

Hacia una Regla Fiscal acorde a los nuevos desafíos socioeconómicos

José Miguel Alvarado
PhD (c) Economía - Universidad de Northwestern

Rumbo Colectivo

Temas



- Reflexiones generales
- Áreas de mejoras de la regla actual
- Ancla de deuda
- Cláusulas de escape
- Mecanismos de corrección

Compromiso v/s Discreción



- La inconsistencia temporal asociada a reglas fiscales es un aspecto no completamente resuelto en la literatura.
- *"Una teoría de reglas fiscales debe tomar en cuenta un trade-off fundamental entre compromiso y flexibilidad" y "Algún grado de discrecionalidad puede ser óptimo"* (Halac y Yared; Econometrica, 2014).
- ¿Cómo aseguramos el cumplimiento de la regla?
 - Credibilidad y transparencia
- Una regla creíble hace más probable el cumplimiento de ésta por parte de los gobiernos.
- El caso de Nueva Zelanda.

Contexto Actual y Sostenibilidad Fiscal



- Un diseño creíble de la regla fiscal no debe abstraerse del contexto actual (social, sanitario, y climático).
- ¿Cómo incorporamos en el diseño de la regla la necesidad de enfrentar desafíos sociales, sanitarios, y climáticos al mismo tiempo que se asegura la sostenibilidad de mediano/largo plazo de las finanzas públicas?
- “The downgrade reflects the weakening of the public finances in the wake of secular pressures to increase social spending in the aftermath of widescale protests in October-November 2019, which have been compounded by the economic downturn precipitated by the coronavirus pandemic.” Clasificadora Fitch, Octubre 2020.
- “Debt is forecast to rise to 37.4% of GDP in 2021, still well below the 'A' median of 56%, but it has converged with the 'A' median as a share of revenues (170%)”. Clasificadora Fitch, Octubre 2020.

Áreas de mejora de la regla actual



- Objetivo rígido:
 - Las metas actuales del BCA son arbitrarias, no basadas en fundamentos explícitos de gastos/ingresos de mediano plazo.
 - Sin cláusulas de escape ni mecanismos de corrección explícitos.
- Centrada en el cumplimiento de corto plazo, sin mirada ni objetivos explícitos de mediano/largo plazo.
- Poco énfasis en el análisis del comportamiento de los ingresos estructurales:
 - La última estimación de las elasticidades recaudación/brecha PIB fue el 2009.
- Aspectos metodológicos por mejorar:
 - Estimaciones de PIB tendencial,
 - Avanzar al uso de modelos estructurales (idealmente que incluyan agentes heterogéneos)
 - Análisis de ingresos estructurales,
 - Avanzar hacia metas de rangos, que incorporen la incertidumbre de estimaciones.

Nuevos aspectos deseables



La incorporación de los siguientes aspectos es condición necesaria para avanzar hacia el diseño de una regla fiscal creíble y transparente:

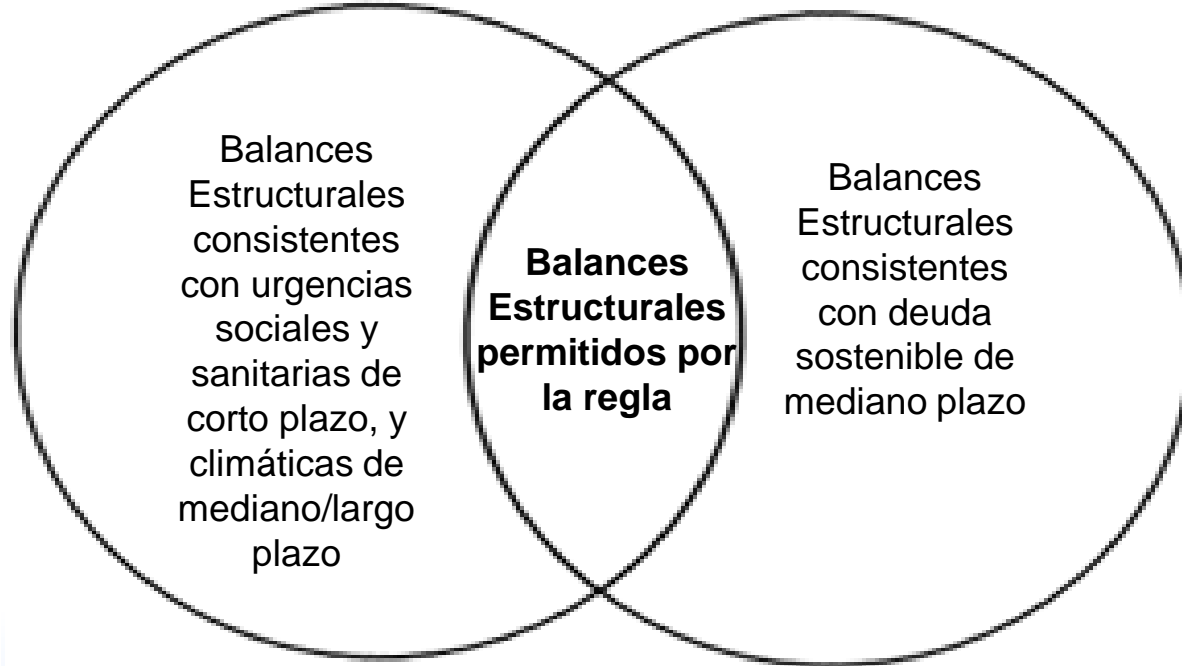
1. Ancla de deuda
2. Cláusulas de escape
3. Mecanismos de Corrección

1. Ancla de Deuda



1. La estimación de límite de mediano plazo no debe ser arbitraria y debe estar **directamente relacionada** con metas de balance de corto plazo:
 - Dado el nivel de deuda actual: ¿cuál son las trayectorias de balance estructural que hacen sostenible el stock de deuda en el mediano plazo?
 - Dado el contexto social, sanitario y climático: ¿cuáles son las trayectorias de balance estructural consistentes con el cumplimiento de éstos desafíos? (Ejemplo: Portugal, Canadá, Francia y Reino Unido)
2. Los límites de deuda y metas balance estructural deberían ser rangos y no números específicos, que incorporen la incertidumbre provenientes de las estimaciones.
3. En las estimaciones deberían simularse distintos escenarios, con y sin ajustes tributarios en el futuro que modifiquen la razón recaudación/PIB. A partir de éstos escenarios se desprenden trayectorias factibles de gasto consistentes con la regla:
 - Gasto consistente con la regla sin ajustes tributarios.
 - Gasto consistente con la regla con ajustes tributarios.

Balance Estructural Deseable



“The anchor should also strike a balance between being prudent enough to ensure fiscal sustainability, but also enabling addressing the country’s structural needs (e.g. social needs, large investment and/or human capital gaps) and intergenerational equity” Report: Assessing Chile’s analytical framework for long-term fiscal sustainability, OECD, 2020

2. Cláusulas de Escape



1. Deseable para mayor credibilidad de la regla.
2. La invocación de la cláusula deber ir acompañada de mecanismos de corrección explícitos.
3. La cláusula se debería invocar bajo criterios generales, evitando parámetros numéricos específicos que podrían no incorporar ex-ante todos los escenarios especiales en los cuales el desvío de la regla es deseable.
4. La decisión probablemente sea tomada en contextos de alta incertidumbre sin la información estadística suficiente para definir criterios nítidos.
5. La decisión debería ser del ejecutivo, con la opinión del CFA, y aprobación del congreso (Ejemplo: Alemania y Suiza).
6. Con esto se busca un balance entre discreción (invocación de la cláusula) y compromiso (mecanismo de corrección).

3. Mecanismos de corrección



1. Los mecanismos de corrección deberían presentarse al momento que se propone el desvío de la regla, y ser contingentes al desvío respectivo.
2. El mecanismo debería incluir un plan detallado por parte del gobierno, con plazos explícitos de retorno a los rangos de la regla. El plan debería incluir explícitamente:
 - a) Plan de ingresos que contenga no sólo posibles modificaciones a las tasas (transitorias o permanentes), sino que también planes de aumento de eficiencia de la recaudación (anti evasión y elusión),
 - b) Plan de ajuste de gastos (reducción, aumento, no ajuste, y/o reasignaciones),
 - c) Plan de gestión de activos/pasivos del gobierno central,
 - d) Plan de medidas que busquen aumentar el crecimiento tendencial.
3. Con esto se consigue transparencia por parte de los gobiernos respecto a sus preferencias de ajustes fiscales.
4. Un mecanismo de corrección con un plan multidimensional de convergencia contribuye a mejorar la credibilidad y transparencia de la regla.

Reflexiones Finales



- Para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo se necesita diseñar una regla creíble y transparente que logre un balance entre compromiso y discrecionalidad.
- El diseño de la regla no puede abstraerse del contexto actual por el cual atraviesa Chile, se debe hacer un análisis, de economía positiva, respecto a cómo los fenómenos sociales y climáticos afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- El cumplimiento oportuno de demandas sociales es condición necesaria para asegurar un desarrollo económico sostenible en el mediano plazo, y así, finanzas públicas sostenibles.
- Dado los múltiples desafíos entorno a la sostenibilidad fiscal, es necesario fortalecer el CFA para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento de su mandato.

