

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO.

BOLETÍN Nº 11777-05

OBJETIVO	Institucionalizar el actual Consejo Fiscal Asesor, hoy establecido por decreto, creando un nuevo ente, que ejercerá un rol consultivo, dependiente del Ministerio de Hacienda.
TRAMITACIÓN	SENADO -VOTACIÓN GENERAL-
ORIGEN DE LA INICIATIVA	Mensaje
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL	No tiene
URGENCIA	Suma
COMISIÓN	Hacienda

IDEAS CENTRALES

El **proyecto original** constaba de 14 artículos permanentes y 3 transitorios, que en lo fundamental señalan lo siguiente:

1) *Creación*

Se crea el Consejo Fiscal Autónomo, como un organismo consultivo dependiente del Ministerio de Hacienda (**Art. 1**).

2) *Funciones y atribuciones*

El objeto del Consejo es promover el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central. Para cumplir con aquella finalidad, el Consejo deberá, entre otros (**Art. 2**):

- Evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos.
- Participar como observador en los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes sobre los factores que determinen el nivel de tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno Central.
- Formular observaciones y proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos y/o procedimentales para el cálculo del Balance Estructural.
- Manifestar su opinión sobre eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas de Balance Estructural y proponer medidas de mitigación.
- Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y difundir los resultados de sus evaluaciones.
- Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende.
- Realizar informes en relación a los estudios, análisis y otros temas que le competen, los que deberán ser presentados ante las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y publicados en la página web del Consejo.
- Contratar los estudios y asesorías que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

3) Integración

El Consejo estará integrado por cinco miembros, que deberán ser expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materias fiscales y presupuestarias. Un Consejero será designado por el Presidente de la República (Presidente del Consejo) y durará en su cargo el período presidencial. Los otros 4 consejeros serán nombrados por el Presidente de la República previo acuerdo de los 2/3 del Senado. Durarán 4 años en sus cargos (**Art. 3**)

El Consejo elegirá de entre sus miembros a un vicepresidente, quien subrogará al presidente en caso que este último se ausente o esté temporalmente imposibilitado de ejercer sus funciones (**Art. 3**).

Los miembros del Consejo cesarán en sus funciones por expiración del plazo por el que fueron nombrados, renuncia presentada ante el Presidente de la República por intermedio del Ministro de Hacienda, o falta grave al cumplimiento de las obligaciones como miembros del Consejo Fiscal Autónomo (**Art. 4**).

El desempeño de las labores de consejero será compatible con el ejercicio profesional y labores académicas (**Art. 5**). Sin perjuicio de lo anterior, el cargo de consejero será incompatible con cargos de elección popular.

Los Consejeros percibirán una dieta equivalente a doce unidades de fomento por cada sesión que asistan, con un máximo de setenta y dos de estas unidades por mes calendario. El Presidente percibirá igual dieta, aumentada en un 50% (**Art. 7**).

El Consejo sesionará con la asistencia de al menos tres de sus miembros, debiendo adoptar sus acuerdos con el voto favorable de la mayoría de los asistentes. En caso de empate, dirimirá la votación quien presida la reunión. Participarán en forma permanente en las sesiones del Consejo, con derecho a voz, un representante del Ministerio de Hacienda, así como un representante de la Dirección de Presupuestos. Cuando lo estime necesario, el Consejo podrá invitar a otros expertos y especialistas a sus sesiones (**Art. 10**).

4) Inhabilidades

No podrán ser Consejeros los menores de edad; Las personas que hubieren sido condenadas por delito que merezca pena aflictiva o inhabilitación perpetua para desempeñar cargos u oficios públicos; y Las personas que tuvieren dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales, a menos que justifique su consumo por un tratamiento médico (**Art. 6**).

5) Otros

En el ejercicio de sus funciones los miembros del Consejo no podrán divulgar información que no haya sido publicada (**Art. 13**).

El patrimonio del Consejo estará formado por el aporte que se contemple anualmente en la Ley de Presupuestos y por los recursos que se otorguen por leyes especiales.

La primera designación de consejeros del Consejo Fiscal Autónomo, se hará a los sesenta días de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial. En la propuesta que se haga al Senado se identificará a los consejeros que durarán dos y cuatro años en sus cargos, respectivamente (**Art. 14**)

La primera designación de consejeros del Consejo Fiscal Autónomo, se hará a los sesenta días de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial. En la propuesta que se haga al Senado se identificará a los consejeros que durarán dos y cuatro años en sus cargos, respectivamente (**Art. Segundo Transitorio**).

6) Informe Financiero

Según consta en el Informe Financiero que se adjunta a la iniciativa, el proyecto tiene un costo de más de \$267 millones el primer año y de \$260 millones en régimen. La mitad de ellos se destinará

al pago de remuneraciones de los Consejeros, mientras que el 50% restante será utilizado en recursos para la realización de estudios; arriendo de oficinas; y gastos operacionales.

Modificaciones realizadas en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados

La Comisión de Hacienda hizo modificaciones relevantes al texto, fruto de un acuerdo unánime entre los parlamentarios. Estos planteamientos fueron recogidos por el Ejecutivo.

- El CFA se “relacionará” con el Ministerio de Hacienda, ya no dependerá de él. Esto otorga mayor independencia al Consejo.
- Se modifica completamente la integración del Consejo. Se mantienen los 5 Consejeros, pero todos serán nombrados por el Senado por 2/3, y luego el Presidente de la República elegirá al Presidente del Consejo de entre los miembros aprobados por el Senado.

Los Consejeros serán elegidos a razón de 1 por año y durarán 5 años en sus cargos, separando al Consejo del ciclo político.

- Se modifican las causales de cesación, con el objeto de que una vez electos no puedan ser despedidos por la sola voluntad del Presidente de la República.
- Se amplían las causales de incompatibilidad, agregando en ellas a los Presidentes o ejecutivos principales de una entidad financiera.
- Se establece la obligación de realizar declaración de intereses por parte de los Consejeros.
- Se establece la obligación de rendir cuenta a la Comisión de Hacienda, una vez al año.
- Se aumenta el presupuesto para contratar personal.

COMENTARIOS

Historia

El año 2001, el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos creó la regla fiscal, basada en un balance cíclicamente ajustado (BCA), más conocido como la regla de balance estructural.

*“El Balance Estructural es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB) estuviera en su nivel de tendencia”*¹. En términos más simples, se estiman los ingresos del Gobierno Central, ajustándolos por el ciclo económico, y se autoriza un gasto público consistente con dichos ingresos. La creación de esta regla permite poner el Fisco en una perspectiva de mediano plazo.

Luego, en el año 2013, se crea, por decreto, el Consejo Asesor Fiscal, con el objeto de *“colaborar, a solicitud expresa del ministro de Hacienda, en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance cíclicamente ajustado”*². De esta manera, se permitiría resguardar la independencia en la estimación de las variables estructurales.

Hoy este Consejo cuenta con las siguientes facultades:

- a) Participar como observador en los Comités del PIB tendencial y precio de referencia del cobre.
- b) Pronunciarse sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural que realiza la Dirección de Presupuestos.**
- c) Manifestar su opinión y formular observaciones sobre cambios metodológicos al cálculo del balance cíclicamente ajustado.**
- d) Asesorar al Ministerio de Hacienda en materias fiscales que este le encomiende y tengan relación con su objeto.

Este Consejo está integrado por 5 miembros, designados por el Ministro de Hacienda. Entre sus miembros el Ministro nombra también a su Presidente y Vicepresidente. Además, el Consejo

¹ <http://www.hacienda.cl/preguntas-frecuentes/deberes-y-funciones/en-que-consiste-la-regla-del-balance.html>

² <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-21995.html>

cuenta con una Secretaría Técnica, radicada en la Dirección de Presupuestos, la que sirve de apoyo técnico y vela por el cumplimiento de la agenda de trabajo.³

A pesar de estas funciones, el rol del Consejo ha sido moderado, debido a que su institucionalidad es muy débil.

Recomendaciones

El año 2010, una Comisión presidida por Vittorio Corbo, cuyo objetivo era avanzar hacia una mejor política fiscal, recomendó *“la creación de un Consejo Fiscal permanente, que sirva como órgano autónomo del Estado en la evaluación técnica de la política fiscal y su implementación, dando cuenta pública al Congreso”*. Sin embargo, este Consejo se creó solo vía decreto.

Consejos Fiscales en el mundo

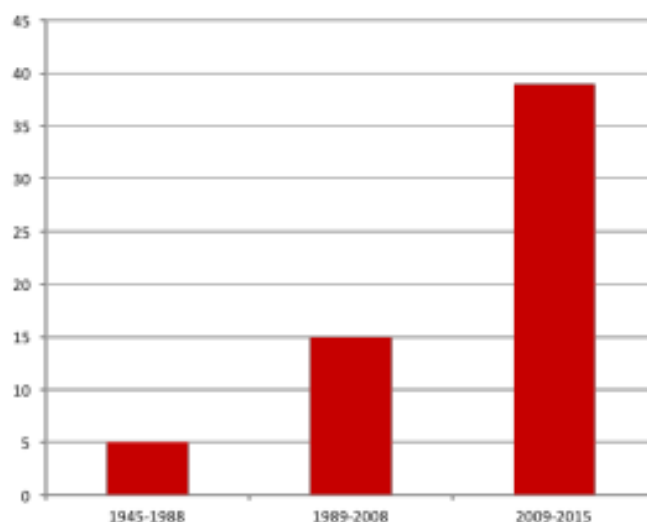
En los últimos años, se han ido creando Consejos Fiscales en varios países del mundo, ya que la materia ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia, dada la importancia de tener un complemento a las reglas fiscales, con la finalidad de mantener una conducta fiscal responsable.

El Fondo Monetario Internacional ha definido a los Consejos Fiscales como *“instituciones públicas independientes cuyo propósito es fortalecer el compromiso por la sostenibilidad de las finanzas públicas por medio de diversas funciones, incluyendo la evaluación pública de los planes fiscales y su desempeño, así como la evaluación o provisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias”*.⁴

³ <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-21995.html>

⁴ Sitio web FMI.

NÚMERO DE CONSEJOS FISCALES EN EL MUNDO⁵



De los 40 Consejos Fiscales existentes en el mundo, sólo uno es dependiente: el de Chile. Los restantes 39, son independientes y creados por ley.

Existe un índice realizado por Beetsma y Debrun (2016), denominado “Signal Enhancement Capacity” (SEC), en el que señalan que con el objeto de mitigar la asimetría e información que existe entre los gobiernos y el público general, se deben considerar 4 dimensiones⁶:

- Un mandato amplio que le permita enfrentar las principales fuentes de asimetría de información entre el público y el gobierno.
- La posibilidad de comunicar al público.
- La posibilidad de interactuar directamente con los participantes del proceso presupuestario.
- Independencia política.

⁵ Fuente: LyD.

⁶ Informe Económico LyD. “Consejos Fiscales: Experiencia internacional y lecciones para Chile”.

*Se debe recordar que existe una diferencia relevante entre los Bancos Centrales y los Consejos Fiscales. *“Los bancos centrales conducen las políticas monetaria y cambiaria. En contraste, los CF solo evalúan, monitorean y transparentan la conducción de la política fiscal, que sigue siendo de responsabilidad exclusiva de los gobiernos”*⁷.

Proyecto de Ley

Siguiendo la evidencia internacional y las recomendaciones de la Comisión Corbo, sin duda que la creación por ley del Consejo Fiscal Autónomo es un paso adelante con el objeto de cuidar la regla fiscal y la estabilidad de nuestras finanzas públicas en general. En el último tiempo nuestro país ha duplicado la deuda pública, elevado el déficit fiscal y los gastos comprometidos para el futuro, por lo que la existencia de una institucionalidad que garantice la buena labor del Consejo Fiscal permitirá un mejor análisis macroeconómico, que pueda contrastar cifras con el Ministerio de Hacienda, aun cuando su carácter sea consultivo. Los Consejos Fiscales contribuyen efectivamente al cumplimiento de la regla fiscal por parte de los gobiernos. Una buena institucionalidad permitirá fortalecer dicha característica, aumentando la precisión de las proyecciones presupuestarias de los gobiernos⁸.

Hoy en día, al no ser independiente el Consejo Fiscal Asesor, no tiene personas que puedan trabajar en el balance estructural (al estar impedido de hacer proyecciones, por ejemplo), lo que impide prever situaciones de riesgo, como la sucedida con el déficit estructural. De haber sido autónomo, se podría haber contado con presupuesto, personal técnico y consejeros de prestigio para auditar las cuentas fiscales como contrapartida al gobierno.

El proyecto que despachó la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados forma unánime crea un Consejo robusto, acorde con los existentes en otras partes del mundo, y, además, sumamente autónomo, lo que permitirá la necesaria independencia del Ministro de Hacienda de turno; y de los gobiernos en general. Sugerimos aprobar la iniciativa, aun cuando quedan algunos espacios de mejora en la discusión particular.

⁷ Klaus Schmidt-Hebbel, Columna Diario El Mercurio, 03.07.18

⁸ Beetsma, FMI (2018).

