

Un Consejo Fiscal Autónomo para Chile

DE
PUÑO
Y
LETRA

**KLAUS
SCHMIDT-HEBBEL**

Presidente Consejo
Fiscal Asesor,
profesor titular
P. Universidad Católica
de Chile.



Muchos países han adoptado consejos fiscales (CF) para fortalecer su institucionalidad fiscal. Chile no ha estado ajeno a esta tendencia global, adoptando un CF Asesor en 2013. Hace un mes el gobierno del Presidente Piñera envió un proyecto de ley al Congreso para crear un CF Autónomo, en reemplazo del actual CF Asesor, que depende del Ministro de Hacienda. Esta iniciativa legal levanta varias preguntas, que se refieren al fundamento de la existencia de los CF, la experiencia internacional sobre sus funciones y su efectividad, y la necesidad de Chile de reemplazar su CF Asesor por un CF Autónomo.

¿Por qué los países adoptan CF?

Los CF constituyen una pieza clave de la institucionalidad fiscal, porque contribuyen a corregir imperfecciones severas que caracterizan a los gobiernos en su manejo de las finanzas públicas. Estas fallas de los sistemas políticos incluyen los conflictos de objetivos y de intereses entre los votantes y los gobiernos de turno, la discrecionalidad de las decisiones fiscales, el cortoplacismo de las autoridades, los ciclos políticos de los presupuestos públicos y la asimetría de información entre votantes y gobiernos. Sin una institucionalidad fiscal sólida —de la cual forman parte los CF—, las fallas anteriores llevan frecuentemente a excesivos niveles de déficit y deuda pública. Insostenibilidad fiscal y desestabilización macroeconómica fácilmente pueden llevar a inflación, insolvencia pública, suspensión del servicio de la deuda y crisis financiera. No hay que hurgar muy atrás en la historia de Chile ni que hay que ir muy lejos del Chile de hoy —basta cruzar a Argentina, Brasil y Venezuela— para encontrar ejemplos de inestabilidad fiscal y macroeconómica, que van desde grados preocupantes hasta niveles extremos.

La experiencia mundial también ha enseñado que las reglas fiscales —que limitan y ordenan los presupuestos públicos de gastos, ingresos, déficits o deudas— no son suficientes para construir una institucionalidad fiscal fuerte. Las reglas fiscales pueden ser violadas sistemáticamente, como lo han demostrado muchos países europeos hasta hace poco tiempo atrás, o sus medidas y parámetros pueden ser modificados arbitrariamente, como ha ocurrido en Chile. Por lo tanto, se requiere complementar una regla fiscal con un CF independiente.

¿Cuántos países han adoptado reglas fiscales y CF?

Desde 1990 muchos países han adoptado reglas fiscales, llegando a 78 naciones hasta 2017. Pero como las reglas son insuficientes, ellas han sido complementadas por los CF, adoptados por 40 países hasta 2017. De estos, 39 CF son independientes y creados por ley. Solo uno es dependiente, el CF Asesor del Ministerio de Hacienda de Chile, creado por decreto ministerial.

¿Qué es un CF independiente y cuáles son sus funciones?

Un CF es un organismo público con financiamiento propio y un mandato legal para evaluar la política fiscal del gobierno en forma



Fuente Beetsma, M. y M. Debrun. 2016. "Debunking Fiscal Alchemy: The Role of Fiscal Councils", VOX CEPR's Policy Portal. Basado en la base de datos del FMI.

Explosión mundial de reglas y consejos fiscales



Fuente Base de datos sobre consejos fiscales del FMI (2017).

pública, técnica e independiente de intereses partidistas, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica.

Aunque los mandatos otorgados a los CF varían entre países, aquellos con funciones más amplias incluyen las siguientes tareas: (1) Analizar, revisar y monitorear la formulación de la política fiscal, su ejecución y sus efectos fiscales y macroeconómicos. (2) Desarrollar o revisar las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias. (3) Calcular los costos fiscales de las propuestas de programas y medidas fiscales. (4) Monitorear la implementación de las reglas fiscales. (5) Evaluar las opciones de política fiscal y asesorar al gobierno sobre su administración presupuestaria y financiera. (6) Evaluar la sostenibilidad fiscal de largo plazo de las finanzas públicas. (7) Rendir cuentas al Congreso y al público sobre sus evaluaciones y recomendaciones.

Cabe destacar una diferencia clave entre bancos centrales y los

CF. Los bancos centrales conducen las políticas monetaria y cambiaria. En contraste, los CF solo evalúan, monitorean y transparentan la conducción de la política fiscal, que sigue siendo de responsabilidad exclusiva de los gobiernos.

¿Hay evidencia empírica sobre su efectividad?

La experiencia internacional cualitativa sugiere que los CF han contribuido a una mayor disciplina y transparencia de la política fiscal. También existe evidencia empírica cuantitativa que sugiere que los CF han mejorado el cumplimiento de los gobiernos con sus reglas fiscales. Además, han reducido los sesgos optimistas y han aumentado la precisión de las proyecciones presupuestarias de los gobiernos (Beetsma et al., FMI, 2018).

¿Cuál es la experiencia del Consejo Fiscal Asesor del Ministro de Hacienda de Chile?

Por recomendación de la Comisión Corbo en 2011, el ministro de Hacienda, Felipe Larraín, creó el Consejo Fiscal Asesor en 2013. No es un CF independiente, como lo

El actual Consejo Fiscal Asesor de Chile: con poca autonomía y pocas funciones

Comparación de los consejos fiscales de los cuatro países de la Alianza del Pacífico		CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
Comienzo de actividad (año)		2014	2012	1998	2015
Ranking de independencia (SEC)		Lugar 30 de 30	s.d.	Lugar 28 de 30	s.d.
Análisis positivo			■	■	■
Análisis normativo		■	■		
Análisis ex ante	Prepara proyecciones		■	■	
	Evalúa proyecciones			■	■
	Hace recomendaciones	■	■		■
	Evalúa coherencia con objetivos fiscales	■			
Estima costos fiscales de decisiones presupuestarias				■	
Monitorea aplicación de la regla fiscal		■	■		■
Análisis ex post			■		■
Relaciones públicas	Emite informes públicos		■	■	■
	Tiene alto impacto en los medios			■	
Independencia / No partidismo	Legal		■		■
	Operacional				■
Independencia en la gestión	Presupuesto protegido				■
	Derecho a seleccionar personal			■	■
Personal propio			■	■	■
Acceso a la información		■	■	■	■

Fuente Elaborado por el autor a base de datos sobre consejos fiscales del Fondo Monetario Internacional (2017). s.d.: sin datos.

refleja el último lugar en el ranking de independencia de 30 CF del mundo. Las funciones del CF chileno son limitadas, como lo sugiere la comparación con los consejos fiscales de nuestros socios de la Alianza del Pacífico. Estas pocas funciones son: (a) verificar los cálculos de los comités consultivos del PIB Tendencial y del precio del cobre, y expresar opinión sobre sus proyecciones; (b) pronunciarse sobre el ajuste cíclico del balance fiscal; (c) manifestar su opinión sobre cambios metodológicos del gobierno a la regla fiscal, y (d) asesorar al gobierno sobre materias fiscales en los temas que el ministro le encomiende.

Aunque limitado en su mandato e independencia, el CF Asesor ha contribuido a la rigurosidad y transparencia de la conducción de la política fiscal en sus cinco años de existencia.

¿Necesita Chile un CF autónomo?

El CF Asesor ha jugado un rol positivo, pero modesto. Por lo tanto, llegó el momento de reemplazarlo por un Consejo Fiscal Autónomo, creado por ley, para perfeccionar la institucionalidad fiscal de Chile. Así lo han recomendado explícitamente la Comisión Corbo y el FMI, el Banco Mundial y la OCDE en sus informes para Chile. Además, la creación de un CF independiente fue una de las propuestas del programa presidencial de la Presidenta Bachelet en 2013, pero que no fue materializada.

¿Qué propone el proyecto de ley enviado al Congreso?

El proyecto de ley propone la creación de un CF Autónomo, como un organismo consultivo dependiente del Ministerio de Hacienda, cuyo objetivo será promover el manejo responsable de la política fiscal. Además de las funciones del CF Asesor actual, se agregarían las siguientes: (1) Formular observaciones y proponer al ministro de Hacienda cambios metodológicos y/o procedimentales para el cálculo del balance cíclicamente ajustado. (2) Manifestar su opinión sobre eventuales incumplimientos de las metas de balance estructural y proponer medidas de mitigación. (3) Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y difundir los resultados de sus evaluaciones. (4) Realizar informes en relación con los estudios, análisis y temas que le competen, los que serán publicados y presentados ante el Congreso. (5) Contratar los estudios y asesorías que se requieran.

El CF Autónomo estaría integrado por cinco expertos en materias fiscales y presupuestarias, con nombramientos o propuestas del Presidente de la República al Congreso, por períodos de cuatro años. El proyecto de ley no consulta la contratación de profesionales y otorga un presupuesto acotado para el funcionamiento del Consejo.

Es probable que algunos aspectos del proyecto de ley propuesto, relativos a las funciones, la independencia y el presupuesto del Consejo, se debatan en el Congreso. Más allá de los resultados de estos debates, cabe esperar que el Congreso apruebe la transformación del CF Asesor en un CF Autónomo para perfeccionar la institucionalidad fiscal de Chile.

Nota: El autor agradece los valiosos comentarios de los miembros del Consejo Fiscal Asesor de Chile a esta columna. Sin embargo, solo él es responsable del contenido de ella.

EL CF ASESOR HA JUGADO UN ROL POSITIVO, PERO MODESTO. POR LO TANTO, LLEGÓ EL MOMENTO DE REEMPLAZARLO POR UN CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO.