

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN
PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY
20.128, SOBRE RESPONSABILIDAD
FISCAL.**

Santiago, 27 de septiembre de 2021

M E N S A J E N° 188-369/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a su consideración un proyecto de ley que tiene por objeto modificar la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal.

1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

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. 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.

Los avances en el manejo fiscal de Chile se sustentan en acuerdos políticos y sociales amplios, anclados en nuestra historia y cultura republicana, sobre los cuales se ha desarrollado la institucionalidad fiscal desde comienzos de la década de los noventa. De esta manera, la normativa ha sido actualizada y mejorada consistentemente a lo largo de este

proceso, adecuándose a los nuevos escenarios políticos y sociales.

Continuando con esta tradición de manejo fiscal responsable y consolidación del marco institucional que lo hace posible, consideramos relevante 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 dentro de 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.

2. Iniciativas de responsabilidad y sostenibilidad fiscal

Luego de la crisis asiática hacia el final de la década de los noventa, a partir del 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 el tiempo.

Para ello, una de las primeras medidas adoptadas fue la adopción voluntaria de una Regla Fiscal de Balance Estructural de un 1% del PIB en el mensaje que acompañó al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2001, la que se mantuvo por varios años.

Con ella, la elaboración y ejecución del presupuesto nacional se ancló a una regla explícita, generando credibilidad y sostenibilidad de los recursos. Así, dado su carácter estructural -en lugar de efectivo-, permitía dar flexibilidad cíclica y aislar la política fiscal de factores externos a la misma. Al mismo tiempo, el hecho que los parámetros para su cálculo -el precio de cobre de largo plazo y PIB tendencial- fueran determinados por comisiones de expertos independientes del poder político de turno, a través de mecanismos públicamente conocidos, daba mayor transparencia y credibilidad a la misma. Una regla fiscal de estas características constituyó una innovación de punta a nivel global en el momento de su discusión y aplicación, alabada internacionalmente.

Lo anterior fue complementado con diversos instrumentos de gestión de recursos públicos, los que permitieron asignaciones y ejecuciones más eficientes. Dichas herramientas conforman un sistema de control de gestión del presupuesto altamente institucionalizado en el Ministerio de Hacienda, que formula, controla, evalúa y rinde cuentas del presupuesto, apuntando hacia una gestión enfocada en resultados y en maximizar el impacto social de los recursos públicos. Entre ellas se encuentran los indicadores de desempeño, las evaluaciones de programas, los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), entre otras.

Por otra parte, disponer de más y mejor información ha sido fundamental para avanzar en transparencia. En este sentido, destacan los avances en la difusión de información fiscal, donde se aumentó la frecuencia y calidad de las cifras publicadas por la Dirección de Presupuestos. De esta manera, actualmente, la población puede acceder a través de la

página web de la Dirección de Presupuestos a información sobre la ejecución presupuestaria, la deuda del gobierno central, la gestión de las empresas públicas, a los informes de Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público, las Estadísticas de las Finanzas públicas, y una revisión de las finanzas públicas en general y su proyección a futuro.

Adicionalmente, la periodicidad de estas publicaciones se ha incrementado en el tiempo. Por ejemplo, la información sobre ejecución presupuestaria y el nivel de deuda del gobierno central hoy se publica en forma mensual. Asimismo, el Informe de Finanzas Públicas actualmente se publica trimestralmente, mientras que hace unos años atrás se presentaba una vez al 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, 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.

Estas mejoras al sistema de información fiscal se complementan con la adopción de los estándares del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2001, adoptados desde el 2003, que implicaron, entre otras: el uso de base devengada, y la incorporación a la información fiscal las cifras financieras del gobierno central total, los eventos económicos asociados al devengue de intereses por los bonos de reconocimientos y las operaciones financieras vinculadas a la Ley Reservada del Cobre. Esto 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. Específicamente, destaca 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. Adicionalmente, dicha unidad se ha preocupado de actualizar los estándares de gestión de los recursos públicos a las nuevas normativas vigentes en nuestro país.

3. 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.

En particular, esta ley estableció la obligación legal de fijar, al comienzo de cada mandato presidencial, las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, 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); la modernización del sistema de evaluación de proyectos públicos, entre otros.

4. Principales resultados y situación actual

Como se ha mencionado, 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, que además fue reformada oportunamente cuando se exigía.

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 contracíclica, 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 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 chilenas, permitiendo un mayor crecimiento económico, recursos disponibles para hacer frente de mejor manera 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 consecutivos 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 de nuestro país.

De esta forma, la situación fiscal de Chile a esta fecha corresponde a un déficit durante 2020 de 7,3% del PIB, y una deuda bruta de 32% del PIB. A su vez, para 2021 se proyecta un déficit fiscal similar.

En este contexto, mediante el presente proyecto de ley proponemos retomar el robustecimiento de nuestra institucionalidad fiscal, con el fin de apuntalar una senda de recuperación fiscal sostenible, que nos permita volver a ahorrar para futuras crisis, entregar bonanza y estabilidad económica para las familias chilenas, y asegurar financiamiento para las urgentes transformaciones sociales que nuestro país necesita.

5. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Los principales objetivos del proyecto de ley que se propone, que se siguen de los aspectos descritos en el apartado anterior, son:

1. Dotar a la regla fiscal de un ancla explícita 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. Al hacerlo así, se 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 teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad de la deuda. Particularmente a inicios de la regla, cuando la meta era 1% del PIB de superávit estructural -posteriormente corregida 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 vez de, por ejemplo, un balance. Sin embargo, desde el déficit estructural incurrido en 2009 por la política fiscal aplicada frente a la crisis, el resultado estructural ha sido deficitario, con una búsqueda constante hacia un balance que a la fecha aún no ha sido alcanzado. Adicionalmente, se han generado obligaciones financieras no rescatadas en la cobertura sobre la que opera la regla, conocidas como operaciones "bajo la línea", que no impactan en 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 alcance en el largo plazo. Por eso, 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 chilena se enfrentó a una crisis mundial, producto del devenir de los mercados financieros internacionales por el mal resultado de la aplicación de las hipotecas sub-prime, el marco fiscal vigente no regulaba la posibilidad de incumplir la meta de balance estructural bajo un pretexto justificado de crisis económica. Eso llevó a que se realizaran ajustes en los parámetros de cálculo de los ingresos estructurales. Seguidamente, 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.

Dados 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 chilena. Una de las propuestas de dicho Comité fue generar una mayor institucionalidad alrededor de la regla, con la creación de un Consejo Fiscal que tuviera un rol de evaluador técnico de la política fiscal y se encargara del monitorio 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 Ejecutivo preparara un programa de ajuste encaminado a restablecer la posición de activos financieros netos del Fisco.

En los años venideros, aunque se ha avanzado en el establecimiento del Consejo Fiscal recomendado por dicho Comité, los ajustes al marco fiscal no introdujeron la posibilidad de invocar cláusulas de escape. Con todo, hacia finales de 2019 fue necesario un nuevo desvío de la meta, posterior a la respuesta fiscal realizada por el estallido social. Así, 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. 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 de 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 tendrá en el futuro.

6. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

A continuación, se indican los principales elementos del proyecto de ley:

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 de estimaciones de corto y 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.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE LEY :

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal:

1) Reemplázase el artículo 1, por el siguiente:

"Artículo 1°.- El Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará durante su

administración. Este decreto deberá contener un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el Balance Estructural y de la Posición Financiera Neta que se proyecta para el período de su administración, así como de su política de activos.

Quando la política fiscal se desvíe de lo que se haya establecido en el decreto a que se refiere el inciso anterior, el Presidente de la República deberá dictar las modificaciones necesarias. En el caso de que esta modificación se deba al efecto de eventos transitorios, ajenos al accionar propio de la administración, nacionales o internacionales, que ocasionen un grave deterioro en el potencial de la actividad económica y en el empleo, y que deban ser enfrentadas con un desembolso de recursos fiscales más allá del que permitan los objetivos de Balance Estructural y Posición Financiera Neta, la modificación al decreto deberá indicar el plazo máximo por el cual se desviará de los objetivos de Balance Estructural y Posición Financiera Neta, junto con señalar los mecanismos de corrección y convergencia a ser utilizados para alcanzar una situación fiscal equilibrada.

Conjuntamente con la dictación del decreto indicado en el inciso primero, o sus modificaciones, el Ministerio de Hacienda deberá publicar en su página web un documento metodológico que especifique de qué modo los resultados de Balance Estructural comprometidos durante esa administración permitirán alcanzar la Posición Financiera Neta esperada para el término de la misma, así como la estimación más probable de Posición Financiera Neta en un plazo de al menos diez años desde su dictación.

Al cumplirse dos años desde que haya asumido sus funciones, y sesenta días antes de terminar el período presidencial, el Ministro de Hacienda deberá informar Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional acerca del cumplimiento de las metas formuladas en el decreto establecido en este artículo. Un nuevo documento metodológico, de las mismas características que el señalado en el inciso anterior, deberá ser publicado en la fecha señalada y luego de haber informado a la Comisión de Hacienda del Senado.

Copia de los decretos dictados de conformidad a este artículo, así como de las modificaciones que se le introduzcan, deberán ser remitidas a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la

Comisión Especial de Presupuestos a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.”.

2) Incorpórase un artículo 1° bis, nuevo, del siguiente tenor:

“Artículo 1° bis.- La Dirección de Presupuestos deberá elaborar los informes financieros de los proyectos de ley que el Presidente de la República presente a tramitación legislativa en el Congreso Nacional. Estos informes financieros deberán contener una exposición precisa y clara acerca de los gastos o disminución de ingresos fiscales que pudiere importar la aplicación de las normas del proyecto que acompaña durante el primer año presupuestario de vigencia y por todo el período comprendido en el Programa Financiero, y la fuente de los recursos que la iniciativa demande, cuando corresponda. Asimismo, cada indicación presentada por el Presidente de la República durante la tramitación de los proyectos de ley, que implique un nuevo gasto, una disminución de ingresos fiscales o alguna variación sobre lo informado en con anterioridad, deberá ser acompañada con un nuevo informe financiero, o bien con un informe financiero complementario o sustitutivo, según corresponda.

Los informes financieros, y las fuentes de información que se defina en virtud del inciso siguiente, deberán estar disponibles en el sitio web de la Dirección de Presupuestos a más tardar el día hábil siguiente a la cuenta del proyecto de ley o de ingresada la indicación de que se trate al Congreso Nacional.

El Ministro de Hacienda, por medio de un decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República", determinará los contenidos esenciales y mínimos de los informes financieros, así como de las fuentes de información para la elaboración de los mismos.”.

Artículo transitorio.- La presente ley entrará en vigencia a contar del primer día del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial.”.

Dios guarde a V.E.,

RODRIGO DELGADO MOCARQUER
Vicepresidente de la República

RODRIGO CERDA NORAMBUENA
Ministro de Hacienda