

Comentarios del Consejo Fiscal Autónomo acerca del Proyecto de Ley de Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional

13 de julio de 2023

Agenda

1. Rol del CFA en materia de responsabilidad y sostenibilidad fiscal
2. Breve marco conceptual sobre sostenibilidad fiscal y descentralización
3. Consideraciones sobre la regla fiscal dual
4. Nuevas funciones del CFA en el proyecto
5. Sugerencias y advertencias respecto de temas específicos del proyecto
6. Conclusiones

1. Rol del CFA en materia de responsabilidad y sostenibilidad fiscal

Rol del CFA

- El Consejo Fiscal Autónomo (CFA) tiene como objeto legal “**contribuir al manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central**”.
- El CFA legalmente no tiene un rol sobre la sostenibilidad de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, **desequilibrios fiscales subnacionales pueden impactar la sostenibilidad fiscal agregada**.
- Por tanto, es crucial considerar la sostenibilidad fiscal subnacional en la gestión de las finanzas públicas en pos de mantener los equilibrios fiscales del sector público en su conjunto. **Esto cobra especial relevancia en un proceso de mayor descentralización fiscal**.
- En este sentido, **al CFA no le corresponde emitir opiniones sobre la descentralización en sí**, pero dentro de su rol, releva la importancia de llevarla a cabo con responsabilidad fiscal y de velar por su impacto en la sostenibilidad fiscal agregada.
- **El foco del CFA en la sostenibilidad fiscal tiene una expresión directa en el monitoreo de las reglas fiscales**. Pero desde una mirada sistémica entiende que en la sostenibilidad influyen también normas relacionadas con la rendición de cuentas, transparencia, mecanismos de control y de consecuencias de eventuales manejos irresponsables o insostenibles.

2. Breve marco conceptual sobre sostenibilidad fiscal y descentralización

Marco Conceptual

- En términos simples, **por sostenibilidad fiscal se entiende una situación donde la razón deuda a PIB es estable, disminuye o es lo suficientemente baja, de forma tal que se pueda pagar sin la necesidad de renegociaciones, ni incumplimientos.**
- **Las principales variables que determinan la razón deuda a PIB son:** el crecimiento económico, el balance fiscal, las tasas de interés y los “otros requerimientos de capital” (por ejemplo, la capitalización de empresas públicas).

$$D_t^c = D_{t-1}^c (1 + i_t^{d,c}) + A_t^c - A_{t-1}^c (1 + i_c^{a,c}) - BP_t^c + U_t^c$$

- Para lograr la sostenibilidad fiscal es **clave que el balance primario y los “otros requerimientos de capital” sean consistentes con estabilizar la razón deuda a PIB**, dada las tasas de interés y el crecimiento económico.
- Para el análisis de las implicancias en la sostenibilidad fiscal del país, **se debe considerar que el proyecto permite a los GOREs generar sus propias fuentes de ingresos, obtener financiamiento mediante instrumentos de deuda y administrar activos financieros**

Marco Conceptual

- **Lo anterior implica cambios a la forma en que se debe analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas del país, ya que las variables que permiten su análisis estarán desagregadas y tendrán heterogeneidad.** Dicha heterogeneidad estará dada por las variables del Gobierno Central y de cada GORE para: deuda, tasa de interés, nivel de activos, rentabilidad de activos, balance primario, y “otros requerimientos de capital”.

Marco de análisis de sostenibilidad fiscal para el Gobierno Central

Deuda Bruta	Tasa de interés de la deuda	Activos
Rentabilidad de los activos	Balance Primario	Otros Requerimientos de Capital

Marco de análisis de sostenibilidad fiscal para 16 regiones desagregadas

x1

1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
5	6	7	8	5	6	7	8	5	6	7	8
9	10	11	12	9	10	11	12	9	10	11	12
13	14	15	16	13	14	15	16	13	14	15	16
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
5	6	7	8	5	6	7	8	5	6	7	8
9	10	11	12	9	10	11	12	9	10	11	12
13	14	15	16	13	14	15	16	13	14	15	16

x16

Marco Conceptual

- **Conceptualmente, un GORE podría endeudarse si sus ingresos efectivos resultan ser inferiores que los proyectados y no ajusta el gasto.** Al contrario, si sus ingresos fiscales efectivos resultan ser mayores que los proyectados (o si subejecuta el gasto), podría acumular activos financieros. Ambas situaciones deben ser debidamente normadas y monitoreadas.
- **Posibles efectos en la sostenibilidad fiscal agregada:**
 - La autonomía financiera y posibilidad de endeudarse de los GOREs, puede generar un flujo de pasivos contingentes para el Gobierno Central, dado por eventuales rescates.
 - Si el proyecto genera mayor crecimiento económico y este compensa una posible alza de las tasas de interés o del flujo de pasivos contingentes, el proyecto de ley no debiese afectar la sostenibilidad fiscal.
 - Si las tasas de interés o el flujo de pasivos contingentes aumentan y no logran ser compensadas por el crecimiento económico, el efecto del proyecto de ley podría ser negativo para la sostenibilidad de las finanzas públicas.
 - Por tanto, un factor clave para mantener el “spread” de tasas de interés y pasivos contingentes acotados, será la contención de los balances primarios de los GOREs.

3. Consideraciones sobre la regla fiscal dual

Reglas fiscales

- **Desde 2022 rige en Chile una regla fiscal dual** (Decreto N°755 del Ministerio de Hacienda), que combina: un balance estructural y un nivel prudente de deuda.
- **El balance estructural (vigente desde 2001) se centra en el corto y mediano plazo**, buscando aislar los ciclos económicos y las fluctuaciones en el precio del cobre que afectan los ingresos fiscales. Esto permite determinar el gasto público compatible con la meta anual de balance estructural, facilitando la generación de ahorros en periodos de bonanza y su uso en etapas adversas, lo que contribuye a la estabilidad y a reducir la incertidumbre sobre la política fiscal.
- **El nivel prudente de deuda establece un techo para la acumulación de deuda pública bruta, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.** Este nivel ha sido fijado por el Ministerio de Hacienda en un 45% del PIB. Al mantener la deuda por debajo de este nivel, se busca prevenir restricciones de acceso al financiamiento, ajustes fiscales bruscos e inestabilidades macroeconómicas.
- **Estas reglas aplican solo al Gobierno Central, que en Chile incluye a los GOREs, y abarca en torno al 95% del Gobierno General.** Esto permite tener una mirada bastante completa de los riesgos fiscales del país solo mirando el Gobierno Central, lo que podría cambiar si aumenta el peso relativo de los gobiernos subnacionales (los GOREs representan en torno a 2,2% del Gobierno Central).

Reglas fiscales

- El proyecto señala que “los gobiernos regionales no estarán comprendidos dentro de los servicios e instituciones del sistema de administración financiera del Estado al que alude el artículo 2° del DL N°1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado”. **Esto implica que los GOREs dejarán de ser parte del Gobierno Central.**
- **Lo anterior significa que el ámbito de acción de la regla fiscal vigente no considerará a los GOREs.** En la medida que ellos tengan un mayor peso, una mirada sólo al Gobierno Central podría resultar incompleta y menos eficaz para velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- A la vez, **el proyecto establece que habrá un régimen de reglas fiscales regionales, pero su especificación queda para regulación del Ministerio de Hacienda, por lo que de momento no es posible analizarlas.**
- **Si bien reglas fiscales regionales debidamente diseñadas podrían contribuir a un manejo fiscal responsable, persistiría el desafío de analizar al sector público en su conjunto,** por ejemplo, para establecer el gasto público total que sea consistente con sendas que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Por tanto, a juicio del CFA, **se debe reflexionar sobre la pertinencia de pasar a tener una regla fiscal dual para el Gobierno General, que incluya tanto al Gobierno Central como a los municipios y GOREs.**

4. Nuevas funciones del CFA en el proyecto

Nuevas funciones del CFA

- **El proyecto faculta al Ministerio de Hacienda para solicitar la opinión del CFA en ciertas circunstancias que requieran una mirada preventiva en materia fiscal,** por ejemplo, en aquellas donde los GOREs incumplen con las restricciones para el ejercicio de facultades financieras o cuando puedan poner en riesgo el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central.
- En particular el proyecto señala:
 - 1) “Aprobar (Gobernador regional) la propuesta de plan de regularización y, de ser el caso, las modificaciones requeridas por el Ministerio de Hacienda y el Consejo Fiscal Autónomo, cuando corresponda”. Artículo 1.
 - 2) “A solicitud del Ministerio de Hacienda, el Consejo Fiscal Autónomo podrá emitir su opinión sobre el plan (de regularización), realizar observaciones y sugerir las modificaciones que estime pertinente, las que se incorporarán al informe del Ministerio de Hacienda”. Artículo 1.
 - 3) “El rechazo del plan original o el nuevo plan (de regularización) deberá ser efectuado mediante resolución fundada del Ministerio de Hacienda, la que podrá contar con la opinión del Consejo Fiscal Autónomo, de ser solicitado por aquel”. Artículo 1.

Nuevas funciones del CFA

- 4) “A través de un reglamento del Ministerio de Hacienda y que podrá contar con la opinión del Consejo Fiscal Autónomo a solicitud de ese ministerio, se establecerán las condiciones y exigencias adicionales a las que se deberán someter las administraciones regionales que incurran en algunas de las situaciones mencionadas en el inciso primero”. Artículo 1.
- 5) “Adicionalmente, a expresa solicitud del Ministerio de Hacienda, en dicha resolución el Consejo Fiscal Autónomo podrá emitir su opinión sobre la conveniencia y razonabilidad de la medida (intervenciones) respecto de las materias de su competencia, la que deberá ser considerada al momento de su implementación por parte del ministerio”. Artículo 1.
- 6) “Prestar su opinión, cuando así lo solicite el Ministerio de Hacienda, respecto del plan de regularización propuesto por el gobierno regional o la resolución que fundamenta la intervención en la administración financiera de un gobierno regional”. Artículo 3.
- 7) “Asesorar al Ministerio de Hacienda, a través de informes o reportes técnicos, para que emita su opinión en aquellas materias relacionadas con el cumplimiento de las metas y exigencias de la regla fiscal regional y la elaboración y cumplimiento del plan de regularización de las finanzas regionales a los que se refiere el párrafo 3° de la citada ley N°19.175”. Artículo 3.

Nuevas funciones del CFA

A juicio del Consejo:

- **Es pertinente que el CFA tenga un rol respecto de la sostenibilidad fiscal regional, en especial en la medida que los GOREs aumenten su peso relativo.**
- **Sin embargo, la forma en que el proyecto le asigna tareas al Consejo tiene limitaciones.** De hecho, el mandato legal del CFA sigue siendo solo sobre el Gobierno Central (Artículo 2, Ley N°21.148).
- **En particular, las tareas del CFA respecto de los GOREs son solo eventuales, pues solo surgirán cuando el Ministerio de Hacienda lo estime pertinente. Esto tiene como problemas que:**
 - i. No se aborda la posible necesidad de un monitoreo permanente y sistemático a la sostenibilidad fiscal de los GOREs.**
 - ii. El CFA no podría emitir opinión cuando por sí mismo identifique un riesgo fiscal en los GOREs.**
 - iii. Al ser tareas esporádicas, el CFA no generaría capacidades permanentes para esta labor.**
- **De hecho, el proyecto de ley no considera recursos para el fortalecimiento del CFA para realizar tareas respecto de los GOREs.**

Nuevas funciones del CFA

- Adicionalmente, a juicio del Consejo, en la redacción específica del articulado, **se debe velar por:**
 - Mantener al CFA como una institución que entrega opinión no vinculante.** En específico, cuando señala “aprobar la propuesta de plan de regularización y, de ser el caso, las modificaciones requeridas por el Ministerio de Hacienda y el Consejo Fiscal Autónomo”.
 - Mantener la autonomía del CFA.** En particular, las nuevas tareas respecto de los GOREs surgen a solicitud del Ministerio de Hacienda, debiendo de todas maneras dejarse la posibilidad para que el CFA emita opinión en caso de identificar por sí mismo riesgos fiscales en el ámbito subnacional.
 - Mantener la capacidad operativa del CFA.** El Consejo advierte que las peticiones que el Ministerio de Hacienda pudiera realizar al Consejo en las materias que señala el proyecto, no van acompañadas de un fortalecimiento institucional. Por lo mismo, atender estas nuevas tareas implicaría desatender otras.

5. Sugerencias y advertencias respecto de temas específicos del proyecto

Sugerencias y advertencias en temas específicos

- a. **Endeudamiento de los GOREs:** si bien el proyecto define que sea el Ministerio de Hacienda quien debe autorizar el endeudamiento de cada GOREs, basado en perfiles de solvencia, el marco para dicha autorización se deja para definición posterior por parte del Ministerio. Pudiera ser necesario definir en el proyecto ratios máximos de deuda en función de ingresos propios y umbrales para tasas de interés. También debiera clarificarse si los GOREs podrán endeudarse para financiar “otros requerimientos de capital”.
- b. **Endeudamiento de los GOREs con proveedores:** el proyecto no menciona la necesidad de que los pagos a proveedores ocurra en forma oportuna, para evitar un endeudamiento encubierto, como se han conocido casos en los municipios.
- c. **Proyecciones de ingresos regionales:** el proyecto establece que cada GORE debe realizarlas, pero no considera su evaluación ex-ante ni ex post. Esto es relevante por cuanto si existe una sobreestimación de los ingresos de un GORE, podrá ocurrir lo mismo con su gasto, generando un riesgo para la sostenibilidad.
- d. **Reglas fiscales regionales:** el proyecto señala que existirán tales reglas, pero las deja para definición posterior por parte del Ministerio de Hacienda. Tampoco aborda un esquema de monitoreo permanente de las mismas.

Sugerencias y advertencias en temas específicos

- e. **Posibles garantías estatales implícitas y credibilidad de las reglas de no salvataje:** si bien el proyecto no define una garantía del Gobierno Central al endeudamiento de los GOREs, e incluso norma que no habrá salvataje, de todas maneras existe riesgo moral que podría generar pasivos contingentes implícitos.
- f. **Aumento de ingresos propios de los GOREs y mayores grados de autonomía en su determinación:** el proyecto debiera establecer la necesidad de generar estudios de impacto de los mecanismos de mayor recaudación que utilicen los GOREs dentro de sus atribuciones, tanto desde el punto de vista fiscal como en la productividad regional.
- g. **Asignación óptima de recursos:** este es un objetivo del proyecto, pero no ahonda en establecer monitoreos y evaluaciones de posibles duplicidades o pérdidas de economías de escala.
- h. **Estándares de información:** si bien para los GORE aplicarían los mismos estándares de información financiera que para el Gobierno Central (definidos en el DL N°1.263), queda el desafío de fiscalización y cumplimiento de dichos estándares (la información de los municipios tiene deficiencias en este sentido). Este es un elemento esencial para el seguimiento de las reglas fiscales, de control y de rendición de cuentas de las finanzas públicas.

6. Conclusiones

Conclusiones

- **La decisión de avanzar en descentralizar las finanzas públicas le compete al sistema político.** El CFA no emite un juicio de valor sobre ello, pero sí es su rol velar por la responsabilidad y sostenibilidad fiscal en la nueva institucionalidad.
- **Al respecto, el Consejo valora que el proyecto incluye entre sus principios orientadores el de responsabilidad fiscal.**
- **No obstante, el Consejo ha identificado una serie de elementos relevantes para la sostenibilidad y responsabilidad fiscal en el proyecto de ley, en los cuales existen espacios de mejoras.**
- **En materia institucional, si el CFA va a tener un rol en velar por la sostenibilidad fiscal de los GOREs, dicho rol debiese tener un carácter más permanente, para así desarrollar las capacidades necesarias.** Para ello, además, requeriría un fortalecimiento que no está considerado en el proyecto.
- **Finalmente, el Consejo observa que en el proceso constituyente en curso también está en discusión avanzar en descentralización fiscal, por lo que existe un desafío de consistencia entre ambas normativas que avanzan en paralelo.**

Comentarios del Consejo Fiscal Autónomo acerca del Proyecto de Ley de Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional

13 de julio de 2023