

RECUADRO 4 EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON REGLAS FISCALES ESTRUCTURALES

El uso de reglas fiscales, entendidas como límites permanentes sobre indicadores de la posición fiscal, ha aumentado en el mundo en los últimos 20 años⁵. Estas reglas buscan eliminar el sesgo al déficit presente en el manejo discrecional de la política fiscal y evitar así políticas innecesariamente contracíclicas o expansivas.

Esta nota discute la experiencia internacional respecto a reglas fiscales estructurales, que son aquellas reglas que establecen límites numéricos permanentes⁶ a una medida del balance fiscal que excluye movimientos transitorios en el nivel de actividad económica y en otras variables relevantes para determinar el resultado fiscal, como los precios de los *commodities* de exportación.

El caso de **Suiza** constituye una experiencia exitosa en el diseño y manejo de esta clase de regla fiscal. Desde el año 2003 el manejo fiscal a nivel federal en Suiza se administra mediante una regla de resultado estructural conocida como el “*debt brake*”⁷. La implementación de esta regla estructural funciona de la siguiente forma: En cada año, el gasto del gobierno nacional establecido en el presupuesto viene dado por:

$$E_L = \hat{k}\hat{R}$$

donde:

- E_L = Tope para el Gasto público presupuestado (no financiero e intereses).
- \hat{k} = Estimado del ciclo económico para el año del presupuesto ($= \frac{\hat{K}_T}{\hat{Y}}$), donde \hat{K}_T es la estimación del PBI potencial o de tendencia y \hat{Y} es el PBI proyectado.
- \hat{R} = Proyección de ingresos para el año del presupuesto.

De acuerdo a este mecanismo, cuando se espere que la economía entre en un periodo de bajo crecimiento o recesión (el PBI potencial proyectado supera al PBI proyectado y $\hat{k} > 1$), entonces el gasto del presupuesto será mayor a los ingresos proyectados para dicho periodo. De manera simétrica, cuando se espere que la economía se encuentre en auge y el PBI sea mayor al PBI potencial entonces $\hat{k} < 1$ y el gasto presupuestado será menor que la proyección de ingresos del presupuesto (\hat{R}). De este modo el resultado estructural ex ante es igual a cero todos los años, lo que implica una política fiscal neutra en el ciclo.

Una vez ejecutado el presupuesto, se calcula el límite de gasto ex post (E_{xp}) consistente con un resultado estructural nulo: $E_{xp} = kR$, estimado con la información disponible respecto a la brecha del PBI y la recaudación fiscal al cierre del ejercicio. Si el gasto ejecutado (E) resulta mayor a entonces el

5 FMI (2009). “Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”. IMF. Washington DC. November 2009.

6 Ver 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.

7 Bodmer, F. (2006). “The Swiss Debt Brake: How it works and what can go wrong”. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. 2006. Vol. 142 (3) pg 307-330 y Geier, A. (2011). “The Debt Brake - The Swiss Fiscal Rule at the Federal level”. Federal Finance Administration Working Paper N° 15 Febrero 2011.





resultado estructural *ex post* ha sido negativo, por lo que la diferencia se abona a una cuenta nocional. Cuando el saldo de la cuenta nocional supera el 6 por ciento del gasto del año anterior, el gobierno debe introducir ajustes para eliminar dicho saldo durante los siguientes tres años.

En caso de recesiones severas (o desastres naturales) la regla contiene cláusulas de escape que permiten desviarse de la meta y realizar gastos extraordinarios.

Debido al desempeño de esta regla, otros países europeos como Alemania han modificado sus constituciones para adoptar provisiones similares al “*debt brake*” suizo que aseguren un balance estructural equilibrado a largo plazo y mitiguen el incremento de la deuda del gobierno⁸.

En el caso de **Chile**, la regla estructural funciona también como un límite o meta para el gasto del gobierno central. Dado el estimado de ingresos estructurales para el periodo presupuestal y la meta para el balance estructural, el gasto público se define como:

$$E_t = E(SR_t) - SB_t$$

donde

- E_t : Gastos para el periodo t.
 $E(SR_t)$: Ingresos estructurales proyectados para el periodo t.
 SB_t : Meta para el balance estructural (inicialmente 1 por ciento del PBI).

El ajuste en ingresos fiscales para determinar los ingresos estructurales consistía en ajustar los ingresos de CODELCO por las discrepancias entre el precio del cobre y el molibdeno de niveles considerados de largo plazo, y en ajustar el resto de ingresos por el impacto del ciclo en el PBI⁹.

Para garantizar la transparencia y credibilidad de la regla, el gobierno delega a dos Comités de expertos independientes la estimación del precio de largo plazo del cobre y del PBI de tendencia, mientras que el precio del molibdeno se estima como una media móvil de 7 años.

Para evaluar el cumplimiento de la regla se calcula el resultado estructural ejecutado y se le compara con la meta. El cumplimiento de la regla se evalúa, al igual que en Suiza, construyendo el indicador de resultado estructural con los datos de la ejecución del gobierno nacional. A diferencia del caso suizo, la regla fiscal chilena no cuenta con mecanismos para compensar los desvíos respecto a la meta generados en la ejecución.

8 En el caso alemán la regla establece que a partir de 2016 el déficit estructural (al nivel federal) no puede superar el 0,35 por ciento del PBI, mientras que el límite para los estados es cero. Asimismo los desvíos respecto a la meta se acumulan en una cuenta nocional, y se contempla la obligación de tomar medidas de ajuste si el saldo de esta cuenta supera el 1,5 por ciento del PBI. Asimismo, se introduce un Consejo de Estabilidad, conformado por los ministros de finanzas federal y estatales, encargado de monitorear las finanzas públicas, diseñar las medidas de ajuste, e informar a la población del desempeño fiscal.

9 La metodología más reciente está en Ministerio de Hacienda (2011) “Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2012” Octubre 2011. La formulación inicial está en Marcel, M y otros (2001) “Balance Estructural del Gobierno Central: Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000”. Estudios de Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda. Santiago. Setiembre 2001.

No obstante, el gobierno cuenta con discrecionalidad para fijar la meta estructural de cada periodo. Al respecto debe señalarse que la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006 solo obliga a cada gobierno entrante a anunciar el impacto de su política fiscal sobre el resultado estructural. La norma no contiene una meta numérica ni la obligación de guiar la política fiscal con el balance estructural. En la práctica, los gobiernos han usado una regla estructural debido al consenso existente respecto a sus beneficios, no por una obligación legal.

Recientemente una comisión de expertos, nombrada por el gobierno chileno ha sugerido mejoras a la regla fiscal, que permitirían una respuesta contracíclica cuando los desvíos del PBI respecto a su potencial sean significativos:

$$m_t^* = m' + \beta(\alpha Brecha_t)$$

Donde m_t^* corresponde a la meta que regirá en el año t ; m' es el nivel de meta definido en la declaración de política al inicio del gobierno; β es una variable dicotómica que toma el valor 1 cuando la brecha de producto supera un umbral (medido como un porcentaje de brecha de producto) y α es el nivel de respuesta de la política fiscal frente al ciclo económico.

Reglas Fiscales Estructurales y Contracíclicas

En 2011 el Congreso de **Colombia**¹⁰ aprobó una propuesta del gobierno para dotar a dicho país de una regla fiscal que, manteniendo la estabilidad financiera del gobierno, brinde espacio para intervenciones contracíclicas. En términos formales la regla fiscal aprobada para Colombia tiene también la forma de una regla de gasto:

$$g_t \leq T_t^e - \bar{r}e_t^e + I(\{\gamma_y < \gamma_{\bar{y}} - 2\%\} \& \{y_t < \bar{y}_t\}) 0.2(\bar{y}_t - y_t)$$

donde T_t^e es el ingreso "estructural" del gobierno nacional definido como los ingresos fiscales netos del efecto del ciclo económico y del componente transitorio proveniente de las actividades mineras y de hidrocarburos, $\bar{r}e_t^e$ es la meta para el resultado económico estructural, la cual seguirá una senda creciente hasta alcanzar un déficit de 1 por ciento del PBI hacia el 2022¹¹; y_t e \bar{y}_t corresponden al PBI real y al PBI de tendencia, respectivamente; mientras que γ_y y $\gamma_{\bar{y}}$ representan sus tasas de crecimiento e $I(\cdot)$ representa la función indicadora.

La regla colombiana indica que el gasto del gobierno nacional no podrá ser superior a los ingresos estructurales ajustados por la meta para el resultado estructural, más un componente contracíclico que no será mayor a 20 por ciento de la brecha entre el PBI potencial y el efectivo. Este componente contracíclico se activará solo cuando se verifiquen estos eventos: que la tasa de crecimiento del PBI es menor a la tasa de crecimiento del PBI potencial en 2 o más puntos porcentuales y que el PBI real tenga un valor menor que el PBI potencial. La ley señala que los gastos contracíclicos deben ser transitorios y se desmontarán en un periodo de dos años, siempre que la tasa de crecimiento del PBI real supere la tasa de crecimiento del PBI potencial.

10 Comité Técnico Interinstitucional (2010). "Regla Fiscal para Colombia". Bogotá, Julio de 2010.

11 La norma contempla una meta de -2,3 por ciento del PBI para 2014, -1,9 por ciento del PBI para el 2018 y -1,0 por ciento del PBI a partir de 2022.





Esta regla permite que cuando la economía se encuentre en recesión el déficit estructural aumente, lo que permite una respuesta contracíclica de la autoridad fiscal. Si la situación económica es de auge, la regla indica que el déficit estructural seguirá una tendencia decreciente (lo que implica una política contractiva) hasta alcanzar un nivel considerado consistente con la solvencia fiscal a largo plazo (1 por ciento del PBI). Además, la ley contempla una cláusula de escape ante eventos que comprometan la estabilidad macroeconómica del país.

Una implicancia de esta regla es que todo el componente cíclico de los ingresos del gobierno nacional debe ser ahorrado por el gobierno y solo se podrá gastar el componente permanente de estos recursos. Por ello, la Ley contempla la creación de un Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica, administrado por el Banco Central, que se nutre de los superávits del gobierno nacional y que puede usarse solo para amortizar deuda pública, financiar gasto contracíclico y atender los desvíos de la regla en casos de excepción.

Esta regla es complementada con la creación de un Comité Consultivo de la Regla Fiscal, de carácter técnico e independiente¹², que opinará (sin carácter vinculante) sobre la metodología para calcular los parámetros de la regla, sobre el informe de cumplimiento que el gobierno debe presentar cada año y sobre la aplicación de la cláusula de escape de la Ley.

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.

En el caso de nuestro país, el diseño de una regla fiscal debería 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.

12 Conformado por académicos, miembros de centros de investigación, expertos y consultores de prestigio reconocido, y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso.