

**INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 20.128, SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL**

---

Boletín N° 14615-05

**HONORABLE CÁMARA**

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en primer trámite constitucional y reglamentario, el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, originado en Mensaje S.E. el Presidente de la República don Sebastián Piñera Echenique, ingresado a tramitación el 28 de septiembre del año en curso, con urgencia calificada de Suma.

Asistió en representación del Ejecutivo, el Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Cerda Norambuena, acompañado de la Directora de Presupuestos, señora Cristina Torres Delgado y del Coordinador Macroeconómico del mismo Ministerio, señor Cristóbal Gamboni Gamboni.

**I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS**

**1.- Idea matriz o fundamental del proyecto:**

Complementar, modernizar y adecuar a los nuevos escenarios políticos y sociales la normativa del manejo fiscal responsable y consistente como ha sido hasta ahora en el cuidado de las cuentas fiscales para el desarrollo del país y sus habitantes, mediante nuevas herramientas que permitan robustecer todavía más la institucionalidad de las finanzas públicas, fortaleciendo su calidad, diseño, credibilidad y transparencia para enfrentar y recuperar la estabilidad y capacidad de ahorro del país que permitan hacer frente a un futuro incierto.

**2.- Aprobación en general del proyecto**

Fue aprobado por la unanimidad de los 9 integrantes presentes. Votaron los diputados Marcelo Díaz, Javier Hernández, Pablo Lorenzini (Presidente), Miguel Mellado, (en reemplazo del diputado Alejandro Santana), José Miguel Ortiz, Leopoldo Pérez, Guillermo Ramírez, Marcelo Schilling y Gastón Von Mühlenbrock.

**3.- Normas que deben aprobarse con quórum especial:**

No hay

**4.- Disposiciones o indicaciones rechazadas**

No hubo

**5.- Indicaciones declaradas inadmisibles**

No hubo

**6- Diputado Informante:** El señor Cosme Mellado Pino.

## II.- ANTECEDENTES GENERALES DE LA INICIATIVA

### 1. 1.-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.

#### Medidas adoptadas

**-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.

**-Sistemas de control de gestión de recursos públicos:** indicadores de desempeño, las evaluaciones de programas, los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), entre otras.

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

**-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.

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.

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.

## II.- CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Consta de un artículo permanente y uno transitorio por el que modifica la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal:

Los elementos centrales del proyecto de ley son los siguientes:

**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.

**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.

**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.

**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.

**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.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA O PRESUPUESTARIA DEL ESTADO**

El informe financiero N° 124 de octubre del año en curso, que acompaña al proyecto de ley a su ingreso, señala sus principales objetivos:

#### **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.

### **EFFECTO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL PRESUPUESTO FISCAL**

**El 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 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 proyecto de ley fortalece la rendición de cuentas de la política fiscal.** Actualmente, no existe un mecanismo donde el Ejecutivo rinda cuentas respecto de las metas establecidas en su administración. En este sentido, el 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.

### **V.- AUDIENCIAS RECIBIDAS**

**La Comisión recibió al Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Cerca Norambuena quien presentó la iniciativa presidencial.**

Estimó que uno de los aspectos que cabe mejorar en el contexto de la institucionalidad de las finanzas públicas, es que cada nuevo gobierno deba fijar, dentro de los primeros 90 días de su gestión, las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración. Esto implica incorporar metas de deuda, de manera que se incluyan todas las transacciones bajo la línea. Otro elemento muy sentido es el establecimiento, a nivel legal, de la labor desarrollada en la práctica por la Dirección de Presupuestos, en torno a la redacción de los informes financieros que acompañan las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo.

**La Directora de Presupuestos, señorita Cristina Torres, en compañía de Cristóbal Gamboni,** explicaron que una pregunta que surge al analizar sostenibilidad de la deuda pública en un contexto de balance estructural es si el cumplimiento de niveles relativamente bajos de esta meta, como podría ser el compromiso a no tener déficit estructural o que este sea de alrededor de 1 del PIB, garantiza o no que la trayectoria de la deuda no sea explosiva. Se puede concluir que el cumplimiento de una regla de balance estructural (BE) no garantiza por sí mismo una trayectoria estable de la deuda. Incluso en un escenario sin déficit estructural, la trayectoria de la deuda puede ser bastante explosiva si el crecimiento del producto se mantiene en niveles bajos. Hay dos principales mecanismos por los cuales el crecimiento afecta la trayectoria de la deuda. Los ingresos fiscales dependen directamente del crecimiento de la economía. En consecuencia, al disminuir los ingresos se hace más difícil financiar el gasto para cumplir con la meta del BE. Así, ante un menor crecimiento de largo plazo el gasto fiscal debe reducirse para cumplir la meta, lo que permitiría no afectar la trayectoria de la deuda.

El menor crecimiento económico aumenta el spread entre la tasa de interés real y el crecimiento del PIB. Esto merma la capacidad de pago del gobierno de sus obligaciones, y vuelve cada vez más difícil generar los ingresos necesarios para pagar el stock de la deuda adquirida en períodos previos y el interés de la misma. Esto presiona al gobierno para aumentar su nivel de deuda en los años siguientes para poder pagar sus obligaciones ya existentes.

Un set robusto de reglas presupuestarias e institucionales deben enfocarse en sostenibilidad, estabilización económica, y simplicidad. Esto último, particularmente importante en el caso de reglas fiscales. Los países que siguen reglas de deuda, generalmente, logran una consolidación de sus cuentas fiscales de forma mucho más efectiva y rápida que aquellos países que no las tienen.

Entre las recomendaciones contenidas en las propuestas para perfeccionar la regla fiscal del año 2011 del Comité Corbo, destacaron:

- Existencia de cláusulas de escape ante circunstancias extremas o excepcionales, en las cuales puede ser conveniente cambiar transitoriamente la meta, activables solo por el Ejecutivo, y que conlleve un programa de reajuste la posición de activos financieros netos del Fisco y el retorno a la meta en el mediano plazo.

- Elevar a obligación legal la entrega regular de proyecciones fiscales actuariales de largo plazo por parte del Ministerio de Hacienda, con una periodicidad anual o bianual, con el objeto de determinar con anticipación suficiente las necesidades de ajustes de largo plazo.

- Que la autoridad comunique, con obligación legal, las desviaciones

proyectadas de la meta y los mecanismos de ajuste que va a utilizar para cumplir con ella a fin de año, a través de un informe con requerimiento legal.

- Mejorar la información contenida en los informes financieros de los proyectos de ley, incorporando los efectos fiscales brutos en el año en curso y los años siguientes, y las proyecciones actuariales de largo plazo en proyectos en que ello sea relevante (reformas tributarias, de pensiones y salud, ajustes de remuneraciones del sector público, enajenación o compra de activos relevantes, entre otros).

Por su parte, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) recomendó el año 2021:

i) Establecer una regla dual de deuda neta y balance estructural

Se debiese agregar a la regla operacional un ancla fiscal. En este sentido, como complemento a la regla operacional de balance estructural, se recomienda incorporar un ancla fiscal definida como un nivel prudente de deuda neta sobre el Producto Interno Bruto. La principal razón radica en asegurar que las finanzas públicas operen en un marco que resguarde la sostenibilidad fiscal, cuyos beneficios se ven reflejados en una mayor estabilidad y resguardo del gasto público en menores costos de financiamiento para el Estado, personas y empresas y en mayor crecimiento, lo que se traduce en la generación de mayores empleos e inversiones. Esto presenta dos ventajas: La incorporación de un ancla de deuda se vincula directamente con el concepto de sostenibilidad, que es el principal objetivo de la regla fiscal y permite integrar la evolución de los "otros requerimientos de capital", que corresponden a amortizaciones de gastos y compra de activos no contabilizados en el balance presupuestario. La operatividad propuesta consiste en metas anuales de balance estructural compatibles con un nivel objetivo referencial para el cociente deuda neta PIB, que se ubique por debajo del nivel prudente de deuda.

ii) Mantener el balance estructural como la regla operacional

En el caso de la regla operacional, el Consejo destaca la conveniencia de mantener el concepto de balance estructural, pues el operar con una variable estructural permite dotar a la política fiscal de un carácter acíclico, restándole a esta última volatilidad e incertidumbre, además de tener la ventaja de ser un concepto ya conocido, lo que facilita su comunicación hacia el público.

iii) Definir la Posición Financiera Neta 1 como el concepto relevante para el nivel prudente de deuda

El Consejo considera relevante que la variable a utilizar para construir el nivel prudente de deuda sea la deuda neta dado que es lo conceptualmente adecuado al analizar la restricción presupuestaria del sector público y, en el caso de Chile se hace especialmente relevante dada la importancia de los activos del Tesoro Público como fuente de financiamiento.

iv) Establecer normas que consideren tanto el nivel prudente de deuda como un objetivo referencial de deuda.

En el ámbito institucional, el concepto de nivel prudente de deuda debiese estar establecido por ley, mientras que su cifra puntual tendría que especificarse mediante decreto o en otra norma de mayor jerarquía. La estimación puntual del nivel prudente de deuda debiese perdurar por más de una administración.

v) Estimar el nivel prudente de deuda neta de forma robusta y rol del CFA

La estimación del nivel prudente de deuda debiese ser realizada por el Ministerio de Hacienda, y formalizarse a través de la dictación de decreto o de otra norma de mayor jerarquía. Por su parte, el CFA podría asesorar al Ministerio de Hacienda en esta materia, en línea con sus funciones y atribuciones sobre sostenibilidad fiscal. A su vez, el CFA debería realizar previo al establecimiento del nivel prudente de deuda un informe, no vinculante, donde se analice dicha cifra.

vi) Incorporar advertencias y planes para evitar el incumplimiento del ancla fiscal

Cuando el cociente deuda neta PIB efectivo sobrepasa su nivel objetivo referencial se recomienda que la autoridad fiscal deba dar cuenta al Congreso, justificando los factores detrás de dicha situación, dando una explicación en el caso que correspondan a factores cíclicos, o bien, de tratarse de factores de largo plazo y presentar un plan con acciones para prevenir que la deuda exceda el nivel prudente. Si por un segundo año consecutivo la deuda supera su nivel objetivo referencial, el CFA deberá elaborar un informe dando cuenta de la situación, el cual deberá ser presentado al Congreso.

vii) Mejorar los estándares de información de “otros requerimientos de capital”

Se recomienda al Ministerio de Hacienda elaborar estadísticas históricas detalladas y un informe público periódico de frecuencia trimestral, que incluya las proyecciones de corto y mediano plazo respecto de los “otros requerimientos de capital”, que corresponden a amortizaciones o compra de activos no contabilizados en el balance presupuestario, y que afectan las necesidades de financiamiento del Gobierno Central.

viii) Establecer explícitamente que las metas de balance estructural deben ser cumplidas ex post

El Consejo recomienda incorporar de manera explícita en la ley de responsabilidad fiscal que las metas de balance estructural deben ser cumplidas de manera ex post de forma tal que si se identifica un potencial desvío del balance estructural respecto de las metas o si este se materializa, deba ser corregido.

ix) Incorporar cláusulas de escape y mecanismos de corrección

x) Definir las características de los eventos que gatillan las cláusulas de escape

Se recomienda que la definición de los eventos que gatillan las cláusulas de escape considere únicamente circunstancias que cumplan con ser simultáneamente i) exógenas al accionar del gobierno ii) graves en cuanto a su potencial de afectar la actividad económica y el empleo o en términos de una exigencia fiscal extraordinaria y iii) transitorias, en el entendido que se espera que se reviertan. Para evitar que algunos eventos puedan quedar fuera de la cláusula de escape, es

recomendable incluir una descripción abierta de los eventos que la pudieran activar, pero que deban cumplir con estas características

xi) Establecer los organismos responsables en las cláusulas de escape y mecanismos de corrección

El Consejo recomienda que el Ministerio de Hacienda sea el organismo responsable de proponer la activación de las cláusulas de escape, documente públicamente los motivos para hacerlo, fundamentando que la causa efectivamente es exógena al gobierno, grave y transitoria, y, al mismo tiempo, presentando el mecanismo de corrección para el desvío de las metas de balance estructural, de forma tal de garantizar una senda de convergencia en línea con la sostenibilidad fiscal

xii) Obligaciones en el caso de incumplimiento del mecanismo de corrección

En el caso que el balance estructural se ubique por debajo (mayor déficit o menor superávit) de la meta establecida en el mecanismo de corrección, la autoridad fiscal deberá presentar un plan de acción al Congreso para revertir el desalineamiento. Asimismo, el CFA debiese emitir un informe evaluando el plan de acción del gobierno.

Asimismo, el Fondo Monetario Internacional recomendaba en 2019 que las reglas fiscales deben centrarse en la evolución de la deuda en relación con el PIB. La teoría dice que el objetivo adecuado objetivo es la evolución de la relación entre la deuda y el PIB a largo plazo La deuda a largo plazo depende de toda la trayectoria de los saldos presupuestarios y de las hipótesis sobre los tipos de interés y de crecimiento La estabilidad de la trayectoria de la deuda a largo plazo es coherente con el concepto de disciplina fiscal. La definición de objetivos debe incorporar menor flexibilidad y mejor anclaje. Debería haber menos flexibilidad a la hora de mover los objetivos de BCA, ya que la política anticíclica puede aplicarse mediante cláusulas de escape Los objetivos de BCA deberían estar relacionados con objetivos a medio o largo plazo relacionados con la deuda y los activos, y con consideraciones relacionadas con el crecimiento y la demografía.

**En concreto, el proyecto de ley persigue 5 objetivos:**

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 BE, 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 Regular cláusulas de escape a la Regla Fiscal

3.-Publicación estimaciones mediano plazo incorporar la obligación de publicar lo resultados esperados de BE y PFN al término de la administración y una proyección a 10 años plazo

4.-Evaluación de Metas de Política Fiscal Incorporar la obligación de informar el cumplimiento de las metas 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, su publicación y fuentes

Respecto al contenido del proyecto de ley, detallaron que se vuelve obligatorio publicar al menos tres decretos con objetivos y resultados de la política fiscal, y se incluye la obligación de una meta explícita de deuda neta.

Los contenidos de cada decreto son:

- El primer decreto, 90 días después de iniciado el gobierno, debe tener un pronunciamiento explícito sobre el Balance Estructural y la Posición Financiera Neta esperados al final del gobierno, así como de su política de activos

- El segundo decreto, al cumplirse 2 años de gobierno, debe informar acerca del cumplimiento de las metas de Balance Estructural y Posición Financiera Neta formuladas previamente

- El tercer decreto, 60 días antes del término de gobierno, deberá informar acerca del cumplimiento de las metas de Balance Estructural y Posición Financiera Neta formuladas previamente

- Un documento metodológico será publicado cada vez que se emita un decreto Este documento, de carácter técnico, mostrará cómo las metas de Balance Estructural permitirán alcanzar los niveles de Posición Financiera señalados, así como una estimación de la Posición Financiera a 10 años, lo que permitirá transparentar cualquier impacto en las políticas del gobierno que afecten la sustentabilidad fiscal más allá del periodo de gobierno

Se introduce formalmente la posibilidad de desviarse de la meta justificadamente, y se norma el actuar que se espera de Gobierno en esos sucesos (cláusula de escape) Cuando la política fiscal se desvía de los objetivos originales, el Presidente deberá dictar las modificaciones necesarias. Si las razones de desvío se sustentan en los siguientes cuatro aspectos:

- 1.Efectos transitorios
- 2.Ajenos al accionar del gobierno, ya sea por impactos de origen nacional o internacional
- 3.Que generen un grave deterioro económico y laboral
- 4.Que requieran de una respuesta fiscal activa, más allá de las metas de Balance Estructural planteadas originalmente

Se deberá dictar un nuevo decreto indicando:

- I. El plazo máximo de desvío del Balance Estructural y la Posición Financiera Neta
- II. Mecanismos de convergencia y corrección a ser utilizados para alcanzar, a futuro, una situación fiscal equilibrada

En estos casos, también debe ser publicado un nuevo documento metodológico, de las mismas características mencionadas previamente.

Obligación de elaborar y publicar informes financieros de los proyectos de Ley Los Informes Financieros deberán contener:

- Una exposición clara y precisa de los impactos en gastos y/o

ingresos fiscales del proyecto

- Estimación para el primer año de aplicación de las medidas, y por todo el periodo del Programa Financiero
- Fuente de los recursos, cuando corresponda
- Las indicaciones a los proyectos de ley que impliquen mayor gasto, menor ingreso o alguna variación respecto a lo original, también deberán tener un informe financiero (o complementario o sustitutivo)
- Los Informes Financieros y sus fuentes de información 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 ingresada la indicación
- 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.

#### **VOTACIÓN EN GENERAL**

Tras la exposición del Ejecutivo, el proyecto fue sometido a votación en general, resultando aprobado por la unanimidad de los nueve diputados presentes señores Díaz, Hernández, Lorenzini (Presidente), Mellado, don Miguel (en reemplazo del diputado Santana), Ortiz, Pérez don Leopoldo, Ramírez, Schilling y Von Mühlenbrock.

#### **VOTACIÓN EN PARTICULAR**

Todos los artículos del proyecto fueron aprobados en los mismos términos propuestos, en un solo acto, por la unanimidad de los siete integrantes presentes, diputados(a) señora Cid, y señores Hernández, Lorenzini (Presidente), Mellado don Cosme, Ortiz, Pérez don Leopoldo y Von Mühlenbrock.

\*\*\*\*\*

Por las razones señaladas y consideraciones que expondrá el señor Diputado Informante, la Comisión de Hacienda recomienda aprobar 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.

Cuando 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.

\*\*\*\*\*

Tratado y acordado en las sesiones celebradas los días 23 y 24 de noviembre, del año en curso, con la asistencia presencial o remota, de los diputados (a) señora Sofía Cid Versalovic, y señores Marcelo Díaz Díaz, Javier Hernández Hernández, Pablo Lorenzini Basso (Presidente), Cosme Mellado Pino, José Miguel Ortiz Novoa, Leopoldo Pérez Lahsen, Guillermo Ramírez Diez, Marcelo Schilling Rodríguez, y Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

En la primera sesión, el diputado Alejandro Santana fue reemplazado por el diputado Miguel Mellado Suazo.

Sala de la Comisión, a 25 de noviembre de 2021.

**MARÍA EUGENIA SILVA FERRER**  
**Abogado Secretaria de la Comisión**