Evaluación del Consejo Fiscal Autónomo acerca del proyecto de ley que modifica la ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal (Boletín 14.615-05)

Jorge Rodríguez Cabello, Presidente del CFA

Presentación ante la H. de Hacienda del Senado

24 de octubre de 2022

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Temario

1. Evolución del proyecto de ley
2. Comentarios previos del CFA al proyecto de ley
3. Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones
4. Comentarios finales

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

1. Evolución del proyecto de ley

Evolución del proyecto de ley

- El Consejo ha manifestado, desde la presentación del proyecto de ley (septiembre de 2021), que éste constituye un avance para el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, pues:
  - Permitirá contar con mejores herramientas para resguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas y con reglas claras para la convergencia fiscal posterior a cuando ocurran desvíos respecto de las metas.
  - Avanza en mejorar los estándares exigibles en materia de transparencia, rendición de cuentas y de seguimiento de las metas de política fiscal.
- Lo anterior, en línea con las recomendaciones contenidas en el "Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección" (abril de 2021).

Evolución del proyecto de ley

- De todas maneras, el Consejo ha formulado sugerencias específicas al proyecto, contenidas en la Nota N°8 del CFA "Reflexiones del Consejo Fiscal Autónomo respecto del Proyecto que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal" (diciembre de 2021).
- Las recomendaciones del Consejo en dicha oportunidad se concentraron en:
  i. Robustecer la regla dual y diseñar mejor las cláusulas de escape.
  ii. Clarificar responsabilidades del CFA en el seguimiento de la regla dual y de la activación de las cláusulas de escape.
  iii. Precisar algunos contenidos específicos del Proyecto de Ley.
- Complementariamente, el Consejo remitió al Ministerio de Hacienda una propuesta de fortalecimiento legal del CFA (mayo y noviembre de 2021).

Evolución del proyecto de ley

- El 3 de enero de 2022, el Ejecutivo presentó indicaciones al proyecto, las que abordaron parte de las sugerencias del CFA.
- Luego, el 5 de enero de 2022, el Consejo realizó una presentación ante la H. Comisión de Hacienda del Senado (“Reflexiones del CFA respecto del Proyecto que modifica la Ley sobre Responsabilidad Fiscal”), en la cual insistió en algunas de sus sugerencias que no habían sido acogidas previamente; lo que reiteró en su Informe Semestral al Congreso (abril de 2022).
- Posteriormente, el Ejecutivo presentó nuevas indicaciones (19 de agosto de 2022), en las que se abordan varias de las sugerencias del CFA que habían quedado pendientes.
- En ese sentido, las sugerencias del Consejo han sido progresivamente incorporadas al proyecto.

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

2. Comentarios previos del CFA al proyecto de ley

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Comentarios previos del CFA al proyecto de ley

Recomendación CFA	Indicación de enero 2022	Indicación de agosto 2022
Incluir explícitamente entre las atribuciones del CFA, por razones de consistencia, el deber de realizar un seguimiento periódico y de manifestar su opinión sobre eventuales desviaciones en el cumplimiento de todas las metas de política fiscal que se establezcan en virtud de la Ley 20.128, sobre responsabilidad fiscal.	Sí. Aunque con un plazo muy acotado para el pronunciamiento del CFA.	Sí. Ampliando el plazo para pronunciamiento del CFA.
Explicitar la forma en que se concretarán deberes del Consejo en cuanto a: (i) la activación de cláusulas de escape; y, (ii) la implementación y monitoreo de los mecanismos de corrección que se encuentren aparejados a ellas.	No	Sí
Robustecer la regulación de la regla dual para garantizar que las metas fiscales sean consistentes, objetivas y cuenten con sustento técnico.	No	Sí
Mejorar regulación de activación de las cláusulas de escape, incluyendo justificación ex-ante.	No	Sí
Explicitar consecuencias de los incumplimientos de las metas de política fiscal, tanto en términos de rendición de cuentas, como de obligaciones de convergencia o corrección posteriores.	No	Sí
Establecer un mayor nivel de información pública para los “otros requerimientos de capital” y sus proyecciones.	No	No

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Comentarios previos del CFA al proyecto de ley

Recomendación CFA	Indicación de enero 2022	Indicación de agosto 2022
Que la rendición de cuentas respecto del seguimiento de la regla de deuda se incluya en el Informe de Finanzas Públicas (IFP) del tercer trimestre, para evitar duplicidad de informes.	No	No
Fortalecer la regulación de los Informes Financieros, contemplando: (i) la exigencia de elaborarlos en toda iniciativa legislativa; (ii) ajustar el horizonte temporal de análisis en casos de proyectos que mantengan implicancias fiscales de largo plazo; (iii) especificar que dichos informes deben ser remitidos al H. Congreso Nacional con antelación a la cuenta del proyecto; (iv) la exigencia de elaborar, al momento de publicarse la ley, un informe financiero consolidado; (v) la necesidad de realizar y publicar un seguimiento del impacto en ingresos, gastos o en operaciones bajo la línea, de la implementación de las leyes que tengan un significativo impacto fiscal, con el objeto de contrastarlos con las proyecciones contenidas en sus informes financieros.	No	Sí para (iii) y (iv). Se acoge parcialmente el punto (i). No se acoge el punto (ii) y (v).
Aclarar el alcance de la “política de activos” que deberá dictar el Presidente de la República al inicio de su administración.	No	Se elimina referencia a la política de activos.
Explicitar que la evaluación y monitoreo que debe realizar el CFA respecto del cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos, se realice para el año en ejecución, el presupuestado y aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo.	Sí	Sí

Comentarios previos del CFA al proyecto de ley

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Recomendación CFA	Indicación de enero 2022	Indicación de agosto 2022
El Consejo sugiere incorporar una nueva atribución para "[e]valuar y monitorear las proyecciones del balance efectivo y la deuda pública para el año en ejecución, el presupuestado y aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo".	Sí	Sí
Ajustar las fechas de exposición de informes sobre funciones y atribuciones ante el H. Congreso Nacional, quedando para mayo y octubre (en vez de abril y septiembre).	Sí	Sí
Modificar el límite de UFs mensuales que podrían recibir los Consejeros(as) pasando de 72 (6 sesiones como máximo) a 120 (10 sesiones como máximo).	No	Sí (*)
Explicitar que la Dipres, en su calidad de contraparte técnica, debe entregar toda la información solicitada por el CFA para el cumplimiento de sus funciones, sea que ésta se encuentre en su poder o pueda construirse a partir de los antecedentes que dicho servicio mantenga.	Sí	Sí
El Consejo sugiere que Dipres conceda al CFA acceso en línea y en tiempo real a la información contenida en sus sistemas de información financiera del Estado.	No	No
El Consejo propone modificar la regulación de sesiones ordinarias y extraordinarias, para que únicamente participen representantes del Ministerio de Hacienda y/o Dipres en las sesiones ordinarias.	Sí	Sí
El Consejo propuso que no se estableciera en el Reglamento (que dicta el Ministerio de Hacienda) la regulación sobre las formas en que el CFA se pronunciará públicamente.	Sí	Sí

(*) El reconocimiento de una mayor cantidad de sesiones que da derecho a dieta de los Consejeros es consistente con la cantidad de sesiones que ya se tienen en la práctica.

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Comentarios previos del CFA al proyecto de ley

Recomendación CFA	Indicación de enero 2022	Indicación de agosto 2022
Establecer explícitamente que las metas de balance estructural deben ser cumplidas ex-post. Para esto el CFA recomienda utilizar un mecanismo de corrección automático a través de una cuenta de control.	No	No
Utilizar el concepto de deuda neta para el establecimiento del ancla fiscal.	No	No

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

3. Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

1. Cambios al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)

- El Consejo valora que se explicite un objetivo para el FEES, pero plantea como interrogante los efectos de su definición específica ("la estabilidad de las finanzas públicas y la provisión de bienes y servicios públicos a través del tiempo, ante cambios abruptos en el ciclo económico y eventos extraordinarios") en los usos que permite el art. 4° del DFL N°1 de 2006 del M. de Hacienda.
- También se plantea como consulta, los pros y contras de la indicación que deja solo como facultativo realizar aportes al FEES en aquellos casos en que el superávit efectivo sea menor al balance estructural.
- Complementariamente, aunque no sea materia de este proyecto, el CFA recuerda su recomendación de establecer un nivel mínimo prudencial para este fondo, para lo cual se requiere un estudio que estime dicho nivel.

Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

2. Cambios al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)

- El Consejo observa que las indicaciones consolidan un cambio en la naturaleza del FRP, ya que disminuyen los aportes y mantienen el uso acotado establecido en la Ley N°21.419. Así, se pasa de un fondo que buscaba complementar el pago de las obligaciones no contributivas en pensiones, a una lógica de "amortiguador" para este tipo de compromisos.
- El Consejo considera que para evaluar este cambio es necesario conocer también los compromisos fiscales en materia previsional y las otras fuentes de financiamiento de los mismos, los que pudieran cambiar en el marco de la anunciada reforma de pensiones.
- Este cambio se debiera evaluar a la luz de un estudio actuarial de largo plazo, el cual debiera incluir, adicionalmente, los efectos estimados de la reforma previsional que se defina realizar. Al respecto se recuerda que la ley N°21.419 (artículo N°8 transitorio), que crea la PGU, contempla la realización de un estudio actuarial durante su primer año de vigencia.

Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

3. Creación del Fondo para Desastres Naturales (FODEN)

- La creación del FODEN es una innovación en la política de activos fiscales chilena. Al respecto, el Consejo recomienda que el Ministerio de Hacienda presente la estrategia integral del manejo de riesgos para desastres naturales, que según lo informado al CFA, además del FODEN, incluye reasignaciones, seguros, y otros instrumentos.
- Esa estrategia integral es útil para evaluar el tamaño óptimo del FODEN, en función de antecedentes de catástrofes históricas, y del aporte esperado de las restantes herramientas.
- El Consejo valora que, respecto a la inversión y transparencia del FODEN, rijan las mismas normas que aplican para el FEES y el FRP.
- A juicio del Consejo, sería útil precisar en la redacción del proyecto, si dos eventos por separado en un año, que sumen un gasto mayor a 0,5% del PIB, podrían o no gatillar el uso del FODEN.

Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

4. Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) automático para casos de confinamiento obligatorio

- El Consejo entiende que esta normativa surge de la experiencia reciente para enfrentar la pandemia de Covid-19. Al respecto, más allá de este proyecto de ley, el CFA recuerda su propuesta al Ministerio de Hacienda de realizar una evaluación con una entidad externa e independiente, sobre las lecciones aprendidas acerca del manejo fiscal durante la crisis sanitaria.
- Respecto del IFE automático, el Consejo plantea evaluar si el establecimiento de una cobertura y de un monto específico del beneficio podría restar flexibilidad para adecuar el conjunto de políticas públicas requeridas en cada evento, dependiendo de la naturaleza de la emergencia que se enfrente.

Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

5. Eficiencia del gasto público

- El Consejo realza la importancia para la sostenibilidad fiscal de la transparencia, eficiencia y evaluación del gasto público. A la vez, recuerda su recomendación, más allá de este proyecto, de buscar espacios de reasignación sustantivos, basados en las evaluaciones que realiza la Dipres y otros organismos, y apoyarse en la búsqueda de amplios consensos desde un punto de vista técnico y político.
- El CFA valora consagrar, en una ley permanente, prácticas en materia de eficiencia del gasto que actualmente se llevan a cabo (presentar regularmente los resultados de las evaluaciones de programas, así como antecedentes relativos a la planificación estratégica de los servicios públicos).
- Para avanzar en un mayor fortalecimiento de estas materias, el Consejo recomienda que se contemple dictar un reglamento con mayores especificidades.

Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

6. Programa de formadores de mercado

- En sesión del CFA del 17 de diciembre de 2021, los representantes del Ministerio de Hacienda informaron que la propuesta legislativa en esta materia no implica un aumento al límite de deuda ni tiene implicancias sobre su contabilización.
- En este sentido, el Consejo no tiene observaciones desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal.

Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

7. Cláusulas de escape

- El Consejo sugiere clarificar la redacción respecto a los factores que pueden gatillar las cláusulas de escape.
  - Se entiende que la norma general es que ellas se puedan activar ante “eventos extraordinarios y transitorios, ajenos al accionar propio de la administración y que ocasionen un deterioro significativo en la actividad económica, el empleo o perjudiquen considerablemente la situación financiera o sostenibilidad económica y/o social del país”.
  - Pero, a la vez, se mencionan casos específicos que permitirían activarlas: la ocurrencia de desastres naturales que impliquen hacer uso del FODEN; la verificación de las condiciones que activen el IFE automático; y eventos nacionales o internacionales que ocasionen un deterioro significativo de las condiciones macroeconómicas.
  - A juicio del Consejo, la redacción debe clarificar que los casos específicos deben cumplir siempre con los criterios generales.

Nuevas materias abordadas en las recientes indicaciones

7. Cláusulas de escape

- Adicionalmente, la redacción sobre la sustitución del decreto de política fiscal de cada administración señala que ello "será excepcional y procederá exclusivamente cuando la administración active una cláusula de escape", pero también, cuando el gobierno "invoque otras causales extraordinarias que hagan necesario adecuar la meta de Balance Estructural, y/o el ancla de Deuda Bruta del Gobierno Central". Al respecto, el CFA considera preferible no agregar causales adicionales, pues debiera bastar con las cláusulas de escape, debidamente normadas en este proyecto.

- En cuanto a la vigencia de la normativa de las cláusulas de escape, ella partiría el 31 de marzo de 2026. Al respecto, el CFA considera pertinente que puedan partir junto con el resto de las normas (el primer día del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial). Ello, por cuanto, a juicio del Consejo, es preferible que exista un mecanismo explícito, a que se mantenga la posibilidad implícita, no normada, que se ha usado en el pasado.

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

4. Comentarios finales

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Comentarios finales

- El Consejo reitera su llamado a que se priorice la tramitación legislativa del presente proyecto de ley, valorando que gran parte de las recomendaciones previas del CFA sobre el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal hayan sido incorporadas.
- El Consejo destaca el consenso transversal de avanzar en responsabilidad fiscal, considerando que dos administraciones distintas han trabajado en la elaboración de este proyecto de ley.
- El Consejo considera que la aprobación del proyecto contribuiría a la credibilidad de la regla fiscal, así como a promover un manejo responsable y sostenible de las finanzas públicas.
- En este sentido, las recomendaciones y consultas que plantea el CFA son espacios de mejora a la iniciativa, que en ningún caso modifican su evaluación positiva general de la misma.

Comentarios finales

- Finalmente, el Consejo plantea que la discusión sobre responsabilidad fiscal no debería agotarse en el presente proyecto.
- Considerando la situación fiscal actual y proyectada, debiera haber también lugar para reflexionar sobre el rol del CFA a mediano plazo.
- Las funciones que cumple el Consejo hoy son acotadas al compararlas con instituciones similares de otros países, donde algunas realizan tareas relacionadas con: transparencia de la regla fiscal o transparencia fiscal en general, eficiencia del gasto, evaluación y/o elaboración de informes financieros de proyectos de ley, proyecciones macroeconómicas y fiscales, entre otras.
- Ciertamente, las funciones asignadas van a la par del tamaño de sus equipos y dedicación de jornada laboral de sus consejeros, así como del rol complementario del resto de la institucionalidad fiscal.
- En este sentido, el CFA invita, y queda disponible, para una reflexión posterior con el objeto de continuar perfeccionando la institucionalidad fiscal chilena.

Evaluación del Consejo Fiscal Autónomo acerca del proyecto de ley que modifica la ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal (Boletín 14.615-05)

Jorge Rodríguez Cabello, Presidente del CFA

Presentación ante la H. de Hacienda del Senado

24 de octubre de 2022

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO