



Las instituciones fiscales y la pandemia

La experiencia de Chile muestra la importancia de formular el marco correcto para la política fiscal

Felipe Larraín Bascuñán

Las instituciones fiscales son cruciales para cada país, pero en particular para aquellos que hacen un uso intensivo de recursos. Además, cobran especial importancia en épocas de pandemia. Veamos el motivo.

En las respuestas individuales de los países a la pandemia de COVID-19, la diversidad en los marcos de política fiscal fue un elemento diferenciador. Los países con más recursos o aquellos con una conducta fiscal responsable en los años previos a la llegada del virus estaban en mejores condiciones para fortalecer los sistemas sanitarios y ofrecer transferencias fiscales, subsidios y garantías. Esto permitió una recuperación más rápida ante el shock.

Frente a la pandemia, las respuestas fiscales decididas tuvieron efectos positivos en los mercados de valores,

las monedas, la producción industrial, el empleo, la confianza y las primas de riesgo soberano en los países que las pusieron en marcha (Deb *et al.*, 2021). Los datos revelan también que los efectos fueron mayores en las economías avanzadas y en aquellas en las que la deuda pública es más baja. La mayoría de los países que tuvieron margen de maniobra fiscal o fondos soberanos de inversión pudieron usarlos para responder a los efectos socioeconómicos de la pandemia.

Por el contrario, los países más pobres de África, las Américas y Asia tuvieron margen limitado de respuesta, reforzaron el gasto o dejaron de percibir ingresos por menos del 2,5% del PIB. Por ende, les llevará años recuperarse de los efectos socioeconómicos de la pandemia, con efectos negativos importantes en el producto y la distribución del ingreso.

La diferencia en muchos casos refleja la presencia o ausencia de un marco institucional para la política fiscal. Chile, cuya economía ocupa el puesto 43 por tamaño a nivel mundial y con un marco de política fiscal firme, logró responder a la pandemia casi a la misma escala que algunas de las naciones con más recursos del mundo —Alemania, Estados Unidos, Japón y el Reino Unido— con un aumento de las erogaciones o sin percibir ingresos por más del 10% del PIB.

¿Cómo es posible? Simplemente porque sin un marco institucional para la política fiscal, el gasto del gobierno está limitado por la cantidad de recursos públicos disponibles en un año dado —lo cual refleja principalmente los ingresos fiscales— y una capacidad de endeudamiento limitada. El problema con este mecanismo es que los ingresos fiscales tienden a ser procíclicos y una política de gasto financiada con ingreso corriente y crédito restringido solo exacerba —en lugar de mitigar— el ciclo económico. Esto genera efectos macroeconómicos perniciosos en la volatilidad de variables clave como el tipo de cambio, la inflación y las tasas de interés, con repercusiones en la inversión, el crecimiento económico y el empleo. También pone en riesgo la sostenibilidad a largo plazo del financiamiento necesario para políticas más estables como salud pública, educación, vivienda y pensiones.

Este problema es incluso más pronunciado para países como Chile que hacen un uso intensivo de recursos naturales, y cuyas exportaciones de materias primas por lo general representan más de 60% —y en algunos casos más del 90%— de las exportaciones totales. En estas instancias, los ingresos fiscales dependen no solo del PIB sino también de los precios de los bienes que el país produce y exporta. En este tipo de economías, es incluso más importante establecer un marco institucional para guiar las decisiones de política fiscal.

Dicho marco debe estar compuesto por al menos tres elementos: una regla fiscal con una perspectiva de mediano a largo plazo, fondos soberanos de inversión y una institución fiscal independiente como un consejo asesor en materia fiscal.

Más allá del financiamiento sostenible de las políticas sociales, un marco institucional permite una orientación a más largo plazo para la política fiscal que, de otro modo, se implantaría con un horizonte temporal alineado con la duración del mandato de cada gobierno. De este modo, un marco fiscal adecuado destaca la existencia de una limitación presupuestaria intertemporal que contempla horizontes a muy largo plazo. Esto es esencial para responder a un shock como lo es la pandemia de COVID-19, tanto cuando deben usarse recursos como cuando se torna necesaria una consolidación fiscal a fin de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Es esencial que los países —en particular naciones con mercados emergentes y de uso intensivo de recursos naturales— cuenten con un marco fiscal con los tres pilares.

Regla fiscal: Debe establecerse una visión a largo plazo que aisle el gasto público de las fluctuaciones cíclicas de la economía. Esto se logra, por ejemplo, mediante metas anuales para el saldo fiscal según la capacidad del país para generar ingresos a largo plazo o ingresos estructurales en lugar de ingresos corrientes. Cuando el ingreso efectivo es superior a los niveles a largo plazo porque el país experimenta un auge, los fondos adicionales parciales o totales se deben ahorrar para el próximo ciclo a la baja, cuando la contracción de los ingresos tributarios resulte inevitable.

Las reglas fiscales deben ser flexibles de manera que los gobiernos puedan responder a shocks imprevistos.

Fondo soberano de inversión: Esto es cuando el país ahorra los ingresos adicionales resultantes, por ejemplo, de un período de auge de precios de los recursos naturales que produce y exporta. Estos fondos se deben invertir en una cartera de activos diversificada y altamente líquida, por lo general en mercados internacionales, y deberían estar disponibles para uso según criterios objetivos ante una crisis económica del país.

Instituciones fiscales independientes: La construcción de un marco para la política fiscal suele llevar más tiempo que el de un mandato único de un gobierno, por lo que es cada vez más importante establecer y fortalecer consejos autónomos en materia fiscal. Dichas instituciones asesoran a gobiernos y legislaturas sobre cuestiones fiscales. Deben realizar recomendaciones técnicas, proyecciones macrofiscales y evaluaciones de sostenibilidad fiscal. Más importante aún, deben contribuir al debate público sobre política fiscal y advertir sobre los riesgos fiscales de decisiones económicas y políticas que amenazan la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Algunos países prefieren reglas fiscales que establecen límites para el gasto, la deuda pública o el déficit fiscal. Sin embargo, estas reglas no establecen una visión a largo plazo, con lo cual son menos adecuadas para las economías de mercados emergentes exportadoras de materias primas. Tales mecanismos pueden utilizarse como complemento de una regla de ingresos con ajustes cíclicos de ser necesaria una limitación adicional, en particular para países cuya deuda es alta o que acumulan pasivos rápidamente.

El FMI y el Ministerio de Finanzas de Chile (Larraín, Ricci y Schmidt-Hebbel, 2019) analizaron el marco fiscal y la experiencia internacional de Chile y observaron la adopción creciente de reglas fiscales por parte de economías desarrolladas y de mercados emergentes. Las conclusiones destacaron que la disciplina fiscal es necesaria porque los gobiernos están sujetos a una limitación presupuestaria intertemporal y las reglas fiscales refuerzan esa disciplina. El documento observa que las reglas fiscales son herramientas potencialmente eficientes que pueden contribuir a la sostenibilidad fiscal, la solvencia y los resultados económicos. Muestra que hay datos empíricos crecientes de reglas fiscales que tienden a mejorar los resultados de la política fiscal. Sin embargo, la eficacia de las reglas fiscales puede verse afectada por su complejidad o el incumplimiento —algo observado en varios países de América Latina— de manera que los autores recomiendan flexibilidad, simplicidad, transparencia y el logro de un objetivo fiscal.

Las reglas fiscales deben ser flexibles de manera que los gobiernos respondan a shocks imprevistos, pero se requiere establecer límites claros mediante una cláusula liberatoria. En teoría, dicha cláusula contiene no solo una definición cuantitativa del

incumplimiento de las metas fiscales sino también una descripción de los mecanismos y los plazos para retornar a una vía fiscal sostenible.

Una vez que esta pandemia llegue a su fin, los gobiernos tendrán más deuda; los fondos soberanos serán más pequeños y, en muchos casos, los ajustes fiscales serán necesarios para garantizar la sostenibilidad de las cuentas fiscales. En este contexto, el fortalecimiento de las instituciones fiscales debe ser una prioridad de política económica para ayudar a garantizar que el proceso se lleve adelante de manera organizada y transparente, conforme a normas técnicas, y con el menor impacto social posible. **FD**

FELIPE LARRAÍN BASCUÑAN es profesor de Economía en la Universidad Católica de Chile, investigador del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC), y fue Ministro de Hacienda de Chile.

Referencias:

Deb, Pragnan, Davide Furceri, Jonathan D. Ostry, Nour Tawk y Naihyan Yang. 2021. "The Effects of Fiscal Measures during COVID-19". Documento de trabajo del FMI 2021/262, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Larraín, Felipe, Luca Antonio Ricci y Klaus Schmidt-Hebbel. 2019. *Enhancing Chile's Fiscal Framework: Lessons from Domestic and International Experience*. Washington, DC.: Fondo Monetario Internacional.

