

Informe de Impacto Regulatorio Estándar



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

Materia: Proyecto de ley que modifica la ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal

Ministerio que lidera: Ministerio de Hacienda

Ministerios que firman:

Fecha Informe: 25/03/2024 12:14:47

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

El proyecto de ley modifica la ley de Responsabilidad Fiscal, que establece las bases de la política fiscal que se aplicará durante la administración del Presidente de la República. Se detallan las obligaciones y mecanismos para garantizar la eficiencia del gasto público, la evaluación de programas, la elaboración de informes financieros, así como la posibilidad de desviarse de las metas fiscales en situaciones extraordinarias. Se establecen modificaciones al Consejo Fiscal Autónomo y se definen los plazos y procedimientos para la emisión de opiniones y la toma de acciones correctivas en caso de desviaciones de la política fiscal.

No

Cambios normativos

Cambios Normativos: Modifica normativa existente

Rango de la Regulación: Crea o modifica un organismo público

II. Descripción General

Problema identificado

El problema identificado en este proyecto de ley es la necesidad de establecer mecanismos y regulaciones más claras para garantizar la eficiencia del gasto público, la sostenibilidad fiscal y el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central.

Objetivos esperados

Promover la sostenibilidad de las finanzas públicas y promover su comportamiento contracíclico; atenuar las disminuciones de ingresos que sufran los hogares por una situación de emergencia; promover 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; ampliar las funciones de evaluación y monitoreos, y cantidad de reuniones mensuales, del Consejo Fiscal Autónomo; promover la transparencia a través de informes anuales de Dipres a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados y al Senado y la publicación en su página web sobre ciertas materias referidas a la eficiencia del gasto.

Alternativas consideradas

No se han considerado otras alternativas.

Justificación de la propuesta

La propuesta se justifica en la necesidad de fortalecer la gestión fiscal y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Al establecer mecanismos y regulaciones claras, se busca promover la eficiencia en el gasto público, la transparencia en la elaboración de informes financieros, y la evaluación de programas para asegurar que los recursos se utilicen de manera efectiva y responsable. El proyecto considera modificaciones a la ley que no irrogan mayor gasto fiscal, a excepción del

fortalecimiento institucional del Consejo Fiscal Autónomo, que contribuirá a un mejor manejo de la política fiscal, brindando recomendaciones y monitoreando el cumplimiento de las metas fiscales.

Descripción del contenido de la propuesta

1) Se complementa la regla del Balance Estructural con un ancla de Deuda Bruta del Gobierno Central Total. Además, se establece un mecanismo de "Cláusula de Escape", que permitirá al Gobierno desviarse temporalmente de las metas fiscales de Balance Estructural, ante eventos extraordinarios y transitorios, ajenos al accionar propio de la Administración, 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; 2) Se crea el Fondo para Desastres Naturales (Foden), y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Automático en Caso de Confinamiento; 3) se hacen modificaciones al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), respecto a este último, se exigirá si el valor total de los activos del Fondo valorizados a julio del año respectivo no supera el 0,5% del PIB del año anterior, y se elimina la obligación de enterar un aporte anual que permita alcanzar un aporte total anual de 0,2% del PIB del año anterior; 3) Se amplían las funciones de monitoreo del Consejo Fiscal Autónomo (CFA), respecto de las proyecciones del balance efectivo y Deuda Bruta del Gobierno Central, así como la implementación de cláusulas de escape. Se aumenta la cantidad de reuniones mensuales máximas consideradas en su dieta; 4) En cuanto a los Informes Financieros que elabora la Dipres, se explicita la oportunidad de su presentación, y se señala que una vez publicada una Ley en el Diario Oficial, se deberá publicar un informe financiero consolidado, dando de cuenta de todos los efectos netos de ingresos y/o gastos, que pudiere importar la aplicación de las normas de la legislación; 5) Se señala que la Dipres deberá informar anualmente a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados y Senado, además de publicar en su página web institucional, sobre las siguientes materias referidas a la eficiencia del gasto: informes de resultados de las evaluaciones de programas terminadas en el período, y antecedentes relativos a la planificación estratégica de los órganos de la administración del Estado.

Entrada en Vigencia

El 18 de diciembre de 2023 se presentaron indicaciones al proyecto que se encuentra en Segundo trámite constitucional en el Senado, que todavía no han sido discutidas.

III. Agentes o grupos impactados directamente por la propuesta

Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	Sí
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	Sí	Sí
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No

Detalle de la distribución del impacto

Principalmente, la modificación de esta ley, al impactar la regla fiscal y robustecer los fondos soberanos, en primer lugar afecta al Fisco, y su capacidad de endeudamiento, eso impacta a todas las personas y el mercado en general. En segundo lugar, se crean fondos de emergencia, que afectarán a los hogares en caso de desastres naturales.

Aplicación diferenciada a Mipymes

No

Impacto en género

Neutro

Detalle de impacto en género

No aplica

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	
Costos financieros directos	Sí
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	Sí

V. Impacto Neto

Distribución de los efectos esperados

Región:

No tiene impacto específico por región.

Sector Económico:

No tiene un impacto específico por sector .

Grupo Etario:

No tiene un impacto específico por grupo etario.

Magnitud y ámbito del impacto esperado

La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: Empleo;

Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Comercio exterior; Estándares y acuerdos internacionales; Defensa y seguridad nacional; Desarrollo logístico;

Informe Impacto Regulatorio Estándar

I. Problema Identificado

Diagnóstico

La responsabilidad en Chile es una política que se ha ido desarrollando por años. Ejemplo de aquello es la adopción de regla de balance estructural en el año 2001 y la dictación de la ley N° 20.128 de Responsabilidad Fiscal, del año 2006. Sin perjuicio de ello, podemos constatar que las últimas décadas ha existido un deterioro de la cuenta fiscal. Asimismo, se evidencia un aumento de Gasto y menor ingreso del cobre por porcentaje de PIB. Estos fenómenos han llevado a continuos déficit fiscales efectivos desde el 2013 y un aumento de la deuda. Entre los problemas de sostenibilidad fiscal de la última década se encuentran:

-A comienzos de la década, la sostenibilidad de las cuentas fiscales era un tema teórico (el 2009 la deuda bruta/PIB era sólo un 5.8% y la deuda neta/PIB era un -10.5%)

- Pero la solvencia fiscal se fue debilitando en el tiempo, con el relajo en el cumplimiento de las metas y la elección de metas que no dejaban espacios para shocks

- Al final, el deterioro fiscal y el aumento pronunciado en la razón deuda bruta a PIB (más de 20 puntos del PIB entre el 2009 y el 2021) estuvo asociado a una serie de factores:

a) Sobre estimación de los ingresos cíclicamente ajustados, a pesar de una ambiciosa reforma tributaria que se proyectaba que recaudaría 4 puntos porcentuales del PIB en régimen (2016-2018);

b) El gran shock del COVID y la crisis política que estalló en octubre del 2019 que llevó a un salto del gasto muy por encima del techo de la regla.

Dado el deterioro de la solvencia fiscal de los últimos años, lo que contribuyó a la baja en la calificación del riesgo país, hoy la regla fiscal necesita modernizarse para fortalecer la sostenibilidad fiscal. Además, no existían mecanismo que permitan al Gobierno desviarse en caso de eventos extraordinarios y transitorios, como lo fue la situación del confinamiento por COVID 19. Por otro lado, no existía un fondo soberano contemplado para destinarlo para emergencias de este tipo.

Iniciativas anteriores

Las iniciativas anteriores contemplan, adopción de regla de balance estructural en el año 2001 y la dictación de la ley N° 20.128 de Responsabilidad Fiscal, del año 2006. La iniciativa fue presentada por el Presidente Sebastián Piñera el 28 de septiembre de 2021, en el contexto de la elaboración del Presupuesto 2022 que tuvo como eje central la recuperación de los equilibrios fiscales y macroeconómicos: disminuyendo el estímulo fiscal extraordinario producto de la Pandemia y retornando a niveles de gasto en línea con una meta de convergencia. El 7 de diciembre de 2021, se aprueba en la Cámara de Diputados y Diputadas, por amplia mayoría, sin modificaciones, pasa a segundo trámite constitucional en el Senado. El 3 de enero de 2022, en el marco de la discusión del PdL en la Comisión Hacienda del Senado, y despachada la Ley de Presupuestos, se presentan indicaciones. El 19 de agosto de 2022, se reactiva la tramitación del PdL, con presentación de indicaciones que reiteran materias tratadas en enero e incorporan novedades.

La anterior Ley de Responsabilidad Fiscal no contemplaba mecanismos claros para desviarse de la regla fiscal en caso de emergencia que la justificase. Se había avanzado en una institucionalidad para facilitar y preservar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal con la creación del Consejo Fiscal Autónomo (CFA), pero éste carecía de funciones respecto de las proyecciones del balance efectivo y Deuda Bruta del Gobierno Central, que le dieran el contrapeso efectivo para ejercer su función.

Justificación de la intervención

El Proyecto de Ley 20.128 y sus indicaciones que moderniza la regla fiscal, es un gran avance que moderniza en forma importante la institucionalidad fiscal a la luz de la experiencia chilena e internacional. Es una innovación que junto a la creación misma de la regla fiscal nos pone a la vanguardia en esta materia y es especialmente importante dada el deterioro fiscal reciente y la coyuntura global. El Proyecto amplía el rol contra cíclico de la política fiscal, fortalece la sostenibilidad de las finanzas públicas, el cumplimiento ex-post de la regla y la rendición de cuenta. La justificación de esta intervención radica en la importancia de establecer un marco normativo sólido que promueva la transparencia, eficiencia y sostenibilidad en la gestión de las finanzas públicas. Regular la política fiscal a través de este proyecto de ley brinda al Gobierno las herramientas necesarias para controlar el gasto público, monitorear el cumplimiento de las metas fiscales, y tomar medidas correctivas en caso de desviaciones. Además, permitir desviaciones a través de la "Cláusula de Escape" en situaciones de

emergencia muy específicas, como lo fue el confinamiento por COVID-19. También destinar fondos soberanos específicos de emergencia, en caso de situaciones extremas, como la mencionada, que no se contemplaban anteriormente. Al regular la política fiscal, se establecen procedimientos claros que permiten una mejor planificación, ejecución y evaluación de las decisiones financieras del Gobierno, lo que a su vez contribuye a generar confianza en los mercados, fortalecer la estabilidad económica y fomentar un desarrollo sostenible a largo plazo. En este sentido, la opción de regular se considera preferible para garantizar una gestión fiscal responsable y eficaz.

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

1. Eficiencia del gasto público y su monitoreo.
2. Establecer mecanismos de corrección en caso de desviaciones de la política fiscal.
3. Promover la sostenibilidad fiscal.
4. Transparencia en la elaboración de informes financieros.
5. Prever cierto gasto público en situaciones extraordinarias de emergencia

Priorización

El objetivo prioritarios en promover la sostenibilidad fiscal, y su horizonte de tiempo es al largo plazo, inmediatamente al momento de entrar en vigencia la Ley. En el corto plazo, promover la eficiencia en el gasto público y su monitoreo a través de las funciones de evaluación y monitorio del Consejo Fiscal Autónomo y los informes financieros de la Dirección de Presupuestos; además de promover la transparencia en esta gestión. Por otro lado, destinar fondos soberanos específicos para promover la sostenibilidad fiscal, a pesar de situaciones extraordinarias de emergencia.

III. Participación

Consulta actores interesados

Fueron consultados los economistas Cristóbal Gamboni, Vittorio Corbo (ex Presidente del Banco Central), Guillermo Larraín (economista y ex presidente del BancoEstado), la ex Directora de Presupuestos, Cristina Torres Delgado, y los economistas y ex ministros de Hacienda, Felipe Larraín e Ignacio Briones. Además, indicaciones se trabajaron con el Consejo Fiscal Asesor.

Coordinación intragubernamental e internacional

Entre los consultados estuvo el Consejo Fiscal Autónomo, que hizo recomendaciones en su "Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección" (2021).

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

Se consideró, también, la experiencia comparada en la materia, en este sentido el proyecto avanza en mejorar los estándares exigibles en materia de transparencia, rendición de cuentas y seguimiento de las metas de política fiscal. La literatura del FMI y OCDE indica que un buen diseño del marco fiscal debe estar compuesto por una regla operacional (ej. balance estructural) y un ancla fiscal (ver FMI, 2018, "How to select fiscal rules a primer" y OCDE, 2015, "Achieving prudent debt targets using fiscal rules"). También se ha recomendado por el FMI que el rol contracíclico de la política fiscal se puede lograr con un cambio temporal en la meta, o más formalmente con cláusulas de escape (FMI, 2018 y 2020 "Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks"). Según la OCDE (2020, "Assesing Chile's analytical framework for long-term fiscal sustainability. Special report") y FMI (2020, "Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks"), se requiera una regla fiscal que incluya: un ancla fiscal tipo duda/PIB con un techo máximo; una regla fiscal para el gasto del gobierno consistente con la

meta de Balance Estructural y el ancla de deuda; una cláusula de escape en caso de que un shock importante requiera una respuesta fiscal transitoria fuera de la regla; un mecanismo de evaluación independiente de un programa para regresar a una regla en un periodo prudente, el que debe ser evaluado por un ente autónomo con la debida capacidad técnica (tipo CFA).

Alternativa escogida

Este proyecto de Ley y sus indicaciones que modernizan la regla fiscal, es un avance que moderniza en forma importante la institucionalidad fiscal a la luz de la experiencia chilena e internacional. Es una innovación que junto a la creación misma de la regla fiscal nos pone a la vanguardia en esta materia y es especialmente importante dada el deterioro fiscal reciente y la coyuntura global. El proyecto amplía el rol conra cíclico de la política fiscal, fortalece la sostenibilidad de las finanzas pública, el cumplimiento ex-post de la regla y la rendición de cuentas.

V. Implementación y evaluación

Detalle de la implementación de la nueva regulación

La presente ley entrará en vigencia a contar del primer día del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial, con excepción del artículo 1° ter que introduce su numeral 3), que entrará en vigencia el 31 de marzo de 2026.

El o los aportes que deban realizarse al Fondo para Desastres Naturales de la ley 20.128 para completar los US \$1.000 millones con cargo a la venta de activos o excedentes estacionales de caja del Tesoro Público, o con cargo al Fondo de Estabilización Económica y Social, de conformidad a lo establecido en la letra a) de su artículo 10 bis, deberán ser transferidos completamente, a más tardar, dentro de los 90 días corridos siguientes a la publicación de la presente ley.

Riesgos previstos

El mayor riesgo previsto es el impacto financiero y sus repercusiones económicas, pero que la ley prevee que sean cuidadosamente monitoreados. También, se reconocen riesgos como la implementación técnica de la automatización del pago del Ingreso Familiar de Emergencia.

Evaluación de desempeño

El CFA deberá evaluar y monitorear las proyecciones del balance efectivo y de la Deuda Bruta del Gobierno Central como porcentaje del Producto Interno Bruto, para el año en ejecución, el presupuestado y aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo, incluyendo los escenarios alternativos. Al cierre de cada año fiscal, el Ministro de Hacienda deberá informar sobre el cumplimiento de las metas de Balance Estructural y Deuda Bruta.

VI. Impacto de la propuesta

Descripción y estimación de impactados por la regulación

No se especifica directamente el número exacto de personas o entidades que podrían verse afectadas por la propuesta normativa, sin embargo se entiende que, al impactar la regla fiscal y robustecer los fondos soberanos, en primer lugar afecta al Fisco, y el mercado en su conjunto, queriendo impactar en la sostenibilidad financiera del país. También, en caso de desastres naturales, los hogares serán los principales afectados por esta normativa. El Consejo Fiscal Autónomo también será afectado por esta normativa al aumenta sus funciones y rol institucional. Al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se le delega a determinación de la activación del beneficio del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El Instituto de Previsión Social deberá automatizar el pago del IFE. * La Dirección de Presupuestos deberá publicar informes de finanzas públicas. Al cierre de cada año fiscal, el Ministro de Hacienda deberá informar sobre el cumplimiento de las metas de Balance Estructural y Deuda Bruta.

Tipos de costos

(i) El Fondo para desastres Naturales (Foden), estará constituido por uno o más aportes con cargo a la venta de activos o excedentes estacionales de caja del Tesoro Público, o con cargo al FEES, hasta completar US\$1.000 millones, lo que implica transacciones bajo la línea, no viéndose afectado el patrimonio neto del Estado; (ii) IFE Automático en caso de confinamiento: el mayor gasto público que irroga es imposible de estimar, debido a la imposibilidad de estimar una

probabilidad de ocurrencia que active el pago, no obstante, su financiamiento provendrá, preferentemente, del FEES, sin perjuicio de los demás recursos que se destinen para estos fines; (iii) El aumento fiscal de la dieta percibida por los consejeros del CFA se asume que por año fiscal alcanzará las 3.6000 UF en regimen, equivalentes a 122.304 miles de pesos en moneda de 2022.

Tipos de beneficios

El beneficio más directo es la sostenibilidad de las finanzas públicas y promover su comportamiento contracíclico; además de los beneficios contemplados para financiar gastos e iniciativas fiscales en caso de desastres naturales (Foden) y el IFE Automático en caso de confinamiento, para atenuar las disminuciones de ingresos que sufran los hogares por una situación de emergencia; Los consejeros del CFA se beneficiarán por el aumento de su remuneración por sesión.