Populi
POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA LIBERTAD

Asuntos Públicos

N.º 233

OCTUBRE DE 2024

MACROECONOMÍA

Sector Fiscal y Finanzas Públicas

# Reglas fiscales: En busca del equilibrio presupuestario en Bolivia

ELABORADO POR

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo

*"Para preservar nuestra independencia, no debemos permitir que nuestros gobernantes nos carguen de deudas perpetuas. Debemos elegir entre economía y libertad, o profusión y servidumbre"*,
**Thomas Jefferson**

## 1. Introducción

En un anterior Asunto Público[1] se abordaron las generalidades de las reglas fiscales, destacando sus usos como una herramienta para evitar los déficits crónicos y constreñir el excesivo gasto público por encima de las capacidades recaudatorias de los gobiernos.

El presente documento busca reintroducir la propuesta de las reglas fiscales en el debate público, destacando las formas en que éstas han sido incorporadas en diferentes países, recogiendo casos de éxito y lecciones para su adecuación a la realidad nacional.

## 2. ¿Qué reglas fiscales?

El aspecto central de toda regla fiscal es la de buscar algún tipo de disciplina presupuestaria, esto es, establecer controles sobre la forma en que se elaboran los presupuestos y se realizan los gastos por parte de los diferentes niveles de gobierno.

Para ello pueden realizarse modificaciones parciales a la constitución, de modo que su aplicación quede consagrada en la ley madre.

Otra alternativa, políticamente más viable en contextos de polarización partidaria extrema, consiste en promulgar una ley tradicional que consagre los objetivos presupuestarios.

En cuanto a los objetivos, estos pueden ser de tres tipos:

1) Superávit: Los gobiernos apuntan a conseguir una diferencia positiva entre los ingresos y los egresos, por ejemplo, del 1% del PIB.
2) Equilibrio: Se establece como norma la igualación entre ingresos y egresos
3) Menor déficit: Los gobiernos se trazan como objetivo que el déficit sea el menor posible, por ejemplo, no mayor al 1% del PIB.

## 3. ¿Backward o forwardlooking?

Dentro de las reglas fiscales existen dos modelos bien diferenciados, cada uno con sus propios beneficios y desafíos. Nos referimos a los modelos de análisis del pasado (*backward looking*) y los modelos de análisis prospectivo (*forward looking*).

A continuación, se resume la metodología empleada en cada uno de estos modelos para aplicar reglas fiscales:

### 3.1. Backward looking

Antes de entrar de lleno a los criterios técnicos que determinan la deseabilidad de un proyecto, se deben mencionar las condiciones previas para que éstos puedan ser considerados en primer lugar. Algunos de los elementos son:

El *backward looking* es conocido por ser la metodología empleada en Suiza y consiste en realizar un análisis de los resultados fiscales pasados para lograr una mejor comprensión de las tendencias y posibles escenarios con respecto a los ingresos y egresos.

Esta modalidad, conocida como la "regla de oro suiza" e incorporada en su constitución desde el 2001, ha mostrado importantes resultados positivos. Hablaremos, por tanto, del "modelo suizo" cuando la referenciemos.

El sistema fiscal suizo se fundamenta en un principio clave: la responsabilidad fiscal. El modelo se centra en garantizar que la sostenibilidad fiscal perdure a lo largo del

[1] Asunto Público N° 217, *Reglas fiscales: Propuestas para una mejor disciplina fiscal*, disponible en: https://populi.org.bo/wp-content/uploads/2024/03/Asunto-Publico-N%C2%B0-217-Reglas-Fiscales.pdf.

tiempo. La regla fiscal principal se establece a nivel federal, pero también se extiende a las regiones del país, asegurando que todos los niveles de gobierno se adhieran a estos principios.

En esencia, la regla es simple: Los ingresos deben cubrir los gastos. Esto significa que el presupuesto debe mantenerse equilibrado a lo largo de un período determinado.

El déficit solo se permite en circunstancias excepcionales, como durante una crisis económica, pero en tales casos, se requiere un plan de ajuste para restablecer el equilibrio fiscal

Para lograr estos objetivos, Suiza utiliza varias fórmulas clave. Por ejemplo, el cálculo del gasto público, el cual se vincula al crecimiento económico esperado, asegurando que el aumento del gasto no supere el de los ingresos. Además, se elabora un balance estructural, que ajusta el balance fiscal teniendo en cuenta las condiciones económicas. Esto permite evaluar la posición fiscal a largo plazo, sin la distorsión que los ciclos económicos pueden causar.

Por último, la regla de oro establece un límite al endeudamiento, permitiendo el uso de deuda únicamente para financiar inversiones productivas.

La fórmula de la regla de gasto toma la forma:

$$G_t = G_{t-1} \times (1 + g_{real} + g_{nominal})$$

Donde:

$G_t$ = Gasto Público en el año t.

$G_{t-1}$ = Gasto Público en el año anterior.

$g_{real}$ = Crecimiento real de la economía. (ajustado a la inflación).

$g_{nominal}$ = Tasa de crecimiento de los ingresos nominales.

El balance estructural se calcula siguiendo la siguiente fórmula:

$$BS = R - E$$

Donde:

$BS$ = Balance Estructural.

$R$ = Ingresos ajustados para el periodo económico.

$E$ = Gastos ajustados para el periodo económico.

Luego, el cálculo de los ingresos ajustados se determina contemplando los siguientes factores:

$$R_{ajustados} = R + B \times (PIB_{potencial} - PIB_{real})$$

Donde:

$R_{ajustados}$= Ingresos ajustados.

$B$= Coeficiente que mide la sensibilidad de los ingresos al ciclo económico.

$PIB_{potencial}$= Producto Interno Bruto que podría alcanzarse con recursos plenos.

$PIB_{real}$ = Producto Interno Bruto Actual.

La regla de endeudamiento fija una relación de igualdad entre deuda e inversión públicas, de modo que:

$$D = I$$

Finalmente, el límite de deuda se fija referenciando un porcentaje del PIB como tope:

$$D \leq k \times \text{PIB}$$

Donde:

$k$= Límite máximo de deuda como porcentaje del PIB.

Ajustar los ingresos según el ciclo económico facilita una planificación más efectiva y previsibilidad en las finanzas. Esto garantiza que las estimaciones de ingresos sean más realistas, evitando la tentación de sobrestimar en tiempos de bonanza.

Este enfoque ha permitido a Suiza mantener una base sólida de ingresos y, al mismo tiempo, mitigar la volatilidad en su presupuesto, asegurando una mayor estabilidad a largo plazo.

### 3.2. Forward looking

La otra metodología, *forward looking*, se centra en el uso de modelos econométricos para la predicción y estimación de los ingresos y egresos del gobierno, dependientes de la etapa del ciclo en la que se encuentre la economía, ya sea una etapa expansiva o recesiva.

Esta es la metodología empleada por el Ministerio de Hacienda de Chile, con lo cual podemos hablar de un “modelo chileno” de reglas fiscales.

Desde el año 2001 Chile cuenta con un sistema de reglas fiscales que fuerza a la administración pública a consolidar un superávit estructural equivalente al 1% del PIB. En otras palabras, la suma de los ingresos fiscales, donde se contemplan los tributos y las rentas del cobre, deben ser superiores a los gastos proyectados para el año venidero.

A esto lo conocemos con el nombre de "balance estructural" y es definido por el Ministerio de Hacienda de Chile como aquel "balance presupuestario que se produciría si el producto evolucionara de acuerdo con su tendencia y si los precios del cobre y del molibdeno fuesen los de mediano plazo (Velasco et al. 2007).

Inicialmente, el Ministerio de Hacienda empleaba los criterios del Fondo Monetario Internacional (FMI) para realizar la estimación de los Balances Estructurales del Sector Público (BESP), mismos que son incluidos regularmente en el *World Economic Outlook*.

A esta metodología de base se le han incorporado dos ajustes básicos para contemplar las particularidades del sector público chileno, a saber:

1) "No se efectúan ajustes por el ciclo económico en los gastos", pues no existen programas de gasto automático para dichos escenarios
2) Se añade un ajuste específico para las rentas del cobre, pues dicha materia prima era y continúa siendo una importante fuente de ingresos fiscales para Chile (Marcel et al. 2001).

Vale destacar que la metodología empleada para dichos cálculos ha sufrido numerosas modificaciones desde su primera aplicación. Marcel et al. indican que el objetivo de dichas modificaciones era "elevar la precisión o la capacidad contracíclica del indicador"; no obstante, los autores también señalan que en ocasiones las alteraciones a la metodología se realizaban ex post, además de restarle "simplicidad y transparencia" al proceso (Marcel, Cabezas & Piedrabuena, 2012).

El cálculo del BESP nos indica los ingresos y egresos que la economía tendría si el producto "estuviese en su nivel potencial y el precio del cobre fuese el de mediano plazo" (Marcel et al., 2001), excluyendo los efectos cíclicos y aleatorios de su actividad económica y una de sus principales fuentes de ingresos fiscales, el cobre.

El cálculo del BESP contempla tanto shocks de corto como de largo plazo. Los primeros se refieren a aquellos que, con independencia de ser positivos o negativos, son transitorios; los segundos, en cambio, como las transformaciones tecnológicas, modifican las trayectorias y tendencias del producto a lo largo del tiempo.

Ahora bien, ¿cómo se construye el BESP? Para su medición se emplea el concepto de Variación Patrimonial Neta del sector público (VPN), donde se contempla como determinantes del déficit a aquellas operaciones que alteran el patrimonio público.

En primer lugar, se deben excluir del balance presupuestario operaciones como ser:

1) Préstamos
2) Venta de activos financieros
3) Compra de títulos y valores
4) Concesión de préstamos.

La razón detrás de esta decisión radica en que, "por sus características no representan un flujo de ingresos o gastos sino que representan un cambio en la composición de los activos o pasivos del gobierno" (Marcel et al., 2001).

En segunda instancia, es preciso generar estimados de los ingresos y egresos, ya definidos según los lineamientos del párrafo anterior. Para ello se emplea, como ya se mencionó la metodología del FMI[2].

A decir de Roldós, el estudio del crecimiento potencial demanda "una evaluación de los factores económicos subyacentes a la reciente experiencia del crecimiento chileno, dejando de lado los efectos cíclicos" (Roldós, 1997), lo que coincide con la tendencia exhibida por parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda y el resto de los autores citados.

Para cumplir este cometido, el autor aplica el filtro Hodrick-Prescott[3] "para suavizar la serie PTF", añadido a dos supuestos: El primero se

[2] Esta metodología puede encontrarse en Roldós (1997).

[3] Método utilizado para extraer componentes seculares o tendencias de una serie temporal. Fue originalmente propuesto por los economistas que

refiere a una tasa natural de desempleo situada en el 5,5%; el segundo, por su parte, "suaviza la serie del insumo trabajo aplicando también el filtro de Hodrick-Prescott a las cifras de desempleo efectivo" (Roldós, 1997). De este modo se contemplan variaciones en las tasas de desempleo durante épocas de recesión.

Sumado a lo anterior, Roldós contempla los cambios relacionados a la variación de la calidad del capital humano y del capital físico, maquinaria y equipos. De este modo, se logran incorporar las variaciones producto de las mejoras tecnológicas y la capacitación de la población económicamente activa.

A decir del autor: "El PIB total es cointegrado con las variables capital y trabajo con ajuste por calidad, una vez incorporado un quiebre en la tendencia determinística que captura el progreso tecnológico" (Roldós, 1997).

Tomemos la función básica de producción neoclásica:

$$Y_t = A_t K_t^a L_t^{1-a}$$

hora añadimos índices que reflejen la calidad de los factores capital y trabajo, z y h respectivamente. La ecuación de producción queda con la siguiente forma:

$$Y_t = A_t (K_t z_t)^{\alpha} (L_t h_t)^{1-\alpha}$$

En el caso chileno, la ecuación estimada obtenida empleando el método Stock-Watson es:

$$Ln\ Y = 0{,}749 * LnK + 0{,}301 * Ln\ L + Ln\ PTF$$

Arrojando una PTF residual:

$$Ln\ PTF = Ln\ Y - 0{,}749 * LnK - 0{,}301 * Ln\ L$$

Lo que nos lleva a la ecuación empleada para calcular el PIB potencial:

$$Ln\ Y^p = 0{,}749 * LnK^{hp} + 0{,}301 * LnL^{hp} + Ln\ PTF^{hp}$$

Donde *p* y *ph* significan "potencial" y "de tendencia", respectivamente.

A partir de dichas ecuaciones se construyen las tasas de crecimiento anual y las contribuciones relativas de cada uno de los factores productivos.

Con el cálculo del PIB potencial para un periodo *t* dado, se pueden calcular los ingresos estructurales ajustando los ingresos efectivos en proporción a la diferencia entre el producto potencial y el producto efectivo.

A decir de Marcel et al. (2001), esta proporción "está determinada por la elasticidad producto" y se calcula siguiendo la ecuación:

$$T_{s,t} = T_t * \left(\frac{Y_t}{Y_t}\right) \varepsilon$$

Donde:

- $T_{s,t}$ = Ingresos Tributarios más Imposiciones Previsionales Estructurales en el período t.
- $T_t$ = Ingresos Tributarios más Imposiciones Previsionales Efectivos en el período t.
- $Y_t^*$= Producto Potencial en el período t.
- $Y_t$= Producto Interno Bruto en el período t.
- ε = Elasticidad producto de los ingresos tributarios e imposiciones previsionales

Toda vez que los valores requeridos se encuentran disponibles, se procede a realizar el cálculo del déficit en tres etapas:

1) Estimación del PIB y PIB potencial
2) Estimación del déficit cíclico con base a la diferencia entre el PIB y el PIB potencial, sumado a las elasticidades de los ingresos presupuestarios y los gastos con relación al PIB
3) 3) Estimación del déficit estructural eliminando el componente cíclico del actual déficit presupuestario (Socol & Chiriacescu, 2008).

Los autores Marcel, Cabezas y Piedrabuena (2012), tras analizar las hasta 11 modificaciones recientes a la metodología del Ministerio de Hacienda, proponen la siguiente fórmula para estimar el balance estructural:

$$BE = B - R\left(\frac{Y^*}{Y}\right)1^{\mu} - C(P_{cu} - P_{cu}^*)$$

Donde:

- B: Balance efectivo
- R: Recaudación de impuestos no mineros

dan nombre al método en el artículo Hodrick & Prescott (1980).

- μ: Elasticidad de ingresos y gastos respecto del PIB
- Y: PIB efectivo
- $Y^*$: PIB tendencial
- C: Ventas físicas de cobre
- $P_{cu}$: Precio efectivo del cobre
- $P^*_{cu}$: Precio del cobre a largo plazo

## 4. Propuestas

Tanto el "modelo suizo" como el "modelo chileno" de reglas fiscales pueden aplicarse a la normativa boliviana con miras a evitar los déficits fiscales crónicos, con todas las consecuencias indeseadas que le acompañan.

Sin embargo, es importante resaltar las modificaciones y adecuaciones de dichos modelos a la realidad boliviana. Miremos, por ejemplo, el modelo de reglas fiscales aplicado en Chile.

Mencionamos que, en la prospectiva chilena, se considera la evolución de los precios del cobre, al ser una materia prima estratégica en los ingresos de dicho país.

La incorporación de una metodología de esta naturaleza a la economía boliviana debería, en consecuencia, contemplar las fluctuaciones en la producción y precio de comercialización del gas, por ser esta, todavía, una fuente importante de ingresos para el Estado.

Otro ajuste a la realidad económica boliviana tendría que ver con los supuestos que se deberían tomar en cuenta a la hora de aplicar el filtro Hodrick.Prescott para suavizar la serie PTF, incorporando una tasa de desempleo natural acorde a la propia situación nacional.

Un reciente informe del BID (2019: 8) encontró que, más allá de las relaciones entre reglas fiscales y menores niveles de déficit, "ciertas características del diseño de las reglas, como el contar con una base legal sólida y amplia cobertura institucional, así como la presencia de instituciones de monitoreo y de mecanismos que faciliten la respuesta frente a shocks inesperados, están asociadas con una mayor disciplina fiscal".

En definitiva, estas consideraciones deberán ser tomadas en cuenta si se desea incorporar reglas fiscales a la normativa boliviana, a fin de garantizar su eficacia en la reducción de los déficits públicos.

## 5. Conclusión

Las reglas fiscales son una importante oportunidad para que países como Bolivia logren revertir tendencias deficitarias crónicas.

Tras una década de déficit fiscal, la economía boliviana se abre a otros desequilibrios macroeconómicos que podrían impactar de manera negativa el bienestar de su ciudadanía.

En virtud de lo anterior, las reglas fiscales, en cualquiera de sus dos modalidades, ya sea con el "modelo chileno" (forward looking) o el "modelo suizo" (backward looking), forzarían a que las autoridades y tomadores de decisiones adopten una tan necesitada disciplina fiscal.

Finalmente, habrá que acompañar a estas políticas con un diseño institucional que acompañe y facilite la aplicación de las reglas fiscales.

## 6. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2019) *Reglas fiscales resilientes en América Latina*, recuperado de: https://publications.iadb.org/es/reglas-fiscales-resilientes-en-america-latina.

Marcel, M. et al. (2001) Balance Estructural del Gobierno Central: Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000. Estudios de Finanzas Públicas, septiembre 2001.

Marcel, M.; Cabezas, M. & Piedrabuena, B. (2012) Recalibrando la Medición del Balance Estructural en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo, julio 2012.

Roldós, J. (1997) El crecimiento del producto potencial en mercados emergentes: El caso de Chile, en: Morande, F. & Vergara, R. (Eds.) Análisis empírico del crecimiento en Chile. Santa Elena: Centro de Estudios Públicos.

Socol, A. & Chiriacescu, B. (2008) The Estimation of the Structural Budgetary Deficit for Romania in the Context of Accesion to the Euro Zone. Therorethical and Applied Economics, Vol. III, N° 3, págs. 13-28.

Velasco, A.; Arenas de Mesa, A.; Céspedes, L. & Rodríguez, J. (2007) Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural.

# Reglas fiscales: En busca del equilibrio presupuestario en Bolivia

SEGUÍ NUESTRO TRABAJO

Estudios, monitores y herramientas en populi.org.bo

POLÍTICAS PÚBLICAS Populi PARA LA LIBERTAD

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo