

Recomendaciones del CFA para fortalecer la regla fiscal en Chile

XXXIV Seminario Regional de Política Fiscal
Santiago de Chile

14 de junio de 2022

Agenda

1. Rol del CFA
2. La regla fiscal en Chile
3. Desafíos para la regla fiscal

1. Rol del CFA

Rol del CFA

- El Consejo Fiscal Autónomo (CFA) es una institución de carácter técnico y consultivo, creada en 2019 (Ley N°21.148).
- Está integrado por 5 consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado (2/3 de los miembros en ejercicio).
- El Consejo cuenta con dos unidades funcionales: Gerencia de Estudios y Secretaría Ejecutiva.
- Su creación se enmarcó en una tendencia internacional de surgimiento de Instituciones Fiscales Independientes (IFI): permiten contar con una evaluación imparcial de la política y desempeño fiscal.
- En ese marco, su creación buscó reforzar la institucionalidad fiscal en Chile promoviendo y fomentando la:
 - ✓ Transparencia
 - ✓ Responsabilidad
 - ✓ Credibilidad
 - ✓ Disciplina fiscal
 - ✓ Sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas

- El CFA tiene por mandato legal **contribuir al manejo responsable de la política fiscal** del Gobierno Central.
- Sus principales funciones son:
 1. Evaluar y monitorear el cálculo de los ingresos fiscales estructurales (depurados del ciclo económico) que realiza la Dipres.
 2. Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y difundir los resultados de sus evaluaciones.
 3. Opinar sobre eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas de Balance Estructural y proponer medidas de mitigación.
 4. Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende.
 5. Realizar informes en relación a temas que le competan de acuerdo a la ley.

Rol del CFA

Rol del CFA

- Para ejercer esas funciones el Consejo Fiscal Autónomo publica informes en que:
 - ✓ Evalúa la situación fiscal del país
 - ✓ Monitorea el Balance Estructural
 - ✓ Destaca o valora decisiones de las autoridades fiscales
 - ✓ Formula advertencias, observaciones o reparos (no vinculantes) sobre decisiones de política fiscal
 - ✓ Ofrece recomendaciones o sugerencias (no vinculantes) para mejorar el desempeño fiscal del país
- El valor de los informes radica en ofrecer al Ministerio de Hacienda, al Congreso y a la ciudadanía una mirada independiente acerca de la conducción de la política fiscal.

2. La regla fiscal en Chile

La regla fiscal en Chile

- Por más de 20 años, la política fiscal chilena se ha guiado por una regla operacional de Balance Estructural (BE).
- El BE busca reflejar la situación financiera de tendencia del Gobierno Central, excluyendo el efecto sobre las finanzas públicas de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y del precio del cobre.
- La conducción de la política fiscal desde 2001 a través de esta regla ha implicado importantes beneficios para el país:
 - ✓ Una planificación acíclica de la política fiscal y una ejecución contracíclica en circunstancias extraordinarias
 - ✓ Ha facilitado la acumulación de activos (ahorros) en períodos de bonanza económica y permitido desahorrar en momentos de crisis, como en la crisis financiera global (2008-2009), la crisis social (octubre de 2019) y la pandemia del Covid-19.

La regla fiscal en Chile

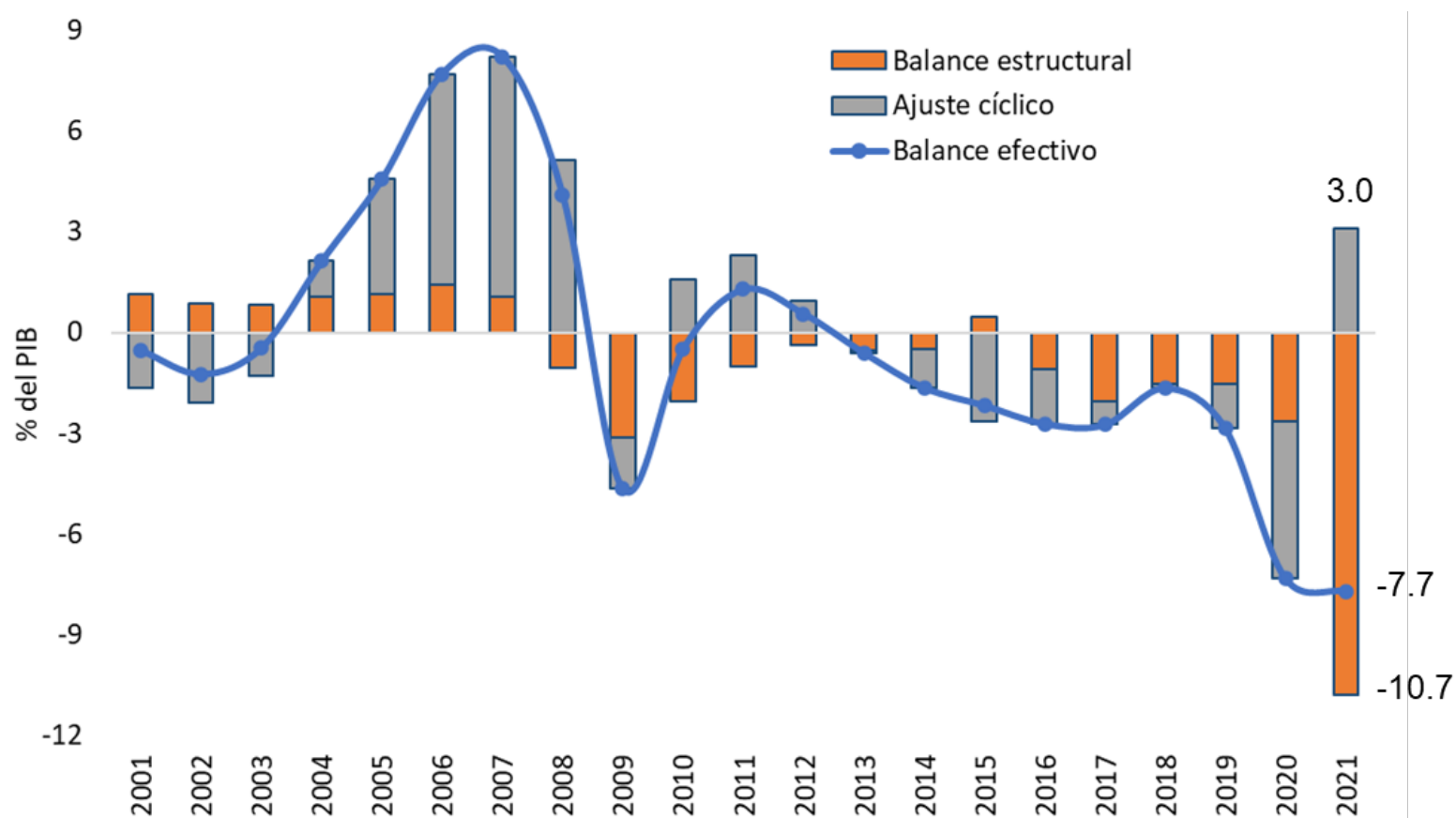
- ✓ La menor prociclicidad de la política fiscal ha permitido una planificación de mediano plazo de los programas sociales, favoreciendo un gasto público sostenible en el tiempo.
- ✓ Ha otorgado mayor transparencia y credibilidad a la política fiscal, permitiendo mantener el grado de inversión de la deuda soberana y favoreciendo un menor costo de financiamiento de la deuda pública.
- ✓ Ha permitido resguardar la competitividad de sectores transables y reducir la volatilidad del crecimiento.

La regla fiscal en Chile

- Inicialmente, la regla fiscal chilena contó con una meta numérica fija de superávit estructural de 1% del PIB.
- En 2007, la Dirección de Presupuestos (Dipres) publicó un estudio en que justificaba modificar la meta a un superávit estructural de 0,5% del PIB. Con el tiempo, estos criterios perdieron relevancia.
- Desde 2009 las sendas de convergencia del Balance Estructural planteadas por los gobiernos en general no se han cumplido y este ha mostrado niveles deficitarios todos los años (a excepción de 2015).
- El último desvío fue por aplicación de una cláusula de escape *de facto* debido a la pandemia.
- **No sólo importa plantear la convergencia, también cumplirla y establecer mecanismos de corrección** en caso de desvíos, para fortalecer la credibilidad de la regla.

La regla fiscal en Chile

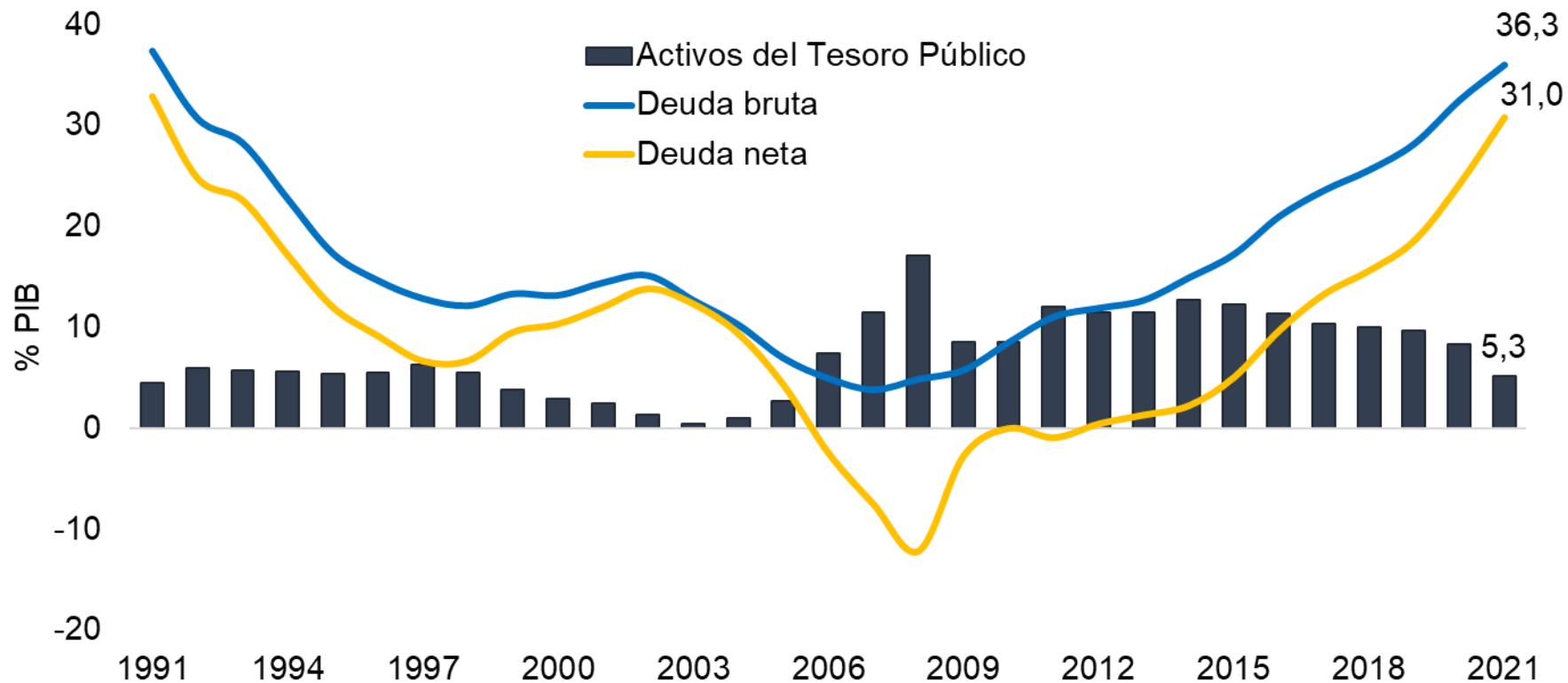
Balance efectivo y estructural del Gobierno Central (2001-2021)



Fuente: CFA en base a cifras de la Dipres.

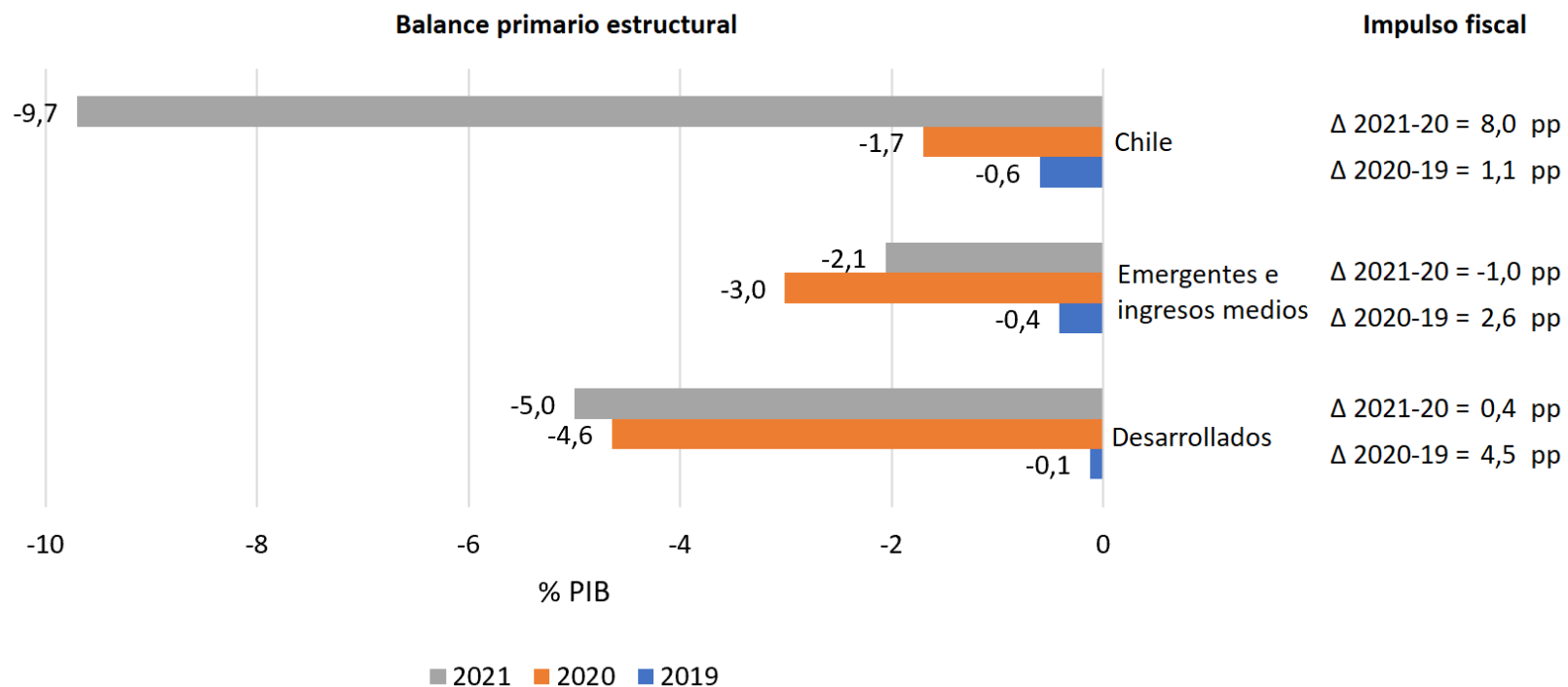
La regla fiscal en Chile

Deuda bruta, deuda neta y activos del Tesoro Público del Gobierno Central (1991-21)



Fuente: CFA en base a cifras del Ministerio de Hacienda.

Ayuda fiscal ejecutada durante la pandemia del Covid-19 (2019-21)



Notas: (1) Las categorías “desarrollados” y “emergentes e ingresos medios” corresponden a las utilizadas por el Monitor Fiscal del FMI de octubre de 2021. (2) El grupo de países emergentes y de ingresos medios no incluye a Chile. (3) En el caso de Irlanda, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos (“desarrollados”), y Chile (“emergentes e ingresos medios”), el balance primario estructural considera ajustes adicionales a la brecha del producto. Fuente: CFA en base a cifras del FMI (octubre 2021).

3. Desafíos para la regla fiscal y propuestas del CFA para abordarlos

- Durante los últimos tres años, Chile ha vivido circunstancias excepcionales en su historia, que han requerido un rol mucho más activo de la política fiscal, con una fuerte expansión del gasto público y otras medidas implementadas.
- En esta coyuntura, el CFA ha planteado que es fundamental la implementación de un proceso de normalización fiscal.
- Si bien el gobierno no ha publicado aun el decreto que establece las bases de la política fiscal, en el Informe de Finanzas Públicas (IPF) del primer semestre de 2022 la Dipres anticipó que busca llegar a un déficit estructural de 0,3% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2026 (desde 3,3% del PIB en 2022).
- Así, el escenario base planteado en el IFP contempla una reducción del déficit estructural de 0,75 puntos del PIB cada año de 2023 a 2026.
- La Dipres estima que la deuda bruta llegaría a 43,9% del PIB en 2026, por debajo del nivel prudente de deuda planteado por el Ministerio de Hacienda (45% del PIB).

Desafíos para la regla fiscal

- Junto con corregir los importantes desequilibrios en las cuentas fiscales el CFA ha planteado la necesidad de fortalecer la regla fiscal.
- Por un lado, se ha planteado la necesidad de establecer una planificación para abordar los desafíos metodológicos que se han diagnosticado en la regla de Balance Estructural.
- Por otra, en 2021, el Consejo publicó un documento titulado **“Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: anclas de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección”**.
- En este se presentan 12 propuestas para complementar y reforzar el funcionamiento de la regla fiscal.
- Estas apuntan a establecer una **regla dual** que contemple un **ancla de deuda neta** junto a una regla de **Balance Estructural**, además de formalizar las **cláusulas de escape y mecanismos de corrección**.
- Considerando algunas de las recomendaciones del CFA, ese mismo año el Poder Ejecutivo ingresó al Congreso un proyecto de ley que modifica la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal.

- Las recomendaciones del informe de 2021 del CFA consideran:
 1. Establecer una regla dual complementando la regla de balance estructural con un ancla fiscal definida como un nivel prudente de deuda neta.
 2. Mantener el balance estructural como la regla operacional.
 3. Definir la posición financiera neta como el concepto relevante para el nivel prudente de deuda.
 4. A nivel institucional establecer normas que consideren tanto: **a) el nivel prudente de deuda** (nivel de relación deuda a PIB que asegura con una alta probabilidad la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo) y **b) un objetivo referencial de deuda** (nivel de deuda compatible con las metas de Balance Estructural, inferior o igual al nivel prudente de deuda).
 5. Establecer procedimientos para estimar el nivel prudente de deuda neta de forma robusta, proceso en que el CFA podría cumplir un rol asesor no vinculante.
 6. Incorporar advertencias tempranas y planes de corrección oportunos para evitar el incumplimiento del ancla fiscal.

7. Mejorar los estándares de información de los llamados “otros requerimientos de capital”, que inciden en las necesidades de financiamiento fiscal.
8. Establecer explícitamente que las metas de Balance Estructural deben ser cumplidas ex-post a través de una cuenta de control.
9. Incorporar de forma explícita en la normativa las cláusulas de escape y mecanismos de corrección.
10. Definir las características de los eventos que gatillan las cláusulas de escape. Se recomienda que sean circunstancia: a) exógenas al accionar del gobierno; b) graves en cuanto a su potencial de afectar la actividad económica y el empleo o en términos de una exigencia fiscal extraordinaria y c) transitorias en el entendido que se espera que se reviertan.
11. Contemplar un procedimiento de deliberación previo a la activación de las cláusulas de escape y mecanismos de corrección orientado a verificar que se cumplen las condiciones para ello
12. Establecer obligaciones en el caso de incumplimiento del mecanismo de corrección con el propósito de aumentar la responsabilidad de las autoridades respecto a los objetivos fiscales.

Desafíos para la regla fiscal

- El CFA valora que, de acuerdo a lo planteado por las autoridades, la política fiscal de la actual administración se guiará por una regla dual en que las metas de Balance Estructural se establecerán de forma que la deuda no supere un nivel prudente.
- Esto implicará complementar la regla de Balance Estructural con una ancla de deuda, en pos de la sostenibilidad fiscal.
- El Consejo releva, además, la necesidad de generar consensos amplios sobre la consolidación fiscal y de transmitir la importancia de la sostenibilidad fiscal hacia la ciudadanía.
- Finalmente, el CFA enfatiza la importancia de continuar fortaleciendo la institucionalidad fiscal del país, de institucionalizar la regla dual para guiar la política fiscal del país hacia el futuro y de abordar los desafíos metodológicos de la regla operacional del Balance Estructural.

Recomendaciones del CFA para fortalecer la regla fiscal en Chile

14 de junio de 2022

Anexo: documentos del CFA

- Fortalecimiento de la regla fiscal (abril de 2021):

<https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/informes-tecnicos-del-cfa/informe-tecnico-del-cfa-n-3-informe-para-el-fortalecimiento-de-la-regla-fiscal>

- Propuesta de cambios metodológicos y procedimentales (julio de 2021):

<https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/informes-tecnicos-del-cfa/informe-tecnico-preliminar-del-cfa-n-5-propuesta-de-cambios-metodologicos-y>

- Último informe sobre desviaciones de las metas de Balance Estructural (marzo de 2022):

<https://www.cfachile.cl/sostenibilidad-fiscal/informes-sobre-sostenibilidad-fiscal-y-cumplimiento-de-metas/informe-sobre-desviaciones-de-las-metas-de-balance-estructural-marzo-2022>

- Último informe al Congreso (abril de 2022):

<https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes/informes-al-congreso/informe-al-congreso-n-6-informe-del-consejo-fiscal-autonomo-sobre-el-ejercicio>

- Último informe sobre evaluación y monitoreo del BE (mayo 2022):

<https://www.cfachile.cl/balance-estructural/informes-sobre-balance-estructural/informe-sobre-balance-estructural-n-11-informe-de-evaluacion-y-monitoreo-del>