

Nuestra institucionalidad fiscal



**Luis Felipe
Lagos**

Macroeconomista
senior LyD y
profesor UC.

“Es preferible establecer una regla que sólo ajusta los ingresos fiscales por el ciclo económico y precio del cobre”.

La institucionalidad fiscal del país es ampliamente aceptada y ha sido elogiada internacionalmente. Sin embargo, con el correr de los años ha sufrido varios cambios que le restaron transparencia y su credibilidad se debilitó. Para que siga cumpliendo, entre otros objetivos, con garantizar la disciplina fiscal, es preciso avanzar en estos aspectos.

En un principio, el Fondo del Cobre permitió inculcar la práctica del ahorro en los buenos tiempos para ser usado en los períodos de “vacas flacas”. En 2001, la institucionalidad fiscal fue mejorada con la creación de la regla de balance estructural y en 2006 con el Fondo de Estabilización Económica y Social.

En términos simples, la regla fiscal apuntaba a que el gasto fiscal no se viera alterado por el ciclo económico. La idea era que el gobierno gastara de acuerdo a sus ingresos de largo plazo o, como fueron denominados en ese momento, estructurales. No obstante, siempre se pensó

en un ajuste de los ingresos tributarios por el ciclo económico y por el ciclo del precio del cobre. Como lo sugiere el comité asesor convocado en 2010 para perfeccionar la regla fiscal, el nombre correcto debería haber sido entonces balance cíclicamente ajustado, más que balance estructural. Esto es más que un tema semántico, ya que el concepto estructural permitió cambios que

llevaron a realizar ajustes por ingresos considerados transitorios, aun cuando no tuvieran relación con el ciclo económico. El ejemplo más claro corresponde a la rebaja de impuestos para hacer frente a la recesión de 2009. La autoridad fiscal resolvió no modificar los ingresos tributarios, apelando a que los ingresos estructurales no habían cambiado, dando así más capacidad de gasto al gobierno. En suma, la regla se transformó en una de ingreso permanente donde no se ajusta por el ciclo económico solamente, sino que por todas las variaciones de ingreso consideradas como transitorias. Esto puede ser positivo para estabilizar el gasto fiscal, pero le quita transparencia a la regla, dado que el gobierno determina lo que nunca es fácil: qué cambio en ingresos es transitorio y cuál es permanente. Es preferible establecer, como fue en su origen, una regla que sólo ajusta los ingresos fiscales por el ciclo económico y precio del cobre.

En otra dimensión y más preocu-

pante aún, el comité asesor y el Ministerio de Hacienda han señalado que en la elaboración del presupuesto en 2009 el gobierno no utilizó un producto de tendencia para 2010 coherente con lo informado por la Comisión de PIB Tendencial para calcular la brecha de producto, si no que uno superior. Con lo cual, se alteraron las holguras fiscales futuras. Esto claramente atenta contra la credibilidad de la institucionalidad fiscal.

En lo que respecta a la transparencia, sería recomendable que la Comisión de PIB Tendencial entregara sus propias estimaciones de este indicador, posiblemente adjuntando cada miembro su metodología de cálculo. Esto podría resultar en una mayor dispersión en las estimaciones, pero se ganaría en transparencia. El gobierno, para la elaboración del presupuesto, usaría el promedio, eliminando las observaciones extremas.

En cuanto al precio del cobre, el ajuste se realiza por la diferencia entre el precio actual y el precio de

largo plazo estimado por el Comité del Cobre. El precio de largo plazo debería tener cambios graduales y menores. Pero, al consultar todos los años por este, se registran cambios frecuentes y a veces discretos como en 2011. Esto da origen a saltos bruscos en el gasto fiscal, con efectos disruptivos en el equilibrio macroeconómico. Sería recomendable preguntar directamente por el precio de largo plazo para que los miembros de la comisión se enfocaran más en los costos de largo plazo de la industria, más que preguntar por el precio anual para los próximos 10 años.

Por último, más allá de posibles cláusulas de escape, la regla debería contemplar un límite de gasto para los períodos recesivos. Esto, por la limitada efectividad del mayor gasto, dados los rezagos de la política fiscal, y por la calidad del gasto efectuado. Además, como lo muestra el episodio de 2009, cuesta mucho reducir el aumento de gasto, y parte de este resulta ser permanente.

