

**GOBERNABILIDAD FISCAL, PRESUPUESTOS  
Y FINANZAS PUBLICAS: UN ESTUDIO  
A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA**

**Mario Marcel\***

Serie Reproducción de documentos No 4

---

\* Economista, Candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña, y Subdirector de Estudios de la Dirección de Presupuestos de Chile.



GOVERNABILIDAD FISCAL, PRESUPUESTOS Y FINANZAS PUBLICAS:  
UN ESTUDIO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA

MARIO MARCEL

Julio 1993  
Informe Final



GOVERNABILIDAD FISCAL, PRESUPUESTOS Y FINANZAS PUBLICAS:  
UN ESTUDIO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA<sup>1</sup>

Mario Marcel<sup>2</sup>

"Probablemente se han hecho más declaraciones desinformadas sobre la deuda y los déficits del sector público que sobre ningún otro tópico en macroeconomía. La comprobación por repetición ha aparecido frecuentemente como un sustituto aceptable para los métodos convencionales de demostración por deducción o por inducción" (Buiter, 1985).

I.- INTRODUCCION

En marzo de 1993 dos noticias marcaron el inicio del año económico en Chile. Por una parte, el gobierno se manifestó abiertamente partidario de la mantención de los incrementos transitorios de impuestos contemplados en la Reforma Tributaria de 1990, invitando a todos los sectores a tomar posiciones en un debate definitivo al respecto. Por otra parte, se conocieron los resultados fiscales de 1992, los que arrojaron cifras récord de ahorro público (5,6% del PIB) y de superávit fiscal (2,5% del PIB), sorprendiendo a los analistas que durante el año habían culpado al Gobierno de seguir una política fiscal excesivamente expansiva.

Ambos elementos no tardaron en ser vinculados. ¿Por qué el Gobierno se empeñaba en mantener medidas tributarias más allá del término de su mandato cuando el crecimiento parecía proveer abundantes recursos fiscales? ¿Cuál sería el verdadero propósito de las autoridades económicas en la utilización de los recursos fiscales adicionales provenientes de la mantención de la Reforma Tributaria?

Aunque formuladas en un contexto macroeconómico excepcionalmente favorable, estas preguntas son representativas de los grandes dilemas de política fiscal que recurrentemente enfrentan los países. Después de todo, la opción de mantener la

---

<sup>1</sup>El presente trabajo se realizó durante la permanencia del autor con Investigador Visitante en el Banco Interamericano de Desarrollo entre febrero y mayo de 1993. El autor desea agradecer el apoyo del Banco, la valiosa colaboración de Jaime Crispi, Rodolfo Sepúlveda, Juan Carlos Ginarte y Magdalena Larraguibel y los comentarios de Fred Jaspersen, Joaquín Vial y los participantes en el seminario de economía DES. Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente a las instituciones en que éste se desempeña.

<sup>2</sup>Economista, candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña; Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos de Chile e Investigador Visitante del Banco Interamericano de Desarrollo.

Reforma Tributaria y contener el crecimiento del gasto en Chile no era, desde el punto de vista financiero, sustancialmente diferente del paquete de aumento de impuestos y reducción de gastos impulsado en Estados Unidos por el Presidente Clinton al iniciar su mandato y reproducido por el ex Canciller Lamont en Gran Bretaña pocas semanas después. Ahorrar o gastar, más impuestos o menos gasto, equilibrar la economía o el presupuesto, corto plazo o largo plazo, son las grandes opciones de política fiscal que no sólo competen a las autoridades económicas, sino que respecto de las cuales todos los sectores tienen una posición.

No obstante, mas allá de las evidentes diferencias en la coyuntura económica y política de Chile, Estados Unidos y Gran Bretaña al inicio de 1993, existe un área en que estos países se distancian notablemente, y esta es la posibilidad de identificar la política fiscal específica que, sobre la base de sus decisiones sobre ingresos y gastos, los Gobiernos pretenden seguir. En Estados Unidos y Gran Bretaña, los recientes paquetes fiscales han sido cuidadosamente presentados con el respaldo de un conjunto de proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo. Una adecuada fundamentación de las medidas fiscales propuestas ha sido vista, en estos países, como esencial para asegurar su viabilidad política y entregar una poderosa señal a los agentes económicos tras un período de recesión y escepticismo.

En Chile ha existido menos claridad sobre el espacio que las medidas fiscales en discusión ocupan dentro de la agenda económica. A pesar de que con la liberalización de mercados, la apertura de la economía y la consolidación de un Banco Central autónomo, la política fiscal se ha transformado en el principal instrumento de política macroeconómica con que cuenta el Gobierno, en el país no se han producido aún avances significativos en la capacidad de análisis sobre el impacto macroeconómico de las finanzas públicas.

Este fenómeno no es exclusivo de Chile. En muchos países en desarrollo, y en América Latina en particular, el análisis de la política fiscal se ha convertido en los últimos años en un área de particular complejidad. A las conocidas limitaciones de la contabilidad pública para producir estadísticas oportunas y confiables se ha sumado la superposición de iniciativas --a veces contradictorias-- con fuerte impacto presupuestario. De este modo, contándose con información limitada sobre la evolución de los grandes agregados fiscales resulta aún más difícil distinguir entre los efectos de la política fiscal y la incidencia sobre las finanzas públicas de factores exógenos a ella, como la evolución de variables macroeconómicas y las transformaciones estructurales en el sector público.

Los problemas para el análisis de la política fiscal no son sólo académicos. Contrariamente a lo que implícitamente suponen los modelos macroeconómicos sobre la materia, la política fiscal es, en la práctica, fruto de un complejo proceso de negociación entre actores diversos, del cual una parte fundamental corresponde a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público. La pérdida de relevancia que los presupuestos han ido experimentando en los últimos años como resultado de la profusión de medidas y ajustes coyunturales, posteriores a la aprobación de éstos, revela dificultades significativas en la formulación e implementación de la política fiscal.

El creciente divorcio entre la política fiscal y el presupuesto público es un fenómeno que tiene importantes consecuencias sobre la gestión pública y la política macroeconómica. Estas tienen su origen en el hecho de que el presupuesto es un instrumento que cumple varios fines simultáneamente. En efecto, el presupuesto no sólo tiene utilidad para la autoridad macroeconómica como expresión de su política fiscal, sino que también es considerado como la base de programación financiera para los diversos organismos públicos y de evaluación posterior de su gestión, como un mecanismo de asignación de recursos entre fines competitivos dentro del aparato estatal y un mecanismo de control legal de la actividad económica del Ejecutivo. De más está señalar que, además, el presupuesto constituye frecuentemente una forma de compromiso político entre el Ejecutivo y el Parlamento en materias programáticas. De este modo, cuando el presupuesto se debilita, no sólo la disciplina fiscal se resiente, sino que lo hace también la credibilidad de las autoridades económicas, la capacidad de gestión de los organismos públicos y las relaciones entre los poderes del Estado.

El presente trabajo busca analizar los problemas prácticos de la política fiscal y la presupuestación desde dos perspectivas. La primera, corresponde a lo que en el trabajo se denomina como "governabilidad fiscal", esto es, las condiciones requeridas para que la autoridad pueda aplicar de modo sostenible su política fiscal con un mínimo costo para la gestión pública. Esta primera perspectiva se recoge en la sección II del trabajo, ilustrando las incompatibilidades prácticas que se producen entre las funciones económicas, institucionales y gerenciales del presupuesto. Tras analizar algunos aspectos estructurales de las finanzas públicas en Chile, se identifican algunas áreas claves para el fortalecimiento de la gobernabilidad fiscal en el país.

El segundo aspecto de los problemas concretos de la política fiscal estudiada en el trabajo se encuentra contenido en la sección III. En esta sección se revisa la experiencia en el desarrollo de una de las técnicas presupuestarias más usadas en el apoyo a la formulación y análisis de la política fiscal, cual es el sistema de indicadores de política fiscal. Tras una evaluación de los diversos indicadores desarrollados a través del tiempo, se aplica esta técnica a la identificación y análisis de la política fiscal en Chile entre 1987 y 1992, con interesantes resultados a este respecto.

Finalmente, se concluye el trabajo con algunas conclusiones respecto de la relación entre gobernabilidad fiscal, presupuestos, e instrumentos para la formulación y análisis de la política fiscal.

## II.- PRESUPUESTOS Y POLITICA FISCAL

### 1.- PRESUPUESTOS Y POLITICA FISCAL

#### La política fiscal en la práctica

Los análisis tradicionales de política fiscal suponen habitualmente una autoridad económica con una extraordinaria capacidad de análisis, decisión y ejecución. Esta figura ha sido caracterizada como la de un "dictador benevolente",

que adopta decisiones sobre ingresos y gastos públicos a partir de un análisis racional de los problemas y sus alternativas de solución, ejecutando sus decisiones con plena información, sin retraso ni dificultad.

Esta imagen contrasta con la realidad cotidiana de la política fiscal. En la administración de las finanzas públicas las autoridades adoptan sus decisiones con limitaciones similares a las de otros agentes: información incompleta, incertidumbre, restricciones de acción, incerteza sobre el efecto de sus decisiones. Al mismo tiempo la implementación de dichas decisiones está sujeta a un proceso institucional particularmente complejo que requiere de negociaciones y acuerdos en el Parlamento, cuando no al interior del propio Ejecutivo. Una vez superadas estas barreras, corresponde a múltiples organismos públicos, con variadas capacidades administrativas, ejecutar dichas decisiones.

De este modo, la política fiscal no sólo resulta de un proceso de toma de decisiones bajo importantes restricciones, sino que en ella participan múltiples actores, con intereses y prioridades diversas.

Por estas mismas razones, la ejecución de la política fiscal es un proceso dinámico, en que las decisiones se van adoptando en distintas etapas, a medida que se modifica la información disponible para las autoridades y surgen nuevos problemas a resolver.

La adopción casi universal de un ciclo fiscal anual, sin embargo, le impone al proceso de formulación y ejecución de la política fiscal un determinado ordenamiento que define instancias específicas de decisión y acción. En este proceso pueden distinguirse dos etapas. La primera corresponde a la formulación y aprobación del presupuesto, que abarca el conjunto de recursos que el gobierno espera percibir y su asignación entre distintos usos alternativos durante el año fiscal. La segunda etapa corresponde a la ejecución de dicho presupuesto, etapa durante la cual éste puede sufrir modificaciones significativas.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, los niveles efectivos logrados por los grandes agregados fiscales --ingresos, gastos y balance-- durante el año pueden variar sustancialmente respecto de lo presupuestado aún en países relativamente estables y con un mayor nivel de desarrollo. Tales diferencias pueden provenir tanto de factores coyunturales como de cambios estructurales fuera del control de la autoridad, o de decisiones de política. Cada una de estas alternativas tiene distintas implicancias respecto de la perdurabilidad de sus efectos sobre las finanzas públicas.

### El presupuesto

El presupuesto es un instrumento altamente institucionalizado en el que se resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área de la gestión del Estado. En palabras de Wildavsky:

"En su definición más general, el presupuesto concierne a traducir recursos financieros en propósitos humanos (...) Dado que los fondos son limitados y tienen que ser divididos de una manera u otra, el presupuesto se transforma en un mecanismo para tomar opciones entre gastos alternativos

(...)"<sup>3</sup>.

No obstante haber experimentado pocas modificaciones a través de los años, los presupuestos gubernamentales han ido jugando diversos roles a lo largo del tiempo. Así, se pueden distinguir al menos cuatro etapas en la evolución de los objetivos y funciones del presupuesto<sup>4</sup>.

En un principio, el presupuesto se concibió como un plan financiero anual de carácter legal a través del cual se establecía la distribución de los recursos públicos y los mecanismos de pago, para su posterior fiscalización. En esta etapa temprana la mayor parte de los gastos gubernamentales correspondían a la gestión de un número relativamente reducido de instituciones públicas que cumplían funciones esencialmente administrativas.

Luego, la dominancia del Keynesianismo y expansión económica de la postguerra llevaron a una creciente ampliación de las funciones del Gobierno, un aumento del gasto público y de la carga tributaria. Junto con ello, se reconocieron las implicancias económicas del presupuesto, y éste pasó a ser percibido como un instrumento de gestión macroeconómica y planificación.

La expansión de las funciones y el tamaño del Estado durante este período fué seguida, durante la década del 70 y 80 de graves episodios de crisis fiscal, en que primaron las necesidades del ajuste macroeconómico. En esta etapa, en aquellos países en que el presupuesto no perdió totalmente validez, éste fue visto como un mecanismo de disciplina financiera sobre el aparato público.

En años más recientes, algunos países han superado las emergencias fiscales de la década pasada, pero han retenido la preocupación por un uso más eficiente de los recursos públicos y contener la expansión del Estado. En tales circunstancias, el presupuesto ha sido visto como un ejercicio comprehensivo de asignación de recursos y gestión pública, llevando a poner un mayor énfasis en relacionar costos y desempeño.

Esta evolución de los presupuestos ilustra el hecho de que a pesar de ser éstos instrumentos de carácter esencialmente político e institucional, sobre ellos se vuelcan responsabilidades al menos en dos áreas adicionales: el áreas económica y la gerencial.

### Funciones institucionales

El origen del presupuesto público es esencialmente institucional: su propósito inmediato es dar cuenta del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. En la medida que el Estado obtiene sus ingresos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva de base para fiscalizar su utilización. Esto involucra

---

<sup>3</sup>Wildavsky (1992), p.2.

<sup>4</sup>Premchand (1993), capítulo 1.

un proceso de decisión y negociación que cruza al conjunto del Poder Ejecutivo y al Parlamento.

No es fácil hacer generalizaciones en materia presupuestaria más allá de este punto. En la práctica existe una sorprendente variedad de arreglos institucionales en torno al presupuesto. Para ilustrar los alcances de dicha diversidad, en el anexo 1 se incluye un análisis comparativo del conjunto de normas y prácticas que enmarcan la formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos en cuatro países desarrollados.

Los arreglos institucionales en torno al presupuesto varían sustancialmente de un país a otro en concordancia a las características del régimen político y, en particular, a la forma en que se equilibra el balance de los poderes del Estado. La combinación específica de normas institucionales en torno al presupuesto en un país no es, por lo tanto, accidental.

Todo sistema democrático requiere de un balance entre los poderes del Estado, en particular entre el Ejecutivo y el Parlamento. La institucionalidad presupuestaria depende fundamentalmente del papel que juegan las finanzas públicas dentro de dicho balance. A partir de este concepto es posible definir dos modelos estilizados de institucionalidad presupuestaria.

En algunos países, el presupuesto y las materias financieras definen en buena medida el equilibrio entre los poderes del Estado. En Estados Unidos, por ejemplo, el balance de poderes es cosustancial al sistema político y lo que es juzgado como un gran poder del Presidente en materias políticas y administrativas es compensado con un mayor poder del Congreso en materias presupuestarias. Esto permite generar espacios de negociación entre ambos. En sistemas de este tipo el Congreso es la autoridad presupuestaria dentro del Estado y el Ejecutivo debe solicitar recursos al Congreso para la ejecución de sus programas, teniendo las asignaciones de recursos el carácter de un mandato de gastos, antes que un límite. Esto requiere del Presidente un papel central en la conducción del Ejecutivo durante la discusión presupuestaria, asumiendo gran autoridad durante la preparación y negociación de los presupuestos.

En los países con regímenes políticos parlamentarios, en cambio, los gobiernos se constituyen a partir de mayorías en el Parlamento y por lo tanto el balance de poderes está incorporado en el origen mismo del Ejecutivo. En estos países, por lo tanto, el presupuesto y las materias financieras ocupan un lugar menos relevante en el sistema político y la iniciativa parlamentaria se encuentra considerablemente más limitada a este respecto. Incluso en aquellos casos en que el Parlamento cuenta con algunas atribuciones para modificar las propuestas financieras del Ejecutivo, éste siempre puede apoyarse en su mayoría legislativa para proteger su política. En este sistema el presupuesto es visto como un instrumento ejecutivo del Gobierno para llevar a cabo sus políticas, contando con un respaldo político previo para su materialización. En tales circunstancias, el examen del presupuesto adquiere una orientación esencialmente programática, ya sea respecto de la política fiscal o de los programas sectoriales. En estos sistemas la etapa más importante de elaboración del presupuesto se desarrolla al interior del Ejecutivo, en algunos casos con la participación del Gabinete o comités especiales para resolver conflictos.

No obstante dichas diferencias, los presupuestos en distintos países presentan tres características comunes desde el punto de vista institucional: (i) constituyen la base legal para la operación financiera del gobierno; (ii) está sujetos a un ciclo regular de formulación, aprobación y ejecución, y (iii) requieren aprobación parlamentaria. Esto significa, por lo tanto, que el presupuesto siempre constituye un instrumento que, tras su formulación al interior del Ejecutivo y su paso por la Legislatura resume un amplio espectro de compromisos institucionales y políticos entre actores de intereses muy diversos.

### Función gerencial

Las mayores diferencias entre la gestión privada y la gestión pública contemporánea residen no tanto en qué se hace sino en cómo se hace<sup>5</sup>. Como destaca Premchand (1992), muchas de las actuales funciones públicas, como la prestación de servicios públicos y sociales y la construcción de infraestructura, han sido alguna vez desarrolladas por el sector privado<sup>6</sup>. Existen notorias diferencias, en cambio, respecto del marco de restricciones dentro del cual se desenvuelve la gestión en ambos sectores. En el caso del sector público, éste está determinado por un conjunto de regulaciones y restricciones destinadas a proteger los intereses del Estado y asegurar la transparencia y ecuanimidad de sus decisiones.

El presupuesto constituye uno de los elementos definitorios del marco en que se desarrolla la gestión pública. Este establece, por un lado, los recursos sobre la base de los cuales operarán los organismos gubernamentales durante el año. Por el otro, especialmente cuando los presupuestos pretenden ser exhaustivos, éste impone los límites financieros de dicha gestión. Por estas razones, la preparación del presupuesto es un proceso que requiere de una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, en la que se establecen compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones.

El proceso de negociación y compromiso en torno a los presupuestos reemplaza en la gestión pública el rol que en el sector privado juega el mercado. En efecto, los organismos públicos se caracterizan por cumplir funciones muy variadas con resultados poco medibles. A diferencia del sector privado, los organismos públicos en general no venden, sino que entregan servicios, cuyo valor no es fácilmente medible ni estandarizable por no existir transacciones monetarias de por medio y corresponder en muchos casos a la provisión de bienes públicos. Lo que mejor establecido está dentro del proceso productivo de los organismos públicos son los insumos financieros, esto es, su presupuesto. Este último provee la única esfera

---

<sup>5</sup>También podría fundamentarse una discrepancia respecto de para quién se hacen las cosas en el sector público. Mientras la definición del "cliente" es relativamente clara en el sector privado, el sector público se enfrenta no sólo a las necesidades del público usuario, sino también a las demandas de las organizaciones sociales, el sistema político, etc. Vertientes importantes del pensamiento económico contemporáneo, como los enfoques de "Public Choice", incluso han asociado la gestión pública a la satisfacción de los intereses corporativos de la burocracia estatal.

<sup>6</sup>Premchand (1993), p.11.

a partir de la cual los ejecutivos públicos pueden generar obligaciones mutuas con terceros similares a las que el sector privado establece a través del mercado.

De este modo, dentro de las limitaciones naturales de la gestión gubernamental los presupuestos proveen a los organismos públicos de dos elementos esenciales: (i) una base financiera de programación de su gestión, y (ii) un sistema de obligaciones mutuas e incentivos para orientar sus decisiones.

### c) Función económica

El presupuesto cumple dos funciones principales desde el punto de vista económico. En su dimensión **microeconómica**, el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, teniendo una relación directa con los aspectos de gestión analizados en el punto anterior. En el campo **macroeconómico**, el presupuesto constituye una instancia de definición de la política fiscal.

A través de los años el espacio para el manejo de las finanzas públicas con un criterio macroeconómico ha ido sufriendo transformaciones. Mientras las funciones del Estado estaban restringidas a la defensa, el resguardo del orden, la administración de la justicia y las relaciones internacionales, el principio central de la administración financiera del sector público fué el de mantener un presupuesto balanceado. El auge del keynesianismo y la expansión del Estado en las economías occidentales cambiaron esta visión, para transformar a las finanzas públicas en un instrumento para asegurar el balance de la economía en su conjunto en torno a una senda estable de crecimiento<sup>7</sup>. Pese a la posterior declinación del keynesianismo y el surgimiento de grandes desequilibrios fiscales a partir de los 70, la política fiscal ha continuado siendo concebida como un instrumento de estabilización macroeconómica, en buena medida porque es uno de los pocos instrumentos de los que pueden disponer directamente los gobiernos en la actualidad. No obstante, con la mayor apertura e integración de las economías, éste rol estabilizador se ha extendido desde las dimensiones tradicionales de ingresos y precios a las variables macroeconómicas vinculadas al sector externo y el mercado financiero.

El presupuesto constituye una de las principales instancias de formulación de la política fiscal. Mas aún, dadas las formalidades requeridas en su preparación, puede argumentarse que el presupuesto es, al menos potencialmente, la instancia más clara y organizada de formulación de dicha política.

El presupuesto tiene la particularidad de presentar fuertes asimetrías en su composición. Mientras por el lado de los ingresos éste no contiene sino una estimación basada en supuestos respecto del comportamiento de las bases tributarias durante el año, los gastos presupuestados representan **compromisos** que, aún en los casos en que no están respaldados por obligaciones legales, son difíciles de revertir.

De este modo, el presupuesto está formado en verdad por dos componentes: (i) un componente de política fiscal, expresado en la combinación de agregados

---

<sup>7</sup>Wildavsky (1992), pp.67-72.

fiscales programada a partir de las metas macroeconómicas que la autoridad espera alcanzar con ayuda de las finanzas públicas, y (ii) un componente coyuntural, expuesto a influencias exógenas pero que en la formulación del presupuesto se expresa en supuestos y estimaciones sobre lo que efectivamente ocurrirá en el año.

Una tarea fundamental de la preparación del presupuesto es combinar el componente de política fiscal y los factores exógenos que operan sobre las finanzas públicas de manera de hacer que las metas y los supuestos macroeconómicos básicos sean consistentes entre sí. Dicha consistencia debe surgir de la compatibilización entre el programa fiscal y monetario y de la consistencia de las proyecciones de gasto de los diversos sectores de la economía, ambos aplicados sobre un horizonte de corto y mediano plazo.

Es común que el desempeño efectivo de la economía y las variables exógenas que operan sobre ésta se aparten significativamente de los supuestos utilizados en la confección del presupuesto. En tal caso, el dilema que enfrenta la autoridad económica es si ajustar otros componentes del presupuesto para asegurar el cumplimiento de las metas macroeconómicas iniciales o atender nuevos problemas.

#### Interacción entre las funciones del presupuesto

Cuando un único instrumento gubernamental cumple, como en el caso del presupuesto, varias funciones a la vez, necesariamente se enfrenta a dilemas y opciones. Algunos de ellos se ilustran a continuación.

##### a) Rol del Congreso y toma de decisiones de política fiscal

En países como Estados Unidos el rol presupuestario del Congreso es visto como una de las bases de la institucionalidad democrática. En teoría la participación activa del Congreso en las decisiones presupuestarias asegura transparencia en la gestión financiera del sector público, permite una asignación clara de responsabilidad por el uso de los recursos públicos y garantiza un equilibrio de poderes. En la práctica, sin embargo, son pocos los países que han adoptado este esquema, recurriendo a otros arreglos institucionales para definir las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso y asignando un rol más ejecutivo a los presupuestos.

En todas las experiencias conocidas la aprobación de un presupuesto requiere de una multiplicidad de acuerdos y compromisos. Pero mientras más sean los actores involucrados y más variados sus intereses más difícil es lograr dichos acuerdos. La dificultad para lograr acuerdos en torno al presupuesto no sólo amenaza la posibilidad de llevar una política fiscal a la práctica, sino que vuelve la gestión pública más incierta e inestable. La experiencia de los últimos años en torno al presupuesto en Estados Unidos son una manifestación clara de estos problemas.

Una forma de reducir los conflictos en un proceso de negociación multilateral es imponiendo un marco general para acotar las alternativas de solución posibles. En el caso del presupuesto, existen tres modalidades posibles para dicho marco:

(i) Un marco cultural, como el principio del presupuesto equilibrado, seguido por la mayoría de las economías occidentales hasta inicios del presente siglo<sup>8</sup>;

(ii) un marco constitucional, como, por ejemplo el requerimiento constitucional de aprobar presupuestos balanceados en su sentido económico,<sup>9</sup>

(iii) un marco de procedimiento, como a través de la aprobación por el parlamento de límites globales al gasto público antes del debate presupuestario desagregado<sup>10</sup>.

En un régimen parlamentario las funciones económicas y gerenciales del presupuesto no se encuentran libres de influencias políticas e institucionales. La viabilidad de un régimen parlamentario requiere de una estructura política y un sistema electoral que garanticen mayorías sólidas y estables en el Congreso. En sistemas excesivamente fragmentados o polarizados, o donde las alianzas políticas son frágiles, la base de los gobiernos pueden debilitarse con rapidez, y los conflictos presupuestarios pueden servir de fundamento para la ruptura y la caída de éstos. En dichas circunstancias, el presupuesto pierde poder como base de la política fiscal y el marco financiero para el funcionamiento de los servicios públicos puede volverse altamente incierto.

De esta manera, el cumplimiento eficaz de las funciones económicas y gerenciales del presupuesto requiere de ciertas condiciones institucionales básicas que aseguren su estabilidad y confiabilidad como base de programación de corto y mediano plazo. Tales condiciones pueden abarcar desde aspectos de procedimiento en el proceso de aprobación del presupuesto hasta modificaciones mayores en la institucionalidad política del país.

#### b) Incrementalismo y técnicas presupuestarias

Durante los años 60 y 70 desde la ciencia política se desarrolló una teoría del proceso presupuestario que caracterizó a éste como incrementalista<sup>11</sup>. Para esta escuela, las funciones del Gobierno eran suficientemente numerosas y variados los actores e intereses involucrados a su alrededor que el proceso presupuestario no podía resolverse sino de modo incremental, es decir, a través de decisiones anuales centradas en las variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, más que respecto del nivel de dichos gastos o la justificación de los programas financiados por ellos.

---

<sup>8</sup>Para una revisión de este concepto y su rol histórico en el sistema institucional de Estados Unidos, véase Wildavsky (1992), capítulo 2.

<sup>9</sup>Tal sistema existe, por ejemplo en algunos países asiáticos (OECD, 1987). Para una propuesta de este tipo para Estados Unidos, véase Niskanen (1992).

<sup>10</sup>Véase a este respecto el caso de Francia, representado en el cuadro 1, así como el de otros países industrializados en OECD (1987). Almeida (1991) describe un mecanismo similar para el caso de Brasil.

<sup>11</sup>Véase al respecto Schick (1990b), capítulo 2.

Fuera esto intrínseco o no a la toma de decisiones en el sector público, es evidente que dicho concepto retrata la realidad del proceso presupuestario en muchos países. Dicha práctica, sin embargo, fué gradualmente erosionada por factores de origen macroeconómico. En primer lugar, durante la larga expansión económica de la postguerra los aumentos de gastos se expresaron crecientemente en compromisos presupuestarios de carácter permanente ("entitlements"), ligados en su mayor parte al desarrollo de un estado de bienestar. Una vez establecidos dichos compromisos, sin embargo, el patrón de expansión de los gastos asociados no necesariamente coincidió con el aumento de los ingresos fiscales, generándose desequilibrios estructurales difíciles de resolver mediante ajustes graduales en el componente discrecional del gasto público. Es tales circunstancias, el espacio para la práctica del incrementalismo en el proceso presupuestario se redujo notablemente, cuando no desapareció completamente.

El incrementalismo presupuestario, aunque puede ser una respuesta pragmática al problema de la adopción colectiva de múltiples decisiones en un proceso periódico, no es necesariamente un mecanismo óptimo para la asignación de recursos públicos y la programación económica<sup>12</sup>. Por esta razón, a partir de la década del 60 surgieron técnicas presupuestarias destinadas a introducir elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos y a complementar la planificación de la acción del Estado. Las técnicas más conocidas a este respecto son el Presupuesto Por Programas y el Presupuesto de Base Cero.

El Presupuesto Por Programas (PPP) surgió como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental. Dicha técnica buscaba ordenar el gasto público en torno a programas gubernamentales incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas. Dichos recursos podrían entonces ligarse a determinados objetivos de política de modo de permitir a las autoridades priorizar los programas en la asignación de recursos fiscales.

Una década más tarde, el Presupuesto de Base Cero pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real. De no justificarse, los programas serían terminados, reasignándose sus recursos a otros destinos.

Ambas técnicas buscaron recuperar para el presupuesto un lugar central en el proceso de decisión gubernamental, establecer una base racional para la asignación de los recursos, y un punto de partida para la evaluación de la gestión pública. No obstante, tras desarrollarse inicialmente en Estados Unidos y exportarse a otros países, estas técnicas comenzaron a ser abandonadas progresivamente por su incompatibilidad con aspectos centrales de la dimensión institucional y económica del presupuesto.

En efecto, el PPP y el Presupuesto de Base Cero demostraron ser métodos demasiado detallados y complejos para incorporarse regularmente al proceso de formulación y discusión presupuestaria. En la práctica, éstas técnicas entregaron a los organismos públicos un medio para proteger y expandir sus programas

---

<sup>12</sup>Para un análisis crítico de los efectos del incrementalismo sobre la gestión pública y la asignación de recursos, véase LeLoup (1983).

favoritos, pero pocos argumentos para reducir el gasto, introduciendo un sesgo expansivo en el proceso de formulación presupuestaria. Tal sesgo se volvió incompatible con las necesidades del ajuste fiscal experimentadas por muchas economías.

No obstante, estas experiencias sirvieron para realzar la necesidad de una vinculación más sólida entre el presupuesto y la gestión pública. Pero en lugar de buscar relaciones científicas en un campo en el cual intervienen demasiados factores y variables distintas de las económicas este principio ha sido recogido en otros métodos de mejoramiento de la gestión pública más flexibles y adecuados a la realidad del funcionamiento de los organismos públicos<sup>13</sup>.

### c) Consecuencias de los ajustes fiscales

La inestabilidad ha sido una característica central del panorama económico de los últimos 15 años en el mundo. Dada la fuerte interacción entre la economía y las finanzas públicas, esto ha significado necesariamente inestabilidad fiscal.

Los presupuestos, que durante largos años se habían acomodado a las necesidades de una economía en expansión, encontraron serias dificultades para adecuarse a estas nuevas condiciones y asumir las prioridades demandadas por el ajuste. A medida que las economías entraron en fase de mayor inestabilidad, menor crecimiento, o, definitivamente, recesión, las estimaciones presupuestarias de ingresos frecuentemente demostraron ser demasiado optimistas para la realidad. Cambios estimados inicialmente como transitorios se transformaron en permanentes, y nuevos problemas no previstos en los presupuestos reclamaron atención inmediata.

Esto no sólo le agregó un componente adicional de incertidumbre a los presupuestos, elaborados habitualmente con muchos meses de anticipación al inicio del año fiscal, sino que requirió importantes modificaciones de éstos durante su ejecución. Los "paquetes" fiscales, las rondas de recortes de gastos autorizados, los suplementos de recursos y el conjunto de ajustes presupuestarios demandados por la emergencia hicieron que los presupuestos perdieran validez como punto de referencia para la gestión financiera del gobierno durante el año. En su reemplazo, se extendió la práctica de lo que Caiden y Wildavsky denominaron "presupuestación repetitiva", según el cual el presupuesto es hecho y rehecho en el transcurso del año de acuerdo a las disponibilidades estimadas de recursos y las necesidades coyunturales<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup>Para una revisión de estas experiencias, véase Premchand (1993), capítulo 9.

<sup>14</sup>Caiden y Wildavsky (1974), capítulo 3. El concepto de presupuestación repetitiva fué desarrollado inicialmente por estos autores para describir las prácticas vigentes en países en desarrollo a fines de los 60. No obstante, como Schick (1990b) y Wildavsky (1992) se han encargado de enfatizar, muchas de estas prácticas se extendieron a los países industrializados durante los años posteriores.

El deterioro del presupuesto como instrumento de política fiscal lleva atada también una desvalorización de su papel en el campo institucional y gerencial. Desde el punto de vista político, la modificación continua de los presupuestos debilita los acuerdos y compromisos surgidos durante el proceso de aprobación parlamentaria, con lo que el conflicto político e institucional se agudiza. Los parlamentarios comienzan a enfrentar el proceso anual de discusión del presupuesto con una profunda desconfianza respecto de su relevancia y con un creciente escepticismo respecto de las actitudes del Ejecutivo. La necesidad de aprobar medidas fiscales correctivas durante el año, frecuentemente bajo una fuerte presión, escaso tiempo e información, agrava estos conflictos.

La gestión de los organismos públicos también se ve afectada por la implantación de sucesivos ajustes fiscales. El financiamiento para la operación de programas sectoriales se vuelve incierto y los acuerdos al interior del Ejecutivo pierden validez, debilitándose el complejo equilibrio de compromisos internos que caracterizan a cualquier gobierno pluralista. La generación de mecanismos de defensa por parte de los organismos públicos sectoriales, por su parte, entorpece la administración de la política fiscal.

No parece haber una solución a estos problemas distinta de la de buscar los medios para reconciliar el presupuesto con las necesidades de la política fiscal. Recuperar el papel del presupuesto en la política fiscal no sólo es central para que esta última realmente exista, sino también para sostener la base institucional y política de la gestión financiera del Estado y la gestión de los organismos públicos.

#### Presupuestos y gobernabilidad fiscal

La gobernabilidad fiscal puede definirse como la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo su política fiscal de modo sostenible y creíble, con el mínimo costo posible para la eficiencia de la gestión pública<sup>15</sup>. La gobernabilidad fiscal requiere de una cierta armonía entre las funciones institucionales, gerenciales y económicas del presupuesto.

No existe gobernabilidad fiscal cuando los arreglos institucionales o los conflictos políticos impiden el logro de acuerdos duraderos en torno a las finanzas públicas. Aún si el Ejecutivo logra imponer medidas fiscales a costa de un conflicto institucional, éste último afecta la credibilidad de la política fiscal del gobierno para los demás agentes económicos, comprometiendo su efectividad.

No existe tampoco gobernabilidad fiscal si las metas financieras se logran con un desmesurado costo para la gestión pública. El frecuente recurso a la rebaja de remuneraciones de los empleados públicos o la reducción drástica de inversiones en infraestructura como parte de programas fiscales involucra grandes costos que se extienden más allá de la emergencia fiscal.

---

<sup>15</sup>Este concepto es similar al de "capacidad presupuestaria", desarrollado por Schick (1990b).

El concepto de gobernabilidad fiscal aquí adoptado asigna, por lo tanto, cierta preeminencia a los aspectos económicos del presupuesto. La experiencia reciente demuestra que ésta no es una materia de preferencias personales, sino la lección principal de todas las experiencias recientes de ajuste fiscal. Si los desequilibrios fiscales no se previenen a tiempo, los ajustes posteriores terminan siendo enormemente perjudiciales para el conjunto de las relaciones políticas, institucionales y administrativas construídas en torno las finanzas públicas.

Si los factores económicos son esenciales para la validez de las demás funciones del presupuesto, entonces son también limitadas las responsabilidades que éste puede soportar. El presupuesto no puede ser al mismo tiempo el instrumento principal de la política fiscal, la base del equilibrio de poderes del Estado y un instrumento para la evaluación detallada de la gestión de los organismos públicos. Si el presupuesto es recargado con estas tres funciones, lo más probable es que no cumpla ninguna de ellas de modo satisfactorio. Afortunadamente, las funciones institucionales y gerenciales del presupuesto pueden ser aliviadas recurriendo a mecanismos alternativos para satisfacer las necesidades que se presentan en éstas áreas.

Los conflictos institucionales en torno al presupuesto se alivian cuando los instrumentos y procedimientos de la discusión parlamentaria facilitan, más que entorpecen, el logro de acuerdos. En algunos casos esto puede requerir acotar el ámbito de dichas decisiones, en tanto que en otros puede ser necesario establecer una relación más directa entre las partidas presupuestarias y los programas gubernamentales.

Para que las finanzas públicas puedan cumplir adecuadamente su función económica, estableciendo así las bases de la gobernabilidad fiscal, no basta con una autoridad fiscal bien definida, con voluntad para llevar a cabo sus políticas. Es necesario que la base misma de dichas políticas, dada por los problemas, restricciones y prioridades de gestión fiscal sea compartida por un núcleo crítico de agentes económicos y sectores políticos.

En efecto, no existen disposiciones legales o constitucionales que puedan favorecer más la gobernabilidad fiscal que una conciencia generalizada entre los distintos actores, observadores y beneficiarios de los programas gubernamentales de la importancia de la disciplina fiscal.

El presupuesto es un instrumento imprescindible para fortalecer la disciplina fiscal. El deterioro de los presupuestos como instrumentos de la política fiscal y la asignación de los recursos públicos, no hace sino reflejar la incapacidad del gobierno y del sistema político para adaptar sus demandas y prioridades a las disponibilidades permanentes de ingresos gubernamentales, esto es, la pérdida de la disciplina fiscal al más alto nivel del Estado.

En este sentido, es importante entender que el deterioro de los presupuestos como instrumento de la política fiscal no proviene de que los agregados fiscales ex post no coincidan con los presupuestados; esta es un producto normal de la dependencia de la recaudación tributaria de bases cuya evolución es incierta. El verdadero problema de gobernabilidad se produce cuando factores transitorios lleven a decisiones que afectan aspectos permanentes del presupuesto de un modo inconsistente con las perspectivas y metas macroeconómicas de mediano plazo.

Cuando las economías son inestables y las finanzas públicas vulnerables a factores exógenos, los presupuestos no necesariamente pierden validez. Al contrario, en tales casos éstos pueden ayudar a "anclar" los componentes más permanentes e irreversibles de las finanzas públicas en una base de mediano plazo, evitando bruscos cambios de timón en cada vuelco de la coyuntura. Para ésto se requiere, sin embargo, no sólo de una alta capacidad para identificar los factores exógenos que operan sobre el presupuesto, interpretar su grado de transitoriedad y evaluar las necesidades de intervención sobre la coyuntura, sino también generar una mayor base de credibilidad en torno al presupuesto.

## 2.- INSTRUMENTOS PARA LA GOBERNABILIDAD FISCAL

La disciplina financiera, la validez de los presupuestos y la gobernabilidad fiscal pueden ser apoyados mediante técnicas presupuestarias que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema en el cual los gastos y compromisos permanentes de gasto se ajusten a la disponibilidades permanentes de recursos.

En los últimos años un número importante de estas técnicas ha sido adoptada por distintos países con dicho objetivo. Un elemento común de muchas de estas experiencias es estar motivadas por la necesidad de transmitir de un modo comprensible a los actores involucrados en el proceso presupuestario los problemas y dilemas de la administración financiera del Estado, con el objeto de generar un clima favorable a la disciplina fiscal y al logro acuerdos políticos específicos para desarrollar una política fiscal sostenible<sup>16</sup>. Para ello es fundamental evitar la miopía impuesta por los factores coyunturales que operan sobre el presupuesto y los agregados fiscales.

En esta sección se analizan cuatro de estas técnicas: los límites de caja, los presupuestos multianuales, los fondos de estabilización y los indicadores de política fiscal.

### Límites de caja

Algunos países han adoptado en los últimos años la práctica de establecer techos financieros institucionalizados a algunos agregados fiscales. En algunos países de la OECD estos techos han sido introducidos voluntariamente por las autoridades económicas; en otros han formado parte de los programas de estabilización acordados con organismos financieros internacionales. Lo común a ambos casos es que la aplicación de este mecanismo ha estado motivada por la necesidad de controlar las finanzas públicas y el crecimiento de la actividad del

---

<sup>16</sup>Así por ejemplo, respecto de la reciente experiencia australiana en el uso de proyecciones fiscales de mediano plazo se ha señalado: "Las proyecciones se han transformado en un importante apoyo para los ministros, los burócratas y el público en la formación de decisiones y juicios respecto de los niveles y las orientaciones apropiadas del gasto público. Su éxito en el logro de ajustes depende fundamentalmente del entorno político, pero estas proyecciones son parte del proceso de establecer un clima motivador" (Keating y Rosalky, 1990, p.95.).

Estado independientemente de la evolución de los ingresos fiscales en el corto plazo<sup>17</sup>.

Los límites de caja consisten normalmente en compromisos formales al interior del Ejecutivo, entre el Ejecutivo y el Congreso y hacia los agentes económicos en cuanto al nivel o tasa de crecimiento máxima para algunos agregados fiscales. Entre los mas agregados más comúnmente limitados por esta vía se cuentan el gasto público total, el gasto corriente, el gasto agregado en algunas funciones específicas y la carga tributaria global.

La principal ventaja de estos límites es la de facilitar la negociación presupuestaria así como el control y eventual reducción de gastos, trasladando la noción de restricción presupuestaria a los ministerios sectoriales. Como contrapartida, en el caso de algunas instituciones, este esquema permite viabilizar el otorgamiento de mayores grados de autonomía financiera y administrativa.

La principal dificultad para la aplicación de este tipo de esquemas en América Latina es el de su credibilidad, tanto al interior del Gobierno como fuera de él, cuando las finanzas públicas se encuentran expuestas a altos grados de incertidumbre. En efecto, si las circunstancias económicas o las presiones políticas obligaran a flexibilizar los techos presupuestarios, es probable que el perjuicio de dicha medida sobre la disciplina fiscal y las expectativas del sector privado superara a los problemas que se intentaba inicialmente reducir.

#### Presupuestos multianuales

Muchos países industrializados han adoptado, a lo largo de las últimas dos décadas, esquemas multianuales de análisis y formulación presupuestaria con el objeto perfeccionar el tratamiento macroeconómico de las finanzas publicas.

Los presupuestos multianuales y las proyecciones financieras de mediano plazo corresponden a una estimación de las perspectivas de las finanzas públicas en función de las variaciones esperadas en los ingresos fiscales y en algunas partidas específicas de gastos, y de los compromisos asumidos en materia de recursos. Alternativamente, las proyecciones de gastos pueden apuntar a una estimación realista del gasto público dentro del período de proyección, en cuyo caso éstas se aproximan a la noción de un presupuesto multianual.

Algunas de las ventajas que ofrecen estos esquemas son las siguientes:

- Permiten formalizar un programa macroeconómico, especificando el rol que cumplirán las finanzas públicas en su materialización.
- Al utilizarse como parte de la información entregada al Parlamento en la

---

<sup>17</sup>En la mayoría de los casos, estos límites también se han impuesto con independencia de la inflación efectiva, esto es, en términos nominales, en la expectativa de proveer un estabilizador automático frente a fluctuaciones de la inflación.

discusión presupuestaria, permite que ésta sea mas robusta y transparente, incentivando un análisis técnico de las propuestas del Ejecutivo.

- Facilita la imposición de restricciones presupuestarias, estableciendo limitaciones fundadas a la expansión del gasto y al uso indiscriminado de fuentes riesgosas de financiamiento.

En la medida que las proyecciones financieras se basen en parámetros macroeconómicos de mediano plazo, éstas también permiten separar cuantitativamente el efecto de los estabilizadores automáticos del presupuesto de los efectos de la política fiscal. Por tanto, ayudan identificar y analizar con mayor claridad a esta última.

### Fondos de estabilización

Los fondos de estabilización propuestos e implementados recientemente en varios países de América Latina tienen por objeto proteger a la economía de los shock generados en el sector externo. Estos fondos difieren en cuanto al sector específico que protegen y a sus reglas de operación.

Una de las primeras experiencias a este respecto la constituye el Fondo de Compensación del Precio del Cobre (FCC), implementado en Chile a contar de mediados de 1987. Este fondo busca estabilizar a las finanzas públicas en función de los ingresos fiscales "normales" de la gran minería del cobre estatal. Para ello, sobre la base de la relación entre el precio internacional del cobre y un precio de referencia se establece un regla de acumulación y desacumulación de ingresos provenientes de esta fuente en un fondo especial, constituido en el Banco Central.

La acumulación y desacumulación de recursos en estos fondos "esteriliza" el efecto de factores externos sobre la economía en torno a un curso predeterminado. Si tal curso es o no neutral desde el punto de vista macroeconómico depende, sin embargo, de las reglas específicas para la operación del fondo y de los precios de referencia utilizados<sup>18</sup>.

Los fondos más conocidos son de carácter mixto, pues buscan estabilizar simultáneamente las finanzas públicas y la balanza de pagos. Esto requiere, sin embargo, que el efecto de los shocks externos sobre ambos sectores sea similar. Alternativamente, los fondos pueden perseguir la estabilización de otras variables, como los precios internos o el financiamiento de determinadas áreas de las finanzas públicas. En éstos casos, sin embargo, existe la posibilidad de inconsistencias entre la estabilización de dichas variables y la de otras áreas de la economía<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>Al respecto, véase Arrau y Claessens (1992) y los estudios contenidos en el volumen editado por Engel y Meller (1882).

<sup>19</sup>Este es, por ejemplo, el caso de los fondos de "estabilización social" propuestos en América Latina" para evitar los efectos de la inestabilidad fiscal sobre los programas sociales. En la medida que un fondo de estas características

En este sentido, es importante distinguir el rol de los fondos de estabilización de una política fiscal contracíclica convencional. Mientras los primeros buscan separar las decisiones de política fiscal de la volatilidad de los ingresos externos provenientes de una fuente específica, los segundos buscan acomodar el balance fiscal a las necesidades de equilibrio macroeconómico en un sentido más amplio.

Una segunda diferencia es de carácter comunicacional: la política fiscal, por conocido que sea su objetivo, es siempre percibida como discrecional y, por lo tanto, sometida a modificaciones. Los Fondos de estabilización, en cambio, obedecen a una norma mecánica, a veces establecida por ley, que modifica la percepción de la restricción presupuestaria que enfrenta el sector público. Por tal razón, aunque el efecto financiero de la operación de un fondo de estabilización puede lograrse igualmente mediante decisiones de política fiscal, los primeros parecen más fáciles de implementar, mantener, legitimar y proteger.

#### Indicadores de política fiscal

Desde fines de los años 50, algunos países han desarrollado indicadores sumarios de política fiscal ("fiscal stance indicators"). Estos indicadores, aplicados inicialmente en Estados Unidos y Alemania pretenden proveer una solución al problema de la identificación de la política fiscal cuando las finanzas públicas se ven afectadas en el corto plazo por factores exógenos, en especial por las fluctuaciones de la actividad económica. Tratándose de indicadores relativamente simples, ellos pueden ser utilizados en la discusión presupuestaria como alternativa al concepto más crudo de déficit fiscal, afectado por los problemas de simultaneidad mencionados más arriba.

En las aplicaciones más convencionales de esta metodología, la política fiscal se determina sobre la base de recalcular el déficit fiscal abstrayendo del componente cíclico o automático del presupuesto.

Los indicadores de política fiscal surgieron en un período de fuerte valoración del rol macroeconómico de las finanzas públicas y fueron en algunos casos incorporados formalmente en la discusión del presupuesto con el objeto de contrarrestar la tendencia a seguir políticas procíclicas. En tal sentido, este instrumento es consistente con una fuerte valoración de los "estabilizadores automáticos" del presupuesto.

Tanto por su vinculación a enfoques de corte keynesiano como por su notoria simplicidad, estos indicadores han sido criticados y reformulados durante los últimos años. Versiones perfeccionadas de estos indicadores son actualmente utilizados como herramienta analítica en varios países y por organismos internacionales, como la OECD y el Fondo Monetario Internacional.

---

busque resguardar a un componente mayor del gasto público de los efectos de fluctuaciones en los ingresos fiscales, ésto equivale a establecer una mecánica contracíclica en el presupuesto. Dicha mecánica, sin embargo, puede desestabilizar a la economía si surgen restricciones en el sector externo que impiden la operación de los estabilizadores automáticos del presupuesto.

### Relaciones entre los instrumentos

Los cuatro tipos de instrumentos analizados más arriba, en la medida que apuntan a un objetivo común, cual es la generación e implementación de una política fiscal estable, se encuentran relacionados entre sí.

Los fondos de estabilización y los indicadores de política fiscal están referidos a los dos principales factores exógenos que operan sobre las finanzas públicas: los shocks externos y las fluctuaciones cíclicas en la actividad económica. En la medida que los fondos de estabilización esterilicen simultáneamente el efecto de shocks externos sobre el balance fiscal y la balanza de pagos, ambos instrumentos pueden emplearse complementariamente.

Los límites de caja constituyen una forma de asegurar que el gasto público se mantendrá dentro de límites preestablecidos, generando así mayor credibilidad para la política fiscal. Estos son complementarios con los indicadores de política fiscal sobre una base ex ante: expresan la regla de política revelada por dichos indicadores respecto del gasto.

Los presupuestos multianuales representan un ejercicio más comprehensivo y detallado, que abarca el conjunto de relaciones financieras envuelta en los restantes instrumentos desde un punto de vista prospectivo. En este sentido, este instrumento es potencialmente el más poderoso de los instrumentos analizados cuando los principales problemas de la política fiscal son de carácter dinámico y se extienden más allá del año presupuestario correspondiente. Sus limitaciones se vinculan precisamente a éstas características: es un instrumento más difícil de desarrollar aplicar y depende de los supuestos y métodos de las proyecciones.

### 3.- PRESUPUESTOS Y POLITICA FISCAL EN CHILE

#### Gobernabilidad fiscal y presupuestos en países en desarrollo

En los países en desarrollo y en América Latina en particular los problemas de gobernabilidad fiscal descritos en la sección anterior son especialmente agudos. En efecto, en estos países no sólo las finanzas públicas son más vulnerables a factores exógenos<sup>20</sup>, sino que la institucionalidad financiera del Estado y la gestión de los organismos públicos es considerablemente más precaria.

Un estudio reciente ha estimado el efecto de shocks externos sobre las finanzas públicas de países en desarrollo<sup>21</sup>. De acuerdo a estas estimaciones en países como Chile y Tailandia estos shocks externos han involucrado en las últimas dos décadas, variaciones absolutas en el déficit fiscal que en promedio

---

<sup>20</sup>Para un análisis de las principales diferencias de la finanzas públicas en los países en desarrollo y desarrollados, véase más abajo, pp. 52-53.

<sup>21</sup>Easterly y Schmidt-Hebbel (1992).

equivalen a cerca de 2% del PIB. En Colombia y Marruecos, el efecto de estas fluctuaciones externas equivalen a cerca de un 1% del PIB.

Dadas estas condiciones extremas de vulnerabilidad e incertidumbre sobre las finanzas públicas, el presupuesto es un instrumento que en muchos países en desarrollo ha quedado reducido a un documento legal de escaso valor práctico. La inflación, los shocks externos, las crisis financieras y las necesidades del ajuste fiscal frecuentemente hacen que el presupuesto, elaborado necesariamente con gran anticipación, quede obsoleto incluso antes de su aprobación propiamente tal y requiera modificaciones desde el inicio de su ejecución.

No obstante, la formulación y aprobación del presupuesto continúa involucrando un largo y detallado proceso de discusión y negociación en muchos países. El proceso de aprobación parlamentaria, muchas veces se prolonga hasta meses después de iniciado el año fiscal, requiriéndose normas legales provisionales para permitir el funcionamiento del Estado en el intertanto<sup>22</sup>.

Debido a la incertidumbre que rodea a las finanzas públicas, parte importante de las negociaciones en torno al presupuesto resultan de la presión política para la protección de componentes específicos del presupuesto. Tal protección puede tomar la forma de fondos especiales, afectación de impuestos, operaciones extrapresupuestarias, indexación de beneficios, etc., restringiendo el ámbito de acción del presupuesto y la política fiscal a sólo una fracción de los recursos públicos. Así, es común que una parte desproporcionada del peso del ajuste fiscal recaiga en sectores menos protegidos o con menos influencia, o que los esfuerzos por controlar los gastos, al restringirse a las áreas cubiertas por el presupuesto sean desbordados por desequilibrios en los sectores excluidos de éste.

Sin embargo, a medida que los países han ido superando la emergencia del ajuste fiscal, en América Latina ha surgido una preocupación creciente por los problemas institucionales y administrativos de la gestión pública y en particular por el fortalecimiento de las bases de la gobernabilidad<sup>23</sup>. La gobernabilidad fiscal merece, sin duda, un lugar prioritario dentro de estas preocupaciones.

#### Aspectos estructurales e institucionales de las finanzas públicas en Chile

Chile es un país que no es ajeno a los problemas de la estabilidad fiscal, los presupuestos y la gobernabilidad.

---

<sup>22</sup>Así por ejemplo, Almeida (1991) reporta que en 1990 el Presupuesto Federal de Brasil fué objeto de 13.000 enmiendas durante su discusión parlamentaria. Gran parte de dicha discusión se llevó a cabo en la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos, que al momento contaba con 120 miembros. Por su parte Feo (1991) reportaba en agosto de 1991 que aún no se aprobaba el presupuesto correspondiente a dicho año fiscal.

<sup>23</sup>Véase, por ejemplo, Tomassini (1993).

El sector público chileno, pese a las reformas estructurales de los últimos años se encuentra entre los más grandes de América Latina. El gasto del gobierno central representa alrededor de un 25% del PIB. Si a éste se agregan las empresas públicas y los municipios, dicha proporción se aproxima a un 30% del PIB. La inversión pública representa alrededor de la cuarta parte de la formación bruta de capital fijo en la economía<sup>24</sup>.

En varias oportunidades, el presupuesto y las finanzas públicas se han convertido en Chile en un ámbito de confrontación entre fuerzas políticas opuestas o entre los poderes del Estado. En uno de los episodios más dramáticos a este respecto, dichas confrontaciones arrastraron al país a un guerra civil a fines del siglo pasado. Parte de la crisis política experimentada durante el gobierno de Allende se expresó en conflictos durante el proceso presupuestario, que resultaron en la aprobación de los llamados "presupuestos desfinanciados".

Por estas razones, la institucionalidad chilena ha otorgado progresivamente mayores poderes al Ejecutivo en materias económicas y de administración financiera del Estado. La institucionalidad vigente en la actualidad, derivada de la Constitución de 1980 y la ley de administración financiera del Estado, de 1975, aparece resumida en el cuadro 2, sobre la base de una clasificación similar a la aplicada a otros países en el anexo 1 de este trabajo.

Como puede apreciarse en el cuadro, la cobertura del presupuesto chileno es amplia, abarcando al conjunto de los ministerios y organismos de la administración central, al Poder Judicial y al Congreso Nacional. No incluye, en cambio, a las municipalidades, las empresas públicas, las universidades estatales y parte de los gastos de las Fuerzas Armadas. El presupuesto chileno es también comprehensivo desde el punto de vista de las transacciones cubiertas, incluyendo a la totalidad de los gastos e ingresos fiscales<sup>25</sup>.

El proceso presupuestario en Chile es relativamente corto, comparado con el de otros países, teniendo muchas de las fechas consignadas el carácter de plazos perentorios. Esto requiere de un sistema altamente centralizado, particularmente en el Ministerio de Hacienda.

Las atribuciones del Congreso respecto del presupuesto se encuentra restringido a la reducción de los gastos propuestos por el Ejecutivo. Los parlamentarios no pueden modificar el cálculo de ingresos, incrementar gastos ni reasignar recursos entre programas. Esto contrasta con la experiencia bajo la

---

<sup>24</sup>El sector público es, sin embargo, más pequeño desde el punto de vista del empleo. Si se suma el total de empleados públicos y municipales, trabajadores de las empresas públicas, profesores, funcionarios de la salud y miembros de las Fuerzas Armadas, el sector público emplea en Chile a alrededor de 450.000 personas, lo que equivale a alrededor de un 10% de la población ocupada.

<sup>25</sup>No obstante, en el proceso de aprobación presupuestaria no pueden modificarse aquellos gastos determinados por ley, como los beneficios previsionales y las remuneraciones del personal permanente de la administración pública o los que resultan de relaciones contractuales, como el servicio de la deuda pública.

anterior institucionalidad, que le permitía a los parlamentarios incrementar los gastos, siempre que se especificara su fuente de financiamiento<sup>26</sup>.

En contraste con los limitados poderes del Parlamento, el presupuesto chileno es relativamente detallado, abarcando un total de más de 4.000 partidas, a las que se agregan aproximadamente 1.000 glosas explicativas. No obstante, la institucionalidad vigente contempla normas de flexibilidad presupuestaria en virtud de las cuales el Ministerio de Hacienda puede disponer reasignaciones presupuestarias durante el año. Parte importante de esta flexibilidad proviene de la inclusión en el presupuesto de un componente de provisiones, destinado a financiar el costo fiscal de leyes a aprobar durante el año fiscal.

Esta institucionalidad en la práctica sólo ha operado en los últimos tres años, dado que bajo el gobierno militar el poder legislativo estaba radicado en la Junta de Gobierno.

Aunque corta, esta experiencia ilustra la relevancia de algunos temas relacionados con la gobernabilidad fiscal. Pese a contar con una mayoría de los parlamentarios electos, el Gobierno ha recibido durante este período grandes quejas por lo que es juzgado como un excesivo desequilibrio entre los poderes del Estado en materia presupuestaria. Los parlamentarios no sólo critican la limitación de sus atribuciones, sino que argumentan también que las normas de flexibilidad presupuestaria le permiten al Ejecutivo modificar completamente el presupuesto después de su aprobación legal. El gobierno, por su parte ha buscado crear ámbitos de acuerdo que superen las obligaciones establecidas por la Constitución. Una iniciativa reciente a este respecto es el establecimiento de una limitación legal global para los gastos corrientes y de inversión.

### Ejecución presupuestaria

La ejecución de los presupuestos en Chile ha diferido sustancialmente de los presupuestos iniciales en algunos años.

Dichas divergencias se concentran especialmente en el período previo a la instalación de las instancias democráticas de discusión y aprobación de los presupuestos. Así, como puede apreciarse en el cuadro 3, en 1987 y 1988 el gasto efectivo superó al gasto presupuestado en 15.5% y 16.3% respectivamente. Estas diferencias se reducen en 1990 para prácticamente desaparecer en los últimos dos años, especialmente una vez que se ajusta el tipo de cambio empleado en la consolidación de las cifras<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup>Esto llevó a la multiplicación de leyes especiales, generalmente contra la voluntad del Ejecutivo. La constitución de 1980 no sólo restringió las competencias del Congreso a este respecto, sino que prohibió expresamente la asignaciones de impuestos a fines específicos, asegurando una administración financiera centralizada.

<sup>27</sup>En Chile se elabora en verdad dos presupuestos, uno en moneda nacional y otro en moneda extranjera convertida a pesos. Estos presupuestos son elaborados y aprobados de modo separado, por lo que su consolidación y expresión común en pesos es un ejercicio posterior. El ajuste del tipo de cambio al efectivamente

El cuadro 3 permite evaluar algunas de las causas de estas discrepancias, comparando los supuestos macroeconómicos empleados en la confección del presupuesto con los valores efectivos de dichas variables durante el año. Como puede apreciarse, estas discrepancias han sido significativas en este período, especialmente respecto del crecimiento del PIB y la inflación anual. Así por ejemplo, en 1989 y 1990 ambas variables en la realidad duplicaron los valores supuestos en el presupuesto. En 1991 y 1992, en cambio, se observa una mayor proximidad entre supuestos y realidad.

Existiendo estas discrepancias, en el cuadro 3 se ha incluido el concepto de **superavit programado** para poder identificar hasta donde las diferencias entre el presupuesto original y el efectivo se deben exclusivamente a factores exógenos o a decisiones de política fiscal durante el año. Este indicador intenta aproximarse al balance fiscal relativo contemplado en el presupuesto, dado el **PGB nominal esperado** en el año<sup>28</sup>.

En 1987 el superavit efectivo superó lo programado en el presupuesto, el cual contemplaba de hecho un déficit global. Esto significa que, dado que los gastos efectivos superaron a los presupuestados, el sector público experimentó un aumento sustancial en sus ingresos por sobre lo programado, gran parte de los cuales fueron ahorrados. Algo similar ocurrió en 1989 y 1991. En 1992, en tanto, la totalidad de los mayores ingresos fueron ahorrados, pues mientras se el superavit global llegó a 2.4% del PIB --comparado con un déficit programado de 0.6%, el gasto se mantuvo en torno a lo presupuestado. Un caso distinto es el de 1988, en que la coincidencia entre el superávit programado y el efectivo y la evidencia de gastos que superaron casi en 16% a los presupuestados revelan la existencia de una política fiscal procíclica.

#### Vulnerabilidad macroeconómica del presupuesto

Las finanzas públicas en Chile son altamente sensibles a la influencia de factores exógenos. Dicha sensibilidad emana no sólo del peso relativo de las partidas que se ven afectadas por estos factores exógenos sino también por la volatilidad de éstos.

El cuadro 4 grafica algunas de las relaciones principales entre variables macroeconómicas y componentes del presupuesto. Como puede apreciarse, el PIB y el precio del cobre tienen ambos un efecto positivo y directo sobre la recaudación tributaria, mejorando el balance del sector público. El desempleo y las tasas de interés internacionales tienen un impacto negativo, pero relativamente menor sobre el balance fiscal. La inflación, las tasas de interés, el tipo de cambio y el precio del petróleo tiene efectos tanto sobre los ingresos como sobre los gastos, por lo que su impacto sobre el balance presupuestario es más complejo.

---

observado es, por esta razón, un ejercicio diferente al de evaluar los efectos de factores exógenos al presupuesto, como se hace más adelante.

<sup>28</sup>Nótese que al expresarse las cifras netas de los aportes al fondo de estabilización del cobre, gran parte de las diferencias de ingresos por este concepto no se reflejan en los agregados del cuadro 3.

El cuadro 5 incluye estimaciones cuantitativas del efecto de cambios en las cinco variables macroeconómicas más influyentes sobre las finanzas públicas en Chile. Con el objeto de introducir un elemento de "realismo" en estas estimaciones, ellas se han basado en las variaciones absolutas anuales promedio en dichas variables en la última década.

Como puede apreciarse en el cuadro 5, la diferencias en la tasa de crecimiento del PIB, que han promediado el 3.8% anual, han involucrado un aumento directo en los ingresos corrientes del sector público de 2% anual. Aún si se descuenta de este aumento los efectos indirectos del crecimiento del PIB sobre algunas partidas de gastos, el efecto de esta variable en el balance fiscal equivale a un mejoramiento de 0.4% del PIB en el superavit global.

Por su parte, la inflación tiene un efecto neto positivo sobre el presupuesto. Esto se debe a la indexación completa de los ingresos tributarios y la indexación incompleta de los gastos. Si se consideran las variaciones promedio en la tasa de inflación de 6.3% anual para el período 1982-92, su impacto sobre los ingresos corrientes es directamente proporcional, en tanto que los gastos sólo se ajustan en poco menos de la mitad de estas diferencias. De esta manera, un aumento de la inflación anual en el porcentaje señalado eleva el superavit global del sector público en alrededor de un 1% del PIB.

El precio del cobre no tiene efecto sobre los gastos fiscales sino sólo sobre los ingresos, a través de los impuestos pagados por CODELCO y las utilidades traspasadas por éste al Fisco. Las variaciones reales promedio en el precio del cobre en este período han sido sustanciales, alcanzando a casi 18 centavos de dólar por libra, las que se comparan con precios que en los últimos años han fluctuado en torno al dólar. Un aumento de precios de este orden de magnitud tiene un impacto positivo sobre los ingresos fiscales de poco más de un 5%, lo que genera un superavit fiscal de casi un 1% del PIB.

Las tasas de interés internacionales, en cambio, tienen una correlación negativa con el balance fiscal, pues elevan los gastos por concepto de servicio de la deuda. Como puede apreciarse en el cuadro 5, una variación de 1.7 puntos porcentuales, equivalente a la variación promedio experimentada durante la última década, induce una variación de los gastos corrientes de alrededor de un 1.5%, con un impacto negativo sobre el balance fiscal global de 0.3% del PIB.

El tipo de cambio real aumenta tanto los ingresos como los gastos fiscales expresados en pesos. Mientras los primeros se incrementan por el efecto del tipo de cambio sobre los impuestos provenientes del comercio exterior y los excedentes de CODELCO, los segundos lo hacen en respuesta al mayor costo en pesos del servicio de la deuda externa. El impacto neto, sin embargo, es positivo aunque relativamente bajo. Una variación anual del tipo de cambio real de 6.8% afecta positivamente al superávit fiscal en el equivalente a 0.1% del PIB.

Finalmente, el cuadro 5 entrega una estimación del efecto combinado de algunas de estas variables para escenarios macroeconómicos familiares para Chile. De acuerdo a estas estimaciones, una expansión de la actividad económica en un 1% acompañada de una mayor inflación genera en primera instancia un impacto positivo sobre el balance fiscal en el equivalente a 0.6% del PIB. Dado que un aumento del superávit fiscal tiene un efecto restrictivo sobre la demanda

agregada, estas estimaciones ilustran la magnitud de las fuerzas estabilizadoras en el presupuesto chileno.

Por otra parte, una bonanza externa, expresada en un aumento de 5 centavos en el precio del cobre, unida a sus efectos sobre el PIB genera un superávit fiscal de alrededor de un 0.4% del PIB. Esta cifra es equivalente al deterioro del balance fiscal que resulta de un ajuste externo como tradicionalmente se ha dado en Chile en estos años, esto es, con una correlación "perversa" entre tasas de interés y precio del cobre.

### Inflexibilidades presupuestarias

Una de las dificultades para la administración de las finanzas públicas en un medio macroeconómico inestable como el chileno es que la vulnerabilidad de los ingresos públicos se combina con una alta inflexibilidad de los gastos. De este modo, cuando se producen desequilibrios fiscales que demandan un ajuste, éste es particularmente difícil y lento de lograr.

El problema anterior también se manifiesta en la confección de los presupuestos. Cuando los gastos públicos son muy inflexibles y acarrear un fuerte componente de "arrastre", los grados de libertad en la asignación de recursos frescos se reducen notablemente. En el caso de los países industrializados este problema ha estado fundamentalmente ligado a la multiplicidad de derechos adquiridos ligados al sistema de seguridad social y a los subsidios productivos.

El cuadro 6 señala las fuentes de inflexibilidad en el presupuesto chileno y estima su magnitud a partir del presupuesto vigente para 1993. Como puede apreciarse, las principales causas de inflexibilidad presupuestaria corresponden a las siguientes:

- **Gastos en personal.** Las normas que rigen al sector público establecen la inamovilidad de los funcionarios públicos de planta. Dado que las remuneraciones del sector público están determinadas por ley, alrededor de un 75% de la planilla de remuneraciones ya está fijada antes de iniciar el proceso presupuestario.

- **Prestaciones previsionales.** Los derechos previsionales están establecidos legalmente y no pueden ser alterados por el presupuesto. El valor de las pensiones bajo el sistema previsional estatal se fijan al momento del retiro y, desde inicios de los 80 se reajustan periódicamente por ley, cada vez que la inflación sobrepasa un 15%. Por lo tanto, la totalidad de los gastos previsionales, que constituyen alrededor de la cuarta parte del gasto público están también predeterminados.

- **Transferencias corrientes.** Una parte significativa de estas transferencias están predeterminadas por derechos establecidos en las leyes. Las principales entre estas transferencias corresponden a las subvenciones educacionales, los aportes a las universidades y los subsidios monetarios a familias de extrema pobreza. El conjunto de estos gastos representa un 66% del total de transferencias corrientes.

- Intereses de la deuda pública. Los intereses de la deuda pública, la mayor parte de los cuales corresponde a servicio de la deuda externa, están establecidos en los respectivos convenios de préstamo y no pueden ser modificados en el presupuesto. El gasto en intereses, por lo tanto, no puede ser modificado unilateralmente por el Gobierno.

**Inversiones.** Las inversiones se han considerado tradicionalmente como una de las variables de ajuste fiscal más utilizadas por los gobiernos. No obstante, una parte significativa del presupuesto de inversión corresponde a la continuación de proyectos ya iniciados, por lo que no es posible ajustar sus recursos sin incurrir en grandes costos. El componente de continuidad de la inversión pública en vivienda e infraestructura llegaba en 1993 a un 63% del presupuesto de inversión finalmente aprobado<sup>29</sup>.

De este modo, si se suman los factores anteriores, puede concluirse que alrededor de un 70% del gasto público antes de provisiones para 1993 estaba ya predeterminado legalmente. Esto no considera aún los compromisos de carácter no legal, como los proyectos de ley con efecto fiscal en discusión en el Parlamento al momento de aprobarse el presupuesto. El financiamiento para dichos proyectos se encuentra incluido entre las provisiones financieras para el año, por lo que los porcentajes incluidos en el cuadro son aún una subestimación del verdadero grado de inflexibilidad del presupuesto chileno.

#### Gobernabilidad fiscal en Chile

La concentración de atribuciones financieras en el Ejecutivo no es en Chile una garantía suficiente de gobernabilidad fiscal, de acuerdo a la definición del concepto utilizada en este trabajo. Si bien la institucionalidad chilena facilita que el gobierno pueda imponer sus decisiones sobre política fiscal, esta no puede proteger a la política económica de presiones desde el Parlamento o la sociedad civil<sup>30</sup>, ni de divisiones al interior del Ejecutivo.

Del mismo modo, tampoco es evidente que la gestión pública pueda mantenerse al margen de los efectos de cambios repentinos y profundos en la política fiscal. De hecho, la eficacia de un número importante de organismos públicos se ha visto afectada en años recientes por las extremas medidas de ajuste fiscal aplicadas durante los 80, requiriéndose importantes esfuerzos posteriores para restituir la capacidad ejecutiva en sectores críticos de la administración pública chilena.

Las finanzas públicas son al mismo tiempo fuertemente vulnerables a factores exógenos, especialmente provenientes del sector externo. En este caso no sólo se trata de que algunas variables macroeconómicas tengan un impacto importante sobre el presupuesto, sino que a menudo ellas se han combinado para profundizar sus

---

<sup>29</sup>Este porcentaje puede sobreestimar el grado de arrastre del presupuesto de inversiones debido al fuerte aumento experimentado por la inversión pública en los últimos años.

<sup>30</sup>Cabe señalar aquí que el sistema electoral y el proceso de integración del Congreso en Chile no le aseguran al Ejecutivo mayorías parlamentarias.

efectos. Las importantes inflexibilidades del gasto fiscal, fruto de características estructurales de la economía chilena y de la extensión de los beneficios provistos por el Estado, vuelven particularmente delicado el manejo de la política fiscal en respuesta a shocks exógenos.

En el pasado, tales efectos han tenido efectos dramáticos sobre las finanzas públicas, generando expansiones insostenibles de los gastos, audaces rebajas de impuestos y drásticos ajustes restrictivos. En estas circunstancias, la necesidad de afianzar la gobernabilidad fiscal son evidentes.

Durante los últimos años se ha ido articulando en Chile una estrategia de desarrollo que asigna al sector público importantes responsabilidades en el terreno social y la inversión en infraestructura, demandando compromisos financieros de gran importancia. Al mismo tiempo, la economía ha exhibido un favorable desempeño en materia de crecimiento, inflación y desempleo. En estas circunstancias, parece prioritario que la política fiscal sea consistente con la mantención de una trayectoria sostenible de crecimiento y que ésta sirva de base para programar los compromisos fiscales en el terreno de la inversión social y de infraestructura. La gobernabilidad fiscal en Chile se expresa, por lo tanto, en la capacidad para adecuar la política fiscal a este escenario, generando los consensos políticos requeridos para ello.

De los desarrollos recientes en el terreno fiscal parece evidente que existe espacio para avanzar en este terreno. Tras una etapa en que los presupuestos significaron poco más que un documento legal necesario para iniciar el año financiero, desarrollándose la verdadera política fiscal a través de los suplementos o recortes de recursos durante su ejecución, éstos han recuperado recientemente un papel significativo en la política económica. Como hemos visto, en los últimos dos años las finanzas públicas se han ajustado significativamente a los grandes agregados presupuestarios y se ha optado por ahorrar una parte importante de las holguras fiscales transitorias.

Por otra parte, han comenzado a introducirse algunos de los instrumentos de apoyo a la política fiscal analizados en la sección anterior. En Chile se encuentra ya en operación un Fondo de Estabilización del Cobre desde 1987 y en 1992 se establecieron por primera vez límites de caja ligados al presupuesto.

De esta manera, junto a los avances técnicos que se puedan lograr, el principal esfuerzo que se requiere en Chile para afianzar la gobernabilidad fiscal parece ser la de utilizar el presupuesto, los instrumentos de apoyo a la política fiscal y las instancias de discusión macroeconómica para promover una actitud prudente hacia el manejo de las finanzas públicas. Las secciones siguientes analizar el espacio que los indicadores de política fiscal pueden llenar en esta tarea.

### III.- INDICADORES DE POLITICA FISCAL: UNA APLICACION PARA CHILE

#### 1.- POLITICA FISCAL E INDICADORES

La simultaneidad de las relaciones entre la economía y el presupuesto genera importantes problemas para la formulación e interpretación de la política fiscal.

Si durante un período de contracción económica se produce un déficit, ¿es éste el resultado de una política deliberadamente expansiva o de la operación de "estabilizadores automáticos" sobre el presupuesto?; ¿Hasta dónde se pueden gastar las holguras fiscales que genera el crecimiento?; ¿Cuán compatible es el presupuesto con las metas de la política macroeconómica?; ¿Cuan transitorios son los déficit fiscales?; ¿Qué presión generarán sobre las finanzas públicas las actuales decisiones sobre gasto, una vez que la economía recupere una trayectoria de mediano plazo. Estos son problemas relevantes no sólo para los economistas. La dirección de la política fiscal y la preocupación por las finanzas gubernamentales hoy en día ocupa un lugar central en el debate público en todos los países.

Por eso, aunque las preguntas anteriores pueden ser eventualmente respondidas mediante el uso de modelos macroeconómicos o ejercicios de simulación, ello no es suficiente. Si, como se ha argumentado en este trabajo, el éxito de la política económica depende en último término de la generación de cierto "sentido común" de responsabilidad fiscal que sobrepase la frontera de la autoridad financiera, es necesario contar con formas más simples y directas de presentar los problemas, alternativas y límites de la política fiscal.

Los agregados presupuestarios convencionales, como el déficit fiscal no son una buena alternativa en este sentido. El déficit fiscal es una medición *ex-post* de la operación financiera del sector público durante un período determinado y, por lo tanto, se vé afectado por factores exógenos que están fuera del control de la autoridad. Variables como la actividad económica, la inflación, el tipo de cambio o las tasas de interés determinan en gran medida la evolución de la recaudación tributaria y algunas partidas de gasto. Mientras el interés de los analistas y los agentes económicos se centra en la política fiscal, los agregados presupuestarios convencionales se ven habitualmente dominados por la operación de estos factores exógenos, sin que puedan distinguirse los movimientos cíclicos o transitorios de los cambios más permanentes en las finanzas públicas.

Para poder extraer conclusiones sobre la orientación y resultados de la política fiscal es necesario, por lo tanto, **separar** el componente exógeno o transitorio del componente discrecional o de política en la evolución de los agregados fiscales. Para que estas conclusiones tengan una utilidad práctica en la formulación, análisis y evaluación de la política fiscal, es necesario, además, que dicha separación se exprese en indicadores simples y comprensibles para el público no especializado.

A través de los años, los economistas han desarrollado diversos métodos para lograr estos dos objetivos derivando indicadores específicos de política fiscal. Dichos indicadores varían en su construcción y resultados de acuerdo a los objetivos que pretenden cumplir. Dichos objetivos pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

a) Identificar la política fiscal. En la práctica, la política fiscal se expresa en una amplia variedad de decisiones que afectan a diversos componentes de los ingresos y gastos del sector público. Una parte de estas decisiones se refleja en el presupuesto, pero otra parte corresponde a las modificaciones que éste experimenta durante el año. Es imposible para un observador externo registrar todas estas decisiones y evaluar su impacto

acumulativo sobre los agregados fiscales. Un primer objetivo de la construcción de indicadores de política fiscal es resumir esta información de manera de determinar la dirección en que se orientan las decisiones de la autoridad.

b) Evaluar el impacto macroeconómico de la política fiscal. Salvo en los casos extremos de equivalencia Ricardiana, los economistas han reconocido la capacidad de la política fiscal para alterar los balances macroeconómicos, en algunos casos en favor de la estabilidad y el crecimiento, en otros, como un factor disruptor de dichos equilibrios. Parte importante del trabajo sobre indicadores de política fiscal ha estado motivado por el objetivo de determinar el impacto macroeconómico de la política fiscal, de modo de identificar si ésta ha sido expansiva o contractiva, procíclica o contracíclica, consistente o inconsistente con las metas y restricciones macroeconómicas.

c) Asegurar continuidad y estabilidad en el manejo de las finanzas públicas. En la medida que existan indicadores que permitan tener un cuadro más preciso de los factores permanentes y transitorios que operan sobre las finanzas públicas, es posible evitar un uso excesivo e inconsistente de la discrecionalidad fiscal. Esta no sólo puede perjudicar los equilibrios macroeconómicos, sino que afecta también a la gestión de los organismos públicos, las expectativas del sector privado y la operación de los mercados financieros.

d) Reforzar la disciplina fiscal. Es frecuente que en períodos de bonanza económica los gobiernos asuman compromisos de gasto sobre la base de holguras de carácter transitorio, sentando la base para desequilibrios posteriores. Al identificar y separar el efecto de estas holguras, los indicadores de política fiscal pueden ayudar a situar la toma de decisiones y el debate público sobre una base de mediano plazo, a partir de la cual es más fácil rechazar demandas y propuestas financieramente insostenibles.

Los objetivos anteriores no son siempre compatibles entre sí. Por otra parte, la relativa simplicidad requerida de los indicadores impone limitaciones al contenido analítico de los mismos. Por estas razones no existe una metodología universalmente aceptada para este propósito, sino una amplia gama de técnicas e indicadores alternativos que han ido surgiendo de acuerdo a las necesidades de los tiempos y a los objetivos de sus autores.

## 2.- INDICADORES ALTERNATIVOS DE POLITICA FISCAL

En esta sección se analizan las experiencias más conocidas de construcción de indicadores de política fiscal, identificando sus objetivos, similitudes y discrepancias. Estas características se resumen en el cuadro 7.

### Taxonomía básica

En términos generales, los indicadores de política fiscal se basan en la identificación y deducción del componente exógeno o transitorio del balance

presupuestario<sup>31</sup>. El más importante de estos componentes surge del efecto sobre la recaudación tributaria de las fluctuaciones en la actividad económica<sup>32</sup>. De este modo, la gran mayoría de los indicadores de política fiscal se basan en la estimación un balance presupuestario para niveles de actividad distintos a los efectivos. A partir de este punto, las metodologías divergen significativamente dependiendo del objetivo con que se construyen los indicadores y el punto de referencia utilizado para medir el componente exógeno del balance fiscal. No obstante, es posible distinguir al menos cuatro categorías fundamentales de indicadores.

Un primer grupo de indicadores corresponde a aquellos que tratan de medir la adecuación de la política fiscal, entendida ésta como la consistencia entre los componentes de política dentro del balance presupuestario y metas superiores de política económica. Dichas metas generalmente se refieren al logro de un equilibrio próximo al pleno empleo.

Un segundo grupo de indicadores buscan medir la discrecionalidad fiscal, esto es, cuánto de los cambios en los balances fiscales corresponde a decisiones autónomas de la autoridad, en contraste con los efectos de factores exógenos con incidencia presupuestaria. Estos indicadores tienen una orientación esencialmente dinámica, en contraste con el carácter estático del grupo anterior.

Un tercer grupo de indicadores aluden al concepto de neutralidad fiscal, entendiendo por ello los cambios en la posición fiscal en relación al contexto macroeconómico. A diferencia del concepto de discrecionalidad, el énfasis está puesto aquí en las divergencias de los balances fiscales respecto de un patrón de cambio considerado como neutral, independientemente de si dichos cambios son el resultado de decisiones de política o de componentes automáticos del presupuesto.

Un último grupo de indicadores busca medir la sostenibilidad de la posición fiscal. Estos indicadores, teniendo un carácter esencialmente dinámico y prospectivo, focalizan su atención en las finanzas públicas mismas, más que en el resto de la economía. Para ello se toman en cuenta dos elementos: por un lado, la transitoriedad de algunos componentes del balance fiscal y, por otro, los compromisos futuros que se originan en las políticas vigentes.

### Primeros desarrollos

Los primeros intentos de separar los componentes de política y los factores exógenos en la evolución de las finanzas públicas se remontan al menos 50 años atrás. En 1944 Kaldor, en un apéndice al célebre informe Beveridge, estimó el

---

<sup>31</sup>El concepto exógeno se utiliza a lo largo de este trabajo para caracterizar a aquellos cambios en los agregados fiscales que no resultan directamente de decisiones de las autoridades.

<sup>32</sup>En la mayoría de los casos, también se considera el efecto de la inflación. No obstante, con el objeto de simplificar la presentación de los indicadores en este trabajo, este aspecto es tratado de manera separada al final de la sección.

balance presupuestario para una situación de pleno empleo en la economía británica<sup>33</sup>, determinando la recaudación tributaria que resultaría de aplicarse la estructura tributaria vigente a niveles de ingreso correspondientes al pleno empleo.

El ejercicio llevado a cabo por Kaldor tuvo por objeto determinar la consistencia de la política fiscal vigente con el objetivo primordial de lograr el pleno empleo. Para esto el superavit fiscal debería ser equivalente al desbalance financiero del sector privado, aplicándose a este respecto los principios desarrollados previamente por Keynes a un contexto concreto de formulación de política económica como era el requerido para la reactivación económica de la postguerra<sup>34</sup>. Tratándose de un ejercicio de simulación efectuado para un año específico más que un indicador propiamente tal, las estimaciones de Kaldor constituyen uno de los primeros intentos por tomar en cuenta la interrelación entre la economía y el presupuesto para efectos de analizar la adecuación de la política fiscal vigente.

Pocos años más tarde E.Cary Brown aplicó una metodología similar para analizar la política fiscal seguida en Estados Unidos durante la Gran Depresión<sup>35</sup>. Sobre la base de la estimación de un balance presupuestario de pleno empleo, Brown separó el efecto de la caída en los niveles de actividad económica sobre los ingresos fiscales del resultante de cambios discrecionales en gastos y tasas tributarias. A partir de este ejercicio, Brown concluyó que la política de equilibrio presupuestario seguida por el gobierno estadounidense durante buena parte de la Depresión había contribuido a profundizar en lugar de controlar la extensión de ésta.

En términos formales, el indicador de pleno empleo utilizado por Brown corresponde a:

$$(1) \quad \text{IPE} = cT^*(\tau, Y^*) - C^g$$

Donde  $c$ : propensión marginal a consumir;  $T^*$ : recaudación tributaria de pleno empleo (neta de transferencias), la que depende del vector de parámetros tributarios vigente ( $\tau$ )<sup>36</sup>, aplicados sobre un ingreso de pleno empleo,  $Y^*$ , y  $C^g$ : gasto del gobierno en bienes y servicios de consumo. El indicador calculado por Brown corresponde, por lo tanto, a un balance presupuestario de pleno empleo en que los diversos componentes están ponderados por su impacto inmediato sobre la demanda agregada bajo un esquema Keynesiano tradicional.

---

<sup>33</sup>Kaldor (1944).

<sup>34</sup>Keynes (1940).

<sup>35</sup>Brown (1956).

<sup>36</sup>Estos parámetros corresponden a las elasticidades de la recaudación de los diversos impuestos respecto de sus propias bases tributarias. Otras aplicaciones restringen estas elasticidades a una relación respecto del nivel de actividad.

Aún cuando el indicador de pleno empleo se calculó de un modo estático, el objetivo de Brown fue analizar cuán expansiva o contractiva había sido efectivamente la política fiscal durante la década de los 30, concentrando su atención en la evolución del indicador antes que su nivel. En estas circunstancias, el indicador fue usado en la práctica como un indicador de discrecionalidad fiscal.

#### Balance de pleno empleo

Paralelamente, en Estados Unidos se desarrolló un indicador de características similares al de Brown, el que fué introducido públicamente en la formulación y discusión de la política fiscal durante los años 60. Este indicador, conocido como el balance de pleno empleo surgió de recomendaciones del Comité para el Desarrollo Económico en los primeros años de la postguerra y utilizado ampliamente durante los gobiernos de Kennedy y Johnson.

El balance de pleno empleo se calcula como:

$$(2) \quad \text{BPE} = T^*(\tau, Y^*) - G$$

Donde, a diferencia del indicador de Brown, no se introducen ponderaciones especiales para los distintos componentes de los ingresos y gastos públicos.

A lo largo de los años, el Balance de Pleno Empleo ha sido utilizado en Estados Unidos con diversos propósitos, experimentando modificaciones e innovaciones<sup>37</sup>. Sin embargo, al menos en su origen, éste aparece estrechamente ligado al concepto de adecuación fiscal. En efecto, el balance de pleno empleo sirvió durante los años 60 para mostrar los desequilibrios fiscales como fenómenos esencialmente transitorios. Dichos desequilibrios no deberían causar preocupación en tanto el sistema tributario asegurara una situación de equilibrio o un pequeño superavit a pleno empleo. Mas aún, la sensibilidad de la recaudación tributaria a los niveles de ingreso permitiría transformar al presupuesto en un estabilizador automático de la economía, de modo que los déficits surgidos en períodos de desempleo se encargarían de asegurar que el nivel de pleno empleo pudiera eventualmente alcanzarse<sup>38</sup>. En palabras de Lotz (1971):

"En un país en el que existe una fuerte convicción de que el presupuesto debería estar balanceado, el concepto de alto [pleno] empleo puede servir como una útil excusa para el uso de la política fiscal para fines coyunturales (...) Donde tales sentimientos públicos son fuertes, el superávit de alto [pleno] empleo puede contribuir a la educación del público para la aceptación de políticas fiscales contracíclicas<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup>Las principales variantes de este indicador se refieren a la consideración de componentes endógenos del gasto público y de los efectos de la inflación y la medición del pleno empleo. Al respecto, véase Okun y Teeters (1970) y de Leeuw y Holloway (1983).

<sup>38</sup>Véase por ejemplo, Chand (1977), p.410.

<sup>39</sup>Lotz (1971), p.19.

No obstante, es evidente que el equilibrio presupuestario es un criterio extraordinariamente crudo para evaluar la adecuación de la política fiscal al logro del pleno empleo. En palabras de Musgrave:

"El punto que ha sido hecho (...) ad infinitum es que no hay nada en la naturaleza de las cosas que nos diga que los parámetros fiscales que resultan en un presupuesto balanceado al nivel de ingreso de pleno empleo, sean también los parámetros que permitan que dicho ingreso se alcance"<sup>40</sup>

A partir de aquí, Musgrave propuso su propio indicador de adecuación, definido a partir del concepto de *leverage fiscal*. Este último concepto es definido como la diferencia entre la demanda agregada con y sin sistema fiscal. La adecuación de la política fiscal puede así medirse como el cociente entre el *leverage fiscal* bajo condiciones de pleno empleo y el necesario para lograr el pleno empleo<sup>41</sup>.

#### Indicadores de discrecionalidad fiscal

No obstante su origen, el Balance de Pleno Empleo también ha sido utilizado para evaluar discrecionalidad fiscal. En efecto, si se toman las primeras diferencias de este indicador se obtiene, en un modelo lineal:

$$(3) \quad \Delta BPE = \tau \Delta Y^* + \Delta \tau Y^*_{-1} - G$$

que es un indicador de discrecionalidad fiscal en la que ésta aparece compuesta de dos partes: un componente de decisiones de política, correspondiente al término  $\tau \Delta Y^*$ , y un componente denominado "arrastre fiscal" (fiscal drag), dado por  $\Delta \tau Y^*_{-1} - G$ , y un componente denominado "arrastre fiscal" (fiscal drag), dado por la recaudación tributaria adicional generada por el crecimiento secular de la actividad económica ( $\tau \Delta Y^*$ )<sup>42</sup>.

La transformación del BPE en un indicador de discrecionalidad a través de la diferenciación de éste es igualmente aplicable a otros indicadores similares. Tal es el caso, por ejemplo, de las variaciones en el indicador de *leverage fiscal* propuesto por Musgrave, evaluado en condiciones de pleno empleo. No obstante, al requerir del multiplicador keynesiano, este indicador depende excesivamente del valor de los parámetros correspondientes. Como alternativa para evitar este problema, Gramlich (1968) propuso un indicador de impacto fiscal que excluye la consideración del multiplicador, pero que retiene las ponderaciones basadas en

---

<sup>40</sup>Musgrave (1964), p.216.

<sup>41</sup>Musgrave (1964), pp.216-218.

<sup>42</sup>El concepto de Fiscal Drag fué desarrollado inicialmente por Walter Heller y se encuentra discutido en Blinder y Solow (1973), pp. 18-20, donde éste se hace extensivo al caso de sistemas tributarios progresivos (elasticidades de tributación con respecto al producto superiores a 1) en que los tramos de ingreso no se encuentran indexados.

el efecto de los componentes del balance fiscal sobre el gasto privado<sup>43</sup>. Este indicador puede expresarse como:

$$(4) \quad Q = c\Delta T^* - \Delta G$$

y equivale a la diferenciación del indicador construido inicialmente por Brown.

El uso de ponderaciones ligadas al efecto de la política fiscal sobre la demanda agregada, aún en sus versiones más crudas, ofreció a los keynesianos atractivas ventajas respecto del Balance de Pleno Empleo. Este último, al contabilizar del mismo modo todos los componentes de ingresos y gastos no tomaba en cuenta el efecto sobre la demanda agregada de cambios en la composición del balance fiscal, siendo ésta para los keynesianos la meta primordial.

Sin embargo, a medida que las economías occidentales se fueron alejando progresivamente del pleno empleo y la estabilización surgió como una necesidad más inmediata, el uso del concepto de pleno empleo como punto de referencia para evaluar la política fiscal comenzó a ser cuestionado. En una primera etapa estas críticas se centraron en el carácter excesivamente hipotético de las estimaciones requeridas de ingresos y gastos. Por un lado, con un sistema tributario complejo, la estimación de la recaudación tributaria para un nivel de ingreso de pleno empleo necesariamente requiere de una serie de supuestos respecto de la composición de la base tributaria en dicha situación, lo que vuelve a los indicadores excesivamente dependientes de los modelos en que se apoyan dichos supuestos. Por otro lado, la relación entre políticas fiscales alternativas puede alterarse para niveles diferentes de ingreso, dadas las diversas elasticidades de recaudación de los distintos impuestos<sup>44</sup>. Ambos problemas aumentan en importancia cuanto más alejada se encuentra la economía del pleno empleo.

Estos problemas llevaron a buscar puntos de referencia más cercanos para la medición de la discrecionalidad fiscal. Es así como Hansen (1969) desarrolló el concepto de efecto discrecional del presupuesto, dado por:

---

<sup>43</sup>Gramlich (1968) propone inicialmente un indicador más cercano al concepto de adecuación fiscal, dado por  $cT^* - G$ , el cual es aplicado sobre la base de parámetros obtenidos de modelos macroeconómicos alternativos de la época. Gramlich reconoce que, como medida de adecuación fiscal, este indicador adolece del defecto de depender de un multiplicador con un componente endógeno, correspondiente a las tasas de tributación. Dicho multiplicador, además, cambia de un modelo a otro. No obstante, al considerar las variaciones del indicador, gran parte de estos problemas se minimizan, con lo que esta última presentación pasa a ser más estable e iluminadora (p.123). Al introducir la diferenciación, sin embargo, el indicador pasa de ser una medida de adecuación fiscal a una de discrecionalidad.

<sup>44</sup>El ejemplo clásico a este respecto corresponde a los impuestos progresivos a las utilidades, vis a vis los impuestos proporcionales a las transacciones. Para un nivel bajo de ingresos, los segundos pueden generar una recaudación mayor a los primeros y, por lo tanto, un balance fiscal superior. Para niveles altos de ingresos, sin embargo, el aumento más que proporcional en la base y la tasa efectiva de los impuestos a las utilidades puede revertir esta relación, conduciendo a apreciaciones contradictorias sobre política fiscal.

$$(5) \quad EDP = (1/k)(\Delta G - cY_{-1}\Delta\tau)$$

Este indicador corresponde a los cambios en el leverage fiscal evaluado al nivel del PIB del período anterior, donde el multiplicador  $1/k$  incluye el efecto de filtraciones de gasto hacia importaciones. Este indicador fué aplicado por Hansen a 7 países desarrollados en lo que corresponde a la primera utilización de indicadores de política fiscal en comparaciones internacionales<sup>45</sup>. Este indicador es equivalente al **superavit poderado estandarizado** propuesto por Blinder y Solow<sup>46</sup>, con la diferencia de que éstos últimos excluyen el factor multiplicador por considerarlo excesivamente dependiente de parámetros macroeconómicos.

Por su parte, de Leeuw y Holloway (1983) y Biswas et.al.(1985), recogen los problemas derivados del uso del concepto de pleno empleo en la generación de indicadores de política fiscal, utilizando un ingreso de tendencia **media** como punto de referencia.

Los factores que fundamentaron estas propuestas son sintomáticos de las preocupaciones ascendientes en los 80. Así, de Leeuw y Holloway consideran que un **presupuesto cíclicamente ajustado** o de empleo constante permite medir más adecuadamente los efectos financieros de la política dado que dichos efectos dependen más directamente del stock de deuda pública que del balance fiscal en un período determinado. La mantención de déficits fiscales prolongados genera un volumen creciente de deuda pública que no sólo puede presionar excesivamente a los mercados financieros, desplazando a la inversión privada, sino que a su vez origina un flujo creciente de gastos futuros en intereses. Tales déficits serían sin embargo el resultado de una política fiscal definida para asegurar un equilibrio presupuestario al nivel de pleno empleo.

Por su parte, Biswas et.al., en su aplicación de indicadores de política fiscal al Reino Unido utilizan un PIB de tendencia no sólo como un punto de referencia ecléctico, sino también para aproximarse a un concepto más amplio de posición fiscal, definida como "el impacto de todos los cambios en los ingresos y gastos del gobierno, excepto aquellos que surgen directamente de fluctuaciones en la actividad agregada"<sup>47</sup>. En particular, el indicador elaborado por estos autores corresponde a:

$$(6) \quad PCA = (T - \sigma r T^t) - G$$

donde  $T^t$ : recaudación tributaria al nivel de PIB de tendencia;  $\sigma$ : brecha entre PIB efectivo y de tendencia, y  $r$  se entiende en el sentido más estrecho de un vector de elasticidades tributarias respecto del nivel de ingreso. En estas condiciones, el componente de política en el presupuesto se extiende para incorporar las variaciones de la recaudación tributaria que se derivan de cambios en la distribución del ingreso y en la composición de la base impositiva.

---

<sup>45</sup>Hansen (1969).

<sup>46</sup>Blinder y Solow (1973), pp.23-27.

<sup>47</sup>Biswas et.al.(1985), p.55.

La versión de más amplia aplicación actual de indicadores de discrecionalidad fiscal corresponde al indicador de presupuesto estructural, desarrollado por la OECD y cuyo cálculo para los países industrializados es incorporado regularmente en el OECD Economic Outlook desde mediados de los 80<sup>48</sup>. Este indicador deriva de la descomposición del balance presupuestario de acuerdo con la expresión:

$$(7) \quad \Delta B = \Delta B + (m^t - m^g)rY_{-1} + m(a-r)Y_{-1}$$

donde  $\Delta B$ : variaciones de política en el nivel de gastos e ingresos fiscales;  $a$  y  $r$ : tasas de crecimiento del producto potencial y efectivo, respectivamente, y  $m^t - m^g = m$ : tasas marginales de variación de los ingresos y gastos respecto del PIB. De esta manera, los cambios en el presupuesto estructural están compuestos de un componente de política ( $\Delta B$ ) y un componente de "arrastre fiscal"  $(m^t - m^g)rY_{-1}$ . Por su parte, el componente "automático" del presupuesto está dado por el último término del lado derecho de (7).

De este modo, en la práctica se puede estimar el componente discrecional del balance fiscal sustrayendo de la variación efectiva de B el componente automático antes mencionado, esto es:

$$(7') \quad \Delta PE = \Delta B - m(a-r)Y_{-1}$$

Este indicador presenta así tres características: (i) utiliza como punto de referencia para definir el componente cíclico del presupuesto un PIB de tendencia; (ii) desecha el uso de ponderaciones relacionadas con presiones de demanda, y (iii) se construye a partir de una cuidadosa evaluación de los parámetros que determinan la sensibilidad del presupuesto frente a cambios en el nivel de actividad económica, estimados sobre la base de simulaciones con el modelo INTERLINK<sup>49</sup>.

#### Indicadores de neutralidad

Los denominados indicadores de neutralidad fiscal utilizados en algunos países europeos y por organismos internacionales representan una aproximación distinta a la evaluación de la política fiscal. Dicho enfoque pone la atención en el impacto de los cambios en los agregados fiscales sobre la economía, más que en el carácter discrecional o exógeno de éstos.

El más antiguo de estos indicadores corresponde al **Efecto Cíclico del Presupuesto**, desarrollado originalmente por el Consejo Alemán de Expertos Económicos en la programación de la política fiscal en dicho país a contar de los

---

<sup>48</sup> La metodología para la elaboración de este indicador se encuentra resumida en Muller y Price (1984) y los resultados de su aplicación en países de la OECD en Price y Muller (1984). Al respecto véase también OECD Economic Outlook N° 31, julio 1982, pp. 40-43.

<sup>49</sup> Muller y Price (1984), p.42, Heller et. al. (1988), p.6.

60<sup>50</sup>. Este indicador resulta de la comparación del presupuesto efectivo con un balance presupuestario definido como neutro, donde éste último equivale a la versión actualizada del presupuesto vigente en un año de referencia, considerado como de "equilibrio" macroeconómico. En particular, el presupuesto neutro está dado por:

$$(8) \quad PN = g_0 Y^* - t_0 Y$$

donde  $g_0 = G_0/Y_0^*$ , y  $t_0 = T_0/Y_0$ , corresponden a los coeficientes del gasto público y la recaudación tributaria respecto del nivel de PIB potencial y el PIB efectivo, respectivamente, en el año base (0). En otras palabras, un presupuesto es considerado como neutro cuando el peso relativo de los gastos en el producto potencial y de los ingresos en el producto efectivo son iguales a los de un año de equilibrio macroeconómico. Mirado desde un punto de vista dinámico, esto significa que existe neutralidad fiscal, respecto de un período de referencia, cuando el gasto y los ingresos públicos crecen a la tasa del PIB potencial y del PIB efectivo, respectivamente.

Las desviaciones respecto de esta senda de neutralidad son definidas como el Efecto Cíclico del Presupuesto y se obtienen como:

$$(8') \quad ECP = -B - PN$$

donde  $B = T - G$ , corresponde al balance presupuestario efectivo. A su vez, se define como impulso fiscal las variaciones en el agregado anterior, esto es:

$$(8'') \quad IF = \Delta ECP = \Delta B - (g_0 \Delta Y^* - t_0 \Delta Y)$$

Este concepto de impulso fiscal ha sido adoptado, durante los 80 por el Fondo Monetario Internacional, el cual ha incluido su estimación para los principales países industrializados en el World Economic Outlook<sup>51</sup>.

Los indicadores de Efecto Cíclico del Presupuesto e Impulso Fiscal se derivan de un enfoque que toma en cuenta los efectos de la economía sobre el presupuesto a lo largo del ciclo. Si el balance presupuestario efectivo es más deficitario que el determinado por condiciones de neutralidad, la política fiscal se juzga como *expansiva*, independientemente de si las causas que originan dicha diferencia resultan de decisiones discrecionales de la autoridad o de la operación de factores exógenos al control de éstas. Así por ejemplo, el aumento más que proporcional de la recaudación tributaria derivado del crecimiento económico bajo sistemas tributarios progresivos es identificado como parte del impulso fiscal y no como un componente neutral del presupuesto. A su vez, el "arrastre fiscal", que en el Balance de Pleno Empleo se consideraba como parte del componente discrecional del presupuesto, aquí forma parte del componente neutral, al menos en la parte proporcional al nivel de ingreso.

---

<sup>50</sup>Una descripción detallada de este indicador y su utilización en la formulación de políticas puede encontrarse en Dernburg (1975), Biehl et.al.(1973) y Chand (1978).

<sup>51</sup>Para un análisis comparativo de este indicador, véase Heller et.al.(1986).

Estas particularidades se reflejan en el significado de los parámetros  $t_0$  y  $g_0$ . Dichos parámetros, a diferencia de los utilizados en la construcción de indicadores de discrecionalidad fiscal no pretenden reflejar elasticidades sino proporciones. Esta diferencia es particularmente relevante respecto del gasto. Mientras los indicadores de discrecionalidad consideraban como un componente de política fiscal cualquier variación del gasto no explicada por factores de operación automática, el indicador de impulso fiscal permite variaciones del gasto consistentes con la evolución del PIB potencial de la economía.

La existencia de un espacio para la expansión neutral del gasto público se encuentra también recogida en el concepto de **margen presupuestario estructural**, utilizado en la planificación de la política fiscal en Holanda durante los 70. Dicho margen se define como el aumento automático de los ingresos fiscales que resulta del crecimiento de tendencia en la economía, el cual queda disponible para incrementar gastos o reducir ingresos<sup>52</sup>. De modo consistente con este concepto, se define un indicador de impacto fiscal de características similares al aplicado en Alemania y por el FMI, y que corresponde a:

$$(9) \quad IF' = \frac{-B - [G_{-1} - T_{-1}(1-y)]}{G_{-1}}$$

Donde  $y$  representa la tasa efectiva de crecimiento del PIB en el período. A partir de aquí, puede derivarse un indicador equivalente al Efecto Cíclico del Presupuesto:

$$(9') \quad ECP' = IF'' - a$$

en que  $a$  corresponde a la tasa de crecimiento potencial o de tendencia.

El concepto de neutralidad implícito en el indicador anterior difiere, sin embargo, del que sirve de base para la determinación del Efecto Cíclico del Presupuesto. Bajo la expresión 9', el gasto público siempre puede expandirse al ritmo de crecimiento del PIB potencial, independientemente de su punto de partida; en otras palabras, la neutralidad se define respecto del período anterior y no respecto de un año base de "equilibrio". En estas circunstancias, si la economía se aparta permanentemente del pleno empleo, o se producen déficits crecientes, no existe nada en este indicador que permita guiar a las finanzas públicas de vuelta a una posición de equilibrio.

El concepto de "neutralidad" que sustenta a estos indicadores tiene un componente normativo que es especialmente notorio en el caso del Efecto Cíclico del Presupuesto. Este concepto se basa en el supuesto de que es posible definir un balance presupuestario que es consistente con una senda equilibrada de crecimiento económico. En el caso de los indicadores aplicados en Alemania, dicho balance corresponde al registrado efectivamente en un año juzgado como de relativo equilibrio macroeconómico. El concepto de neutralidad, entonces, se apoya en la

---

<sup>52</sup>Véase Lotz (1971), p-21 y Biehl et.al.(1973), p.228.

validez del período base utilizado en la construcción de los indicadores, de donde se puede derivar un indicador de adecuación fiscal con mayor contenido empírico que los utilizados en los primeros desarrollos del concepto<sup>53</sup>.

La validez del punto de referencia definido como de equilibrio es fácilmente cuestionable, especialmente en economías más inestables que la alemana. Este punto, sin embargo, no debería llevar a subestimar la capacidad de estos indicadores para evaluar impacto fiscal. En efecto, aún cuando la pérdida de actualidad de este punto de referencia requiera modificar el año base utilizado en los cálculos, el indicador de impacto fiscal sólo se verá afectado en ese año, sin alterar las señales correspondientes al resto del período.

#### Indicadores de sostenibilidad

Un último tipo de indicadores, de desarrollo más reciente, surge de la creciente preocupación por los componentes dinámicos de las finanzas públicas, más que en el resto de la economía. Tal preocupación tiene su origen en tres factores: (i) el peso creciente del servicio de la deuda en el presupuesto fiscal en gran parte de los países; (ii) la operación de presiones seculares sobre el gasto público, y (iii) la existencia de límites al crecimiento de la carga de la deuda pública, obligando a eventuales ajustes fiscales o monetarios.

El peso creciente de la deuda pública y su servicio se transformó durante los 80 en uno de los problemas más apremiantes para las economías desarrolladas. De acuerdo a cifras para el período 1972-1984, la deuda pública neta en los países industrializados se duplicó como porcentaje del PIB, en tanto que el pago de intereses pasó de un 5.4% de los gastos gubernamentales a comienzos del período a casi un 10% en 1984<sup>54</sup>. En los años posteriores ambos coeficientes han seguido aumentando y en países como Italia y Bélgica, el gasto neto en intereses supera en la actualidad el 20% del gasto público total<sup>55</sup>.

El crecimiento en el peso de la deuda pública en las economías desarrolladas es el reflejo de dos factores: la persistencia de déficits fiscales y el aumento de las tasas de interés. En tanto las proyecciones apuntaban a la mantención de una tendencia ascendente en el peso de la deuda como resultado de estos factores, el acortamiento de los plazos de maduración de dicha deuda redujeron las posibilidades de compensar estas presiones con mayor inflación<sup>56</sup>. Las limitaciones de la economía y el presupuesto para acomodar una deuda creciente sugerían que tarde o temprano, esta tendencia debía corregirse a través de una

---

<sup>53</sup>Este aspecto se encuentra resaltado en Chand (1978), donde al comparar los indicadores se concluye que si el nivel normativo del BPE no está restringido a cero, la norma de adecuación correspondería a los empleados para definir neutralidad en los indicadores aplicados en Alemania y Holanda.

<sup>54</sup>Chouraqui et.al.(1986).

<sup>55</sup>OECD (1992).

<sup>56</sup>Blanchard, Dornbush y Tobin (1986).

combinación de: (i) reducciones del gasto público; (ii) uso del impuesto inflación mediante la monetización de la deuda<sup>57</sup>, o (iii) aumento de los impuestos.

Los indicadores tradicionales de política fiscal, centrados en los balances fiscales de un año específico, no sólo son incapaces de recoger adecuadamente estas preocupaciones sino que aparecen en algunos casos ligados a las causas de la acumulación de deuda pública.

Blanchard, en su trabajo para la OECD proponen la elaboración de un indicador de política fiscal centrado en el problema de la sostenibilidad<sup>58</sup>. La sostenibilidad alude, en este caso, a la consistencia de la política fiscal vigente con la mantención de un cociente constante de deuda/PIB. Para esto no basta con considerar el actual componente de política fiscal en el balance fiscal sino además tres factores adicionales: (i) los compromisos futuros de gasto, expresados anualmente en el componente inercial del presupuesto; (ii) el efecto de los factores exógenos o transitorios sobre la acumulación de deuda pública, y (iii) los compromisos que surgen directamente del endeudamiento, en particular, los intereses sobre la deuda pública.

El indicador propuesto por Blanchard se define como la diferencia entre la carga tributaria vigente ( $t$ ) y la necesaria para llevar la relación deuda/PIB a un nivel constante dentro de un plazo predefinido ( $t^*$ ). Así, para un horizonte continuo:

$$t^* = (i-a) \left[ \int_0^s g \exp(i-a)s \, ds + D_0/Y_0 \right]$$

Donde  $i$ : tasa de interés real;  $g = (G-iD)/Y$ : gasto público corriente no financiero;  $s$ : unidad de tiempo, y  $D$ : stock de deuda pública. Esta expresión indica que la carga tributaria sostenible puede definirse como la anualidad correspondiente al valor presente de los futuros gastos no financieros más los gastos por concepto de intereses sobre la deuda pública.

Para construir el indicador propuesto son necesarios tres pasos:

- a) Definir el horizonte de evaluación, correspondiente al plazo en que se quiere estabilizar la relación deuda /PIB ( $s$ ).
- b) Proyectar los parámetros macroeconómicos exógenos para el sector público, en particular tasas de interés y crecimiento, para el período definido en a).
- c) Proyectar los gastos financieros y no financieros del sector público en el mismo período, incluyendo eventualmente compromisos de gasto futuro por sobre los gastos vigentes en la actualidad.

Con los tres pasos anteriores y una medición en tiempo discreto, el indicador de sostenibilidad fiscal puede definirse como:

---

<sup>57</sup>Sargent y Wallace (1981).

<sup>58</sup>Blanchard (1990); Blanchard et.al.(1990).

$$(10) \quad t_s^* - t = \frac{\Sigma g}{s} + (i-a)(D_0/Y_0) - t$$

El que para el caso extremo de un período se reduce a:

$$(10') \quad t^* - t = (g-t) + (i-a)(D_0/Y_0)$$

De este modo, una política fiscal expansiva en la actualidad, compromisos futuros para incrementar el gasto, un menor ritmo de crecimiento o un mayor stock inicial de deuda, requieren de un mayor  $t^*$ , elevando el valor del indicador (10).

Blanchard et.al. calculan el valor de este indicador para los países de la OECD en tres horizontes temporales alternativos. En un horizonte de 1 año, el indicador se asemeja a un indicador convencional de impacto fiscal; en un horizonte de mediano plazo (5 años), el indicador permite recoger los factores cíclicos que operan sobre el presupuesto y aprovechar proyecciones fiscales relativamente confiables; en un horizonte de largo plazo (40 años) el indicador abstrae completamente de los ciclos y considera en cambio tendencias de largo plazo que afectan al gasto público, como el efecto del envejecimiento de la población sobre los gastos de la seguridad social.

### 3.- ASPECTOS RELEVANTES EN LA CONSTRUCCION DE INDICADORES DE POLITICA FISCAL

#### Ajustes metodológicos

##### a) Inflación y tasas de interés

Los primeros indicadores de política fiscal surgieron en un período de baja inflación en que las economías no requerían de mecanismos especiales de indexación o reajuste. Por tal razón estos indicadores se construyeron sobre la base de cuentas a precios corrientes, prestando escasa atención a los efectos de la inflación sobre el presupuesto. Esta metodología implicaba, sin embargo, clasificar a la inflación como parte del componente automático del presupuesto y a los rezagos en el ajuste de los gastos como política discrecional.

La inflación tiene consecuencias fiscales diversas y complejas sobre las finanzas públicas:

**Ingresos tributarios.** En el caso general de impuestos proporcionales, se supone que la recaudación tributaria se incrementa proporcionalmente a la variación de los precios asociados a las bases impositivas. Existen, sin embargo, dos excepciones a esta regla. La primera corresponde al caso de sistemas tributarios progresivos en que los límites de los tramos que sirven para definir tasas marginales están fijados en términos nominales. En este caso, el efecto de la inflación sobre la recaudación es más que proporcional, constituyendo una segunda fuente de arrastre fiscal<sup>59</sup>. Un

<sup>59</sup> Este efecto se encuentra claramente explicado en Blinder y Solow (1973), pp.19-20.

segundo caso corresponde al llamado efecto Tanzi-Olivera cuando existen rezagos en el pago de los impuestos. En este caso, si los débitos tributarios no se encuentran apropiadamente indexados, un aumento de la inflación se traduce en una caída de la recaudación tributaria real<sup>60</sup>.

**Gastos.** Los presupuestos se elaboran a precios corrientes, por lo que la inflación tiene efectos variados sobre los diversos componentes del gasto público. Algunas partidas pueden estar sujetas a ajustes más o menos inmediatos frente a variaciones en los precios, como ocurre con los gastos en moneda extranjera bajo un sistema de crawling peg. Otras pueden experimentar reajustes periódicos, como las remuneraciones y los gastos previsionales, estando expuestas a pérdidas reales derivadas de la relación entre la inflación, la magnitud de los reajustes y la frecuencia de éstos. Un tercer grupo puede no contar con ningún mecanismo institucionalizado de ajuste, dependiendo, su valor real del criterio discrecional de las autoridades.

**Deuda pública, impuesto inflación y señoreaje.** La inflación afecta el valor real de los activos y pasivos del sector público. Estos últimos son a la vez parte de la riqueza neta del sector privado, determinando flujos de gasto y los precios relativos de distintos activos financieros. Cuando la deuda pública es emitida a tasas de interés nominales, un aumento de la inflación por sobre la implícita en dichas tasas genera una pérdida de capital para los tenedores de dicha deuda y una ganancia para el sector público. Estas pérdidas y ganancias, sin embargo, se aplican sobre la totalidad de la deuda, y no sólo sobre la parte que correspondía ser servida en el período. Este "impuesto" implícito tiene, sin embargo, dos particularidades: (i) es transitorio, y se extiende sólo hasta el vencimiento de la antigua deuda y la emisión de nuevos títulos, y (ii) depende de las expectativas de inflación de los agentes financieros; si estos anticipan perfectamente el aumento de la inflación, requerirán una tasa de interés ex-ante superior.

Como puede apreciarse, el efecto de la inflación sobre el presupuesto no es evidente, especialmente cuando ésta es altamente variable, como en muchos países en desarrollo. En algunos casos la inflación aumenta los ingresos tributarios reales, en otros los deteriora o los compensa con ajustes en los gastos. La incidencia de estos efectos es altamente endógena y está asociada a arreglos institucionales que varían de país a país y a lo largo del tiempo<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Este fenómeno es sin duda familiar para muchos países en desarrollo. Las estimaciones de Tanzi para la Argentina mostraron, por ejemplo, que con un rezago aproximado de 6 meses en la recaudación tributaria, el aumento de la inflación anual de 1.5% a 9.4% entre 1974 y 1975 explica la mayor parte de la reducción en los ingresos fiscales en ese período (Tanzi, 1977).

<sup>61</sup> Easterly y Schmidt-Hebbel (1992), pp.17-23.

Los problemas que genera la inflación en la construcción de indicadores son especialmente significativos, porque se requiere clasificar su efecto entre los componentes de política o el componente exógeno o neutral. Bajo determinadas condiciones puede existir además un alto grado de endogeneidad entre la política fiscal y la inflación que respecto de la actividad económica. Estos problemas son particularmente graves en el caso de indicadores que requieren construir escenarios macroeconómicos contrafactuales, como en el caso del Balance de Pleno Empleo.

La mayoría de los desarrollos iniciales en este campo consideraron a la inflación como un fenómeno exógeno a la política fiscal y la incluyeron entre los componentes automáticos del presupuesto. Es así como Gramlich y Hansen calcularon indicadores de discrecionalidad fiscal en que los ingresos y gastos asociados al nivel de actividad de referencia se ajustan para incorporar el efecto de la inflación. Dicho ajuste implica interpretar todos los cambios reales de ingresos y gastos derivados de variaciones de la inflación como discrecionales. Blinder y Solow argumentaron que esta metodología estaba ligada a una visión dicotómica de la oferta agregada, en que no existen presiones de demanda sobre los precios sino hasta alcanzar el pleno empleo. Si dichas presiones existen, una política fiscal guiada por estos indicadores se transformaría en homogénea de grado uno respecto de los precios y mantendría sus sesgo expansivo independientemente de la tasa de inflación<sup>62</sup>.

Ante la evidencia de la interrelación entre inflación y presupuesto, otros autores propusieron soluciones de compromiso, basadas en variaciones de precios de tendencia o de equilibrio que jugaran un rol similar al crecimiento de tendencia o pleno empleo en la operación de los indicadores<sup>63</sup>. Mientras Okun y Teeters sugirieron aplicar una tasa de inflación de "equilibrio" al valor del año anterior del presupuesto de pleno empleo, para Blinder y Solow la solución era incorporar una función de oferta keynesiana en la estimación del componente automático.

Eventualmente, gran parte de los problemas introducidos por la inflación en estos primeros esfuerzos de construcción de indicadores fueron resueltos por los hechos. El reconocimiento de la inflación como un problema real y su incorporación en el proceso de elaboración de los presupuestos terminó por eliminar las ambigüedades en la interpretación del efecto de variaciones en los precios sobre el valor real del gasto público. En la actualidad puede suponerse que gran parte de los efectos reales sobre el presupuesto causados por variaciones en la inflación obedecen a decisiones de política de la autoridad<sup>64</sup>.

Queda pendiente, sin embargo, resolver el caso de los efectos financieros de la inflación. Como se señaló previamente, las variaciones no anticipadas de

---

<sup>62</sup>Blinder y Solow (1973), pp.27-30.

<sup>63</sup>Okun y Teeters (1970), pp.90-96; Blinder y Solow (1973), pp.30'32.

<sup>64</sup>Dicha interpretación es igualmente válida para la fijación de límites de caja a los gastos públicos. Dichos límites han sido planteados explícitamente como un mecanismos de estabilización de la inflación a través del presupuesto.

ésta afectan el valor real de la deuda estatal mantenida por el público. Esto tiene dos efectos. El primero es un efecto de flujo: aumentos en la inflación reducen las tasas de interés ex-post en el equivalente al diferencial respecto de la inflación anticipada, llegando eventualmente a producir tasas de interés negativas. El segundo es un efecto de stock: la caída en el valor de la deuda genera una transferencia de capital desde el sector privado al sector público. Este efecto es equivalente a aplicar un impuesto proporcional sobre el stock de deuda para amortizar dicha deuda<sup>65</sup>.

Algunos autores han propuesto, por lo tanto, ajustar el déficit fiscal por este efecto, considerando la reducción en el valor real de la deuda pública como un impuesto más<sup>66</sup>. Consecuentemente, un ajuste similar se ha propuesto para los indicadores de política fiscal, no sin ciertas prevenciones<sup>67</sup>. Estas últimas surgen de la magnitud relativa del ajuste por inflación en relación a las medidas de impulso fiscal sin ajuste. Así por ejemplo en las estimaciones de Miller para el Reino Unido, el signo del balance estructural cambia en prácticamente todos los años en que se realiza este ajuste. Dado que dicho cambio está correlacionado con la generación de tasas de interés negativas en períodos de alta inflación, Miller concluye que dichas tasas deben haber sido percibidas por el público como transitorias<sup>68</sup>, proponiéndose como alternativa un balance estructural ajustado por el "verdadero costo" del servicio de la deuda. Dicho costo se estima multiplicando la tasa de interés de largo plazo por el stock de deuda. Un ajuste similar es propuesto por Heller et.al. respecto del indicador de impulso fiscal del FMI<sup>69</sup>.

#### b) Agregados fiscales relevantes

Como ya se ha visto en este trabajo, existen agregados fiscales alternativos con distinto significado, definidos básicamente por dónde se ubica la línea que separa las causas del déficit de sus fuentes de financiamiento. En la construcción de los primeros indicadores sobre política fiscal, este problema se reducía a definir los agregados relevantes en función de su impacto sobre la demanda agregada, aplicando ponderaciones para incorporar las diferencias de impacto entre distintos componentes del presupuesto.

En la definición tradicional del déficit fiscal se considera sobre la línea un conjunto de transacciones de carácter financiero cuya relevancia es dudosa al momento de evaluar impulso o discrecionalidad fiscal. Tal es el caso de las concesiones y recuperaciones de préstamos y las ventas de activos. Estas partidas tienen la particularidad de afectar las necesidades de financiamiento del sector

---

<sup>65</sup>Véase al respecto Tanzi et.al.(1988).

<sup>66</sup>Miller (1982); Eisner (1986); Eisner y Pieper (1984).

<sup>67</sup>Tal es el caso de los indicadores de impulso fiscal de la OECD y del FMI. Véase Muller y Price (1984), anexo 3, y Heller et.al.(1986), capítulo V.

<sup>68</sup>Miller (1985), p.48.

<sup>69</sup>Heller et.al.(1986), p.20.

público, sin modificar necesariamente el valor patrimonial neto; su contraparte es un efecto de cartera antes que de ingreso sobre el sector privado<sup>70</sup>. La elección de un concepto convencional de necesidades de financiamiento o patrimonio neto en la medición del balance fiscal efectivo es igualmente relevante en el diseño de un indicador de política fiscal<sup>71</sup>.

### c) Temporalidad y bases de valoración

Los indicadores de política fiscal, siendo medidas derivadas de los agregados presupuestarios, comparten con éstos características comunes de temporalidad y base de valoración. Es importante tener en cuenta dichas características al momento de calcular y utilizar los indicadores.

En general las cuentas fiscales están valorizadas sobre la base de caja, registrándose las operaciones sólo en el momento en que el gobierno percibe los ingresos o desembolsa los recursos de gasto. Sin embargo, puede argumentarse que los efectos de dichas operaciones sobre la demanda están ligados al momento en que se establecen las obligaciones tributarias del público o los compromisos de gastos del gobierno. Estos últimos se reflejan más fielmente en una contabilidad sobre base devengada<sup>72</sup>. Si se producen diferencias sustanciales y variables entre las cuentas en base efectiva y devengada, un indicador basado en la primera puede entregar señales erradas y afectar la formulación de la política fiscal. Este problema, sin embargo, es poco frecuente.

Asimismo, existen variaciones en gastos e ingresos fiscales que resultan de decisiones adoptadas en el curso del año. En tales casos, un indicador de política fiscal --al igual que el déficit fiscal convencional-- recogerá sólo la parte del efecto de dichas decisiones correspondiente a la fracción del año en que ellas han estado en operación. Una forma de enfrentar este problema con los indicadores de política fiscal convencionales es mediante la generación de información complementaria a los indicadores mismos<sup>73</sup>. Alternativamente, indicadores con una orientación más prospectiva, como los indicadores de sostenibilidad fiscal, se encuentran más preparados para incorporar plenamente este factor.

---

<sup>70</sup>Sobre este punto, véase Marfán (1986) y su aplicación al análisis del impacto fiscal de las privatizaciones en Mansoor (1988) y Marcel (1989). Este tema se discute nuevamente en este trabajo en relación a la estimación de indicadores de política fiscal para Chile.

<sup>71</sup>El caso menos ambiguo se produce aquí en el caso de un indicador de sostenibilidad fiscal como el propuesto en Blanchard et.al. (1990). Evidentemente, dicho concepto no puede ser neutral respecto de la opción de tomar en cuenta variaciones patrimoniales que pueden ser contablemente compensadas por operaciones pseudo-financieras sobre la línea, como la venta de activos.

<sup>72</sup>Heller et.al. (1986), cap.VI.

<sup>73</sup>Okun y Teeters (1970), pp.88-90.

Similar es el caso de medidas que tienen un impacto no lineal sobre el presupuesto. Así por ejemplo, una reducción del IVA genera inicialmente una caída más que proporcional en la recaudación mientras aún se mantengan créditos correspondientes a la tasa tributaria preexistente; una vez que éstos créditos son absorbidos por el sistema, la recaudación neta tiende a aumentar, hasta alcanzar su nivel de régimen<sup>74</sup>. Dicha transición puede extenderse por un período considerable de tiempo, en cuyo caso los indicadores de política fiscal mostrarían una posición fiscal más expansiva que la que corresponde a la estructura del sistema tributario tras esta medida.

### Indicadores y política fiscal

Los indicadores de política fiscal han tenido, desde su origen, una estrecha vinculación con los problemas prioritarios de la gestión macroeconómica. Su objetivo principal ha sido responder a preguntas sobre la dirección y la adecuación de la política fiscal a las metas macroeconómicas fundamentales. Pero el marco en que los indicadores han intentado proveer respuestas a estas preguntas no es ni el del detalle la formulación y planificación presupuestaria y de la política económica ni el del examen riguroso del conjunto de interrelaciones entre las finanzas públicas y la economía, sino en el ámbito más amplio de la discusión pública de las grandes orientaciones de la política fiscal.

En efecto, es difícil pensar que procesos tan complejos y detallados como la formulación de la política fiscal y la elaboración de los presupuestos pudiera guiarse por indicadores tan gruesos y estimativos como los aquí presentados. Del mismo modo, es evidente que dichos indicadores se basan en un análisis unidimensional de la política fiscal, cual es su interrelación con los niveles de actividad y, eventualmente, la inflación. Esto desde ya representa una importante limitación analítica.

Estas limitaciones han sido reconocidas claramente en la literatura sobre la materia, dejando igualmente claro el objetivo principal en la elaboración de indicadores. En palabras de Blinder y Solow:

"(...) las realidades políticas del día parecen obligar a llegar a un acuerdo sobre un índice específico que mida globalmente el efecto expansivo o contractivo de cualquier proposición de impuestos o programa de gastos. Si los economistas no producen uno, el público o el Congreso probablemente inventarán el suyo, y la elección es improbable que sea la mejor. En lugar entonces de tratar de disuadir al hombre común de buscar tal número, los economistas harían mejor en tratar de orientarlo a un concepto 'sensible' del déficit gubernamental"<sup>75</sup>.

Un enfoque similar es el adoptado por Okun y Teeters respecto del balance de pleno empleo:

---

<sup>74</sup>En relación a la dinámica del sistema de IVA, véase Marcel (1984).

<sup>75</sup>Blinder y Solow (1973), p.12.

"Este ofrece una descripción simple y uniparamétrica de los efectos macroeconómicos del presupuesto para presidentes, legisladores, periodistas y ciudadanos conscientes. En particular, le ofrece a éstos una alternativa claramente superior al superavit efectivo"<sup>76</sup>.

Como lo ilustran estas citas, el punto de referencia de los indicadores de política fiscal es siempre el déficit convencional y su construcción está motivada por el deseo de mejorar la información contenida en este indicador.

La amplitud del objetivo de los indicadores no debe llevar, sin embargo, a subestimar su vinculación a los grandes temas y opciones de la política fiscal. El examen de la experiencia concreta en la elaboración y aplicación de estos indicadores sugiere que ésta es una relación bi-direccional. Por un lado, en casos como los de Estados Unidos en los 60 y Holanda en los 70, estos indicadores han servido para perfilar orientaciones específicas para la política fiscal. En otros casos, estos han permitido tranquilizar al público sobre la extensión y profundidad de los desequilibrios fiscales o para transmitir un mensaje de prudencia financiera.

Por otra parte, la emergencia de nuevas coyunturas y prioridades en el manejo de las finanzas públicas ha ido afectando el desarrollo de estos indicadores. La dominación del keynesianismo y las políticas de demanda requirió en los 60 de indicadores de adecuación fiscal, donde el pleno empleo --objetivo prioritario de política-- era considerado el punto de referencia central. La emergencia de políticas de "fine tuning" a comienzos de los 70 demandaron indicadores de discrecionalidad fiscal para identificar la dirección efectiva en que se orientaban el conjunto de decisiones de la autoridad. Las crisis financieras de la década siguiente, los requerimientos del ajuste fiscal y la necesidad de coordinación económica motivaron la búsqueda de indicadores de neutralidad. En años recientes, la pérdida de confianza en el activismo fiscal y el efecto de la acumulación de desequilibrios anteriores ha transformado a las finanzas públicas en un objeto de análisis en sí, otorgando prioridad a los problemas de la sostenibilidad.

De esta trayectoria puede concluirse que los indicadores de política fiscal no son, ni pretenden ser, otra cosa que construcciones prácticas, con un fuerte asentamiento en los problemas concretos de la formulación y ejecución de la política fiscal. Por tales razones, estos indicadores no forman parte del patrimonio de ninguna escuela particular de pensamiento económico, habiendo tenido promotores muy variados, desde los keynesianos nórdicos de los 60 hasta organismos tan libres de sospecha como el Fondo Monetario Internacional. La evidencia de que los problemas centrales de las finanzas públicas seguirán preocupando a los economistas y a los políticos durante los próximos años sugiere que no existe razón para pensar que la interrelación entre los indicadores fiscales y los problemas centrales de la política económica vaya a alterarse en el futuro.

---

<sup>76</sup>Okun y Teeters (1970), p.83.

### Dependencia de modelos

Algunos autores han sostenido que los indicadores de política fiscal constituyen una representación demasiado cruda de la relación entre la actividad económica y la política fiscal como para informar adecuadamente el debate macroeconómico.

Buiter, en una de las críticas más articuladas al respecto señala que para medir apropiadamente el impacto de la posición fiscal sobre la demanda se requiere: (i) un modelo que represente el funcionamiento de la economía, y (ii) una norma de referencia para la economía. Dado que no existiría ningún modelo que permita establecer una relación directa entre alguna de las medidas alternativas del déficit fiscal y la demanda agregada, Buiter concluye que la única forma razonable de evaluar el impacto de la política fiscal es mediante la comparación de dos simulaciones modeladas, con vectores diferentes para distintas especificaciones de parámetros fiscales. Acto seguido, desarrolla dos medidas que reunirían estos requisitos: (i) una solución para el impacto de la política fiscal en un modelo altamente simplificado, con expectativas estáticas, una economía keynesiana cerrada y política monetaria acomodaticia, de donde se derivan ponderaciones para los componentes del balance fiscal que se aplican sobre el PIB efectivo, y (ii) un indicador prospectivo, derivado del concepto de patrimonio neto, que toma en cuenta los efectos dinámicos de la política fiscal<sup>77</sup>.

Ni siquiera los más ardientes promotores del uso de indicadores de política fiscal podrían disputar las afirmaciones de Buiter en cuanto la superioridad analítica de los modelos formales para evaluar los efectos de la política fiscal y a la necesidad de un marco conceptual y empírico para interpretar los cambios en la dirección de ésta. Es así como respecto del indicador de impulso fiscal aplicado por el FMI se ha señalado:

"El cálculo del impulso fiscal se entiende básicamente como un **primer paso** en el análisis de la política fiscal. No es un indicador del impacto pleno de la política fiscal en el corto o mediano plazo, ni mide la contribución del sector gobierno al crecimiento del PIB. En el mejor de los casos, proporciona una medida de la magnitud del estímulo inicial a la demanda agregada que surge de los efectos netos de la política fiscal en un período dado."<sup>78</sup>

Una advertencia similar ha sido formulada respecto de los indicadores de la OECD: "(...) un movimiento hacia el superávit indica restricción fiscal (...) pero no deflación. Si éste es deflacionario o no depende de qué está pasando con el gasto privado. Reducciones en el presupuesto ex ante pueden estar 'haciendo espacio' para el gasto privado"<sup>79</sup>. De lo anterior se desprende que existe un importante trade-off entre el grado de profundidad en la especificación del impacto de la política fiscal sobre la demanda agregada o la actividad económica en la construcción de indicadores y la confiabilidad de las interpretaciones que surgen de éstos. Mientras mayor sea la dependencia de los indicadores de parámetros

---

<sup>77</sup>Buiter (1985), pp.54-60.

<sup>78</sup>Heller et.al.(1986), p.4, énfasis en el original.

<sup>79</sup>OECD (1982), p. 42

derivados de relaciones económicas, más dependientes serán las señales de dichos indicadores de la validez y estabilidad de dichos modelos, así como de las condiciones macroeconómicas imperantes. Así, para citar un caso próximo a la experiencia reciente de los países latinoamericanos, es muy distinta la relación entre política fiscal y actividad económica en un contexto de restricción externa que en uno de insuficiencia de demanda.

Un problema similar se produce al intentar incorporar nuevas partidas fiscales en la medición del balance presupuestario neto. Este es, por ejemplo el caso del indicador propuesto por Chand (1978) para países en desarrollo. Dicho indicador se basa en el concepto de balance de liquidez, en lugar del balance financiero tradicional, con lo que la colocación de bonos públicos en el sector privado no financiero es considerado equivalente a la recaudación tributaria desde el punto de su efecto sobre el gasto privado. En este caso a las complejidades del indicador se agrega la dependencia de un nuevo conjunto de parámetros estructurales para reflejar elasticidades del gasto privado.

De esta manera, como regla general parece más apropiado optar por indicadores que minimicen su dependencia de parámetros externos, aún cuando esto involucre limitar el significado de los indicadores resultantes. Este es de hecho el fundamento de fondo para el progresivo abandono de indicadores que requieren intensivamente de ponderaciones.

El costo de simplificar los indicadores es, sin embargo, relativamente reducido. Desde el punto de vista conceptual prácticamente todas las vinculaciones significativas entre la política fiscal y los demás agregados macroeconómicos relevantes se basan en el impacto de la primera sobre la demanda, por lo que el esfuerzo analítico es posterior y complementario a la identificación de dicho impacto. Esto es especialmente así en economías en que la importancia relativa del endeudamiento del gobierno con el público es reducida y donde, por lo tanto, los efectos de portafolio de la política fiscal son menores. En estas circunstancias, un indicador de mayor simplicidad, que represente el efecto inicial de la política fiscal sobre la demanda no sólo retiene gran parte de su utilidad práctica y evita los problemas de dependencia comentados anteriormente, sino que puede prestarse para una aplicación más diversificada.

Desde el punto de vista práctico se ha demostrado que el uso de ponderaciones en la construcción de indicadores no involucra demasiadas diferencias respecto de indicadores no ponderados cuando lo que interesa son las variaciones en la posición fiscal, más que su nivel o "adecuación" estática<sup>80</sup>. La razón es que tales ponderaciones, independientemente del grado de sofisticación del modelo del cual sean extraídas sólo establecen una diferencia significativa en las variaciones del indicador si el peso relativo de los componentes del presupuesto está sujeta a grandes fluctuaciones. Incluso el indicador "prospectivo" construido por Buitier en un marco conceptual muy diferente del tradicional muestra, una correlación de 0.88 con el indicador de impulso fiscal del FMI<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup>Véase, por ejemplo, Gramlich (1968), pp.123-124.

<sup>81</sup>Buitier (1985), p.57 y cuadro 6.

### Criterios de selección de indicadores

La elección entre indicadores alternativos de política fiscal es una materia que, más allá de ciertas consideraciones generales, debe resolverse en función del tipo de preguntas que se quiere responder y el marco en el cual se quiere utilizar los indicadores.

Estos criterios están en correspondencia con lo que se definió como objetivos de los indicadores de política fiscal. Como hemos visto, dichos objetivos definen al menos cuatro grandes categorías de indicadores.

En relación a los indicadores de adecuación fiscal, es evidente que el objetivo que éstos persiguieron, en cuanto a mostrar la consistencia de la política fiscal con ciertos patrones o metas macro, no puede lograrse sobre la base de construcciones tan simplistas como un indicador uniparamétrico. Este objetivo fué tempranamente disputado por los economistas, aún dentro del marco de los modelos keynesianos más simples. En un mundo de relaciones complejas, en que el comportamiento de los agentes económicos está sujeto a un alto grado de endogeneidad, donde la apertura de las economías empuja a una creciente interrelación y los factores financieros e intertemporales reclaman atención, los indicadores de adecuación fiscal aparecen como construcciones excesivamente ingenuas e irrelevantes para el análisis de los problemas macroeconómicos prioritarios. En este caso, es evidente que el uso de modelos de simulación proveen una respuesta más adecuada a este tipo de interrogantes.

Por su parte, los indicadores de discrecionalidad enfrentan limitaciones ligadas a la raíz misma de su formulación. En efecto, estos indicadores miden la discrecionalidad a partir de la definición y medición de determinantes exógenos de los movimientos en los agregados fiscales. Este concepto de exogeneidad, sin embargo, tiene dos limitaciones fundamentales. Por un lado, éste se define, en la mayoría de los casos, exclusivamente por el efecto sobre la recaudación tributaria de las fluctuaciones en los niveles de actividad. No obstante, es evidente que existen muchos otros determinantes exógenos del presupuesto. Para el corto plazo al menos puede mencionarse a la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés. Algunos de estos componentes pueden tener un impacto tanto o más poderoso sobre la recaudación que la actividad económica. Así por ejemplo, cuando la relación deuda/PIB se aproxima al 100%, como en algunas economías europeas o latinoamericanas, un aumento de un punto en las tasas de interés cuando la deuda se ha emitido a un plazo de 10 años tiene un efecto sobre el balance fiscal que es equivalente a la mitad de la reducción de un punto en la tasa de crecimiento, para una carga tributaria del 20%. En estos casos, ¿es posible interpretar un mayor gasto en intereses derivado de un aumento en las tasas de interés internacionales como una medida discrecional?. La respuesta parece ser claramente negativa.

Por otra parte, el concepto de exogeneidad es incluso discutible dentro del marco restringido en que ha sido aplicado en la elaboración de indicadores. Ello supone definir un patrón de comparación que no se vé afectado por la política fiscal. Como hemos visto, este es un supuesto especialmente débil al momento de enfrentar los problemas introducidos por la inflación en la construcción de indicadores, pero incluso la exogeneidad del PIB de tendencia o potencial es cuestionable. Así por ejemplo, en un caso convencional de "crowding-out" la

política fiscal puede afectar el crecimiento de la capacidad instalada y con ello el PIB potencial. Mas profundos son los planteamientos que a este respecto pueden hacerse desde la teoría de la oferta.

De esta manera, la medición de la discrecionalidad fiscal parece tener sólo validez en el marco más amplio del conjunto de las influencias macroeconómicas sobre las finanzas públicas<sup>82</sup>. Aún en este caso, sin embargo, la información aportada por este indicador es limitada: ella sólo revela los cambios en los agregados fiscales derivados de decisiones de política dentro del espacio de libertad de un conjunto de restricciones externas.

Lo anterior deja como alternativas de mayor validez para su aplicación actual a los indicadores de neutralidad. Para estos indicadores los problemas de exogeneidad o endogeneidad son menos relevantes, en tanto que los parámetros utilizados en su construcción no dependen de modelos económicos particulares. Similar es el caso de los indicadores de sostenibilidad, con la diferencia de que las proyecciones requeridas para una aplicación como la de Blanchard et.al. para plazos superiores a un año pueden asumir un carácter altamente tentativo.

Un criterio para elegir entre estos indicadores está dado por la importancia relativa de la dinámica intertemporal en las finanzas públicas. En una economía con un bajo coeficiente deuda/PIB y pocos efectos de arrastre sobre el presupuesto, ambos tipos de indicadores deberían arrojar resultados similares. Este es, sin embargo, un caso excepcional. Más común es que los problemas más apremiantes de la política fiscal surjan de los compromisos y obligaciones generadas previamente. En estos casos es probable que los incentivos para proveer soluciones oportunas a dichos problemas sean débiles por lo que es evidente que un indicador de sostenibilidad no sólo ofrecerá ventajas respecto de uno de neutralidad, sino que permite además resumir en un parámetro específico gran parte de la información que alternativamente podrían proveer técnicas alternativas, como los presupuestos multianuales.

#### Indicadores de política fiscal en países en desarrollo

Gran parte de los avances en la medición y análisis de la política fiscal se han producido en los países industrializados. Igual cosa ha ocurrido con la aplicación de técnicas concretas como las revisadas en este trabajo.

En los países en desarrollo, la relación entre el presupuesto y la economía no es menos importante. Sin embargo, ésta a menudo asume características especiales derivadas de la estructura de la economía y las finanzas públicas. Entre los problemas fiscales más comunes en los países en desarrollo se cuentan los siguientes:

- La base tributaria doméstica tiende a ser estrecha, por lo que está sujeta a mayor inestabilidad. La base de los impuestos a los ingresos y a

---

<sup>82</sup>Indicadores de este tipo han sido construídos para diversos países de América Latina en el marco metodológico del trabajo de Marshall y Schmidt-Hebbel (1988).

las transacciones es reducida por exenciones y tratamientos especiales y por la evasión. La recaudación tributaria no es sólo sensible a la inestabilidad de la actividad económica --generalmente mayor que en los países industrializados-- sino que a la evolución de algunos sectores específicos<sup>83</sup>.

- En algunos países, las finanzas públicas son especialmente vulnerables a shocks provenientes del sector externo. Esto se debe a la mayor importancia relativa de los impuestos al comercio exterior y de los ingresos provenientes de empresas públicas exportadoras de materias primas (petróleo, cobre, etc.). A esto se ha agregado en los últimos años la sensibilidad a la evolución de las tasas de interés internacionales, tras el fuerte crecimiento de la deuda pública externa durante los 70.

- La inflación es un fenómeno particularmente frecuente en los países en desarrollo. En 1992 la inflación promedio de las economías en desarrollo se proximo al 40% anual, cifra diez veces superior a la inflación media de los países industrializados. Salvo en los países con una tradición inflacionaria previa (donde el sector público puede haber desarrollado mecanismos de protección frente a la inflación), el nivel e inestabilidad de los precios afecta al valor real de los ingresos, gastos, activos y pasivos estatales.

- A nivel de gastos corrientes en los países en desarrollo los gastos operacionales directos, especialmente en remuneraciones, tienen una significación mayor que las transferencias al sector privado productivo. Por esta razón los problemas vinculados a las remuneraciones y el empleo público son más frecuentes que los de sectores productivos subvencionados.

- En muchos países gran parte de las operaciones financieras del sector público tienen un carácter parafiscal y no quedan registradas en la contabilidad gubernamental. Este es típicamente el caso de agencias de fomento productivo, bancos estatales de desarrollo, empresas públicas, gobiernos subnacionales y de operaciones cuasifiscales realizadas por los bancos centrales. En estas circunstancias, los agregados fiscales disponibles, habitualmente restringidos al gobierno central, entregan una visión parcial de la posición financiera del sector público<sup>84</sup>.

- En los países con un menor desarrollo del mercado de capitales, las fuentes de financiamiento del sector público se encuentran menos diversificadas. En particular, son pocos los casos en que existe un mercado por deuda pública doméstica, por lo que los déficits fiscales tienen una vinculación mucho más directa con la política monetaria y los flujos de capitales externos.

---

<sup>83</sup>Banco Mundial (1988).

<sup>84</sup>Para un análisis de los déficits cuasifiscales del Banco Central y los métodos de consolidación con el gobierno central véase Robinson y Stella (1988), Blejer y Cheasty (1991).

De aquí pueden desprenderse algunas conclusiones relevantes para el análisis de la interrelación entre la economía y las finanzas públicas y la relevancia de la construcción de indicadores de política fiscal.

En primer lugar, la importancia del componente exógeno y particularmente de la evolución del sector externo en el presupuesto puede, contrariando a los modelos fiscales más convencionales, imprimirle un sesgo procíclico antes que contracíclico a las finanzas públicas. Mientras en los períodos de bonanza las presiones para expandir el gasto son especialmente fuertes, en los períodos de contracción los shocks exógenos sobre los ingresos fiscales pueden combinarse con serias restricciones financieras, obligando a un ajuste fiscal particularmente duro. Si, además, el control de las autoridades sobre el sector paraestatal es más limitado, el peso de este ajuste puede recaer desproporcionadamente sobre el gobierno central.

El anterior es típicamente el caso de los ajustes fiscales que en América Latina siguieron a la crisis de la deuda. Durante este período, el sector externo impuso una restricción dominante sobre la economía, transformando al sector público en un sector residual. Los ajustes fiscales consiguientes, estando guiados por metas esencialmente financieras, muchas veces debieron extremarse para absorber los efectos de nuevos shocks exógenos o cambios estructurales en el aparato del Estado. En este sentido, la magnitud del ajuste fiscal en América Latina en los últimos años contrasta con el proceso mucho más gradual y errático seguido por los países desarrollados en el mismo período. Así, mientras el déficit fiscal de los países latinoamericanos se redujo desde un 7% del PIB en 1986-88 a prácticamente un 2% en 1989-91, los 7 principales países industrializados mantuvieron déficits del orden del 3% del PIB a lo largo del mismo período, con mayores desequilibrios proyectados para los años siguientes<sup>85</sup>.

La inestabilidad que imponen los factores anteriores sobre las finanzas públicas indudablemente repercute sobre el resto de la economía, pese a que en los países en desarrollo, el peso relativo de los ingresos y gastos gubernamentales sobre el PIB es menor. En efecto, la reducción de los déficits fiscales de casi 5% del PIB, aludida en el párrafo anterior, se logró en América Latina enteramente con reducciones en el gasto público. Dado que éste representaba en promedio un 25% del PIB a fines de los 80, dicho ajuste requirió reducir en 20% su peso relativo. En contraste, los puntos más extremos de la participación del gasto público en el PIB en los países industrializados en los 80 se dan entre un 45% a inicios de la década y alrededor de un 42% en 1989, esto es, una variación equivalente a menos de la décima parte del gasto público como porcentaje del PIB.

Lo anterior no debe llevar a subestimar la utilidad que la construcción de indicadores fiscales puede tener en países en desarrollo. Los motivos que llevaron a su aplicación en otros países, como la necesidad de identificar las decisiones de la autoridad fiscal, clarificar las señales a los mercados, fomentar la disciplina fiscal, atender a los problemas de mediano plazo y motivar un debate informado sobre la política fiscal, son tanto o más importantes en el mundo en desarrollo. No obstante la construcción de indicadores de política fiscal en

---

<sup>85</sup>IMF (1992), pp.72-77.

países en desarrollo debe tomar en cuenta cuatro recomendaciones:

a) La metodología escogida para la construcción de estos indicadores debe adaptarse a las características estructurales de los países. La aplicación mecánica de metodologías creadas en países con un grado de desarrollo económico e institucional demasiado diferente es probable que lleve a resultados poco relevantes para los problemas que se está tratando de analizar. En general, se puede decir que para que la construcción de indicadores de política fiscal tenga sentido en países en desarrollo se requieren las siguientes condiciones: (i) un sector público de tamaño significativo; (ii) una estructura tributaria moderna, en el sentido de incluir al menos impuestos generales a las transacciones y a los ingresos de base amplia; (iii) un mínimo grado de desarrollo del mercado financiero, de modo de que la política fiscal pueda distinguirse de la política monetaria; (iv) una autoridad fiscal unificada, y (v) la existencia de grados de libertad para el desarrollo de una política fiscal.

b) La diversidad de fuentes exógenas de movimientos en las finanzas públicas impone limitaciones a la aplicación de indicadores de discrecionalidad fiscal. A este respecto se abren dos opciones: (i) aplicar dichos indicadores ajustando su interpretación para dar cuenta del hecho de que no todas sus fluctuaciones resultarán de decisiones discrecionales de la autoridad, sino también la operación de otras influencias externas sobre los agregados fiscales, o (ii) desarrollar indicadores que permitan dimensionar el impacto fiscal del conjunto de factores exógenos que influyen sobre las finanzas públicas. Un esfuerzo de este tipo ha sido desarrollado, por ejemplo, en América Latina a partir de la metodología propuesta inicialmente por Marshall y Schmidt-Hebbel<sup>86</sup>.

c) La relevancia de los indicadores está relacionada directamente con la representatividad de los agregados fiscales sobre los que se calculan. Esto significa que debe procurarse la máxima cobertura compatible con el concepto que se pretende medir. Esto no siempre significa la máxima cobertura posible. Aparte de imponer una meta muchas veces imposible, incluir en la contabilidad a organismos públicos cuya administración no está vinculada a la política fiscal puede ser innecesario<sup>87</sup>. El caso opuesto corresponde a la necesidad de incluir en cualquiera medida de este tipo a aquellas operaciones que se han registrado fuera de la contabilidad gubernamental justamente para soslayar restricciones financieras sobre el sector público. Este es típicamente el caso de las operaciones cuasifiscales de los bancos centrales.

---

<sup>86</sup>Marshall y Schmidt-Hebbel (1988).

<sup>87</sup>Tal es el caso, por ejemplo, de las universidades estatales. Otro ejemplo relevante es el de organismos paraestatales (por ejemplo, gobiernos locales) cuyos déficits son cubiertos enteramente mediante transferencias del gobierno central. En este caso, dado que dichas transferencias están registradas como gastos, la información proveniente de los balances del gobierno central provee la información requerida para el análisis. Respecto a los problemas de cobertura en los agregados fiscales, véase Blejer y Cheasty (1991), pp.1657-1664.

d) El concepto de balance a que se refieren los indicadores debe adecuarse al agregado fiscal más representativo de la influencia de la política fiscal sobre la economía. Un concepto de balance de liquidez puede ser más apropiado para países con mercados de capitales menos desarrollados; una medición sobre la base del concepto de patrimonio neto es relevante en países en que se ha recurrido a la venta de activos para satisfacer las necesidades de caja del sector público; un balance en cuenta corriente es adecuado en países en que la inversión pública complementa, más que sustituye a la inversión privada.

#### 4.- FINANZAS PUBLICAS Y POLITICA FISCAL EN CHILE

##### Condiciones estructurales

La economía chilena de los últimos años ofrece condiciones favorables para la aplicación de indicadores de política fiscal y su utilización en el análisis y discusión macroeconómica.

En primer lugar, cabe reiterar lo señalado en la primera parte de este trabajo en cuanto a que, bajo las nuevas condiciones políticas del país, el debate responsable sobre los principales problemas de las finanzas públicas puede contribuir a fortalecer la disciplina fiscal. No obstante, dadas las diversas influencias que operan sobre las finanzas gubernamentales y los elementos dinámicos que las caracterizan, las estadísticas fiscales convencionales son una base débil para alimentar dicho debate. Los indicadores de política fiscal caen dentro de un conjunto de técnicas e instrumentos que pueden ayudar a incorporar elementos de carácter más analítico y criterios de mediano plazo en la discusión sobre política fiscal en Chile.

Las condiciones económicas imperantes en los últimos años, caracterizadas por el crecimiento, la reducción del desempleo, el aumento de la inversión y el mejoramiento de la posición externa han creado mayores grados de libertad para el desarrollo de una política fiscal propiamente tal en Chile. Las características estructurales de la economía, dadas por un mercado de capitales relativamente desarrollado y abierto y por un Banco Central autónomo del gobierno, a su vez, permiten separar las decisiones de política fiscal de la política monetaria. Por último, la centralización de la autoridad fiscal, las limitaciones al endeudamiento de los municipios y el carácter superavitario de gran parte de las empresas públicas permiten evaluar adecuadamente la política fiscal a partir de las cuentas del gobierno central<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup>Este no fué el caso a comienzos de los 80, cuando el Banco Central se hizo cargo del rescate de la banca comercial privada, afectada por una crisis financiera generalizada. Esto se expresó en operaciones cuasifiscales de gran envergadura radicadas en el Banco Central. En su fase culminante, estas operaciones involucraron un déficit cuasifiscal de entre 5% y 7% del PIB. Así, en 1982 y 1984 el déficit consolidado del sector público llegó a casi un 10% del PIB, en circunstancias que los déficits informados por el gobierno central no superaban el 4%. Las consecuencias de estas operaciones se arrastran hasta la

Las finanzas públicas han estado ciertamente en el centro de los principales debates sobre políticas gubernamentales en Chile en los últimos años. Estos debates han tenido un trasfondo político notorio. Por un lado, existen fuertes presiones para la expansión del gasto público: importantes sectores demandan mayores compromisos de recursos gubernamentales para la solución de problemas sociales acumulados, en tanto que el desarrollo de una economía competitiva y en crecimiento exige mejorar la infraestructura del país y apoyar la innovación tecnológica. Por otro lado, sectores políticos y empresariales mantienen una posición militantemente antiestatal, demandando la reducción del tamaño del Estado.

La incidencia de elementos políticos e ideológicos en el debate sobre política fiscal ha encontrado hasta el momento escasos contrapesos. El debate técnico se ha centrado en la vinculación de la política fiscal --en especial el ahorro público-- con el sector externo, el tipo de cambio y la inflación, pero frecuentemente a partir de apreciaciones erradas sobre la posición fiscal imperante<sup>89</sup>.

Como puede apreciarse entonces, Chile es un país que, a pesar de su menor grado de desarrollo, están dadas las condiciones, la oportunidad y la necesidad para avanzar en el desarrollo de instrumentos para el análisis de la política fiscal.

#### Evolución de las finanzas públicas

El período que se extiende desde la segunda mitad de los 80 hasta la actualidad es el primer período de relativa normalidad fiscal que se ha experimentado en Chile en muchos años. Las periódicas crisis fiscales que afectaron prácticamente a todos los gobiernos durante el presente siglo se agudizaron especialmente en 1972-73, 1975-76 y 1982-84. Los ajustes consiguientes debieron responder, a veces simultáneamente a: (i) los problemas causados por desequilibrios anteriores; (ii) shocks exógenos provenientes especialmente del sector externo, y (iii) cambios estructurales destinados a redefinir el papel del Estado en la economía. No existe prácticamente ningún componente de las finanzas públicas que no se haya visto fuertemente afectado por estos factores en los últimos 20 años.

El efecto sobre las finanzas públicas de factores exógenos, coyunturales y estructurales fué particularmente marcado durante gran parte de los 80. En este

---

actualidad, pero con un impacto menor sobre las fluctuaciones anuales en los agregados fiscales. La implicancia de esta situación para la construcción de indicadores de política fiscal se discuten más adelante en esta sección.

<sup>89</sup>Así por ejemplo, gran parte del debate macroeconómico durante 1992 se centró en si la reducción del ahorro público podía ser culpable de la apreciación de peso. Sin embargo, al conocerse las cifras fiscales efectivas se descubrió que el ahorro público no sólo no había caído en dicho año, sino que había aumentado hasta alcanzar un récord histórico.

período no sólo la economía chilena sufrió la peor crisis en 50 años, con una caída del PIB del orden del 15% en 1982, sino que el sector público debió hacerse cargo de una cuenta creciente de intereses de la deuda externa y absorber gran parte de los costos derivados de la crisis financiera de 1983-84. En medio de estos graves problemas, el gobierno de la época impulsó además un programa de reformas estructurales que abarcaron la descentralización de servicios públicos, la reforma del sistema tributario y una reforma previsional. Sólo esta última generó un desequilibrio fiscal equivalente a 5% del PIB.

En estas circunstancias, no puede sino impresionar la magnitud del ajuste fiscal que se produjo a lo largo de los 80, absorbiéndose enteramente déficits de alrededor de 10% del PIB en menos de una década<sup>90</sup>. Dado el impacto deficitario de la reforma previsional, la relativa estabilidad de la carga tributaria y la rigidez del gasto militar, el peso de este ajuste recayó en las remuneraciones del sector público, el gasto social y la inversión pública en infraestructura.

Las cifras del cuadro 8 indican que en este período los ingresos fiscales cayeron entre 1980/81 y 1983/84, para recuperarse parcialmente en 1986/87. Mientras la caída inicial se explica fundamentalmente por una reducción de los ingresos por cotizaciones previsionales en el equivalente a 2.5% del PIB, la recuperación posterior se encuentra más distribuida entre las principales partidas de ingresos. Por el lado de los gastos se observa que el incremento de casi 5% del PIB experimentado por el gasto global entre 1980/81 y 1983/84 se explica por el aumento en los gastos previsionales<sup>91</sup>, los intereses de la deuda externa y las transferencias<sup>92</sup>, compensados por disminuciones en los gastos en personal y la inversión. Entre 1983/84 y 1986/87 la masiva reducción del gasto público en 8 puntos del PIB se explica por fuertes disminuciones en los gastos en personal, gastos previsionales y transferencias. La inversión se recuperó a sus niveles previos al ajuste, pero cambió su composición, reduciéndose la inversión en infraestructura.

---

<sup>90</sup>Para un análisis comparativo de la política fiscal seguida en Chile en este período, véase Easterly y Schmidt-Hebbel (1992). La política fiscal de este periodo aparece también analizada en detalle en Arellano y Marfan (1987) y Larrañaga (1990).

<sup>91</sup>Este aumento se explica fundamentalmente por dos factores: (i) un aumento en el número de pensionados, y (ii) la creación de los programas de pensiones asistenciales.

<sup>92</sup>Una parte de este aumento se debe a los gastos ligados a la operación de programas compensatorios por los efectos de la recesión, como los programas de empleo de emergencia y el subsidio único familiar. Otra parte se debe al traspaso a las municipalidades de la administración de establecimientos educacionales y de salud primaria, los que pasaron a financiarse mediante transferencias desde el gobierno central. Dichos traspasos, a su vez, reducen los gastos directos en personal del gobierno central, dado que las remuneraciones de personal de estos establecimientos son ahora pagadas por las municipalidades. Sobre este proceso de traspasos, véase Castañeda (1990) y Marcel (1993).

Promediando la segunda mitad de los 80, la situación fiscal se encontraba relativamente normalizada, la economía había retomado una senda de crecimiento y las restricciones externas tendían a desaparecer. La evolución de las finanzas públicas en este período puede dividirse en dos etapas: el primer trienio (1987-89) está marcado por el surgimiento de holguras fiscales y los intentos del gobierno militar por consolidar sus reformas económicas; el segundo trienio (1990-92) aparece determinado por la aplicación del programa económico del nuevo gobierno y su financiamiento a través de mayores impuestos.

El cuadro 9 muestra que entre 1987 y 1989 los ingresos públicos totales (excluidos los transferidos al Fondo de Compensación del Cobre) se redujeron en el equivalente a un 4% del PIB. Dicha reducción se origina en una caída de los ingresos de operación --fruto de la privatización de empresas públicas excedentarias-- y una caída de la recaudación tributaria de más de 3% del PIB. Esta última fué el resultado de un conjunto de rebajas de impuestos adoptadas entre fines de 1987 y mediados de 1988 que abarcaron una rebaja de aranceles, reducción de la tasa general de IVA de 20% a 16%, eliminación del impuesto de 2% a la planilla de remuneraciones, reducción del impuesto a los combustibles y otras.

Durante el trienio 1987-89, el gasto público se redujo en una proporción similar a la de los ingresos, recayendo la totalidad de este ajuste en los gastos corrientes. Los gastos operacionales (personal y bienes y servicios), las prestaciones previsionales y las transferencias corrientes se redujeron en alrededor de un 1% del PIB cada una. Entre los sectores afectados por estas reducciones destacan los de educación y salud y los trabajadores del sector público.

Al asumir el nuevo gobierno, a comienzos de 1990, las finanzas públicas se encontraban sometidas a importantes restricciones derivadas de las últimas medidas del régimen militar. A las rebajas tributarias comentadas más arriba se sumó, durante 1989, la adopción del sistema de base retirada en el impuesto a las utilidades a las empresas, cuyo efecto fiscal era equivalente a la completa eliminación de dicho impuesto<sup>93</sup>. Asimismo, en este período comenzaron a manifestarse las consecuencias de la subinversión en la gran minería del cobre, cayendo los ingresos gubernamentales provenientes de este sector. En materia de gastos, la reducción de los gastos operacionales, sociales y en infraestructura habían llevado a acumular una larga lista de necesidades y demandas insatisfechas. Tales demandas se acentuaron durante 1990 al imponerse un ajuste macroeconómico para contener un sobrecalentamiento que hacia fines de 1989 había elevado a la inflación a un equivalente anual del 30%.

---

<sup>93</sup>Esto se debe a que desde 1984 el impuesto a las utilidades de las empresas pasó a deducirse íntegramente del impuesto a las rentas personales en el caso de las utilidades distribuidas (retiradas). Al transformar el primero de un impuesto de base devengada a base retirada, desaparecería toda la recaudación correspondiente a las utilidades retenidas, permaneciendo sólo un pequeño efecto de caja, por el desfase entre la distribución de las utilidades y la liquidación de los impuestos personales.

Esto llevó al nuevo gobierno a proponer una reforma tributaria, anunciada ya durante la campaña electoral, como la única posibilidad de compatibilizar el cumplimiento del programa de gobierno con la mantención de los equilibrios macroeconómicos. Esta reforma fue aprobada por el Congreso en un plazo récord de 3 meses, entrando a regir durante el segundo semestre de 1990. La Reforma Tributaria se estimó que generaría una recaudación adicional de 600 millones de dólares anuales.

A los ingresos adicionales provenientes de la Reforma Tributaria se sumó, a partir de 1991 el efecto fiscal de un mayor crecimiento económico, una reducción en la evasión tributaria y menores gastos por concepto de intereses. Esto permitió un importante aumento del gasto social a un ritmo superior al 10% real anual, la recuperación de las remuneraciones del sector público a niveles más competitivos con el sector privado y un fuerte aumento de la inversión pública en infraestructura. La magnitud de esta expansión es mayor que la sugerida por el cuadro 9, al estar sus cifras expresadas en proporción al PIB. Así por ejemplo, con el crecimiento del PIB entre 1990 y 1992 en un 17% real, el crecimiento de una inversión real de 2.2% a 2.8% del PIB en el mismo período equivale a una expansión real acumulada cercana al 50%.

#### Problemas para la identificación de la política fiscal

El conjunto de cambios experimentados por las cuentas fiscales entre 1987 y 1992, unido al crecimiento sostenido del PIB en el mismo período (con la excepción del ajuste de 1990) dificulta una evaluación apropiada de la dirección global de la política fiscal y su impacto macroeconómico. En efecto, durante este período el impacto del crecimiento económico, la reducción de la inflación y la evolución del precio del cobre sobre los ingresos fiscales ha sido sustancial. Aún ajustando parcialmente las cuentas fiscales por el efecto de esta última variable, deduciendo de los ingresos los aportes al Fondo de Compensación del Cobre (como en el cuadro 9) la interpretación de las cifras no es sencilla.

En cada año desde 1987 a 1992, el gobierno central en Chile ha mostrado una situación superavitaria, sin duda una trayectoria excepcional en el contexto internacional de este período. Esto, sin embargo, no significa necesariamente una posición fiscal invariablemente restrictiva.

Durante este período el crecimiento de los ingresos públicos fue acompañado de rebajas de impuestos y aumento en los gastos. ¿Cómo saber entonces si estos últimos no involucran un efecto fiscal insostenible una vez que la economía retome una senda de crecimiento más moderado?.

Este tipo de preguntas también es relevante en la actual coyuntura económica. En marzo de 1993 se inició en Chile un debate sobre la conveniencia de revertir parte de la Reforma Tributaria de 1990. El principal argumento de quienes favorecen esta reversión es que la reducción resultante en los ingresos fiscales se compensaría con el efecto del crecimiento sobre la recaudación. Pero esto equivale, en la terminología keynesiana, a comparar un movimiento a lo largo de la curva de recaudación con un cambio de ésta. De no ser acompañada por un ajuste equivalente en los gastos, la reversión de la Reforma Tributaria significa un cambio en la posición fiscal en el sentido expansivo, en un período en que la economía se mueve reconocidamente cerca del pleno empleo. Pese a ello, la difusión

de los resultados fiscales de 1992, que arrojaron un nuevo aumento del superavit fiscal y del ahorro público no hicieron sino fortalecer los argumentos en favor de la rebaja de impuestos.

Chile ha pasado por coyunturas similares a la actual. No en vano buena parte de las teorías estructuralistas de la inflación se originaron en la observación de la fuerte correlación entre los términos de intercambio y la política fiscal en Chile durante los años de postguerra<sup>94</sup>. Los períodos de bonanza externa generaban holguras fiscales con las cuales se financiaban nuevos gastos gubernamentales. Cuando dichas holguras desaparecían, los compromisos de gastos no podían ser revertidos fácilmente, conduciendo a la economía a un nuevo "plateau" inflacionario. En episodios más recientes, como en 1971 con Allende y 1980, con Pinochet la política fiscal adoptó también un patrón procíclico, con graves consecuencias para la estabilidad económica.

De este modo, la identificación de la política fiscal y los elementos permanentes o estructurales en el presupuesto es esencial para evitar repetir las malas decisiones de política pasadas. En lo que resta de este trabajo se desarrolla un ejercicio de aplicación de indicadores de política fiscal en Chile con el objeto de evaluar su posible contribución a este objetivo.

#### 5.- ESTIMACION DE INDICADORES DE POLITICA FISCAL EN CHILE: ASPECTOS METODOLOGICOS

##### Objetivos

La estimación de indicadores de política fiscal en este estudio tiene dos objetivos fundamentales. Por un lado, se trata de adaptar una metodología para analizar los problemas comentados en la sección anterior, de modo de interpretar la dirección de la política fiscal en Chile y relacionarla con los principales desarrollos macroeconómicos del período.

Dado que la mayoría de los análisis disponibles sobre la vinculación entre la política fiscal y otras variables macro como la balanza de pagos, el tipo de cambio y la inflación parten del impacto de aquella sobre la demanda, la identificación de este último es un primer paso, necesario e imprescindible, para evaluar los efectos de la política fiscal. La discusión desarrollada más arriba sobre la incapacidad de este tipo de indicadores para representar el conjunto de efectos de la política fiscal sobre variables como la actividad económica debería ser un disuasivo suficiente como para no avanzar en este ejercicio más lejos que la identificación de dicho impacto inicial.

El segundo objetivo es evaluar los resultados de la estimación de distintos indicadores en un caso concreto como el de Chile. En vista de las reconocidas limitaciones de los indicadores de adecuación fiscal y de la carencia de proyecciones fiscales confiables como para estimar un indicador de sostenibilidad, este ejercicio se encuentra limitado a la estimación de los dos tipos más conocidos de indicadores: de discrecionalidad y de impacto fiscal. Para este

---

<sup>94</sup>Véase al respecto Marcel y Palma (1989)

efecto se estiman versiones adaptadas y simplificadas del indicador de impacto fiscal del FMI, del presupuesto estructural de la OECD y de la versión reformada por de Leeuw y Holloway del balance de pleno empleo, denominado balance cíclicamente ajustado.

### Antecedentes básicos

La fuente de información para la construcción de indicadores corresponde a una versión corregida y ajustada de las estadísticas fiscales publicadas anualmente en Chile por la Contraloría General de la República. Dichos ajustes en general han apuntado a uniformar la cobertura institucional y temporal de las estadísticas fiscales y a adecuar el registro de algunas operaciones a criterios económicos.

La cobertura del análisis se extiende al conjunto de instituciones que forman el Gobierno Central, las que abarcan al Tesoro Público, a los ministerios y a servicios públicos centralizados y descentralizados, además de transferencias desde o hacia organismos públicos autónomos, como las empresas estatales, el Banco Central, las municipalidades y las universidades estatales. Dicha cobertura se considera adecuadamente representativa del ámbito de acción e influencia de la política fiscal en Chile por las siguientes razones: (i) las municipalidades están impedidas de endeudarse, con lo que no pueden incurrir en déficits, salvo que éstos se cubran con transferencias desde el gobierno central, con lo que su impacto macroeconómico es mínimo; (ii) las universidades, aún cuando pueden eventualmente endeudarse tienen un peso financiero relativamente reducido dentro del sector público; (iii) las empresas estatales, salvo conocidas excepciones, son en su mayoría superavitarias, quedando la participación del Estado en sus utilidades registrada dentro de la contabilidad del gobierno central; (iv) el déficit cuasifiscal del Banco Central se ha reducido en los últimos años a niveles del orden del 1.5% del PIB, sin grandes fluctuaciones de un período a otro, por lo que si bien es apropiado incluirlo en el análisis del balance global del sector público, no es imprescindible para analizar los cambios anuales en la posición fiscal. De este modo, si bien el nivel de los agregados fiscales cambia sustancialmente al considerar las instituciones públicas que no forman parte del gobierno central, las variaciones de estos agregados, cuando responden a decisiones de política fiscal, parecen encontrarse adecuadamente representados por este último.

El período analizado va de 1987 a 1992. El trabajar con un período relativamente corto como éste obedece a razones prácticas y conceptuales. En primer lugar, ésta es una etapa en que han existido mayores grados de libertad para administrar la política fiscal. En años anteriores las finanzas públicas en Chile estuvieron sometidas a demasiadas presiones, ajustes, cambios estructurales y shocks exógenos como para interpretar un indicadores que abstraen sólo del efecto de la actividad económica sobre el presupuesto de una manera medianamente significativa.

En segundo lugar, existen limitaciones prácticas por el lado de la información para extender las estimaciones al período anterior a 1987. Dichas limitaciones surgen de los cambios estructurales experimentados por el sector público durante gran parte de los 80. Durante este período un número importante

de instituciones públicas, incluidas originalmente en el presupuesto, se transformaron en empresas públicas, quedando fuera de la contabilidad del gobierno central<sup>95</sup>. De este modo, las estadísticas fiscales disponibles para el período anterior a 1987 se basan en una cobertura que no es homogénea con las correspondiente las estadísticas de años más recientes.

#### Agregados fiscales relevantes

El concepto de déficit fiscal utilizado en Chile, como en la mayoría de los países, corresponde a la variación en el endeudamiento neto, también conocido como necesidades de financiamiento del sector público (NFSP). Este agregado teóricamente mide cuanto del ahorro del sector público queda disponible para financiar la inversión privada o, lo que es más frecuente, cuanto ahorro privado absorbe el sector público para financiar sus inversiones. En este concepto, por lo tanto, el déficit fiscal está determinado por la diferencia entre ingresos y gastos corrientes (incluido el pago de intereses sobre la deuda pública) más la diferencia entre ingresos y gastos de capital que no representan deuda del sector público con el sector privado, el Banco Central o el sector externo. Entre éstos últimos se cuentan la concesión neta de préstamos al sector privado, la inversión en capital fijo y los ingresos por venta de activos. A su vez, bajo esta definición, el déficit está financiado por el endeudamiento neto del sector público con los tres sectores mencionados, más el uso neto de caja.

La definición anterior, aunque convencional, no es la única disponible ni cuenta con aceptación universal. Existen otros conceptos alternativos igualmente relevantes cuya aplicación depende en gran medida del objetivo para el que quieran ser usados y las características de la economía que se esté observando. Estas consideraciones son igualmente relevantes para la estimación de indicadores de política fiscal.

En el cuadro 10 y los gráficos 1 y 2 se incluyen 5 definiciones alternativas de balance fiscal calculadas para Chile en el período 1987-92. La primera de ellas corresponde a una versión contable del concepto convencional de déficit (NFSP), la que incluye dentro de los ingresos corrientes la totalidad de los ingresos provenientes del cobre. Desde un punto de vista contable, el depósito de parte de estos recursos en el FCC es una operación financiera que debe registrarse bajo la línea.

El segundo agregado corresponde al déficit convencional, excluyendo de los ingresos corrientes los recursos depositados en el FCC. Este agregado coincide con el déficit medido en el cuadro 9 y corresponde a la versión del déficit del gobierno general que habitualmente se difunde en Chile.

En la línea 3 se ha incluido una medida del déficit definida a partir del concepto de variación en el valor patrimonial neto del sector público. Esta definición considera como determinantes del déficit todas aquellas operaciones

---

<sup>95</sup> Este es el caso, entre otras, de las empresas de agua potable (EMOS, ESVAL y SENDOS), el ferrocarril metropolitano de Santiago (actual Metro S.A.) y el Instituto de Seguros del Estado (ISE).

que modifican el valor patrimonial del sector público y como financiamiento las transacciones netas de activos del sector público con el sector privado, aún cuando éstas no constituyan propiamente deuda pública. La diferencia de este agregado con el déficit convencional está en que la colocación neta de préstamos y la venta de activos del sector público se consideran bajo la línea, esto es, como parte del financiamiento de las operaciones del sector público. En este caso, además, se ha excluido de los gastos fiscales el pago de intereses al Banco Central pues en la práctica estos pagos han sido efectuados como parte del manejo financiero entre el sector público y el Banco Central, sin un impacto sobre el sector privado<sup>96</sup>.

Finalmente, en las líneas 4 y 5 se han calculado dos agregados que excluyen completamente las transacciones de capital, aplicando un criterio similar al de la contabilidad privada. Estos son el superavit corriente, o ahorro público y el superavit primario, que excluye de entre los gastos corrientes el pago de intereses. El superavit corriente ha sido propuesto por algunos autores como Eisner (1982) y Chelliah (1973) como una mejor aproximación a la medición de la posición financiera del sector público. Por su parte, el déficit primario se distingue del anterior por reflejar sólo operaciones que corresponden a decisiones del período corriente.

Como puede apreciarse en el cuadro 10 y en los gráficos 1 y 2, los distintos agregados entregan visiones muy diferentes sobre la evolución de las finanzas públicas en el período. El balance contable muestra un sustancial aumento del superavit fiscal hasta superar el 6% del PIB en 1989, para luego decaer en 1990 y 1991 y experimentar una leve recuperación en 1992. El balance convencional, por su parte, al excluir los significativos depósitos en el FCC, arroja un panorama más estable, con superavits que fluctúan entre un 0.9% y un 2.4% del PIB.

El déficit medido a partir de las variaciones en el patrimonio neto del sector público muestra, en cambio, un deterioro entre 1987 y 1988, año este último en que incluso se produce un balance negativo, el que se recupera en 1989 y 1990 para después experimentar un vigoroso aumento en 1991 y 1992.

La explicación de las diferencias entre el déficit medido como VPN o en su versión convencional se encuentra fundamentalmente en la importancia de los ingresos provenientes de las privatizaciones a finales de los 80 en Chile. Dichos

---

<sup>96</sup>En verdad, el agregado estimado en el cuadro 10 corresponde a una versión del concepto de patrimonio neto en que sólo se consideran las transacciones desde y hacia el sector público. Una definición estricta del concepto debiera incluir, además, las ganancias y pérdidas de capital del sector público derivadas de cambios en la valorización de sus activos y pasivos. En caso más simple de estos ajustes corresponde a las variaciones en el valor real de la deuda pública frente a variaciones de la inflación comentado más arriba. Un desarrollo exhaustivo del concepto de patrimonio neto del sector público es de gran complejidad, no sólo por los problemas de valoración --similares a los de la contabilidad privada-- sino porque muchos de los activos y pasivos públicos tienen carácter implícito o contingente. Para una discusión de este concepto véase Buitier (1983) y (1985). Intentos de medición de este concepto se encuentran en Hills (1984) y (1988) y en Eisner (1986).

ingresos, equivalentes a más de 1.000 millones de dólares a lo largo del período 1985-87, tienen un efecto sobre el sector financiero y sobre las perspectivas fiscales de mediano plazo similares al de la emisión de deuda pública: absorben ahorro privado y reducen los ingresos futuros del sector público (cuando afectan a empresas superavitarias como en Chile). Las diferencias que estas operaciones producen respecto del déficit convencional fundamentan justamente su utilización. Cuando las privatizaciones se efectúan bajo las condiciones imperantes en el período analizado en Chile, su efecto sobre el déficit fiscal convencional puede calificarse como de "maquillaje contable"<sup>97</sup>.

Finalmente, las medidas de superavit en cuenta corriente entregan resultados parecidos entre sí, pero claramente diferentes a los de las medidas anteriores. Estos agregados se mantienen relativamente estables entre 1987 y 1989 para empeorar levemente en 1990 y crecer a niveles récord en 1991 y 1992. La diferencia entre estos agregados y los analizados anteriormente está dada, desde luego, por la cuenta de capital y especialmente la inversión. El sustancial aumento de esta última en 1991 y 1992, en particular, explica el aumento de la brecha entre estos dos tipos de agregados en el mismo período.

La aplicación de indicadores de política fiscal en este trabajo se basa en la medición de déficit fiscal como variación en el patrimonio neto del sector público. Las razones para optar por esta medida en lugar del déficit convencional son dos. En primer lugar, si los indicadores pretenden mostrar el primer impacto de las decisiones de política fiscal sobre la demanda, parece claro que operaciones de naturaleza financiera, como la concesión neta de préstamos y la venta de activos no debieran tener, en las condiciones imperantes en Chile, un impacto directo sobre el gasto privado. De esta manera, medir el déficit como VPN en la construcción de indicadores de política fiscal es equivalente a la opción adoptada por Ward y Neild (1978) de asignar, sobre la base de consideraciones de demanda, una ponderación igual a cero a estas operaciones en la construcción de indicadores de política fiscal<sup>98</sup>.

En segundo lugar, cabe recordar que uno de los objetivos propuestos para el uso de estos indicadores es el de situar el análisis de la política fiscal en una perspectiva de mediano plazo y promover la disciplina fiscal. Las operaciones excluidas en el concepto de VPN tiene efectos de este tipo, similares a los de otras operaciones financiera registradas bajo la línea en el déficit convencional. Si la venta de activos rentables o la liquidación anticipada de la cartera de créditos públicos reduce los ingresos fiscales futuros, es importante que dicho efecto aparezca reflejado en los indicadores. Si estas operaciones se consideran como ingresos sobre la línea, como en el balance presupuestario convencional, sin embargo, el efecto es exactamente el contrario.

#### Indicadores a estimar

Del conjunto de indicadores de política fiscal analizados en la sección

---

<sup>97</sup>Este es el concepto utilizado en Marfán (1986).

<sup>98</sup>Ward y Neild (1978), pp.7 y 8.

anterior, se ha seleccionado tres para su estimación en Chile. Estos son los de impulso fiscal, presupuesto estructural y balance cíclicamente ajustado. La elección de estos indicadores en particular obedece a su representatividad de los indicadores de neutralidad y discrecionalidad fiscal más usados en otros países y a consideraciones prácticas respecto de la disponibilidad de información y parámetros para su cálculo<sup>99</sup>. A continuación se define la forma concreta en que estos indicadores se aplican en el caso de Chile.

a) Impulso fiscal (IF). Este indicador corresponde al concepto de efecto cíclico del presupuesto, desarrollado inicialmente en Alemania y aplicado posteriormente por el Fondo Monetario Internacional. Como se destacó más arriba, este corresponde a la categoría de indicadores de neutralidad, los que comparan la evolución del balance presupuestario con un patrón definido como neutral, a partir de un año de equilibrio. La fórmula general de cálculo corresponde a la expresión (8') anterior, cuya versión desarrollada para el balance o superavit fiscal es:

$$(11) \quad ECP = (T - G) - (t_0Y - g_0Y^*)$$

Cabe reiterar que  $g_0$  y  $t_0$  corresponden aquí a coeficientes que sirven para establecer un patrón de neutralidad en relación al PIB potencial y efectivo, respectivamente, en oposición a las elasticidades requeridas por los indicadores de discrecionalidad fiscal para estimar la recaudación tributaria y el gasto que resultarían de niveles de actividad distintos a los efectivos.

Estos coeficientes se calculan para un período considerado como "normal" desde el punto de vista macroeconómico. Para el caso chileno se ha considerado 1987 como dicho año normal. Esta elección se apoya en dos fundamentos. En primer lugar, 1987 fué un año de relativa estabilidad macroeconómica, en que el país había recuperado sus niveles de actividad previos a la crisis de 1982-83, la inflación se ubicaba en torno a las tasas históricas del 20% y no parecían manifestarse aún signos de la política expansiva desplegada durante el año siguiente. En segundo lugar, 1987 fué también un año de relativa normalidad fiscal, habiéndose completado la aplicación gradual de la reforma tributaria de 1984 y normalizado los mecanismos de ajuste por inflación para algunas partidas importantes de gasto<sup>100</sup>.

Los parámetros  $g_0$  y  $t_0$ , han sido estimados considerando los gastos e ingresos fiscales que componen el balance según el concepto de variación del patrimonio neto.  $g_0$  se estima como el coeficiente entre el total de gastos corrientes e inversión real en 1987 y un indicador de producto potencial. Este

---

<sup>99</sup>No se ha podido incluir aquí un indicador de sostenibilidad fiscal debido a la carencia de proyecciones financieras de mediano plazo como las demandadas para su estimación. Pese a ello, se considera que este tipo de indicadores se cuenta entre los más relevantes para su aplicación en Chile.

<sup>100</sup>Los componentes más excepcionales de las finanzas públicas, correspondientes al aumento del precio del cobre --iniciándose un ciclo de aumento de precios precisamente en dicho año-- y los ingresos provenientes de privatizaciones no afectan esta apreciación, por cuanto ellos aparecen excluidos del balance presupuestario sobre el que se aplican los indicadores.

último corresponde al producto potencial estimado por Marfán y Artiagoitia (1989), actualizado recientemente en Marfán (1992), el que corresponde a la variable  $Y^*$  en la expresión (11). Los ingresos, por su parte, se han separado en dos grupos. Los ingresos tributarios en moneda nacional se han asociado al componente variable de ingresos contemplado en este indicador. Sobre la base de estos ingresos se ha estimado  $t_0$  y calculado el término  $t_0Y$  en cada año. Los demás ingresos fiscales, correspondientes a ingresos tributarios en moneda extranjera e ingresos de operación, están ligados a fenómenos independientes del nivel de actividad, como el mercado internacional del cobre, o las tarifas de servicios básicos, representando alrededor de un 28% de los ingresos fiscales totales. Por esta razón a estos ingresos se les aplica, en la estimación del indicador, un tratamiento similar al de los gastos, definiéndose un patrón de neutralidad en función del PIB potencial, en lugar del PIB efectivo. Con esto, la fórmula efectivamente aplicada en la estimación del indicador de neutralidad fiscal para Chile corresponde a:

$$(11') \text{ ECP}' = (T - G) - (t'_0Y + \mu_0Y^* - g_0Y^*)$$

Donde  $\mu_0Y^*$  corresponde a los ingresos fiscales distintos de la recaudación tributaria en moneda nacional si ésta se hubiera expandido desde el año de referencia a la tasa de crecimiento del PIB potencial, y  $t'_0$  es el equivalente a  $t_0$ , restringido para incluir solo la recaudación tributaria en moneda nacional.

b) Presupuesto estructural (PE). El indicador de presupuesto estructural, calculado actualmente por la OECD, corresponde a lo que en nuestra clasificación se define como indicador de discrecionalidad, esto es, de cambios en los agregados fiscales que provienen de decisiones autónomas de las autoridades. Dicha discrecionalidad se estima deduciendo del balance fiscal los cambios provenientes de factores exógenos que, en este caso, se limitan a fluctuaciones de la actividad económica. Este indicador se calcula a partir de la expresión (7) anterior, que reproducimos aquí en su versión estática:

$$(12) \text{ PE} = (T - G) - m (a-r)Y_{-1}$$

Dado que en la práctica existen otros factores exógenos que afectan al presupuesto, este indicador en realidad refleja las fluctuaciones en el balance fiscal que provienen de factores distintos a las fluctuaciones en la actividad económica. Estos factores son de tres tipos: decisiones de política, arrastre fiscal y factores exógenos distintos de las variaciones en el PIB.

Para poder estimar este indicador es necesario determinar (i) la brecha entre el crecimiento del PIB potencial y el PIB efectivo ( $a-r$ ), y (ii) la elasticidad de los ingresos y gastos públicos respecto del PIB ( $m$ ). Mientras la primera variable se puede calcular para Chile recurriendo a las estimaciones de PIB potencial citadas en el punto anterior, el cálculo de  $m$  requiere mayor detención.

De acuerdo a la metodología de la OECD,  $m$  corresponde en realidad a un vector de semielasticidades de gastos e ingresos respecto al PIB, en que para cada uno de los componentes pertinentes el parámetro correspondiente equivale al producto de la elasticidad punto y la participación del componente respectivo en el PIB.

En el caso chileno no puede suponerse la existencia de una relación significativa entre los componentes del gasto público y el PIB. El caso más citado en otros países, como son los beneficios para los desempleados, no se encuentra desarrollado en Chile a una escala suficiente como para tener un impacto sustancial sobre el gasto público. En tales circunstancias, el vector  $m$  puede restringirse para incluir sólo a componentes de los ingresos públicos. Por las razones anotadas en el punto anterior, además, sólo son relevantes en este caso los ingresos tributarios en moneda nacional.

En Chile existen estimaciones disponibles para la elasticidad de los ingresos tributarios en moneda nacional respecto del PIB corriente, separados en impuestos indirectos, impuestos al comercio exterior, impuestos directos y sistema de pago de impuestos<sup>101</sup>. Dichas estimaciones arrojan, para la suma de dichos ingresos una elasticidad agregada de 1.06 respecto del PIB contemporáneo<sup>102</sup>. Para algunos de estos agregados existen, además, efectos rezagados pero que, por su menor dimensión y su relación con el sistema de pago de impuestos no ha sido considerada en nuestros cálculos. El vector  $m$  se obtiene así como el producto de esta elasticidad y la participación de los ingresos tributarios en moneda nacional en el PIB, con lo que el presupuesto estructural se obtiene de la fórmula:

$$(12') \quad PE' = (T - G) - \tau s^t (a-r) Y_{-1}$$

donde  $\tau$  corresponde a la elasticidad de la recaudación tributaria en moneda nacional respecto del PIB.

c) Balance cíclicamente ajustado (BCA). Este indicador corresponde a la versión actualizada y corregida del balance de pleno empleo propuesto por de Leeuw y Holloway para Estados Unidos<sup>103</sup>, el cual se caracteriza por valorizar los ingresos fiscales sobre la base de un PIB intermedio de tendencia. Con este cambio, y al centrarse su interpretación en variaciones del índice, antes que en el nivel de éste, dicho indicador abandona el fuerte componente normativo que caracterizó al tradicional balance de pleno empleo.

Este indicador se estima como en la expresión (3), reemplazando  $Y^*$ , el PIB de pleno empleo, por  $Y^C$ , un PIB intermedio de tendencia. Expresado en términos estáticos:

$$(13) \quad BCA = \tau s^t Y^C - G$$

En su aplicación a Chile, los parámetros  $\tau$  y  $s^t$  se calculan como en el caso anterior, en tanto que  $Y^C$  se obtiene a partir de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios de un PIB de tendencia para el período analizado.

---

<sup>101</sup>Estas han sido estimadas por González y Marfán para CIEPLAN para el período 1974-87, sobre la base del método de filtros de Kalman, que en este caso permite recoger los efectos de cambios en la política tributaria.

<sup>102</sup>La elasticidad de los impuestos al comercio exterior respecto del PIB se calcula combinando la elasticidad de la recaudación respecto de las importaciones y la de éstas respecto del PIB.

<sup>103</sup>de Leeuw y Holloway (1983).

## Ajuste por inflación

Como se recordará, parte importante del esfuerzo en el cálculo de indicadores de política fiscal en otros países se ha dedicado a ajustar por los efectos de la inflación sobre los flujos reales de ingresos y gastos públicos y sobre el valor real de la deuda pública. Los problemas que fundamentan la necesidad de dichos ajustes están ligados a economías en las que no se han desarrollado instrumentos de protección de los recursos fiscales y los instrumentos financieros contra la inflación.

Este no es el caso en Chile. Tras una experiencia inflacionaria de casi un siglo y tasas de inflación anual de dos dígitos por varias décadas, los agentes económicos, incluido el Estado y el sector financiero han desarrollado un amplio espectro de mecanismos de indexación. En el caso del sector público, desde la reforma de 1975 todos los créditos y débitos tributarios se expresan en una unidad común --la unidad tributaria mensual-- que se ajusta mensualmente de acuerdo a la tasa de inflación del mes anterior. No existe en este caso, por lo tanto, la posibilidad de arrastre fiscal derivado de tramos tributarios nominales ni de efecto del tipo Tanzi-Olivera. Para todos los efectos prácticos, por lo tanto, no existen variaciones en los ingresos tributarios que puedan originarse en la inflación.

Los instrumentos financieros, por su parte se encuentran mayoritariamente expresados en "unidades de fomento", las que se reajustan diariamente de acuerdo a la inflación del mes anterior. De este modo, salvo contadas excepciones, las tasas de interés ex-ante son también tasas de interés reales, con lo que la inflación no tiene un efecto sobre el valor real de la deuda pública como las consideradas en los estudios sobre la materia para países desarrollados.

Los gastos públicos, en cambio, no se encuentran plenamente indexados, como bajo el sistema de "presupuesto real" implementado en Gran Bretaña durante un breve período en los 70. No obstante, una buena parte de ellos está sujetos a sistemas de reajustabilidad por inflación, en algunos casos determinados por la ley. El mismo presupuesto es elaborado sobre la base de inflatores que consideran la inflación esperada para el año. En estas circunstancias, y tomando en cuenta la larga experiencia inflacionaria del país, los efectos de la inflación sobre los gastos reales puede interpretarse en la aplicación de indicadores de política fiscal como parte del componente discrecional --o no neutral.

Lo anterior significa que la aplicación de indicadores de política fiscal en Chile no requiere de ajustes adicionales por inflación, pudiendo calcularse éstos en base a variables expresadas a precios corrientes o deflactadas por un índice común. Esta última es la opción adoptada en este trabajo.

## 5.- RESULTADOS PRINCIPALES

### Resultados globales

El cuadro 11 y los gráficos 3 a 6 resumen los resultados de la estimación de indicadores de política fiscal en Chile en el período 1987-92. Dichos

resultados se expresan en porcentajes del PIB efectivo y se comparan con el balance fiscal contable y el balance calculado de acuerdo al concepto de patrimonio neto en el mismo período.

De acuerdo a lo recomendado en aplicaciones anteriores, la información más relevante derivada de los indicadores corresponde a los cambios en la posición fiscal que se producen de un año a otro.

Como puede apreciarse, los indicadores arrojan un panorama de la política fiscal en este período distinto del que resulta de observar los agregados fiscales no ajustados. Mientras entre 1987 y 1988 el balance convencional arrojaba una duplicación del superávit fiscal, aumento que desaparece en la medición del VPN, los indicadores revelan una política fiscal sustancialmente expansiva, equivalente a una reducción (reversión) del balance fiscal de 1% a 2% del PIB. Entre 1989 y 1991, por otra parte, estos indicadores muestran un movimiento relativamente lineal de la política fiscal hacia una posición superavitaria, acumulando en tres años un superavit estructural adicional equivalente a entre 2.1% y 3.7% del PIB. Los agregados fiscales no ajustados mostraban para este período, en cambio, un reducción del superavit en 1990 y una convergencia hacia excedentes próximos al 2% del PIB en 1991. Finalmente, los indicadores coinciden en que gran parte del aumento del superavit fiscal en 1992 corresponde a factores coyunturales, manteniéndose la política fiscal aproximadamente neutra en dicho año.

La diferencia entre el balance VPN y los indicadores de política fiscal corresponde al componente cíclico (neutral, en el caso del indicador de impulso fiscal) del presupuesto. Lo que estas diferencias indican es que dicho componente aumentó el superavit fiscal a lo largo de casi todo el período con la importante excepción de 1990, siendo especialmente fuerte en 1992, cuando agregó entre 0.6% y 0.7% del PIB al balance fiscal. En este último año, sin embargo, la totalidad de este efecto fué neutralizado, al contrario de lo ocurrido en 1988, cuando la política fiscal expansiva seguida por el gobierno de la época más que compensó este efecto.

#### Diferencias entre los indicadores

Aunque las señales entregadas por los indicadores son bastante coincidentes, existen algunas diferencias que reflejan sus diversos objetivos y metodologías.

En primer lugar, es necesario aclarar que los indicadores expresados en niveles miden conceptos distintos, y por eso no se justifica esperar que coincidan en estos términos. Así, el indicador de impulso fiscal, construido de acuerdo a la metodología del FMI indica las desviaciones del balance fiscal respecto del curso "neutro" definido como parte de su estimación. Por esta razón, para el año base, correspondiente a 1987, el valor de este indicador es igual a cero. Por su parte, el indicador de presupuesto estructural mide el componente discrecional de la política fiscal, tras estimar el componente exógeno o automático del presupuesto a partir de las variaciones en la recaudación que generaría un crecimiento de acuerdo al PIB potencial. Finalmente, el presupuesto cíclicamente ajustado estima dicho componente discrecional a partir de las desviaciones del PIB respecto de una tendencia de expansión media.

Más reveladoras son las comparaciones de las variaciones en cada uno de los indicadores. La principal diferencia entre el indicador de impulso fiscal y el de balance estructural reside en el tratamiento de los gastos. Mientras en el BE toda variación de los gastos que no se derive directamente de las fluctuaciones del PIB se considera como discrecional, en el IF el crecimiento del gasto de acuerdo al PIB potencial se considera neutral. Entre 1987 y 1988 el gasto público cayó como porcentaje del PIB efectivo, lo que en el PE se interpreta como un ajuste contractivo que compensa en parte el fuerte impacto expansivo de la reducción de impuestos en ese año. Pero como en 1988 el PIB efectivo creció más rápido que el PIB potencial, el gasto público se mantuvo relativamente estable como porcentaje de este último. Con ello la totalidad de la reducción en los ingresos tributarios, equivalente a casi un 3% del PIB se traslada al IF, el que muestra, por lo tanto, una posición más expansiva que el PE. Algo similar ocurre al año siguiente, en que se cierra completamente la brecha entre PIB efectivo y potencial (gráfico 7) y, como resultado, el IF muestra una posición menos contractiva que el PE.

En los dos casos anteriores, la relación entre el indicador de impulso fiscal y de presupuesto estructural se ve afectada por las variaciones en la relación entre el PIB efectivo y el potencial. En 1991, en cambio, los dos últimos crecieron a tasas similares (6%), en tanto que el gasto público creció a una tasa sustancialmente superior (9%). En estas circunstancias, el IF muestra un mejoramiento superior al del PE, debido a que al menos dos terceras partes del aumento del gasto público son consideradas en el primero como parte de la trayectoria "neutral" del presupuesto. El PE, en cambio, considera la totalidad de dicho aumento como parte del componente discrecional, por lo que el impulso estabilizador del fuerte aumento en los ingresos tributarios en moneda nacional, superior al 20% real es "reducido" en toda la magnitud del crecimiento del gasto.

La diferencia entre el indicador de presupuesto estructural y el de empleo constante se deriva enteramente del efecto de la diferencia entre el PIB potencial y el de tendencia sobre la estimación del componente automático del crecimiento en los ingresos. Mientras el PIB potencial experimentó en el período fluctuaciones originadas en la evolución de las tasas de inversión<sup>104</sup>, el segundo se estimó sobre la base de un crecimiento anual constante del 6%. Así, en 1987, cuando el PIB potencial creció por sobre esta última tasa, el PE muestra un deterioro menos marcado que el BCA. Esta relación se revierte en 1990, cuando el PIB potencial se mantiene relativamente constante y como resultado, el aumento de la recaudación tributaria aparece como más restrictivo en el PE.

---

<sup>104</sup>Las fluctuaciones en el PIB potencial y el efectivo se encuentran exageradas en el gráfico 6 debido a que las cifras reales se obtienen deflactando el PIB nominal por el IPC en lugar del deflactor implícito del producto. Esto se deriva de la necesidad de completar la serie de PIB potencial no existiendo para 1992 una estimación a precios constantes compatible con la serie oficial a precios de 1977. En tales circunstancias, se recurrió a la alternativa de deflactar por el IPC, suponiendo para 1992 una brecha entre el PIB potencial y el efectivo igual a 0. Esto, sin embargo, no afecta a nuestros indicadores, puesto que la totalidad de las cifras fiscales se encuentra ajustada por el mismo deflactor, en este caso el IPC.

## Consecuencias para la interpretación de la política fiscal

Los resultados anteriores marcan una diferencia sustancial respecto de la convencional interpretación de la política fiscal en los últimos años. En efecto, el panorama que se desprende de las tendencias globales de los indicadores señala lo siguiente:

- La política fiscal fué claramente expansiva en 1988. Esto contradice la usual evaluación de la administración fiscal durante la segunda mitad de los 80 como invariablemente restrictiva y prudente. Si la interpretación sugerida por los indicadores es correcta, entonces el sobrecalentamiento de la economía en 1989 se debería no sólo a una política monetaria expansiva --como ha sido hasta ahora aceptado-- sino también a un activismo fiscal.
- La política fiscal fué restrictiva entre 1989 y 1991. Esto indica que, tras revertir el impulso expansivo de 1988, la política fiscal de los dos primeros años de la actual administración estuvo orientada a fortalecer la posición fiscal, reduciendo las presiones de demanda. En estas circunstancias, el argumento frecuentemente escuchado en estos años en cuanto a que el sector público habría presionado a las tasas de interés al alza y a la apreciación del peso no estaría fundamentado en la realidad de la política fiscal.
- La política fiscal fue neutra en 1992. Esto significa que el sector público no habría sido una fuente de presiones de demanda, pese a haber sido permanentemente culpado de tal. En estas circunstancias, el acelerado crecimiento de la economía durante 1992 sería el resultado de presiones provenientes del sector privado, donde se han reconocido importantes aumentos en el ritmo de expansión del consumo y de la inversión.

Lo anterior no debe interpretarse desde el punto de vista de que la política fiscal deseable es aquella que mantiene la neutralidad. Las identidades macroeconómicas indican que la contrapartida del balance fiscal es el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos (ahorro externo), y la diferencia entre ahorro e inversión doméstica privada. Así como la generación de un déficit fiscal puede ser la respuesta adecuada para absorber el ahorro privado cuando una caída en la inversión ejerce una presión deflacionaria en la economía, el aumento del superavit fiscal puede ser necesario para sostener el tipo de cambio y el desarrollo exportador cuando la balanza de pagos se vuelve excesivamente excedentaria. Mas aún, aunque una parte de estos ajustes puede provenir de ajustes automáticos en el presupuesto, la estabilización de la economía puede requerir intervenciones específicas de política fiscal.

Lo anterior difiere, sin embargo, de identificar al sector público como la causa de los problemas que eventualmente justifican intervenciones de política fiscal. Los indicadores aplicados en este trabajo proveen una respuesta para determinar hasta donde la política fiscal fué responsable de algunos de los fenómenos macroeconómicos en el período en Chile, pero no para determinar las soluciones requeridas.

## 6.- CONCLUSIONES

El presente trabajo no ha pretendido desarrollar un análisis formal de la política fiscal según los métodos tradicionalmente usados en macroeconomía, sino hacer un aporte a la consideración de algunos aspectos prácticos de la formulación y análisis de dicha política, recurriéndose para ello al caso de Chile. Las conclusiones que de aquí se derivan pueden resumirse mediante los siguientes planteamientos:

1. La política fiscal es uno de los procesos más complejos de las políticas públicas, en cuya formulación y ejecución interviene una multiplicidad de actores e instituciones, cada uno con intereses muy diversos. Su principal expresión es el presupuesto, el que está sujeto a un escrutinio detallado durante su tramitación en el Parlamento.
2. Por su ubicación dentro del proceso de toma de decisiones públicas, el presupuesto cumple funciones económicas, institucionales y gerenciales. Cuando éste se debilita como resultado de los conflictos en el manejo de la política fiscal, la compleja trama de acuerdos y negociaciones construida a su alrededor se descompone, con graves costos para la estabilidad política y la eficiencia en la gestión pública.
3. Una de las principales fuentes de deterioro del presupuesto y la política fiscal surge del contraste entre la vulnerabilidad de algunos de los componentes de las finanzas públicas y la extrema rigidez de otros. Estos problemas son especialmente graves en los países en desarrollo. El fortalecimiento de la gobernabilidad fiscal pasa por dar una solución a este desequilibrio.
4. Una forma de enfrentar las dificultades de la formulación y ejecución de la política fiscal es desarrollando técnicas e instrumentos de análisis presupuestario que separen las decisiones fiscales de carácter permanente de los factores transitorios que afectan a las finanzas públicas. Cuatro de estos instrumentos que han sido aplicados en distintos países corresponden a los límites de caja (techos presupuestarios), los fondos de estabilización, los presupuestos multianuales y los indicadores de política fiscal.
5. La gestión de las finanzas públicas y el análisis de la política fiscal en Chile pueden enriquecerse con el apoyo de estos instrumentos. Mientras el presupuesto es fuertemente sensible a variaciones en el precio del cobre, la actividad económica, la inflación y las tasas de interés internacionales, cerca de un 70% del presupuesto está sujeto a fuertes restricciones económicas, institucionales y contractuales para su modificación. En estas circunstancias, para definir la política fiscal es necesario evaluar los recursos con que efectivamente puede contar el sector público en el mediano plazo, amortiguando las fluctuaciones en el presupuesto derivadas de fenómenos transitorios.
6. Desarrollar éstos u otros instrumentos de análisis de la política fiscal que separen los componentes transitorios y permanentes del presupuesto en Chile puede contribuir a generar una mayor conciencia de las restricciones que enfrenta la administración del Estado, fortaleciendo la gobernabilidad fiscal.

7. Los indicadores de política fiscal corresponden al más esparcido y antiguo instrumento de análisis macroeconómico de las finanzas públicas orientado a abstraer de las fluctuaciones transitorias o exógenas de las finanzas públicas. Estos indicadores han influido en la apreciación de la dirección y los objetivos de la política fiscal en distintos países. Su carácter eminentemente práctico y simple ha contribuido a su popularidad, desligándose en los últimos años de su fuerte adscripción inicial a la tradición keynesiana de política fiscal.

8. La simplicidad de los indicadores de política fiscal representa también una limitación desde el punto de vista analítico. Existe un creciente consenso en cuanto a que estos indicadores sólo pueden emplearse en la evaluación del impacto inicial de la política fiscal, y que un análisis más profundo de los efectos de esta última sobre la economía requiere de modelos macroeconómicos más elaborados.

9. La aplicación de los indicadores de política fiscal a Chile requiere de importantes definiciones respecto de los conceptos a medir y los agregados fiscales que se toman como referencia para su construcción. En relación a este último aspecto, el concepto de déficit más apropiado para basar el análisis de la política fiscal en el período es el de variación en el patrimonio neto del sector público, que excluye del concepto tradicional de déficit los ingresos por venta de activos y la colocación neta de préstamos en el sector privado. Asimismo, es necesario deducir los aportes al Fondo de Estabilización del Cobre y los intereses pagados al Banco Central, por no afectar éstos a componentes de los ingresos o gastos privados.

10. Los indicadores de política fiscal estimados, correspondientes a los de impulso fiscal, presupuesto estructural y presupuesto cíclicamente ajustado son coincidentes en su medición de la política fiscal durante el período 1987-92. De acuerdo a estos indicadores, la política fiscal fué expansiva en 1988, contractiva entre 1989 y 1991, y neutra en 1992. Esto contrasta con la evolución del balance fiscal convencional, que para el mismo período muestra un mejoramiento entre 1987 y 1989, un deterioro en 1990 y un mejoramiento entre 1991 y 1992.

11. Los resultados anteriores no deben considerarse como indicativos de la desviación de la política fiscal de una "norma" determinada. Si la política fiscal tiene un objetivo estabilizador, su manejo debe tomar en cuenta la evolución de los restantes agregados macroeconómicos. No obstante, dados los principales temas de la discusión macroeconómica del período, puede concluirse que mientras la expansión fiscal de 1988 contribuyó al sobrecalentamiento de la economía en ese período, el comportamiento efectivo de la política fiscal de los últimos 3 años no permite sostener la hipótesis de que las finanzas públicas fueron un fuente de presiones sobre la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio durante este período.

## ANEXO I: INSTITUCIONALIDAD PRESUPUESTARIA COMPARADA

La información contenida en el cuadro 1 corresponde a un resumen del análisis de la institucionalidad presupuestaria en distintos países contenida en OECD (1987), Premchand (1992) y antecedentes diversos reunidos por el autor. A continuación se revisan los aspectos más salientes que emergen de dicho cuadro.

### a) Características del presupuesto

- En algunos países, el contenido del presupuesto es comprehensivo, abarcando todas las operaciones financieras del Fisco. En otros, se limita a aquellas áreas que requieren de decisiones discrecionales anuales. En Estados Unidos, por ejemplo, no existe el presupuesto, sino que una multiplicidad de actos legales que incluyen al menos 13 leyes anuales de apropiaciones de recursos para otros tantos departamentos, autorizaciones previas para comprometer recursos en cada uno de los programas gubernamentales y una resolución presupuestaria anual, que establece el marco financiero global para la asignación de recursos específicos. Como es habitual que esta última no coincida con la suma de las apropiaciones específicas, se requiere posteriormente de todo un proceso de reconciliación y revisión que puede extenderse hasta iniciado el año fiscal correspondiente<sup>105</sup>. Las apropiaciones, que requieren decisiones anuales, sin embargo, no abarca a la totalidad del gasto, sino sólo a aquellos que no están determinados por la legislación preexistente, como es el caso de los beneficios de la seguridad social y la salud pública.

- En materia de ingresos, mientras en algunos países éstos sólo son considerados para efectos de establecer el marco global de financiamiento, concentrándose los presupuestos en el detalle de los gastos, en otros las leyes de presupuesto representan una oportunidad no sólo para ajustar gastos, sino también para ajustar la política tributaria. Este es, por ejemplo, el caso de Gran Bretaña<sup>106</sup>.

- Las asignaciones presupuestarias tienen distinto significado de acuerdo a la institucionalidad de los países. En algunos, éstas representan límites de gasto, en otros, estas representan un mandato legal, no pudiendo el Ejecutivo gastar menos que lo establecido sino en virtud de una nueva disposición legal<sup>107</sup>. Esto se vincula a la vez con el grado de agregación de las partidas presupuestarias. En los países en que el

---

<sup>105</sup>Al respecto, véase Wildavsky (1992), capítulos 3, 4 y 6, y Schick (1990b), capítulos 6 y 6, además de la fuente citada en el cuadro 2.

<sup>106</sup>Véase, por ejemplo, Heald (1983).

<sup>107</sup>Este es, nuevamente, el caso en Estados Unidos. Dado que dicho mandato difícilmente puede ser cumplido exactamente en el año, las apropiaciones presupuestarias pueden gastarse dentro de un plazo más largo. Para algunos casos vívidos del significado legal de las apropiaciones presupuestarias en Estados Unidos, véase Axelrod (1990).

presupuesto es altamente agregado y otorga posibilidades de reasignación en el transcurso del año. En otros, es altamente desagregado y las reasignaciones requieren de respaldo legal.

#### **b) Preparación del presupuesto en el Ejecutivo**

- Los países se diferencian en el grado de centralización del poder del Ejecutivo en la fase de preparación del presupuesto. Mientras en algunos casos éste es un proceso en el que prima la autoridad del Presidente (Estados Unidos), el Primer Ministro (Francia) o el Ministro de Finanzas (Gran Bretaña), en otros la responsabilidad es compartida, requiriéndose de instancias institucionalizadas de resolución de conflictos (Alemania).

- Las crecientes complejidades del presupuesto y los naturales conflictos en etapas de restricción han llevado a los países a optar crecientemente por aplicar sistema de "techos" presupuestarios (top-down) en la elaboración del presupuesto al interior del Ejecutivo. Esta metodología ha reemplazado a los mecanismos más tradicionales de acercamiento progresivo a partir de las peticiones de los organismos ejecutivos (bottom-up).

#### **c) Proceso legislativo**

- En algunos países (Francia) las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria se encuentran limitadas a la reducción de los gastos propuestos por el Ejecutivo, sin alterar mayormente las prioridades de éste. En otros, como Estados Unidos, la autoridad presupuestaria reside en el Congreso, y éste tiene atribuciones para incrementar, reducir o reasignar recursos, modificando también los agregados. Estas atribuciones pueden llegar a constituir uno del balance entre los poderes del Estado. No obstante, las atribuciones presupuestarias del Congreso deben ser evaluadas considerando los sistemas políticos en que operan para entender cual es su importancia efectiva. En países con regímenes parlamentarios, aunque el Parlamento puede tener muchas atribuciones, la mayoría parlamentaria protege al Ejecutivo.

- En algunos países existen restricciones globales al gasto o endeudamiento. En algunos países del sudeste asiático existe una obligación constitucional de equilibrio presupuestario. En otros se han establecido mecanismos legislativos de restricción agregada, adoptados previa (Francia) o conjuntamente (Estados Unidos) con el presupuesto.

- En todo caso, la mayoría de los países cuentan con soluciones institucionales de emergencia o que otorgan preeminencia a alguna de las instancias de aprobación del presupuesto (en Alemania, el Bundestag) para resolver los conflictos entre el Parlamento y el Ejecutivo. Ello es necesario ante la eventual paralización del Estado que significaría el bloqueo del presupuesto.

#### **d) Ejecución presupuestaria**

- En algunos países existe un amplio espacio para la gestión de los ministerios y agencias, con marcos presupuestarios amplios y facultades de

reasignación. Esta flexibilidad se combina con un sistema de control ex-post. En otros, existe una mayor rigidez institucional y se requiere de respaldo legal. Un elemento adicional de flexibilidad está dado por la existencia de reservas para enfrentar emergencias dentro del presupuesto o en proporción a éste. El uso de estas reservas, sin embargo, está frecuentemente condicionada a la decisión de la autoridad financiera y/o a la ocurrencia de determinadas contingencias económicas (Holanda).

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Almeida, F. (1991), "O processo decisório na aprovação do orçamento: o caso do Brasil", documento presentado al seminario El Presupuesto Frente a los Nuevos Retos de la Planificación y las Políticas Públicas, ILPES-AECI-SPP, Ciudad de México.

Arellano, J.P. y M. Marfán (1987), "25 Años de Política Fiscal en Chile", Colección Estudios CIEPLAN, N° 21, junio.

Arrau, P. y S. Claessens (1992), "Commodity Stabilization Funds", Working Papers N° 835, The World Bank.

Axelrod, D. (1990), "The Judicial Power of the Purse: how the Courts Interpret Budget Laws", en A. Premchand, Government Financial Management. Issues and Country Studies, International Monetary Fund, Washington D.C.

Banco Mundial (1988), World Development Report, Washington D.C.

Biehl, D. , G. Hagemann, K. Jüttemeier y H. Legler (1973), "Measuring the Demand Effects of Fiscal Policy", en H. Giersh, Fiscal Policy and Demand Management. Symposium 1972, J.C.B.Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Biswas, R. C. Johns y D. Savage (1985), "The Measurement of Fiscal Stance", National Institute Economic Review, agosto.

Blanchard, O.J. (1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Economics and Statistics Department, Working Papers N° 79, abril.

-----, J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann y N. Sartor (1990), "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to Old Questions. OECD Economic Studies, N° 15, junio.

-----, R. Dornbush y W. Buiter (1986), "Public Debt and Fiscal Responsibility", The European Economy.

Blejer, M. y A. Cheasty (1991), "The measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues", Journal of Economic Literature, vol. XXIX, diciembre.

Blinder, A.S. y R.M. Solow (1973), "Analytical Foundations of Fiscal Policy", en A.S. Blinder et.al., The Economics of Public Finance, Washington D.C., The Brookings Institution.

Brown, E.C. (1956), "Fiscal Policy in the 'Thirties: a Reappraisal", American Economic Review, diciembre.

Buiter, W.H. (1985), "A guide to public sector debt and deficits", Economic Policy, Noviembre 1985.

----- (1983), "Measurement of the public sector deficit and its

implications for policy evaluation and design", International Monetary Fund Staff Papers, vol. 30, N°2, junio.

Caiden, N. y A. Wildavsky (1974), Planning and Budgeting in Poor Countries, John Wiley and Sons.

Castañeda, T. (1990), Para Combatir la Pobreza, Centro de estudios Públicos.

Chand (1978), "Summary Measures of Fiscal Influence", IMF Staff Papers, N° 24, Washington D.C.

Chelliah, R. (1973), "Significance of alternative concepts of Budget Deficit", International Monetary Fund Staff Papers, vol.20, N°3, noviembre.

Chouraqui, J.C., B. Jones y R.B. Montador (1986), "Public Debt in a Medium-Term Perspective", OECD Economic Studies, N° 7, Otoño.

deLeeuw, F. y T.M. Holloway (1983), "Cyclical Adjustment of the Federal Budget and Federal Debt", Survey of Current Business, diciembre.

Dernburg, T. (1975), "Fiscal Analysis in the Federal Republic of Germany: the Cyclically Neutral Budget", IMF Staff Papers, vol.22, N° 3, noviembre.

Easterly, W. y K. Schmidt-Hebbel (1992), "The Macroeconomics of Public Sector Deficits: a Synthesis", Multicop., The World Bank.

Eisner, R. (1986), How Real is the Federal Deficit?, Free Press, New York.

----- y P.J.Pieper (1984), "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits", American Economic Review, vol.74, N°1, marzo.

Engel, E. y P. Meller (1992), Shocks Externos y Mecanismos de Estabilización, CIEPLAN y Banco Interamericano de Desarrollo.

Eyzaguirre, N. y O. Larrañaga (1991), "Economía de las Operaciones Cuasifiscales en Chile", CEPAL, Serie Política Fiscal N° 21, Santiago de Chile.

Feo, A. (1991), "Administración Presupuestaria en Condiciones de Inflación. Experiencia Argentina", documento presentado al seminario El Presupuesto Frente a los Nuevos Retos de la Planificación y las Políticas Públicas, ILPES-AECI-SPP, Ciudad de México.

Gramlich, E.M. (1968), "Measures of the Aggregate Demand Impact of the Federal Budget", en W. Lewis Jr. Budget Concepts for Economic Analysis, The Brookings Institution, Washington D.C.

Hansen B. (1969), Fiscal Policy in Seven Countries, OECD.

Heald, D. (1983), Public Expenditure, Oxford: Martin Robertson.

Heller, P.S., R.D. Haas y A.S. Mansur (1986), A Review of the Fiscal Impulse Measure, IMF, Occasional Paper N° 44, Washington D.C.

Hills, J. (1988), "Counting the Family Silver: The Public Sector's Balance Sheet 1957 to 1987".

----- (1984), "Public assets and liabilities in the presentation of budgetary policy", en M.Ashworth, J.Hills y N.Morris, Public Finances in Perspective, IFS Report Series N°8, London: Institute of Fiscal Studies.

International Monetary Fund (1992), World Economic Outlook, junio.

Kaldor, N. (1944), "The Quantitative Aspects of the Full Employment Problem in Britain", en W.H. Beveridge, Full Employment in a Free Society (The Beveridge Report), Allen and Unwin.

Keating, M. y Rosalky, D. (1990), "Rolling Expenditure Plans: Australian Experience and Prognosis", en A.Premchand, op.cit.

Keynes, J.M. (1940), How to Pay for the War?, MacMillan.

Larrañaga, O. (1990), "El Déficit del Sector Público y la Política Fiscal en Chile, 1978-1987", CEPAL, Serie Política Fiscal N° 4, Santiago de Chile.

LeLoup, L.T. (1983), "The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory", en R.T. Golembiewski y J. Rabin, Public Budgeting and Finance. Behavioral, Theoretical and Technical Perspectives, 3ª edición, Marcel Dekker Inc., New York.

Lotz, J. (1971), "Techniques of Measuring the Effects of Fiscal Policy", OECD Economic Outlook Occasional Studies, julio.

Mansoor (1988), "The Budgetary Impact of Privatization", en M.Blejer y Ke-Young Chu, Measurement of Fiscal Impact. Methodological Issues, Occasional Paper N° 59, FMI, Washington D.C.

Marcel, M. (1993), "Descentralización y Desarrollo. El caso de Chile", trabajo presentado al Seminario "En Route to Modern Growth: Latin America in the 1990s", Carlos Diaz-Alejandro Memorial Colloquium, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., mayo.

----- (1989), "Privatización y Finanzas Públicas. El Caso de Chile 1985-88", Colección Estudios CIEPLAN, N° 26, junio.

----- (1984), "Diez años del IVA en Chile", Colección Estudios CIEPLAN, N° 19, junio.

----- y G.Palma (1989), "Kaldor on the 'Discreet Charm' of the Chilean Bourgeoisie", Cambridge Journal of Economics,

Marfán, M. (1992), "Reestimación del PGB potencial de Chile: Implicancias para el Crecimiento", Cuadernos de Economía, N° 87, agosto, Pontificia Universidad Católica de Chile.

----- (1986), "La Política Fiscal Macroeconómica", en R.Cortázar (ed.),

Políticas Macroeconómicas. Una perspectiva Latinoamericana, CIEPLAN.

----- y P. Artiagoitia (1989), "Estimación del PGB Potencial, Chile 1960-88", Colección Estudios CIEPLAN, N° 27, diciembre.

Marshall, J. y K. Schmidt-Hebbel (1988), "Un Marco Analítico-Contable para la Evaluación de la Política Fiscal en América Latina", CEPAL, Serie Política Fiscal, N° 1.

Miller, M. (1982), "Inflation-adjusting the Public Sector Financial Deficit", en Kay, J. (ed.), The 1982 Budget, Institute of Fiscal Studies-Basil Blackwell, Oxford.

----- (1985), "Measuring the Stance of Fiscal Policy", Oxford Review of Economic Policy, vol.1, N° 1.

Muller, P. y R.W.R. Price (1984), "Structural Budget Deficits and Fiscal Stance", OECD Economics and Statistics Department, Working Papers N° 15, julio.

Musgrave (1964), "On Measuring Fiscal Performance", Review of Economics and Statistics, vol.46.

Niskanen, W.A. (1992), "The Case for a New Fiscal Constitution", Journal of Economic Perspectives, vol.6, N°2, primavera.

OECD (1992), Economic Outlook, junio.

---- (1987), The Control and Management of Public Expenditure, Paris.

Okun, A.M. y N.H. Teeters (1970), "The Full Employment Surplus Revisited", Brookings Papers of Economic Activity, N° 1.

Premchand, A. (1993), Public Expenditure Management, International Monetary Fund, Washington D.C.

Price, R.W.R. y P. Muller (1984), "Structural Budget Indicators and the Interpretation of Fiscal Policy Stance in OECD Economies", OECD Economic Studies, N° 3, Otoño.

Robinson, D. y P. Stella (1988), "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits", en M. Blejer y Ke-Young Chu, op.cit.

Sargent, T.J. y N. Wallace (1981), "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", The Federal Bank of Minneapolis Quarterly Review, N° 5, Otoño.

Schick, A. (1990a), "Why the Deficit Persists as a Budget Problem: Role of Political Institutions", en A. Premchand, op.cit.

----- (1990b), The Capacity to Budget, The Urban Institute Press.

Tanzi, V. (1977), "Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue", IMF Staff Papers, vol.24, N° 1, marzo.

-----, M.Blejer y M.O. Teijeiro (1988), "The effects of Inflation on the Measurement of Fiscal Deficits, en M.Blejer y Ke-Young Chu, op.cit.

Tomassini, L. (1993), "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo" Serie de Monografías N° 9, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Walshe, G. (1987), Planning Public Spending in the UK, Macmillan.

Ward, T. y R.R. Neild (1978), The Measurement and Reform of Budgetary Policy, London: Heinemann.

Wildavsky, A. (1992), The New Politics of the Budgetary Process, Harper Collins, segunda edición.

CUADRO 1

EJECUCION PRESUPUESTARIA EN PAISES INDUSTRIALIZADOS 1990-92  
Balance presupuestario como porcentaje del PIB

	1990		1991		1992
	presu- puesto	resultado	presu- puesto	resultado	presu- puesto
Estados Unidos	-3.3	-4.0	-2.1	-4.7	-6.7
Japón	-1.3	-1.7	-1.2	-1.5	-1.5
Alemania	-2.7	-2.0	-2.2	-1.9	-1.5
Francia	-1.4	-1.4	-1.2	-1.9	-1.3
Italia	-10.3	-10.8	-9.4	-10.9	-8.5
Reino Unido	1.3	0.1	-1.4	-2.4	-4.7
Canadá	-4.2	-4.5	-4.4	-4.6	-3.8
Sub-total G7	-2.9	-3.3	-2.4	-3.8	-4.5
Australia	2.1	0.5	-1.2	-1.8	-1.9
Austria	-3.7	-3.5	-3.3	-3.5	-3.0
Bélgica	-6.0	-5.3	-5.2	-6.0	-5.3
Dinamarca	-0.9	-2.9	-3.5	-4.6	-3.3
Finlandia	0.9	1.3	0.4	-4.1	-6.2
Grecia	-16.0	-17.0	-11.0	-14.0	-7.5
Islandia	-1.3	-1.3	-1.1	-3.3	-1.0
Irlanda	-2.1	-2.0	-1.9	-2.1	-2.4
Holanda	-4.7	-4.7	-4.3	-3.9	-3.8
Noruega	-1.4	0.5	-0.8	-3.8	-4.1
Nueva Zelandia	0.1	-1.8	-2.3	-3.8	
Portugal	-7.4	-5.4	-6.6	-6.3	-5.1
España	-4.3	-2.3	-0.9	-2.5	-1.9
Suecia	-0.5	-2.6	-0.4	-4.7	-6.9
Suiza	0.2	0.3	0.0	-0.6	0.0
Turquía	-3.8	-4.2	-5.4	-7.1	-4.4
Sub-total otros	-2.6	-2.6	-2.4	-3.8	-3.4
Total	-2.8	-3.2	-2.4	-3.8	-4.3

Fuente: OECD Economic Outlook N°51, junio 1992.

CUADRO 2

SISTEMA PRESUPUESTARIO EN CHILE

CARACTERISTICAS PRESUPUESTO	
Contenido - ingresos - gastos	Todos. No incluye gastos en equipamiento militar financiados con ley reservada del cobre.
Cobertura institucional	Gobierno Central.
Naturaleza del voto	Límites de gasto. Subejecución es normal y automática; sobreejecución requiere decretos de Hacienda.
Información suplementaria	Exposición del Ministro sobre política económica. Desde 1993, informes sobre personal y gastos determinados por ley.
Estructura del presupuesto - grado de agregación	Institución/subtítulo. Total partidas: - Ingresos 1900 - Gastos 4400 - Glosas gasto 1000
- Provisiones	Si. 8% del gasto total en 1993.
PREPARACION DEL PRESUPUESTO EN EL EJECUTIVO	
Autoridad responsable	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
Plazo de preparación	5 meses.
Instancias políticas	Presentación inicial al Gabinete.
Método de preparación	Bottom-up con marcos iniciales propuestos por Presupuestos.
Instancias formales de resolución de conflictos	No existen.
PROCESO LEGISLATIVO	
Documentos votados por el Legislativo	Articulado del Proyecto de Ley más anexos con programas presupuestarios.
Proceso de aprobación	Se forma comisión mixta paritaria de disputados y senadores, con subcomisiones. Proyecto es votado primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado.
Plazo de despacho	3 meses.
Atribuciones del Legislativo	Reducir gastos.
Alternativas a no despacho	Se promulga proyecto original del Ejecutivo.
EJECUCION PRESUPUESTARIA	
Autonomía departamental	Reasignaciones de ítem.
Asignación de provisiones	Por decreto del Ministerio de Hacienda.
Suplementos presupuestarios	Sin aprobación parlamentaria, siempre que exista financiamiento no crediticio.
Subejecución	Permitida.
Traspaso entre años	No permitida.
Fiscalización y control	Fiscalización de actos administrativos, fiscalización financiera y contabilidad pública por la Contraloría General.

CUADRO 3

CHILE: EJECUCION PRESUPUESTARIA 1987-92  
Gobierno Central, neto de aportes al FEC (a)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>GASTO TOTAL</b>						
-Gasto efectivo/ presupuesto	3.1	15.5	16.3	4.2	0.7	0.6
-Gasto efectivo/ presupuesto corr(b)	3.7	15.8	17.3	4.5	0.1	-0.2
<b>SUPERAVIT GLOBAL</b>						
Porcentajes del PIB						
-Superavit presu- puestado/PGB efectivo	-1.2	1.0	0.9	1.2	0.0	-0.7
-Superavit programado(c)	-1.3	1.0	0.9	1.2	0.1	-0.6
-Superavit efectivo	1.9	1.0	2.0	0.9	1.7	2.4
<b>SUPERAVIT CORRIENTE</b>						
Porcentajes del PIB						
-Superavit presu- puestado/PGB efectivo	1.2	2.9	1.9	2.6	2.6	2.0
-Superavit programado(c)	1.3	3.2	2.0	2.6	2.7	2.2
-Superavit efectivo	3.3	3.3	3.3	2.7	4.0	5.4
<b>PARAMETROS MACROECONOMICOS</b>						
Crecimiento PIB (%)						
-Presupuesto	4.0	4.0	4.0	4.0	4.5	4.5
-Efectivo	5.7	7.4	10.0	2.1	6.0	10.4
Inflación anual (%)						
-Presupuesto	12.5	10.0	10.0	12.5	18.0	15.0
-Efectivo	21.4	12.7	21.4	27.3	18.7	12.7
Tipo de Cambio (Ch\$/US\$)						
-Presupuesto	209	240	246	300	367	400
-Efectivo	219	245	267	305	349	363

Fuente: estimaciones del autor, sobre la base de leyes de presupuestos, informes de coyuntura y cuadro 9.

- a) Elaborado sobre la base de cifras nominales. Los ingresos se consideran exentos de aportes al Fondo de Compensación del Cobre.
- b) Presupuesto inicial en moneda nacional y extranjera consolidado en pesos corrientes aplicando supuestos de tipo de cambio considerado en la elaboración del presupuesto.
- c) Superavit presupuestado, consolidado en base a tipo de cambio supuesto, como porcentaje del supuesto de PIB nominal empleado en la elaboración del presupuesto del año correspondiente.

CUADRO 4

-----  
 IMPACTO SOBRE EL PRESUPUESTO CHILENO DE VARIABLES  
 MACROECONOMICAS EXOGENAS

VARIABLE	COMPONENTES QUE AFECTA DIRECTAMENTE	EFFECTO SOBRE EL SUPERAVIT CONSOLIDADO M/N Y M/E EN CH\$
PIB	-Recaudación tributaria en moneda nacional	+
Tasa de desempleo	-Cotizaciones previsionales -Subsidio de cesantía -Programas especiales de empleo	- - -
Inflación	-Recaudación tributaria en moneda nacional -Ingresos de operación -Excedente de empresas públicas -Gastos en personal -Prestaciones previsionales -Transferencias	+ + + - - -
Tasa de interés doméstica	-Intereses deuda pública interna -Ingresos de operación -Excedente empresas públicas	- + +/-
Tipo de cambio real	-Balance en moneda extranjera -Recaudación impuestos al comercio exterior -Excedente empresas públicas no cobre	+ + -
Precio del cobre	-Ingresos en moneda extranjera	+
Precio del petróleo	-Recaudación impuesto a los combustibles -Recaudación IVA -Excedentes ENAP	+ - +
Tasa de interés internacional	-Intereses deuda pública externa	-

CUADRO 5

ESTIMACION DEL IMPACTO FISCAL DE CAMBIOS EN VARIABLES MACROECONOMICAS EXOGENAS  
Gobierno Central (a)

	VARIACION	INGRESOS CORRIEN- TES (b)	GASTOS		Superavit Global/ PIB (b)
			Corrien- tes	Totales	
-----					
RESPUESTA A VARIACIONES TIPICAS (c)					
Crecimiento PIB Porcentaje anual	3.8	2.0	0.4	0.3	0.4
Inflación Tasa anual (d)	6.3	6.3	2.7	2.3	1.0
Precio del Cobre Centavos de US\$/Lb	17.7	5.3	0.0	0.0	0.9
Tasa Libor Puntos porcentuales	1.7	0.0	1.4	1.2	-0.3
Tipo de Cambio Variación % real (e)	6.8	1.5	0.7	0.7	0.1
-----					
ESCENARIOS COMBINADOS (f)					
Curva Phillips (g)		3.8	1.5	1.3	0.6
Bonanza Cobre (h)		2.2	0.0	0.0	0.4
Ajuste internacional (i)		-0.5	1.7	1.4	-0.4
-----					

Fuente: estimaciones propias.

a) Efecto directo en primer año.

b) Incluye FEC.

c) Estimaciones basadas en variaciones promedio en el período 1982-92.

d) Supone las siguientes fechas de reajustes:

-Remuneraciones sector público: diciembre.

-Pensiones y subsidios: junio.

e) Incremento de 1% en tipo de cambio nominal con inflación constante.

f) Estimaciones a partir de regresiones lineales simples representativas del período 1982-92.

g) Aumento en 1% adicional de tasa de crecimiento a costa de mayor inflación.

h) Aumento de 5 centavos en el precio del cobre eleva tasa de crecimiento.

i) Aumento de tasa de interés internacional en 2 puntos y caída en el precio del cobre.

CUADRO 6

CHILE: RIGIDECES EN LA FORMULACION PRESUPUESTARIA  
Componentes predeterminados del gasto del  
Gobierno Central

SUBTITULO	PRESUPUESTO 1993			COMPONENTES PREDETERMINADOS	
	M/N	M/E	total	% del sub- titulo	Fundamento
Gastos corrientes	2732659	580	2966230	74.9%	
-Personal	564826	71	593531	75.0%	Inamovilidad de personal, remuneraciones determinadas por ley
-Bienes y servicios	312845	126	363507	6.8%	Bienes y servicios preproducción
-Prest previsionales	1052346	0	1052473	100.0%	Beneficios determinados por ley
-Transf corrientes	740204	24	749751	65.5%	Beneficios legales incluyen: asignaciones familiares, subvenciones educacionales, aportes universidades, subsidios productivos, subvenciones para atención de menores. Además aportes por convenio.
-Intereses deuda	44287	358	188382	100.0%	Relación contractual.
-Operaciones años ant	14981	0	15085	100.0%	Compromisos devengados.
-Otros compromisos pend	3170	1	3500	100.0%	Compromisos devengados.
Gastos de capital	657954	180	730226	48.3%	
-Inversión real	477866	27	488928	62.6%	Proyectos en ejecución.
-Inversión regional	47141	0	47141	100.0%	Ley regional 1992-95.
-Inversión financiera	96014	141	152707	0.0%	
-Transf de capital	36933	11	41450	0.0%	
Sub-total	3390613	760	3696456	69.6%	
Provisiones	317651	10	321857	0.0%	
Total	3708264	770	4018313	64.0%	

Fuente: estimaciones del autor en base a Ley de Presupuestos 1993.

CUADRO 7

INDICADORES DE POLITICA FISCAL

INDICADOR	AÑO DE ORIGEN	AUTOR/ INSTITUCION	TIPO DE INDICADOR			PUNTO DE REFERENCIA	PONDERACIONES	CLASIFICACION FISCAL DRAG
			Adecua- ción	discre- ciona- lidad	neutra- lidad			
CONTRIBUCION FISCAL A DEMANDA EFECTIVA	1956	E.C.Brown		x		Ype	PMG	D
BALANCE DE PLENO EMPLEO	1962	CEA-USA	x	x		Ype	no	D
CAMBIO EN DESEMPEÑO FISCAL	1964	R.Musgrave		x		Ype	Mult/PMG	D
IMPACTO FISCAL	1968	E.Gramlich		x		Ype	PMG	D
EFEECTO DISCRECIONAL DEL PRESUPUESTO	1969	A.Hansen		x		Y(-1)	Mult/PMG	A
PRESUPUESTO ESTANDARIZADO PONDERADO	1973	A.Blinder y R.Solow		x		Y(-1)	PMG	A
PRESUPUESTO NEUTRAL	1970	GCEE-Alemania	x		x	Ypot	no	D
IMPULSO FISCAL	1960	CPB-Holanda			x	Ype	no	D
PRESUPUESTO AJUSTADO	1982	NIESR-Gran Bretaña		x		Ytend	PMG	A
IMPULSO FISCAL	1984	FMI			x	Ypot	no	D
PRESUPUESTO ESTRUCTURAL	1984	OECD		x		Ytend	no	A

Fuente: texto.

Abreviaciones:

Ype: PIB de pleno empleo.  
 Y(-1): PIB período anterior.  
 Ypot: PIB potencial.  
 Ytend: PIB de tendencia media.  
 PMG: propensión marginal a gastar.  
 Mult: multiplicador Keynesiano.  
 D: componente discrecional.  
 A: componente automático.

CUADRO 8

CHILE: FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL 1980-87  
 Consolidado, moneda nacional y extranjera  
 Promedios, en porcentajes del PIB

	1980/81	1983/84	1986/87
INGRESOS	34.7	31.7	32.3
Ingresos Corrientes	32.4	28.1	28.6
-Operación	3.5	3.2	3.7
-Previsionales	4.8	2.3	2.1
-Tributarios	18.8	19.0	19.6
-Cobre	2.0	1.5	1.7
-Transferencias	1.3	0.5	0.2
-Otros	2.1	1.5	1.3
Ingresos de Capital	2.2	3.6	3.7
-Venta de activos	1.4	2.8	2.8
*Físicos	0.8	0.2	0.2
*Financieros	0.6	2.6	2.6
-Recuperación préstamos	0.8	0.8	0.8
GASTOS	30.5	34.5	27.9
Gastos Corrientes	25.5	29.7	22.1
-Personal	8.3	6.5	5.0
-Bienes y servicios	3.0	3.3	3.0
-Previsionales	7.7	10.0	8.3
-Intereses deuda	0.6	1.3	2.0
*Interna	0.3	0.8	0.8
*Externa	0.3	0.5	1.2
-Transferencias	5.4	8.4	3.5
-Otros	0.5	0.3	0.2
Gastos de Capital	5.0	4.8	5.8
-Inversión real	2.6	2.1	2.8
-Inversión financiera	2.3	2.3	2.6
*Préstamos	0.8	0.6	0.6
*Compra títulos y val	1.5	1.7	1.9
-Transferencias capital	0.1	0.4	0.5
SUPERAVIT (DEFICIT)	4.1	-2.8	4.4

Fuente: cifras ajustadas de la Contraloría General de la República.

CUADRO 9

CHILE: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL 1987-92  
Porcentajes del PIB

	1987	1988	1989	1990	1991	1992p
INGRESOS	30.1	28.3	26.1	24.0	25.8	26.1
Ingresos Corrientes	27.5	25.2	23.5	22.4	24.5	24.9
-Ingresos operación	2.9	2.6	1.9	1.7	1.8	1.7
-Imposiciones previsionales	2.0	1.7	1.9	1.9	1.7	1.8
-Ingresos Tributarios	19.7	16.9	16.4	15.8	18.4	18.8
-Cobre (a)	1.4	2.0	2.1	1.7	1.2	1.3
-Otros ingresos corrientes	2.8	3.9	3.3	3.1	2.6	2.6
Ingresos de capital	2.6	3.1	2.6	1.6	1.3	1.2
-Venta de activos	1.8	2.4	2.0	1.0	0.7	0.7
-Recuperación préstamos	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
GASTOS	28.2	27.3	24.2	23.1	24.1	23.7
Gastos corrientes	24.2	21.9	20.2	19.7	20.5	19.5
-Personal	4.5	4.2	4.0	4.0	4.1	4.1
-Bienes y servicios	2.9	2.4	2.1	2.1	2.2	2.2
-Prest previsionales	7.9	7.4	6.9	6.9	6.8	6.5
-Intereses deuda	2.2	2.6	1.9	2.1	2.4	1.5
-Transferencias	6.4	5.1	5.2	4.6	4.9	5.0
-Otros gastos corrientes	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Gastos de capital	4.0	5.5	4.0	3.4	3.6	4.2
-Inversión real	2.4	2.6	2.3	2.2	2.5	2.8
-Inversión financiera	1.1	1.2	1.0	0.9	0.8	1.1
-Transferencias de capital	0.6	1.7	0.7	0.3	0.2	0.4
Superavit/Déficit(b)	1.9	1.0	2.0	0.9	1.7	2.4
Depósitos FEC	0.5	3.3	4.2	2.5	0.7	0.4

Fuente: 1989-92: Dirección de Presupuestos; 1987 Y 1988, estimaciones basadas en cifras ajustadas de la Contraloría General de la República.

a) Ingresos por concepto de impuestos y utilidades provenientes de CODELCO, neto de integros al Fondo de Compensación del Cobre.

b) Excluye integros al Fondo de Compensación del Cobre.

p: provisorio.

CUADRO 10

CHILE: BALANCES FISCALES ALTERNATIVOS 1987-92  
Porcentajes del PIB

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Balance contable	2.4	4.3	6.2	3.5	2.4	2.7
2. Balance convencional:NFSP	1.9	1.0	2.0	0.9	1.7	2.4
3. VPN	0.4	-0.7	0.8	0.6	2.0	2.6
4. Superavit corriente	3.3	3.6	3.8	3.1	4.8	5.7
5. Superavit primario	5.6	5.9	5.3	4.8	6.4	7.0

Fuente: cálculos propios, en base a cuadro 9.

Definiciones:

1. Balance contable	Ingresos totales (incluido FEC)-gastos totales.
2. Balance convencional:NFSP	Ingresos totales (sin FEC)-gastos totales. Corresponde a la versión publicada del superavit fiscal.
3. Variación patrimonio neto	(Ingresos totales sin FEC-venta de activos-recuperación de préstamos)-(gastos totales sin intereses Banco Central-inversión financiera).
(4) Superavit corriente	Ingresos corrientes (sin FEC)-gastos corrientes (sin intereses pagados al Banco Central).
(5) Superavit primario	Ingresos corrientes (sin FEC)-gastos corrientes (sin intereses pagados al Banco Central)-intereses deuda.

GRAFICO N° 1

CHILE: BALANCES FISCALES ALTERNATIVOS

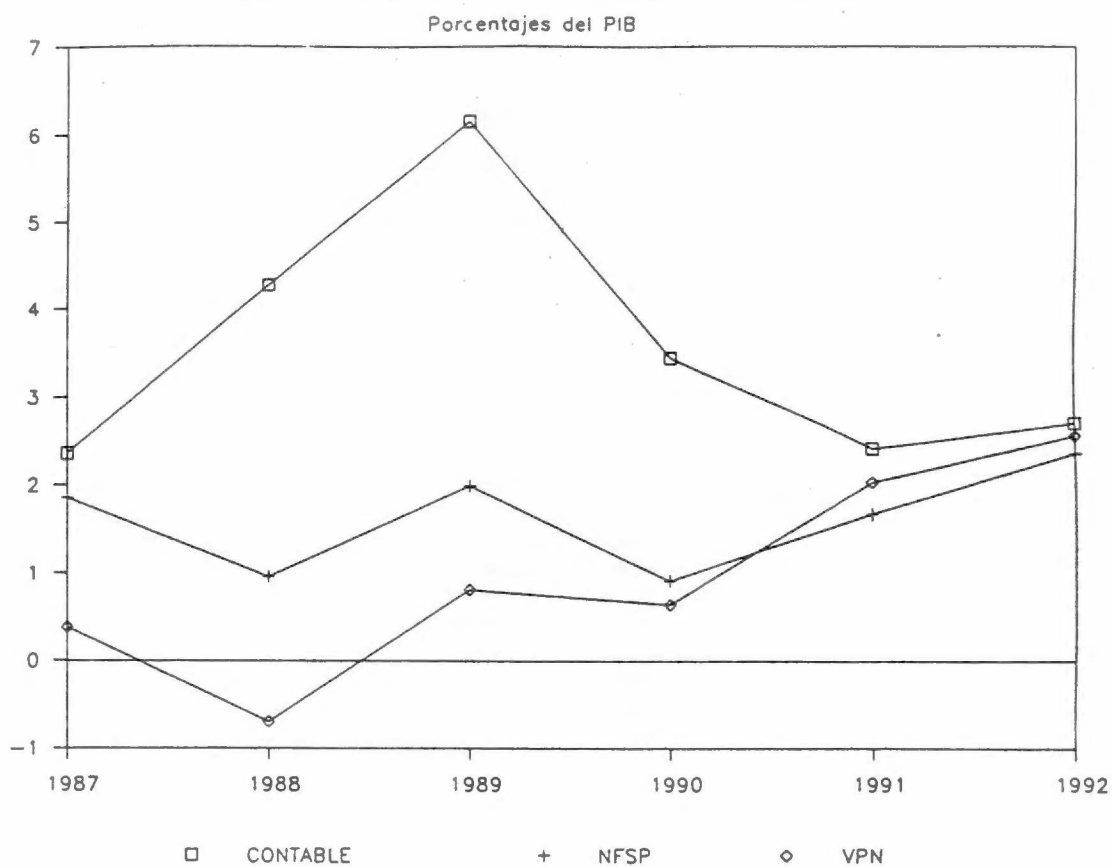
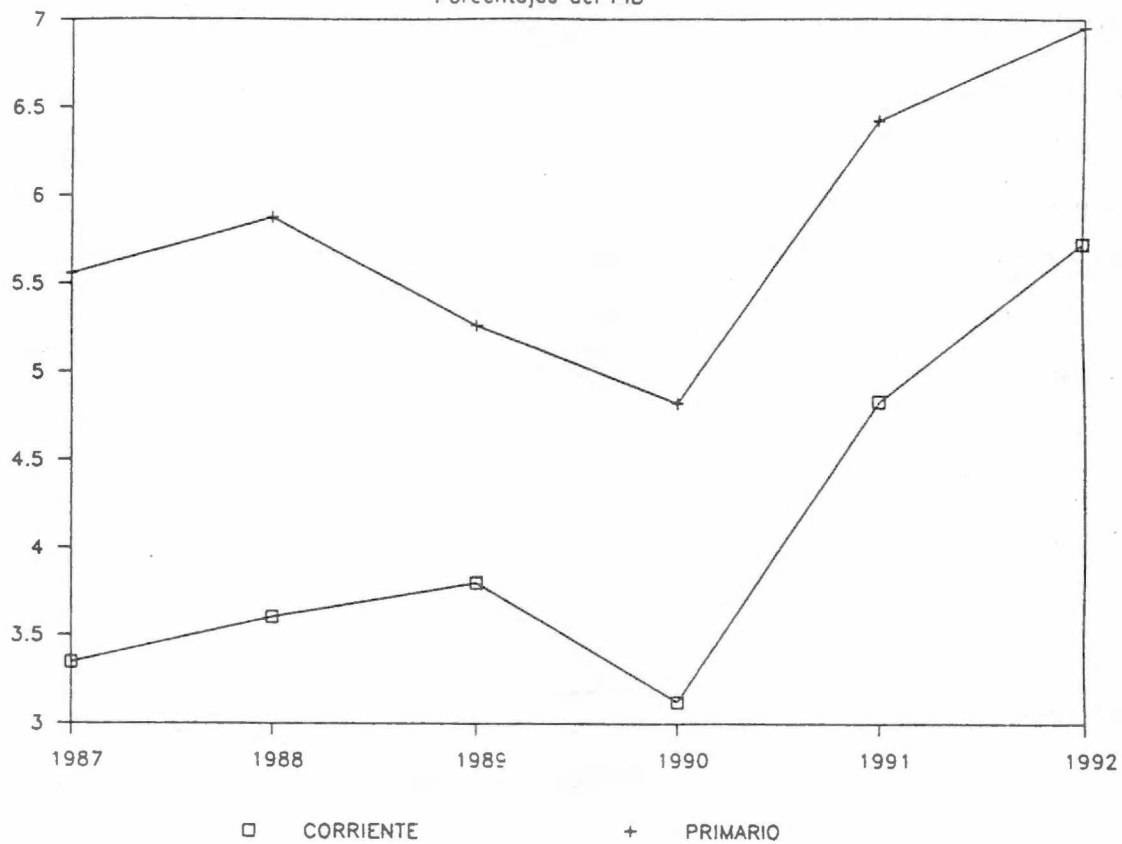


GRAFICO N° 2

CHILE: AHORRO PUBLICO

Porcentajes del PIB



CUADRO 11

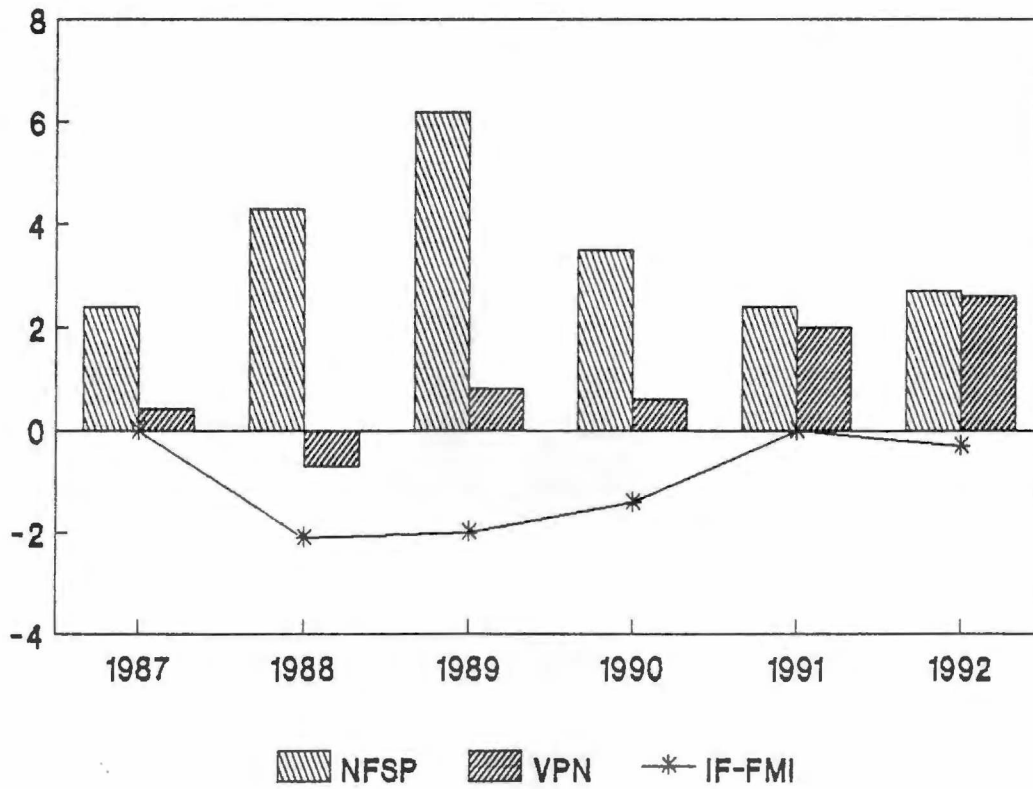
CHILE: INDICADORES ALTERNATIVOS DE POLITICA FISCAL 1987-92  
Porcentajes del PIB efectivo

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>NIVELES</b>						
Balance contable (NFSP)	2.4%	4.3%	6.2%	3.5%	2.4%	2.7%
Balance corregido (VPN)	0.4%	-0.7%	0.8%	0.6%	2.0%	2.6%
Impacto fiscal (FMI)	0.0%	-2.1%	-2.0%	-1.4%	0.0%	-0.3%
Presupuesto estructural (OECD)	-0.3%	-1.4%	-0.1%	1.2%	2.0%	2.0%
Presup cíclicamente ajustado	1.1%	-1.2%	0.1%	1.0%	2.5%	2.3%
<b>VARIACIONES ANUALES (a)</b>						
Balance contable (NFSP)		2.2%	2.2%	-2.7%	-0.8%	0.5%
Balance corregido (VPN)		-1.0%	1.5%	-0.2%	1.4%	0.7%
Impacto fiscal (FMI)		-1.8%	0.4%	0.4%	1.3%	0.0%
Presupuesto estructural (OECD)		-1.1%	1.2%	1.4%	0.9%	0.1%
Presup cíclicamente ajustado		-2.2%	1.3%	0.9%	1.5%	0.0%

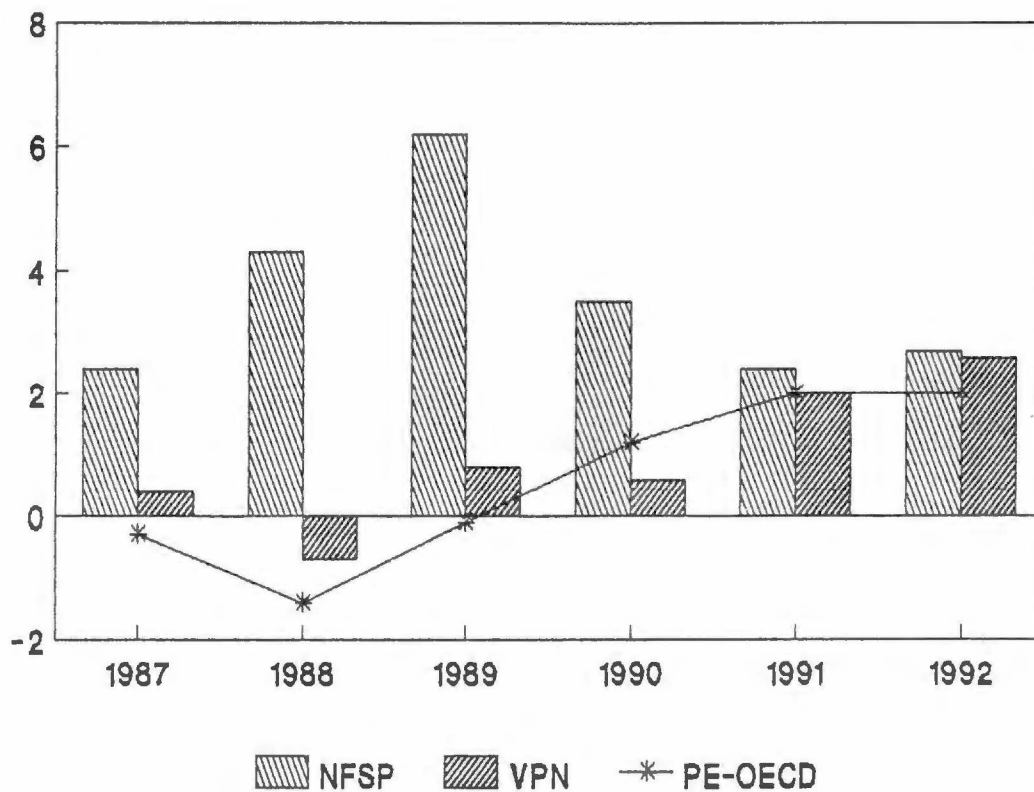
Fuente: ver texto.

a) Variación en el nivel absoluto del indicador como proporción del PIB efectivo.

### CHILE: IMPULSO FISCAL-FMI Porcentajes del PIB efectivo



# CHILE: PRESUPUESTO ESTRUCTURAL-OECD Porcentajes del PIB efectivo



# CHILE: PRESUPUESTO CICLICAMENTE AJUST. Porcentajes del PIB efectivo

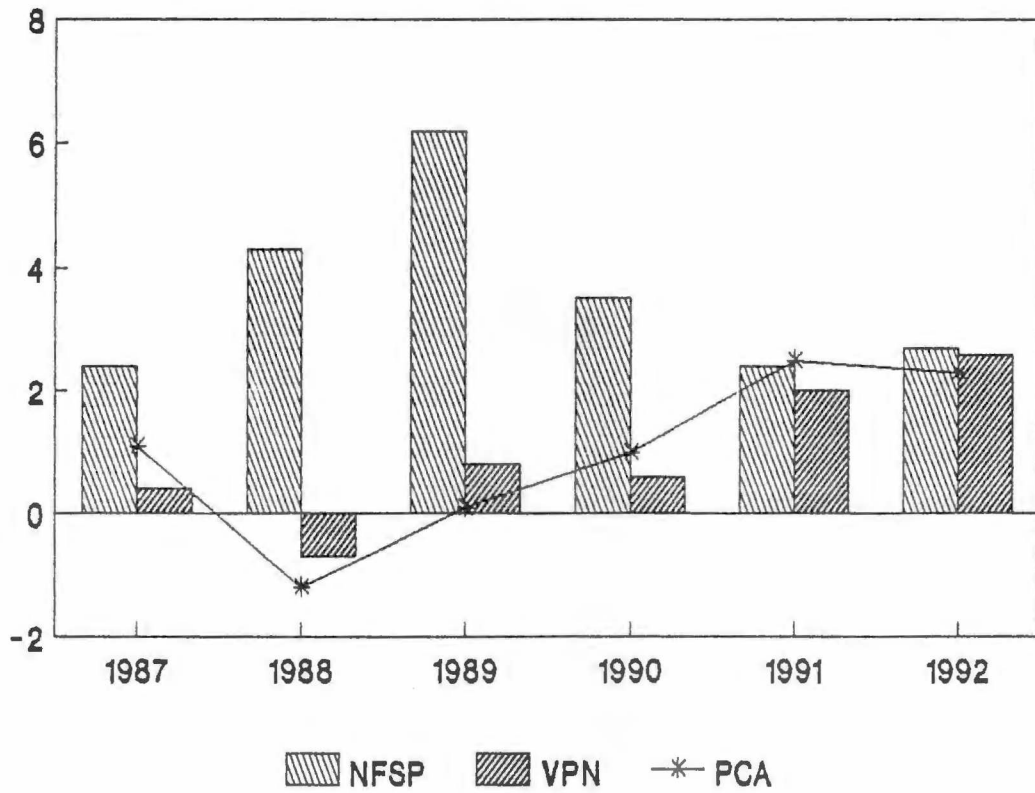


GRAFICO N° 6

INDICADORES DE POLITICA FISCAL 1987-92

Porcentajes del PIB efectivo

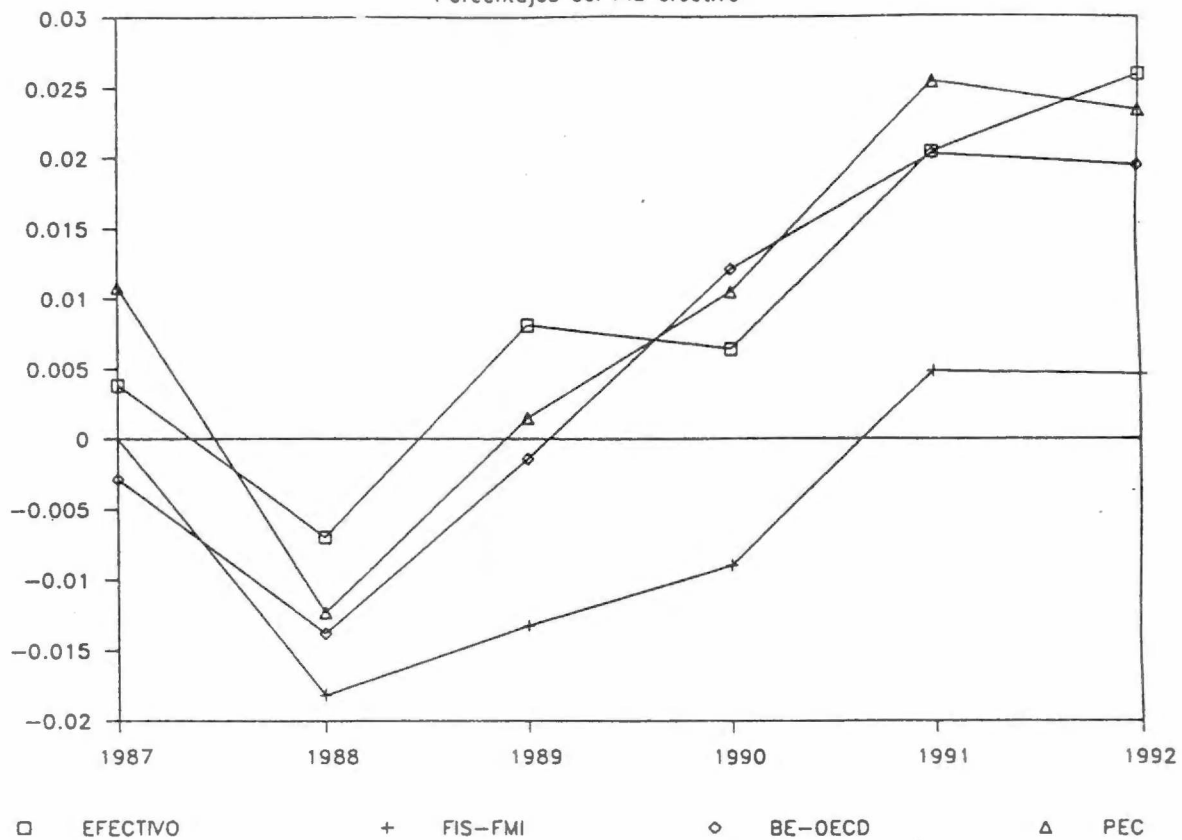
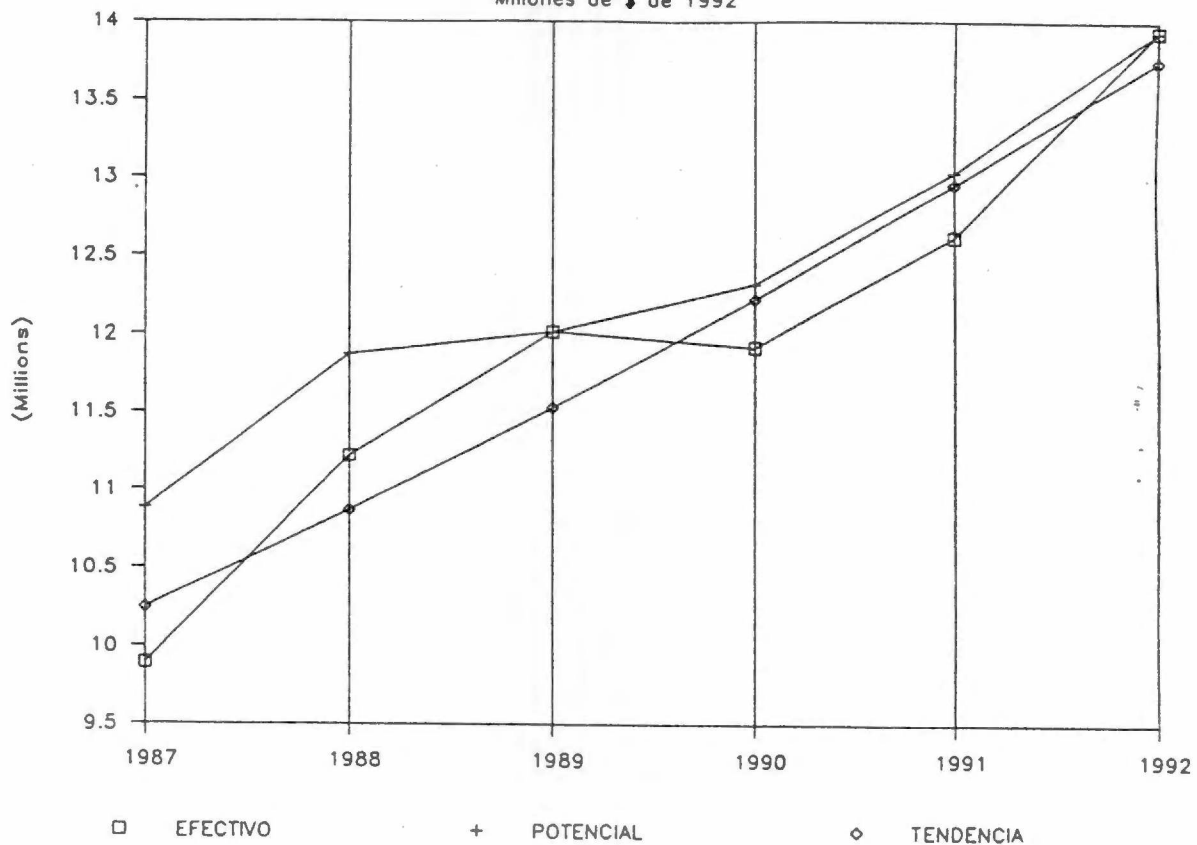


GRAFICO N° 7

ALTERNATIVAS PIB DE REFERENCIA

Millones de \$ de 1992



SISTEMAS PRESUPUESTARIOS EN CUATRO PAISES INDUSTRIALIZADOS

CARACTERISTICAS PRESUPUESTO

	GRAN BRETAÑA	ESTADOS UNIDOS	FRANCIA	ALEMANIA
Contenido				
-Ingresos	Impuestos. Déficit y endeudamiento en informes complementarios.	Ingresos tributarios estimados son antecedentes para el Presupuesto. Congreso autoriza endeudamiento.	Ingresos tributarios, corrientes y déficit.	Capacidad de endeudamiento.
-gastos	Excluye intereses y seguridad social.	Solo gastos discretionales. Otros gastos e ingresos se incluyen en agregados fiscales analizados y votados separadamente.	Todos los gastos. Gastos determinados por ley no pueden ser reducidos por el Congreso y ejecución puede exceder al presupuesto.	Todos los gastos. Gastos determinados por ley no pueden ser reducidos por el Parlamento salvo modificando legislación sustantiva.
Cobertura institucional	Gobierno Central. Otros sectores se incluyen en informes complementarios.	Gobierno Federal. No incluye seguridad social.	Gobierno Central.	Gobierno Federal. No incluye seguridad social.
Naturaleza del voto	Límite de gasto en el año.	Obligatoriedad de gasto dentro de período específico, que puede ser superior a un año.	Límite de gasto en el año.	Obligatoriedad de gasto, con excepciones para inversión y partidas determinadas.
Información suplementaria	-Informe macro-financiero (Autumn Statement) -Proyecciones de gastos (Public Expenditure Survey) -Política financiera y fiscal (Financial Statement and Budget Report). Incluye proyecciones macroeconómicas de corto y mediano plazo.	El presidente entrega información macroeconómica y financiera para fundamentar su propuesta, incluyendo proyecciones fiscales de mediano plazo. El Congreso cuenta con sus propios organismos asesores.	Informe Económico y financiero, con resultados económicos del año y proyecciones para el siguiente.	Plan financiero multi-anual de 5 años incluye proyecciones para cada partida presupuestaria más una reserva general determinada por diferencia con meta macro de gasto total. Además hay un informe económico anual preparado por el Gobierno.
Estructura del presupuesto				
-grado de agregación	Departamento/título. Total: 2.000 partidas.	El grado de agregación varía de acuerdo a la complejidad de las apropiaciones. El ejecutivo consolidada en 1.100 cuentas presupuestarias.	Ministerio/título. Total: 1.500 partidas.	Ministerio/subtítulo. Total: 7.000 partidas.
-Provisiones	SI.	No son posibles provisiones agregadas. En la asignación anual de gastos apropiados, el Gobierno puede efectuar provisiones dentro del total apropiado.	Fondos coyunturales.	No hay provisiones agregadas.

SISTEMAS PRESUPUESTARIOS EN CUATRO PAISES INDUSTRIALIZADOS

	GRAN BRETAÑA	ESTADOS UNIDOS	FRANCIA	ALEMANIA
PREPARACION DEL PRESUPUESTO EN EL EJECUTIVO				
Autoridad responsable	Tesoro.	Presidente/OHB.	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas. Primer Ministro emite orientaciones principales, incluyendo límites de gasto por ministerio.	Dirección de Presupuestos del Ministerio Federal de Finanzas.
Plazo de preparación Instancias políticas	12 meses. Gabinete discute agregados fiscales para el Public Expenditure Survey.	8 meses. El Presidente tiene la responsabilidad principal en la preparación del presupuesto. En el ejercicio de esa responsabilidad, entrega orientaciones a los secretaríos de estado. Bottom-up, con creciente imposición de topes.	9 meses. Gabinete aprueba proyecto final del Ejecutivo, pero no interviene en etapas iniciales de preparación.	9 meses. Gabinete aprueba proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Ministro de Finanzas tiene poder de veto frente al Gabinete.
Método de preparación	Top-down, sobre la base de proyecciones de año anterior.	Budget Review Board, formada por Jefe de Gabinete del Presidente, Secretario del Tesoro y Director de OHB.	Top-down con respaldo del Primer Ministro.	Top-down, sobre la base del plan financiero vigente. Gabinete.
Instancias formales de resolución de conflictos	Comités especiales de ministros no departamentales y, eventualmente, Gabinete.		Decisiones finales descansan en el Primer Ministro.	

SISTEMAS PRESUPUESTARIOS EN CUATRO PAISES INDUSTRIALIZADOS

	GRAN BRETAÑA	ESTADOS UNIDOS	FRANCIA	ALEMANIA
PROCESO LEGISLATIVO				
Documentos votados por el Legislativo	Ley de Financiamiento y ley de apropiaciones.	13 leyes de apropiaciones y resoluciones con metas fiscales globales.	Ley inicial de financiamiento y anexos con detalles de gasto por ministerio.	Ley de Presupuestos (normas generales) y Plan Presupuestario (detalle por ítem).
Proceso de aprobación	Proyectos e informes son analizados en Comité del Tesoro y Servicio Civil de la Cámara de los Comunes y luego votados.	Apropiaciones son analizadas en Comités de Apropiación de la Cámara, votadas en la sala. Luego deben ser aprobadas por el Senado. Se emiten además resoluciones presupuestarias para agregar los fiscales, las que son analizadas en Comités de Presupuesto. Apropiaciones requieren de autorizaciones previas del Congreso para cada programa. 6 meses.	Proyecto del Ejecutivo es discutido en la Asamblea Nacional y luego en el Senado. En cada caso es analizado por Comisión Financiera y comisiones sectoriales. Primero se vota legislación tributaria y estimaciones de recaudación, luego el déficit y finalmente las asignaciones específicas de gastos. 3 meses.	Proyecto se entrega simultáneamente a las dos cámaras. Bundesrat elabora informe y propuestas de modificación para Bundestag. Comisión de Presupuestos del Bundestag prepara resoluciones. Si Bundesrat objeta proyecto aprobado por Bundestag hay varias instancias posteriores de conciliación. 4 meses.
Plazo de despacho	5 meses. El Presupuesto es despachado en julio, con el año fiscal ya iniciado.			
Atribuciones del Legislativo	Parlamento sólo puede proponer reducciones del gasto, pero aun en ese caso el Gobierno está protegido por su mayoría. En la práctica, el debate parlamentario se remite a la política financiera y prioridades. Por tratarse de un régimen parlamentario, la no aprobación del presupuesto significaría la caída del Gobierno. Como aprobación final es con el año fiscal ya iniciado existen votos provisorios que cubren alrededor de 45% de los montos aprobados el año anterior.	Congreso tiene atribuciones para aumentar, reasignar o reducir gastos. También tiene iniciativa para modificar impuestos. Resoluciones presupuestarias son adoptadas por propia iniciativa. Resoluciones de continuidad para programas existentes.	Modificar leyes tributarias siempre que se mantenga recaudación total y reducir gastos, sin posibilidad de reasignar.	Incrementar, congelar o disminuir gastos y crear nuevos programas. En general, sin embargo, el Gobierno está protegido por su mayoría parlamentaria.
Alternativas a no despacho			Cuando hay discrepancias entre Asamblea Nacional y Senado, prima la opinión de la primera.	Prima posición del Bundestag.

SISTEMAS PRESUPUESTARIOS EN CUATRO PAISES INDUSTRIALIZADOS

	GRAN BRETAÑA	ESTADOS UNIDOS	FRANCIA	ALEMANIA
<b>EJECUCION PRESUPUESTARIA</b>				
Autonomía departamental	Dentro de los ítemes de un voto, en algunos casos con autorización del Tesoro.	Sólo al Interior de apropiaciones, salvo que la ley respectiva lo permita.	Con limitaciones se permite reasignaciones al Interior del mismo título en un ministerio, o entre ministerios manteniendo carácter del gasto.	Se pueden efectuar reasignaciones desde o hacia partidas específicas sobre la base de normas de ejecución emitidas por Ministerio de Finanzas.
Asignación de provisiones	Tesoro.	No aplicable fuera de cada apropiación.	Ministerio de Economía y Finanzas.	El Ministerio de Finanzas puede autorizar gastos adicionales en condiciones especiales, siempre que no se puedan aprobar leyes suplementarias.
Suplementos presupuestarios	Requieren aprobación parlamentaria.	Requieren apropiaciones suplementarias.	Requieren aprobación parlamentaria. En algunos casos esta puede ser posterior.	Permitida sólo en partidas aprobadas para varios años.
Subejecución	Permitida.	No permitida.	Permitida.	Permitida para inversión y partidas específicas de gastos.
Traspaso entre años	No permitida.	Permitida cuando autorizaciones y apropiaciones exceden el año fiscal.	No permitido, con excepción de inversiones y otros gastos identificados en la ley aprobada.	El Gobierno emite informes trimestrales sobre diferencias respecto del presupuesto aprobado por el Parlamento.
Fiscalización y control	Auditor general evalúa gestión de cada departamento y agencia e informa en detalle sobre la ejecución de cada voto durante la discusión presupuestaria. El Gobierno rinde cuenta en numerosas instancias de su gestión económica y financiera ante el Parlamento.	Cumplimiento de las leyes de apropiación está sujeta a estricto control legal, inclusive con intervención del Poder Judicial. OMB y Departamento del Tesoro emiten informes mensuales de ejecución presupuestaria para el Congreso. Oficina de Presupuestos del Congreso emite informes y proyecciones a partir de esta información.	una vez al año de su gestión económica ante el Parlamento.	

SISTEMAS PRESUPUESTARIOS EN CUATRO PAISES INDUSTRIALIZADOS

MARCO INSTITUCIONAL GENERAL	GRAN BRETAÑA	ESTADOS UNIDOS	FRANCIA	ALEMANIA
Tipo de Estado Régimen político Poder Legislativo	Unitario. Sistema parlamentario. Bicameral, fuertemente concentrado en Cámara de los Comunes.	Federal. Presidencial. Bicameral.	Unitario. Parlamentario. Bicameral.	Federal. Parlamentario. Bicameral. Bundestag es el cuerpo legislativo efectivo y Bundesrat una instancia de representa- ción de intereses regio- nales.
Autoridad presupuestaria	Tesoro.	Oficina de Administración y Presupuesto (OMB), de- pendiente del Presidente.	Ministerio de Economía y Finanzas.	Ministerio Federal de Fi- nanzas.

