



SERIE INFORME **ECONÓMICO**

Consejos Fiscales:
Experiencia Internacional y
Lecciones para Chile

Hermann González

**SERIE
INFORME
ECONÓMICO**
ISSN 0717 - 1536

Septiembre 2016

259

HERMANN GONZÁLEZ

es economista. Vicepresidente del Consejo Fiscal
Asesor.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN **06**

2. EL SURGIMIENTO DE LOS
CONSEJOS FISCALES EN EL MUNDO **08**

2.1 ¿Por qué los países crean Consejos Fiscales? 08
2.2 Funciones y características deseables
de los Consejos Fiscales 09

3. LA EXPERIENCIA CHILENA EN
MATERIA DE CONSEJOS FISCALES **13**

3.1 Las recomendaciones del Comité Corbo 13
3.2 Creación del Consejo Fiscal Asesor (CFA) 14
3.3 Hitos y Contribuciones del CFA a
tres años de su creación 15

4. EL DESAFÍO DE FORTALECER
EL CONSEJO FISCAL EN CHILE **18**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS **20**

Resumen Ejecutivo

Desde la crisis económica de 2009, el mundo ha experimentado una fuerte oleada de creación de Consejos Fiscales. Estos Consejos funcionan como un complemento a las reglas fiscales y tienen objetivos amplios y diversos, entre los que se cuentan promover una mayor disciplina fiscal, evaluar la sostenibilidad de las cuentas públicas y reducir el sesgo de las proyecciones presupuestarias, entre otros. Sin embargo, la sola creación de estas instituciones no es suficiente para alcanzar dichos objetivos. En efecto, su mandato, autonomía, recursos y la posibilidad de realizar y difundir sus análisis resultan fundamentales para que los Consejos Fiscales aporten efectivamente al debate en materias presupuestarias. En Chile existe un Consejo Fiscal desde el año 2013 con atribuciones y responsabilidades limitadas. La experiencia de otros países, aunque aún es escasa, permite sacar lecciones para avanzar en una legislación que modifique su diseño, alineándolo con las mejores prácticas internacionales.

1. INTRODUCCIÓN

La creación de Consejos Fiscales en el mundo ha ganado importancia en los últimos años, muchas veces como complemento a las reglas fiscales que mostraron ser insuficientes para mantener una conducta fiscal responsable y sostenible y para anclar las expectativas fiscales, especialmente después de la crisis internacional de fines de la década pasada. Chile no estuvo ajeno a esta tendencia y creó un Consejo Fiscal Asesor (CFA) el año 2013.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha desempeñado un rol muy activo en el estudio de los Consejos Fiscales en el mundo, sistematizando la información relevante respecto de sus funciones, desempeño e impacto sobre las economías en las que existen este tipo de instituciones.

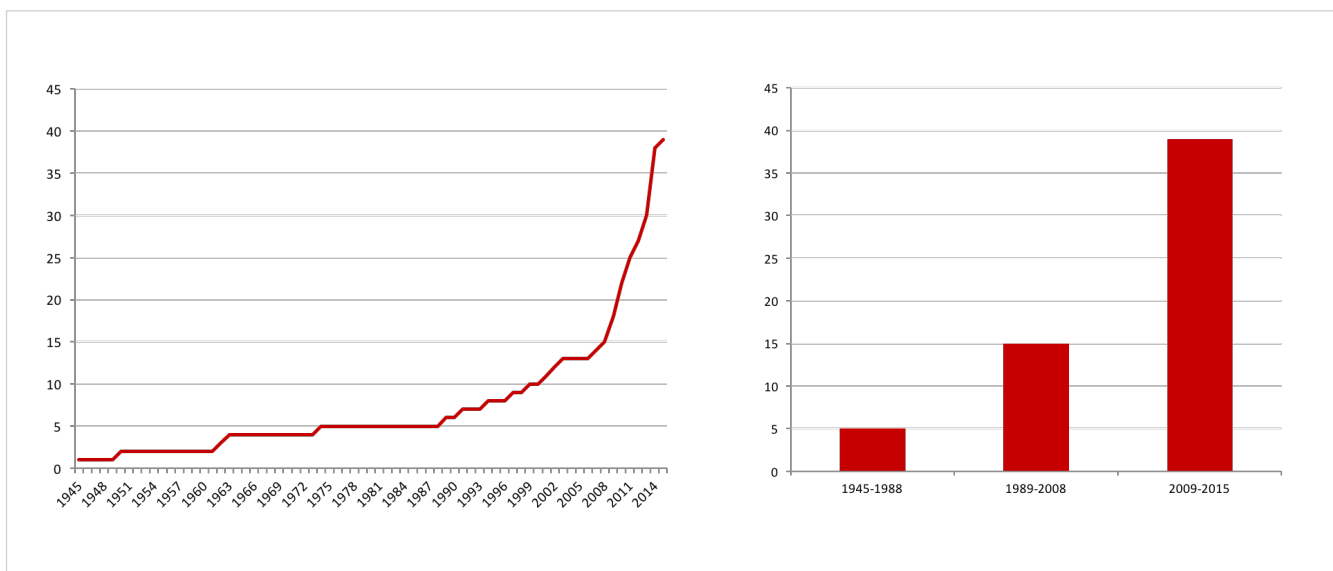
De acuerdo con la definición del FMI, los Consejos Fiscales son instituciones públicas independientes cuyo propósito es fortalecer el compromiso por la sostenibilidad de

las finanzas públicas por medio de diversas funciones, incluyendo la evaluación pública de los planes fiscales y su desempeño, así como la evaluación o provisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias¹.

Si bien existen desde la década de 1940, los Consejos Fiscales están presentes de forma más extendida en el mundo sólo a partir de la crisis internacional del año 2009 (Gráfico 1). En efecto, si bien el primer antecedente de un Consejo Fiscal puede encontrarse en Holanda el año 1945, en el año 1988 existían sólo cinco Consejos Fiscales en el mundo². Posteriormente se puede distinguir un período de

Gráfico 1
NÚMERO DE CONSEJOS FISCALES EN EL MUNDO (1945-2015)

Fuente: FMI 2016.



¹ Esta es una traducción propia a partir de lo que publica el FMI en su sitio web.

² Luego de Holanda (1945), los siguientes Consejos fiscales se formaron en Japón (1950), Dinamarca (1962), Alemania (1963) y EE.UU. (1974)

veinte años en que se crean diez nuevos Consejos, pero por lejos el período más prolífico en la creación de este tipo de instituciones se produce a partir del año 2009. En un lapso de sólo siete años se crearon 24 Consejos, incluyendo el de Chile el año 2013³. Como plantea Coeuré (2016), la crisis de la deuda europea y las persistentes preocupaciones por la sostenibilidad fiscal les recordaron a los países de Europa que la mantención de finanzas públicas sanas son un prerrequisito indispensable para el adecuado funcionamiento de la Unión Monetaria Europea y sobre la importancia de establecer un compromiso creíble con una política fiscal orientada a la estabilidad macroeconómica.

Este documento se estructura de la siguiente forma: la sección 2 revisa parte de la evidencia internacional disponible respecto de las razones que llevan a los países a crear Consejos Fiscales, así como las características que tanto desde el punto de vista teórico como empírico debiesen tener estas instituciones para cumplir con los objetivos para los que fueron creados. La sección 3 revisa la experiencia del Consejo Fiscal Asesor de Chile, sus aportes y contribuciones al debate público durante sus tres primeros años de existencia, y la sección 4 concluye destacando algunas lecciones que se pueden sacar de las mejores prácticas internacionales en materia de Consejos Fiscales que podrían aplicarse en Chile para permitir que el CFA cumpla a cabalidad con el rol de contribuir a la mantención de una política fiscal responsable y sostenible, siendo un complemento a la regla fiscal y convirtiéndose en un actor destacado en el debate público en materia de política fiscal.

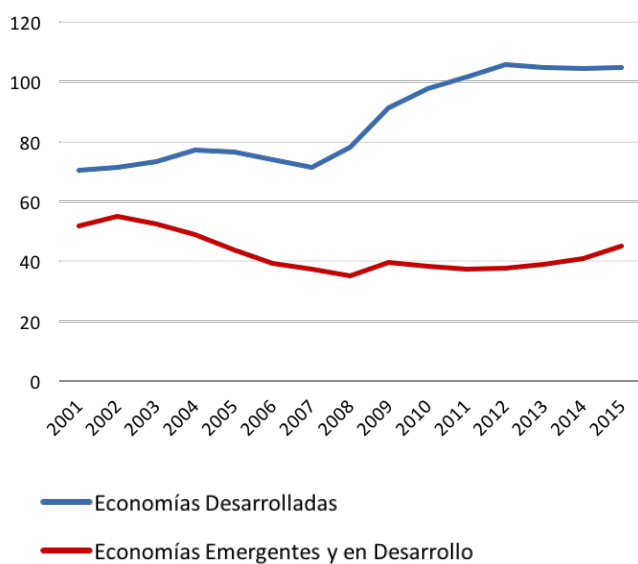
³ El listado de países considerado en este documento corresponde a la base de datos del FMI que a la fecha no incluye el Consejo Fiscal de Perú nombrado a fines de 2015.

2. EL SURGIMIENTO DE LOS CONSEJOS FISCALES EN EL MUNDO

No es coincidencia que a partir de la crisis internacional de 2009 haya resurgido el interés de diversos países por crear Consejos Fiscales, sino más bien es la consecuencia de los efectos nocivos que generó el exceso de endeudamiento público especialmente en los países desarrollados (Gráfico 2). En ese contexto, una mayor transparencia y control sobre el gasto público, se consideró crucial para devolver la confianza de los inversionistas en los países que tuvieron un manejo fiscal menos responsable en el período pre crisis. En los últimos años, diversos especialistas y organismos internacionales recomiendan la creación de Consejos Fiscales independientes, los que con determinadas atribuciones y responsabilidades, pueden contribuir a mantener un manejo fiscal responsable y con ello permitir el anclaje de las expectativas fiscales.

Gráfico 2
DEUDA PÚBLICA BRUTA (% DEL PIB)

Fuente: FMI.



2.1 ¿Por qué los países crean Consejos Fiscales?

La literatura disponible en esta materia señala que las motivaciones para constituir Consejos Fiscales son diversas, pero coinciden en que la capacidad para cumplir con los objetivos que dan origen a su creación depende fundamentalmente de las atribuciones, obligaciones e independencia que se le entregue al Consejo Fiscal.

Entre los argumentos que se esgrimen para la creación de este tipo de Consejos, se incluyen promover una conducta fiscal responsable, monitorear el cumplimiento de la regla fiscal; evitar efectos negativos de ciertas decisiones políticas sobre la sostenibilidad fiscal; aumentar la transparencia, coordinación y rendición de cuentas; facilitar la comprensión del público de las decisiones en materia de política fiscal y de sus implicancias de corto, mediano y largo plazo, elevando la calidad del debate en estas materias.

Por ejemplo, Ter-Minassian (2010) plantea que es posible apoyar la adopción de una regla fiscal con la creación de “watchdogs” responsables de evaluar la probabilidad de cumplimiento de un presupuesto con la regla; monitorear de cerca su evolución; alertar y de preferencia cuantificar los riesgos emergentes para el presupuesto y recomendar la forma de remediarlos. Incluso, en países en los que no existe regla fiscal, pueden evaluar las perspectivas presupuestarias de las actuales políticas, así como el costo de nuevas propuestas de gastos o impuestos (como es el caso del CBO en EE.UU.). También pueden desempeñar el rol de proveer los insumos para la implementación de la regla fiscal, cuando se requiere calcular el PIB tendencial y los precios de tendencia de las materias primas, como en el caso de Chile.

Por su parte, Hagemann (2011) nos recuerda que intereses políticos particulares o políticas económicas que son temporalmente inconsistentes pueden terminar generando déficit fiscales persistentes. En este aspecto, las reformas institucionales que incrementan la transparencia de la

formulación e implementación de la política fiscal -como la creación de Consejos Fiscales independientes-, serían vistas como una condición necesaria para restaurar y mantener la disciplina fiscal.

De forma creciente, diversos países están buscando contar con instituciones fiscales independientes que desempeñen el rol de aumentar la transparencia y están despolitizando ciertos aspectos de la política fiscal. Sin embargo, ésta no se puede despolitizar completamente. En efecto, no es claro cuál es el nivel de déficit o deuda óptima -como podría serlo en el caso de las metas de inflación por ejemplo- y, además, la política fiscal responde con frecuencia a la respuesta de los gobiernos a las preferencias de los votantes.

Calmfors y Wren-Lewis (2011) señalan que si bien los Consejos Fiscales gozan de creciente popularidad, forman parte del interés de largo plazo de los gobiernos, pero que existen incentivos para restringir las acciones de los Consejos y evitar las críticas o comentarios que estos realicen en el corto plazo⁴. Señalan también que los nuevos Consejos pueden ser particularmente vulnerables a la interferencia política.

Como consecuencia de lo anterior, proponen tomar más provisiones para asegurar la independencia y la sobrevivencia de los Consejos, sacando lecciones útiles de la experiencia de los bancos centrales. Añaden que el monitoreo internacional de su desempeño puede ser relevante para aumentar los costos políticos de interferir con la independencia de los Consejos. Esto también puede ayudar a un mayor *accountability* de los Consejos, lo cual puede ser crucial para su legitimidad en el largo plazo.

Calmfors y Wren-Lewis (2011) coinciden con Hagemann (2011) en relación a que la delegación de autoridad en representantes no elegidos por los votantes funciona mejor cuando existe un consenso amplio acerca de los objetivos de la política, como ocurre en el caso de la política monetaria, pero no en la política fiscal.

Agregan que hay diversas razones por las cuales los Consejos Fiscales pueden ser útiles para reducir el llamado "deficit bias". Si este sesgo se produce por deficiencias de información, el Consejo Fiscal puede corregir estas deficiencias, ya sea proveyendo estadísticas más realistas de la situación fiscal o simplemente recordando al público la existencia de una restricción presupuestaria intertemporal. Los Consejos Fiscales también pueden cumplir un rol de coordinación, por ejemplo, permitiendo que los ministerios internalicen los efectos agregados de sus decisiones de gasto.

Beetsma y Debrun (2016a) discuten sobre la efectividad de los Consejos Fiscales independientes para reducir el "deficit bias" que surge en la década de 1970. Muestran que la capacidad de los Consejos de mejorar la comprensión de la calidad de la política fiscal contribuye a alinear a los votantes y los incentivos de los hacedores de política a reducir el sesgo hacia la generación de déficit fiscales.

De acuerdo con los autores, la efectividad de un Consejo Fiscal depende de que su mandato y sus tareas apunten a las fuentes más relevantes que generan un sesgo hacia el déficit fiscal. Y depende también de que el Consejo esté equipado para asegurar que toda la información acerca del presupuesto sea una clara señal de las genuinas intenciones y acciones de los políticos.

Beetsma y Debrun (2016b) señalan que la literatura sugiere que una débil administración del financiamiento público y los incentivos políticos distorsionados explican la adicción a los déficit. Coinciden en que la evidencia sugiere que los Consejos fiscales pueden mitigar el "deficit bias". Y esto lo logran poniendo el proceso fiscal en un escrutinio sistemático, riguroso y altamente publicitado.

Finalmente Coeuré (2016) postula que los Consejos Fiscales independientes pueden desempeñar un rol importante para superar los problemas de compromisos de los gobiernos con finanzas públicas sólidas y, por lo tanto, los considera esenciales para la evolución institucional de la Eurozona. Señala que los Consejos Fiscales pueden dar mayor transparencia a las reglas fiscales y a su implementación, así como incrementar los costos reputacionales de no cumplir con las reglas fiscales.

Sin embargo, para que los Consejos Fiscales sean efectivos en el cumplimiento de sus funciones deben construir y mantener una fuerte credibilidad institucional. Esto, en su opinión, requiere que el Consejo Fiscal esté aislado de la interferencia política, y es aquí donde la experiencia de los bancos centrales independientes puede entregar lecciones importantes.

2.2 Funciones y características deseables de los Consejos Fiscales

Las funciones de los Consejos Fiscales deben permitirle contribuir a una política fiscal más disciplinada, señala Hagemann (2011), como por ejemplo, apoyando o siendo

⁴ Los autores muestran evidencia de cómo los CF de Hungría, Canadá y Suecia han perdido atribuciones después de realizar análisis críticos.

responsable de las proyecciones macroeconómicas para reducir los sesgos en la formulación presupuestaria; haciendo proyecciones independientes de variables que pueden tener un sesgo político, como por ejemplo, proyecciones de ingresos fiscales demasiado optimistas y la subestimación de iniciativas legislativas que incluyen costos de largo plazo. Dada la complejidad de este tipo de mediciones, puede ser útil para el público general y para los políticos, contar con estimaciones independientes. Con esto, se puede avanzar en reducir los sesgos hacia la generación de déficit fiscales, mientras que votantes más informados tienen la posibilidad de elegir a los políticos más responsables, lo cual, a su vez, contribuye a un mejor proceso democrático de toma de decisiones.

Calmfors y Wren-Lewis (2011) compararon la actividad de once Consejos Fiscales y destacaron aspectos comunes y similitudes entre ellos. Entre las características comunes destacan que todos los Consejos Fiscales examinados proveen algún tipo de evaluación ex ante y ex post de la política fiscal y de la sostenibilidad de largo plazo. Por su parte, la mayoría de los Consejos existen en países con reglas fiscales. En este sentido, el rol del Consejo Fiscal puede ser asesorar al gobierno sobre el momento de apartarse de la regla o sobre cómo mejorar las reglas. Plantean que los Consejos Fiscales estudiados no tienen la obligación formal de decidir el déficit fiscal, pero proveen asesoría de varios tipos, producen proyecciones o evalúan políticas públicas.

Beetsma y Debrun (2016a) construyen un índice para medir si los Consejos Fiscales existentes pueden mitigar la asimetría de información entre el gobierno y el público (Gráfico 3). El índice "Signal Enhancement Capacity" (SEC) considera cuatro dimensiones:

1. Un mandato amplio que le permita enfrentar las principales fuentes de asimetría de información entre el público y el gobierno.
2. La posibilidad de comunicar al público.
3. La posibilidad de interactuar directamente con los participantes del proceso presupuestario.
4. Independencia política.

A partir de este indicador, los autores plantean que la mayoría de los Consejos Fiscales tienen características como independencia política y funciones que les permiten aclarar las señales de la política fiscal. Sin embargo, un número de instituciones se beneficiarían de mayores garantías de independencia para entrar al grupo de potencialmente efectivos y advierten que un bajo valor en este indicador puede alertar sobre el riesgo de una institución meramente decorativa. El Consejo Fiscal de Chile aparece con el índice más bajo de la muestra.

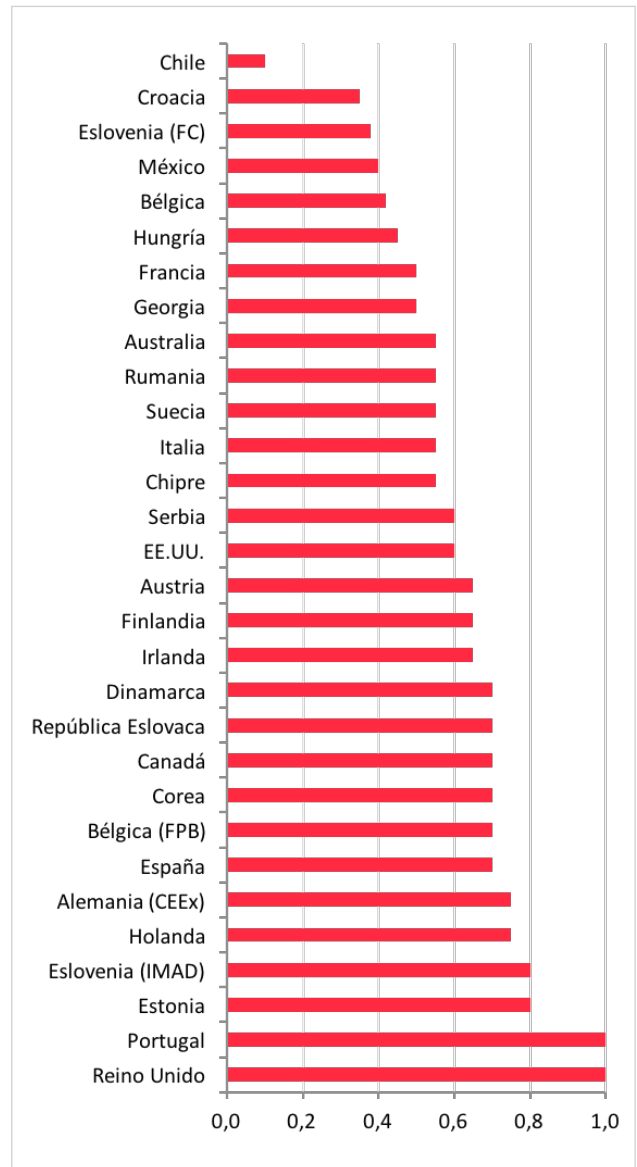
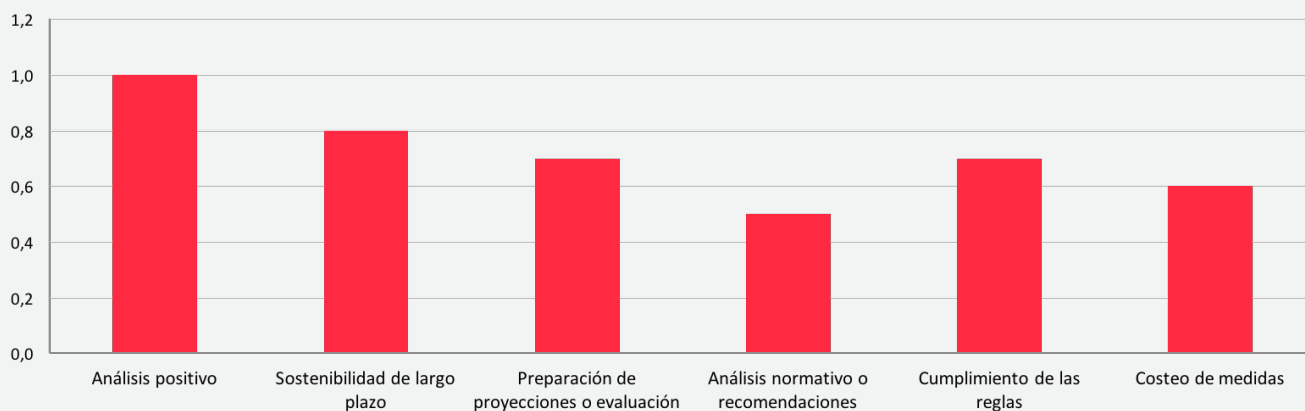


Gráfico 3
ÍNDICE DE CAPACIDAD DE SEÑALIZACIÓN⁵

Fuente: Beetsma y Debrun (2016a).

Existe heterogeneidad entre los Consejos Fiscales en términos de su capacidad de proveer señales claras y consistentes acerca de la política fiscal. De acuerdo con este indicador, cerca de dos tercios de los Consejos Fiscales aparecen como relativamente bien diseñados y la capacidad de señalar está estrechamente vinculada con su independencia.

⁵ Un mayor valor del índice indica una mayor capacidad del Consejo fiscal de señalar acerca de la política fiscal.



Dipres (2011) señala que la efectividad de los Consejos Fiscales aumenta con la definición clara de su mandato⁶. Por su parte, Hagemann (2011) estudia la efectividad de los Consejos Fiscales para fortalecer el desempeño fiscal en los países de la OCDE. Plantea que la efectividad depende de varios factores, incluyendo una total autonomía dentro del alcance de sus mandatos; una difusión activa de sus análisis y de su credibilidad. La experiencia y la evidencia empírica muestran también que delegar las proyecciones macroeconómicas a un Consejo Fiscal independiente puede reducir los sesgos de proyección. Además existe cierta evidencia empírica que indica que los Consejos Fiscales independientes pueden reforzar la capacidad de un gobierno para cumplir con una regla numérica. El autor plantea que buenas instituciones fiscales son una condición necesaria para lograr un desempeño fiscal disciplinado. La experiencia, sin embargo, muestra que su existencia no es suficiente. Sin un compromiso político fuerte y sostenido con un objetivo fiscal de mediano plazo y con el mandato del Consejo Fiscal, sería difícil conseguir mejoras duraderas en el desempeño fiscal.

El FMI (2013) señala que los Consejos Fiscales deben tener independencia política y operacional, pero no necesariamente deben ser una entidad autónoma como un Banco Central. Además, plantea que el trabajo de los Consejos no consistiría en auditar al gobierno, sino que su principal rol debe ser netamente macroeconómico.

Los Consejos fiscales pueden reducir la tendencia a sobreestimar los ingresos y a hacer estimaciones poco realistas de los costos de los programas fiscales. Pueden ser mandatados para hacer recomendaciones y formular juicios sobre determinadas políticas y complementan las reglas fiscales.

Aunque la mayoría de los Consejos continúa haciendo análisis positivo, evaluando temas de sostenibilidad

Gráfico 4
FUNCIONES DE LOS CONSEJOS FISCALES (FRECUENCIA)

Fuente: FMI (2013).

de largo plazo y preparando y evaluando proyecciones macroeconómicas, ha ganado protagonismo dentro de las funciones el monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales y el costeo de las políticas públicas (Gráfico 4).

Con todo, los Consejos Fiscales influyen la conducta de la política fiscal principalmente de forma indirecta, a través del debate público. Para ello, todos los Consejos analizados por el FMI (2013) preparan reportes públicos que a menudo tienen un significativo impacto en los medios, y ese suele ser el principal vehículo a través del cual su trabajo genera efectos reputacionales en las decisiones de los gobiernos. Por su parte, la independencia de la influencia política debe ser garantizada y la independencia operacional apoyada con los recursos suficientes para cumplir con sus funciones.

El FMI señala que los Consejos Fiscales pueden promover una mayor disciplina fiscal, siempre y cuando estén bien diseñados. El análisis econométrico muestra que un mejor desempeño fiscal está vinculado con ciertas características de los Consejos, no sólo con su existencia.

Las características claves para que un Consejo Fiscal sea efectivo en mejorar el desempeño fiscal incluyen:

1. Una estricta independencia operacional de la política.
2. La provisión de evaluaciones públicas de las proyecciones presupuestarias.
3. Una fuerte presencia en el debate público.
4. Un rol específico en monitorear las reglas fiscales.

⁶ También incluye como precondition para la efectividad del Consejo Fiscal (i) la debilidad fiscal e institucional inicial, (ii) la disposición del gobierno a colaborar con el trabajo del Consejo Fiscal, (iii) la existencia de una regla fiscal y (iv) la importancia de las contribuciones y del rol que juega el Consejo Fiscal en el proceso de aprobación presupuestaria por el Poder Legislativo.

Por su parte, Coletta et al. (2015) entregan evidencia empírica que apoya la hipótesis de un impacto positivo de los Consejos Fiscales en el desempeño fiscal de 11 países europeos. La conclusión de los autores es que en presencia de reglas fiscales claras y bien establecidas, la existencia de instituciones fiscales con bases sólidas en el marco institucional nacional, es decir, con una fuerte base legal, afectaría positivamente las decisiones políticas en materia fiscal.

El año 2014 el Consejo de la OCDE adoptó un conjunto de recomendaciones y principios a partir de las lecciones aprendidas del buen funcionamiento y las buenas prácticas de las instituciones fiscales independientes (IFIs) existentes. Estos principios buscan reforzar los valores centrales de las IFIs que son (i) promover y operar bajo independencia, autonomía política, transparencia y rendición de cuentas y (ii) demostrar competencia técnica y producir un trabajo relevante para el debate público.

En complemento con las reglas fiscales, las IFIs suelen verse como un mecanismo para ayudar a contener el gasto y los déficit y, en términos más generales, para fortalecer la disciplina fiscal, promover mayor transparencia y rendición de cuentas, así como elevar la calidad del debate sobre la política fiscal. Los veintidós principios para IFIs recomendados por la OCDE son agrupados en nueve categorías⁷.

Finalmente, de acuerdo a Coeuré (2016), la evidencia sugiere que si se cumplen ciertos principios de independencia, los Consejos Fiscales pueden mejorar la disciplina fiscal. Estos principios abarcan la independencia institucional, funcional, personal y financiera.

⁷ Estas incluyen la adaptación a las características de cada país; la independencia y desvinculación de la política; un mandato claro definido en la legislación; disponibilidad de recursos de acuerdo al mandato; participar en el debate presupuestario con el Congreso; tener completo acceso a la información; elaboración de análisis y reportes públicos; contar con mecanismos de comunicación efectivos y de control externo de sus funciones.

3. LA EXPERIENCIA CHILENA EN MATERIA DE CONSEJOS FISCALES

3.1 Las recomendaciones del Comité Corbo

El origen del Consejo fiscal actualmente existente en Chile puede encontrarse en una de las recomendaciones realizadas por el Comité Asesor convocado por el Ministerio de Hacienda en mayo de 2010 y que presidió el destacado economista Vittorio Corbo. El objetivo de este Comité fue desarrollar propuestas para perfeccionar la metodología del balance estructural y su arquitectura institucional⁸.

El Comité fue directo, explícito y claro en recomendar la adopción de un Consejo Fiscal autónomo, con un mandato y tareas específicas determinadas por una norma legal, aunque sin delegación de autoridad de política fiscal y sus parámetros y apoyado por consejos consultivos o asesores. La recomendación señalaba que el Consejo Fiscal debería funcionar como un organismo encargado de evaluar y asesorar sobre la regla fiscal y la solvencia del sector público (Dipres 2011).

Esta recomendación del Comité se basó en la constatación de las mejores prácticas internacionales que sugerían el fortalecimiento de la política fiscal y de las reglas fiscales con la creación de organismos encargados de auditar las proyecciones y el cumplimiento de los objetivos, así como de promover la transparencia.

El Comité se inclinó en sus recomendaciones por un Consejo Fiscal autónomo, sin poder sobre la política fiscal y teniendo como sus principales funciones asesorar al Ejecutivo y al Legislativo, y evaluar la formulación de la política fiscal y su implementación.

El Comité propuso que el Consejo Fiscal debía tener las siguientes características:

1. Ser un organismo autónomo del Ejecutivo y del Congreso.
2. Creado por ley especial que define entre otros aspectos su mandato, funciones, responsabilidades, atribuciones; financiamiento y remuneraciones; responsabilidades; el pleno e inmediato acceso a información y las obligaciones de confidencialidad.
3. Encabezado por un Consejo de tres miembros elegidos entre especialistas académicos y/o de alta experiencia en materias fiscales, propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, con períodos de permanencia traslapados e independientes del ciclo presidencial. Se sugirió también que el Presidente del Consejo fuese elegido entre los consejeros por el Presidente de la República y que desempeñara su cargo a tiempo completo.
4. Sin facultades de decisión o ejecución de política fiscal, con excepción de la provisión vinculante de información sobre supuestos y proyecciones.

Específicamente, el Informe Final del Comité plantea que las funciones del Consejo Fiscal debían ser las siguientes:

1. Evaluar la metodología de la regla fiscal. Esta función contemplaba que el Consejo Fiscal pudiese proponer modificaciones por iniciativa propia; hacerlas a petición del Ejecutivo o evaluar los cambios adoptados por éste a la regla fiscal o a su metodología. En cualquier caso, el Consejo debería realizar informes públicos con sus evaluaciones y recomendaciones.
2. Proveer con carácter vinculante los supuestos y las proyecciones para las variables de ajuste cíclico requeridas para la estimación del BCA. Esta función consideraba que los expertos de los comités

⁸ Dicho Comité contó con la participación de un selecto grupo de economistas: Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial.

consultivos del PIB tendencial y del precio del cobre deberían reportar sus estimaciones al Consejo Fiscal el que sería el encargado de citarlos y de aprobar los supuestos y proyecciones usadas por los expertos.

3. Evaluar la política fiscal, la aplicación de la regla fiscal y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la política fiscal.
4. Emitir un informe crítico sobre los eventuales cambios de principios y metodologías contables utilizados en la elaboración del presupuesto.
5. Evaluar la pertinencia de la invocación de cláusulas de escape y la estrategia de convergencia a la meta del BCA.
6. Emitir una opinión sobre el informe de pasivos contingentes y el impacto de dichas estimaciones sobre la meta de política.

En síntesis, el Comité Asesor consideró que la creación de un Consejo Fiscal autónomo era un paso esencial para continuar avanzando en la institucionalidad de la política fiscal en Chile. Constató que estas instituciones formaban parte de lo que se consideran las mejores prácticas en materia de política fiscal en el mundo y que, por lo tanto, era necesario avanzar en esa dirección en nuestro país.

El informe final que realizó el Comité Asesor fue enfático en señalar claramente las características y las funciones que debería tener el Consejo fiscal, destacando además de su autonomía, que en ningún caso se trataría de un ente en el que se delegaría la política fiscal.

Debería tratarse de un organismo independiente de la política, creado por ley y con presupuesto propio, estaría encargado de auditar las cifras fiscales, evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas, levantar alertas, hacer recomendaciones y emitir informes públicos con sus evaluaciones, convirtiéndose así en un actor relevante del debate público en materias fiscales, contribuyendo a la comunicación de la situación fiscal a la sociedad y a la mantención de una conducta fiscal responsable y sostenible.

3.2 Creación del Consejo Fiscal Asesor (CFA)

El 28 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial el Decreto N° 545 del Ministerio de Hacienda que con fecha 30 de abril de 2013 crea el Consejo fiscal Asesor. Este decreto señala que el Ejecutivo crea este consejo en su interés por fortalecer la institucionalidad fiscal en la que se inserta el cálculo del balance estructural y acogiendo una de las recomendaciones del Comité presidido por Vittorio Corbo.

Además, el decreto señala que se busca dotar de mayor transparencia al proceso que sigue a la determinación de la regla de balance estructural, estableciendo una instancia técnica que resguarde la independencia en la estimación de las variables estructurales. Se reconoce que la creación de organismos consultivos del Ministerio de Hacienda forma parte de las mejores prácticas internacionales y que la experiencia ha mostrado que es recomendable la existencia de instancias formales de encuentro entre el sector público y profesionales externos a la administración del Estado.

En su artículo primero, el decreto establece que el objeto del CFA será “colaborar en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance estructural”.

Por su parte, el artículo segundo establece que el CFA realizaría las siguientes funciones:

1. Participar como observadores en los Comités de PIB tendencial y de Precio de Referencia del Cobre que convoque el Ministerio de Hacienda.
2. Pronunciarse sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural realizado por la Dirección de Presupuestos.
3. Manifiestar su opinión y formular observaciones al Ministerio de Hacienda sobre los eventuales cambios metodológicos al cálculo del balance estructural que proponga la autoridad.
4. Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto.

Respecto de la formación del CFA, el decreto en su artículo tercero señala que estará formado por cinco miembros expertos en temas fiscales y presupuestarios designados por el Ministro de Hacienda, quien también designaría entre ellos al Presidente y al Vicepresidente.

En los siguientes artículos del decreto de creación se plantean una serie de aspectos administrativos, como la existencia de una Secretaría Técnica dirigida por el Director de Presupuestos. Plantea que el CFA operará al menos una vez al semestre y que para sesionar requiere de la presencia de, al menos, tres de sus cinco integrantes. Finalmente, se establece el uso confidencial de la información y se nombran a sus primeros integrantes.

El primer CFA estuvo presidido por el economista Klaus Schmidt-Hebbel nombrado por cuatro años. El Vicepresidente fue Manuel Agosin nombrado por tres años y se sumaron los Consejeros Felipe Morandé por tres años, y Bernardita Piedrabuena y Luis Felipe Lagos, ambos nombrados por dos años.

¿Cuáles son las mayores diferencias entre el CFA creado y las recomendaciones del Comité Corbo?

Es evidente que más allá del avance que pudo significar la creación de un CFA, principalmente en lo que se refiere a transparentar el cálculo del balance cíclicamente ajustado a especialistas externos al Ministerio de Hacienda, el diseño adoptado fue muy distinto a lo que propuso el Comité Corbo y a las mejores prácticas internacionales.

1. El CFA fue creado por decreto, un instrumento jurídicamente débil, en lugar de ser creado por una ley aprobada por el Congreso.
2. Los miembros del CFA fueron nombrados por el Ministerio de Hacienda, en lugar de ser propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Congreso. Con esto, la legitimidad política - no técnica - de las opiniones y recomendaciones del CFA corren el riesgo de ser cuestionadas.
3. El CFA no cuenta con Presupuesto propio, remuneraciones, ni dedicación exclusiva. No existe independencia operacional ni presupuestaria.
4. Las funciones del CFA están muy limitadas, lo que lo transforma en un ente meramente consultivo. El CFA no cuenta con los espacios necesarios ni con los recursos para hacer estudios que le permitan referirse de forma autónoma a temas como la sostenibilidad fiscal, la definición de la meta de balance estructural o la situación de los pasivos contingentes.
5. El CFA no tiene la facultad para proponer cambios metodológicos al cálculo del balance estructural, ni tiene las herramientas para garantizar la independencia en la estimación de las variables estructurales (precio de referencia del cobre y PIB tendencial), como plantea el propio decreto que lo crea.
6. No se establece la posibilidad de realizar informes públicos ni se define una vocería oficial independiente del Ministerio de Hacienda para informar de forma periódica a la comunidad interesada (Congreso, periodistas, académicos) la evaluación del CFA sobre la situación fiscal y participar activamente del debate público.

3.3 Hitos y Contribuciones del CFA a tres años de su creación

Desde su creación el año 2013 hasta la fecha de cierre de este documento, el CFA ha sostenido 27 reuniones (Gráfico 5). Algunas de ellas han correspondido a los hitos tradicionales del ciclo presupuestario y otras han sido de carácter extraordinario, para cumplir con el rol de asesorar al Ministro de Hacienda en las materias que él le ha encomendado.

Si bien el decreto de creación del CFA plantea que éste debe sesionar al menos una vez por semestre, la experiencia

ha dejado en evidencia que el CFA debe reunirse al menos cuatro veces en el año para revisar y dar su aprobación a las estimaciones del balance cíclicamente ajustado del cierre del año anterior, a la actualización de proyecciones para el año en curso, a las estimaciones de los expertos del cobre y del PIB tendencial y a las proyecciones para el presupuesto del año siguiente. Pero también ha quedado en evidencia que se requiere un mayor número de reuniones para que el CFA cumpla a cabalidad con su rol asesor.

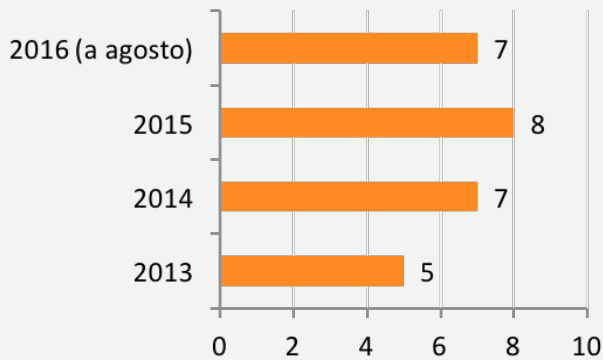


Gráfico 5
**NÚMERO DE REUNIONES
SOSTENIDAS POR EL CFA**

Fuente: FMI (2013).

Por otra parte, en promedio la asistencia a las reuniones ha sido cercana a cuatro Consejeros, por sobre el mínimo requerido para funcionar que es de tres de sus integrantes (Gráfico 6). Cabe mencionar que la asistencia a las reuniones se ha visto disminuida primero por la decisión de uno de los Consejeros de suspender su participación para dedicarse a sus funciones en una de las candidaturas para las elecciones presidenciales del año 2013, y luego, por el nombramiento simultáneo de un Consejero como presidente del directorio de una importante empresa estatal.

Un hito que dejó de manifiesto la fragilidad institucional del CFA ocurrió cuando al producirse el cambio de gobierno en marzo de 2014, el Ministro de Hacienda entrante modificó completamente la composición del Consejo nombrando como Presidente a Eduardo Engel. Esta vez, todos los Consejeros fueron nombrados por un período de cuatro años⁹. En 2016 el Presidente del CFA presentó su renuncia, siendo reemplazado en la presidencia desde mayo de ese año por Andrea Repetto¹⁰.

Las contribuciones del CFA a tres años de su creación

Además de revisar y validar los cálculos del balance estructural y los parámetros de referencia del presupuesto, precio del cobre y PIB tendencial, el CFA ha hecho otras contribuciones y aportes a la discusión pública en su rol de asesor del Ministro de Hacienda.

⁹ Decreto N° 597 del Ministerio de Hacienda del 15 de abril de 2014. En la Vicepresidencia se nombró a Andrea Repetto y como Consejeros a Gonzalo Sanhueza, Oscar Landerretche y Hermann González. En 2015 el Consejero Landerretche fue reemplazado por el economista Juan Pablo Medina (Decreto N° 525 del Ministerio de Hacienda del 24 de abril de 2015)

¹⁰ Hermann González asumió desde entonces la Vicepresidencia, al tiempo que fue nombrado José Yáñez como Consejero.

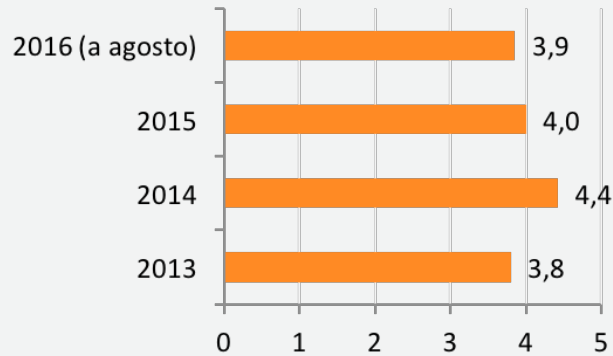


Gráfico 6
**NÚMERO DE ASISTENTES PROMEDIO
A LAS REUNIONES DEL CFA**

Fuente: FMI (2013).

- Desde la elaboración de la primera versión del informe "Indicador de Balance Cíclicamente Ajustado. Metodología y Resultados" el año 2013, el Consejo ha revisado y hecho comentarios a los borradores del documento, haciendo consultas y propuestas que han ayudado a aclarar algunos cálculos e ideas. Este proceso de revisión ha permitido que el documento publicado sea de más fácil lectura y contenga todos los elementos necesarios para que los lectores externos puedan replicar el cálculo del balance cíclicamente ajustado del año anterior, contribuyendo, de esta forma, a la transparencia de la regla fiscal.
- Desde el año 2013, el CFA ha podido revisar las planillas que se usan para el cálculo del balance cíclicamente ajustado, verificando el correcto cumplimiento de la metodología de ajuste cíclico de los ingresos. A su vez, ha tenido acceso a las planillas de cálculo de los parámetros de referencia del presupuesto, precio de referencia del cobre y PIB tendencial, sin conocer a los autores de las proyecciones.
- El CFA propuso el año 2013 dos modificaciones a la forma en que se publica la información relativa a las proyecciones de los expertos del precio de referencia del cobre y el PIB tendencial. Para el caso del cobre, un Consejero propuso que se entregara la proyección para cada uno de los diez años del precio del cobre de cada miembro del Comité, y no sólo el promedio del período que se informaba en las actas de años anteriores.

En el caso del PIB tendencial, un Consejero propuso que se entregara la tasa de crecimiento del PIB de tendencia resultante de aplicar en cada caso los supuestos entregados por cada miembro del Comité, y no sólo el resultado final, que es la media recortada de todas las proyecciones, publicada en las actas de años anteriores. Así, se transparentaría el rango en el que fluctúan las estimaciones de PIB tendencial. El Consejo estuvo de acuerdo con ambas propuestas, las aprobó unánimemente y el Ministerio de Hacienda aceptó e implementó la recomendación.

En esta misma reunión, el CFA propuso la incorporación en las actas de una columna que reporta el nivel del PIB tendencial y un párrafo que explicita que es el nivel de PIB tendencial el que se utiliza para el cálculo del balance cíclicamente ajustado, y que éste no se modifica en ningún momento del año.

4. Desde el inicio del funcionamiento del CFA en diversas reuniones se ha debatido sobre la necesidad tanto de realizar una revisión de la metodología de cálculo del balance cíclicamente ajustado, como de avanzar en la institucionalidad que rige el funcionamiento del CFA. Estos temas han sido promovidos tanto por los miembros del CFA, como por el propio gobierno¹¹. De hecho, las actas de las reuniones de enero de 2015 señalan que se habría dado inicio a un período de trabajo especial del Consejo, centrado en analizar la institucionalidad vigente de la regla fiscal de Balance Estructural y que se elaboraría un proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal, que sería enviado al Congreso en el segundo semestre de ese año.

En la misma línea, el acta de la reunión de enero de 2016 plantea que se habría dado inicio a un proceso de trabajo con el Consejo para abordar algunos desafíos en materia de institucionalidad de la política fiscal. Además, se anunció un calendario de trabajo para el primer semestre, período en el que se estudiarían alternativas para la institucionalidad con rango legal del CFA. Pese a la buena disposición demostrada por las autoridades en cada momento que se han planteado estos temas, a la fecha no se ha avanzado en ninguna de estas dimensiones¹².

5. El año 2015, al producirse el cambio del Ministro de Hacienda, se modificó el objetivo de convergencia del balance estructural, decisión que no se consultó, sino sólo se le informó al CFA. En efecto, se modificó el compromiso de cerrar el déficit el año 2018 usando los recursos de la reforma tributaria ya aprobada a esa fecha, por un objetivo de gradual convergencia a ritmo

de 0,25% del PIB por año, que no permitiría cerrar el déficit en el plazo originalmente comprometido.

6. A solicitud del Ministro de Hacienda, el año 2015 el CFA aprobó dos cambios metodológicos al cálculo del BCA. En primer lugar, se propuso la actualización de los parámetros estructurales del año en curso para el cálculo del BCA. Hasta entonces, los parámetros definidos por los expertos el año anterior se mantenían fijos y no eran actualizados una vez que se tenían nuevos parámetros. En segundo lugar, se propuso la eliminación del ajuste cíclico por precio del molibdeno.
7. Durante 2016, el CFA ha respaldado decisiones del Ministro de Hacienda y ha emitido pronunciamientos técnicos sobre diversas materias consultadas:
 - A inicios de año, el Ministro de Hacienda planteó la conveniencia de reconocer que la caída del precio del cobre parecía estar teniendo un componente estructural y para ello, propuso hacer una consulta extraordinaria al Comité de Expertos del Cobre. El CFA apoyó la medida, recomendó hacer una consulta formal y considerar a los mismos expertos consultados en julio del año anterior.
 - En la misma reunión el CFA, previa consulta del Ministro de Hacienda, recomendó que se reporten los resultados del balance estructural con y sin la recaudación excepcional por concepto de repatriación de capitales obtenida en los años 2015 y 2016. Sin perjuicio de lo anterior, sugirió que estos ingresos fueran excluidos del cálculo para efectos del compromiso de convergencia del BCA a razón de 0,25% del PIB por año.
 - En abril se analizó a petición del CFA la proyección de los Ingresos de Operación y en los Otros Ingresos del Gobierno Central, reconociéndose un subestimación sistemática y anunciándose medidas de perfeccionamiento por parte del Gobierno.
 - En julio el CFA expuso el informe que redactó a solicitud de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, pronunciándose sobre la creación del Fondo de Infraestructura. En la misma reunión, el Ministro de Hacienda solicitó al CFA realizar una propuesta sobre los criterios que se debiesen tener en cuenta para estudiar la posibilidad de usar el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y solicitó que a futuro, el CFA se pronuncie sobre la racionalidad de las actuales reglas de uso del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)¹³.

¹¹ En Dipres (2013) se proponen seis recomendaciones para mejorar la metodología de cálculo del BCA que fueron discutidas con el CFA. Una de ellas, la eliminación del ajuste cíclico por molibdeno fue implementada el año 2015.

¹² En la reunión de abril de 2016 el Ministro de Hacienda comunicó al CFA que no estimaba posible el envío de un proyecto de ley para institucionalizar el CFA en el corto plazo.

¹³ Al cierre de este documento el CFA se había pronunciado sobre la primera consulta, es decir, sobre los criterios que debiesen tenerse en cuenta en caso de querer ocupar los recursos del FEES, pero no se había pronunciado sobre la racionalidad de las actuales reglas de uso del FRP.

4. EL DESAFÍO DE FORTALECER EL CONSEJO FISCAL EN CHILE

La creación de un Consejo Fiscal Asesor (CFA) el año 2013 constituyó un nuevo avance en el desarrollo de la institucionalidad fiscal, que desde el año 2001 gira en torno al concepto de balance estructural del Gobierno Central. Esta es una institución anexa, creada por decreto y, como se señaló, con funciones y responsabilidades limitadas.

Siguiendo sólo en algunas dimensiones las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones del Comité Corbo, el Ministerio de Hacienda convocó a un grupo de respetados economistas para cumplir un rol asesor en materias presupuestarias, tarea que estos expertos han desempeñado de acuerdo a lo establecido en el decreto de creación del CFA durante tres años. Después de este período de funcionamiento que podría considerarse como de marcha blanca, parece oportuno revisar el rol que ha desempeñado este Consejo y evaluar la posibilidad de dar un paso más en su institucionalidad para alinearlo con las recomendaciones de expertos, de organismos internacionales y con las mejores prácticas en esta materia.

Es claro que el CFA ha hecho contribuciones a la transparencia del cálculo del balance estructural. Por primera vez desde su creación, este cálculo comenzó a ser compartido con expertos independientes, externos al Ministerio de Hacienda, que han podido interactuar con la autoridad, hacer preguntas y comentarios, antes que las cifras sean puestas a disposición del público.

El CFA ha permitido también respaldar técnicamente decisiones del Ejecutivo respecto de cambios metodológicos al cálculo del balance estructural y otras determinaciones con implicancias presupuestarias que en otras circunstancias corrían el riesgo de ser calificadas como puramente políticas.

Estos avances han sido posibles gracias a la buena disposición de ambas partes. Por el lado del gobierno ha estado la disposición a proveer toda la información que el CFA le ha solicitado, así como también a aceptar algunas propuestas del Consejo, especialmente referidas

a la transparencia en la estimación de los parámetros estructurales y del propio balance. Por parte del Consejo, la buena disposición se ha manifestado en un compromiso continuo con seguir apoyando al Ejecutivo, pese a las permanentes postergaciones que ha tenido la idea de avanzar en mejorar la institucionalidad del CFA.

Eso es todo cuanto se puede decir respecto de los aportes que ha hecho el CFA hasta ahora, ya que como se ha mencionado, éste fue creado con atribuciones y responsabilidades limitadas.

Por otra parte, vale la pena mencionar que la evidencia disponible respecto del rol, influencia e impacto de los Consejos Fiscales en el mundo es escasa, dado que se trata, en general, de instituciones relativamente nuevas. Con esa advertencia, cuando se compara el CFA de Chile en términos de funciones y responsabilidades con las recomendaciones de expertos y de organismos internacionales, para este tipo de instituciones, el resultado no es alentador. Por ejemplo, aparece como el de menor capacidad para mitigar la asimetría de información entre el Gobierno (la política fiscal) y el público, al tiempo que ha sido calificado como un simple ente consultivo por parte del FMI (al mismo nivel de los comités de expertos del cobre y del PIB).

En consecuencia, parece fundamental avanzar en el mejoramiento del diseño institucional del CFA, factor que es clave para que éste pueda contribuir a los objetivos que se persiguen con la creación de organismos asesores del gobierno en materias fiscales y presupuestarias. Estos objetivos abarcan materias tales como contribuir a reducir los déficit fiscales; elevar los costos reputacionales de incumplir los compromisos (como la meta de balance estructural); generar mayor conciencia y debate sobre la situación de las finanzas públicas y, a última línea, contribuir a mantener una conducta fiscal responsable y una senda de gasto sostenible en el mediano y largo plazo.

La independencia del ciclo político aparece como uno de los factores claves de las recomendaciones para la constitución de Consejos Fiscales. Como se mencionó previamente, el CFA

que funciona hoy en Chile no tiene autonomía operacional ni financiera y tanto el nombramiento de sus miembros como su continuidad depende del gobierno de turno, lo que contraviene definitivamente las recomendaciones internacionales.

Además, el CFA no cumple con las funciones comunes de este tipo de instituciones que recomiendan expertos e instituciones multilaterales como el FMI y la OCDE. Por ejemplo, tiene una escasa o prácticamente nula participación en el debate público; no evalúa el costo de las iniciativas que involucran gasto público; no analiza ni se pronuncia sobre la solvencia del gobierno ni sobre la sostenibilidad de la situación fiscal; no le corresponde manifestarse sobre las proyecciones macroeconómicas que se incluyen en el Presupuesto, así como tampoco tiene mayor injerencia en los procesos que dan como resultado los parámetros de referencia del Presupuesto, el precio de referencia del cobre y el PIB tendencial.

Un diseño adecuado de un Consejo Fiscal debiese considerar no sólo mayores atribuciones, sino también responsabilidades, tales como la generación de informes, la participación activa en el debate público y el sometimiento a evaluaciones internacionales de su desempeño. En ningún caso se recomienda delegar la política fiscal en este Organismo, sino que éste siempre debe desempeñar un rol asesor del gobierno, aunque con la adecuada independencia operacional y la necesaria autonomía financiera para cumplir con sus funciones.

En definitiva, las recomendaciones internacionales son claras y más allá de la adaptación de éstas a la realidad de cada país, es claro que Chile tiene una brecha significativa que cerrar en esta materia. Pese a algunos tímidos intentos por mejorar la institucionalidad del CFA y el llamado de expertos nacionales e internacionales por hacerlo, el tema hasta ahora no ha sido prioritario para el Gobierno.

Si bien este es un tema que trasciende a la coyuntura -caracterizada por el debilitamiento de los ingresos fiscales, crecientes presiones por mayor gasto público y

preocupaciones por la dinámica de la deuda del gobierno- ésta genera las condiciones propicias para lograr un consenso técnico y político para legislar en torno a esta materia y permitir que Chile recupere un lugar de vanguardia en términos de institucionalidad fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dipres (2011). *Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal. Informe Final.* Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile.

Dipres (2013-2016). *Actas de las reuniones del Consejo Fiscal Asesor.*

Dipres (2013). *Indicador de Balance Cíclicamente Ajustado.* Metodología y Resultados.

Calmfors, L. y Wren-Lewis, S. (2011) *What are fiscal councils, and what do they do?* VOX CEPR's Policy Portal.

Beetsma, R. y Debrun, X. (2016a). *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness.* IMF Working Paper 16/86. April.

Beetsma, R. y Debrun, X. (2016b). *Debunking "fiscal alchemy": The role of fiscal councils.* VOX CEPR's Policy Portal.

FMI (2013). *The Functions and Impact of Fiscal Councils.*

FMI (2016). *Fiscal Councils Dataset.*

Coletta, G. Graziano, C. and Infantino, G. (2015). *Do fiscal councils impact fiscal performance? Ministry of Economy and Finance of Italy.* Department of the Treasury. Working Papers N°1, March.

Coeuré, B. (2016). *The Importance of Independent Fiscal Councils.* Opening remarks at the workshop on "Fiscal councils, central banks and sound public finances". January.

Hagemann, R. (2011). *"How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?"* OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1.

OECD (2014). *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions.* February.

Ter-Minassian, T. (2010). *Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper.* Inter-American Development Bank. Institutional Capacity and Finance Sector. Discussion Paper No. IDB-DP-157.

