

Institucionalidad y Política Fiscal en Chile: Hacia un Nuevo Ecosistema de Responsabilidad Fiscal

Juan Pablo Medina
Universidad Adolfo Ibáñez

Ernesto Silva
Universidad del Desarrollo

Sebastián Soto
Pontificia Universidad Católica

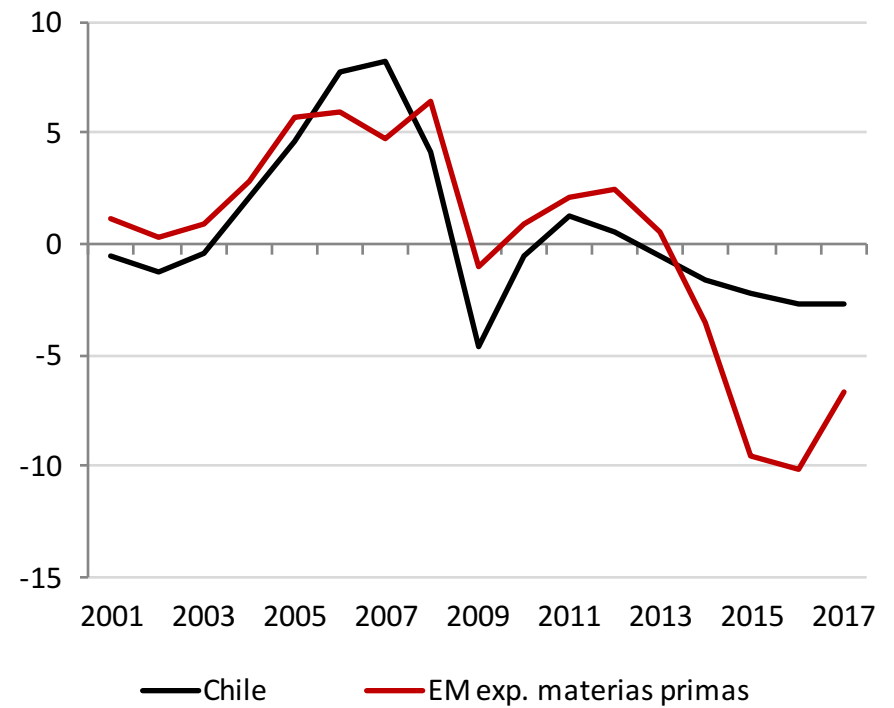
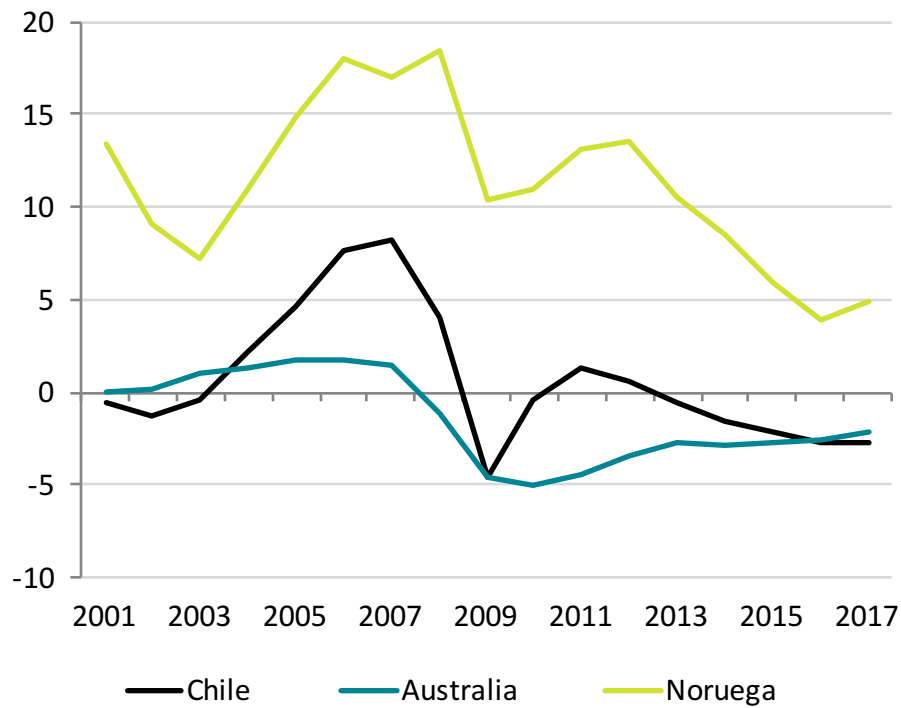
Rodrigo Valdés
Pontificia Universidad Católica

Agenda

1. Motivación y foco
2. Temas constitucionales e institucionales
 - Constitución
 - CFA
 - Flexibilidad presupuestaria
 - OPC(*)
3. Cambios propuestos a la regla del BCA

Motivación y foco

Comportamiento cíclico alentador: Resultado fiscal efectivo 2001-2017 (% del PIB)



Pero la disciplina fiscal ha perdido fuerza: Resultado estructural 2001-2020 (% del PIB)



Tensiones para la sostenibilidad

(a) Salud: Sobregasto, Judicialización

(b) Flexibilidad y discrecionalidad presupuestaria: Reasignaciones discrecionales; Uso del FEES

(c) Nuevas demandas clase media: Pensiones, Educación Superior

(d) Cambios por una vez de ingresos estructurales: Ciclo del precio de referencia del cobre, R.T. 2014

(e) Regla fiscal: incumplimientos ex post, cambios de diseño

Un Nuevo Ecosistema para la responsabilidad fiscal

¿Qué es? Una serie de cambios para fortalecer la responsabilidad fiscal que incluyen principios, actores y reglas

¿Qué no es (en el contexto de este trabajo)? (i) Sacar del poder político las decisiones fiscales; (ii) Aspectos microeconómicos de la política fiscal (e.g. evaluación de programas sociales, las reglas laborales para los empleados públicos); (iii) Cambios al régimen político que modifiquen algunos incentivos y el balance de poder para la conducción de la política fiscal.

Un Nuevo Ecosistema para la responsabilidad fiscal (2)

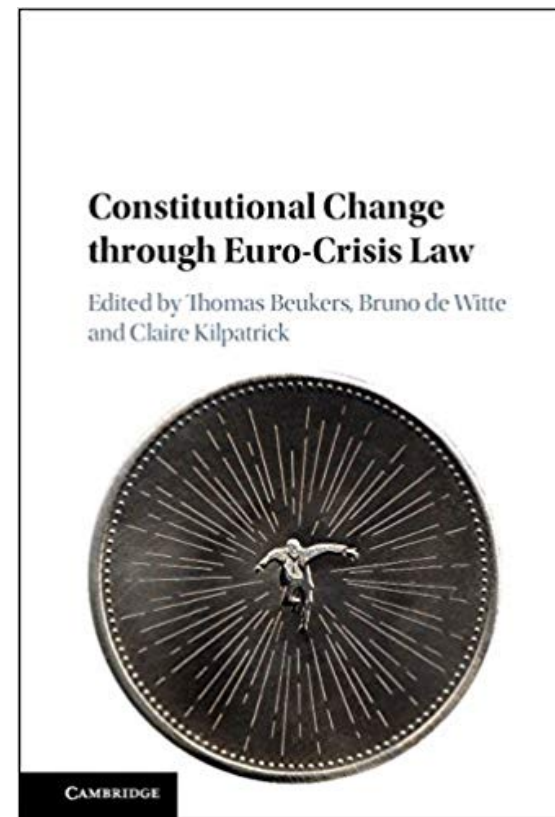
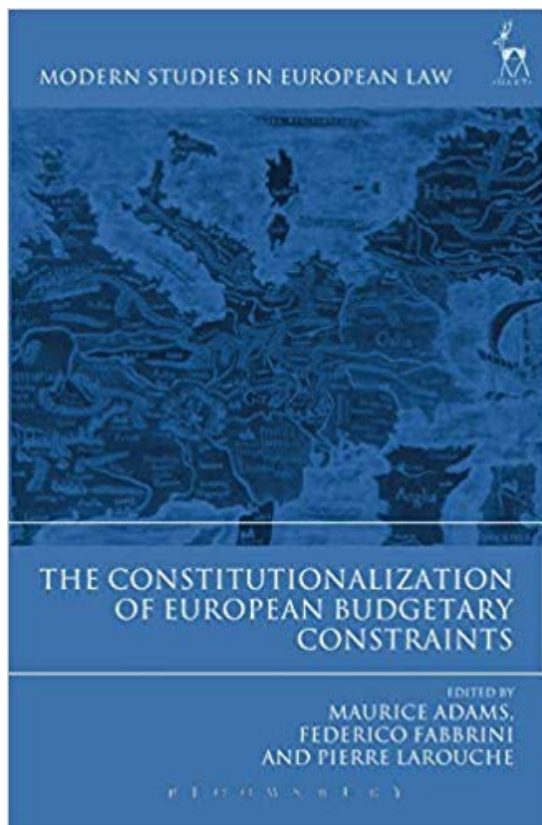
Hoy

- Definición de regla fiscal (por decretos los gobiernos)
- Límite (poroso) al gasto público y al endeudamiento en Ley Ppto
- Flexibilidad Presupuestaria y discrecionalidad relevante en el uso de los Fondos Soberanos
- Consejo Fiscal Autónomo

Elementos nuevos

- Principio Constitucional de Responsabilidad Fiscal
- CFA con un mandato gradualmente más amplio
- Oficina Presupuestaria del Congreso
- Reglas para uso de la flexibilidad presupuestaria
- Cambios en la regla fiscal

Temas constitucionales e institucionales



Principio constitucional de responsabilidad fiscal (1)

1. El “Pacto Fiscal” en Europa y las experiencias de Alemania, España e Italia.
2. Las reformas en Colombia y Brasil; y el debate a nivel estatal en Estados Unidos.
3. La “constitución fiscal” en Chile.

Principio constitucional de responsabilidad fiscal (2)

1. Reacción a la política.
2. Reacción a los jueces.

“Es preciso considerar que, si bien es cierto los miramientos de orden económico constituyen un factor a considerar por la autoridad pública al adoptar una decisión, no lo es menos que ellos no debieran invocarse cuando está comprometido el derecho a la vida y a la integridad física o psíquica de una persona, derecho consagrado en la norma de mayor rango en el ordenamiento jurídico” Considerando que se reitera en el caso de sentencias de la Corte Suprema en Rec. Protección en caso de financiamiento de medicamentos de alto costo.

“Que deroguen [de la Constitución] el derecho a la vida y pongan que lo más importante es el equilibrio de las finanzas públicas”. Ministro Sergio Muñoz. Dic. 2018.

3. Reacción a entidades subnacionales / Gobiernos regionales.

Principio constitucional de responsabilidad fiscal (3)

Fórmulas.

1. Principio general.

Art. Bases: “El Estado está al servicio de las personas y su finalidad es el bien común, para lo cual debe crear las condiciones necesarias para el desarrollo integral y sostenible de la comunidad y de sus integrantes, respetando plenamente, y con responsabilidad fiscal, los derechos y garantías que esta Constitución consagra” (PL M. Bachelet).

Art. 32, N° 20.- (...) “Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley y con pleno respeto al principio de responsabilidad fiscal”.

“Artículo 67.- Todos los órganos públicos deberán adecuar su actuación al principio de responsabilidad fiscal. (...)”.

Principio constitucional de responsabilidad fiscal (4)

Fórmulas.

2. Reenvío a la ley.

Mandato al legislador para regular la materia.

3. Cláusula vinculada a la judicialización de derechos sociales.

Propuesta M. Bachelet (T. Jordán – P. Figueroa).

Al reconocer derechos sociales.

En la acción de protección de derechos sociales.

Otros temas institucionales: Flexibilidad presupuestaria

- (i) Acotar los grados de flexibilidad a los necesarios para la gestión;
- (ii) Precisar los espacios para exceder el techo de gasto agregado;
- (iii) Aumentar comunicación y transparencia de las decisiones de reasignación;
- (iv) Especificar el rol de Congreso y su Oficina de Presupuestos en el seguimiento y control de las reasignaciones presupuestarias;
- (v) Establecer una vinculación entre reasignaciones, especialmente si son repetidas, y la formulación del presupuesto del año siguiente.
- (vi) Establecer condiciones en el uso de venta de activos financieros (dependiendo de shock y circunstancias).

Otros temas institucionales: CFA

- (i) Evaluar sostenibilidad y entregar una opinión sobre la política fiscal que escoja el gobierno respectivo;
- (ii) Proyectar el déficit fiscal para el año corriente y para los siguientes, con supuestos claros y transparentes;
- (iii) Estimar pasivos contingentes y proyectarlos a 5 años;
- (iv) Emitir opinión sobre los Informes Financieros de los proyectos de ley que afecten significativamente el gasto o la recaudación fiscal.

Cambios propuestos a la regla del BCA y su cálculo

Modificaciones en la Regla Fiscal (1)

Varias de estas propuestas están en discusión reciente (e.g. IMF, 2019)

[No es una propuesta para que la regla esté en la Constitución]

1. Cláusulas de Escape

- Explicitar y comunicar las cláusulas de escape para situaciones extraordinarias
- Comunicar también la nueva trayectoria “comprometida” para regresar a un balance estructural.

2. Contabilización de los cambios en los parámetros estructurales en el BCA

- Establecer gradualidad en cambios de parámetros estructurales cuando estos son “grandes”.

Modificaciones en la Regla Fiscal (2)

3. Tratamiento de los desvíos de las metas del BCA ex-post

- Definir cuenta auxiliar que registre el monto acumulado de estos desvíos y que gradualmente se “deshagan” (caso de Alemania).
- Lo anterior se relaciona con la idea que la regla debe buscar un balance para dar flexibilidad a la política fiscal para ajustarse a eventos económicos fuera de control y el compromiso de ser responsable en el mediano plazo (Yared, 2019).

Modificaciones en la Regla Fiscal (3)

4. Sensibilidad del esfuerzo fiscal al nivel de deuda

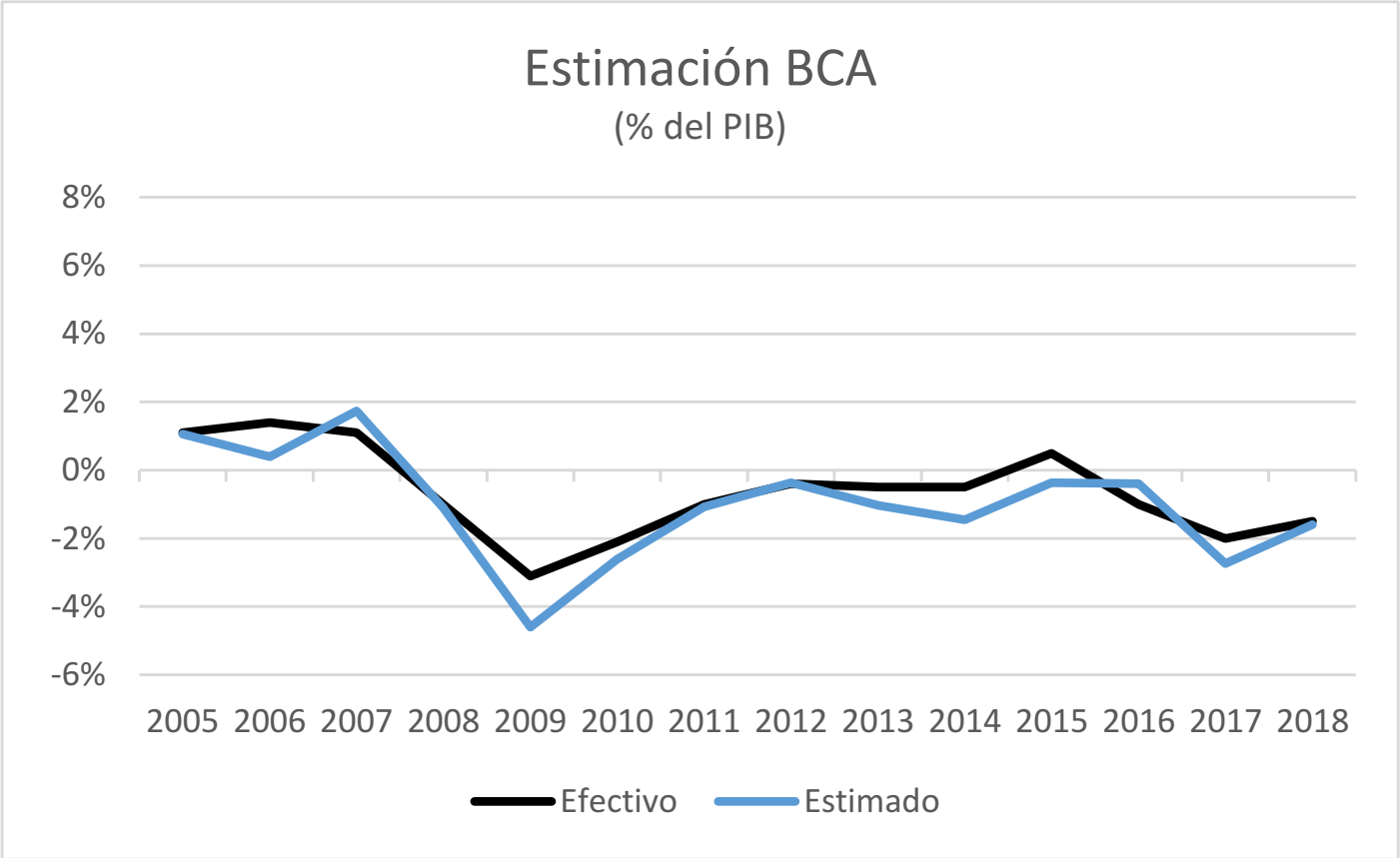
- Necesidad de tener un ancla fiscal de mediano plazo.
- La meta para el BCA requiere no sólo tener una orientación hacia estabilizar el ciclo sino que también debe buscar garantizar de manera creíble la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.
- Además, siguiendo el enfoque de Bohn (2008) y D'Erasmus et al (2015) se puede mostrar que la regla actual no necesariamente evita que la deuda del gobierno tenga una dinámica explosiva.
- **Propuesta:** Definir que la meta de la regla del BCA se condicione a nivel de la deuda a PIB cuando esta se encuentra sobre un rango deseado.

Modificaciones en la Regla Fiscal (4)

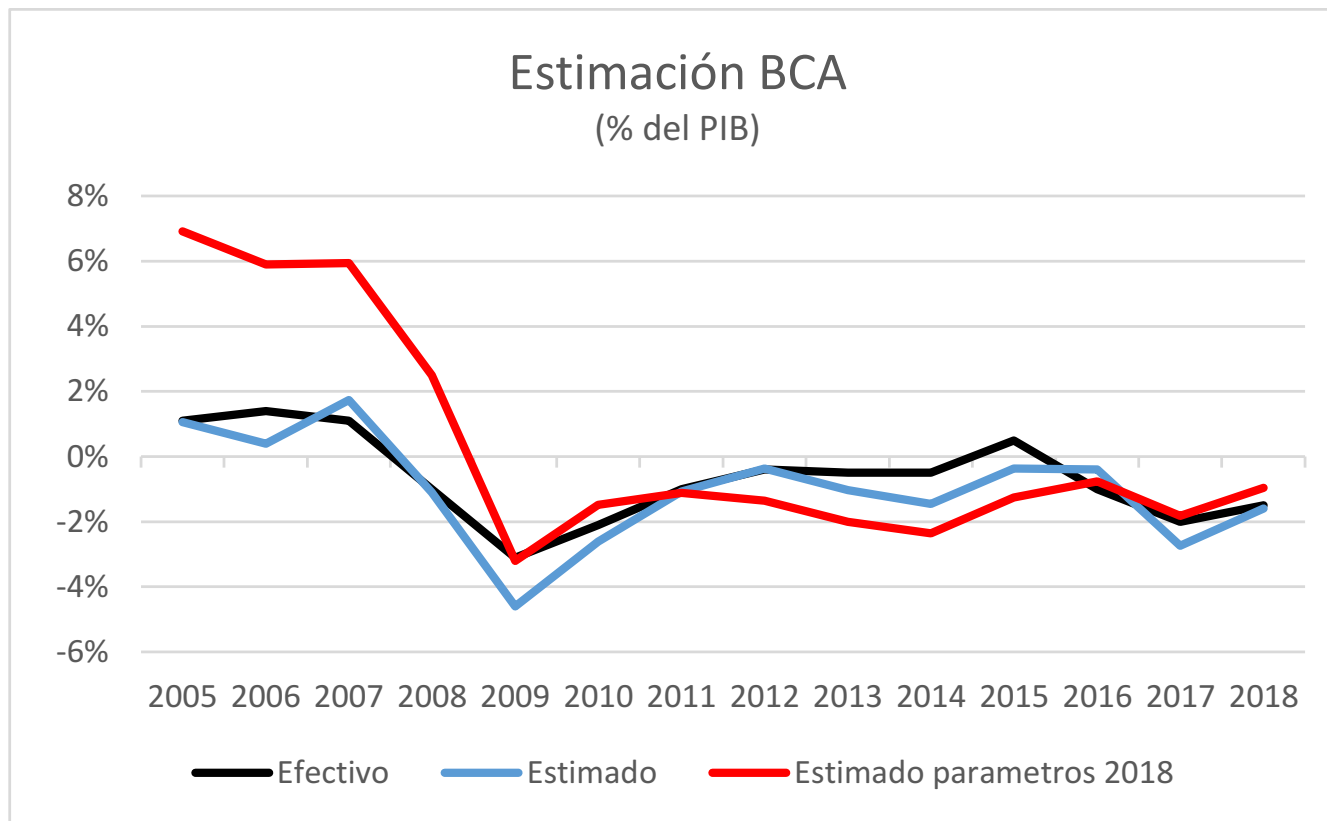
5. Simplicidad y replicabilidad

- Complejidad y dificultad de reproducir las estimaciones del BCA para analistas externos.
- **Propuesta:** Simplificar la metodología de cálculo del BCA que garantice una replicabilidad por analistas externos y provea coherencia entre la estimación ex-ante y ex-post. Dipres podría publicar estimaciones de la sensibilidad de la estimación del BCA a los parámetros estructurales.
- Una ilustración basada en Medina (2018). Insumos:
 - Balance fiscal efectivo como porcentaje del PIB
 - Parámetros estructurales
 - Elasticidad de los ingresos fiscales (como porcentaje del PIB) al PIB y precio cobre

BCA efectivo y estimado con metodología simplificada



Además, una metodología simplificada permite realizar análisis complementarios (e.g. cambios parametros)



Institucionalidad y Política Fiscal en Chile: Hacia un Nuevo Ecosistema de Responsabilidad Fiscal

Juan Pablo Medina
Universidad Adolfo Ibáñez

Ernesto Silva
Universidad del Desarrollo

Sebastián Soto
Pontificia Universidad Católica

Rodrigo Valdés
Pontificia Universidad Católica