2)	4.1
II.2.1. Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	(275,011.7)	6.0	(1.4)	(299,775.0)	2.1	(1.4)	(321,780.6)	1.9	(1.4)
II.2.2. FARAC	215,269.3	11.9	1.1	243,827.5	6.1	1.1	256,107.3	(0.3)	1.1
II.2.3. Pasivos del IPAB	892,184.0	(3.5)	4.4	927,846.0	(2.6)	4.2	947,625.0	(3.0)	4.0
II.2.4. Pidiregas	59,484.4	1.1	0.3	50,772.9	(20.0)	0.2	45,889.7	(14.2)	0.2
II.2.5. Programa de Apoyo a Deudores	51,996.7	(11.0)	0.3	41,313.3	(25.6)	0.2	44,791.6	3.0	0.2
III. Externos (III.1 + III.2)	3,579,926.1	27.2	17.8	3,705,394.1	(3.0)	16.9	3,856,590.8	(1.2)	16.4
III.1. Presupuestario (III.1.1 + III.1.2)	3,485,538.1	26.8	17.3	3,596,876.0	(3.3)	16.4	3,742,191.8	(1.2)	15.9
III.1.1. Gobierno Federal	1,796,707.5	20.4	8.9	1,793,173.6	(6.5)	8.2	1,883,624.0	(0.2)	8.0
III.1.2. Organismos y Empresas Públicas	1,688,830.6	34.4	8.4	1,803,702.4	0.0	8.2	1,858,567.8	(2.1)	7.9
III.2. No Presupuestario (III.2.1 + III.2.2)	94,388.0	44.0	0.5	108,518.2	7.7	0.5	114,399.0	0.1	0.5
III.2.1. Pidiregas	94,388.0	44.0	0.5	108,518.2	7.7	0.5	114,399.0	0.1	0.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2013-2018; y del INEGI, Banco de Información Económica.

NOTAS: Las sumas y los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo.

Las cifras en paréntesis indican números negativos.

* Calculado con base en los deflatores del INPC de 1.0153(2013), 1.0442 (2014), 1.0279 (2015), 1.0537 (2016), 1.0676 (2017) y 1.0530 (2018).

FARAC Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas.

-0- Superior a 1,000.0%.

En 2013, el SHRFSP representó el 40.0% del PIB, para 2016 alcanzó el 48.7% y en 2018 se redujo a 44.8%. El SHRFSP es el indicador más amplio de las obligaciones financieras; sin

embargo, en términos monetarios este indicador ha expuesto una clara tendencia alcista, al pasar de 6,504,318.8 mdp en 2013 a 10,550,416.9 mdp en 2018.

Cabe destacar que el costo financiero del Sector Público Presupuestario (SPP)^{47/} tuvo un comportamiento creciente y como proporción del PIB pasó de 1.9% en 2013 a 2.6% en 2018, con un aumento de 0.7 puntos porcentuales.

Este gasto representa un costo de oportunidad para las finanzas públicas, por lo que además de utilizar el PIB como referencia, la INTOSAI sugiere medir el pago de intereses en relación con distintas escalas de ingreso, las cuales son útiles para determinar la evolución de la capacidad de pago y proporcionar alguna señal sobre el deterioro o mejora de la posición del gobierno.^{48/}

Entre 2013 y 2018 el costo financiero como proporción de los ingresos ordinarios del SPP pasó de 8.3% a 12.0% y las cifras estimadas para el cierre de 2019 anticipan dicha proporción en 14.4%, el nivel más alto en el periodo; escenario que está sujeto a los ajustes que se presenten en las tasas de interés aplicables a la deuda pública, así como variaciones en el tipo de cambio. La evolución de esta variable se presenta en un contexto en el cual los ingresos presupuestarios no han tenido el mismo comportamiento creciente, al contrario.

La SHCP comentó en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, correspondiente al Primer Trimestre de 2019 que *“si bien la regla actual ha contribuido a mantener las finanzas públicas sanas, presenta espacios de mejora para fortalecer la certidumbre sobre un manejo responsable y transparente de las finanzas públicas.*

La regla fiscal actual se ha orientado a cumplir una meta de balance, a disminuir la discrecionalidad al Poder Ejecutivo sobre el uso de ingresos excedentes, así como a racionalizar el gasto corriente. No obstante, al estar basada en una regla de balance fiscal, tanto las finanzas públicas como el efecto agregado de la política fiscal en la economía son pro-cíclicos. Es decir, cuando el ciclo económico se encuentra en una fase expansiva, los ingresos tributarios son mayores, lo que permite un incremento del gasto público, generando una mayor demanda agregada. Por otra parte, en la fase en la que se contrae la actividad económica, los menores ingresos recaudados, reducen el espacio fiscal, haciendo necesario reducir el gasto público y reduciendo el efecto multiplicador del gasto.”

La ASF considera que se debe revisar la regla fiscal actual con el objetivo de fortalecer las finanzas públicas en los siguientes años, considerando los límites de la deuda pública y las medidas correctivas en caso de ser superados, así como el gasto del Gobierno Federal en el largo plazo, lo anterior en un marco de mayor transparencia fiscal.

^{47/} El costo financiero del SPP es la sumatoria del costo financiero del GF más el costo financiero del sector paraestatal más las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

^{48/} INTOSAI, ISSAI 5411 Indicadores de Deuda, 2010, Disponible en: <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>.

IV. Instituciones Fiscales Independientes en México, opiniones favorables y desfavorables

La SHCP indicó que las instituciones del Ejecutivo Federal encargadas de vigilar el cumplimiento de las reglas fiscales, así como su marco jurídico en el ejercicio fiscal de 2018 fue la misma SHCP a través de las Subsecretarías de Hacienda, Ingresos y Egresos.

En México existen dos organismos que apoyan al Poder Legislativo en materia hacendaria y de análisis de las finanzas públicas, el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y el CEFP.

El artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las *“Cámaras podrán crear instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.”*

El IBD es un órgano especializado que apoya al Senado de la República, en la realización de investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado, con el propósito de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas para el fortalecimiento del ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República es la norma que regula su mandato (artículos 41 a 55) y establece que entre sus principales actividades está el análisis de los Precriterios de Política Económica, del Paquete Económico, de la Cuenta Pública y de Coyuntura Económica, asimismo, publica documentos de investigación.

El CEFP inició sus actividades en septiembre de 1999 con la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 49 se establece que estará adscrito a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

En el artículo 42 del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, se indica que entre las principales funciones y tareas del Centro están la de analizar los informes trimestrales realizados por el ejecutivo sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda; las iniciativas de presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y CGPE; y apoyar el desarrollo de las tareas parlamentarias de las Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y Diputados, con información útil para la elaboración de análisis, estudios, proyecciones, cálculos e investigaciones en materia de finanzas públicas y economía.

El CEFP es considerado por el FMI como una institución similar a un consejo fiscal, pero con un mandato limitado.^{49/} Investigadores del FMI^{50/} han señalado que el CEFP cumple con tres de las seis atribuciones que han sido identificadas propias de un consejo fiscal, comparándolo con sus similares en el ámbito internacional, como son la realización de análisis sobre temas

^{49/} Hemming, Richard, Op. cit., p. 213.

^{50/} FMI, Fortalecimiento de la credibilidad fiscal posterior a la crisis: Consejos fiscales en alza, un nuevo conjunto de datos, Debrun, Xavier y Kinda, Tidiane, WP/14/58, 2014.

fiscales y macroeconómicos, elaboración y evaluación de pronósticos macroeconómicos para las discusiones presupuestarias y estimación del costo de nuevas medidas fiscales, iniciativas de ley y reformas que impactan las finanzas públicas.

Sin embargo, con las modificaciones normativas necesarias, el FMI considera que el CEFP podría llevar a cabo las otras tres atribuciones de los consejos fiscales, las cuales son: el análisis de riesgos y temas que podrían comprometer la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo; el análisis normativo y recomendaciones con base en marcos teóricos donde se especifiquen comportamientos macroeconómicos y de finanzas públicas que sean eficaces y eficientes, y el monitoreo y supervisión de reglas fiscales y normas presupuestarias, siendo esta última la actividad de mayor trascendencia.

En los últimos años y en referencia a nuestro país, se ha presentado la discusión sobre la pertinencia de crear un consejo fiscal, tanto en organismos internacionales como en las esferas académicas, empresariales, sociales, políticas y gubernamentales, lo que generó opiniones a favor y en contra. Entre las primeras podemos encontrar las siguientes:

- En julio de 2018, el economista Carlos Urzúa indicó que en la Administración de Andrés Manuel López Obrador se apoyaría la creación de un Consejo Fiscal apartidista para cuidar las cuentas de la segunda mayor economía de Latinoamérica.^{51/}
- Alfonso Ramírez Cuellar, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, señaló que es necesaria la creación de un Consejo Fiscal como un órgano técnico consultivo independiente, que analice las políticas hacendarias implementadas por el Gobierno Federal, y que realice recomendaciones para fortalecer los ingresos y mejorar el gasto público. Afirmó que *“al ser independiente del Poder Ejecutivo, el Consejo Fiscal podría emitir opiniones basadas en aspectos técnicos y sin influencias de carácter político, lo que contribuiría a tener finanzas públicas sanas para el país”*. Asimismo, señaló que desde 2015 el FMI hizo un análisis de política macroeconómica y fiscal de México en el cual se afirma que el país requiere de mayores y mejores controles, tal como con los que cuenta este tipo de órganos técnicos.^{52/}
- Laura Imelda Pérez Segura, Secretaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública señaló que es necesaria la creación de un Consejo Fiscal como un órgano técnico y autónomo, el cual tendría como función principal la evaluación de la política hacendaria, así como proveer de claridad y transparencia a la utilización de los recursos públicos. Señaló que *“se requiere de un órgano apartidista que colabore con el Poder Legislativo para evaluar la implantación de políticas públicas e iniciativas*

^{51/} Urzúa, Carlos, Economista, UNOTV, 2 de julio de 2018.

^{52/} Ramírez Cuellar, Arturo, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, El Financiero, 26 de agosto de 2019.

legislativas con impacto presupuestal, con el fin de ejercer un gasto responsable y que beneficie al pueblo de México.”^{53/}

- El Presidente de la Comisión Fiscal de la COPARMEX, Reginaldo Esquer, propuso que el CEFP se convierta en un Consejo Fiscal con autonomía técnica y que se integre por cinco expertos, cuyas opiniones se ocupen como base para la toma de decisiones en materia presupuestal, en especial para el análisis del PEF. Comentó *“pretendemos que estas prácticas que otros países han venido desarrollando, como los grandes países desarrollados de Europa, en Latinoamérica, Estados Unidos, Canadá, Colombia, Chile, ayuden mucho al fortalecimiento de las finanzas públicas.”*^{54/}
- Robert Steven Kaplan, presidente de la Reserva Federal de Dallas, destacó la importancia que para Estados Unidos tiene la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO, por sus siglas en inglés), la cual funciona como un organismo independiente del gobierno y que tiene función de consejo fiscal. Considera que si México está interesado en tener un consejo fiscal similar al CBO, sería muy importante que se haga un análisis sin tintes políticos para avanzar en la discusión de políticas públicas.^{55/}
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Mauricio Cárdenas señaló: *“un organismo independiente puede ayudar a mejorar la estructura de las finanzas públicas de un país. Destaca que entre las funciones que puede tener el Consejo Fiscal podría ser una evaluación independiente de los programas de inversión y capacidades para fijar parámetros para las decisiones de gasto público. Asimismo, dar una opinión independiente sobre los programas sociales que deberían seguir percibiendo recursos públicos.”*^{56/}
- Nicolás Amoroso, director de Análisis Macroeconómico de Banco de México (Banxico), dijo estar a favor de un consejo fiscal independiente, vinculante, con técnicos economistas muy bien capacitados y "con dientes", ya que eso permitiría dar seguimiento al presupuesto y advertir sobre choques a la economía y finanzas públicas; y argumentó además que un consejo fiscal permitiría reducir la deuda y advertir choques económicos, como por ejemplo, una baja en los precios del petróleo y su impacto en las finanzas públicas temporal, como sucedió por ejemplo en 2014 con la crisis de los petroprecios.^{57/}
- Alberto Jones, presidente y director general de Moody's de México, dijo que los consejos fiscales son importantes para estimar el balance estructural y cierre de

^{53/} Pérez Segura, Laura Imelda, Secretaria la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, Mi Punto de Vista, 22 de septiembre de 2019.

^{54/} Esquer, Reginaldo, Presidente de la Comisión Fiscal de la COPARMEX, El Economista, 14 de noviembre de 2018.

^{55/} Steven Kaplan, Robert, Presidente de la Reserva Federal de Dallas, Vanguardia, 15 de julio de 2017.

^{56/} Cárdenas, Mauricio, Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, La República, 25 de abril de 2018.

^{57/} Amoroso, Nicolás, Director de Análisis Macroeconómico de Banxico. El Financiero, 17 de octubre de 2018.

balance en el que se descuentan aquellos choques que son temporales y que pueden llevar a un deterioro del balance fiscal.^{58/}

- Carlos Serrano, Economista en Jefe de BBVA Bancomer, dijo que un contrapeso, como puede ser un consejo fiscal, probablemente le hubiera ahorrado al país el aumento de 15 puntos en la deuda pública y lo hubiera alertado sobre proyecciones macroeconómicas separadas de la realidad. *"Si hubiera habido un consejo fiscal en esta administración que hubiera dicho: oye gobierno, sus proyecciones de crecimiento son muy altas y los supuestos con los que se construye el presupuesto no son realistas, quizá no hubiera pasado que subió 15 puntos de deuda que además se fueron a gasto corriente."*^{59/}
- El organismo México Evalúa publicó que *"el consejo fiscal que se propone deberá dar una opinión sobre el marco macroeconómico, un análisis de las asignaciones de gasto propuestas respecto de su evolución histórica y estimaciones de las necesidades de gasto en sectores prioritarios, una evaluación del cumplimiento de la regla fiscal, hacer análisis prospectivo sobre la sostenibilidad fiscal, costear las propuesta de política pública, elaborar un reporte post-electoral de las propuestas de campaña más importantes y sus costos, entre otras."*^{60/}
- El Dr. Herbert Bettinger, fiscalista, exfuncionario de la SHCP y uno de los creadores del Servicio de Administración Tributaria (SAT), indicó que un *"consejo fiscal debe tener las facultades para poder fiscalizar, ordenar y, en su caso, cuestionar y detener el gasto de dispendio y la corrupción. Si es así, bienvenido, pero si sólo va a ser decorativo, para qué gastar"*, también mencionó que *"... tenemos una buena estructura de organizaciones que velan por el buen manejo de las finanzas públicas, incluso son más que suficientes, pero a la pregunta de si han cumplido con su función, mi respuesta personal es que no."*^{61/}

Por otra parte, están las opiniones en contra de instituir un consejo fiscal, entre las que se presentan las siguientes:

- Fausto Hernández, director de investigación de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del ITESM, dijo no estar tan convencido de que un consejo fiscal ayudará a mantener la disciplina financiera del país, ya que existe el riesgo de que ese consejo sea más bien una simulación y no tenga carácter vinculante. *"No estoy convencido de un consejo fiscal porque puede ser una simulación. ¿Por qué hoy si haría bien un consejo fiscal?, personalmente creo que ya lo tenemos y hay calificadoras que revisan la sostenibilidad fiscal, supongo que Banxico también hace su chamba en ese sentido"*. Consideró que, aunque el consejo fiscal es una recomendación del Fondo Monetario

^{58/} Jones, Alberto, Presidente y Director General de Moody's de México, El Financiero, 17 de octubre de 2018.

^{59/} Serrano, Carlos, Economista en Jefe de BBVA Bancomer. Carlos Serrano, economista en Jefe de BBVA Bancomer.

^{60/} México Evalúa, México necesita un consejo fiscal apartidista para promover su sostenibilidad presupuestaria, comunicado de prensa del 22 de mayo de 2018.

^{61/} Bettinger, Herbert, Consejo Fiscal no debe ser sólo decorativo: Bettinger, El Economista, 15 de octubre de 2018.

Internacional (FMI), no necesariamente habría que seguir "a raja tabla" esa recaudación.^{62/}

- Raymundo Tenorio, director de los programas de Economía del Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe, expresó lo siguiente: *"No estoy de acuerdo, y no estoy de acuerdo por cuestiones de soberanía o algo parecido, sino porque tenemos un Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados que deberían hacer ese trabajo."* Para el catedrático, la sociedad debería exigir a estos institutos un mejor trabajo, ya que se pagan suficientes recursos públicos para ello y el país no está para estar pagando nuevos asesores.^{63/}
- De acuerdo con Rodrigo Suescun, Especialista Principal de la División Fiscal del BID, el diseño institucional de los consejos fiscales en Latinoamérica es diverso, lo cual es reflejo del esfuerzo de los países por ajustar el diseño a sus posibilidades, limitaciones y necesidades de cada país. Indica que la creación de los consejos fiscales para prevenir crisis fiscales a futuro se debe evaluar, ya que la efectividad de estas instituciones como respuesta a dichas crisis ha dejado mucho que desear *"hoy, la efectividad y credibilidad de estas instituciones está en tela de juicio después de seis años continuos de deterioro de finanzas públicas de la región, contados a partir del pico de precios de los commodities de mediados de 2011, y del prolongado deterioro de la actividad económica, que incluye recesiones de 2015 y 2016."* Asimismo, resalta que *"La principal respuesta de política ha sido la de consumir el pequeño espacio fiscal creado durante el boom de precios. En los últimos 10 años, la deuda pública promedio de la región ha aumentado 10 puntos porcentuales del PIB y su tamaño medio ya alcanza un nivel preocupante de 50% del PIB, con tendencia a crecer"*.^{64/}
- En su momento, el equipo de transición del presidente de la República, Lic. Andrés Manuel López Obrador, *"descartó crear un consejo fiscal apartidista que proporcione una evaluación independiente de la política fiscal como recomienda el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero están dispuestos a fortalecer la gobernanza, capacidad y alcance del Centro de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso para que cumpla con las funciones recomendadas."*^{65/}

La discusión continúa, por lo que sería conveniente que se retomara el tema por las autoridades hacendarias de nuestro país, a fin de establecer los mecanismos necesarios que permitan instrumentar un adecuado manejo de las reglas fiscales por medio de una IFI.

^{62/} Hernández, Fausto, Director de Investigación de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del ITESM. El Financiero, 17 de octubre de 2018.

^{63/} Tenorio, Raymundo, Director de los Programas de Economía del Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe. El Financiero, 17 de octubre de 2016.

^{64/} Suescun, Rodrigo, Especialista Principal de la División Fiscal del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de julio de 2017.

^{65/} Ni Consejo Fiscal independiente ni reforma tributaria, El Economista, 11 de noviembre de 2018.

Conclusiones y sugerencias

El asunto de interés público del presente estudio fueron las características de las reglas fiscales en el ámbito internacional y la importancia de las instituciones fiscales independientes instauradas en algunos países, el papel que tienen en la toma de decisiones en materia de política fiscal, así como los beneficios y oportunidades que han generado para robustecer los mecanismos de sostenibilidad fiscal.

En el caso de nuestro país, el Ejecutivo Federal reconoció en los documentos de planeación nacional que los fundamentos de la estabilidad económica incluyen contar con una política fiscal prudente y responsable, apoyada institucionalmente por la LFPRH y su Reglamento, al adoptar una regla fiscal de equilibrio presupuestario, que considera una meta anual de los RFSP basada en la capacidad de financiamiento del SPF, y cuya congruencia depende de mantener un SHRFSP respecto del PIB decreciente o constante en el mediano plazo.

El objetivo del estudio fue evaluar las reglas fiscales establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en su Reglamento, así como las instituciones fiscales, en comparación con las mejores prácticas internacionales, a fin de plantear áreas con oportunidad de mejora para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El alcance consistió en analizar los aspectos técnicos sobre las reglas e instituciones fiscales principalmente las recopiladas por el FMI y la OCDE; las mejores prácticas de las instituciones y reglas fiscales en el ámbito internacional, así como los referentes de las reglas fiscales que existen en México.

La aplicación de los procedimientos del estudio mostró que existen diferencias entre las reglas establecidas en los países que las aplican, en general, éstas tienen como objetivo analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos mediante el control del déficit público y la limitación del crecimiento del gasto corriente. Por su parte, las instituciones fiscales se encuentran enfocadas a evaluar la política fiscal y el cumplimiento de las reglas fiscales, además de proponer mejoras, verificar o elaborar proyecciones macroeconómicas y de finanzas públicas, así como proporcionar asesoría al gobierno en cuestiones fiscales.

México no cuenta con un grupo de técnicos expertos en materia hacendaria constituidos en una institución fiscal. Tanto el CEFM de la Cámara de Diputados, como el IBD de la Cámara de Senadores, fueron creados para auxiliar a ambas Cámaras, entre otras funciones, en materia hacendaria con facultades para la realización de estudios, investigaciones, informes y análisis de temas relacionados directamente con las finanzas públicas. Sin embargo, entre sus funciones no se encuentran las de evaluar el impacto y el desempeño de los planes y las políticas fiscales, el cumplimiento de las normas contables y estadísticas internacionalmente aceptadas, el cálculo de escenarios, proyecciones y del costo de nuevos programas, la evaluación de riesgos fiscales y la verificación de que el Gobierno proporcione información fiable sobre sus finanzas públicas, características que constituyen funciones de una institución fiscal.

La ASF, en diversas auditorías y estudios, ha propuesto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, modificaciones a la LFPRH y a su Reglamento, para incluir una regla fiscal basada en

el Balance Estructural, que el Ejecutivo Federal realice una evaluación más amplia y rigurosa de la sostenibilidad de la deuda pública y una estimación más precisa o robusta del PIB potencial, así como la creación de un grupo colegiado interinstitucional de expertos que evalúen y mejoren las proyecciones de escenarios alternativos, que permitan la sostenibilidad de las finanzas públicas del país en el mediano y largo plazos.

En opinión de la ASF, en México existen posibilidades para desarrollar las áreas de diseño de metodologías de análisis técnico, para elaborar y publicar de forma anticipada e independiente del Poder Ejecutivo proyecciones macroeconómicas y fiscales, donde se incluya el seguimiento al cumplimiento de la regla de Balance Estructural, así como para realizar evaluaciones del desempeño del gobierno en materia fiscal.

Otros aspectos que se pueden mejorar del sistema hacendario mexicano son las áreas de presupuestación de mediano plazo, el análisis de riesgos fiscales, la revisión del presupuesto ejercido a mitad del periodo fiscal y el desarrollo de evaluaciones independientes para proyecciones macroeconómicas y fiscales. Lo anterior permitiría un mayor debate, con mejor información en materia de política fiscal entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que a su vez fortalecería la disciplina fiscal, incentivaría el correcto uso de los recursos públicos y mejoraría la salud de las finanzas públicas en su conjunto.

Por lo anterior, se sugiere a la Cámara de Diputados que incluya en el Capítulo II, del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria la definición de las reglas fiscales, así como la obligatoriedad y la creación de una institución de fiscal independiente para vigilar el cumplimiento de dichas reglas.

Adicionalmente, una de las posibilidades que podría tener un organismo que surja de las modificaciones legales al mandato del CEF, sería asegurar su independencia técnica y de gestión; contar con un Consejo Directivo con perfil académico, preferentemente, especializado en finanzas públicas y que cuente con periodos de gestión que trasciendan las legislaturas en turno y de ser posible la administración del GF.

Estas atribuciones específicas se deben establecer tanto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Reglamento, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en la normativa que se considere pertinente.

Con la atención de las sugerencias, se generarían propuestas para asegurar mayor disciplina fiscal y sostenibilidad del ejercicio presupuestario, se vigilaría el cumplimiento de las normas fiscales y se aseguraría mantener una perspectiva de mediano y largo plazos para contrarrestar los efectos adversos por entornos altamente politizados y de escenarios con alta volatilidad macroeconómica.

Fuentes de Información

- Alesina, Alberto and Tabellini, Guido, “Why is fiscal policy often procyclical?”, Harvard University and IGER, First draft: March, 2005. Disponible en:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma07/alesinatabellini.pdf>.
- Amoroso, Nicolás, Director de Análisis Macroeconómico de Banxico. El Financiero, 17 de octubre de 2018.
- ASF, Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, Estudio núm. 1213, Producto Interno Bruto Potencial. Disponible en:
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1213_a.pdf.
- ASF, Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Estudio núm. 1639, Balance Estructural del Sector Público Presupuestario Federal. Disponible en:
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1639_a.pdf.
- ASF, Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Estudio núm. 1788, Instituciones y Reglas Fiscales para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. Disponible en:
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_1788_a.pdf
- ASF, Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, Estudio núm. 1720-GB, Posición Fiscal, sus Riesgos y Proyecciones a Mediano Plazo.
- Barreix, Alberto y Corrales, Luis F., Reglas Fiscales Resilientes en América Latina, BID, 2019.
- Bettinger, Herbert, Consejo Fiscal no debe ser sólo decorativo: Bettinger, El Economista, 15 de octubre de 2018.
- BID, Las Instituciones Fiscales del Mañana, Instituciones para la Gente, Washington, D.C., 2012.
- BID, Vivir con Deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público, Informe 2007.
- Blanchard, Olivier, et. al., “The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question”, OCDE, 1990.
- Cárdenas, Mauricio, Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, La República, 25 de abril de 2018.
- CEFP, Institutos Fiscales Independientes en el mundo y su influencia en la toma de decisiones y política fiscal, México, 2018.
- CEPAL, Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo, Santiago de Chile, noviembre, 2010. Disponible en:

- http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/informe_alejandra_vega1.pdf.
- Chalk, Nigel and Hemming, Richard, “Assessing fiscal sustainability in theory and practice”, IMF, Banca D’Italia, 2000.
 - CONFIS, Colombia. Disponible en <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda>.
 - Consejo Fiscal Asesor de Chile. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-21995.html>.
 - Escolano, Julio, “Marco de Responsabilidad Fiscal”, San Salvador, FMI, 15 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/414256219.pdf/>.
 - Esquer, Reginaldo, Presidente de la Comisión Fiscal de la COPARMEX, El Economista, 14 de noviembre de 2018.
 - Federal Department of Finance, 2012 Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances in Switzerland, January, 2012.
 - FMI, Diálogo a fondo, “Reglas fiscales: Más fáciles de aceptar y más difíciles de eludir”, Información disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=9089>.
 - FMI, Fortalecimiento de la credibilidad fiscal posterior a la crisis: Consejos fiscales en alza, un nuevo conjunto de datos, Debrun, Xavier y Kinda, Tidiane, WP/14/58, 2014.
 - Frankel, Jeffrey A.; Vegh, Carlos A. and Vuletin, Guillermo, “On graduation from fiscal procyclicality, Journal of Development Economics”, Elsevier, vol. 100(1), November, 2011. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w17619/>.
 - García Serrador, Agustín, “Teoría General sobre Reglas Fiscales”, QPE-Revista Electrónica, núm. 8, Sept-Dic, 2004. Disponible en: <http://www.uv.es/qpe/revista/num8/garcia8.pdf>.
 - Hagemann, Robert, “The Structural Budget Balance, The IMF’s Methodology”, FMI, July, 1999. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf/>.
 - Heath, Jonathan, “Lo que indican los indicadores”. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México, 2012.
 - Hemming, Richard and Joyce, Philip, “The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Responsibility”, IMF, Public Financial Management and Its Emerging Architecture, editors: Marco Cangiano, Teresa Curristine y Michael Lazare, 2013.
 - Hernández, Fausto, Director de Investigación de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del ITESM. El Financiero, 17 de octubre de 2018.
 - IMF, Fiscal Rules, Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, December, 2009.
 - IMF, IMF Fiscal Rules Dataset, 2016, diciembre, 2016.
 - IMF, Public Financial Management and Its Emerging Architecture, editores Cangiano, Marco; Curristine, Teresa y Lazare, Michael, año, 2013.

- IMF, The Functions and Impact of Fiscal Councils, July, 2013.
- INEGI, Banco de Información Económica.
- INTOSAI, ISSAI 5411 Indicadores de Deuda, 2010, Disponible en: <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>.
- Jones, Alberto, Presidente y Director General de Moody's de México, El Financiero, 17 de octubre de 2018.
- Kaminsky, G., et. al., “When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies”, NBER Macroeconomics Annual 2004, Vol. 19. Disponible en: <http://www.nber.org/chapters/c6668.pdf/>.
- Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó, and Catherine Pattillo, Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability, pp. 24 y 25. Información disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.
- México Evalúa, Un plan maestro para el Consejo Fiscal, 2019.
- México Evalúa, México necesita un consejo fiscal apartidista para promover su sostenibilidad presupuestaria, comunicado de prensa del 22 de mayo de 2018.
- Ni Consejo Fiscal independiente ni reforma tributaria, El Economista, 11 de noviembre de 2018.
- OECD, Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, disponible en:
- Pérez Segura, Laura Imelda, Secretaria la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, Mi Punto de Vista, 22 de septiembre de 2019.
- Ramírez Cuellar, Arturo, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, El Financiero, 26 de agosto de 2019.
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>.
- SCJN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época; Registro: 181990, Jurisprudencia; Tomo XIX, marzo de 2004, Tesis: P./J. 19/2004, “CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.
- SHCP, Criterios Generales de Política Económica de 2014, 2016 y 2018.
- SHCP, Cuenta Pública de 2013 a 2018, Tomo I Resultados Generales.
- SHCP, Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LFPRH.

- SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2013 a 2019.
- SHCP, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF del 9 de abril de 2012, 24 de enero, 11 de agosto de 2014 y noviembre de 2015.
- SHCP, Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF del 3 de marzo de 2016.
- Steven Kaplan, Robert, Presidente de la Reserva Federal de Dallas, Vanguardia, 15 de julio de 2017.
- Suescun, Rodrigo, Especialista Principal de la División Fiscal del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de julio de 2017.
- Tenorio, Raymundo, Director de los Programas de Economía del Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe. El Financiero, 17 de octubre de 2016.
- Urzúa, Carlos, Economista, UNOTV, 2 de julio de 2018.
- Wyplosz, Charles, "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", publicado en Fiscal Policy after the Financial Crisis, editado por Alberto Alesina y Francesco Giavazzi, publicado por el National Bureau of Economic Research, Universidad de Chicago, junio, 2013.
- World Bank, Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. Washington, D.C., 2013.