

¿Sostenibilidad fiscal como principio Constitucional?

Elementos para la discusión

Ignacio Briones

Senior Fellow UAI

Presidente Centro de Estudios Horizontal

Ex Ministro de Hacienda.

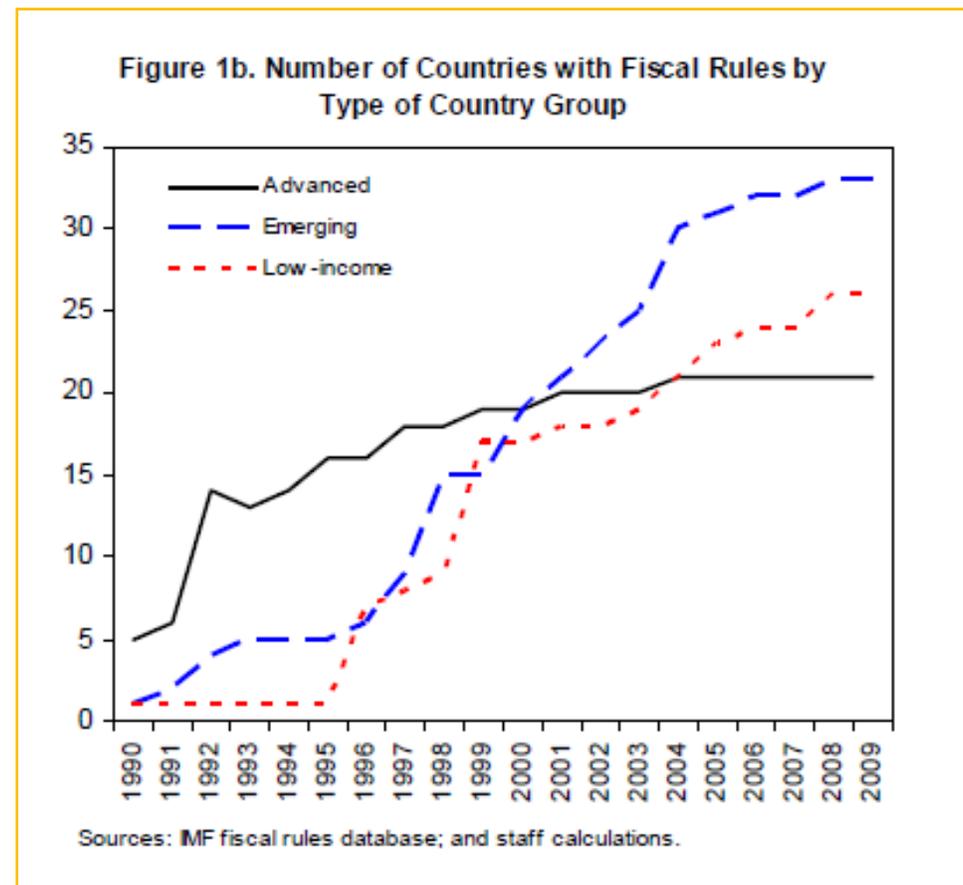
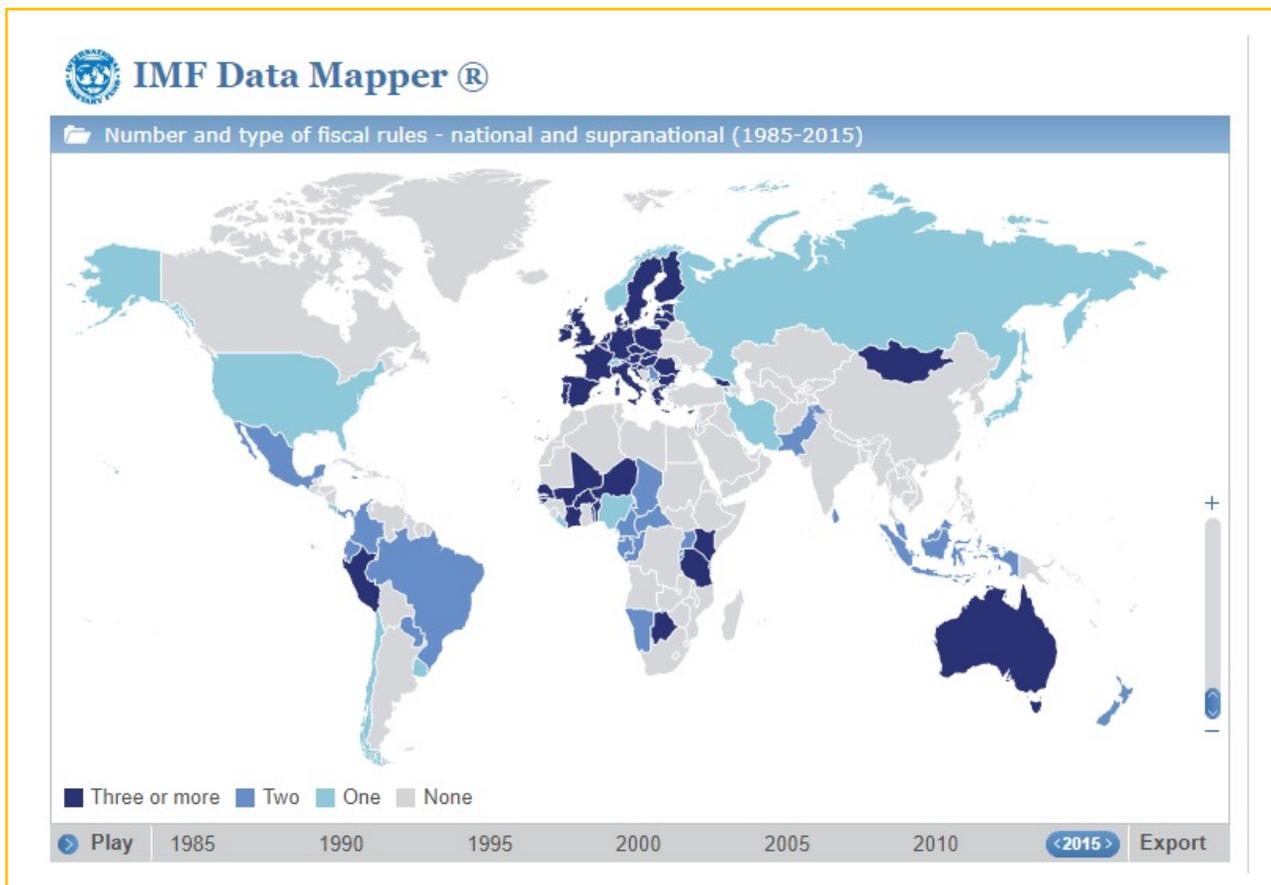
Presentación a Consejo Fiscal Autónomo, 17 de noviembre de 2021

 HORIZONTAL

¿Por qué tener reglas fiscales?

- Debate de reglas v/s discreción (Kydland y Prescott, 1977)
- Problema de inconsistencia temporal del ciclo político económico (Persson and Tabellini 2003, Tabellini and Svenson 2009)
- Importancia de reglas a nivel de la macro: política monetaria (reglas y autonomía BC) y fiscal (reglas fiscales)
- **Tipos de arreglos fiscales:**
 - Reglas de balance fiscal.
 - Reglas de deuda.
 - Reglas de gasto.
 - Reglas de ingreso.

Reglas fiscales en el mundo



- No es fenómeno nuevo. Reglas fiscales desde siglo XIX
- Pero creciente adopción en años recientes: 7 países en 1990; 80 países en 2009 (IMF)

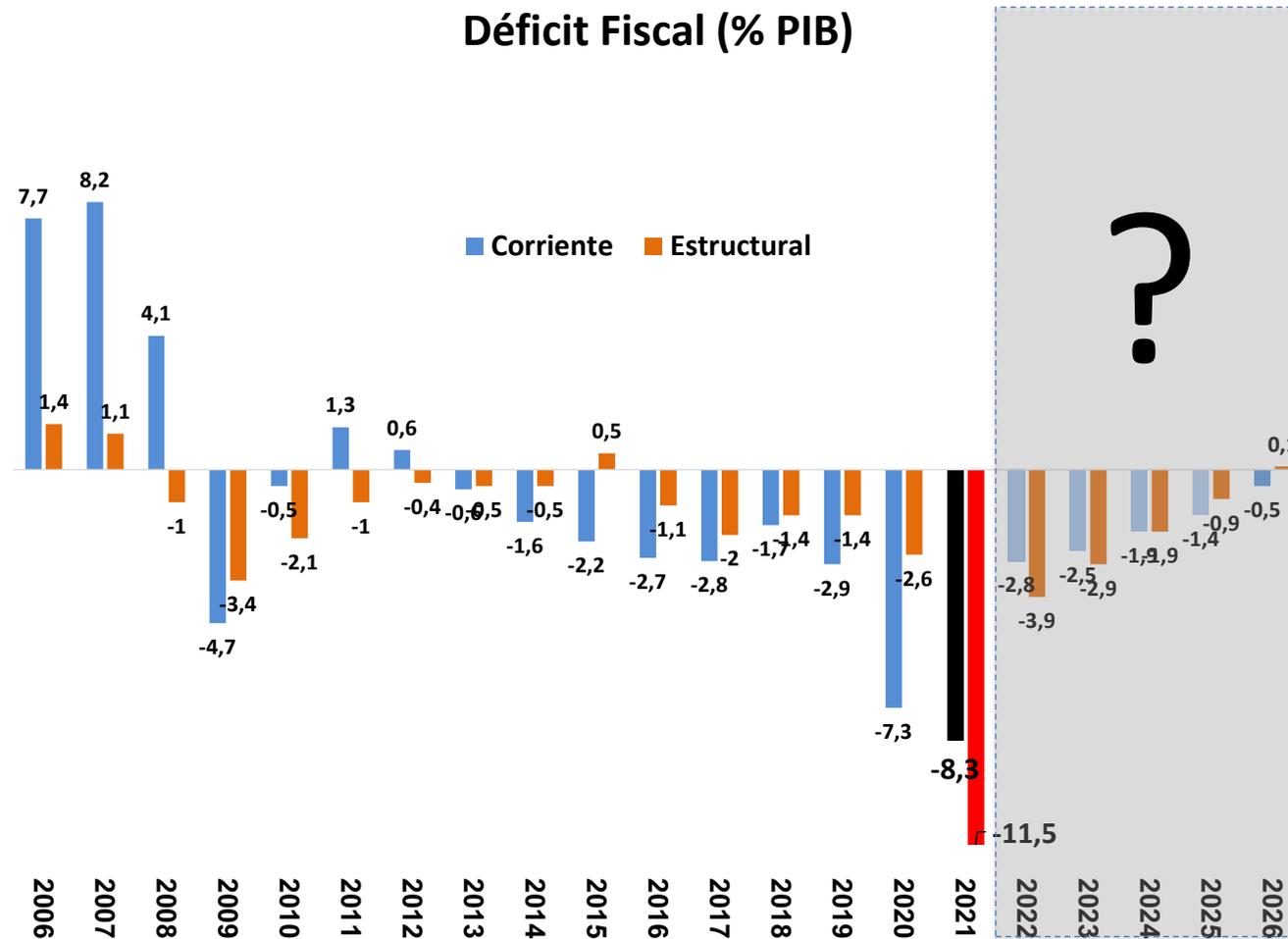
Reglas fiscales en el mundo ¿Funcionan?

- Evidencia en favor de que reglas formales (de jure):
 - Disminuyen discrecionalidad ([Eichengreen and Wyplosz 1998](#); [Kopits and Symansky 1998](#))
 - Disminuyen Déficit/endeudamiento ([Asatryan, Castellón and Stratmann, 2018](#); [Blöchliger and Kantorowicz \(OECD 2015\)](#); [Kiewiet and Szkalý, 1996](#); [Fabrizio and Mody, 2006](#))
 - Más eficiencia gasto y menor corrupción ([Blume and Voigt 2013](#))
- Transparencia es un complemento clave (enforcement) ([Debrun and Kumar 2007](#); [Blume and Voigt, 2013](#); [Alt and Lassen, 2006](#))
- Efectos serían mayores cuando regla está a nivel constitucional ([Bohn and Inman, 1996](#); [Blume and Voigt, 2013](#)).
- Combinación régimen de gobierno y sistema electoral importan para disciplina fiscal ([Persson and Tabellini, 2003](#))

Regla fiscal de Chile

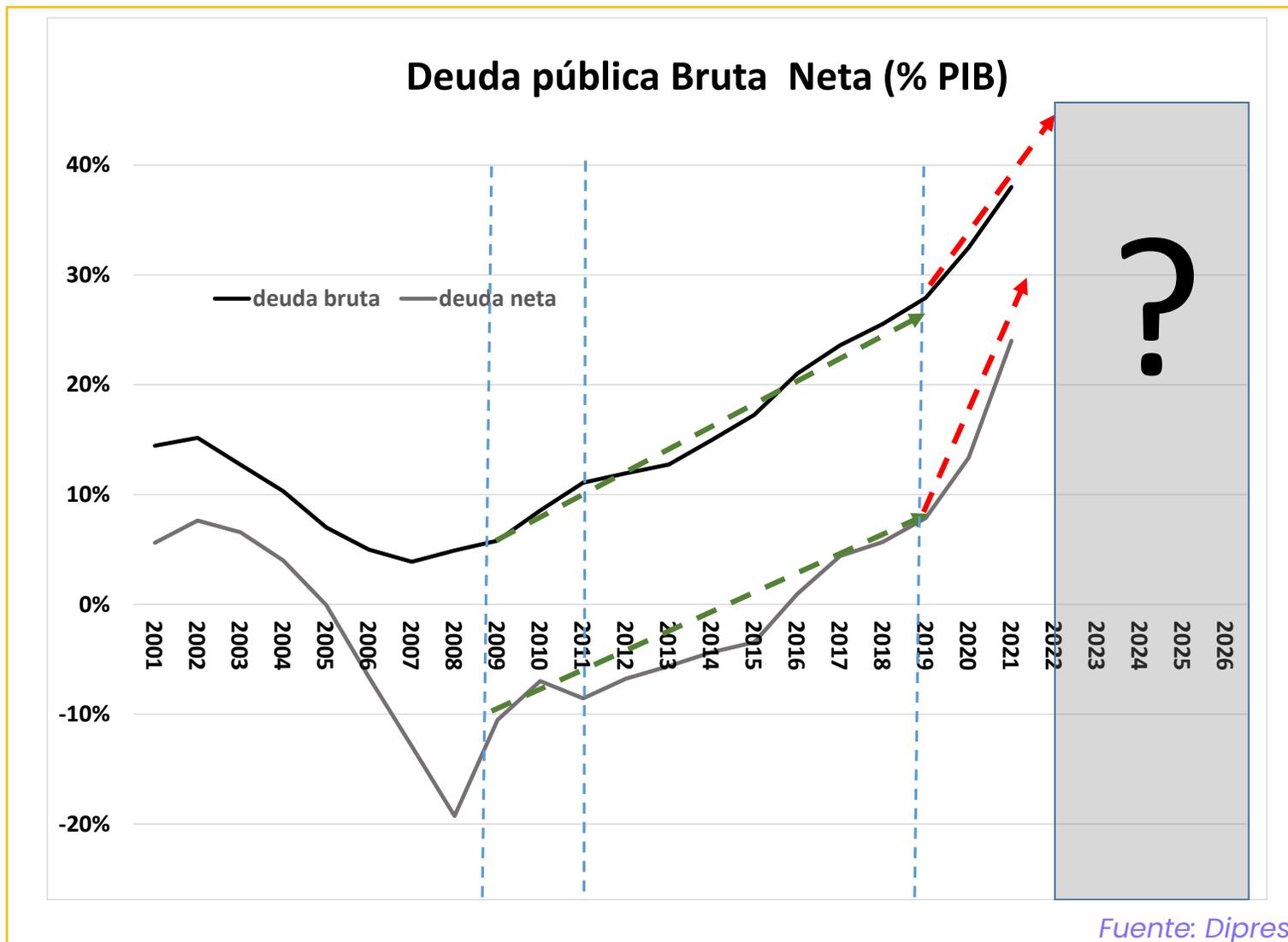
- Iniciativa exclusiva de gasto en régimen presidencial (en Chile desde 1925). **¿Es suficiente?** Historia económica de Chile muestra que **NO**.
- **Introducción regla fiscal Chile en 2001** e institucionalización posterior (Ley Responsabilidad Fiscal 2006) + formalización CFA, marca un antes y un después.
 - **Balance cíclicamente ajustado**
 - **Regla de oro:** gastos permanentes financiados con ingresos permanentes
 - Amortiguación de las sorpresas fiscales debido a volatilidad Cu (15%-20% ingresos, 80% de la volatilidad)
 - En principio, **regla fiscal creíble** y con objetivo de equilibrio estructural, => **deuda neta cercana a cero**
 - Disminución volatilidad macro + anclaje de expectativas
 - Colchones de ahorro en fondos soberanos y bajo endeudamiento neto (y de riesgo soberano)
 - Alineación natural (bajo reglas) con política monetaria y TC
 - Ayuda a formación de políticas públicas. Objetivos claros consensuados, asegurar financiamiento
- **Elemento clave:** credibilidad de la regla (enforcement).
- **Recordatorio:** en el pasado reciente esta institucionalidad fue clave para enfrentar actual crisis. Llamado es a fortalecerla y no debilitarla

Chile: regla fiscal y credibilidad



Fuente: Dipres

Correlato: Evolución deuda Bruta y Neta



¿Cómo hacer más creíble nuestra regla fiscal?

Esa es la pregunta última. Elevar principio a rango constitucional puede ser una forma

Pero hay otras razones de fondo para que anclajes fiscales estén en la constitución

*¿Por qué la
sostenibilidad
fiscal en la nueva
constitución?*



¿Por qué una regla fiscal debiera estar en la Constitución?

- Constitución define grupo relativamente acotado de grandes principios o condiciones de borde y deja a la ley el detalle de política pública a través del juego democrático.
- Constitución es supra mayoritaria y aspira a durar décadas (principios estables y de alto acuerdo); ley es por mayoría simple (adaptativa)
- Constitución puede entenderse como un pacto intergeneracional que, a su vez, busca asegurar justicia intergeneracional.
- Ej. Medio ambiente y la sustentabilidad ambiental: ¿Es justo que generación actual traspase sendos costos medioambientales de su actuar a la generación futura? **No**. ¿Debe la constitución escrita por la generación actual interesarse por generación futura? **Sí**.
- Fundamento deontológico para justificar que la sustentabilidad ambiental sea un principio a recoger en la Constitución.
- Si ello es así, similar principio debiera aplicar a la sostenibilidad fiscal. ¿Es justo que la cuenta (deuda, crisis) de un exceso de gasto de la generación actual, deba ser asumida por la generación de mañana? **No**. ¿Debe la constitución escrita por la generación actual interesarse por generación futura? **Sí**.
- Esta es una razón fuerte para justificar la existencia del principio de sostenibilidad fiscal en la constitución
- **Importante:** la noción de sostenibilidad es compatible con distintos niveles de gasto o tamaño del Estado. Así, el tamaño del Estado no queda definido en la constitución. Eso debe ser resorte de la política pública en adecuación al criterio de sostenibilidad fiscal. Es fundamental no confundir estos dos planos que generalmente se confunden en la discusión

¿Cuál debiera ser el criterio general a incorporar en la Constitución?

- Criterio de justicia =>Espectador imparcial/velo de la ignorancia Rawlsiano (sup. aversión al riesgo):
 - Imaginar que quien decide la regla a plasmar en la Constitución no conoce a qué generación pertenecerá, si la actual (que se beneficia del exceso de gasto) o la futuro que deberá pagar la cuenta.
- ¿Qué regla emerge del velo de la ignorancia? =>Equilibrio fiscal intertemporal.
- Es fácil ver que esto conversa con la idea del balance cíclicamente ajustado, base de la regla fiscal actual.

¿Bajada operativa en la Constitución?

- No creo que la constitución deba hacer la bajada operativa. De la misma manera que no creo que en materia ambiental deba hacerlo. Eso es resorte de la política pública a través de la ley (i.e. Ley de responsabilidad fiscal).
- Creo que bastaría que la constitución enunciara: a) el principio general de sostenibilidad fiscal, b) la forma general en que este se expresa y c) establezca criterios taxativos para clausula de escape. Por ej.

Art.XXXX.

La política fiscal deberá obedecer criterios de sostenibilidad en el tiempo.

La política fiscal que el (Presidente de la República) establezca e informe mediante decreto supremo, deberá circunscribirse a los principios de responsabilidad y sostenibilidad expresados a través de un criterio de balance cíclicamente ajustado (balance estructural) cuyo parámetros sean justificados por un organismo autónomo..

Solo en situaciones de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, que afecten gravemente el normal desempeño de las instituciones del Estado, podrán justificarse desviaciones temporales y transitorias al respeto de la regla fiscal. Dicha justificación deberá ser expuesta ante el Congreso Nacional en sesión del Congreso pleno de forma previa a su aplicación.

Reglas fiscales en el mundo a nivel Constitucional

- Compendio fiscal UE (2012), compromiso de 25/28 economías
- Estonia (1993),
- Alemania (2009),
- Grecia (compromiso de 2014),
- Hungría (nueva constitución de 2011) ,
- Latvia (2013),
- Lithuania (2012),
- Malta (2014),
- Polonia (deuda, 1999),
- Singapur (1965; 1991).

¿Sostenibilidad fiscal como principio Constitucional?

Elementos para la discusión

Consejo Fiscal Autónomo, 17 de noviembre de 2021

Ignacio Briones. Senior Fellow UAI, Presidente Centro de Estudios Horizontal, Ex Ministro de Hacienda.

 HORIZONTAL