

REGLA FISCAL EN CHILE: NECESIDAD DE MODIFICACIONES

- Las reglas fiscales contribuyen a la disciplina del gasto del Fisco, condición necesaria para una macroeconomía sana. Chile, a pesar de contar con una regla fiscal desde 2001, pareciera haberse quedado atrás.
- Hemos contado con una historia bastante favorable en términos fiscales en relación con otras economías, razón por la que quizás no se hayan hecho hasta ahora mayores modificaciones a nuestra regla.
- 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, además de pasar a llevar la meta de balance estructural establecida por el Ministerio de Hacienda. Esto da pie para replantearse nuestra regla fiscal, revisarla y modificarla.
- Esta idea cobra aún más fuerza, ahora que gracias a la acción del Consejo Fiscal Asesor se corrigió el Balance Cíclicamente Ajustado estimado por Hacienda para 2017 en 0,4% del PIB.

Recientemente, y de manera inédita en día sábado, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) publicó una nota técnica, a raíz de la revisión del cálculo del Balance Cíclicamente Ajustado realizada por el Consejo Fiscal Asesor (CFA). Esta revisión se encuentra dentro de las facultades del CFA y arrojó que utilizando una corrección del precio de venta de cobre de Codelco (al alza), el resultado del Balance Estructural 2017 sería de -2,1%, y no -1,7%, como se publicó en la estimación de enero 2018.

Con esto, además de generar preocupación por un estado de las finanzas públicas más alicaído de lo esperado -dado que se rompe ampliamente con la meta autoimpuesta por el gobierno saliente- se evidencia aún más la necesidad de realizar cambios en la manera de velar por nuestra disciplina fiscal.

Y es que ésta es un factor esencial para que un país cuente con una base macroeconómica sólida y saludable. Para esto, es necesaria la existencia de reglas e instituciones que guíen de alguna manera el gasto fiscal.

Actualmente, varios países utilizan reglas fiscales en sus gobiernos y en el mundo su aplicación ha aumentado rápidamente: según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1990 sólo 9 países contaban con una regla fiscal, cifra que aumentó a 96 el año 2015.

Sin embargo, sabemos que contar con una regla no significa que ésta se cumpla. Es más, los gobiernos no siempre la respetan y tampoco hay 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 en día es un hecho indiscutido, el punto es que es un problema difícil de resolver. 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.

REGLA FISCAL EN CHILE

En la actualidad, Chile es uno de los pocos países en el mundo que cuenta sólo con una regla fiscal. De 26 economías avanzadas, sólo 5 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, sólo 5 tienen una regla fiscal¹. Al respecto, se tiene que 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.

En Chile existe una regla de 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 los ingresos más permanentes de la economía.

Dicho de otra forma, 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.

En términos 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 independiente y, desde el año 2013 se cuenta con otro cuerpo independiente que se encarga de su monitoreo, el Consejo Fiscal Asesor (CFA).

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 (2010-2014), 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”.

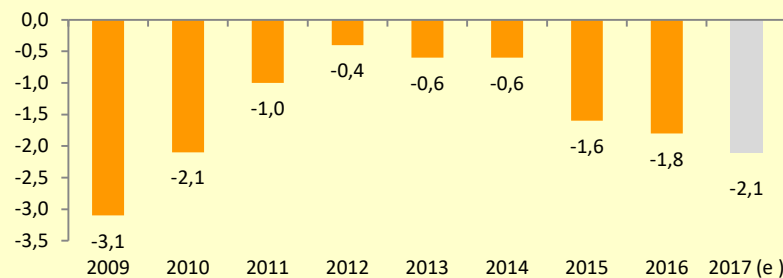
Con todo, al analizar el comportamiento del Balance Cíclicamente Ajustado (o Estructural), se observa en los últimos años una evolución desde un nivel de -0,4% del PIB en 2012 a un valor de -2,1% del PIB en 2017 (Gráfico N° 2).

Al mismo tiempo, la deuda bruta como porcentaje del PIB ha registrado un rápido incremento, estimándose que el 2017 se acercaría al 24% (Gráfico N° 3) y, si bien

este no es un nivel de deuda “demasiado alto”, es preocupante la rapidez con la cual ha crecido, dado que sólo 10 años antes era de 3,9%. Sin ir más lejos, este rápido incremento fue una de las razones por las cuales se rebajó a Chile la nota en la clasificación de riesgo de la deuda soberana durante el 2017.

SE OBSERVA UNA EVOLUCIÓN DEL BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO DESDE -0,4 DEL PIB EN 2012 A -2,1 DEL PIB EN 2017

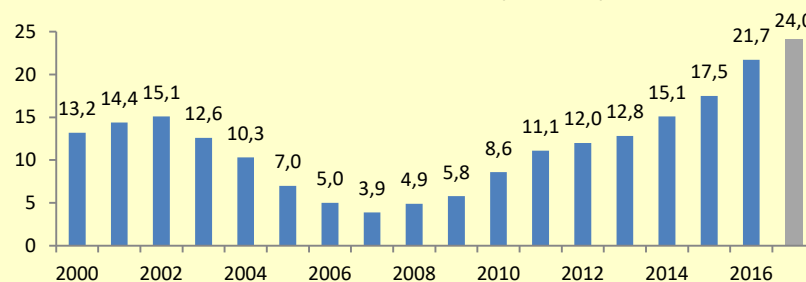
Gráfico Nº 2: Balance Cíclicamente Ajustado (% del PIB)



Fuente: Dipres.

LA DEUDA BRUTA COMO PORCENTAJE DEL PIB HA REGISTRADO UN RÁPIDO INCREMENTO

Gráfico Nº 3: Deuda Bruta (% del PIB)

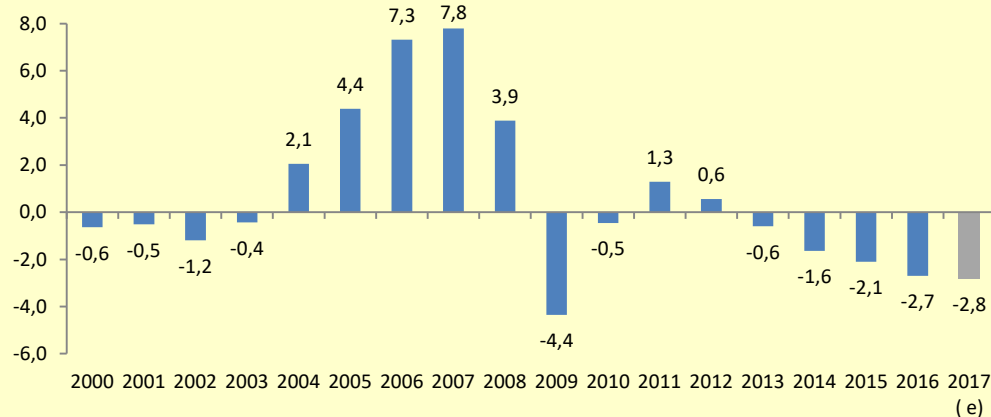


Fuente: Dipres.

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 año 2016 (-2,7%), sin crisis internacional de por medio (Gráfico Nº 4).

EL BALANCE FISCAL EFECTIVO SE AMPLIÓ HACIA 2016 SIN CRISIS INTERNACIONAL DE POR MEDIO

Gráfico Nº 4: Balance Efectivo (% del PIB)



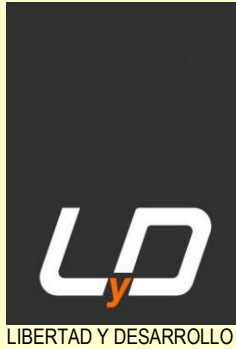
Fuente: Dipres.

RECOMENDACIONES

La utilización de una regla fiscal en Chile desde el año 2001 ha generado una serie de beneficios para la economía. Sin embargo, la regla que tenemos 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, hasta el año fiscal 2016.

En esto también ha incidido el hecho que desde el 2015, manteniendo una meta exclusivamente numérica, se modificó hacia una que definía una convergencia de 0,25% del PIB por año en base a “parámetros comparables”. Esta modificación ha resultado en una cuestionable efectividad, y es que la mayor flexibilidad incorporada en su definición finalmente es la que ha permitido un aumento del déficit y de la deuda, aun cumpliendo con la meta en sus primeros años.

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.



Por el lado de obligar al cumplimiento de la regla, sería positivo avanzar hacia algún mecanismo de “*enforcement*”, de modo que tenga un costo violarla. Lo anterior, debiera 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 actualmente tenemos, y dada la evidencia internacional, estamos atrasados. La mayoría de las economías en la actualidad 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.

Finalmente, por el lado de las atribuciones de nuestro Consejo Fiscal Asesor, recientemente hemos evidenciado que gracias a su labor, en esta oportunidad fue posible levantar una alerta de gran importancia que llevó a la corrección del cálculo del déficit estructural para el 2017 en un monto significativo. Quizás de haber contado con un CFA independiente y con staff permanente, esta alerta se habría levantado en un momento más oportuno.

ⁱ Para más detalle revisar *Regla Fiscal y su evolución*. SIE Nº 269, Libertad y Desarrollo (2018).