

La Tercera-Reportajes

27 de mayo de 2007

¿Qué significa la nueva política fiscal?

Eduardo Engel*

La reducción de la meta de superávit del 1 al 0,5 % fue uno de los hitos del discurso presidencial del 21 de mayo. Como el tema es un tanto técnico, la mayoría de los lectores no cuenta con los elementos necesarios para evaluar el significado de este cambio en la política fiscal. Esta columna se propone llenar este vacío, entregando los elementos necesarios para que los lectores se formen una opinión sobre esta importante medida.

Evitar la tentación

Los ingresos del gobierno sufren grandes variaciones en el tiempo, debido a fluctuaciones del precio del cobre y de los ingresos tributarios. Por ejemplo, durante la última década los ingresos fiscales provenientes del cobre variaron desde 360 millones de dólares el 2002 hasta 10 mil millones de dólares el 2006. El promedio anual de 2.400 millones de dólares esconde grandes fluctuaciones anuales en dichos ingresos.

La tentación de gastarse todos los ingresos en años de bonanza, y endeudarse para mantener los niveles de gasto alcanzados cuando caen los ingresos, es enorme. El problema de esta política fiscal, es que el país va acumulando más y más deuda, hasta que eventualmente se secan las fuentes de financiamiento y no queda otra que reducir el gasto fiscal en el peor de los momentos. La mayoría de las crisis económicas en América Latina han tenido su origen en esta tentación.

Los dos componentes del superávit estructural

Con objeto de no tener que reducir el gasto fiscal en años de bajos ingresos y, al mismo tiempo, evitar la tentación anterior, es deseable que el fisco ahorre parte de sus ingresos en años de bonanza.

Esto le permite gastar más de lo que recauda en años difíciles, blindando al gasto público de los vaivenes cíclicos en los ingresos fiscales. De esta manera el gasto fiscal crece sostenidamente en el tiempo, lo que beneficia principalmente a los más pobres, pues son éstos los más perjudicados cuando los gobiernos se ven obligados a reducir el gasto fiscal.

El primer componente de la regla de superávit estructural que existe desde el 2001 cumple el objetivo anterior. Este es el componente “estructural” en la regla, según el cual los niveles de gasto reflejan los ingresos fiscales que se habrían recaudado con un precio del cobre e ingresos tributarios en sus niveles promedio sobre el ciclo económico. Este componente se mantiene sin cambio alguno luego del anuncio presidencial.

El segundo componente de la política fiscal desde el 2001 es una meta de reducción de deuda pública promedio de 1 % del PIB cada año. Este componente —el “superávit” del “superávit estructural”— tuvo por objeto hacerse cargo de varias obligaciones que tenía el gobierno de Chile en ese momento, las cuales se traducían en una deuda neta de 23 % del producto. Entre estas obligaciones estaban (a) los pasivos del Banco Central, producto del rescate del sistema financiero en 1982 y de la política de acumulación de reservas internacionales seguida durante la segunda mitad de los 90; (b) varios compromisos relacionados con el sistema previsional, incluyendo las pensiones mínimas y los bonos de reconocimiento; y (c) las garantías estatales para las concesiones de infraestructura.

La nueva realidad fiscal

Producto de los ingresos extraordinarios del cobre en años recientes, del paso a una política cambiaria de flotación por parte del Banco Central y de la meta de superávit del 1 %, la deuda neta del gobierno se redujo del 23 % antes mencionado en 2001, a un 3 % del producto a fines del 2006. Continuar con una meta del 1 % en este nuevo escenario fiscal hubiese llevado durante la próxima década, con bastante probabilidad, a niveles promedio de activos del gobierno superiores a los 10 puntos del PIB, niveles que son difíciles de justificar desde un punto de vista social.**

Lo anterior explica por qué el gobierno redujo la meta de superávit a 0,5 %. Así como un gobierno que no ahorra lo suficiente durante una bonanza es irresponsable, un gobierno que ahorra en exceso también es irresponsable, porque está postergando, sin justificación, mejorar la calidad de vida de quienes tienen menos oportunidades.

¿Por qué no cero?

Cabe preguntarse si no se justificaba reducir la meta de superávit a cero, dejando sólo la componente estructural de la regla fiscal. A mi juicio la respuesta es que no, porque existen varios factores de riesgo que pueden comprometer las finanzas públicas en un futuro cercano, para los cuales conviene resguardarse.

Un primer motivo para mantener una meta de superávit positiva son las posibles modificaciones que pudiera tener el proyecto de reforma previsional durante su tramitación legislativa y que pudieran incrementar las obligaciones fiscales permanentes derivadas de dicho proyecto. Un segundo motivo dice relación con la necesidad de consolidar una institucionalidad en el sistema de concesiones de infraestructura que permita reducir las garantías estatales y evitar las renegociaciones mediante los llamados “convenios complementarios”, resguardando así los intereses del fisco.

Conclusión

Luego de los anuncios del 21 de mayo, la política fiscal de Chile se sigue guiando por una regla de superávit estructural. El componente “estructural” de la regla no ha cambiado; el componente de “superávit”, en cambio, se redujo en medio punto del PIB para reflejar una importante reducción en la deuda del gobierno. Existen riesgos futuros que no hacían aconsejable reducir la meta a cero.

***Eduardo Engel es profesor de economía de la Universidad de Yale.**

****Véase el informe “Meta de superávit estructural: Elementos para su análisis”, preparado para el Ministerio de Hacienda, ad honorem, por Eduardo Engel, Mario Marcel y Patricio Meller.**