

En defensa de la regla fiscal estructural

- PIERO GHEZZI -

Ex economista jefe de Barclays

El ex ministro de Economía Luis Carranza escribió en estas páginas hace unos días que no entendía por qué el gobierno no gastaba más en infraestructura si la ley le permitiría gastar hasta S/. 6.000 millones adicionales en ese rubro en el 2014 y más en los años siguientes.

Indicaba también que ese mayor gasto no pondría en riesgo nuestra credibilidad fiscal ni nuestras metas inflacionarias. Asimismo, sostuvo que una regla fiscal estructural, como la recientemente aprobada en el Congreso, no tiene sentido en el Perú debido a la significativa brecha en infraestructura.

El ex ministro Carranza aborda temas bastante relevantes. Tiene razón cuando sugiere que un mayor gasto no arriesgaría la solvencia fiscal. Nuestra deuda pública como porcentaje del PBI es una de las más bajas del mundo. También tiene razón cuando resalta la necesidad de cerrar la brecha en infraestructura.

Sin embargo, es incorrecto indicar que una regla fiscal estructural no es una política óptima para un país con brechas en infraestructura y sociales.

¿Cómo funciona una regla fiscal estructural? El gobierno estima sus ingresos fiscales "estructurales". Estos son aquellos que prevalecerían si la economía estuviera en pleno empleo y los precios de nuestras materias primas en su nivel de largo plazo. El gobierno también determina un objetivo de balance estructural. El gasto fiscal disponible es el residual entre el balance objetivo y los ingresos estructurales.

Una regla fiscal estructural tiene dos ventajas.

Primera, reduce la volatilidad del gasto, al determinarlo a base de los ingresos estructurales que son más estables que los ingresos observados. Así, suaviza el ciclo económico. La caída del canon este año resalta los riesgos de presupuestar gastos basados en ingresos volátiles.

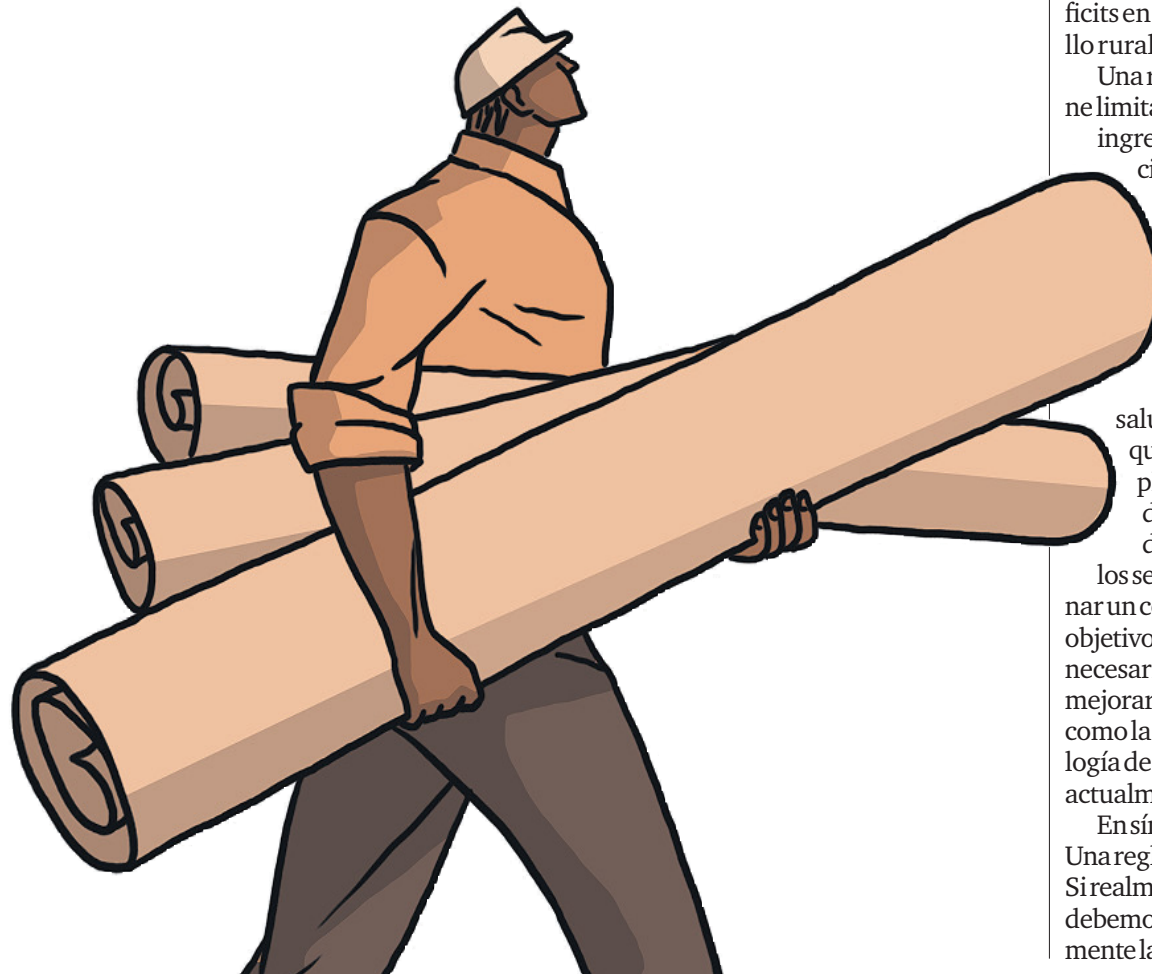
Segunda, implícitamente determina el nivel del gasto público. Eso centra la discusión menos en cuánto gasto y más en cómo gastar.

No hay nada que haga una regla estructural incompatible con cerrar brechas de infraestructura y sociales. La decisión de cuánto gastar y ahorrar está implícita en el objetivo del balance estructural. Un país como Noruega fija un superávit estructural y aho-



rra para futuras generaciones. Un país como el Perú, con brechas amplias, debe tener un déficit estructural. La nueva regla estructural aprobada por el Congreso contempla un déficit de 1% del PBI, consistente con cerrar brechas.

Carranza también hace una distinción excesiva entre gastos corrientes y de capital. La ley anterior limitaba el gasto corriente, pero no el de capital. Eso era entendible en



el pasado. Pero la realidad ha cambiado. La inversión pública (como porcentaje del PBI) se ha duplicado en los últimos años. La inversión necesita gasto corriente para operar: los hospitales necesitan médicos; las escuelas, profesores y las carreteras, mantenimiento. Asimismo, nuestro déficit en capital humano es tan grande como el de infraestructura. En el Perú se alzan muchas voces para cerrar el déficit en infraestructura, pero no suficientes para cerrar los déficits en educación, salud, seguridad, desarrollo rural, etc.

Una regla fiscal estructural naturalmente tiene limitaciones. En la práctica es difícil medir los ingresos estructurales. La relación entre precios de materias primas y PBI e ingresos fiscales puede ser inestable. Asimismo, el precio de largo plazo de las materias primas es incierto. Pero en general tiene más ventajas que desventajas.

Una regla estructural debería ser la columna vertebral que permita hacer una apuesta mayor hacia la educación, salud, seguridad, etc. Sin embargo, para que realmente funcione debería ser complementada con mejoras en la eficiencia del gasto. Este se ha casi cuadruplicado desde el 2000 sin mejora perceptible en

los servicios públicos. El MEF podría determinar un conjunto de indicadores para medir los objetivos sectoriales. Luego, estimar los costos necesarios para obtener dichos objetivos. Así, se mejoraría tanto la asignación del presupuesto como la medición de resultados de la metodología de "presupuesto por resultados" utilizada actualmente.

En síntesis, estos temas merecen discusión. Una regla estructural tiene muchos beneficios. Si realmente queremos cerrar nuestras brechas, debemos empezar también a priorizar más seriamente la eficiencia de cómo y en qué gastamos.