

# De la justicia intergeneracional a la sostenibilidad fiscal como principio constitucional

*Seminario “Desafíos Fiscales y Proceso Constitucional en Chile”*

*Consejo Fiscal Autónomo y OCDE, 31 de enero de 2022*

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



# Agenda

- 1. Importancia de las reglas fiscales
- 2. Justicia intergeneracional, sostenibilidad fiscal y regla fiscal en la Constitución

# ¿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

IMF Data Mapper ®

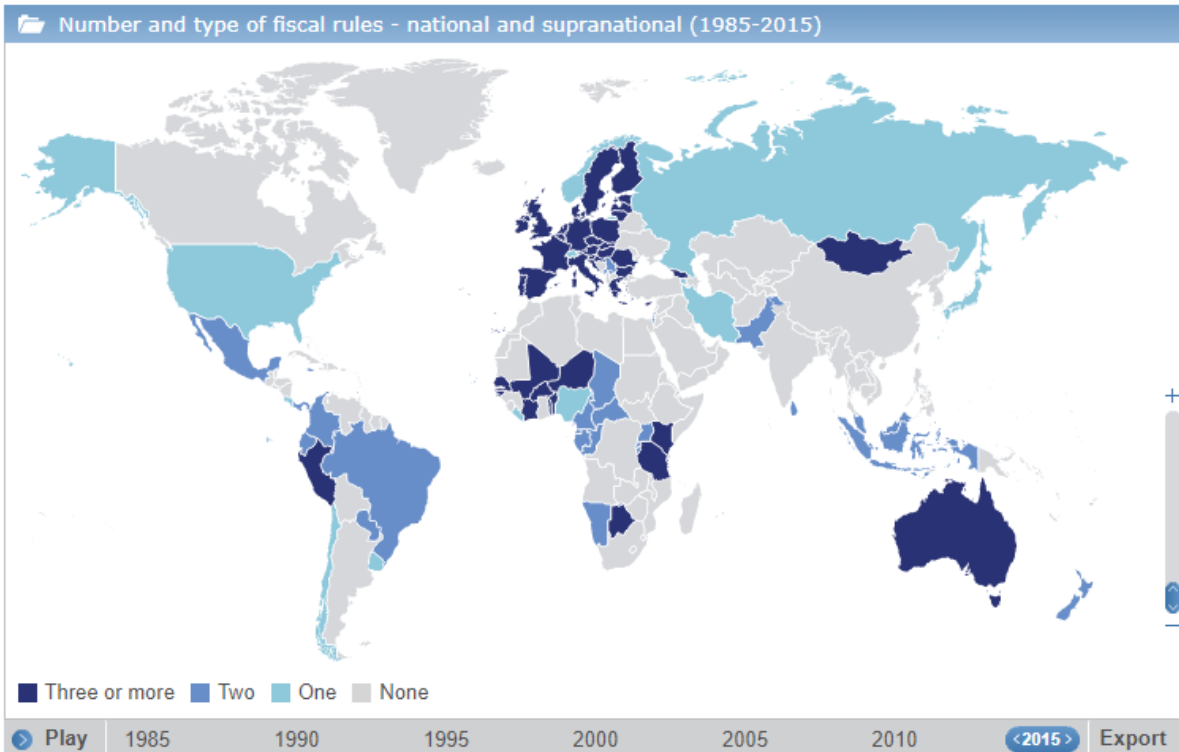
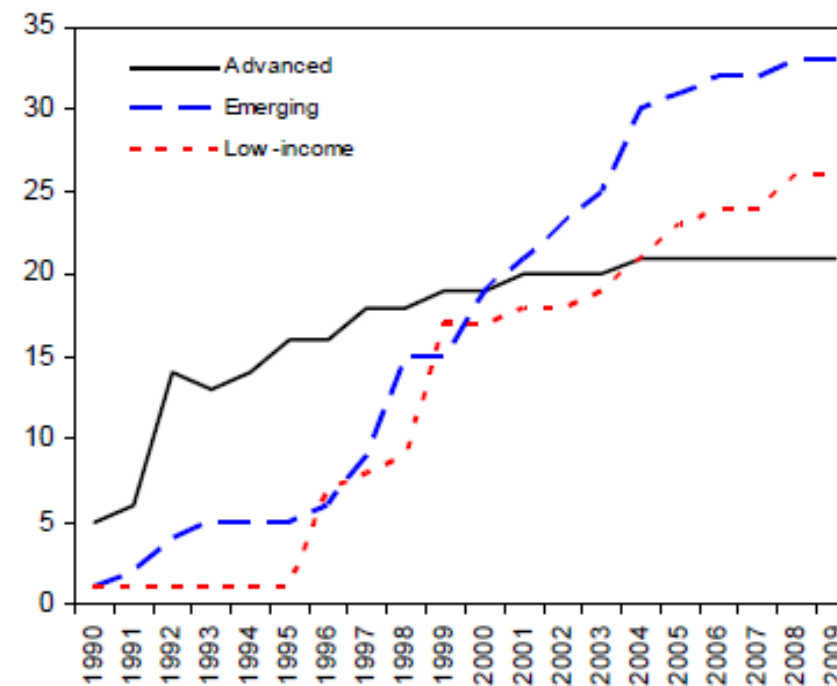


Figure 1b. Number of Countries with Fiscal Rules by Type of Country Group



Sources: IMF fiscal rules database; and staff calculations.

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

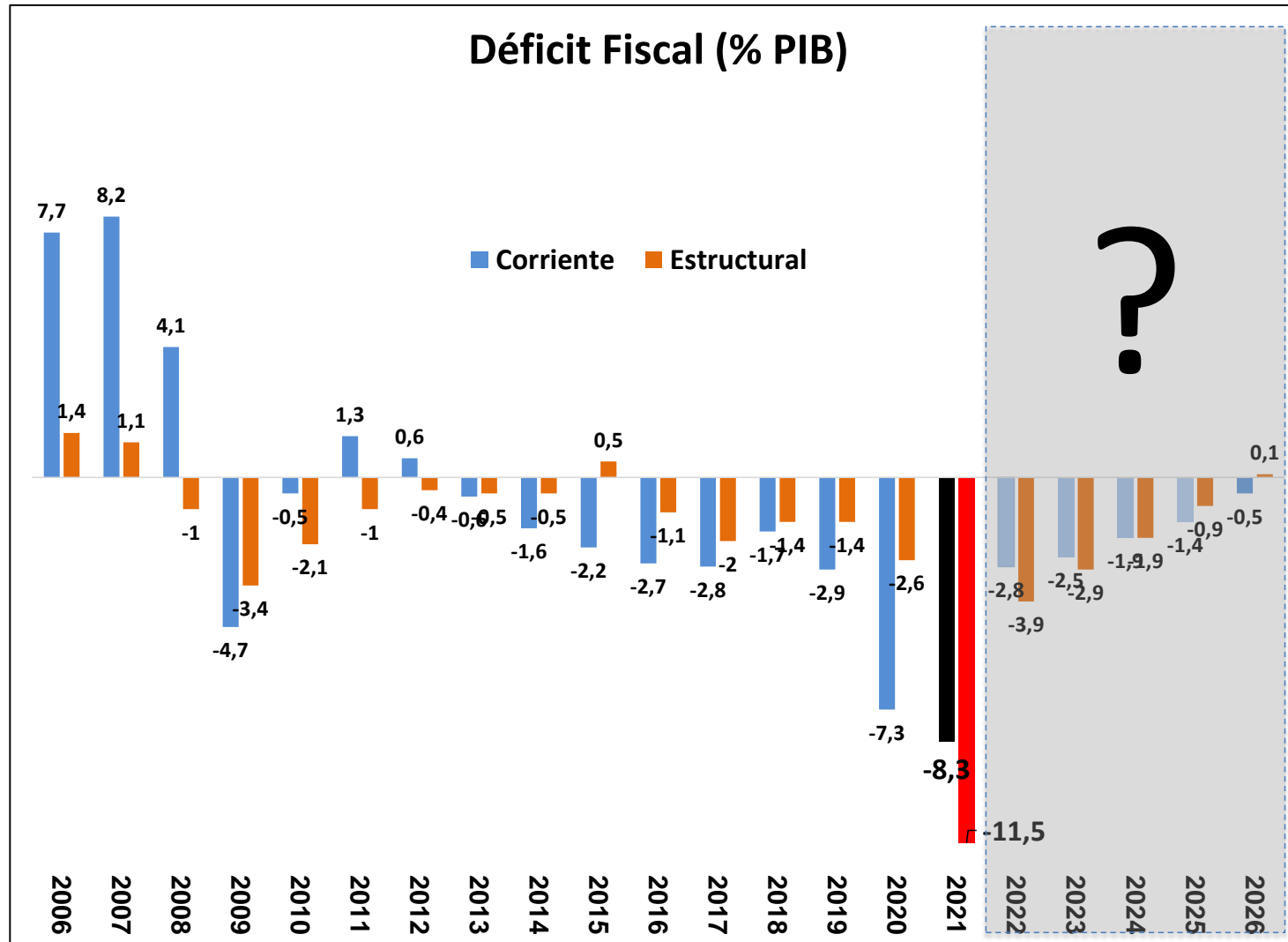
# Reglas fiscales en el mundo: ¿Funcionan?

- 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 Szkaly, 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)

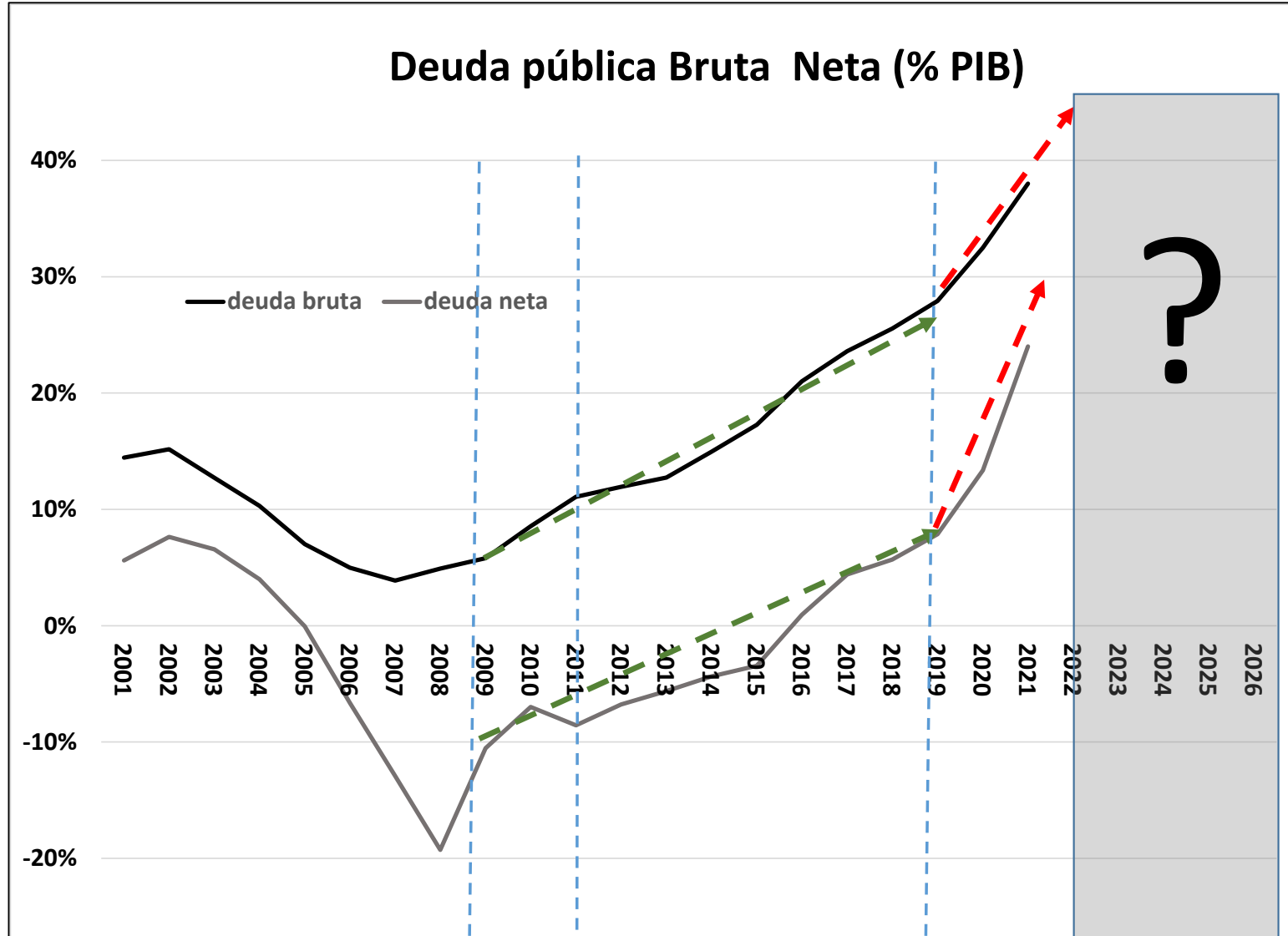
# Regla fiscal de Chile

- 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 a debilitarla**

# Chile: regla fiscal y credibilidad



# Correlato: Evolución deuda Bruta y Neta...



Fuente: Dipres

¿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



A lush green forest with a stream and a semi-transparent text box. The text is in a bold, dark red font. The background shows tall trees and dense foliage, with a stream in the foreground reflecting the surrounding greenery.

**¿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**.
- **Siendo la justicia un principio clave, entonces la Constitución debiera interesarse por la justicia intergeneracional.**
- La justicia intergeneracional admite distintas definiciones, pero un elemento común es la idea que las generación futura tenga las mismas oportunidades de satisfacer sus necesidades que la generación presente, particularmente cuando hay recursos escasos o no renovables en juego.
- El bienestar de la generación actual, no puede ser simplemente precio de traspasar un costo social neto a la generación futura. La justicia intergeneracional supone un esfuerzo por balancear esos beneficios presentes con los costos futuros.

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

- **Ej. Medio ambiente y la sustentabilidad ambiental:** ¿Debe la constitución escrita por la generación actual interesarse por generación futura? Sí. ¿Es justo que generación actual traspase sendos costos medioambientales de su actuar a la generación futura? No. **Fundamento fuerte de justicia distributiva 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 (y a otros temas, ej, pensiones)**. ¿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. Ello es así, aún cuando el fundamento de ese gasto actual parezca “justo”.
- **Esta es una razón fuerte para justificar la existencia del principio de sostenibilidad fiscal en la Constitución**

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

- Importante:
  - a) 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.
  - b) Programas sociales solo son sostenibles si hay sostenibilidad fiscal
  - c) sostenibilidad fiscal no solo es justa intergeneracionalmente, sino también fundamental para una democracia robusta, legitimada y creíble.



# ¿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 futura 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)
- Al alero un principio general de justicia intergeneracional a refrendar en distintas materias en que aplique, bastaría que, en materia fiscal la Constitución enunciara:
- a) un criterio o regla 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),





# De la justicia intergeneracional a la sostenibilidad fiscal como principio constitucional

*Seminario “Desafíos Fiscales y Proceso Constitucional en Chile”*

*Consejo Fiscal Autónomo y OCDE, 31 de enero de 2022*

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