



Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

Hacia una Regla Fiscal de Segunda Generación

Hermann González B.

1 de diciembre de 2020

Ideas centrales

Diagnóstico: menor fortaleza de las finanzas públicas, como consecuencia de la pérdida del ancla fiscal e incumplimiento de las metas, especialmente en años sin crisis

Propuesta: mantener una regla de BCA, pero

- i) Fortaleciendo y haciendo más transparente su funcionamiento
- ii) Completando el marco fiscal: incorporar cláusulas de escape y un ancla fiscal compatible con una trayectoria de deuda sostenible

Temporalidad: los cambios deben hacerse rápido, no más allá de inicios de 2021

Introducción

- Flexibilidad, simplicidad y transparencia, son características deseables de una regla fiscal. ¿Cómo está Chile en estas características?
- La experiencia de Chile confirma que la existencia de una regla fiscal no es suficiente para la disciplina fiscal. ¿Qué hacer?
 - Creación por ley de un Consejo Fiscal Autónomo
 - Aumento de costos reputacionales asociados a incumplimientos
 - Transparencia y mayor control
 - Fortalecimiento institucional y legal
 - Incorporación de cláusulas de escape (CDE)
 - Complemento con objetivos de deuda

Cambios metodológicos: implementación inmediata

1. Cambio de metodología de cálculo de parámetros estructurales para reducir prociclicidad: presentación a los expertos y publicación
2. Simplicidad y transparencia:
 - Simplificar el ajuste cíclico de la minería privada (evaluar efectos)
 - Publicar hojas de cálculo del BCA
3. Otros cambios necesarios:
 1. Implementación de cláusulas de escape (CDE)
 2. Anclar definición de objetivos fiscales (BCA) a una trayectoria sostenible de la deuda pública

La necesidad de acelerar los cambios...

Comité Corbo (2011)

Planteó la necesidad de implementar cláusulas de escape y dar al CFA el rol de evaluar, y emitir una opinión, respecto de la pertinencia de la invocación de cláusulas de escape en la aplicación del presupuesto por el Ministerio de Hacienda y la estrategia de convergencia a la meta del BCA, en caso de activarse esta. Propone que se aplique ante “shocks de gran magnitud” y que el CFA mediante informe al Congreso sobre la validez de la aplicación

FMI (2014)

“To provide more predictability and a stronger anchor for fiscal policy, especially after deviations clearer guidance on medium-term objectives [...] could be embedded in the rule itself. [...]. Further, an explicit escape clause to allow discretionary policy in the event of large, clearly defined shocks would enhance clarity while preserving flexibility.” – IMF Country Report No. 14/218, July 2014

BBVA (2015) Distintos países del mundo e incluso de la región aplican estas cláusulas hace años (*)

FMI (2019**)

“Countercyclical policy via escape clauses: it would be preferable to allow for deviations from the target via formal escape clause, spelling out conditions and triggers...the clause should be accompanied by a clear mechanism for deviations from targets”

(*) BBVA Research Chile 2015: https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/06/Institucionalidad-Fiscal_2015.pdf

(**) FMI (2019). Enhancing Chile's Fiscal Framework. Lessons from Domestic and International Experience

Reglas fiscales y cláusulas de escape (CDE)

- Las reglas fiscales deben ser suficientemente flexibles para hacer frente a shocks económicos inesperados. Pero esta flexibilidad debe ser temporal y ser usada con transparencia
- Las CDE deberían ser parte de un procedimiento bien especificado y transparente, para preservar su credibilidad y la del marco fiscal (FMI, 2020*)
- La regla fiscal de Chile no tiene cláusulas de escape y, como consecuencia, en sus dos décadas de existencia, se ha debido suspender su aplicación en 3 ocasiones (2009, 2019.10, 2020) sin un proceso establecido, ni para abandonar el cumplimiento, ni para retornar al objetivo fiscal
- Dada la evolución de la situación fiscal, la flexibilidad fiscal parece mayor a la apropiada. Una CDE introducirá **mayor equilibrio entre flexibilidad y disciplina fiscal**

(*) Gbohoui, W y P. Medas (2020). Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud. FMI

Características que debería tener una CDE (FMI, 2020*)

1. Una CDE debe ser desencadenada por un conjunto limitado y claramente definido de eventos. Idealmente esta definición debe ser en términos cuantitativos
2. Definir la autoridad que debe activarla
3. Debe incluir un cronograma y un procedimiento para retornar a la meta
4. Incluir un mecanismo de control efectivo
5. Una buena estrategia de comunicación

Características que debería tener una CDE: Propuesta (1/2)

- ¿Cuándo se gatilla una CDE?: recesión económica proyectada por el BCCH o situación de emergencia (desastre natural, estado de catástrofe) debidamente calificada que implique una desaceleración significativa del crecimiento económico en un período breve de tiempo
- ¿Quién la activa la CDE?: el Ministro de Hacienda, con pronunciamiento especial del CFA ante el Congreso, en el que se refiera a las razones esgrimidas, magnitud del incumplimiento, cronograma y mecanismo de ajuste propuesto por el Ejecutivo
- Es una medida transitoria y excepcional
- Otros tipos de shocks deben manejarse sin necesidad de CDE: estabilizadores automáticos y PM

Características que debería tener una CDE: Propuesta (2/2)

- Rol del Congreso dada la extensión temporal de una CDE (ajuste más allá de un gobierno): aprobación de medidas excepcionales en el Congreso debe incluir el funcionamiento de la CDE
- CFA a cargo del control, monitoreo y comunicación (junto con el MH) de la aplicación de la CDE
- Algunos países incluyen plazos específicos para el mecanismo de ajuste e incluso compensaciones. Sin embargo, el retorno debe ser condicional al tamaño de la CDE en magnitud y temporalidad
- Sería preferible anclar mecanismo de ajuste a la trayectoria a la dinámica sostenible de la deuda

Incorporar objetivo de deuda

- Recuperar el ancla fiscal: definir el objetivo de BCA de cada gobierno en función de nivel de deuda pública sostenible (*)
- CFA debería entregar al MH escenarios de BCA compatibles con trayectoria sostenible de la deuda y emitir una opinión pública ante el Congreso sobre trayectoria elegida por el MH
- Utilizar este mismo criterio para definir el tiempo y la dosis necesaria para converger ante la utilización de una CDE
- Deuda neta o bruta: *neto* con definición de activos más líquidos y conocidos (Dipres) es mejor indicador de solvencia fiscal

(*) Por ej. estable como % del PIB y con espacios para enfrentar shocks 10-15% del PIB. FMI (2019). *Enhancing Chile's Fiscal Framework. Lessons from Domestic and International Experience*

Cambios Legales (misceláneo fiscal)

1) Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF): *CDE y sostenibilidad de la deuda*

- Gobierno (dentro del plazo de 90 días...) deberá señalar su compromiso fiscal anual acorde con una trayectoria sostenible de la deuda
- Incluir en esta ley la existencia de CDE como medida excepcional y transitoria, en caso de recesión económica o situación de emergencia, incluyendo sus características generales

2) Ley del CFA: *nuevas funciones y recursos*

- El CFA debería validar la trayectoria fiscal del gobierno entrante, así como también pronunciarse sobre desviaciones (ya existe) y trayectorias de consolidación en caso de aplicarse una CDE
- Control, monitoreo y comunicación de las CDE, elaboración de escenarios, entre otros
- En función de los cambios introducidos a la LRF, agregar funciones y entregar los recursos necesarios

Algunas ideas finales

- Después de 20 años de aplicación de la regla fiscal, necesitamos avanzar hacia una regla fiscal de 2da generación
- Esto requiere, entre otros, el establecimiento de cláusulas de escape y recuperar el ancla fiscal vinculando las metas de BCA a un objetivo de deuda sostenible
- Informe de riesgos fiscales: aumento de pasivos contingentes (Fogape) podría hacer necesario un monitoreo mayor y una revisión de las estimaciones (similar a lo hecho con el GT)
- Responsabilidad fiscal y mayores derechos sociales: no son incompatibles, sin embargo, considerar la importancia de contar con los recursos necesarios para su financiamiento



Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

Hacia una Regla Fiscal de Segunda Generación