



LIBERTAD Y DESARROLLO

SERIE INFORME **ECONÓMICO**

Regla Fiscal
y su evolución

Carolina Grünwald N.

**SERIE
INFORME
ECONÓMICO**
ISSN 0717 - 1536

Enero 2018

269

CAROLINA GRÜNWARD N.

es ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master in Macroeconomic Policy and Financial Markets, Universidades Pompeu Fabra y Autónoma de Barcelona. Se desempeña como Economista Senior de LyD.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. CONCEPTOS
FISCALES PRINCIPALES **06**

2. CONTEXTO ACTUAL **09**

3. REGLAS FISCALES
VERSUS INSTITUCIONES FISCALES **10**

4. ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES:
COLOMBIA, MÉXICO, PERÚ,
ALEMANIA Y NUEVA ZELANDA **11**

5. REGLA FISCAL EN CHILE **13**

6. EVOLUCIÓN FISCAL EN CHILE **16**

7. RECOMENDACIONES **18**

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS **19**

Resumen Ejecutivo

Las reglas fiscales, en términos generales, son instrumentos utilizados por los gobiernos para regular el nivel de gasto. De esta forma, ellas contribuyen a la disciplina fiscal, una condición necesaria para una macroeconomía sana.

Estas reglas han evolucionado a lo largo de los años. Muchas veces se combinan reglas de balance presupuestario con reglas de deuda o de gasto, entre otras. Al mismo tiempo, han ido surgiendo instituciones independientes encargadas de monitorear la disciplina fiscal, con amplias facultades.

Chile, a pesar de contar con una regla fiscal desde 2001, pareciera haberse quedado atrás. Es uno de los pocos países que hasta hoy solo cuenta con un tipo de regla (de balance presupuestario), no habiendo incursionado nunca en la incorporación de alguna adicional.

Hemos contado con una historia bastante favorable en términos fiscales en relación con otras economías, razón por la que quizás no se hayan hecho modificaciones mayores a la regla fiscal.

Sin embargo, en los últimos años se ha presenciado un rápido incremento de la deuda bruta del Gobierno Central y un aumento del déficit efectivo, sin pasar a llevar la meta de balance estructural establecida por el Ministerio de Hacienda. Aún así, esto incidió de todas formas en una histórica rebaja en la clasificación de riesgo de nuestra deuda soberana¹.

A continuación, luego de una explicación de los principales conceptos de las Cuentas Fiscales, se realiza una revisión internacional de las reglas fiscales, se analiza cómo se ha comportado en Chile y entregan algunas recomendaciones.

¹ Standard and Poor's realizó una rebaja en julio del 2017 a lo que se sumó la agencia Fitch Ratings en agosto del mismo año.

1. CONCEPTOS FISCALES PRINCIPALES

a) Ingresos Fiscales y Gastos Fiscales

Al igual que en una familia, un gobierno debe administrar los recursos con los que dispone de manera lo más eficiente posible, procurando tener una estructura de gastos acorde con los ingresos.

El Presupuesto Fiscal es uno de los principales instrumentos de las finanzas públicas. En él se explican los ingresos y los gastos del gobierno, cuya diferencia se define como balance fiscal.

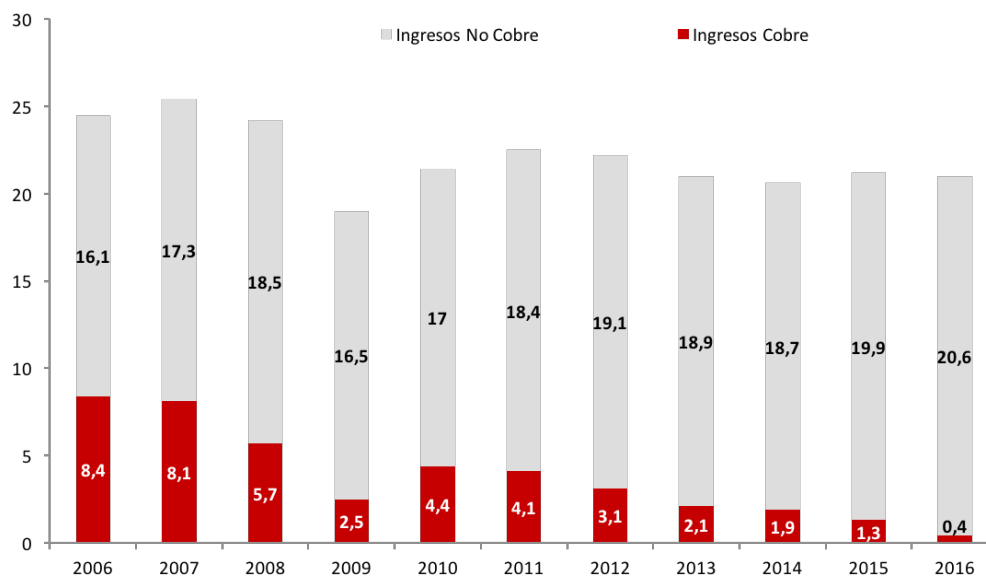
Los ingresos fiscales provienen mayormente de los impuestos que recauda un gobierno, los que pueden ser de carácter directo o indirecto. Los impuestos directos están conformados por los impuestos a la renta y a la propiedad (lo pagan las personas y las empresas, respectivamente), mientras que los indirectos se componen principalmente de impuestos al gasto, que tienen relación con la compra de bienes. La cantidad de ingresos que percibe un gobierno, por tanto, está directamente relacionada con la activi-

dad económica, puesto que a mayores rentas y mayores precios de las propiedades que adquieran las personas, el pago de impuestos que se realiza es más importante. A grandes rasgos esto significa que una mayor tasa de crecimiento económico experimentada por un país, llevará al gobierno a recaudar más dinero y, por lo tanto, a contar con mayores ingresos.

Además de los ingresos por concepto de impuestos, existen casos de países donde se perciben recursos por concepto de los ingresos provenientes de empresas estatales. Para el caso de Chile, se tienen ingresos provenientes de

Gráfico 1
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS EFECTIVOS (% DEL PIB)

Fuente: Dipres (2017). "Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado. Metodología y resultados 2016".



los trasposos de Codelco² -empresa productora de recursos de propiedad estatal- al Fisco por las ventas de cobre³.

Al respecto, vale la pena mencionar que la importancia de los ingresos provenientes del cobre como porcentaje del PIB -tanto de aquellos derivados de los impuestos que pagan las empresas mineras privadas, como lo que entrega Codelco- ha disminuido fuertemente a través de los años. Más específicamente, el año 2006 estos ingresos correspondían a un 8,4% del PIB, cifra que se vio reducida a 0,4% el 2016 (Gráfico N°1).

El gasto público, por su parte puede dividirse principalmente en cinco categorías. En primer lugar se encuentra el Consumo de Gobierno, que incluye todo el gasto de funcionamiento de un organismo público, lo cual incluye el gasto en personal y el gasto en bienes y servicios. En segundo lugar se encuentran los Gastos Programáticos, que agrupan los compromisos derivados de los programas de Gobierno. En tercer lugar se encuentra la Inversión de Gobierno que contempla la adquisición de activos no financieros, las iniciativas de inversión y las transferencias de capital destinadas a financiar gastos comprendidos en los dos rubros anteriores. En cuarto lugar se encuentra el gasto en Transferencias al Sector Privado, que son en general beneficios sociales que se pagan directamente a personas naturales. El quinto gasto es el que se realiza por concepto de Intereses de Deuda Pública.

En general (y como es en el caso de Chile), la discusión del Gasto de Gobierno se divide en dos grupos: Gastos Corrientes y Gastos de Capital. Los primeros incluyen los pagos en sueldos, gastos en bienes y servicios, programas de gobierno, en intereses y en transferencias. Los segundos incluyen la inversión pública.

b) Déficit, Superávit y Deuda

Una vez entendidos los conceptos de Ingresos y Gastos Fiscales, se pueden relacionar las variables.

De esta manera se tiene que si los ingresos fiscales son mayores que los gastos fiscales estamos frente a un superávit fiscal, superávit presupuestario o balance positivo.

Si por el contrario, los gastos fiscales superan los ingresos fiscales se tiene un déficit fiscal, déficit presupuestario o balance negativo. Así, cuando hay déficit, un gobierno debe adquirir deuda pública de modo de poder financiar su funcionamiento, pudiendo, de esta forma, contribuir a la generación de déficit en la Cuenta Corriente.

La Cuenta Corriente se define como las exportaciones (ventas) de bienes y servicios de un país hacia el resto del mundo, menos las importaciones (compras) de bienes y servicios desde el resto del mundo, más las transferencias que se reciben desde el exterior. Así, se alcanza un superávit de cuenta corriente cuando se exporta más de lo que se importa, y en caso contrario, se tiene un déficit de cuenta corriente. La importancia de esto reside en la relación estrecha que tiene este flujo de bienes y servicios con los flujos financieros entre países. Esto es, cuando un país importa (o compra) más de lo que exporta (o vende), esa diferencia debe pagarse, ya sea endeudándose con otros países o deshaciéndose de algunos activos, como moneda extranjera.

Por el contrario, cuando las exportaciones de un país son mayores a sus importaciones, se puede afirmar que ese país le "presta dinero" al resto del mundo (dado que vende más de lo que compra). De esta manera, el análisis de cuenta corriente se refiere a la posición deudora (déficit de cuenta corriente) o acreedora (superávit de cuenta corriente) de un país.

Con todo, un déficit de Cuenta Corriente indica que un país ahorra poco en relación con lo que invierte y que gasta más que su ingreso, y el exceso de gasto del sector público es generalmente el responsable de este resultado. Por lo tanto, una manera de reducir el déficit en cuenta corriente hacia niveles sostenibles es, precisamente, recortar el déficit fiscal (vía recorte de gastos).

Pero, ¿cuál es el problema con el déficit? La idea que un déficit elevado puede ser peligroso responde a las mismas razones por la que puede ser delicada la situación de una familia que está gastando más de lo que genera.

Primero, produce problemas de sostenibilidad del déficit en la cuenta corriente. Esto es, una economía al estar muy endeudada incluso podría ser incapaz de pagar sus deudas y, por lo tanto, ser considerada insolvente. A partir de esta situación, deberá realizar ajustes muy costosos para recuperar su solvencia. Como las deudas deben pagarse, los ajustes deben venir principalmente vía recortes de gasto de gobierno (incluyendo las transferencias al sector privado y los gastos programáticos).

Segundo, problemas de liquidez. Esto es el agotamiento de las fuentes de financiamiento, lo que lleva a no poder seguir sosteniendo el déficit. En consecuencia, también se necesitaría ajustar costos. Esto, a su vez, es una situación más grave en casos donde el déficit en cuenta corriente coexiste

² Corporación Nacional del Cobre.

³ En la actualidad, cada centavo de dólar del precio del cobre representa del orden de 30 millones de dólares al Presupuesto Público chileno, dependiendo de variables como el margen que se gana.

con deuda externa elevada, ya que además de necesitar recursos externos para financiar el déficit en la cuenta corriente, se debe servir la deuda, es decir, pagar los intereses de la misma.

c) Balance Efectivo y Balance Estructural

Como se esbozó anteriormente, el ciclo económico juega un papel determinante en el déficit (o superávit) fiscal. De esta manera, en los períodos de recesión (o de bajo crecimiento), los déficit presupuestarios tienden a aumentar, mientras que en episodios de alto crecimiento económico, el balance fiscal tiende a mejorar (aumentar).

Esto está determinado principalmente tanto por la recaudación tributaria (la que va en la misma dirección que el crecimiento económico, por lo que es procíclica), como por el gasto que debe realizar un gobierno en transferencias cuando la actividad no avanza y cunde el desempleo y las necesidades de las personas. Estas últimas aumentan en períodos recesivos, incentivando aún más el déficit.

La característica cíclica de los ingresos fiscales, donde es difícil identificar si los mayores gastos de gobierno obedecen a iniciativa propia o a efectos de una baja en la tasa de crecimiento, ha llevado a muchos países a medir el balance presupuestario de un país con otra variable: el balance estructural.

El cálculo de este balance se realiza a partir del balance fiscal (o balance efectivo), al cual se le realizan ciertas correcciones, de modo de extraer de este saldo todo aquello que pudiera deberse a influencia de *booms* o de recesiones económicas. En términos más concretos, lo que se hace es calcular el balance fiscal como si la economía se encontrase en su nivel de producto potencial, es decir, el nivel según la capacidad de crecimiento inherente a las características propias de la economía, más allá de los ciclos.

Para el caso de Chile se agrega además una corrección por concepto de variaciones en el precio del cobre, sumando un precio estimado de largo plazo, el que se utiliza para estimar los ingresos fiscales provenientes de su explotación.

2. CONTEXTO ACTUAL

La disciplina fiscal (esto es, mantener las cuentas en orden, con niveles de déficit y de deuda pública acotados) es un factor esencial para que un país cuente con una base macroeconómica sólida y saludable. Sin embargo, los países suelen indisciplinarse de todas formas. Esto, porque durante períodos de altos ingresos, sumado a presiones de diversos grupos por incrementos de gasto, se hace atractiva la adquisición creciente de compromisos fiscales.

Para esto es necesaria la existencia de reglas e instituciones que guíen de alguna manera el Gasto Fiscal. La creación de un marco legal para el resguardo de la tan anhelada disciplina fiscal está en desarrollo en diferentes países, no existiendo aún un consenso en la materia.

Actualmente, los países utilizan reglas fiscales en sus gobiernos como un mecanismo para restringir el gasto. En el mundo, su aplicación ha aumentado rápidamente: según el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1990 solo nueve países contaban con una regla fiscal, cifra que aumentó a 96 en el año 2015⁴. Sin embargo, sabemos que contar con una regla no significa que ésta se cumpla siempre. Es más, los gobiernos no siempre la respetan y tampoco se pagan sanciones por ello. Por tanto, mecanismos que aseguren su cumplimiento son deseables, pues le otorgan mayor institucionalidad.

Para muchos países la necesidad de contar con disciplina fiscal hoy es un hecho indiscutido, el punto es que es un problema difícil de resolver, puesto que para que funcione se necesitan reglas e instituciones que velen su cumplimiento.

Un interesante trabajo de Wysplosz (2012) destaca dos puntos respecto del funcionamiento de la disciplina fiscal. Primero, las reglas fiscales deben existir en conjunto con instituciones que las apoyen. Segundo, estas instituciones no son suficientes ni absolutamente necesarias, pero son

de gran ayuda. Lo importante es que se logre un sistema de resguardo de la disciplina fiscal que sea efectivo y eficiente, de modo que se permita a las instituciones aplicar las reglas con claridad y transparencia.

La evidencia internacional cada cierto tiempo (como durante la última crisis europea) nos recuerda que ningún país puede pasar por alto la necesidad de tener las cuentas fiscales en orden. Los gobiernos pueden operar con balances deficitarios por años, antes de caer en abruptas y repentinas emergencias financieras. O dicho de otra manera, la deuda puede crecer de manera poco visible, hasta que se hace muy notoria.

⁴ "Fiscal Rules at a glance" (2017).

3. REGLAS FISCALES VERSUS INSTITUCIONES FISCALES

En principio existen dos instancias que se pueden utilizar para alcanzar la anhelada disciplina fiscal: reglas numéricas e instituciones fiscalizadoras.

Las reglas fiscales imponen objetivos numéricos que pueden tomar distintas formas: usualmente establecen límites al balance presupuestario, o a la deuda o al gasto. Algunas veces se combinan. Algunas reglas son anuales y otras son de más largo plazo. En teoría, si estas reglas son bien diseñadas y bien implementadas, deberían eliminar el sesgo que tienen las distintas administraciones a aumentar el déficit.

Sin embargo, en la práctica las reglas fallan. Esto, porque además de que puede existir un manejo derechamente irresponsable de las cuentas fiscales, ellas no pueden ser completamente contingentes, pudiendo surgir situaciones a partir de las cuales cumplir la regla simplemente sería demasiado costoso (por ejemplo, en caso de crisis financieras internacionales o en caso de desastres naturales).

Por lo tanto, al diseñar las reglas se debe reconocer que existe la posibilidad de incumplimiento de la misma. Una solución para esto es establecer cláusulas de escape bien definidas, las cuales debieran ser autorizadas por un agente independiente⁵.

Así, se necesitaría una regla lo suficientemente flexible como para prever contingencias, pero al mismo tiempo lo suficientemente simple como para ser entendida, tanto por quienes deben aplicarla, como por los ciudadanos, con un claro *trade-off* entre flexibilidad y simplicidad.

Por el lado de las instituciones fiscalizadoras, cuyo rol es “colaborar, a solicitud expresa del ministro de Hacienda, en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance cíclicamente ajustado”, es necesario que cuenten con un mandato de largo plazo y con un *staff* de personas inde-

pendientes del poder político y sin exposición a presiones de grupos de interés.

Y si bien aún no está completamente clara la estructura que debieran tener, es evidente que estos fiscalizadores ya han realizado una contribución tangible a la disciplina fiscal, aportando al análisis y proveyendo diferentes puntos de vista a la discusión. Sin embargo, aún sus recomendaciones no conducen a acción. Con todo, su creación ha ido aumentando en cada vez más países y organismos como el FMI recomiendan su establecimiento.

De esta manera, nos encontramos con que tanto las reglas como las instituciones cumplen un rol y aunque suelen considerarse como soluciones alternativas, lo cierto es que el hecho que ambas tengan atributos y limitaciones sugiere que combinarlas sería de gran ayuda.

⁵ Como podría serlo un Consejo Fiscal, o el Parlamento.

4. ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES: COLOMBIA, MÉXICO, PERÚ, ALEMANIA Y NUEVA ZELANDA

¿Cómo ha avanzado la aplicación de mecanismos para alcanzar la disciplina fiscal en otros países? En diferentes economías se identifican variados tipos de regla fiscal. Están las reglas de gasto, las de deuda y las de balance presupuestario, entre otras.

Las reglas de gasto son aquellas que determinan de manera directa la trayectoria de gasto que puede tener un país, determinando un tope a la tasa de crecimiento del mismo, sin tener mayormente en cuenta, por ejemplo, la composición de este gasto. Así, es posible que esta restricción, sumada a consideraciones políticas, lleven a privilegiar proyectos atractivos electoralmente, por sobre aquellos que son más productivos. En muchos países este tipo de reglas se combinan con alguna de balance presupuestario, consistente en determinar una meta específica para el nivel de superávit -o déficit-, como porcentaje del PIB que se quiere alcanzar. Otras economías combinan con la regla de deuda, consistente en determinar un límite a la misma, como porcentaje del PIB. Actualmente, la combinación de reglas de gasto con reglas de balance presupuestario es más común en economías avanzadas, al tiempo que en las economías emergentes suelen combinarse reglas de gasto con reglas de deuda.

Específicamente, en el caso de **Colombia**, se comenzó el año 2000 con una regla basada en el gasto, incorporando además una regla de balance presupuestario el año 2011, la cual estableció una trayectoria para la consolidación fiscal que busca reducir el déficit estructural y establece un límite máximo para el déficit del 1% del PIB en 2022. Su regla además permite una expansión fiscal cuando la tasa de crecimiento del PIB esperada sea al menos 2 puntos porcentuales inferior a la tasa de crecimiento del PIB estimada para el largo plazo, permitiendo de esta manera una política fiscal anti-cíclica en caso de enfrentar alguna contingencia.

Esta regla tiene fundamento legal, no contempla procedimientos formales para asegurar su cumplimiento y sí cuenta con cláusulas de escape establecidas, que aseguran que “en caso de acontecimientos extraordinarios

que amenazan la estabilidad macroeconómica del país, la aplicación de la regla fiscal puede ser temporalmente suspendida, sujeta a la opinión favorable del CONFIS (Consejo Fiscal Interno presidido por el Ministro de Hacienda)”. Sin embargo, los supuestos centrales utilizados en el cálculo de los modelos utilizados para calcular el Balance Presupuestario no son entregados por un cuerpo independiente. La regla fiscal en Colombia “establece una institucionalidad para calcular, fijar e informar a la sociedad sobre los déficits arrojados en cada vigencia”. Para ello se creó un comité consultivo conformado por dos economistas, el ministro de Hacienda y representantes del Congreso de la República y de las facultades de economía del país.

México, en tanto, cuenta con una regla fiscal de balance presupuestario desde el año 2006, a la cual se le agregó una regla de gasto el 2013. La ley incluye sanciones por incumplimiento. Hay una cláusula de escape que establece que si los ingresos no petroleros están por debajo de su potencial debido a una brecha del producto negativa, puede haber un déficit equivalente a ese monto. Otra cláusula establece que, en circunstancias excepcionales, puede haber un déficit previsto con anticipación en el presupuesto. La cláusula fue utilizada en 2010, 2011 y 2012.

El 2013 se incorporó un tope al gasto corriente que no incluye los gastos derivados de regulaciones provenientes de normas automáticas (pensiones y subsidios para la electricidad entre otros). Así, este gasto no puede crecer más rápido que 2% real. La regla fiscal en México no tiene base legal y no cuenta con un cuerpo independiente que provea de los supuestos para el cálculo de la regla ni un ente que monitoree su cumplimiento e implementación, aunque en la actualidad se discute la necesidad de la creación de un consejo fiscal, dada las reiteradas recomendaciones del FMI al respecto.

Perú, por su parte, cuenta con tres tipos de regla: balance presupuestario y regla de gasto desde el año 2000 y una regla basada en la deuda a partir del 2013. La regla del balance presupuestario contempla un techo de déficit para el sector público no financiero. Éste se fijó en 2% del

PIB para 2000 y 2003, 1,5 % para 2001, 2002 y 2004-2008. En 2009 y 2010 la aplicación de la regla de déficit fue suspendida debido a la implementación del plan de estímulo fiscal y se estableció un nuevo límite de 2%. En 2013, se estableció que el balance no podría demostrar un déficit. A partir del 2013 se elimina la regla de equilibrio presupuestario y es reemplazado por normas *ex ante* para el balance estructural del sector público no financiero. Bajo la nueva ley, cada gobierno debe promulgar una declaración de la política macro fiscal dentro de 90 días de asumir el cargo para el período presidencial. El déficit estructural no debe exceder el 1% del PIB.

La regla del gasto establece un límite al crecimiento real del gasto. Éste fue de 2% (2000-02), 3% (2003-08) y 4% desde 2009. Además, en el año 2012 fueron excluidos de gastos corrientes, los gastos de mantenimiento de la infraestructura y gastos en bienes y servicios de programas sociales cubiertos por el esquema de presupuesto, entre otros. Por el lado de la deuda, se tiene que el techo de deuda del sector público no financiero es 30% del PIB.

La aplicación tanto de las reglas de gasto como de balance presupuestario pueden ser suspendidas por hasta tres años cuando (a) el PIB real disminuye, con un aumento del tope del déficit hasta el 2,5% del PIB, con una reducción anual mínima del 0,5% del PIB hasta que el 1% es alcanzado; y (b) en otros casos de emergencia declaradas por el Congreso a petición del Ejecutivo. El Ejecutivo debe especificar en su solicitud los techos que se aplicará durante el período de excepción de las reglas de gasto y déficit, con la reducción anual mínima del 0,5% del PIB en el déficit de aplicación también en este caso. Adicionalmente, se cuenta con un consejo fiscal que comenzó a funcionar en 2015, cuya misión es realizar un seguimiento de las normas fiscales. En términos más generales, la regla fiscal en Perú es legal y cuenta con procedimientos formales para asegurar su cumplimiento.

Alemania también cuenta con tres tipos de regla: dos de carácter nacional (gasto y balance), a la que se le agregan tres de carácter supranacional desde 1992 (gasto, balance y deuda). Internamente comenzó en 1969 con la incorporación de reglas de balance presupuestario dirigidas a limitar el endeudamiento neto a los niveles de la inversión, con excepción si es que hubiese alguna "perturbación del equilibrio económico general". Esta fue la "regla de oro", hasta que en 2011 la regla exigió un déficit estructural de no más de 0,35% del PIB para el Gobierno Federal. Por el lado del gasto, este no puede crecer más rápido en promedio que los ingresos. Se cuenta además con un Consejo de Estabilidad, cuya misión es prever emergencias presupuestarias, monitoreando de cerca la evolución de las cuentas fiscales. A partir del año 2011 se cuenta además con cláusulas de escape definidas y con un procedimiento formal de *enforcement*, es decir, que obliga al cumplimiento de la regla fiscal.

Nueva Zelanda, por su parte, se refirió en 1989 al manejo fiscal responsable, con una declaración de principios. En 1994 se incorporó formalmente una regla fiscal que incluye balance presupuestario y deuda. Por el lado del balance, se establece que deben concretarse anualmente superávits hasta alcanzar niveles de deuda prudentes. Una vez que estos sean alcanzados, en promedio los balances operacionales no pueden exceder los ingresos totales. Por el lado de la deuda, se estableció que ésta debía reducirse a "niveles prudentes" y, una vez conseguido, debían mantenerse. En caso de desviaciones de los principios, el gobierno debe especificar las razones. Se requiere además que los gobiernos establezcan objetivos fiscales específicos para 3 años y 10 años, normalmente como % del PIB.

En Nueva Zelanda las reglas fiscales no están estipuladas por ley, tampoco cuentan con organizaciones independientes que provean de supuestos para su cálculo o que monitoreen el desempeño, carece de cláusulas de escape bien definidas y no cuenta con procedimientos formales para asegurar el cumplimiento de su regla.

5. REGLA FISCAL EN CHILE

En la actualidad, Chile es uno de los pocos países en el mundo que cuenta solo con una regla fiscal. De 26 economías avanzadas, solo cinco cuentan con una regla fiscal, al tiempo que las restantes cuentan con dos o más. Para el caso de las economías emergentes -donde está Chile- se tiene que de una muestra de 31 países, solo cinco cuentan con una regla fiscal. En general se observa que a nivel mundial las economías han migrado hacia la incorporación de más reglas fiscales, donde en economías avanzadas además se agregan aquellas reglas de comunidades supranacionales, como la Unión Europea, por ejemplo. Chile claramente pareciera estar quedándose atrás en la materia (Tabla N°1).

Tabla 1
REGLAS FISCALES POR PAÍS

Fuente: Fondo Monetario Internacional, "Fiscal Rules at a glance" (2017).

	Regla Nacional				Regla Supernacional	Total
	Ingresos	Gastos	Deuda	Balance Presupuestario		
Australia	X	X	X	X		4
Francia	X	X		X	3	6
Alemania	X	X		X	3	6
Israel		X		X		2
Italia				X	3	4
Holanda	X	X		X	3	6
España				X	3	4
UK			X	X	3	5
Estados Unidos		X				1
Argentina						0
Brasil		X	X			2
Chile				X		1
Colombia		X		X		2
Ecuador		X	X			2
Hungría		X			2	3
Malta				X	3	4
Mexico		X		X		2
Panamá			X	X		2
Paraguay		X		X		2
Perú		X	X	X		3
Uruguay				X		1

En Chile existe una regla para la política fiscal desde el año 2001 que se basa en el concepto de balance estructural del Gobierno Central Consolidado. El término estructural busca obtener una mirada de mediano plazo, a diferencia del análisis tradicional basado principalmente en el balance efectivo. De esta manera, lo que realiza esta política es estimar los ingresos del Gobierno Central ajustándolos por el ciclo económico y autorizar, de esta manera, un incremento del gasto público consistente con dichos ingresos. Así, se busca eliminar el comportamiento pro cíclico de la política fiscal.

Más específicamente, el balance estructural, o Balance Cíclicamente Ajustado (BCA) es el resultado de restar al Balance Efectivo en un determinado período (BDt) los Ajustes Cíclicos (ACt) correspondientes a cada uno de los componentes de los ingresos que son sujetos a ajustes. De esta manera, se tiene que:

$$BCA_t = BD_t - AC_t$$

donde el ajuste cíclico (AC) está dado por el resultado de la suma de un conjunto de ajustes cíclicos independientes realizados a los principales componentes de los ingresos efectivos: ingresos tributarios no mineros, cotizaciones previsionales de salud, ingresos por cobre bruto (Codelco) e ingresos tributarios de las GMP10, correspondientes a la minería privada.

En resumen, la política de Balance Estructural se traduce en ahorros en tiempos de expansión de la actividad económica, cuando se reciben ingresos mayores por causa del ciclo, precisamente para poder gastarlos ya sea cuando la economía se contrae y los ingresos fiscales caen, o cuando se enfrentan coyunturas que hacen que las necesidades de gasto aumenten.

La implementación de esta regla, sin embargo, ha ido cambiando a lo largo de los años. Durante el período 2001-2007 se definió como objetivo un superávit estructural del 1% del PIB; en 2008, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se modificó hacia un superávit de 0,5% del PIB. En 2009, cuando el objetivo transitorio era un balance estructural (0%), una cláusula de excepción de facto fue utilizada para dar cabida a medidas contracíclicas, de modo de hacer frente a las consecuencias de la crisis financiera internacional.

Durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-14), y tras el déficit estructural de 3,1% del PIB del año 2009, se propuso como meta la convergencia del déficit estructural a 1% del PIB hacia el final del período. Cuando asumió el segundo gobierno de Michelle Bachelet, en el 2014, se

propuso como meta la convergencia del déficit estructural a 0% del PIB hacia el 2018, utilizando para ello los recursos de la reforma tributaria. Luego, en el 2015 se cambió la meta hacia una que definía una convergencia de 0,25% del PIB por año en base a "parámetros comparables". Tal como aparece en el decreto 1378, de octubre de 2015: "la meta fiscal de la presente administración será, a partir del año 2016 y hasta 2018, reducir el déficit estructural en aproximadamente un cuarto de punto porcentual del Producto Interno Bruto cada año, medido este último con parámetros estructurales comparables de un año a otro".

Los parámetros de largo plazo que determinan el ajuste cíclico de los ingresos -PIB tendencial y precio de referencia del cobre- son determinados anualmente por expertos independientes al Ministerio de Hacienda. En 2017 se creó un registro abierto de expertos del cobre y del PIB para permitir la integración de nuevos participantes a los Comités, escogidos en base a criterios técnicos.

En términos más generales, se trata de una regla con base legal desde el 2006, que no contempla procedimientos formales para asegurar su cumplimiento y no cuenta con cláusulas de escape establecidas. Por otra parte, los supuestos centrales utilizados en el cálculo del balance estructural son entregados por un cuerpo independiente⁶ y, desde el año 2013, se cuenta con otro cuerpo independiente que se encarga de su monitoreo: el Consejo Fiscal Asesor (CFA).

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda define a los Consejos Fiscales como "instrumentos de política que dan solución a estos posibles sesgos y se podrían clasificar como una combinación entre organismos autónomos y organismos que lleven a cabo acuerdos de influencia que permitan, a su vez, velar por el cumplimiento de reglas fiscales cuando estas existan⁷".

El CFA en Chile se creó con el objetivo de asesorar al Ministerio de Hacienda en materias de política fiscal. Entre otras características específicas, en Chile los consejeros del CFA son nombrados por el Ministro de Hacienda, por lo que a diferencia de lo que ocurre en otros países, su nombramiento solo depende del poder ejecutivo. Además -y también a diferencia de lo que ocurre en otros países-, el CFA no cuenta ni con independencia de garantías legales y operacionales, ni independencia en la capacidad de gestión (que contempla asignación presupuestaria y elección de personal).

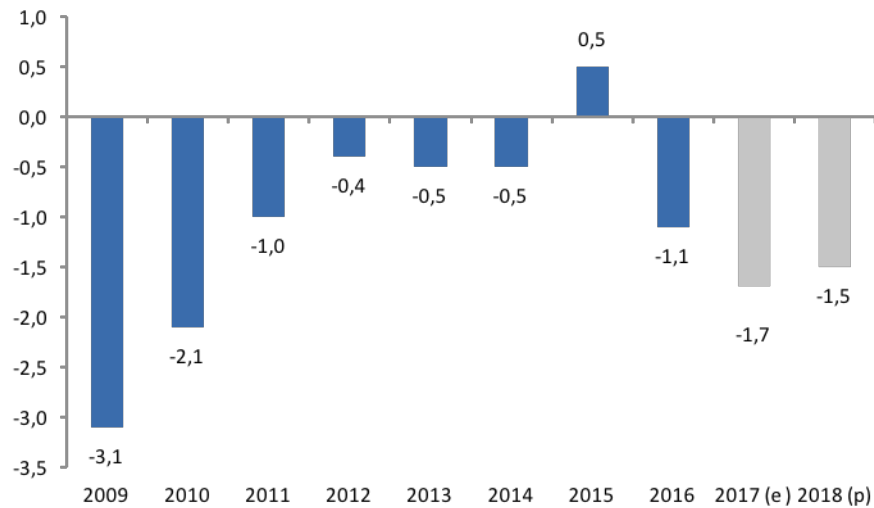
Con todo, al analizar el comportamiento del Balance Cíclicamente Ajustado (o Estructural), se observa en lo más reciente que éste ha evolucionado desde un nivel de -0,4% del PIB el 2012 a un valor estimado de -1,5% del PIB el 2018.

⁶ Comité de expertos, que se cita cada año a través del Ministerio de Hacienda.

⁷ *Consejos Fiscales: Revisión de la experiencia Chilena en el contexto internacional*. Dipres, (2017).

Gráfico 2
BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO (% DEL PIB)

Fuente: Dipres.



Lo anterior, aun cumpliendo con la metodología de Balance Cíclicamente Ajustado y con las metas auto-impuestas por el gobierno (por lo tanto, cumpliendo con "la regla") (Gráfico N°2).

Vemos así que Chile cuenta con una regla fiscal que es técnicamente compleja e incompleta. No posee cláusulas de escape definidas, pero al mismo tiempo la meta puede ser redefinida por el Ministerio de Hacienda de turno, sin un procedimiento estandarizado previamente establecido, es decir, los espacios de discreción son significativos. Además, no cuenta con sanciones en caso de incumplimiento. Es cuestionable la efectividad de tanta flexibilidad en su definición, la que ha permitido un aumento del déficit y de la deuda, aun cumpliendo con ella.

La creación de un CFA el 2013 ha sido un avance, pero falta mucho aún para que pueda operar con independencia y pueda realizar un efectivo monitoreo de la evolución fiscal. La misma Dipres recientemente⁸ ha propuesto avances en el diseño institucional de este Consejo, en dirección hacia una autonomía operacional y financiera y hacia un sistema de nombramiento y continuidad de los miembros que lo componen, para asegurar su independencia.

⁸ *Consejos Fiscales: Revisión de la experiencia Chilena en el contexto internacional.* Dipres, (2017).

6. EVOLUCIÓN FISCAL EN CHILE

La disciplina fiscal se manifiesta en los datos cuando el ratio deuda/PIB en el largo plazo es estacionario, es decir, se mantiene estable en un nivel que sea sostenible con el crecimiento económico. Sabemos que con el paso del tiempo esta disciplina es difícil de conseguir puesto que siempre está el riesgo que surjan gastos inesperados.

¿Qué ha pasado en Chile?

La deuda bruta como porcentaje del PIB se fue reduciendo desde principios de los años 2000 cuando se encontraba en 13,2%, hasta un 3,9% el año 2007. Sin embargo, en los últimos años ésta ha alcanzado un rápido incremento, estimándose que el 2017 se acercaría al 24% del PIB. Si bien no es un nivel de deuda “demasiado alto”, es preocupante la rapidez con la cual ha ido creciendo, dado que solo 10 años antes era de 3,9% (Gráfico N° 3).

Este rápido incremento de la deuda fue, por lo demás, una de las razones por las cuales se rebajó la nota en la clasi-

ficación de riesgo de la deuda soberana durante el 2017. Con ello, Chile ha dejado de ser, en el último año, un acreedor neto para convertirse en un deudor neto.

En cuanto al Balance Fiscal efectivo, se tiene que luego de la crisis financiera del 2009 se logró reducir el déficit de -4,4%, pero se amplió nuevamente hacia el 2016 (-2,8%), sin crisis internacional de por medio (Gráfico N° 4).

Si se analiza el comportamiento tanto de los ingresos, como de los gastos de gobierno, se observa que el aumento del déficit de los últimos años se debe a un incremento reciente de los gastos de gobierno, por sobre los ingresos (Gráfico N° 5).

Gráfico 3
DEUDA BRUTA (% DEL PIB)

Fuente: Dipres.

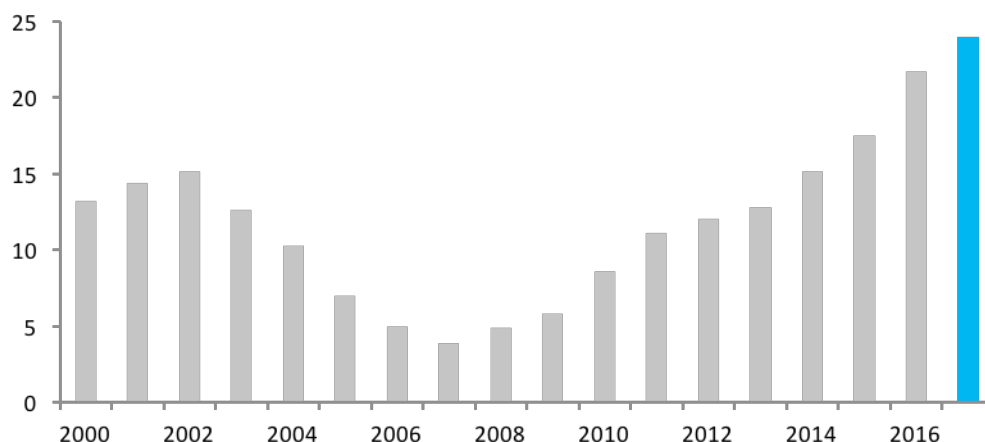


Gráfico 4
BALANCE EFECTIVO (% DEL PIB)

Fuente: Dipres.

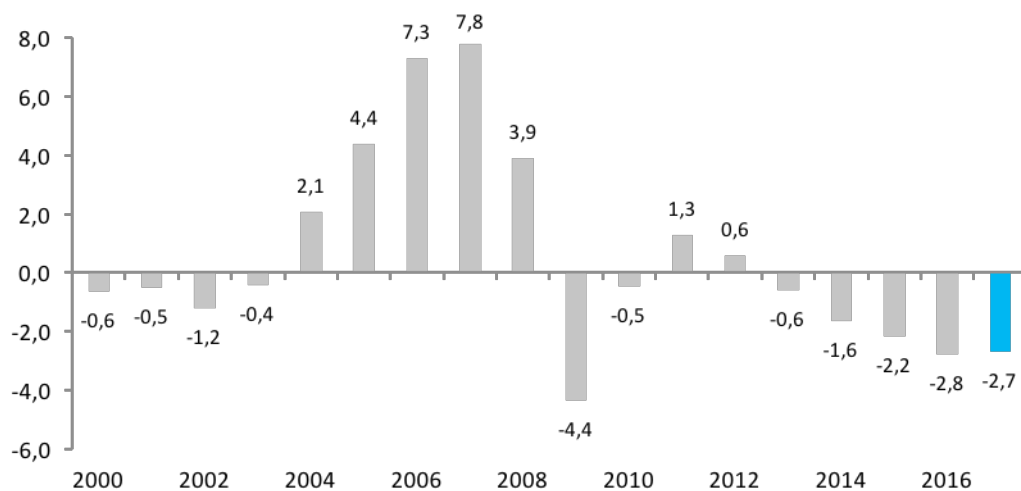
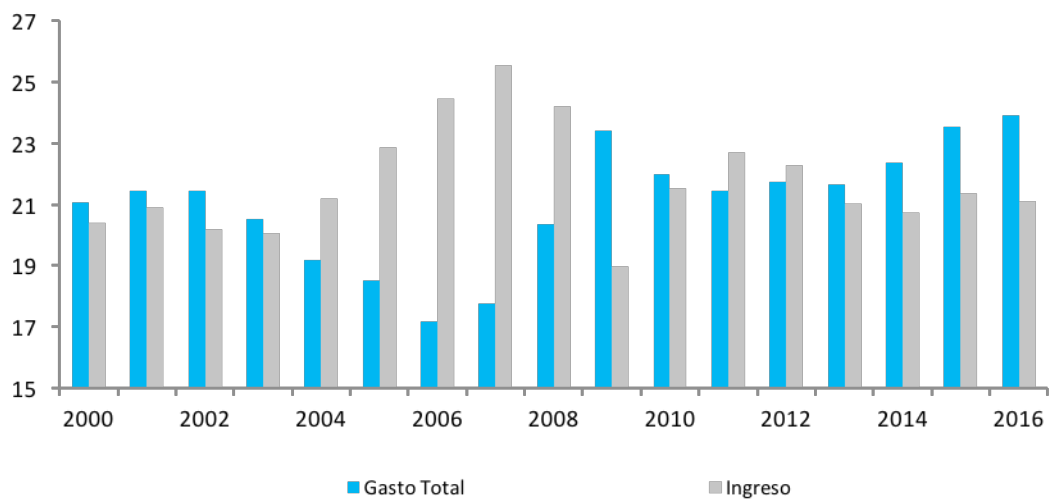


Gráfico 5
INGRESO Y GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL (% DEL PIB)

Fuente: Dipres.



7. RECOMENDACIONES

La utilización de una regla fiscal en Chile desde el año 2001 ha generado una serie de beneficios para la economía.

La regla que tenemos, sin embargo, es falible. Esto se ha mostrado en los últimos años, donde ha habido un rápido avance de la deuda bruta aun habiendo cumplido con la meta establecida por el Ministerio de Hacienda.

Estamos así frente a una regla fiscal que debiera, a todas luces, ser revisada. En su estructura se tiene que, en contraposición a lo que ocurre en otros países, nuestra regla no es mandataria, no posee cláusulas de escape y es bastante compleja, difícil de comprender y de comunicar.

Sería muy útil, por ejemplo, contar con una mirada más de largo plazo de la disciplina fiscal. Para esto se ha avanzado algo con la creación del Consejo Fiscal Asesor, el cual sin dudas ha sido un aporte a la discusión. Sería deseable, sin embargo, que este CFA pudiera contar con más facultades y con mayor autonomía, partiendo por dotarlo de recursos, pudiendo contar así con un *staff* propio y autonomía operacional, además de contar con un sistema de nombramiento y continuidad de sus miembros que aseguren la independencia del mismo. Con todo, este CFA debiera tener mayor participación en el debate público, ser capaz de analizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo y contribuir a la identificación de escenarios de riesgo.

Por el lado de obligar al cumplimiento de la Regla, sería positivo avanzar hacia algún mecanismo de *enforcement*, de modo que tenga un costo el violarla. Lo anterior debería venir acompañado de cláusulas de escape formalmente definidas, en reconocimiento a que siempre pueden darse hechos no previsibles que pudieran, efectivamente, derivar en que el cumplimiento de la regla se haga demasiado costoso.

En términos de la regla numérica que tenemos y dada la evidencia internacional, estamos atrasados. En la actualidad, la mayoría de las economías combina los distintos

tipos de regla, por lo que combinar la nuestra con una que le ponga tope a la deuda o que limite el gasto podría ser de gran ayuda. Al menos sería interesante realizar un análisis concreto al respecto.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Comité asesor para el diseño de una política de balance estructural de segunda generación para Chile (2011).** *"Propuestas para perfeccionar la regla fiscal"*. Dipres.
- **Cordes et al. (2015).** *"Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?"*, IMF.
- **De Gregorio (1998).** *"Déficit de la Cuenta Corriente, ¿estamos frente a un problema?"*, Estudios Públicos.
- **Dipres (2017).** *"Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado. Metodología y resultados 2016"*.
- **Dipres, varias publicaciones.** *"Informe de Finanzas públicas"*.
- **Halac, Yared (2017).** *"Fiscal rules and discretion under self-enforcement"*, NBER WP 23919.
- **Larraín, Felipe (2004).** *"Macroeconomía en la práctica"*.
- **Larraín et. al. (2011).** *"Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile"*, Estudios de Finanzas Públicas. Dipres.
- **Libertad y Desarrollo (2017).** *"La Pesada Tarea Fiscal"*, Tema Público 1311, 14 de julio.
- **Libertad y Desarrollo (2017).** *"Presupuesto 2018 y regla fiscal"*, Tema Público 1317, 25 de agosto.
- **Libertad y Desarrollo (2017).** *"Hacia la Ley de Presupuestos 2018"*, Tema Público 1320, 15 de septiembre.
- **Lledó et. al. (2017).** *"Fiscal rules at a glance"*, IMF.
- **Sachs, Larraín (1994).** *"Macroeconomía en la economía global"*.
- **Vega et. al. (2017).** *Consejos Fiscales: Revisión de la experiencia chilena en el contexto internacional*, Dirección de Presupuestos.
- **Wyplosz, Charles (2012).** *"Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences"*, NBER WP 17884.

