

Responsabilidad Fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE

NEG Enero 2022

Consideraciones generales

El tema de elevar a rango constitucional la sostenibilidad de las finanzas públicas, o “**constitucionalizar**” la política fiscal, es sin duda materia de suyo polémica.

De una parte, el introducir restricciones en la constitución al manejo de la política fiscal enfrenta un **test de legitimidad democrática** (en palabras de algunos constitucionalistas , ¡¡es privilegiar el servicio de la deuda por sobre la entrega de derechos sociales!!).

Esto porque presumiblemente las normas constitucionales tendrán un quorum superior (tres quintos, por ejemplo) a las leyes orgánicas (quorum calificado) y leyes comunes (mayoría simple).

Así, se constituyen en **cláusulas contra mayoritarias**, lo que requiere de gran legitimidad a objeto de no ser percibidas como **restrictivas de la deliberación democrática**.

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE

NEG Enero 2022

Consideraciones generales

De otra parte, sin embargo, puede argumentarse que tales restricciones apuntarían a fortalecer la **equidad intra generacional**.

Esto porque la acumulación de mayor deuda pública **limitará, necesariamente, la entrega de derechos o bienes sociales a la generación que deba servirla, o le obligara a mayores contribuciones para obtenerlos.**

Puesto de otro modo, dado que las generaciones futuras no se sientan en el parlamento, las cláusulas mencionadas apuntarían **a “internalizar” los intereses de las generaciones futuras**, tal como, por ejemplo, lo harían cláusulas de **sostenibilidad ambiental**.

Por la complejidad de esta tensión descrita, las opiniones aquí entregadas tienen carácter preliminar y son estrictamente personales.

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE NEG
Enero 2022

Sostenibilidad fiscal y Constitución

Posiblemente la experiencia más completa de introducir reglas fiscales es la del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la Unión Europea, que tiene rango constitucional para sus países miembros.

Debe reconocerse, sin embargo, que tal pacto no sólo apunta a la equidad inter generacional sino también a evitar que algunos países en la unión incurran en desbordes fiscales a expensas de aquellos más responsables y de mejor reputación en los mercados crediticios. Pero nos sirve como una referencia. Los principales elementos de dicho pacto, algunos de los cuales se podría considerar incluir, son.

- 1) Regla de deuda**, establecida en 60% del PIB
- 2) Regla de convergencia**, que establece la velocidad a la que los países deben corregir su rumbo fiscal si tal límite es desbordado

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE NEG
Enero 2022

Sostenibilidad fiscal y Constitución

- 3) **Regla de déficit estructural.** A objeto de que los países que se encuentran por debajo del límite de deuda no incurran en déficits excesivos, se limita también el déficit anual, sobre una base estructural.
- 4) **Límite de gasto.** Muy relacionado a lo anterior, se establece que, en condiciones normales, el gasto debiera crecer al ritmo del crecimiento tendencial. Si lo hiciera, transitoriamente, a un ritmo diferente, deben establecerse los ajustes impositivos tal de proteger el saldo estructural. **Gastos permanentes requieren ingresos permanentes**
- 5) **Condiciones excepcionales** para suspensión de las reglas
- 6) **Controles preventivos** vs punitivos (momento represivo)

Pareciera que las condiciones 1 a 5 ameritan consideración para ser incluidas en la nueva Constitución. Más concretamente los puntos 1 y 4 pudieran figurar directamente en la constitución; las reglas 2,3 y 5, en tanto,

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE NEG
Enero 2022

Sostenibilidad fiscal y Constitución

podrían, por ser más específicas y potencialmente cambiantes, ser llevadas a **ley orgánica constitucional**.

El punto 6, en los contenidos del PEC, es muy específico a la gobernanza de la Unión Europea. Por lo mismo requeriría de una adaptación a nuestra realidad. Pero requiere ser especificado. **En cuanto al control preventivo, en distintos países una institución independiente, como este Consejo Fiscal Autónomo (o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en España),** debe informar al Congreso y a la comunidad sobre la consistencia entre la trayectoria fiscal previsible y las reglas antes mencionadas.

La independencia de esta institución respecto del poder con iniciativa de gasto, es esencial. Pero si los legisladores no enmendaran el rumbo, y este se tornara insostenible, es necesario discernir **como estos límites se hacen obligatorios en la confección de los presupuestos** (momento represivo).

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE
NEG Enero 2022

Constitución e iniciativa de gasto

Un aspecto central de la relación entre la Constitución y la política fiscal es la **determinación de que poder o poderes tienen la prerrogativa de presentar leyes que lleven a incurrir en gastos.**

Es común asociar los regímenes políticos presidenciales con la iniciativa de gasto radicada solo en el poder ejecutivo. Pero no es tan así y esto es más bien propio de América Latina. Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, permite iniciativas legales que signifiquen gasto que emanen del Congreso, aunque reserva un poderoso poder de veto al presidente.

También existen regímenes parlamentarios donde la iniciativa reside en el jefe de gobierno (o en la corona, como en el caso de Gran Bretaña)

Conceptualmente el problema se resume en la llamada tragedia de los comunes. Esto significa que si cada agente que tiene iniciativa de gasto no internaliza o se hace responsable por sus consecuencias, la disciplina fiscal se torna imposible.

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE

NEG Enero 2022

Constitución e iniciativa de gasto

En los regímenes parlamentarios, donde gobiernan los partidos y los parlamentarios se eligen en listas cerradas, garantizando la disciplina parlamentaria, la tensión no es tal, pues un eventual desborde presupuestario es claramente responsabilidad de los partidos en el poder, los que sufrirán un castigo electoral (rendición de cuentas).

Por el contrario, en regímenes presidenciales, más aún con elección en listas abiertas, la rendición de cuentas del legislativo se hace más tenue y, de tener iniciativa de gasto, es altamente probable que se erosionara la disciplina fiscal.

Con todo, y aún si Chile evolucionara a un régimen político parlamentario o semi presidencial, la presencia de múltiples partidos y la consecuente potencial inestabilidad de las coaliciones en el poder hacen posiblemente recomendable que la iniciativa de gasto permaneciera exclusivamente en el poder ejecutivo, por la **mayor transparencia que esto implica a la hora de la rendición de cuentas.**

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE
NEG Enero 2022

Disciplina fiscal y descentralización

El problema de la autonomía fiscal regional tiene la clase de riesgos – aumentados por ser las regiones miembros de una misma nación- de la convivencia de distintos países miembros en la Unión Europea.

Como se sabe, los problemas de riesgo moral, y su probada dimensión en la crisis de la Unión Europea a comienzos de la década pasada, llevó al conglomerado a fortalecer los límites a la autonomía fiscal de los miembros.

Si bien un cierto grado de descentralización de las decisiones de gasto es deseable, desde el ángulo de la pertinencia territorial de los programas públicos, este debe conciliarse con la necesaria disciplina fiscal del conjunto. Podemos imaginar al menos cuatro problemas que es necesario abordar:

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE
NEG Enero 2022

Disciplina fiscal y descentralización

- 1) **Arbitraje regulatorio.** Es preciso evitar el riesgo de que las regiones establezcan reducciones tributarias o menores exigencias en regulación, tal de atraer inversiones a expensas de otras regiones (*beggar my neighbour*). Las políticas impositivas generales deben ser comunes, así como las principales regulaciones, tales como las laborales, ambientales, entre otras.
- 2) **Intento de capturar** para la región las rentas de escasez de los RRNN
- 3) **Priorizar predominantemente lo políticamente rentable** y presionar al gobierno central por financiamiento para actividades imprescindibles
- 4) Si bien es concebible que las regiones pudieran levantar impuestos específicos -como hoy los hacen los municipios con las contribuciones-, **al manejar ingresos propios es dable suponer que presionarán por poder emitir deuda. El riesgo con esto último es el abuso del aval implícito del gobierno central.**

Responsabilidad fiscal y Constitución

Seminario CFA/OCDE
NEG Enero 2022

Disciplina fiscal y derechos sociales

Todos estos temas requerirán del diseño de reglas. Los contenidos del PEC y otros cuerpos, como el tratamiento de las comunidades autónomas en España, por ejemplo, pueden servir de referencia.

Derechos sociales y sostenibilidad fiscal

Finalmente, pero no menos importante, está el problema de **como evitar que los derechos sociales, que la constitución consagrará, den lugar a demandas de recursos públicos imposibles de satisfacer.** Como además es posible que, a diferencia del texto actual, dichos derechos sean amparados por recursos de protección, se abre la posibilidad de **“judicializar” la política fiscal.** La solución que han encontrado distintos países europeos ha sido precisar, al máximo de lo posible, **que entraña (y que no) como obligación para el estado,** cada uno de estos derechos. Para ello se hace **una remisión a una ley simple,** que podrá ir evolucionando conforme la disponibilidad de recursos se amplíe.