

Informe Financiero

Proyecto de Ley que modifica la ley 20.128, sobre responsabilidad fiscal

Mensaje N° 188-369

I. Antecedentes

En las últimas décadas nuestro país se ha caracterizado por una gestión financiera del Estado responsable y ordenada. Estas condiciones han permitido, entre otros factores, un desarrollo económico y social sostenido por más de veinte años. Dicho camino permitió reducir la pobreza en forma importante, mejorar las condiciones de vida de nuestros compatriotas y mantener ahorros para enfrentar crisis de distinta índole.

Continuando con esta tradición de manejo fiscal responsable y del proceso de renovación del marco institucional que lo hace posible, consideramos relevante y urgente generar nuevas herramientas en la materia. Esto se hace particularmente relevante al enfrentar las nuevas exigencias impuestas por la crisis económica, social y sanitaria producto del Covid-19 y la necesidad de recuperar la estabilidad y capacidad de ahorro del país que permitan hacer frente a un futuro incierto.

Estas propuestas se sustentan en el importante rol que juega el cuidado de las cuentas fiscales en el desarrollo de nuestro país y sus habitantes. Así, esta propuesta se enmarca en la continua renovación de nuestra institucionalidad fiscal, con la finalidad de complementar y modernizar los instrumentos disponibles para cuidar las finanzas públicas en nuestro país.

Iniciativas de responsabilidad y sostenibilidad fiscal

El año 2000 se implementaron diversas innovaciones en el proceso de formulación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto público, con la finalidad de hacerlo más responsable y eficiente. En esta línea, una de las primeras medidas adoptadas fue la Regla Fiscal de Balance Estructural de un 1% del PIB en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2001, y que se mantuvo por varios años. Esto generó credibilidad y sostenibilidad de los recursos.

Al mismo tiempo, la definición de parámetros desde comisiones de expertos independientes, a través de mecanismos públicamente conocidos, daba mayor transparencia y credibilidad a la misma. De esta forma, una regla fiscal de estas características constituyó una innovación de punta a nivel global en el momento de su discusión y aplicación.



Lo anterior fue complementado con diversos instrumentos de gestión de recursos públicos, los que permitieron asignaciones y ejecuciones más eficientes. Entre ellas se encuentran las indicaciones de desempeño, las evaluaciones de programas, los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), entre otras.

A su vez, también destacan los avances en información fiscal. Se amplió la frecuencia y los tipos de publicaciones a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), además de mejorar su calidad. De esta forma, hoy se cuenta con un sistema de información fiscal robusto, con un cronograma claro de publicación, que da cuenta de la ejecución presupuestaria del Gobierno, la gestión financiera de las empresas públicas, la gestión financiera municipal, y de los activos y pasivos del sector público, entre otros. Adicionalmente, resaltan los Informes de Finanzas Públicas y las Estadísticas del Sector Público.

Además, cabe señalar que la periodicidad de estas publicaciones se ha incrementado en el tiempo. Por ejemplo, la información sobre la ejecución presupuestaria y el nivel de deuda del gobierno central hoy se publica de forma mensual. En tanto, el Informe de Finanzas Públicas actualmente se publica trimestralmente, mientras que hace unos años atrás se presentaba una vez año, junto con el ingreso del proyecto de ley de presupuestos del sector público respectivo al Congreso Nacional.

A lo anterior, se suma la publicación de los Balances de Gestión Integral de las instituciones públicas, la publicación de la ley N°21.211, sobre información y rendición de gastos reservados, la creación del portal Chile Compras, mejoras a los procesos de licitación pública, entre otras medidas. Todo lo anterior, sin perjuicio de los diversos deberes de información para con el Congreso Nacional, establecidas en las leyes de presupuesto de cada año, y de otras normas legales.

De esta manera, nuestro país cuenta hoy con un sistema de información fiscal robusto, con un cronograma claro de publicación. Estas mejoras al sistema de información fiscal se complementan con la adopción de los estándares del Manual de Estadísticas Fiscales del FMI de 2001, que fueron adoptadas desde el 2003, lo que permitió que nuestro país fuera de los pocos que contaba con información fiscal a los más altos estándares.

Complementariamente, la gestión de activos y pasivos del sector público ha tenido mejoras relevantes, destacando la creación de una unidad profesional abocada a esta tarea en la Dirección de Presupuestos, que ha generado una reducción de costos y de riesgo en la administración de los fondos, a la vez de rentabilizar los activos soberanos. Dicha unidad, adicionalmente, se ha preocupado de actualizar los estándares de gestión de los recursos públicos a las nuevas normativas vigentes en nuestro país.



Ley N°20.128, de Responsabilidad Fiscal

Desde el punto de vista jurídico-institucional, uno de los hitos más importantes fue la publicación, en 2006, de la Ley N°20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, que contempló una serie de reformas relevantes al sistema de gestión de recursos públicos de nuestro país. Esta Ley estableció la obligación legal de fijar las bases política fiscal que guiara a cada nueva administración al comienzo de su mandato y de incorporar estimaciones anuales del balance estructural del país en el programa financiero, la creación del Fondo de Reserva de Pensiones y refundición de dos fondos de activos nacionales (los recursos adicionales de estabilización de los ingresos fiscales a que se refiere el decreto ley N°3.653, de 1981, y los del Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre) en el Fondo de Estabilidad Económica y Social (FEES), modernización del sistema de evaluación de proyectos públicos, entre otros.

Principios resultados y situación actual

Como se mencionó previamente, el desempeño fiscal de Chile durante las últimas décadas ha sido de gran éxito, fruto del acuerdo político y social que generó una robusta institucionalidad en esta materia.

En efecto, el buen rendimiento de la economía chilena frente a *shocks* económicos adversos (como lo fue en los períodos 2001-2003, 2008-2009 y la crisis actual producto de la pandemia del COVID-19) es resultado de una política fiscal contra cíclica, fundamentada en la gestión responsable de los recursos y la confianza de los agentes externos respecto de ella. Como resultado de ello, en 2008 el país alcanzó un nivel de activos netos de deuda de 19% del PIB, situación que en 1990 correspondía a una deuda neta de activos del orden de 29% del PIB.

Adicionalmente, se observó una mejora importante en indicadores de eficiencia en el manejo de recursos estatales medido por organismos internacionales, junto con resultados positivos en las evaluaciones aplicadas por el FMI, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), y el International Budget Project. En dichos informes, se destacó la rapidez de la mejora en materia fiscal, las medidas adoptadas y su aplicación efectiva.

Finalmente, los logros del país en esta materia tuvieron, y tienen hasta el día de hoy, un impacto directo en las familias, permitiendo un mayor crecimiento económico, recursos adicionales para hacer frente de mejor manera a los años de crisis, y un mayor acceso a mecanismos de financiamiento. Ciertamente, una institucionalidad fiscal robusta ha sido un elemento clave para el



aseguramiento permanente y responsable de una amplia gama de programas y prestaciones sociales implementadas durante las últimas décadas.

Durante los últimos años la situación fiscal ha cambiado de tendencia. Llevamos 8 años seguidos de déficits fiscales y estamos enfrentando la mayor crisis económica desde 1982, lo que ha implicado incrementar el gasto fiscal a niveles históricos para poder ir en ayuda de las familias y emprendimientos del país.

Dado lo anterior, la situación fiscal a esta fecha corresponde a un déficit durante 2020 de 7,3% del PIB, y una deuda bruta de 32% del PIB, y se proyecta para 2021 un déficit fiscal similar. En este contexto, el presente proyecto de ley propone retomar el robustecimiento de la institucionalidad fiscal, con el fin de apuntalar una senda de recuperación fiscal sostenible, que nos permita volver a ahorrar para futuras crisis, entregar bonanzas y estabilidad económica para las familias, y asegurar el financiamiento para las urgentes transformaciones sociales que nuestro país necesita.

II. Descripción de la iniciativa

Objetivos del Proyecto de Ley

Los principales objetivos del proyecto de ley que se propone son:

1. Dotar a la regla fiscal de un ancla en la posición financiera neta del Gobierno Central.

Desde su incorporación y hasta la fecha, la regla fiscal ha descansado sobre una meta de saldo estructural. Esto ha buscado que las cuentas fiscales de corto plazo se guíen por un criterio de largo plazo, y que la meta de balance estructural se determine en base a criterios de sostenibilidad de la deuda.

A inicios de la regla, cuando la meta era 1% del PIB de superávit estructural -posteriormente corregido a 0,5% del PIB- se consideraban criterios como pasivos previsionales y deuda subordinada al Banco Central, entre otros, para definir una meta superavitaria en lugar de un balance.

Sin embargo, desde el déficit estructural incurrido en 2009, producto de la política fiscal aplicada por la crisis, el resultado estructural ha sido deficitario, con una búsqueda constante hacia un balance que a la fecha aún no se logra alcanzar.

Adicionalmente, se han generado obligaciones financieras “bajo la línea”, es decir, que no están rescatadas en la cobertura sobre la que opera la regla, que no impactan el balance

estructural de un año en particular, pero sí tienen efecto en la posición financiera neta del año o en su senda posterior.

Por último, la evaluación crediticia de la deuda soberana por parte de agencias clasificadoras ha mostrado que, junto con una expectativa de estabilización de la deuda pública, es igualmente importante el nivel que ésta alcance en el largo plazo. Por esto, este proyecto de ley propone obligar a determinar una meta explícita de posición financiera neta y la gestión esperada en política de activos, lo que a su vez conlleva revelar una meta implícita para la deuda bruta y la acumulación de activos, utilizando como herramienta instrumental para alcanzar dicha meta los resultados de balance estructural esperados para los años de gestión del gobierno.

2. Permitir una mayor flexibilidad a la institucionalidad fiscal durante etapas de estrés.

Cuando en el año 2009 la economía se enfrentó a una crisis mundial, el marco fiscal vigente no regulaba la posibilidad de incumplir la meta de balance estructural bajo un pretexto justificado de crisis económica. Esto llevó a que se realizaran ajustes en los parámetros de cálculo de los ingresos estructurales.

Posteriormente, producto del terremoto del 27 de febrero de 2010, volvió a producirse un evento que obligó a alejarse de las metas con las que se elaboró la Ley de Presupuestos de dicho año.

Dado los ajustes realizados durante el año 2009, y pronto a cumplirse 10 años de la regla fiscal, el Ministerio de Hacienda convocó a siete economistas expertos en temas fiscales, para crear un Comité, encabezado por Don Vittorio Corbo, que revisara, evaluara y propusiera mejoras a la regla fiscal.

Una de las propuestas del Comité fue generar una mayor institucionalidad alrededor de la regla, con la creación de un Consejo Fiscal que tuviera un rol evaluador técnico de la política fiscal y se encarga del monitoreo de su implementación y la posibilidad de establecer cláusulas de escape, es decir, que frente a la existencia de circunstancias extremas o excepcionales en las cuales puede ser conveniente cambiar transitoriamente la meta, el Ejecutivo pueda desviarse justificadamente. Frente a la invocación de cláusulas de escape, el Comité recomendó que el Consejo Fiscal diera una opinión respecto a su validez, y que el Ejecutivo preparara un programa de ajuste encaminado a restablecer la posición de activos financieros netos del Fisco.

Aunque se ha avanzado en el establecimiento del Consejo Fiscal recomendado, los ajustes al marco fiscal no introdujeron la posibilidad de invocar cláusulas de escape. Con todo, hacia fines de 2019 fue necesario un nuevo desvío de la meta, posterior a la respuesta fiscal realizada por el estallido social.

En lo que va de 2020 y 2021 la meta se ha modificado en virtud de situaciones que son de origen exógeno, como lo es la pandemia del COVID-19, pero sin contar con un marco regulado para las desviaciones a los objetivos en un contexto altamente justificable. Por lo tanto, después de más de una década en donde los distintos gobiernos han invocado cláusulas de escape de facto en más de una ocasión, se hace necesario introducir un esquema que permita incurrir en desvíos de las metas cuando las condiciones económicas y sociales lo hagan justificable.

3. Regular de forma clara los eventuales desvíos de la regla fiscal definida, así como su posterior recuperación.

Introducir la posibilidad de desvíos justificados en el cumplimiento de la meta también exige incluir criterios preestablecidos que permitan abarcar el mayor número de eventos inesperados posibles, pero manteniendo principios únicos y comunes compartidos, que den real sustento a las desviaciones, y permitan un análisis fundamentado por parte de la ciudadanía al momento de hacer su evaluación. Adicionalmente, se establece la obligación de declarar de manera transparente cuál es la senda necesaria a cumplir, en caso de que traspase los años de la administración de un gobierno en particular, para retomar los niveles de posición financiera neta que se tenían como objetivo.

4. Proporcionar una mayor transparencia a la institucionalidad fiscal del país.

La experiencia nacional e internacional indica que una regla será efectiva solo si su cumplimiento es creíble por el resto de los actores relevantes. La credibilidad en el caso de una regla fiscal, a su vez, no solo se mide por el logro de los objetivos, también por la forma en que se alcanzan. Así, aumentar la exigencia de transparencia en las cifras fiscales fortalecerá la confianza en la regla fiscal y el actuar del gobierno.

5. Brindar un mayor sistema de control y seguimiento a la regla fiscal.

La obligación de reportar con mayor frecuencia y en mayor detalle las metas y avance hacia las mismas por parte de cada administración, permite un mayor control ciudadano respecto del cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, y del eventual impacto en sostenibilidad que las acciones de un gobierno tendrán en el futuro.

Contenido del Proyecto de Ley

Los principales elementos del proyecto de ley son:

- 1. Regla dual:** complementar la regla de balance estructural con metas de deuda pública. De esta manera, se conserva el foco en un objetivo de Balance Estructural, pero con justificación explícita de sostenibilidad fiscal.
- 2. Cláusulas de escape:** formalizar y regular un procedimiento para los casos en que sea necesario desviarse de las metas de política fiscal, estableciendo cláusulas de escape a las metas de política fiscal.
- 3. Publicación estimaciones mediano plazo:** incorporar la obligación de publicar los resultados esperados de balance estructural y posición financiera neta al término de cada administración. Adicionalmente, se deberá publicar un documento técnico con una proyección a 10 años plazo.
- 4. Evaluación de Metas de Política Fiscal:** se incorpora la obligación de informar el cumplimiento de las metas de política fiscal en la mitad y hacia el final del período de cada administración.
- 5. Informes Financieros:** elevar a rango legal la obligación de elaborar los Informes Financieros de proyectos de ley e indicaciones, ordenando la publicación de aquellos y de sus fuentes.

III. Efecto del proyecto de ley sobre el Presupuesto Fiscal

El presente proyecto de ley no irroga gasto fiscal. De acuerdo con lo señalado previamente, éste robustece todavía más la institucionalidad de las finanzas públicas, fortaleciendo su calidad, diseño, credibilidad y transparencia.

Los cambios propuestos en el presente proyecto de ley, en tanto, implican que la meta de balance estructural será complementada por una meta de posición financiera neta. Actualmente, la política fiscal se guía por una regla de balance estructural, la cual determina el nivel de gasto que es compatible con la meta de saldo estructural definida por el Ejecutivo. Esta proyección es actualizada y publicada trimestralmente en el Informe de Finanzas Públicas. De esta forma, la proyección de gasto será aquella compatible con ambos criterios, robusteciendo de forma significativa la sostenibilidad de la política fiscal. Esta regla, además, incorporará una cláusula de escape clara y explícita que reducirá la discrecionalidad en el establecimiento de las metas antes



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 119 GG
Reg. 90 UJ
I.F. N°124 / 29.09.2021

señaladas, entregando mayor certeza y predictibilidad de la política fiscal.

En tanto, el presente proyecto de ley mejora de forma importante la publicidad de la política fiscal. Hoy, el Informe de Finanzas Públicas presenta las proyecciones de la situación fiscal para el año actual y los próximos cuatro años, mientras que el presente proyecto incorpora la entrega de un documento técnico, al final de cada administración, con proyecciones del balance estructural y posición financiera neta para los próximos 10 años.

Además, el presente proyecto de ley fortalece la rendición de cuentas de la política fiscal. Actualmente, no existe un mecanismo donde el Ejecutivo rinda cuentas respecto de los metas establecidos en su administración. En este sentido, el presente proyecto incorpora la obligación de informar el cumplimiento de las metas de política fiscal en la mitad y hacia el final del período de cada administración.

IV. Fuentes de Información

- Texto del Mensaje N°188-369 del Presidente de la República, con el que inicia un Proyecto de Ley que modifica la Ley N°20.128, de responsabilidad fiscal.
- Ley N°20.128, de Responsabilidad Fiscal, correspondiente al año 2006.
- Informe de Finanzas Públicas Tercer Trimestre 2021.



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 119 GG
Reg. 90 UJ
I.F. N°124 / 29.09.2021


Cristina Torres Delgado
CRISTINA TORRES DELGADO
Directora de Presupuestos

Visación Subdirección de Presupuestos:


[Signature]