

CAPÍTULO IV

REGLA DE ORO, SOSTENIBILIDAD Y REGLA FISCAL CONTRACÍCLICA*

1. Introducción

Con el propósito de reorientar la política de gasto del Estado priorizando la inversión pública se propone introducir la *regla de oro* y rediseñar de la contabilidad fiscal de tal manera que las metas de déficit de los programas económicos de corto plazo no resulten tan restrictivos que impidan la ejecución de los proyectos de inversión y generen un sesgo procíclico en la política fiscal.

Con este fin el presupuesto público debe dividirse en dos partes, un presupuesto de gasto corriente con una meta de ahorro o de superávit primario corriente anual, y otro presupuesto de gasto de inversión basado en una regla según la cual, durante el ciclo económico, el endeudamiento del gobierno se destinará a financiar solo el gasto de inversión y no el gasto corriente. Esta regla es conocida en la literatura especializada como la *regla de oro* de la inversión pública.

A la regla mencionada se le adiciona otra según la cual la deuda neta del gobierno como porcentaje del PBI debe mantenerse, durante el ciclo económico, en un nivel sostenible, es decir, constante o decreciente de acuerdo a las condiciones iniciales de las que se parte.

A partir del superávit primario que hace sostenible la deuda, se determina la meta de superávit primario corriente, el mismo que se utilizaría para incorporar una regla fiscal contracíclica. La regla de oro y la regla de sostenibilidad de la deuda o de la

* Versión revisada del documento preparado como parte del proyecto «Mecanismos financieros innovadores para asegurar la gobernabilidad democrática». Iniciativa de la República del Perú presentada a la XVII Cumbre de Río. El autor agradece la colaboración de Julio Villavicencio, Javier Kapsoli, Fernando Vásquez y Jorge Rivera.

inversión, por ser formuladas para el largo plazo, es decir, para un ciclo económico completo, permiten determinar la inversión pública que corresponde al *steady state* o la senda del producto potencial.

2. El punto de partida

La actual política fiscal otorga poca importancia a la distinción de los gastos de capital respecto de los gastos corrientes. De otro lado, la regla vigente de política fiscal consistente en la fijación de metas globales de déficit convierte al gasto no financiero en una variable procíclica. Se entiende que el financiamiento en cualquier ejercicio presupuestal debe ajustarse a la meta de déficit fijada por cada país y pactada con el FMI. En consecuencia, no se puede, por ejemplo, aumentar el gasto como contrapartida de una condonación de deuda externa sin comprimir otros gastos o aumentar los ingresos. La regla no toma en cuenta que una operación de este tipo podría disminuir, a mediano plazo, la relación deuda/PBI a cambio de un aumento del gasto por un monto significativamente menor. La política fiscal no tiene un horizonte de mediano o largo plazo.

La inversión pública es el componente de los gastos no financieros que se ajusta para cumplir las metas de déficit fiscal pactadas con el FMI. El resultado es un gasto de inversión inestable y por tanto ineficiente, y con un comportamiento procíclico que amplifica las recesiones en lugar de contribuir a superarlas. El recorte de la inversión pública afecta la demanda agregada y, consecuentemente, la producción urbana doméstica. Si no hay un *shock* exógeno positivo en otra variable, la caída de la producción urbana contrae los ingresos tributarios, obligando a recortar la inversión pública, para mantener o cumplir la meta de déficit fiscal. La consiguiente disminución de la demanda agregada acentúa la recesión, y así sucesivamente. Mientras no cambie la lógica de la política fiscal, cualquier *shock* adverso se verá amplificado por ella.

En el Perú, la reciente experiencia recesiva demuestra que los gastos corrientes pueden situarse sistemáticamente por encima de los ingresos corrientes. Por ejemplo, en los años 1999-2002, el exceso de los gastos corrientes del gobierno central del Perú respecto de sus ingresos corrientes fue de 2,4% en promedio. Este comportamiento de los gastos corrientes, en un contexto de disminución de la importancia de la inversión pública por debajo de sus niveles históricos, da lugar a la imposición de una carga injustificada a las futuras generaciones.

Asimismo, durante los últimos años se ha venido agravando el problema del sesgo contra la inversión en el gasto del Estado. Así, la inversión pública se ha reducido de 4,8% del PBI en 1999 a 2,7% del PBI en el año 2004, alcanzando su mínimo

histórico. Este ha sido el resultado de una combinación de dos factores: en primer lugar, la elevación sistemática de los gastos corrientes, en especial los provenientes de remuneraciones y pensiones y, en segundo lugar, la necesidad de respetar las metas fiscales que se comprometieron con el FMI. Dado que el gasto corriente es en su mayor parte inflexible, la compresión de gasto requerida para alcanzar las metas fiscales se consiguió básicamente deprimiendo los gastos de inversión.

Como se muestra en el cuadro 4.1., en el Perú los gastos de capital redujeron su participación en más de quince puntos porcentuales durante los últimos diez años. La preeminencia de los gastos corrientes sobre los gastos de capital en el presupuesto público constituye un grave problema de política macroeconómica, pues reduce significativamente los grados de libertad de que dispone el gobierno para ejecutar su política fiscal.

La política fiscal descrita conspira contra el crecimiento económico y, por tanto, no puede calificarse de prudente. Como la política fiscal no distingue el papel de la inversión pública respecto de los otros gastos y está sesgada contra ella, no se toma en cuenta el cómo pagarán las futuras generaciones las decisiones de gasto público corriente. El tratamiento de la inversión pública como un gasto residual incentiva las demoras o la cancelación de los proyectos de inversión en lugar de efectuar recortes en el gasto corriente. Se paraliza una obra o se recorta la inversión pública, aun cuando sea evidentemente rentable. En consecuencia, el Estado invierte menos de lo que debería, trasladando el problema de escasez o limitada infraestructura pública a las futuras generaciones.

Cuadro 4.1.
Estructura del gasto público

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gastos no financieros	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Corrientes	71,7	69,6	73,1	75,7	75,6	77,9	78,7	82,0	85,2	86,5	87,0
a. Remuneraciones	29,5	27,1	27,3	26,2	27,0	27,5	28,1	28,1	28,8	30,5	30,7
b. Bienes y servicios	15,7	18,0	21,5	24,8	22,3	23,7	22,3	24,6	26,0	23,5	23,3
c. Transferencias ¹	26,5	24,5	24,3	24,7	26,3	26,7	28,3	29,3	30,4	32,5	32,9
2. Gastos de capital	28,3	30,4	26,9	24,3	24,4	22,1	21,3	18,0	14,8	13,5	13,0

^{1/} Incluye transferencias pensionarias

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú 2002

Este tipo de política solo produce resultados de corto plazo en términos de las metas fiscales, pero a costa de debilitar la infraestructura del país y por ende el crecimiento de largo plazo. Según estimaciones del Banco Mundial, el Perú requiere de 6,3 mil millones de dólares solo para cubrir el déficit de infraestructura de transporte, por no hablar de las carencias de infraestructura en educación y salud.

Es necesario, en consecuencia, cambiar el carácter de la política fiscal revirtiendo el sesgo contra la inversión pública. Pero es claro, dada la magnitud de las carencias en infraestructura, que el cambio en la política fiscal debe complementarse con otras que faciliten la indispensable participación del sector privado.

3. Regla de oro para la inversión pública

3.1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para que la política fiscal sea de nuevo tipo, debe enmarcarse en un horizonte de mediano o largo plazo, en lugar de priorizar el cumplimiento de una meta fiscal de corto plazo. Esta meta, en la actualidad, según los acuerdos que los gobiernos firman con el FMI, supone comprometerse a cumplir una meta de déficit fiscal global.

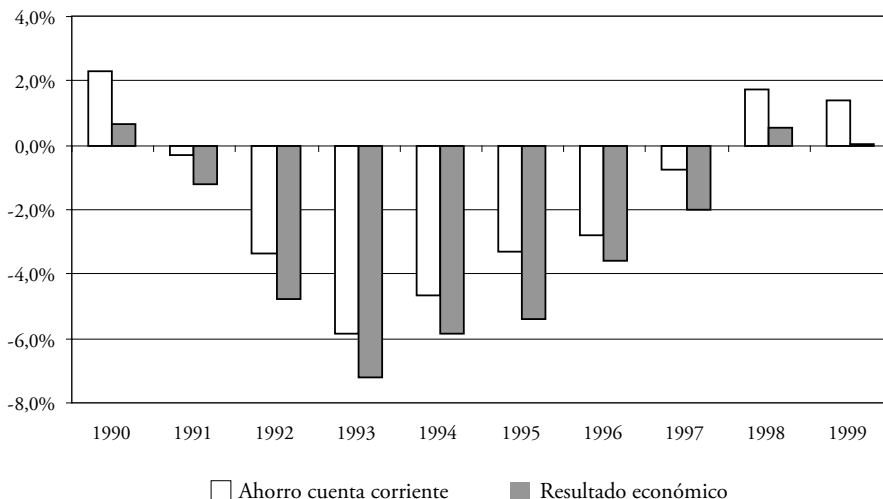
Para enmarcar la política fiscal en un horizonte de largo plazo, hay que separar claramente el tratamiento de los gastos de inversión respecto de los gastos corrientes. Un elemento fundamental de esta separación sería la adopción de la regla de oro para el gasto de inversión pública. Según esta regla, el gobierno debe endeudarse solo para invertir y no para financiar gastos corrientes. Con la adopción de esta regla se estaría, en primer lugar, reconociendo la naturaleza diferente del gasto de capital respecto del gasto corriente. Y, ciertamente, sería un estímulo al uso eficiente de los recursos y de los activos existentes.

La experiencia internacional muestra varios ejemplos concretos de aplicación de la regla de oro. En particular podemos citar el caso del Reino Unido, donde su implementación se realizó en un contexto de cambio estructural en la contabilidad de las finanzas públicas. Además, existen otros modelos que, en espíritu, buscan lo mismo que la regla de oro —la equidad intergeneracional como objetivo para la política fiscal de mediano plazo—, como es el caso de la regla de «balance fiscal¹ neutro a lo largo del ciclo» implementada en Australia.²

¹ «Balance fiscal» es el concepto equivalente a *net lending* (endeudamiento neto) del *Manual de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (véase Robinson 1999).

² Véase Australian Bureau of Statistics 1999.

Gráfico 4.1.
Déficit fiscal: Reino Unido



Fuente: Fondo Monetario Internacional 2001

El Tesoro Británico (H. M. Treasury) adoptó en 1997 las siguientes reglas fundamentales:³ a) regla de oro: el gobierno se prestará solo para financiar la inversión pública y no para financiar gasto corriente; y b) deuda pública sostenible como proporción del producto: la deuda pública se mantendrá sobre el ciclo económico a un nivel estable y prudente.

Es importante señalar que la aplicación de la regla de oro por el Tesoro Británico se basó en un criterio de prudencia, debido a los excesivos déficits fiscales de los años previos, en los que no se logró siquiera un ahorro superavitario en cuenta corriente. El resultado fue una significativa reducción del déficit fiscal en los períodos siguientes.

La utilización de indicadores con referencia al ciclo económico permite a la política fiscal tener la flexibilidad necesaria para enfrentar cambios coyunturales en las condiciones macroeconómicas o *shocks* externos —principalmente porque facilitan la plena operación de los estabilizadores automáticos—. Por ejemplo, en el caso de una recesión, los ingresos caen pero los gastos aumentan relativamente, es decir, aumenta el déficit, pero el mayor gasto cubre parcialmente la pérdida en la demanda agregada.

Si bien operativamente los modelos de regla de oro y de balance fiscal implican resultados diferentes, coinciden en la búsqueda de la equidad intergeneracional. En el caso de la regla de oro, a través de la distribución temporal de los costos de la

³ Véase Buitier 1998.

inversión pública; mientras que en el caso del balance fiscal neutro, liberando a las futuras generaciones de cargas de deuda debido a que las operaciones de inversión se financian exclusivamente utilizando el ahorro interno público.

Para entender más claramente este punto podemos analizar la identidad fundamental de la contabilidad fiscal basada en los recursos disponibles (*accrual accountability*):⁴

$$\text{Balance fiscal} = \text{Resultado operativo} - \text{Inversión neta}$$

En la regla de oro se espera que los gastos operativos sean cubiertos únicamente con ingresos corrientes —esto es, un resultado operativo nulo—, por lo tanto el balance fiscal será deficitario en un monto exactamente igual al de la inversión neta. En tanto, la regla australiana de balance fiscal nulo implica que el ahorro operativo sea lo suficientemente grande para cubrir las necesidades de inversión sin tener que recurrir al endeudamiento.

2.2. REGLA DE ORO Y DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO

La regla de oro se establecería con referencia a un ciclo económico completo. ¿Qué implica en términos del déficit fiscal la regla de oro para la inversión pública? De la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno se obtiene la ecuación que describe la variación de la deuda pública. En niveles medidos en unidades monetarias, el comportamiento de la deuda pública está dado por:

$$B_t - B_{t-1} = iB_{t-1} + P_t GI_t + P_t GC_t - P_t T_t \quad (4.1.)$$

donde:

B_t : *Stock* de deuda en t

i : tasa de interés de la deuda

GI_t : gasto de inversión del gobierno en t

GC_t : gasto corriente del gobierno en t

T_t : ingresos corrientes más ingresos del gobierno en t

P_t : nivel general de precios en t

⁴ La llamada *accrual accounting* o *contabilidad de base devengada* —establecida en Fondo Monetario Internacional 2001— se diferencia de la contabilidad anterior —llamada de «base caja»—, principalmente, en que las obligaciones e ingresos se registran con criterio económico y no monetario. Es decir, se contabilizan desde el momento en que se realiza la operación independientemente de si hay o no ingresos o salidas de dinero.

La ecuación 4.1. puede expresarse como porcentaje del PBI nominal ($P_t Y_t$). En este caso, el comportamiento del ratio de deuda a PBI es descrito por la siguiente ecuación:

$$B_t - B_{t-1} = \frac{i-g}{1+g} B_{t-1} + GI_t + GC_{t-t_t} \quad (4.2.)$$

donde g es la tasa de crecimiento nominal del producto y las variables de la restricción intertemporal en minúscula representan *ratios* del PBI. Es importante notar que la tasa de crecimiento real del producto (θ) está definida por: $(1+\theta) = \frac{(1+g)}{(1+\pi)}$, donde $\pi = \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1$.

El déficit fiscal del gobierno (DF) es igual a la suma del flujo de intereses, más los gastos corrientes y de inversión, menos los ingresos corrientes y de capital, es decir:

$$DF_t = iB_{t-1} + P_t GI_t + P_t GC_t - P_t T_t \quad (4.3.)$$

Como porcentaje del PBI, el déficit fiscal del gobierno resulta entonces igual a:

$$DF_t = \frac{iB_{t-1}}{1+g} + GI_t + GC_t - T_t \quad (4.4.)$$

Por lo tanto, el comportamiento del ratio de deuda a PBI puede expresarse también en función del ratio del déficit fiscal a PBI (df_t). En efecto, reemplazando 4.4. en 4.2., se obtiene:

$$B_t - B_{t-1} = DF_t - \frac{g}{1+g} B_{t-1} \quad (4.5.)$$

Para que se cumpla la regla de oro, el ratio de déficit fiscal a PBI no puede ser mayor que el gasto de inversión pública neta como porcentaje del PBI:

$$DF_t \leq GI_t - \delta K_t \quad (4.6.)$$

donde $k_t (= \frac{P_t K_t}{P_t Y_t})$ es la *stock* de capital del gobierno como porcentaje del PBI y es δ la tasa de depreciación del capital. De aquí se deduce que la deuda pública no debe ser mayor que la inversión neta. Por consiguiente, bajo la regla de oro el comportamiento del ratio de deuda a PBI estará descrito por:

$$B_t - B_{t-1} \leq (GI_t - \delta K_t) - \frac{g}{1+g} B_{t-1} \quad (4.7.)$$

Esta desigualdad nos dice que el gobierno debe endeudarse únicamente para invertir y no para financiar gastos corrientes. En este sentido, la regla de oro promueve la igualdad de trato entre las generaciones. Los gastos corrientes actuales, que claramente benefician a los contribuyentes actuales, no tienen por qué ser asumidos por las futuras generaciones. Por el contrario, como se señala en la literatura especializada sobre este tema, las inversiones actuales proporcionarán beneficios en los años futuros por lo que no tienen por qué ser financiados con los ingresos corrientes. La inversión pública se haría de este modo dependiente exclusivamente de la capacidad de su financiación y, por tanto, de su rentabilidad. La deuda se justifica cuando los ingresos futuros del gasto de inversión se utilizan para pagar los impuestos futuros.

De los gastos corrientes se derivan principalmente beneficios en el período corriente; en cambio, de los gastos de inversión —como por ejemplo, construcción de carreteras, escuelas y hospitales— obtendrán beneficios tanto la generación presente como las futuras. De acuerdo con la regla de oro, los costos de la implementación de estas obras públicas se deben distribuir en el tiempo de la misma manera en que se distribuirán los beneficios que de ellas se deriven. La deuda para financiar la inversión debe ser honrada en el futuro, trasladándose de esta forma parte o todos los costos de la inversión pública a las generaciones venideras. El gasto corriente financiado con deuda castiga a las generaciones futuras —que son las que pagarán la deuda contratada hoy— al obligarlas, en la práctica, a cubrir gastos de cuyos beneficios no pueden disfrutar.

4. Regla de la sostenibilidad de la deuda pública

El otro elemento central de una nueva política fiscal y que está vinculado a la regla de oro sería el establecimiento de la regla de la sostenibilidad, consistente en mantener durante un ciclo económico completo un nivel estable y/o decreciente del porcentaje de la deuda pública con respecto al PBI. Para que ambas reglas operen, debería calcularse el superávit primario que asegura esta sostenibilidad, dada una meta del porcentaje de deuda/PBI.

Si la regla de oro se formula de modo tal que durante el ciclo económico o en un horizonte de largo plazo se mantiene estable el ratio de deuda a PBI y, por otro lado, el ratio de déficit fiscal a PBI se iguala estrictamente a la inversión neta, entonces:

$$(GI_t - \delta K_t) = \frac{g}{1+g} B_{t-1} \quad (4.8.)$$

Si el nivel tendencial de la inversión neta del gobierno, expresado en porcentaje del PBI, es igual al ratio-meta de deuda pública a PBI multiplicado por $\frac{g}{1+g}$ (g es la tasa de crecimiento nominal de largo plazo del PBI), entonces la regla de oro para la inversión es consistente con la sostenibilidad de la deuda pública.

Es posible estimar el nivel tendencial de la inversión bruta como porcentaje del PBI sin recurrir necesariamente a la estimación del *stock* de capital del gobierno. Como se trata de un nivel de largo plazo, debemos encontrar el nivel de dicho *stock* en el *steady state*, es decir, cuando el producto se encuentra en su nivel potencial.

Por definición, la inversión neta es igual a la variación del *stock* de capital o a la inversión bruta menos la depreciación del capital. En términos nominales es igual a:

$$P_{t+1} K_{t+1} - P_t K_t = P_t GI_t - \delta P_t K_t \tag{4.9.}$$

En porcentajes del PBI nominal ($P_t Y_t$) del período t , la inversión neta adopta la siguiente expresión:

$$\frac{P_{t+1} K_{t+1} - P_t K_t}{P_t Y_t} = GI_t - \delta K_t \tag{4.10.}$$

puesto que

$$\begin{aligned} \frac{\frac{P_{t+1} K_{t+1}}{P_{t+1} Y_{t+1}} - \frac{P_t K_t}{P_t Y_t}}{\frac{P_t K_t}{P_t Y_t}} &= \left(\frac{P_{t+1} K_{t+1} - P_t K_t}{P_t K_t} - \frac{P_{t+1} Y_{t+1} - P_t Y_t}{P_t Y_t} \right) \frac{P_t Y_t}{P_{t+1} Y_{t+1}} \\ \frac{P_{t+1} K_{t+1}}{P_{t+1} Y_{t+1}} - \frac{P_t K_t}{P_t Y_t} &= \left(\frac{P_{t+1} K_{t+1} - P_t K_t}{P_t K_t} \right) \frac{P_t K_t}{P_{t+1} Y_{t+1}} - \left(\frac{P_{t+1} Y_{t+1} - P_t Y_t}{P_t Y_t} \right) \frac{P_t K_t}{P_{t+1} Y_{t+1}} \\ K_{t+1} - K_t &= \left(\frac{P_{t+1} K_{t+1} - P_t K_t}{P_t K_t} \right) \frac{P_t K_t}{P_{t+1} Y_{t+1}} - \left(\frac{P_{t+1} Y_{t+1} - P_t Y_t}{P_t Y_t} \right) \frac{P_t K_t}{P_{t+1} Y_{t+1}} \\ K_{t+1} - K_t &= \left[\frac{P_{t+1} K_{t+1} - P_t K_t}{P_t Y_t} \right] \frac{P_t Y_t}{P_{t+1} Y_{t+1}} - \frac{P_t K_t}{P_t Y_t} + \frac{P_t K_t}{P_t Y_t} \frac{P_t Y_t}{P_{t+1} Y_{t+1}} \\ K_{t+1} - K_t &= \left[\frac{P_{t+1} K_{t+1} - P_t K_t}{P_t Y_t} \right] \frac{1}{1+g} - K_t + K_t \frac{1}{1+g} \end{aligned}$$

$$(1 + g)(K_{t+1} - K_t) = \left[\frac{P_{t+1}K_{t+1} - P_t K_t}{P_t Y_t} \right] - (1 + g) K_t + K_t$$

y por lo tanto:

$$\left[\frac{P_{t+1}K_{t+1} - P_t K_t}{P_t Y_t} \right] = (1 + g)K_{t+1} - K_t \quad (4.11.)$$

De las ecuaciones 4.10. y 4.11. se obtiene que $(1 + g) K_{t+1} - K_t = GI_t - \delta K_t$. Haciendo algunas operaciones, esta ecuación se transforma en:

$$K_{t+1} - K_t = GI_t - \delta K_t - gK_{t+1} \quad (4.12.)$$

De aquí se deduce que, en el *steady state*, el *stock* de capital del gobierno como porcentaje del PBI, o el ratio capital producto, es igual a:

$$\bar{k} = \frac{1}{g + \delta} GI \quad (4.13.)$$

En consecuencia, reemplazando 4.13. en la ecuación 4.8., se deduce que:

$$\frac{g}{g + \delta} GI = \frac{g}{1 + g} B_{t-1} \quad (4.14.)$$

Cuando no hay variación de la deuda como porcentaje del PBI, es decir, cuando la deuda es sostenible y, por lo tanto, la inversión es sostenible (Kell 2001), entonces:

$$\bar{b} = \frac{1 + g}{g + \delta} GI \quad (4.15.)$$

Si en la ecuación anterior se introducen explícitamente los dos componentes de la tasa de crecimiento nominal, se obtiene:

$$\bar{b} = \left(\frac{(1 + \pi)(1 + \theta)}{(1 + \pi)(1 + \theta) - 1 + \delta} \right) GI \quad (4.16.)$$

De acuerdo con esta ecuación, la inversión neta de largo plazo como porcentaje del PBI, bajo la regla de oro, debe ser función del ratio de deuda sostenible, dadas la tasa de crecimiento del producto potencial, la tasa-meta de inflación y la tasa de depreciación del *stock* de capital del gobierno.

5. Regla de oro y balance presupuestal corriente

Para que se cumpla la regla de oro, el balance presupuestal corriente no debe registrar déficit, en promedio, durante el ciclo económico. El balance presupuestal corriente representa la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes incluyendo la depreciación.

Separemos los ingresos totales del gobierno en sus dos componentes: ingresos corrientes —o tributarios— e ingresos de capital. Estos últimos están asociados a la rentabilidad del *stock* de capital del gobierno. Si la rentabilidad es igual a ρ , entonces los ingresos totales como porcentaje del PBI serán iguales a la suma de los ingresos corrientes (τ_t^c) y los ingresos de capital (ρk_t).

$$\tau_t = \tau_t^c + \rho k_t \tag{4.17.}$$

Para que haya ahorro corriente igual o mayor que cero, los ingresos corrientes tienen que ser mayores o iguales que los gastos corrientes —financieros y no financieros— menos los ingresos de capital.

$$\tau_t^c \geq \frac{ib_{t-1}}{1+g} + gc_t + (\delta - \rho)k_t \tag{4.18.}$$

Esta desigualdad indica que cuando los retornos del capital son bajos o iguales a cero, se requieren mayores ingresos tributarios —o un menor gasto corriente no financiero—.

Lo más importante, sin embargo, es la implicación que la regla de oro tiene para el ahorro corriente o superávit primario corriente. Este superávit debe ser mayor o igual a la suma de los intereses de la deuda netos de los ingresos de capital.

$$\tau_t^c - gc_t - \delta k_t \geq \frac{ib_{t-1}}{1+g} - \rho k_t \tag{4.19.}$$

En otras palabras, para que se cumpla la regla de oro, el balance presupuestal corriente no debe o no puede registrar déficit, en promedio, durante el ciclo económico.

El superávit primario que hace sostenible la deuda está dado por:

$$\bar{s} = \frac{i-g}{1+g} b_{t-1} \tag{4.20.}$$

Estamos suponiendo que $b_{t-1} = \bar{b}$. Además, sabemos que dicho superávit primario es igual a los ingresos corrientes y de capital menos los gastos corrientes financieros y no financieros, como porcentajes del PBI:

$$\bar{s} = \tau_t^c + \rho k_t - g c_t - g i_t \quad (4.21.)$$

De la ecuación 4.21. se infiere que el balance presupuestal corriente de largo plazo, incluyendo la depreciación, está dado por el superávit primario que asegura la sostenibilidad de la deuda, el rendimiento del capital y el nivel tendencial del gasto de inversión pública:

$$\tau_t^c - g c_t - \delta k_t = \bar{s} - \rho k_t + g i_t - \delta k_t \quad (4.22.)$$

Puede mostrarse, sin embargo, que la meta de superávit primario corriente depende solo del superávit primario que hace sostenible la deuda como porcentaje del PBI y el gasto de inversión pública. En efecto, los ingresos de capital en el *steady state* son iguales:

$$\rho \bar{k} = \frac{\rho}{g + \delta} g i \quad (4.23.)$$

En consecuencia, el balance presupuestal corriente de largo plazo depende solo del superávit primario y del gasto de inversión:

$$\tau_t^c - g c_t - \delta k_t = \bar{s} + \left(\frac{g - \rho}{g + \delta} \right) g i \quad (4.24.)$$

6. Regla de oro, sostenibilidad y regla fiscal contracíclica

Por último, las dos reglas, la regla de oro y la regla de sostenibilidad, permiten la operación de los estabilizadores automáticos. Como las reglas se aplicarían tomando en cuenta un ciclo económico completo, tendría que calcularse el presupuesto corriente ajustado por el ciclo, a partir del superávit primario compatible con la sostenibilidad de la deuda. Durante el ciclo, entonces, el gasto dejaría de ser endógeno y la correspondiente variación de los ingresos contribuiría a la automática estabilización de las fluctuaciones.

¿Cómo identificar una regla fiscal que asegure la sostenibilidad y al mismo tiempo no conspire contra la reactivación económica en períodos de recesión? La regla puede formularse como sigue:

1. Se estima el superávit primario que hace sostenible la política fiscal. Este superávit primario está definido por:

$$\bar{s} = \frac{i - g}{1 + g} b_{t-1} \quad (4.25.)$$

2. Se calcula el ingreso corriente estructural o ingreso corriente que no está influido por el ciclo económico. La tasa de crecimiento de este ingreso corriente ($\overset{\circ}{T}_c^*$) es igual a su elasticidad con respecto al producto (ε), multiplicada por la tasa de crecimiento del producto potencial ($\overset{\circ}{Y}^*$):

$$\overset{\circ}{T}_c^* = \varepsilon \overset{\circ}{Y}^* \quad (4.26.)$$

3. Se estima el gasto —corriente más la depreciación— con el superávit primario sostenible, el gasto de inversión de largo plazo y el ingreso corriente estructural como porcentaje del producto potencial.

$$gc_t + \delta k_t = t_t^c - \bar{s} - \frac{g - \rho}{g + \delta} gi \quad (4.27.)$$

4. Gasto corriente más la depreciación serán iguales a:

$$(gc_t + \delta k_t)Y^* = \left(t_t^c - \bar{s} - \frac{g - \rho}{g + \delta} gi \right) Y^* \quad (4.28.)$$

5. El resultado primario corriente del ejercicio anual correspondiente será igual a:

$$\left[T^c - (gc_t + \delta k_t)Y^* \right] = \left[T^c - T_c^* \right] + \left[T_c^* - (gc_t + \delta k_t)Y^* \right] \quad (4.29.)$$

Esta regla no conspira contra los objetivos de estabilidad macroeconómica, de sostenibilidad fiscal y de crecimiento económico. Esta es la diferencia fundamental con las reglas procíclicas. En la regla procíclica, dados el DF y el pago de intereses de la deuda, los gastos no financieros, corrientes y de inversión se hacen endógenos o procíclicos: aumentan o disminuyen con el PBI. Con la regla contracíclica, el DF depende inversamente de los ingresos, es decir, el DF es contracíclico.

7. Sistema integral de contabilidad fiscal y regla de oro

En la mayoría de países de América Latina, la compilación de información sobre las finanzas públicas tiene como uno de sus objetivos principales la determinación del resultado económico —déficit o superávit global— del sector público. Este resultado es igual a la diferencia entre los flujos de ingresos y gastos de un período determinado, y permite cuantificar el requerimiento de financiamiento corriente del sector público.

El resultado económico no toma en cuenta los cambios en la situación patrimonial del sector público producto de los flujos registrados en el período corriente. Por ejemplo, un resultado deficitario bajo la medición actual puede deberse a un incremento en la inversión pública, la misma que, al aumentar el valor de los activos, mejora la posición del sector público. Asimismo, la inversión pública genera un flujo de efectivo futuro que sirve para honrar su financiamiento. En consecuencia, el resultado económico de mediano plazo puede ser positivo o neutral.

Es importante, por lo tanto, darle un carácter integral a la compilación de las estadísticas de las finanzas públicas, de tal modo que permita considerar en la evaluación fiscal no solo los flujos corrientes de ingresos y gastos sino además la posición fiscal en términos de patrimonio neto o de riqueza neta.

7.1. DE LA CONTABILIDAD FISCAL «DE BASE CAJA» A LA CONTABILIDAD FISCAL «DE BASE DEVENGADA»

La contabilidad que utilizan nuestros países es la llamada «de base caja». Esta registra las operaciones financieras en el momento en que se producen los ingresos o desembolsos de efectivo. Sin embargo, el registro de las transacciones en base caja no refleja adecuadamente ni el momento en que tiene lugar la acción ni su impacto en la economía. La utilización de las transacciones en efectivo está siendo cada vez menos satisfactoria y se está produciendo un cambio hacia la contabilidad basada en los *recursos disponibles*.⁵

El sistema de contabilidad «de base caja» ha servido como soporte al esquema de presupuesto equilibrado, considerado tradicionalmente como el objetivo de la política fiscal en América Latina y en otros países en desarrollo. En este sistema, todos los gastos —y en particular los de capital— son tratados como débitos, con lo cual se pierde, en una visión de mediano plazo, la idea de que los gastos de capital —en cuanto contribuyen a aumentar el *stock* de activos no financieros del país— no son un gasto sino una inversión.

⁵ Este tránsito ha concluido o está en proceso de conclusión en países de la OECD tales como Nueva Zelanda, Islandia, Australia y el Reino Unido.

En el sector privado, esta contabilidad sería absurda: ninguna empresa realizaría una inversión si considerara que incurre en un gasto. Se negaría que esta inversión genera un incremento en el flujo esperado de beneficios. Partiendo de esta observación, se puede alternativamente introducir un sistema de contabilidad de recursos disponibles o de devengados, donde los gastos de capital no se contabilizan dentro del balance o resultado operativo —la diferencia entre ingresos totales y gastos corrientes totales— debido a que son operaciones que no reducen la riqueza neta del país,⁶ sino que, por el contrario, la aumentan.

En la contabilidad «de base devengada», los eventos económicos se registran en el período en que ocurren, independientemente de que se haya efectuado o esté pendiente el cobro o el pago de efectivo. El momento atribuido es el momento en el cual cambia la propiedad de los bienes, se suministran los servicios, se crea la obligación de pagar impuestos, surge un derecho al pago de una prestación social. Si un evento futuro exige un flujo de efectivo subsiguiente, el lapso entre el momento atribuido a un evento sobre la base devengada y el momento del flujo de efectivo se cierra mediante un asiento en las cuentas por cobrar o por pagar.

Según el *Manual* del FMI (2001), las razones para el uso de la contabilidad «de base devengada» son:

- El momento de registro coincide con el momento del flujo efectivo de recursos, por lo que ofrece la mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal del gobierno. En el caso de la contabilidad «de base caja», el momento de registro puede ser significativamente diferente del momento de las transacciones y actividades económicas a las que está vinculado. Por ejemplo, el interés pagado sobre un bono cupón cero se registra en el período de vencimiento del mismo.
- Brinda información más completa ya que registra todos los flujos de recursos y no solo los monetarios como en el caso de la contabilidad «de base caja». Incluye las transacciones internas, transacciones en especie y los otros flujos económicos. En el caso de la contabilidad de «de base caja» solo se registran las transacciones monetarias.
- Incluye todos los atrasos, ya que la fecha de vencimiento de un pago obligatorio es siempre la misma o posterior a la fecha atribuida a un flujo sobre la base devengada. Al utilizar la base caja, no hay información sobre atrasos.⁷

⁶ Véase Fondo Monetario Internacional 2001: capítulo 6.

⁷ No hay diferencia en las cuentas si una unidad se abstiene de pagar compras a crédito o no cumple con los desembolsos necesarios de una deuda.

- La información sobre flujos de efectivo no se pierde al usar la base devengada. Se prepara por separado un estado de flujo de efectivo.
- En la base devengada las adquisiciones de activos no financieros se registran por separado y se hace coincidir el gasto de utilizar esos activos en actividades operativas del período en que se usó, y no con el período en que se adquirió. Las otras forma de registro —caja, compromiso, vencimiento— normalmente no diferencian entre gastos y adquisiciones de activos no financieros.

Asimismo, la contabilidad «de base devengada»:⁸

- Permite al gobierno demostrar responsabilidad en el manejo de todos los recursos —activos, pasivos y patrimonio—.
- Muestra cómo el gobierno financia las actividades que realiza y satisface sus requerimientos de financiamiento.
- Muestra la posición financiera del gobierno y los cambios en dicha posición. Es indispensable que el gobierno disponga de información sobre la posición financiera y el *stock* corriente de activos y pasivos para tomar decisiones relacionadas con la forma del servicio que ofrecen, planificar las necesidades financieras futuras para el reemplazo y mantenimiento de activos, y administrar sus requerimientos de financiamiento.

7.2. DÉFICIT FISCAL, SOSTENIBILIDAD Y CONDICIONALIDAD DEL FMI

La definición y la medición del resultado económico o del déficit público constituyen parte del debate sobre las políticas de ajuste en América Latina, especialmente en el esquema de condicionalidad del FMI. Existen problemas metodológicos de medición relacionados con la definición del déficit, la cobertura institucional del sector público y el criterio predominante que se utiliza en la etapa del registro de las transacciones del sector público.

Desde el punto de vista de los organismos financieros internacionales, la idea principal de la definición del resultado económico —casi siempre déficit— es reflejar las necesidades de financiamiento del sector público, vale decir, las presiones que impone el sector público sobre el ahorro del sector privado doméstico y sobre el resto del mundo. A nivel agregado, la necesidad de financiamiento del sector público equivale a la diferencia entre la inversión y el ahorro del sector público.

La variable *proxy* del concepto de necesidad de financiamiento del sector público, más utilizada, es el cambio en la posición deudora neta del sector público en términos

⁸ Véase International Federation of Accountants 2000.

nominales. El FMI, en las cartas de intención que suscribe con los gobiernos, fija como metas fiscales el cumplimiento de ciertos límites a los requerimientos financieros del sector público.

Si bien no existe una definición generalmente aceptada de política fiscal sostenible, en general existe acuerdo en que la política fiscal no es sostenible si la orientación fiscal, actual y proyectada, da lugar a un incremento persistente y acelerado de la relación entre la deuda pública y el PBI. Asimismo, se considera que un valor de la deuda con relación al PBI, estable pero persistentemente alto, suscita costos —mayores tasas de interés y, por ende, mayores déficit— y eventualmente se hace insostenible, en el sentido de que es necesario revisar la política fiscal.

Un coeficiente de deuda a PBI alto y en aumento es insostenible porque eventualmente los mercados financieros cambiarán sus expectativas al advertir que la política fiscal que se está aplicando no es creíble y será preciso modificarla. Esa variación de las expectativas hará especialmente difícil —y con el tiempo imposible— que el sector público pueda vender sus instrumentos de deuda. De hecho, los agentes económicos advertirán que cuanto mayor es la relación entre la deuda y el PBI, más difícil le resultará al gobierno realizar el ajuste fiscal necesario —aumento de los superávits primarios—, y mayor será el riesgo de monetización del déficit o de repudio y reestructuración de la deuda.

Para el FMI, entonces, una política fiscal sostenible es aquella que no conduce al incremento de la deuda expresada como proporción del PBI; que estabiliza la relación entre la deuda y el PBI en un contexto de tasas de crecimiento económico, de interés y de inflación razonables. Pero se reconoce que es discutible o controvertida la determinación de una relación óptima de mediano plazo entre la deuda y el PBI.

La discusión relativa a la sostenibilidad de la política fiscal no es nueva, y se ha centrado básicamente en propuestas de múltiples indicadores que analizan la evolución futura de la deuda pública a partir de proyecciones del contexto macroeconómico. Postulando hipótesis relativas al crecimiento de largo plazo y a las tasas de interés reales, combinadas con el nivel inicial de la deuda y proyecciones relativas al gasto primario y a los futuros ingresos, se obtienen trayectorias posibles de la deuda pública. La política fiscal será, por tanto, sostenible, si el valor presente actualizado de los resultados primarios sobre el PBI es igual al nivel actual de la relación deuda a PBI. Ello implica que el gobierno, si quiere mantener su nivel de deuda pública, debe generar superávits primarios.

Hay que señalar, sin embargo, que en el marco de la condicionalidad del FMI, que privilegia reglas fiscales procíclicas, las recomendaciones para estabilizar la relación deuda a PBI en cada trimestre o año restan flexibilidad a la política fiscal y exacerbando los procesos recesivos de la economía, conspirando contra la propia sostenibilidad de

la deuda. En consecuencia, como se postula en este capítulo, la sostenibilidad de la deuda debe asociarse o ligarse estrechamente a una regla fiscal contracíclica.

7.3. LA REGLA DE ORO Y EL PATRIMONIO NETO

En la contabilidad «de base devengada», la regla de oro es aun más comprensible. La identidad básica de esta nueva contabilidad es:

$$\text{Balance fiscal} = \text{Resultado operativo} - \text{Inversión neta}$$

La presencia de la inversión neta indica que la depreciación de los activos no financieros se deduce del gasto de capital y se contabiliza dentro del resultado operativo.⁹ El resultado operativo es igual a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos corrientes financieros y no financieros. Si esta diferencia es igual a cero, entonces la inversión neta es igual a la deuda. En otras palabras, con un resultado operativo igual a cero, el balance fiscal —con signo cambiado— será igual a la deuda incurrida para financiar la inversión.

La regla de oro implica que el gobierno consiga un resultado operativo equilibrado —o igual a cero, durante el ciclo económico—, de tal manera que el endeudamiento sea solo para financiar la inversión y no el gasto corriente. En términos más sencillos, la regla de oro es equivalente a un requerimiento de riqueza neta constante, es decir, que el *stock* de activos netos del sector público no se modifique a lo largo del ciclo económico. Contablemente, la riqueza o patrimonio neto se mantiene constante porque la inversión genera un aumento en el *stock* de activos no financieros —eleva la riqueza—, pero, dada la estructura del financiamiento, genera también una deuda.

Si la política fiscal se define desde una perspectiva de mediano plazo, mediante una regla de oro, el indicador relevante como medida de justicia intergeneracional es el resultado operativo antes que el balance fiscal. Nótese que plantear que el ahorro corriente financie la inversión no es consistente con la justicia intergeneracional, pues ello implicaría que la generación corriente es forzada a asumir los costos del aumento del *stock* de capital público que fundamentalmente beneficiaría a las futuras generaciones. Claramente, el único resultado coherente con la regla de oro es que el ahorro corriente o resultado operativo sea nulo sobre el ciclo económico.

Entonces, si se desea cambiar la orientación de la política fiscal, se debe también modificar la contabilidad de las finanzas públicas: pasar del *cash balance* al *fiscal balance*, o pasar de la contabilidad de caja a la contabilidad de base devengada (*accrual*

⁹ Véase Australian Bureau of Statistics 1999.

accounting). Los nuevos indicadores que surjan de esta contabilidad no deben considerarse excluyentes respecto a los tradicionales. Se trata de que la nueva contabilidad permita tener una mejor idea de la real situación financiera del país.

La regla de oro y la regla de sostenibilidad de la deuda también pueden formularse en el marco de esta nueva contabilidad (*accrual accountability*). Los resultados son los mismos. En efecto, se propone medir el resultado y la solvencia fiscal a través del patrimonio neto o riqueza neta del gobierno, independizando de este modo el gasto en inversión del resultado operativo corriente, es decir, adoptando la regla de oro para la inversión pública.

El patrimonio neto puede ser definido como:

$$W_{t+1} = P_{t+1} K_{t+1} - B_t \tag{4.30.}$$

donde W_{t+1} equivale a la riqueza o patrimonio neto, mientras que $P_{t+1}K_{t+1}$ y B_t son el *stock* de capital nominal y el *stock* de deuda.

El cambio o variación del patrimonio neto está dado por:

$$W_{t+1} - W_t = P_{t+1} K_{t+1} - P_t K_t - (B_t - B_{t-1}) \tag{4.31.}$$

El cambio en la riqueza neta es igual al resultado operativo, es decir, a la suma del balance fiscal y la inversión neta.

Dividiendo la ecuación 4.31. entre el PBI nominal ($P_t Y_t$) tenemos:

$$\frac{W_{t+1} - W_t}{P_t Y_t} = (k_{t+1} - k_t) - (b_t - b_{t-1}) - \frac{g}{1 + g} b_{t-1} + gk_{t+1} \tag{4.32.}$$

donde las variables en minúsculas están en porcentaje del PBI y g es la tasa de crecimiento del PBI nominal.

Por otro lado, la dinámica del *stock* de capital como porcentaje del PBI está descrita por la ecuación 4.12.:

$$k_{t+1} - k_t = g_i t - \delta k_t - gK_{t+1}$$

mientras que la variación de la deuda pública como porcentaje del PBI está descrita por la ecuación 4.2.:

$$b_t - b_{t-1} = \frac{i - g}{1 + g} b_{t-1} + g_i t + g c_t - \tau_t$$

Reemplazando estas dos últimas ecuaciones en la 4.32., se obtiene la siguiente expresión para la variación del patrimonio neto:

$$\frac{W_{t+1} - W_t}{P_t Y_t} = (-\delta k_t) - \left(\frac{i}{1+g} b_{t-1} + g c_t - t_t \right) \quad (4.33.)$$

Como el ingreso total t_t es igual a la suma del ingreso corriente y el ingreso de capital, $t_t = t_t^c + \rho k_t$, la ecuación anterior puede formularse como sigue:

$$\frac{W_{t+1} - W_t}{P_t Y_t} = \left(t_t^c - g c_t - \delta k_t - \frac{i}{1+g} b_{t-1} \right) + \rho k_t \quad (4.34.)$$

El primer término del lado derecho representa el ahorro corriente, mientras que el segundo término representa los ingresos de capital. Esto significa que, bajo el sistema de contabilidad de base devengada (*accrual accountability*), cualquier aumento en el superávit corriente y/o en los ingresos corrientes daría lugar a un incremento en el patrimonio neto.

La regla de oro implica que el balance presupuestal primario corriente—incluyendo los gastos de depreciación— sea mayor o igual que los gastos de intereses netos de los ingresos de capital. En consecuencia, la ecuación 4.34. debe ser mayor o igual a cero. En otras palabras, la variación de la riqueza neta será mayor o igual a cero si:

$$t_t^c - g c_t - \delta k_t \geq \frac{i}{1+g} b_{t-1} - \rho k_t \quad (4.35.)$$

Este resultado es igual al obtenido en la ecuación 4.19.

Ahora bien, cuando se cumple la condición de sostenibilidad de la política fiscal, $\Delta b_t = 0$, y el capital se encuentra en su estado estacionario ($\Delta k_{t+1} = 0$), la ecuación 4.34. se transforma en:

$$\frac{W_{t+1} - W_t}{P_t Y_t} = - \frac{g}{1+g} b_{t-1} + g k_{t+1} \quad (4.36.)$$

La regla de oro establece que el endeudamiento debe estar destinado a financiar únicamente la inversión, (véase ecuación 4.8.). Para que esta regla se cumpla, la ecuación 4.36. debe ser estrictamente igual a cero. En efecto, como de la ecuación 4.12. se tiene que $g k_{t+1} = g i_t - \delta k_t$, entonces:

$$\frac{g}{1+g} b_{t-1} = g k_{t+1} \quad (4.37.)$$

En conclusión, cuando se aplica la regla de oro y se ata a la sostenibilidad en el estado estacionario, la variación del patrimonio neto debe ser igual a cero ($\Delta W_{t+1} = 0$).

El indicador de solvencia, como el patrimonio neto, incluye o sitúa mejor al concepto de sostenibilidad fiscal asociándolo al *steady state*. Por este motivo, se torna necesaria y conveniente la adopción del indicador patrimonio neto como el relevante para la evaluación del resultado fiscal y de la solvencia del sector público, no solo por las autoridades nacionales sino también por los organismos financieros internacionales.

Lamentablemente, en América Latina las estadísticas actuales de las finanzas públicas no registran de manera sistemática el patrimonio neto estatal: se limitan al cálculo del déficit convencional —ingresos menos gastos—, en concordancia con las recomendaciones del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del FMI, publicado en 1986. Por ello, se sugiere implementar un sistema integral de estadísticas de las finanzas públicas. El FMI, en su *Government Finance Statistics Manual 2001*, establece los fundamentos teóricos y contables que permiten la construcción de diferentes indicadores analíticos de política fiscal, entre los cuales tenemos el balance fiscal y el patrimonio neto.¹⁰

7.4. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Reconociendo que la construcción de un sistema integral de contabilidad fiscal es una tarea de mediano plazo y de implementación gradual, es preciso que esta se realice sobre las actuales bases de los sistemas estadísticos gubernamentales y en armonía con el Sistema de Cuentas Nacionales en su última versión.

Para ello se recomienda, a nivel de cada país, la creación de una comisión técnica *ad hoc* multisectorial y multidisciplinaria, con la asistencia de organismos internacionales calificados, para que en un plazo breve formule el diseño de un sistema integral de contabilidad fiscal y su correspondiente plan de implementación. Esta comisión debería ser encabezada por las instituciones encargadas de la política fiscal.

8. Condiciones de la transición

El cambio hacia este nuevo enfoque de medición de las estadísticas de las finanzas públicas no puede realizarse sin que antes se hayan completado algunas condiciones

¹⁰ El valor total de los activos que se poseen en un momento determinado, menos el valor total de los pasivos, se denomina *patrimonio neto*, y constituye un indicador de riqueza. El patrimonio neto también puede calcularse como el saldo resultante de todos los flujos económicos de los períodos previos.

básicas para la transición de un sistema a otro. Esta sección revisa las principales experiencias e identifica algunas condiciones de este cambio.

8.1. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Actualmente existen algunos países que utilizan el sistema de base devengada en sus diferentes niveles de gobierno, entre los que se puede mencionar a Nueva Zelanda, Islandia, Australia, el Reino Unido y Estados Unidos. Asimismo, en otros, como Irlanda, se están introduciendo los cambios necesarios para producir presupuestos basados en recursos disponibles. Cabe destacar que dentro de los países subdesarrollados, Fiyi está implementando un sistema devengado con ayuda de Nueva Zelanda. A continuación se presentan las experiencias de tres países que han adoptado la contabilidad sobre la base de recursos disponibles.

8.1.1. Nueva Zelanda¹¹

Durante los años 1984-1995, Nueva Zelanda reorganizó completamente su sector público mediante una serie de reformas, entre ellas, el traslado al sistema de base devengada.¹² El objetivo fue mejorar la responsabilidad y la transparencia en las operaciones del gobierno e incrementar la eficiencia en la provisión de servicios públicos. Por ello, el enfoque de la política fiscal cambió hacia objetivos de largo plazo.

En 1985 se impidió participar al Estado en actividades donde el sector privado era más eficiente.¹³ En 1989 se publicó el «Public Finance Act» (PFA), el cual introdujo un requisito de elaboración de nuevos reportes de operaciones financieras basados en resultados a todas las entidades públicas, en base devengada.

Luego, en 1994, con el «Fiscal Responsibility Act» (FRA) se instituyeron los cinco principios rectores de su política fiscal: 1) reducción del total de la deuda a niveles prudentes; 2) una vez logrados, mantener esos niveles, asegurando en promedio que los gastos operativos no superen los ingresos operativos; 3) mantener un suficiente nivel de patrimonio neto, que pueda afrontar impactos negativos; 4) un manejo prudente de riesgos fiscales; y 5) la implementación de políticas con un grado razonable de predictibilidad de los ingresos fiscales. Los gobiernos eran libres de escoger sus objetivos fiscales siempre y cuando cumplieran con los principios del FRA.

¹¹ Véase Cangiano 1996.

¹² Nueva Zelanda fue el primer país donde el gobierno produjo sus cuentas en base devengada, sistema que permite una evaluación más transparente del desempeño y posición del gobierno.

¹³ Entre 1988 y 1994 las ventas de activos del gobierno alcanzaron en total NZ\$ 13 mil millones, equivalentes a un promedio anual de 4% del PBI. Ello redujo la deuda de 63% del PBI a 55%.

Asimismo, se obligó a los gobiernos a reportar su posición fiscal proyectada utilizando los GAAP,¹⁴ incluyendo los ingresos, gastos, balance operativo en base devengada, deuda total y patrimonio neto. El conjunto de estados financieros producidos era similar al de cualquier empresa privada, e incluía una declaración de responsabilidad, donde el ministro aceptaba la responsabilidad por la integridad de la información en dichos estados financieros y el cumplimiento del PFA y de los GAAP. Los otros estados fueron: 1) estado de operaciones (ingresos y gastos); b) estado de posición financiera (hoja de balance y patrimonio neto. Incluye los activos no financieros y las obligaciones como jubilación); c) estado de flujos de efectivo, y otros que reportaban endeudamiento y pasivos contingentes.

Cabe mencionar que durante el período 1985-1994, cuando se llevaron a cabo las reformas, el balance fiscal se redujo de un déficit de 9% del PBI a un superávit de 3%, mientras la deuda pública se redujo sustancialmente. La mejora de la situación fiscal se dio también en parte debido a la reforma en el sector público, que permitió mejorar la recaudación y reducir los gastos.

La experiencia de Nueva Zelanda sí podría trasladarse a otros países. Sin embargo se debe tomar en cuenta que: 1) es un proceso gradual, que deberá tener un soporte político y aceptación pública, que son las principales características del éxito de las reformas; 2) la implementación de algunas reformas puede inicialmente incrementar los gastos, otras pueden requerir decisiones que no son populares; 3) la experiencia de este país cubre a toda la administración del gobierno, lo que fue posible por el tamaño pequeño de su sector público y la ausencia de gobiernos subnacionales; 4) por último, de esta experiencia se destaca que el sistema de base devengada, que está siendo adoptado por países tanto desarrollados como en desarrollo, ayuda a identificar las ineficiencias en el costo y provisión de los servicios públicos, e incrementa la responsabilidad de las autoridades.

8.1.2. Australia¹⁵

El 12 de marzo de 1996 el gobierno australiano anunció reformas en la conducción de la política fiscal. Ello incluyó una estrategia fiscal explícita de mediano plazo —con objetivos tanto de mediano plazo como de corto plazo— con el fin de mejorar la posición financiera del gobierno, y también la designación de un estatuto de «Budget Honesty» para elevar el nivel de transparencia y responsabilidad en la conducción de la política fiscal.

¹⁴ Generally Accepted Accounting Principles.

¹⁵ Véase Australian Bureau of Statistics 1999.

La estrategia de mediano plazo estaba dirigida a aumentar el ahorro público con el cual podría incrementarse el crecimiento de largo plazo. El objetivo central era garantizar que el ahorro del gobierno fuera suficiente para cubrir su propia inversión, y no hacer uso del ahorro privado. Además, fue diseñado para asegurar que las generaciones futuras no se perjudiquen con un incremento de la carga de deuda pública.

El objetivo de mediano plazo era lograr un balance fiscal nulo en promedio durante el ciclo económico, además incorporaba otras metas fiscales: 1) mantenimiento de superávit fiscales mientras el crecimiento continuaba; 2) reducción del ratio de deuda del gobierno de 20% en 1995 a 10% en 2000-2001; y 3) dirección de recursos suficientes a sectores de mayor prioridad, y reducir el ratio gastos/PBI.

Con la adopción del sistema de base devengada¹⁶ (1999-2000), el gobierno no cambió sus objetivos de política fiscal: apuntaría a lograr su meta de balance fiscal en promedio durante el ciclo económico. Este balance fiscal mide la contribución total del sector público al endeudamiento neto, y por lo tanto, al balance en cuenta corriente. Mide la brecha entre ahorro e inversión pública, la que en promedio deberá estar balanceada durante el ciclo. Asimismo, cabe destacar que este nuevo sistema provee de mayor transparencia y credibilidad a la política fiscal. El gobierno ha puesto mucha atención para desarrollar un sistema similar al del sector privado dentro del sector público.

La transición al sistema de base devengada no fue fácil. En primer lugar, la estrategia original del ABS¹⁷ era presentar las series históricas desde 1961-1962 en base devengada. Aunque estas series debían ser ajustadas por depreciación, gastos en jubilación y otros rubros, se dejaron en base caja. El ABS decidió no publicar estas series históricas. La información en base devengada anual y trimestral fue publicada a partir de 1998-1999, ocasionando un quiebre en la serie. Asimismo, la información publicada eran estimaciones, ya que los estados australianos estaban en fases diferentes de implementación de este sistema. No obstante, cabe destacar que la variable de deuda neta siguió siendo disponible sin quiebres en la serie; esta continuará siendo publicada hasta que sea reemplazada totalmente por el patrimonio financiero neto.

Actualmente, al igual que en Nueva Zelanda, el gobierno australiano produce un conjunto completo de estados en base devengada: 1) estado de operaciones que se mide por el resultado operativo neto, ingresos menos gastos para un año dado; 2) hoja de

¹⁶ Las medidas en base devengada proporcionan un mejor seguimiento de la actividad total del gobierno y de los efectos de largo plazo de las políticas actuales. Incorporan obligaciones generadas por jubilación y depreciación. No obstante, la base caja identifica los efectos a corto plazo de la política fiscal en la economía, por ello se continuarán produciendo.

¹⁷ Australian Bureau of Statistics.

balance o el estado de la posición financiera, el que provee de información sobre los recursos y las obligaciones del gobierno; y 3) estado de flujo de efectivo.

8.1.3. Reino Unido

En julio de 1997, el gobierno británico impuso dos reglas fiscales:¹⁸

- La regla de oro, que establece que, durante el ciclo económico, el gobierno solo se puede prestar para financiar gastos en inversión pública y no para gastos corrientes. Esta regla se cumple cuando los gastos corrientes se pagan con los impuestos recaudados y otros ingresos; es decir, el resultado corriente del sector público puede estar en equilibrio o en superávit durante el ciclo económico.
- La regla de inversión sostenible, que establece que el ratio de deuda neta del sector público se mantendrá en un nivel constante durante el ciclo económico. Para el caso del Reino Unido, este ratio debe ser menor al 40%.

Asimismo, el anuncio de planes fiscales de mediano plazo y la nueva medición de las cuentas fiscales del tesoro y de los departamentos fueron dos elementos importantes dentro de este nuevo régimen de reglas fiscales, el cual trata fundamentalmente de mejorar la transparencia y la contabilidad fiscal, enfocándose en la planeación de largo plazo, haciendo una distinción entre el gasto corriente y el gasto de capital.

En cuanto a la transparencia, desde 1998 se empezaron a publicar tres reportes: 1) al menos tres meses antes de cada presupuesto, un reporte preliminar —«Pre-Budget Report»—, que incluye las proyecciones fiscales y monetarias, un análisis del impacto del ciclo y una proyección de al menos diez años, para tomar en cuenta a las siguientes generaciones; 2) en el momento del presupuesto, un «Financial Statement and Budget Report» incluye las proyecciones, la explicación de la importancia de las medidas de política y una explicación de cómo el presupuesto es consistente con los objetivos de la política fiscal, y 3) un «Economic and Fiscal Strategy Report» que establece los objetivos de largo plazo del gobierno y la estrategia fiscal.

En 1998, se introdujo el sistema de contabilidad en base devengada para la elaboración del balance del sector público, calculando de este modo la riqueza neta. Cabe destacar que el vínculo existente entre el cumplimiento de la regla de oro y la base devengada está en el tratamiento que este sistema tiene de los gastos de capital y de la depreciación. Asimismo, también es importante mencionar la relación entre la regla de oro y el indicador de riqueza neta, cuya explicación está en que el financiamiento

¹⁸ Estas reglas son parte central de la política fiscal, como está establecido en el «Código de estabilidad fiscal».

para la inversión deberá ser igual al incremento en los activos, dejando la riqueza neta constante. De igual forma, la regla de inversión sostenible previene el incremento desmesurado de la deuda pública.¹⁹

Con relación al cumplimiento de la regla de oro, se debía tomar una definición de los gastos de capital explícita. Primero, se estuvo de acuerdo con la definición de las cuentas nacionales, haciendo dos excepciones: los impuestos al capital eran contados como ingresos corrientes, y la depreciación era considerada como gasto corriente. Sin embargo, luego de unos años se presentaron cambios en cómo el gasto público era registrado: según el nuevo sistema de contaduría europea (European System of Accounts, ESA, 1995), los activos militares usados tanto por los civiles como por los militares se considerarían como gastos de capital, sin embargo aquellos activos solo utilizados por militares se registraban como gastos corrientes. Cabe destacar que, no obstante la definición del ESA 1995, la contabilidad de recursos implica que los activos militares son considerados como gasto de capital.

8.2. INVERSIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN PRIVADA

La carencia de infraestructura básica en nuestros países es tan grande que es ingenuo suponer que el sector público va a poder satisfacerla, aun elevando sustancialmente sus niveles de inversión.

Cuadro 4.2.
Composición de la red vial en el Perú (kilómetros)

	Asfaltado	Afirmado	Sin afirmar ¹	Total
Nacional	8.270	6.767	2.230	17.267
Departamental	1.141	5.989	7.130	14.260
Vecinal	942	5.878	40.089	46.909
Total	10.353	18.634	49.449	78.436
	Asfaltado	Afirmado	Sin afirmar ¹	Total
Nacional	47,9%	39,2%	12,9%	100,0%
Departamental	8,0%	42,0%	50,0%	100,0%
Vecinal	2,0%	12,5%	85,5%	100,0%

¹ Incluye trochas

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú

¹⁹ Como se ha demostrado en la sección 7.3. de este capítulo, cuando la deuda es sostenible y se está en el estado estacionario, la riqueza neta es constante.

En el caso del Perú, por ejemplo, la estructura de la red de carreteras y caminos es calamitosa. Apenas el 8% de la red departamental y el 2% de la red vecinal están asfaltados. Esto retrasa las comunicaciones, dificulta la estructuración o generación de los mercados y produce efectos perversos incalculables en la competitividad y el potencial exportador del país.

Según estimaciones del Banco Mundial para resolver el problema del déficit de infraestructura en el Perú, se requieren aproximadamente veinte mil millones de dólares. Sin embargo, toda la inversión del sector público no cubre ni siquiera el 10% de esta cifra; claramente, pues, se requiere promover agresivamente la participación del sector privado a través de procesos de concesiones u otros mecanismos de promoción de la inversión privada.

Además, debemos tener claro que la principal fuente de crecimiento económico, en el sentido de aumento en el *stock* de activos no financieros del país, es la inversión privada. El rol del Estado, entonces, debe orientarse a proveer, mediante sus inversiones, las condiciones bajo las cuales el sector privado pueda desarrollar sus proyectos empresariales y de inversión, es decir, generando *crowding in* y no *crowding out*.

La experiencia internacional muestra que el financiamiento para procesos de concesiones de carreteras se puede estructurar a través de créditos bancarios y de emisión de instrumentos de deuda. En particular, los créditos bancarios se destinan para la etapa de construcción del proyecto, mientras que la emisión de bonos se da en la etapa operativa de la carretera y está orientada al pago del préstamo antes adquirido y al mantenimiento de la carretera. Las empresas concesionarias son las que emitirán estos papeles, que serían demandados por las AFP, entidades estas caracterizadas por la necesidad de instrumentos de largo plazo para rentabilizar sus portafolios.²⁰

Otra opción sería crear un fondo de inversión especializado en carreteras, con lo cual la sociedad administradora de dicho fondo podría emitir cuotas de participación, que serían compradas por las AFP. Con ese dinero, la sociedad administradora invertiría en la empresa concesionaria —como un accionista— dándole el monto necesario para pagar el préstamo bancario.

8.3. REFORMA DEL ESTADO: RACIONALIZACIÓN Y EFICIENCIA DEL GASTO

Una de las características de los países en desarrollo es la existencia de grandes necesidades sociales y de infraestructura, a la vez que presentan un Estado ineficiente y sobredimensionado en sus funciones. Este problema se agrava en los países de la región

²⁰ Véanse extensas sugerencias sobre el financiamiento de proyectos de concesión en Bonifaz *et al.* 2001.

debido a la escasez de los recursos fiscales, la que determina la verdadera capacidad de acción estatal. Por ello urge la necesidad de replantear el papel del Estado, reorientando su acción y liberando recursos para que estos puedan ser utilizados de manera más eficiente.

En la literatura económica los campos para una acción eficiente del Estado se limitan a aquellos en los que se presentan fallas del mercado, en particular los campos de bienes públicos, externalidades, monopolios naturales —rendimientos a escala—, problemas de información y, por último, pobreza.²¹ Sin embargo la existencia de fallas del mercado no implica necesariamente la intervención directa del Estado en la provisión de un determinado servicio. Esto obedece a que las acciones del gobierno se encuentran también sujetas a fallas. Ejemplos comunes pueden encontrarse desde la generación de distorsiones en la asignación económica hasta problemas generados por la excesiva burocracia, corrupción e ineficiencia en la gestión.

En este sentido, las principales funciones del Estado deberían limitarse a la provisión de infraestructura básica, al cumplimiento de la ley, a la garantía de los derechos de propiedad y los contratos, a la defensa nacional y al alivio de la pobreza. Debe mencionarse que ni siquiera en estas funciones básicas los estados han realizado una buena labor. Por otro lado, existe evidencia de que el mero cumplimiento de estas funciones constituye un mecanismo poderoso en la promoción del crecimiento económico. Asimismo, se debería tender a incentivar la participación del sector privado, la que sería complementada o regulada por el Estado —por ejemplo, en el caso de la presencia de monopolios naturales o de externalidades, solo sería necesaria la presencia del Estado como ente regulador—.

Recientemente, en un estudio sobre reforma del Estado, Deza (2000) contempló tres principios generales para una acción eficaz del Estado:

- Aun cuando el Estado deba asegurar la provisión de ciertos servicios, es recomendable que estos sean producidos por el sector privado.
- La intervención del Estado en la reducción de la pobreza debe hacerse de manera focalizada y privilegiando el uso de subsidios directos.
- Con la finalidad de resolver los problemas de información, solo es necesario que el Estado actúe como regulador.

El mismo autor señala los siguientes lineamientos básicos para una reforma:

²¹ En estos casos la provisión por el mercado no alcanzaría los niveles óptimos sin que medie alguna forma de intervención del Estado.

- Evaluación de la gestión por resultados, y que estos se asocien con los niveles de gasto.
- Refuerzo de la administración de justicia, de modo que se garantice la preservación de la ley y de los derechos de propiedad, así como la inviolabilidad de los contratos.
- Fortalecer el proceso presupuestario, en el que se identifiquen objetivos y metas.
- Focalización del gasto social.
- Eliminación de la superposición de funciones.
- Complementar la inversión de infraestructura pública por el Estado a través de la participación del sector privado mediante un régimen de concesiones.

8.4. SISTEMA TRIBUTARIO ESTABLE

Un escenario de inestabilidad de la estructura tributaria afectaría al manejo de la política fiscal, puesto que no permitiría mantener un nivel de gasto consistente con sus fines. Ello se traduciría en constantes brechas en la planeación y ejecución del gasto público, lo que a la larga introduce ineficiencias en el mismo.

Por otro lado, mantener una política fiscal consistente en el mediano plazo resulta muy difícil bajo este escenario, puesto que se dificulta anticipar la respuesta de los agentes a dichas modificaciones, complicando el cumplimiento de sus obligaciones de mediano y largo plazos, como la adecuada provisión de bienes y servicios públicos.

Asimismo, la capacidad de recaudación, una situación de constante modificación de la estructura tributaria, debería de afectarla negativamente, puesto que complicaría el accionar de la administración tributaria, a la vez que la obligaría a incurrir en mayores gastos, tanto de capacitación como de generación y registro de información.

En este sentido, la aplicación de reglas fiscales requiere como condición necesaria la existencia de un marco tributario estable, de forma tal que vuelva innecesarios los contratos de estabilidad jurídica.

Por supuesto, la inestabilidad tributaria tiene efectos sobre la actividad económica. Una situación de incertidumbre respecto de los cambios en la estructura tributaria afecta directa o indirectamente a las decisiones de los agentes económicos, retrasando sus decisiones de consumo e inversión, o modificando la composición de sus activos a fin de proteger su riqueza. Asimismo, este clima de inestabilidad produce una pésima señal, puesto que al alterar las reglas de juego alejaría la inversión extranjera. Sin embargo, debemos señalar que aun en situaciones de incertidumbre pueden ser tomadas decisiones de inversión, aunque estas se fundamentarán generalmente en posiciones pesimistas, con lo cual es de esperar menores niveles de inversión.

9. Conclusiones

- La actual situación de virtual desaparición de la inversión pública es insostenible en el tiempo, debilita fuertemente el impacto de la política fiscal y conspira contra las posibilidades de desarrollo de mediano plazo del país.
- Es necesario liberar recursos para poder atender estas necesidades que tienen un alto efecto multiplicador en la economía; para ello hay que llevar a cabo la reforma del Estado. Un Estado pobre, como el peruano, no puede afrontar el crecimiento de los gastos pensionarios para favorecer a un grupo de privilegiados; se debe mirar hacia el futuro y operar con justicia intergeneracional.
- Dado el enorme déficit de infraestructura actual es imprescindible convocar al sector privado a través de un agresivo programa de privatizaciones y concesiones en infraestructura vial y servicios públicos.
- El rediseño de la contabilidad fiscal es necesario en aras de la transparencia. Sin embargo, este es un proceso de mediano plazo para el que deben establecerse las condiciones necesarias, de tal manera que este proceso sea visto por la comunidad financiera internacional como un avance técnico y cualitativo, y no como un intento de disfrazar un mayor gasto público a través de un artificio contable.

Cuando estas condiciones básicas se hayan alcanzado, la regla de oro y un ratio de deuda sostenible eliminarán la necesidad de fijar metas de corto plazo, por la sencilla razón de que la política fiscal se orientará entonces con una visión de mediano plazo.