



RECUADRO 2 REGLAS FISCALES CONTRACÍCLICAS

El uso de reglas fiscales, entendidas como restricciones permanentes a la política fiscal expresadas en límites numéricos sobre algún indicador de la actividad fiscal³, se ha extendido considerablemente tanto entre las economías emergentes como las desarrolladas. De acuerdo a información del Fondo Monetario Internacional⁴ actualmente alrededor de 80 países utilizan este mecanismo para manejar sus finanzas públicas tanto a nivel nacional como subnacional.

El objetivo principal de esta clase de arreglo institucional es reducir el sesgo al déficit presente en el manejo discrecional de la política fiscal y favorecer un desempeño ordenado, predecible y sostenible de las finanzas públicas. No obstante, una de las principales críticas al uso de las reglas fiscales es que puede inducir a un comportamiento procíclico de la política fiscal.

3 Kopitz G. y S. Symansky(1998) "Fiscal Policy Rules" IMF Occasional Paper N° 162. Washington DC. 1998. Típicamente las reglas fiscales imponen límites sobre el déficit fiscal, el gasto público o la acumulación de deuda pública.

4 FMI(2009) "Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances". IMF. Washington DC. November 2009.

Ello ocurriría cuando, por ejemplo, un país sigue una meta fija sobre el déficit fiscal, lo que obliga a las autoridades económicas a ajustar los gastos públicos ante cambios en la recaudación debidos al ciclo económico: así en una recesión el gobierno tendría que reducir el gasto público convirtiéndose en parte del mecanismo de amplificación de los choques que afectan la economía, en lugar de mitigarlos.

Por ello, el diseño adecuado de las reglas fiscales es esencial para lograr un balance entre simplicidad (que favorece la credibilidad de la regla ya que hace fácil su seguimiento) y flexibilidad de modo que se minimice la posibilidad de seguir políticas procíclicas que pueden ser muy costosas en términos de bienestar y crecimiento económico. Una regla fiscal mal diseñada puede inducir al uso de contabilidad “creativa”, o a usar en forma discrecional sus cláusulas de escape y tener un nulo impacto sobre el desempeño fiscal⁵.

Esta nota describe dos tipos de regla fiscal que buscan mantener la solvencia del gobierno y que a la vez dan margen para políticas contracíclicas adicionales a los “estabilizadores automáticos” incorporados en el sistema tributario o de prestaciones sociales. Una característica de estas reglas fiscales es que asocian un instrumento o indicador de política fiscal a medidas del ciclo económico en forma similar a las reglas de política monetaria, que ligan la tasa de interés de política monetaria al estado de la economía y la inflación, siguiendo la propuesta de Taylor⁶.

Propuesta de Regla Fiscal para Colombia

En julio último se presentó una propuesta⁷ para dotar a Colombia de una regla fiscal que, manteniendo la estabilidad financiera del gobierno, brinde espacio para intervenciones contracíclicas.

En términos formales la regla fiscal propuesta para Colombia puede expresarse como:

$$rp_t = rp^* + \lambda(y_t - \bar{y}) + (tp_t - \bar{tp})$$

Donde rp^* es una meta para el resultado primario del gobierno central (medida como porcentaje del PBI), $y_t - \bar{y}$ es la brecha entre el PBI efectivo y su nivel potencial (medida como desviación porcentual) y $tp_t - \bar{tp}$ es el componente cíclico de los ingresos fiscales derivados de la producción petrolera (básicamente el Impuesto a la Renta y dividendos pagados por Ecopetrol y el Impuesto a la Renta pagado por las petroleras privadas medidos como porcentaje del PBI).

Esta regla establece que, si la economía y la recaudación proveniente del sector hidrocarburos se mantienen en sus niveles de tendencia ($y_t = \bar{y}$ y $tp_t = \bar{tp}$) entonces el resultado primario del gobierno

5 Cáceres, C., A. Corbacho y L. Medina(2010) “Structural Breaks in Fiscal Performance: Did Fiscal Responsibility Laws Have Anything to Do with Them?” IMF Working Paper N° 10/248. Washington DC. November 2010.

6 Taylor(2000) “Reassessing Discretionary Fiscal Policy”. Journal of Economic Perspectives. Volume 14 N° 3 Summer 2000.

7 Comité Técnico Interinstitucional(2010) “Regla Fiscal para Colombia” Bogotá, Julio 2010.





central deberá corresponder a un nivel de mediano plazo necesario para que la razón deuda pública a PBI sea estable (o decreciente) en el tiempo, es decir que asegure la solvencia fiscal.

Sin embargo, si la actividad económica se encuentra por debajo de su nivel potencial, entonces se permite que el gobierno reduzca el resultado primario del gobierno nacional para estimular la economía. La magnitud de la respuesta contracíclica depende del valor del parámetro λ . El criterio para seleccionar este valor comienza por reconocer que los ingresos fiscales dependen en forma automática del nivel de actividad económica, por lo que el valor asignado a λ debe superar el asociado al impacto de los estabilizadores automáticos en el resultado primario del fisco.

Asimismo, la regla implica que todo el componente cíclico de los ingresos generados por el sector de hidrocarburos debe ser ahorrado por el gobierno y solo se podrá gastar el componente permanente de esa fuente de ingresos. El objetivo principal de esta medida es mitigar el impacto en la demanda agregada y en el tipo de cambio de los ciclos de los precios del crudo. Esta regla permitiría acumular recursos en un fondo de riqueza soberana lo que favorecería una mayor equidad inter-generacional.

La regla estará dotada de cláusulas de escape: en el caso de guerra externa, desastres naturales o choques significativos al producto, tipo de cambio, tasa de interés o inflación es posible suspender la aplicación de la regla.

Se considera además la creación de un cuerpo colegiado encargado de monitorear el cumplimiento de la regla y de calificar las situaciones que ameriten el empleo de las cláusulas de escape. Este Comité Externo de Evaluación de la Regla Fiscal tendrá tres miembros que serían nombrados en conjunto por el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Entre las funciones del comité se encuentra la estimación de la brecha del PBI y del componente cíclico de los ingresos del sector hidrocarburos así como la revisión periódica de los parámetros de la regla.

Propuesta de Regla Fiscal para Turquía

El gobierno de Turquía ha elaborado una propuesta⁸ de regla fiscal con el fin de promover la predictibilidad de sus finanzas públicas y asegurar un manejo prudente del déficit fiscal a mediano plazo, la cual se encuentra en discusión en su parlamento.

Esta propuesta puede expresarse algebraicamente como:

$$\Delta d_t = -\alpha(d_{t-1} - d^*) - \beta(g_t^y - \bar{g}^y)$$

Donde Δd_t corresponde al cambio del déficit fiscal global del gobierno general en el periodo actual, medido como porcentaje del PBI; d_{t-1} es el déficit fiscal del periodo anterior (porcentaje del

8 Undersecretariat of Treasury (2010) "Main Elements of the Draft Law on Fiscal Rule". Mayo 2010, ver también IMF(2010) "Turkey: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Post-Program Monitoring" IMF Country Report N° 10/278. Washington DC Setiembre 2010.

PBI); d^* es el nivel meta del déficit global; g_t^y es la tasa de crecimiento del PBI real en el periodo corriente y \bar{g}^y es la tasa de crecimiento del PBI potencial. El parámetro α mide la velocidad a la cual el déficit fiscal se ajusta a su nivel meta y el parámetro β mide la respuesta contracíclica de la política fiscal incorporada en la regla.

Esta propuesta indica que el cambio en el déficit fiscal debe tener dos componentes: el primero asociado al ajuste de las cuentas del sector público a un nivel consistente con la sostenibilidad fiscal d^* y el otro asociado a la respuesta ante el ciclo económico. El déficit puede aumentar cuando la economía se encuentre creciendo a una tasa menor que la potencial y debe reducirse cuando la economía crezca más rápido que el potencial. Asimismo el monto generado por la regla se considera como un tope o monto máximo de variación del déficit, lo que significa que si otros objetivos macroeconómicos (como promover el ajuste externo de la economía) requieren una mayor restricción fiscal, la expansión del déficit puede ser menor a la prevista en la regla.

Todos los parámetros de la regla se fijan en la legislación. Así, en la propuesta que se discute en el parlamento turco la meta de déficit global es de 1 por ciento del PBI, la velocidad de ajuste a la meta de déficit es un tercio ($\alpha = 1/3$), la respuesta contracíclica es también de un tercio ($\beta = 1/3$) y la tasa de crecimiento del PBI potencial es de 5 por ciento. La propuesta contiene también medidas de transparencia que favorecen el seguimiento del cumplimiento de la regla fiscal.

Finalmente, en caso de desastres naturales, epidemias o crisis económico-financieras todo gasto adicional dirigido a aliviar la situación de emergencia será tratado como excepción a la regla.

Las propuestas reseñadas muestran el interés de los países por buscar establecer reglas de conducta para la autoridad fiscal que favorezcan una oportuna respuesta contracíclica sin dejar de atender la necesidad de mantener una posición fiscal financieramente sostenible.

Esto es importante para países como el Perú cuyas cuentas fiscales son vulnerables a las variaciones de los precios de los productos de exportación. En nuestro caso una regla fiscal debe proveer cobertura ante las fluctuaciones económicas y aislar al gasto público de las variaciones cíclicas de las cotizaciones internacionales, de modo que se mitigue el impacto en la demanda interna y en el tipo de cambio real de las fluctuaciones en los términos de intercambio.

