

Aspectos fiscales en la Constitución

Nota del CFA N° 9

29 de diciembre de 2021

Aspectos Fiscales en la Constitución

*Seminario OCDE y Consejo Fiscal Autónomo:
“Desafíos fiscales y proceso constituyente en Chile”
31 de enero de 2022*

Agenda

1. ¿Qué es la sostenibilidad fiscal?
2. ¿Por qué es importante?
3. Sostenibilidad fiscal en Chile
4. Relación entre la sostenibilidad fiscal y la Constitución
5. Principios relacionados
6. Ámbitos fiscales específicos de interés constitucional
7. Conclusiones

1. ¿Qué es la sostenibilidad fiscal?

¿Qué es la sostenibilidad fiscal?

- **La sostenibilidad fiscal:** es la capacidad que tiene el Estado para pagar su deuda en los plazos comprometidos; es un concepto que se asocia a la “solvencia” del Estado.
- La solvencia de un Estado se encuentra en riesgo cuando sus políticas no consiguen generar balances primarios lo suficientemente positivos como para estabilizar la deuda como porcentaje del PIB.
- Es decir, la sostenibilidad implica que el Estado cumple con su restricción presupuestaria intertemporal, cuando el valor presente de sus superávits actuales y futuros le permite pagar su deuda.

¿Qué es la sostenibilidad fiscal?

- En contraste, la sostenibilidad fiscal **no** debe interpretarse como:
 - a) **Un menor tamaño del Estado:** así como existen Estados “grandes” (más gasto público como porcentaje del PIB) sostenibles, también existen Estados “pequeños” pero insostenibles.
 - b) **Políticas de austeridad:** de hecho, la sostenibilidad fiscal es compatible con aumentos del gasto público, siempre que estos se encuentren financiados con ingresos permanentes (ej.: gracias a mayor crecimiento económico o reformas al sistema tributario).
 - c) **Limitación de derechos sociales:** al contrario, la sostenibilidad es necesaria para financiarlos, e incluso profundizarlos, de forma duradera.
 - d) **Asociada a un determinado sistema de gobierno:** no está relacionada con tener un régimen presidencial, semi presidencial o parlamentario.
- La sostenibilidad fiscal debe estar presente cualquiera sea la dimensión del Estado y su configuración.

2. ¿Por qué es importante?

- La sostenibilidad fiscal juega un rol central para asegurar y mejorar el bienestar de la población.
- Sus beneficios pueden dividirse en aquellos relacionados al ámbito macroeconómico y aquellos que se vinculan a la dimensión microeconómica.
- En lo macroeconómico se encuentran los efectos positivos sobre:
(i) un crecimiento económico inclusivo y con volatilidad acotada;
(ii) una inflación baja y estable; y (iii) una mayor capacidad de reacción de la política fiscal ante emergencias.
- Entre los aspectos microeconómicos se cuentan: (i) la estabilidad y aumento del gasto social; (ii) el desarrollo de derechos sociales; (iii) la reducción de la pobreza; y (iv) el acceso a mejores condiciones de endeudamiento.

¿Por qué es importante?

¿Por qué es importante?

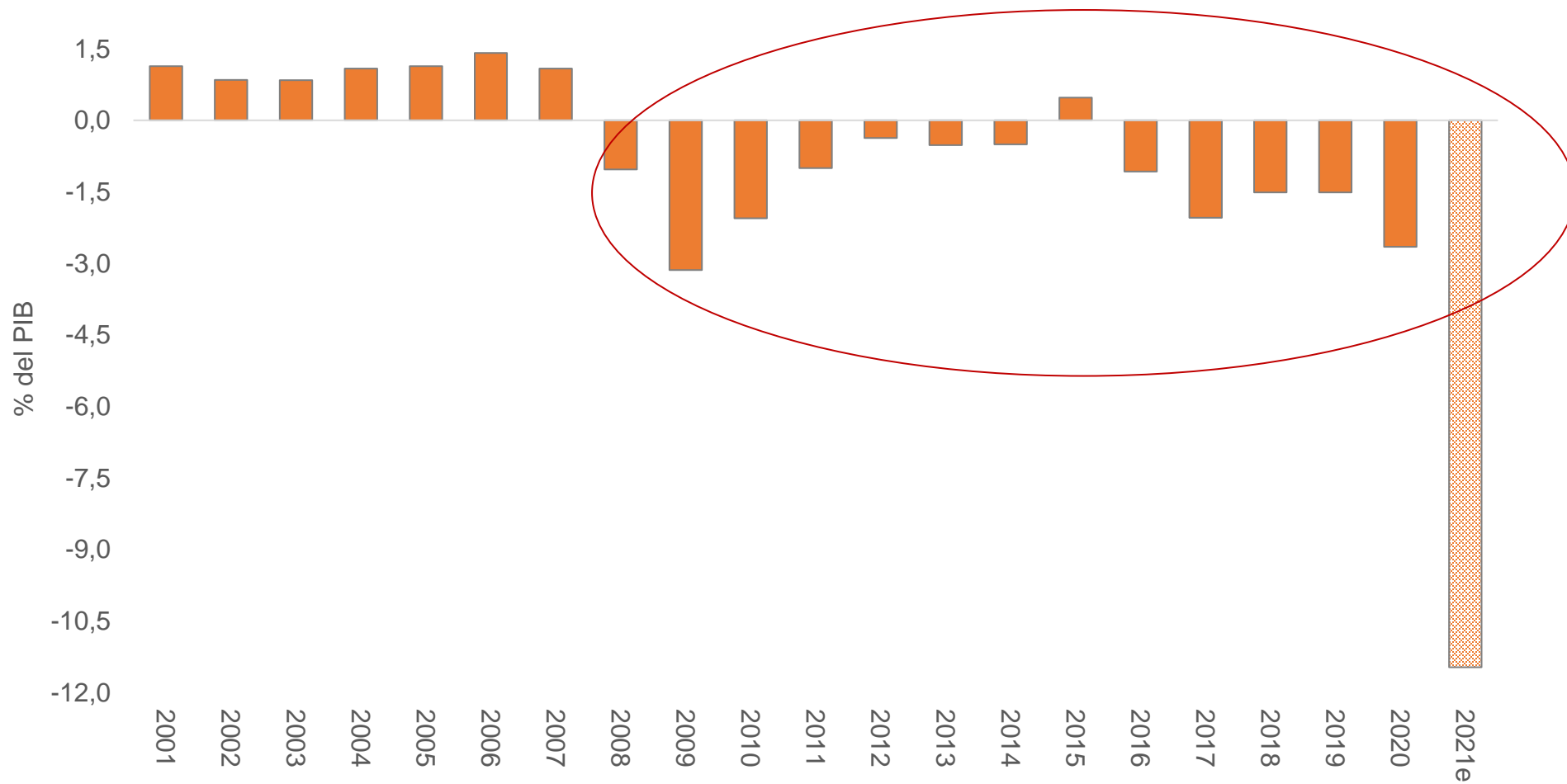
- Así, la sostenibilidad fiscal no solo es beneficiosa para el país en su conjunto, sino que también para cada ciudadano individualmente considerado.
- Es fundamental para financiar de manera sostenible y sin retrocesos las demandas sociales.
- Permite que las futuras generaciones no enfrenten una excesiva carga fiscal causada por un exceso de deuda contraída por las generaciones presentes.

3. Sostenibilidad fiscal en Chile

Sostenibilidad fiscal en Chile

- En las últimas décadas Chile se ha caracterizado por su sostenibilidad fiscal:
 - ✓ Condiciones favorables de financiamiento;
 - ✓ Estabilidad económica para las personas;
 - ✓ Espacio para hacer frente a shocks.
- Sin embargo, desde la crisis global de 2008-2009 se ha observado un aumento sostenido de la deuda pública, junto a una significativa disminución de los activos financieros del Tesoro Público, generando un deterioro en la posición fiscal.
- Al ser Chile un país pequeño, emergente y dependiente de materias primas, las exigencias que enfrenta para obtener financiamiento en condiciones favorables son mayores que para las economías desarrolladas.

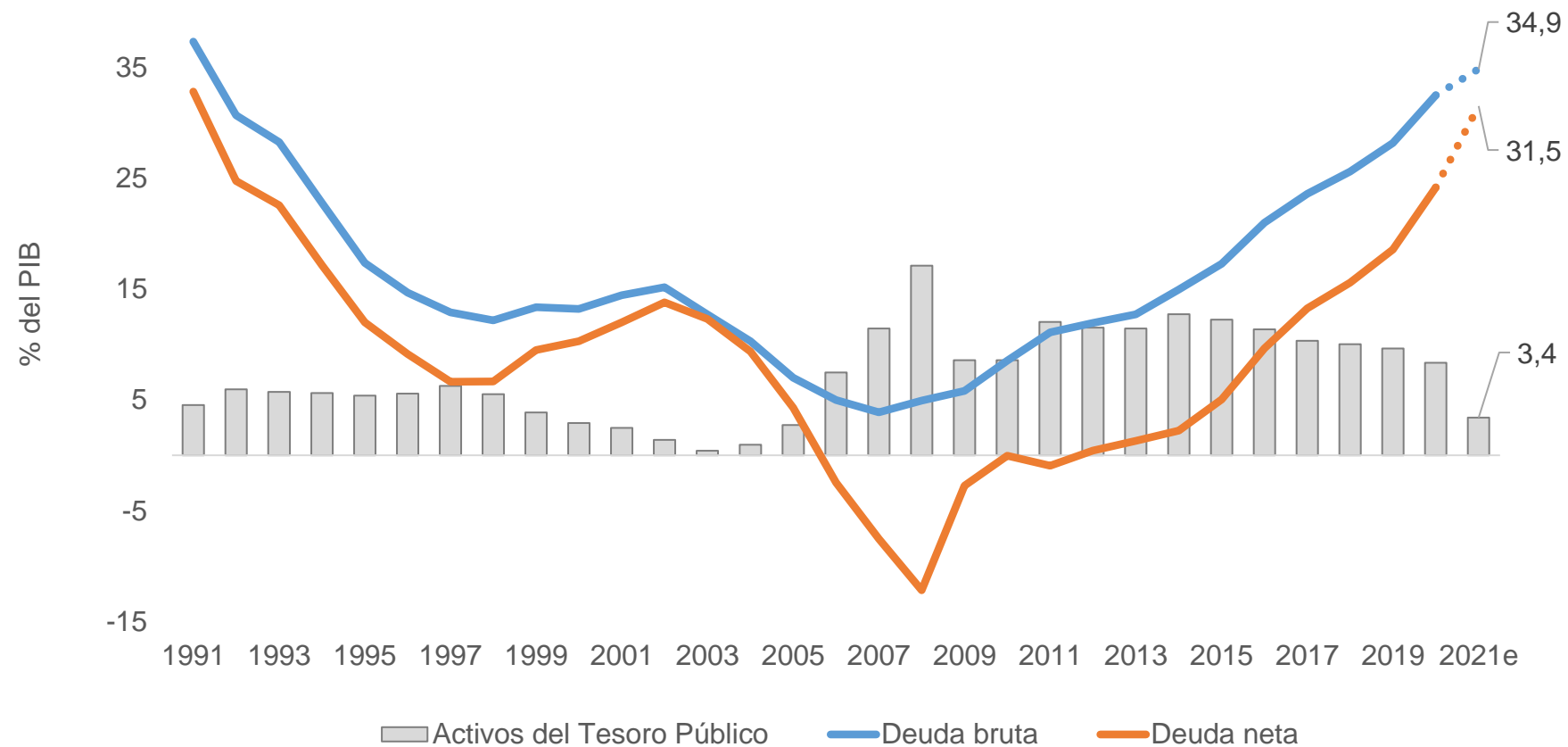
Gráfico 1: Balance estructural del Gobierno Central como porcentaje del PIB (2001-2021)



Fuente: CFA en base a información de la Dirección de Presupuestos (Dipres)

Sostenibilidad fiscal en Chile

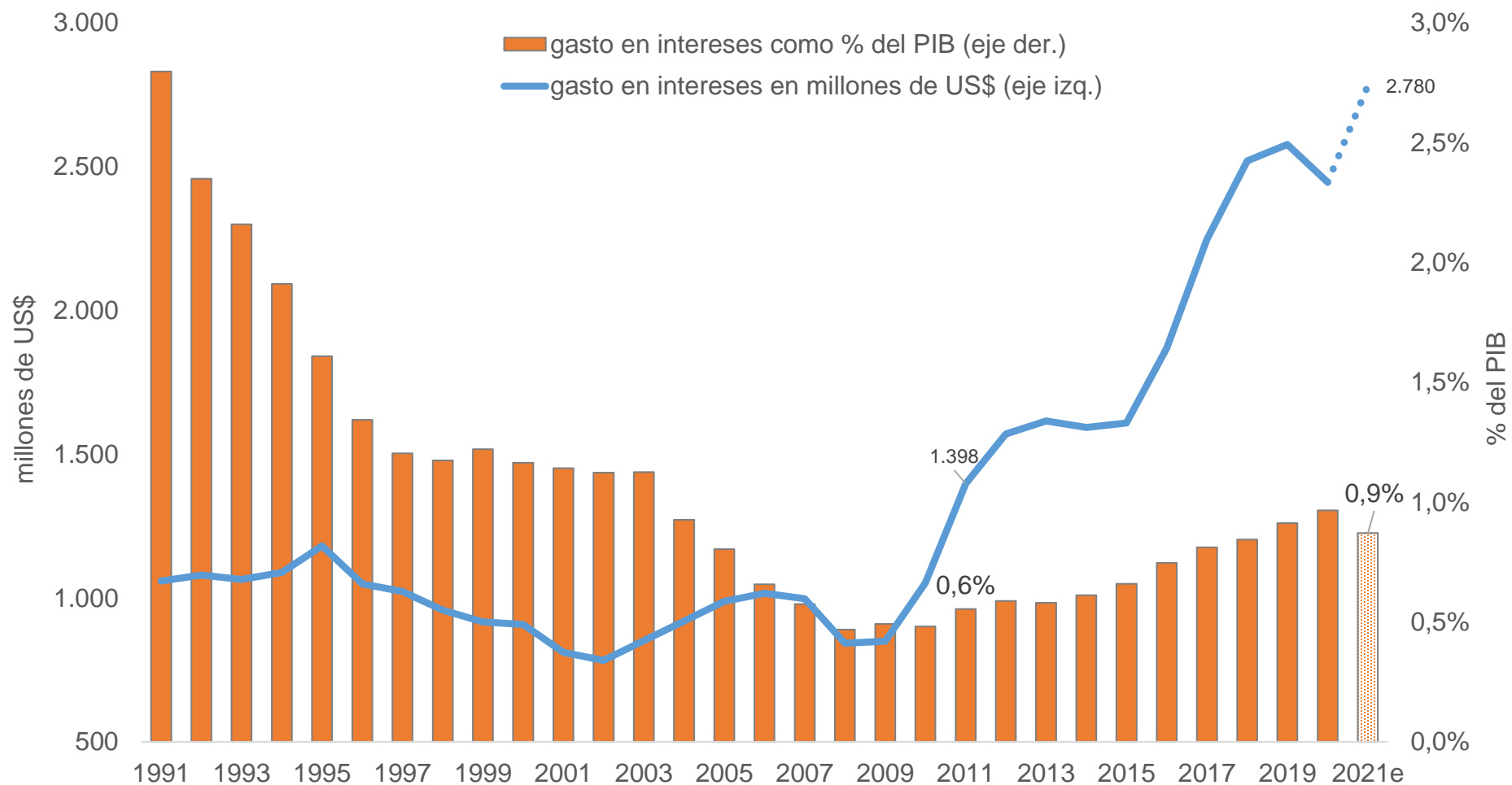
Gráfico 2: Evolución de la deuda pública y los activos del Tesoro Público como porcentaje del PIB (1991-2021)



Nota: el concepto de deuda neta corresponde al de la Posición Financiera Neta de la Dipres.

Fuente: CFA en base a información de la Dipres

Gráfico 3: Gasto en intereses del Gobierno Central (1991-2021)



Fuente: CFA en base a información de la Dirección de Presupuestos (Dipres)

Sostenibilidad
fiscal en Chile

Sostenibilidad fiscal en Chile

- En los últimos 13 años, salvo en 2015, siempre ha existido un déficit estructural.
- El aumento de la deuda pública y los sostenidos déficits estructurales, junto a un menor crecimiento económico, han significado un retroceso en la calificación crediticia del Estado de Chile; por ello, la percepción de riesgo del país ha aumentado.
- Se hace necesario comenzar un proceso de consolidación fiscal que contemple aumentos en fuentes de financiamiento permanentes, ya sea a través de un mayor crecimiento, mayores ingresos tributarios y/o mayor eficiencia del gasto.

4. Relación entre la sostenibilidad fiscal y la Constitución

Relación entre la sostenibilidad fiscal y la Constitución

- Es posible entender la formulación de principios constitucionales como un contrato social con visión generacional de largo plazo: “contrato intergeneracional”.
- La sostenibilidad fiscal es una preocupación intergeneracional: habrá beneficios (o costos) que serán disfrutados (o incurridos) por las generaciones actuales debiendo ser compensados por las generaciones futuras.
- Este tipo de obligaciones pueden formalizarse mediante las cláusulas de “provisiones de protección posterior” o de “justicia intergeneracional”.

Relación entre la sostenibilidad fiscal y la Constitución

- La introducción de criterios de sostenibilidad fiscal a nivel constitucional puede materializarse a través de reglas o de principios.
- Un ejemplo de lo primero son los países que establecen metas a sus agregados macroeconómicos en la Constitución (como Alemania o Suiza).
- Otros países consideran un marco más general de responsabilidad fiscal dentro de su Constitución, a nivel de principios:
- Por ejemplo, la Constitución de Ecuador establece que *“las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma **sostenible**, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes”*.

5. Principios relacionados

Principios relacionados

- Responsabilidad fiscal (relacionado a la sostenibilidad): en el caso de Chile, este no está tratado a nivel constitucional.
- Con todo, existen normas jurídicas que abordan elementos o materias relacionadas como la Ley sobre Responsabilidad Fiscal.
- No existe una aproximación única al concepto de responsabilidad fiscal, abarcando elementos centrales para la sostenibilidad fiscal y también sobre la eficiencia, probidad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.
- Podría interpretarse que la sostenibilidad fiscal es parte de la responsabilidad fiscal o, alternativamente, que son conceptos complementarios.
- En cualquier caso, ambos son de suma relevancia en el resguardo de las finanzas públicas (ya sea en forma complementaria o bajo interpretación amplia de responsabilidad).

6. Ámbitos fiscales específicos de interés constitucional

Ámbitos fiscales específicos

- De los principios antes descritos se desprenden una serie de ámbitos cuyo tratamiento es importante que se analice en el debate constitucional:
 - ✓ Reglas fiscales.
 - ✓ Reglas fiscales para gobiernos subnacionales.
 - ✓ Nivel prudente de deuda.
 - ✓ Financiamiento monetario de los déficit fiscales.
 - ✓ Iniciativa de gasto, tributación y deuda.
 - ✓ Proceso presupuestario.
 - ✓ No afectación tributaria.
 - ✓ Progresividad tributaria.
 - ✓ Instituciones fiscales.
- Diseñar adecuadamente esos arreglos institucionales resultará fundamental para mantener ordenadas las finanzas públicas.

7. Conclusiones

Conclusiones

- La sostenibilidad fiscal se entiende como un indicador de solvencia, pero esta no hace referencia al tamaño del gasto público ni del Estado, tampoco a un carácter austero de este, ni a una limitación de derechos sociales.
- La sostenibilidad fiscal conlleva beneficios macro y microeconómicos, que tienen impacto en el bienestar de las familias de las generaciones presentes y futuras.
- Los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, son de suma relevancia en el resguardo de las finanzas públicas por lo que el CFA ha recomendado su incorporación en la nueva Constitución, para que guíen el accionar del Gobierno en todos sus niveles e instituciones.
- Existen materias fiscales adicionales a estos principios que también ameritan ser consideradas en la discusión constitucional, para diseñar adecuadamente los arreglos institucionales requeridos.

Aspectos Fiscales en la Constitución

*Seminario OCDE y Consejo Fiscal Autónomo:
“Desafíos fiscales y proceso constituyente en Chile”
31 de enero de 2022*