



Balance estructural, política fiscal y las críticas al "manito de guagua"

Andrés Sanfuentes

06/07/2009

Economía

Balance estructural, política fiscal y las críticas al "manito de guagua"

26/06/2009

Política

De la caída del muro de Berlín al derrumbe de Wall Street IV

26/06/2009

Política

La encuesta del día después: Análisis de la CEP

23/06/2009

Política

Modernización del Estado: los ministerios

15/06/2009

Política

La Constitución y los derechos sociales

15/06/2009

Política

Protección social, igualdad y construcción de un estado de bienestar en Chile

La última quincena ha sido propia del Macondo en que este país se transforma de repente. En los días en que el Presidente Obama felicitó a la Presidenta Bachelet por el manejo que el Gobierno ha tenido en su política fiscal, especialmente por su austeridad, en nuestra provincia se desató un vendaval de críticas por el mismo tema.

Todo se originó por la exposición que hizo el Director de Presupuestos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, un paso más en los avances que en materia de transparencia ha estado realizando el Gobierno. En ella, aparte de informar sobre la gestión financiera en 2008, actualizó las proyecciones para 2009, señalando que con la información disponible en mayo estimó que el año cerraría con un déficit efectivo equivalente al 4,1% del PIB; con un incremento del gasto fiscal del 14,5% respecto a 2008 y con un déficit estructural del 0,4% del PIB. Esta última cifra es la que ha despertado mayores cuestionamientos (1). El argumento es que se habría roto "la confianza de Wall Street" en la seriedad de la política económica del país.

La política de Balance estructural

Desde 1991, la dupla Eyzaguirre-Marcel planteó como meta para las finanzas públicas llevar a cabo una política contracíclica, basada en ahorrar recursos fiscales en los períodos expansivos del producto, de manera de poder gastarlos en momentos contractivos, permitiendo que el Sector Público suavizara los ciclos económicos de corto plazo, y limitara las previsibles consecuencias, sea sobre la inflación y/o la desocupación de la mano de obra.

En su esencia se establece una regla fiscal. Parte de la base que en Chile los ingresos fiscales son inestables por su naturaleza, lo cual genera en el corto plazo que el gasto público tenga la misma suerte, con los efectos negativos sobre la actividad económica y el bienestar de la población. Con el propósito de solucionar el problema, se establece que el gasto público debe ser estable en el tiempo, para lo cual se calculan los ingresos sobre la base de sus tendencias de largo plazo y se establece el límite de los gastos del Estado de acuerdo a la mencionada estimación. Por lo tanto, en períodos de varios años los ingresos y gastos tendrán similitud, aunque en cada año individual exista un desequilibrio (déficit o superávit efectivo).

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Este es el denominado Balance Estructural y significaría que si se engloban varios períodos dicho balance debería tener equilibrio (un saldo cero), independientemente de los desajustes transitorios de año en año.

En el cálculo de los ingresos de largo plazo, se examinan algunas variables claves, tales como el precio del cobre y el molibdeno y el crecimiento tendencial del PIB, es decir, los indicadores que inciden en forma determinante en las fluctuaciones anuales de los ingresos fiscales. Las estimaciones son realizadas por comités de especialistas en la materia, independientes del Gobierno, que se reúnen una vez al año durante los meses previos al diseño del Presupuesto anual.

Aparte de lo anterior, el presupuesto también depende de otras variables proyectadas, como el tipo de cambio y la inflación.

Resultados con el balance

En el período 2001 a 2007, se fijó una meta estructural de un superávit del 1,0% en cada año, tomando en consideración que existían una serie de contingencias futuras para lo cual era necesario ahorrar recursos (2). En la medida que esos compromisos fueron desapareciendo (3), se redujo el superávit estructural a 0,5% del PIB en 2008 y a 0% en 2009.

Pero el Balance Estructural no tiene el propósito de llevar una contabilidad paralela a la oficial. Su objetivo básico es establecer el gasto fiscal máximo que es posible financiar en cada año, de acuerdo a los probables ingresos de mediano plazo que tendrá la Tesorería.

Posteriormente, la política se tradujo en la ley N° 20128 de Responsabilidad Fiscal que, entre otras cosas, norma el funcionamiento de los ahorros estatales acumulados durante la bonanza del cobre. Con estos antecedentes, se fijó el Presupuesto Fiscal de 2009, aprobado por el Parlamento en octubre-noviembre de 2008, el cual aceptó que el Balance Estructural tendría un superávit del 0,5% del PIB.

Posteriormente, en enero de 2009, el Gobierno anunció un conjunto de medidas reactivadoras que incluían aumentos de gastos fiscales; rebajas de impuestos y la capitalización de CODELCO para financiar inversiones; en total, sumaban el equivalente a US\$ 4.000 millones. En parte, se financiarían con una rebaja del superávit estructural desde 0,5% a cero, lo cual se justificaba porque la economía experimentaba un menor crecimiento que el supuesto cuando se aprobó la ley de Presupuestos. Como resulta obvio, el "paquete" de medidas de enero, implicaba un incremento del déficit fiscal efectivo calculado para 2009 y también un aumento del gasto público. Para financiar estos nuevos recursos se contaba con la menor exigencia estructural (no era necesario ese ahorro adicional), y giros del Fondo de Estabilización Económico Social (FEES), tal como estaba previsto para tales contingencias.

Efectos presupuestarios

Por supuesto, todo ello contó con una rápida aprobación en el Congreso. Este hecho explica que las críticas de los parlamentarios de oposición en este debate han sido suaves y orientadas a otros aspectos de la política fiscal. Una vez definidas las cifras presupuestarias para un año determinado, no se pueden hacer correcciones a menos que el Ejecutivo lo solicite al Parlamento. Desde esa perspectiva, la estimación en mayo que habrá un déficit estructural del 0,4% del PIB, no tiene efecto alguno sobre el presupuesto efectivo con el cual opera el Fisco.

Es muy probable que si en septiembre próximo el Director de Presupuestos hace otra estimación sobre el probable déficit estructural a fines de año, se mantenga la cifra o pueda estar algo por encima o por debajo del mentado 0,4%, lo cual no tiene otra importancia económica que medir la capacidad predictiva de la Dirección de Presupuestos y de los comités asesores que calcularon el producto potencial y el futuro precio del cobre y el molibdeno. En definitiva, **la mecánica del balance estructural tiene por objeto calcular el nivel máximo de gasto fiscal que puede ser aprobado en el Presupuesto de un año determinado**. Por lo tanto, no tiene sentido, como han opinado algunos críticos, reducir el gasto fiscal a causa de una estimación de cuál sería ese balance en un mes de la ejecución presupuestaria. Esto último llevaría a estar recalculando todos los meses el balance estructural, cuando no tendría efecto sobre un Presupuesto Fiscal ya aprobado por el Parlamento para un año.

La ley de Presupuestos de 2009 fue aprobada con un aumento del gasto del 5,7%, el cual después de las medidas de enero subió al 10,7% con respecto al año anterior. Para su financiamiento se debían hacer giros del FEES, tomando en consideración que para ese destino se formó el fondo. También fue aprobado por el Parlamento, sin quejidos.

El reciente Informe del Director del Presupuesto al Parlamento contuvo la estimación que con los datos disponibles en mayo, el déficit fiscal para 2009 podría incrementarse. Varias razones explican este crecimiento, siendo el principal la caída de los ingresos tributarios en una magnitud mayor a la estimada originalmente, a causa de la menor actividad económica que afecta a la recaudación del IVA y el impuesto a la renta, y los menores aportes de la minería del cobre.

Las críticas

Han sido criticados tres indicadores: la supuesta aparición de un déficit estructural; el tamaño del déficit corriente y el crecimiento del gasto fiscal, considerado excesivo.

Las objeciones tienen orígenes diferentes. La primera es de carácter ideológico y se fundamenta en el pensamiento neoliberal, que preconiza el Estado mínimo; varios son los argumentos, partiendo de la creencia que el Estado limita la libertad de los individuos, hasta llegar a uno más empírico, que plantea que los privados tienen mejor capacidad de gestión que los funcionarios estatales. El argumento se presenta también desde un punto de vista económico, al decir que "el Estado le quita espacio al sector privado", lo cual es una visión en que la relación pública-privada es visualizada en un terreno competitivo y no de colaboración mutua. Desde el punto de vista neoliberal, debe evitarse cualquier avance que signifique asignar al Estado nuevas tareas o agrandar las que ya realiza. De esta forma, solamente serían legítimas las funciones clásicas de policía; defensa y relaciones exteriores; aparte de la preservación del régimen jurídico y el respeto a los derechos individuales, en especial el de propiedad.

La segunda fuente de crítica es de carácter político e inmersa en la controversia Gobierno-Oposición, y estrechamente relacionada con la elección presidencial de diciembre. En la medida que se incremente el gasto fiscal, se verá favorecida la mayoría de la población y con ello aumentará aún más el respaldo popular a la Presidenta Bachelet y a su Ministro de Hacienda, el "héroe nacional" en sus palabras, pero además favorecería a Frei, el candidato de Gobierno. Esto explica que los principales economistas que respaldan la candidatura de Piñera hayan salido al unísono a atacar la política fiscal; parecieran haber recibido una "orden de Comando" de rayarle la pintura al titular de Hacienda, incluso con un economista "overnight" traído de Wall Street.

La argumentación ha sido bastante pobre y, en algunos casos, errada y en otros francamente penosa.

Rasgos de la política fiscal

Aparte de seguir la regla del balance estructural, hay otros elementos que se deben destacar. En los paquetes fiscales que se han anunciado y se están ejecutando, la mayoría de los gastos y rebajas tributarias tienen un carácter transitorio, es decir, pasada la contingencia cíclica, se restablecen los niveles previos a ella. Por lo tanto, no habría rebajas permanentes de impuestos ni gastos que se mantengan en el tiempo. Por eso, pueden ser calificados como de "mala leche" comentarios como que "debió dejar más recursos de los que dejará", efectuados por otro economista "overnight".

En el caso del FEES, los aportes realizados desde su creación llegaron a US\$ 18.100 millones. Gracias a la rentabilidad obtenida, a fines de 2008 habían crecido a US\$ 20.211 millones. Desde esa fecha hasta abril de 2009, se giraron US\$ 1.750 millones, destinados al financiamiento fiscal. Se estima que esta suma seguirá incrementándose en el resto del año, hasta sumar US\$ 8.000 millones. Una parte de estos recursos no están destinados a cubrir el déficit corriente del Fisco, sino a capitalización de varias instituciones del Estado, como CODELCO, BancoEstado y FOGAPE.

Adicionalmente, existe el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que a fines de abril de 2009 disponía de US\$ 2.448 millones, desde el cual no se pueden realizar retiros, pues son fondos destinados al financiamiento de la Reforma Provisional.

El papel del Banco Central

El Banco Central ha sostenido tozudamente que su responsabilidad se reduce a mantener la inflación en los límites establecidos para el mediano plazo, dentro de la banda del 2 y 4% anual. Ese es su objetivo primordial.

Por lo tanto, carece de metas en materia cambiaria o de otros objetivos de la política económica. El mercado cambiario ha sido progresivamente liberado y el Central continúa insistiendo que no debería intervenir en este aspecto. Sin embargo, afortunadamente ya lo hizo hace pocos meses, cuando permitió que el tipo de cambio llegara a \$430 por dólar, magnitud manifiestamente muy por debajo de su trayectoria tendencial; entonces actuó a regañadientes gracias a la presión generalizada, alejándose de su purismo tradicional y recibió parabienes; las críticas fueron mínimas y abiertamente interesadas.

Ahora, nuevamente estamos en una coyuntura en que el tipo de cambio ha tenido un fuerte descenso, generado por el anuncio de Hacienda que liquidará semanalmente US\$ 40 millones con el objeto de financiar el déficit presupuestario, lo cual ya está llevando a cabo. El Fisco no podía hacer otra cosa que financiar el déficit fiscal con los ahorros acumulados anteriormente, pero quien debe tomar una posición activa para impedir la apreciación del peso es el Central, y debería comprar estos fondos, acumulando reservas internacionales, especialmente si la tendencia del nivel de precios ha mostrado una sostenida reducción. La expansión monetaria que traería consigo no tendría efectos inflacionarios como en otras circunstancias.

Independencia del Central

Si el Banco Central no actúa, impidiendo que continúe el descenso del tipo de cambio, enfrentará dos hechos graves. En primer lugar, accionando en el largo plazo en contra de la estrategia de desarrollo del país, que se sustenta en la expansión de las exportaciones como elemento dinamizador de la demanda agregada, la cual obviamente se ve desalentada ante las continuas y profundas variaciones del tipo de cambio; en lo inmediato, desalentando la reactivación económica, en manos de quienes sustituyen importaciones y exportan.

El segundo problema que enfrenta el Central es que su prescindencia en el mercado cambiario afecta a su independencia, ya que proliferan las voces que objetan que la institución tenga un solo objetivo en su accionar, dejando de lado otras orientaciones, como el nivel de actividad económica y de empleo, o que solamente acuda a instrumentos de política económica como la tasa de instancia monetaria, cuyos efectos son parciales y actúa con muchos rezagos.

Una opción ante esta autonomía del Central, respecto a la estrategia de desarrollo y las políticas globales macroeconómicas, es que el Fisco empiece a desarrollar una estrategia de intervención en el mercado de capitales de corto plazo, actualmente entregada en forma casi exclusiva al Banco, a diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados. Sin embargo, para implementarla se requiere de tiempo, dada la gran magnitud de los papeles de deuda interna que existen en el mercado. Pese a esto, ya se han dado los primeros pasos, aunque en forma tímida.

Proyección futura

La campaña presidencial ha puesto un especial interés en la permanencia del Balance Estructural como una norma que debiera permanecer en el futuro. Tal como ocurre con demasiada frecuencia en Chile, las políticas exitosas, como es este caso, empiezan a ser cuestionadas por los "imaginativos" (4) o los que buscan éxitos de corto plazo, aunque sea a costa del futuro.

Tal como lo ha señalado recientemente el ex Ministro Eyzaguirre, "lo importante hacia el próximo año y los que siguen es tomar un valor cierto que dé predictibilidad tanto para los mercados como para la política fiscal". La ley N° 20128, acertadamente denominada "Sobre Responsabilidad Fiscal", de septiembre de 2006, establece en su artículo 1° que "El Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el Balance Estructural correspondiente al período de su administración". Sabia disposición.

-
- (1) Incluso se ha visto en "la City" a algunos economistas que se han arrojado cenizas al cuerpo en señal de duelo; claro que es una minoría, aunque notoria.
 - (2) Tales como la deuda histórica del Fisco con el Banco Central generada en la crisis de 1982-83; las garantías de pensiones mínimas y asistenciales; y la existencia de vulnerabilidades externas asociadas a descalses cambiarios.
 - (3) En los siete años 2001 a 2007, el resultado ex post fue similar a la meta en cinco ejercicios. En los años 2002 y 2003 estuvo levemente por debajo y no hubo voces críticas. En 2008, este objetivo fue sobrepasado, y en vez de ser 0,5% fue 0,7%. Tampoco se sostuvo que "la confianza" estuviera en entredicho.
 - (4) Que abundan entre los economistas, especialmente aquellos dedicados al rubro de las consultorías, que les obliga a estar ofreciendo novedades.