

Asesoría Externa

**Asesoría Comité Evópoli
Informante:
Irmelys Briceño Abreu**

JUNIO 2024

Observaciones sobre el proyecto de ley de responsabilidad fiscal

1. Antecedentes Generales

Este proyecto de ley que modifica la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal fue ingresado el 28 de septiembre del 2021 por la administración del Presidente Sebastián Piñera II. Actualmente, se encuentra en su segundo trámite constitucional en la Comisión de Hacienda del Senado, con urgencia simple, en su discusión en general y particular a la vez.

Esta iniciativa de ley fue votada el 07 de diciembre del 2021 en la Cámara de Diputados, obteniendo 104 a favor, 4 en contra y 0 abstenciones.

Por otra parte, en su trámite legislativo en el Senado, la administración actual ingresó varias indicaciones sustitutivas, dentro de las que destaca la creación de un nuevo fondo denominado Fondo de Desastres Naturales, un Ingreso Familiar de Emergencia Automático en caso de confinamiento y modificaciones a las funciones del Consejo Fiscal Autónomo (CFA). Sin embargo, las dos primeras iniciativas fueron desechadas en una nueva —y última— indicación sustitutiva ingresada el 18 de abril del presente año.

2. Propuesta de ley

Básicamente, la propuesta procura mejorar la institucionalidad fiscal por medio de las siguientes modificaciones:

- a. **Decreto de Política Fiscal y Regla dual:** El Decreto de Política Fiscal (el cual se publica dentro de los 90 días siguientes de asumir el nuevo Presidente de la República) **deberá contener las implicancias que la política fiscal tendrá sobre el Balance Estructural¹ y un ancla de Deuda de Mediano Plazo**, medido a través de la Deuda Bruta del Gobierno Central Total como porcentaje del PIB, para, al menos, el período de su administración de gobierno.

La médula de la propuesta es complementar la actual regla fiscal de Balance Estructural con otro anclaje, el cual sería la mencionada Deuda Bruta del Gobierno Central Total como porcentaje del PIB. Es decir, tendríamos una regla dual.

¹ De acuerdo con la Dirección de Presupuestos: «La política de Balance Estructural consiste, en términos simples, en estimar los ingresos del Gobierno Central ajustándolos por el ciclo económico y, consecuentemente, autorizar un gasto público consistente con dichos ingresos».

- b. Cláusulas de Escape: Por otra parte, se legisla la posibilidad de que los gobiernos puedan desviarse de sus metas fiscales solamente activando una Cláusula de Escape o causales extraordinarias debidamente justificadas.**

Es relevante señalar que los desvíos de las metas fiscales establecidas en el Decreto de Política Fiscal solamente podrán ser, como máximo, por 2 años, y deben publicarse las acciones correctivas para regresar a una situación fiscal sostenible.

Dentro de las Cláusulas de Escape se contemplan los desastres naturales y/o eventos nacionales o internacionales que afecten significativamente las condiciones macroeconómicas.

Tanto el Decreto de Política Fiscal como los eventuales desvíos de las metas fiscales, serán informados al CFA y al Congreso Nacional.

- c. Un nuevo rol del CFA: Se amplían las funciones de evaluación y monitoreo del CFA respecto del cálculo del ajuste cíclico, las proyecciones de los indicadores que orientan las reglas fiscales vigentes, y de los Activos Financieros del Tesoro Público, tanto para el año en ejecución, el presupuestado y aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo.** Además, deberán expresar su opinión ante eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas establecidas y proponer medidas de mitigación.

Por otra parte, se aumenta a 10 la cantidad de reuniones mensuales máximas consideradas en su dieta, y se establece un aumento de dieta al Presidente de la CFA de 50 UF (además del aumento del 50% de su dieta que goza actualmente) por las nuevas funciones de gestión y administración que agrega el proyecto de ley. Y, finalmente, **el Consejo expondrá ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos su informe regular en mayo y octubre, y no en abril y septiembre, como lo había hecho en los últimos años** (petición especial del CFA para tener mejores datos, dado que para esas fechas tienen holgura para revisar los respectivos Informes de Política Monetaria del Banco Central y el de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda).

- d. Sobre el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES):** Se precisa el objeto del Fondo para que sea utilizado principalmente cuando hay cambios abruptos en el ciclo económico y eventos extraordinarios y, además, **se establece el carácter facultativo de los aportes al Fondo en caso de que el superávit efectivo sea menor al Balance Estructural.**

- e. **Sobre el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP):** se establece que se extinguirá si el valor total de los activos del Fondo valorizados a julio del año respectivo no supera el 0,5% del PIB anterior, habiendo transcurrido 15 años a contar del año de vigencia de esta ley.

Por lo tanto, se cambia su regla de extinción actual (extinción si los giros a efectuarse en un año calendario no superan el 5% de la suma del gasto en Pensión Garantizada Universal, pensión básica solidaria de invalidez y aporte previsional solidario de invalidez consultado en la Ley de Presupuestos de dicho año) **a uno que estaría asociado al valor de sus activos.**

Además, se elimina la obligación de enterar un aporte anual que permita alcanzar un aporte anual del 0,2% del PIB del año anterior, y queda solamente aporte cuando hay superávit efectivo con tope del 0,5% PIB.

- f. **En cuanto a los Informes Financieros que elabora la Dirección de Presupuestos:** Eleva a rango legal y se explicita la oportunidad de su presentación (antes de la cuenta del proyecto de ley) y la obligación de publicación de informes consolidados (30 días siguientes a la publicación de la ley). Además, se deberán realizar análisis de largo plazo y seguimiento para los proyectos de impacto significativo.
- g. **Formadores de mercado:** Con el fin de buscar mejorar la liquidez y profundidad del mercado local de renta fija, se habilita al Presidente o la Presidenta de la República para contraer obligaciones, emitir y colocar bonos u otros valores representativos de Deuda Pública, en moneda nacional o extranjera, con el objeto que sean parte de intercambios temporales de valores, en el contexto de un programa de formadores de mercado que disponga e implemente el Ministerio de Hacienda.
- h. **Efecto fiscal del proyecto de ley:** Para estimar el efecto fiscal de aumentar el máximo total de Unidades de Fomento (UF) percibidas por mes calendario de los Consejeros del CFA de 72 UF a 120 UF, se asume, en un criterio conservador, que siempre se alcanzará el máximo de sesiones (equivalente al pago de 10 sesiones, en vez de las 6 sesiones establecidas previamente), por lo que cada Consejero recibiría hasta 48 UF adicionales por mes, mientras que el Presidente recibiría hasta 122 UF más por mes (por su dieta fija de 50 UF y dieta por sesión 50% mayor).

Por lo tanto, el mayor gasto fiscal por año estimado alcanza las 4.200 UF en régimen, equivalentes a 156,1 millones, aproximadamente.

Respecto del programa de formadores de mercado, esto no irrogará gasto fiscal.

3. Observaciones del proyecto de ley

- a. Para invocar una Cláusula de Escape se necesita que el país experimente eventos extraordinarios y transitorios, ajenos al accionar propio de la administración de gobierno y que ocasionen un deterioro significativo en la actividad económica, uno o varios desastres naturales, o eventos nacionales o internacionales que ocasionen un deterioro significativo de las condiciones macroeconómicas (Artículo 1° ter, inciso primero, página 8 del comparado).

En razón de lo anterior, estimamos que sería conveniente hacer más objetivo/estricto la Cláusula de Escape poniéndole un criterio cuantitativo, por ejemplo, un desastre natural que ocasione pérdidas económicas superiores a determinada cantidad de millones de dólares, o que la reconstrucción, reparación o rehabilitación de la zona siniestradas impliquen gastos de determinada cantidad de millones de dólares, o si se incrementa la tasa de desempleo en un específico porcentaje o en un plazo definido, o que el país sufra una reducción de su PIB anual en un porcentaje establecido?

- b. La sustitución del Decreto de Política Fiscal será excepcional y procederá exclusivamente cuando la administración active una Cláusula de Escape (definidas en el artículo 1° ter, página 8 del comparado) pero seguidamente menciona que también puede ser por “otras causales extraordinarias”, las cuales no están definidas (Artículo 1°, inciso cuarto, página 3).

En consecuencia, podemos considerar que pueda existir un riesgo de mal uso o discrecionalidad en la expresión “otras causales extraordinarias” que vale la pena eliminar. Pues, puede significar un relajo de la excepcionalidad que pretende la activación de la Cláusula de Escape y debería removerse.

- c. En el proyecto original, el Decreto de Política Fiscal debía contener un pronunciamiento sobre la política de activos, pero se eliminó en la última indicación sustitutiva. (Artículo 1, página 1)

Por lo tanto, estimamos que hace falta incorporar la mención a la política de activos, específicamente a los “Activos Consolidados del Tesoro Público”², dado que la nueva regla va en la dirección correcta, pero un pronunciamiento en la política de activo robustece la responsabilidad fiscal.

² Fondo de Reserva de Pensiones, Fondo de Estabilización Económica y Social, Fondo de Apoyo Regional, Fondo para Diagnósticos y Tratamientos de Alto Costo, Fondos para la Educación, Otros Activos del Tesoro Público (OATP), entre otros.

- d. Considerando que el nuevo mecanismo propuesto de Cláusula de Escape será algo excepcionalísimo, consideramos que se debe promover que exista una validación técnica con el CFA antes de que se publique el Decreto de Política Fiscal sustitutivo y que, además, luego sea ratificado por el Congreso.
- e. La normativa de las Cláusulas de Escape entrará en vigencia el 31 de marzo de 2026. (Artículo primero transitorio, página 34).

Sin embargo, estimamos que es conveniente que esta normativa inicie el primer día del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial (como lo hace la mayoría de las nuevas normas), con el objetivo de que tengamos inmediatamente un mecanismo explícito, y así fortalecer el Decreto de Política Fiscal en caso de una eventual sustitución antes del 2026.

- f. Se le entrega nuevas funciones y recursos al CFA, y a su Presidente. (Artículo 2, páginas 21 – 32). Tomando en cuenta las nuevas atribuciones, podría ser conveniente promover que, al menos el Presidente del CFA, cumpla sus funciones a tiempo completo/dedicación exclusiva.
- g. Se modifica la regla de acumulación de recursos del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), dejándose como voluntario el aporte cuando el superávit efectivo sea menor al Balance Estructural (también reconociendo que esta situación es inusual). (Artículo 1°, numeral 7, página 16)

En este punto es necesario que se aclare el cambio normativo que procura dejar como meramente facultativo los aportes al FEES. Estimamos que se debe aprovechar cualquier posibilidad de acumular todos los activos que se pueda cuando haya superávit.

- h. Se cambia la regla para aportes al Fondo de Reserva de Pensiones. Se elimina la obligación de ingresar a este Fondo al menos el 0,2% del PIB, y solamente se mantendría un aporte cuando hay superávit efectivo y con un aporte máximo del 0,5% PIB del año anterior (Artículo 1, numeral 4, página 12).

Dicho lo anterior, es necesario que se solicite un análisis de sostenibilidad del respectivo Fondo, porque modifica la regla de acumulación.

Con todo, aparentemente la modificación es para que los aportes solamente sean ante eventos de superávits fiscales y, de este modo, se evita incurrir en deuda para financiar un fondo soberano (dado que la regla del 0,2% no está sujeta al superávit sino que al PIB, y un año en particular pudiera darse el caso que se deba aportar sin superávit).