

Ley de Responsabilidad Fiscal

1. Introducción

El 2006 se crea la ley de Responsabilidad Fiscal que contempló una serie de reformas relevantes al sistema de gestión de recursos públicos del país, buscando cuidar y ejecutar de manera sostenible las cuentas fiscales. En particular, la ley estableció, entre otras cosas: (i) la obligación legal de fijar, al comienzo de cada mandato presidencial, las bases de la política fiscal que se aplicará, junto con incorporar estimaciones anuales del balance estructural del país en el programa financiero; (ii) la creación del Fondo de Reserva de Pensiones en el Fondo de Estabilidad Económica y Social (FEES) y (iii) la modernización del sistema de evaluación de proyectos públicos.

La política fiscal ha destacado por el principio de sostenibilidad, en tanto existe una preocupación de largo plazo por la solvencia de las finanzas públicas (dimensión intertemporal) perspectivando el bienestar de las futuras generaciones. Destaca también por el principio de responsabilidad fiscal, lo que implica no sólo sostenibilidad sino también transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, probidad, entre otros.

Los gobiernos buscan tener políticas fiscales contracíclicas pues ello tiene beneficios sobre la estabilidad macrofinanciera y credibilidad fiscal, y con ello, mejor riesgo país y en las tasas de interés (Benavides et al, 2001). A partir de las reglas fiscales contracíclicas, se gasta más intensivamente en períodos de recesión y se ahorra en períodos de sobreactividad. En esta línea, la regla fiscal en Chile busca no depender de los ciclos económicos, y por ende, se ha establecido su carácter contracíclico (Larraín et al, 2011; Benavides et al, 2001), y con ello, se ha permitido una ejecución contracíclica particularmente relevante en circunstancias extraordinarias (Consejo Fiscal Autónomo, 2021). De todas maneras, aún existen espacios de perfeccionamiento, razón por la que se busca modificar esta Ley. En este sentido, el Gobierno propone indicaciones que van en la línea de: 1) profundizar la transparencia fiscal, 2) establecer metas de deuda neta y 3) la

entrega de mayores facultades al Consejo Fiscal Autónomo (CFA), entre otras que se comentan a continuación.

2. Indicaciones

(a) **Regla Dual:** en primer lugar, se establece en las indicaciones presentadas por el ejecutivo que “El Presidente de la República, dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministro o Ministra de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que aplicará durante su administración. Este Decreto de Política Fiscal deberá contener **un pronunciamiento explícito sobre las implicancias y efectos que tendrá su política fiscal sobre el Balance Estructural**, y un **ancla de deuda de mediano plazo**, medido a través de la Deuda Bruta del Gobierno Central Total como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) para, al menos, el período de su administración.”. En base a las modificaciones propuestas, se precisa que:

- Indicar explícitamente las implicancias y efectos que tendrá la política fiscal del gobierno sobre el balance estructural es una medida que ya está establecida y busca hacer que quien administre el Estado disponga de información sobre su comportamiento fiscal a la ciudadanía y actores económicos de interés.
- La incorporación central en este apartado es el establecimiento de un ancla de deuda de mediano plazo (tope para la deuda que guía la gestión de las finanzas públicas), avanzando en la definición de una regla dual, es decir, complementar la regla de balance estructural con metas de deuda pública. El objetivo de establecer un ancla de deuda es poder operar en un marco que resguarde la sostenibilidad fiscal, apuntando a una mayor estabilidad y resguardo del gasto público. Si bien establecer un ancla de deuda tiene ventajas en la economía, es importante establecer mecanismos que impidan que el nivel tope de deuda definido termine siendo el nivel de deuda estándar, es decir, que efectivamente actúe como una referencia de límite superior.

- (b) **Cláusulas de Escape:** las cláusulas de escape son mecanismos que permiten el desvío temporal de las metas fiscales como respuesta a eventos externos al gobierno, graves y transitorios (Consejo Fiscal Autónomo, 2021). A propósito de los shocks que ha sufrido la economía en los últimos años (lo que ha significado aplicar políticas fiscales extraordinarias) es que se torna de gran relevancia establecer mecanismos de corrección que permitan responder a estos shocks adversos dentro de un marco de acción claro, creíble, en un marco de tiempo determinado y condicionado. En este sentido, resulta clave asegurar el cumplimiento de la norma general propuesta en la indicación del ejecutivo que establece que “Este mecanismo sólo será procedente ante **eventos extraordinarios y transitorios, ajenos al accionar propio de la administración** y que ocasionen un deterioro significativo en la actividad económica, el empleo o perjudiquen considerablemente la situación financiera o sostenibilidad económica y/o social del país.”, y tener claridad sobre cuál será el organismo que definirá el carácter del evento extraordinario y transitorio.
- (c) **Ingreso Familiar de Emergencia en caso de confinamiento:** la experiencia vivida durante el confinamiento producto de la pandemia del COVID-19, tuvo importantes consecuencias económicas para las familias. En este sentido, la lenta respuesta del gobierno en cuanto a disponer de recursos fiscales para atenuar los efectos de las cuarentenas tuvo como aprendizaje la necesidad de activar rápidamente mecanismos que posibiliten a las personas sobrellevar una crisis de esta envergadura. Sin embargo lo anterior, podría ser perjudicial que la ley establezca especificidades en cuanto a la cobertura y monto de este beneficio, restándole flexibilidad a la política fiscal en escenarios de emergencia.
- (d) **Cambios al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y Fondo de Reserva de Pensiones (FRP):** se establece que el FEES tendrá como principal objeto la estabilidad de las finanzas públicas y la provisión de bienes y servicios públicos a través del tiempo, ante cambios abruptos en el ciclo económico y eventos extraordinarios. Antes esta especificidad. Este fondo además será del que podrá financiarse tanto el Fondo de Desastres Naturales como el Ingreso Familiar de Emergencia Automático en caso de Confinamiento. Por otra parte, el FRP se modifica pasando de un fondo que

buscaba complementar el pago de las obligaciones previsionales no contributivas (pensión básica solidaria, por ejemplo), a un fondo amortiguador de los compromisos previsionales establecidos por ley. En este sentido, es importante tener claridad sobre los alcances de la Reforma de Pensiones y las exigencias fiscales que tendrá la implementación de la Pensión Garantizada Universal.

- (e) **Creación del Fondo para Desastres Naturales (FODEN):** la propuesta del ejecutivo crea un Fondo para Desastres Naturales, destinado a financiar gastos e iniciativas fiscales para atender los efectos de uno o más desastres naturales que ocurran en el país. Para utilizar este fondo, se debe haber decretado Estado de Excepción Constitucional por Emergencia y/o Catástrofe. Este fondo será financiado a partir de aportes con cargo a la venta de activos desde el Tesoro Público o con cargo al Fondo de Estabilización Económica y Social, además de un aporte equivalente al superávit efectivo desde el Fondo de Reservas de Pensiones. A propósito de la diversidad de eventos naturales que sabemos ocurren en nuestro país, contar con un fondo de emergencia es una decisión acertada en miras de proyectar una atención oportuna y una mejor respuesta fiscal ante las emergencias. En esta línea, resultaría positivo que el Ministerio de Hacienda pudiera realizar una estimación del tamaño óptimo del fondo en base a los desastres naturales históricos y los gastos incurridos.
- (f) **Transparencia:** Una parte importante de las modificaciones propuestas buscan reforzar la transparencia y la rendición de cuentas fiscales como eje rector de la ley. Lo anterior va en la línea de reforzar el cumplimiento del objetivo principal de las reglas fiscales, la que depende del establecimiento y la complementariedad de características deseables como la simplicidad que guarda relación con la transparencia y comprensión de las reglas establecidas, lo que facilita su uso y cumplimiento para la formulación del presupuesto de la nación.

3. Conclusión

Las modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal van en la línea de actualizar los instrumentos del Estado para ejecutar política fiscal con sostenibilidad y transparencia. En este

sentido, las indicaciones presentadas por el Ejecutivo van en la línea correcta, sin embargo, se requiere atención en el establecimiento y cumplimiento de la regla dual en lo que respecta al ancla de deuda en el mediano plazo para que no se constituya como el nivel tope de deuda, de ser así, el ancla de deuda pasaría a ser el nivel de deuda de mediano plazo, y perdería su objetivo en el establecimiento de la regla dual. Junto con ello, resulta clave tener cláusulas de escape bien definidas y que se establezca ex-ante el organismo que determinará si el escenario es extraordinario para aplicar un desvío en la meta fiscal. Fortalecer la transparencia y la rendición de las cuentas fiscales tiene un correlato con el fortalecimiento del Consejo Fiscal Autónomo como un ente técnico y consultivo que asesore en materias fiscales, manteniendo el rol que tiene hasta hoy.

Más allá de las indicaciones a la Ley de responsabilidad fiscal, es importante poder avanzar hacia una política fiscal efectivamente contracíclica en la práctica, es decir, que cuando el ciclo es de expansión, el gobierno ahorre recursos y genere un superávit en sus finanzas, recursos que se utilizarán cuando el ciclo es de contracción. De esta manera, se posibilita suavizar el ciclo económico, compensando caídas temporales en la demanda privada con un mayor gasto público. Si bien se ha documentado ampliamente los efectos contracíclicos en la política fiscal (Larraín et al, 2011; Benavides et al, 2001), en la práctica tiene sesgos procíclicos, es decir, en se comporta de la misma forma en que el ciclo económico. Esto ocurre porque, cuando existe auge en las economías, se constituyen incentivos para aumentar el gasto de gobierno o reducir impuestos a propósito de que el costo del endeudamiento baja y la disponibilidad de recursos extranjeros aumenta (Alesina & Tabellini, 2005). A su vez, Ffrench-Davis (2016) establece que al estimar los ingresos estructurales en base a la estimación del PIB de tendencia (definido como el uso normal de los factores productivos), los ingresos estructurales tienden a estar sesgados procíclicamente por el ciclo económico: en períodos recesivos, disminuye el uso normal de los factores productivos tendiendo a realizar estimaciones más reducidas sobre el PIB de tendencia. Críticas más profundas en torno a dirigir la política fiscal utilizando estimaciones de PIB subyacen en la idea de que éstas son endógenas al gasto público, es decir, el gasto público crea capacidad productiva expandiendo la demanda agregada, y por el ende una regla fiscal no tendría necesariamente sentido (Heimberger et al, 2020).

4. Bibliografía

Alesina, A. & Tabellini, G. (2005). Why is Fiscal Policy Often Procyclical? NBER Working Paper No. 11600.

Benavides, P., Marcel, M., Tokman, M., & Valdés, R. (2001). Balance Estructural: La Base de la Nueva Regla de Política Fiscal Chilena. *Ministry of Finance of Chile*, 4(3).

Consejo Fiscal Autónomo (2021). Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección.

Ffrench-Davis, R. (2016). La Experiencia de Chile con el Balance Fiscal Estructural . *Cuadernos de Economía, National University of Colombia* , 35(67), 149-171.

Heimberger, P., Huber, J., & Kapeller, J. (2020). The power of economic models: The case of the EU's fiscal regulation framework. *Socio-economic review*, 18(2), 337-366.

Larrain, S., Costa, R., Cerda, R., Villena, M. & Tomaselli, A. (2011). Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. Estudios de Finanzas Públicas. Octubre 2011.