

BREVES DE POLÍTICA PÚBLICA



UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE - FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
CENTRO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO - MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 10, 2010

LA DISCUSIÓN SOBRE LA REGLA FISCAL

Antecedentes para el presupuesto 2011

La política macroeconómica exitosa parece ser la que alinea lo más cercanamente posible el PIB efectivo con el PIB potencial en el corto plazo, y estimula los factores de crecimiento del PIB potencial en el mediano y largo plazo, controlando sus factores de inhibición como la inestabilidad de precios. Todo lo cual debe ser afirmado con modestia, si seguimos a William Easterly cuando subraya que “un amplio espectro de economistas ha concedido que no sabemos actualmente como incrementar el crecimiento del corto al mediano plazo”.¹

Nunca hay una sola política económica posible, ni tampoco una sola política fiscal posible. Pero unas son aparentemente mejores que otras. Una política fiscal apropiada debe permitir financiar eficientemente en el tiempo los bienes públicos y los bienes privados de provisión pública de diversa índole que la sociedad determina como necesarias para su buen funcionamiento y cohesión. El nivel satisfactorio de gasto público será siempre discutible y propio de la esfera política, como también que sus fuentes de financiamiento sean las justas y que a la vez no distorsionen en demasía la actividad económica. Es por ello que los parlamentos en todo tiempo se ocupan periódicamente de deliberar y decidir sobre los presupuestos y que los expertos discuten apasionadamente desde la academia la pertinencia de unas u otras políticas.

No parece aconsejable en todo caso mantener déficits fiscales recurrentes que influyan negativamente en la

inflación o el tipo de cambio, ni su contrapartida de acumulación de deudas que las generaciones posteriores han de pagar sacrificando su nivel de vida en el caso en que este endeudamiento haya financiado el consumo presente en vez de nuevas capacidades de producción. Pero una buena política fiscal es además la que en el ciclo económico actúa como estabilizadora del desempeño económico, y que por tanto admite déficits temporales cuando la demanda agregada se debilita. Y

también es la que admite déficits estructurales moderados que financien incrementos del capital físico y humano y de la productividad en el largo plazo, y por tanto de la propia recaudación fiscal futura.

Los estabilizadores fiscales automáticos contribuyen a estimular la economía en épocas de recesión, y a atemperar los períodos de recalentamiento, ejerciendo por lo tanto una función auto-reguladora. Los Gobiernos tienen la opción de dejar jugar estos estabilizadores automáticos, o de reforzar o restringir sus efectos con políticas discrecionales.

Durante una recesión, el reflejo de autoridades ortodoxas es el de evitar el deterioro del déficit público, ejerciendo políticas pro-cíclicas que tienden a empeorar la situación. En cambio, un enfoque contracíclico deja actuar y eventualmente refuerza estos mecanismos para evitar ajustes excesivos, los que pueden afectar gravemente la situación económica general y la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. La combinación de disciplina con flexibilidad es el enfoque necesario, con transparencia y mecanismos claros de rendición de cuentas. En muchos países la combinación de metas de

LA COMBINACIÓN DE
DISCIPLINA Y FLEXIBILIDAD ES EL
ENFOQUE NECESARIO, CON
TRANSPARENCIA Y
MECANISMOS DE RENDICIÓN DE
CUENTAS

mediano plazo explícitas (Unión Europea: una situación cercana al equilibrio o en superávit en condiciones normales y límites a la deuda pública; Reino Unido: equilibrio en cuenta corriente en el ciclo y deuda pública estable en el ciclo) y de programación plurianual presupuestaria que establece las trayectorias para acometer esos objetivos de no haber imprevistos, permite mejorar la eficiencia y eficacia de los programas al alargar el horizonte de la toma de decisiones sin perder control ni disciplina. Lo que no parece inteligente es instaurar de una vez y para siempre leyes

o normas que constituyan una camisa de fuerza inútil y que frenen el desarrollo, sino de mantener estrategias comprometidas con la estabilidad y el crecimiento. La consistencia dinámica de la política fiscal no es espontánea, y es necesario por lo tanto crear los mecanismos que busquen asegurarla.

Las condiciones iniciales de las finanzas públicas tienen una gran influencia en la manera en que se reacciona ante episodios de recesión. Preservar la capacidad de intervención necesaria para enfrentar eventos económicos adversos supone una estricta disciplina en circunstancias normales.

En Chile se trabajó por años para consagrar la disciplina fiscal, primero desde la ortodoxia contraria a todo desequilibrio fiscal y la propensión a cortar gastos públicos sin otras consideraciones, y luego desde 1990 procurando darle un rol más activo a la política fiscal en la regulación del ciclo. Dada la mala experiencia de la recesión de 1999, desde 2001 se optó explícitamente por una regla de superávit estructural, consistente en estimar los ingresos de mediano y largo plazo del Gobierno Central que derivan del crecimiento potencial de la economía y de algunos precios claves como los del cobre y el molibdeno y consagrar en la ley de presupuestos el nivel de gasto fiscal que permite que este resulte ser, en este caso, de un monto de 1% del PIB inferior a esos ingresos estructurales. Este mecanismo permite que el balance fiscal efectivo resulte ser eventualmente deficitario o superavitario dado un nivel de ingresos coyunturalmente menor o mayor, según el caso. Se aplicó anualmente para los presupuestos de 2001 a 2007.

Luego del excesivo ahorro en el largo plazo que derivaba de la regla original, y en circunstancias en que el mecanismo había ganado suficiente credibilidad, la meta de superávit estructural se cambió a solo 0,5% del PIB para 2008 y finalmente a un equilibrio estructural para 2009 y 2010. En estos dos últimos años, tanto la crisis como el terremoto hicieron emerger en la práctica un déficit estructural, es decir más gastos efectivos que los ingresos estimados de largo plazo, cuya magnitud es objeto actualmente de una controversia, que los sitúa entre -

HUBIESE SIDO DESEABLE UNA
MAYOR FLEXIBILIDAD DE LA
REGLA PARA ACENTUAR LA
CAPACIDAD DE ACCIÓN
CONTRACÍCLICA

1,2% del PIB a -3,1% del mismo, según sean los criterios utilizados por la anterior o la nueva administración.

Esta política ha permitido mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en coyunturas desfavorables (no inferior al 5% anual, lo que es considerable). Una ley de responsabilidad fiscal creó además en 2006 el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Comité Asesor Financiero de los Fondos Soberanos para

normar el uso de los excedentes fiscales por ingresos tributarios extraordinarios, y a la vez estableció el carácter excedible de los gastos en programas de empleo de emergencia. Hubiese sido deseable, sin embargo, una mayor flexibilidad de la regla para acentuar la

capacidad de acción contracíclica, la que resultó tardía en 2008-2009 (incluso la autoridad inexplicablemente no utilizó el margen de expansión de los programas de empleo) y no logró evitar una caída de 1,5% del PIB. En todo caso, el tránsito de un superávit a un balance estructural y finalmente a un déficit estructural moderado, como ha ocurrido en la práctica forzando sucesivas modificaciones de la regla vigente, ha sido objeto de críticas, aunque ha reflejado un pragmatismo y flexibilidad no siempre valorados por los economistas ortodoxos –que sostienen que los déficits llevan siempre a los consumidores a ahorrar más en previsión racional de futuras alzas de impuestos, anulando el efecto contracíclico, en lo que se conoce como la *equivalencia ricardiana*- ni asumidos explícitamente por las autoridades económicas de entonces, tal vez cautelosas frente a los dictados ortodoxos.

Durante la crisis económica de 2009 fueron realizadas modificaciones metodológicas que parecen haber tenido el propósito de lograr una política fiscal algo más expansiva en momentos en que el mundo enfrentaba una gran recesión. Ello sucedió en ausencia de cláusulas de escape de la regla explícitas, que hubiesen permitido la suspensión del cumplimiento de la meta de balance estructural. En particular, para el balance estructural 2009 fueron agregadas dos nuevas partidas corregidas por el ciclo: los ingresos por los intereses de los activos financieros del Tesoro Público y un subconjunto de "otros ingresos", que incluyen ingresos operacionales y rentas de la propiedad, excluyendo intereses de activos del Tesoro. Adicionalmente, fueron realizados cambios

metodológicos consistentes en: (i) la incorporación de ajustes para aislar el efecto de las medidas tributarias transitorias en los ingresos estructurales y (ii) la revisión de las estimaciones de elasticidades de ingresos tributarios respecto del PIB. Las medidas tributarias transitorias pueden ser medidas de reversión automática (que sólo generan un efecto caja entre un año y otro) o bien medidas transitorias con fecha de expiración legal. El tratamiento dado en 2009 a las rebajas tributarias transitorias abrió la discusión sobre la selección del concepto de ingreso permanente para la estimación de la meta de balance estructural. La discusión radica, entre otros aspectos, en si se desea contar con un indicador que ajuste por el ciclo o bien con uno que represente el ingreso permanente del Fisco.

Adicionalmente, durante la preparación de la Ley de Presupuestos para 2010, se utilizó en los supuestos para el cálculo del balance estructural una brecha de producto que no consideró la actualización del PIB potencial para 2009 determinada por el Comité de Expertos en agosto de ese año, sino que la tasa de crecimiento de esa variable derivada de las proyecciones de dicho Comité para 2010. Ello implicó un menor déficit estructural proyectado. Retomar la meta del balance estructural hacia fines del período de Gobierno fue una de las metas del programa de Sebastián Piñera. Sin embargo, en agosto de 2010 el Ministerio de Hacienda informó que no podrá cumplir con dicho objetivo y que decidió acoger las recomendaciones realizadas por el Consejo Asesor de

EL MINISTERIO DE HACIENDA
INFORMÓ QUE NO PODRÁ
CUMPLIR CON EL OBJETIVO DE
BALANCE ESTRUCTURAL HACIA
FINES DEL PERÍODO DE
GOBIERNO

Balance Estructural, instancia creada por el nuevo gobierno que propuso cambios a la metodología de cálculo, cuyos integrantes son Vittorio Corbo, Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial. Producto de las modificaciones -que comenzarán a ser incorporadas por etapas y a partir del Presupuesto 2011- el escenario de equilibrio fiscal cambió radicalmente para el Gobierno, con una estimación de déficit

estructural mucho mayor y superior al 3% del PIB.

El punto de partida para volver al balance estructural alcanzado en 2008 establece un escenario más exigente. De ahí que el Ministro de Hacienda informase que la nueva meta hacia 2014 es alcanzar un déficit estructural

de 1% del PIB: "aun con terremoto estamos dispuestos a absorber la mitad de esta diferencia de casi dos puntos, pero no podemos ajustar el total. Si nos comprometemos a reducir el déficit estructural a fines de esta administración. Este ajuste equivale a lograr un superávit estructural significativo con la metodología antigua".

Con los mayores ingresos tributarios provenientes tanto de la mayor actividad económica como de un precio del cobre más alto que lo previsto, el déficit fiscal efectivo para 2010 que situaría entre 0,6% y 1,7% del PIB. El déficit efectivo se reduciría a menos de 1% del PIB e incluso ser inexistente en 2011 debido al mayor crecimiento y los aumentos transitorios de impuestos aprobados por el parlamento para financiar el terremoto.

¹ William Easterly (2009), "The Indomitable in Pursuit of the Inexplicable", en Shahid Yusuf, *Development Economics Through The Decades, A Critical Look at 30 Years of The World Development Report*. Washington, DC: World Bank.

Pasos de aplicación de la regla fiscal

1. Estimar el **precio del cobre de largo plazo** (diez años), luego de consultar a un Comité de Expertos Externos (121 centavos la libra en 2006, 137 en 2007, 199 en 2008, 213 en 2009).
2. Estimar el **precio del molibdeno de largo plazo** (desde 2005).
3. Estimar el nivel de tendencia de los insumos de la función de producción agregada (fuerza de trabajo, formación bruta de capital fijo y productividad total de los factores), por otro Comité de Expertos Externos y el **PIB potencial para cinco años** (5,3% en 2006, 5,0% en 2007, 4,9% en 2008, 4,2% en 2009), como promedio que excluye los valores extremos en el panel de expertos.
4. Proyectar el **PIB efectivo**, por parte del Ministerio de Hacienda.
5. Ajustar los **ingresos tributarios no mineros y previsionales** de acuerdo a la brecha entre los niveles del PIB potencial y PIB efectivo proyectado, utilizando una elasticidad recaudación a PIB (estimada en del orden de 1,05, con cinco categorías desde 2009), excluyendo del cálculo del ajuste cíclico, también desde 2009, las medidas tributarias transitorias.
6. Ajustar los **ingresos tributarios mineros**, que comprende desde 2005 la tributación de la gran minería privada por impuesto a la renta y desde 2006 por impuesto específico y por impuesto adicional.
7. Ajustar la proyección de **ingresos de CODELCO provenientes del cobre**, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del cobre efectivo proyectado y el precio de largo plazo definido por el Comité de Expertos.
8. Ajustar la proyección de los **ingresos de CODELCO provenientes del molibdeno**, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del molibdeno efectivo proyectado y el precio de largo plazo estimado.
9. Estimar los **ingresos por intereses** de los activos del fisco, desde 2008.
10. Ajustar los **ingresos de operación y las rentas de la propiedad** del fisco, desde 2009.
11. Estimar los **ingresos estructurales totales del Gobierno Central**, determinados por la suma de los ingresos, debidamente ajustados por los efectos cíclicos mencionados.
12. Dados los ingresos estructurales, calcular el nivel de **gasto compatible con la meta** del 1% (entre 2001 y 2007) o de 0,5% del PIB de superávit estructural (en 2008) o de equilibrio estructural (2009 y 2010).



Editor Responsable: Gonzalo D. Martner

Breves de Política Pública tiene por propósito promover el debate sobre los asuntos públicos, es de responsabilidad de la dirección del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía (www.fae.cl) y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.