

REPÚBLICA DE CHILE
CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

REG. 12/MA
08.10.19



ORD: 13 /

MAT: Consulta sobre el sentido y alcance de las competencias del Consejo Fiscal Autónomo

Santiago, 8 de octubre 2019

DE: PRESIDENTE CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO
A: JORGE BERMÚDEZ SOTO
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Junto con saludarle, me dirijo a usted para solicitar tenga a bien informar a este Consejo, sobre el sentido y alcance de las competencias que le confiere la ley N° 21.148 que lo rige.

Por ser el Consejo un órgano de reciente creación y encontrarse en su período de instalación, los Consejeros, en su afán de cumplir a cabalidad con el mandato legal asignado, han acordado, según consta en acta de su sesión extraordinaria del 04 de octubre de 2019, consultar a la Contraloría General de la República, en función de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 6 de la ley N° 10.336, orgánica constitucional del ente contralor, sobre los alcances de las funciones y atribuciones del Consejo.

Lo anterior, a raíz de una consulta formulada al Consejo de parte H. Senador Ricardo Lagos Weber, recibida mediante carta con fecha 25 de septiembre, referida a "la procedencia de incorporar dentro de la estimación financiera de ingresos de la Ley de Presupuestos para el año 2020 los recursos contemplados en el proyecto de modernización tributaria".

En particular, nuestra consulta surge por no encontrarse explícita dentro de las funciones y atribuciones del Consejo, definidas en el artículo 2° de la ley N° 21.148, el pronunciarse sobre las estimaciones de los ingresos efectivos del Gobierno Central realizadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Pero, a la vez, el encabezado de dicho artículo señala que el Consejo tiene por objeto "contribuir con el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central", dentro de lo cual se puede entender que se incluyen, en general, materias relacionadas a los ingresos, gastos y resultados fiscales, tanto efectivos como estructurales. Esto se puede complementar con la letra g) del citado

REPÚBLICA DE CHILE
CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

REG. 1/MA
08.10.19



artículo, que incluye dentro de las funciones y atribuciones del Consejo la de “realizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competen de acuerdo a esta ley”.

En este sentido, será de gran utilidad para el Consejo contar con su opinión a fin de precisar el ámbito de acción que le compete, tanto en lo referido a la consulta específica del H. Senador Ricardo Lagos Weber, como en términos más generales, con el fin que pueda cumplir de manera certera con el mandato legal que se le ha conferido.

Se despide muy atentamente,

A handwritten signature in dark ink, which appears to read 'Jorge Desormeaux', is written above a solid horizontal line.

Jorge Desormeaux

Presidente Consejo Fiscal Autónomo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE CONTABILIDAD Y FINANZAS PÚBLICAS

REFS. N°s. 207.181/19
VHP 501.496/19
DHC

PROCEDE QUE, EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS, EL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO INFORME SOBRE LA ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS EFECTIVOS DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS.

M. HACIENDA OF PARTES
24.10.2019 13:07

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
REGIÓN 130

24 OCT 2019

N° 27.875

SANTIAGO,



21302019102427875

El Presidente del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) solicita un pronunciamiento en relación con las facultades que tendría para emitir una opinión respecto de las estimaciones de los ingresos efectivos del Gobierno central realizadas por la Dirección de Presupuestos, a fin de contribuir en el manejo responsable de la política fiscal.

Además, consulta si se encuentra en su ámbito de competencia pronunciarse sobre la petición que le formulara el senador señor Ricardo Lagos Weber, acerca de la procedencia de incorporar los recursos que se esperan obtener por el proyecto de modernización tributaria, dentro de la estimación financiera de ingresos de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2020.

En presentación posterior, el senador señor Ricardo Lagos Weber solicita que se tenga presente que, a su juicio, acorde con lo previsto en la normativa que crea al CFA y la discusión legislativa previa a esa preceptiva, procede que éste emita una opinión sobre la materia.

Requerido su informe la Dirección de Presupuestos (DIPRES), informa, en síntesis, que las funciones y atribuciones del CFA deben ser interpretadas de forma estricta acorde a las normas que conforman el Sistema de Administración Financiera del Estado. Por ende, entiende que las facultades de ese Consejo no pueden extenderse al ámbito de las potestades exclusivas del Ejecutivo de estimar los ingresos y autorizar los gastos presupuestarios.

Por su parte, habiendo informado también el Ministerio de Hacienda, a requerimiento de esta

AL SEÑOR
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO
PRESENTE

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE CONTABILIDAD Y FINANZAS PÚBLICAS

2.

Entidad de Control, aquél ha sido retirado, por lo que se procederá a responder sin ese antecedente.

Sobre el particular, el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución Política de la República, indica en lo pertinente, que le corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, agregando en los incisos primero y segundo de su artículo 67, que el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente al Congreso Nacional, el cual no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos.

El inciso tercero de este último precepto añade que la estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

Luego, el artículo 15 del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, previene que la DIPRES es el organismo técnico encargado, entre otros aspectos, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria, disponiendo en su artículo 17, que el cálculo de entradas del presupuesto debe contener una proyección del rendimiento del sistema de ingresos públicos.

Enseguida, cabe tener presente que el artículo 1° de la ley N° 20.128, Sobre Responsabilidad Fiscal, prescribe que el Presidente de la República establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el balance estructural correspondiente al período de su mandato.

Dichas bases actualmente están contenidas en el decreto N° 743, de 2018, del Ministerio de Hacienda, que, en lo pertinente, disponen que aquellas guiarán la acción del Estado sobre bases financieras sólidas y sostenibles, enfocadas en un manejo responsable de la deuda pública y de las inversiones de los activos financieros, velando por una carga tributaria equilibrada y por el uso eficiente y transparente de los recursos estatales, precisando en su artículo 1° que la política fiscal se llevará de acuerdo al balance estructural.

A su turno, el inciso primero del artículo 1° de la ley N° 21.148, que crea el Consejo Fiscal Autónomo,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE CONTABILIDAD Y FINANZAS PÚBLICAS

3

establece que es un organismo autónomo, de carácter técnico y consultivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Agrega, en su inciso segundo, que dicho órgano estará sometido a las disposiciones del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Añade, en su artículo 2°, que el CFA "tiene por objeto contribuir con el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central".

Seguidamente, las letras a) a la f) de la referida disposición prevén que el CFA tendrá las funciones y atribuciones de evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos; participar como observador en los procedimientos que señala, revisando y manifestando su opinión al respecto; formular observaciones y propuestas referentes al cálculo del Balance Estructural y manifestar su opinión sobre eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas del mismo; evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas, y asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que le encomiende.

Además, en su literal g) preceptúa que dicha entidad tiene la función y atribución de realizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competan de acuerdo a esta ley.

Como puede apreciarse, es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República la presentación de los proyectos de administración financiera y presupuestaria, incluyéndose dentro de aquellos los de las leyes de presupuestos, los que deben contener la estimación de los ingresos y gastos y una proyección del rendimiento de los primeros, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

Asimismo, cabe destacar que el CFA es un organismo técnico, autónomo, de naturaleza consultiva, creado para el cumplimiento de la función administrativa, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que, acorde con los artículos 1° de la ley N° 18.575 y 2° del citado decreto ley N° 1.263, integra la Administración del Estado y forma parte del Sistema de Administración Financiera del mismo y está sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Enseguida, es dable indicar que el objeto de ese órgano es contribuir con el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno central, a través de las funciones y atribuciones



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE CONTABILIDAD Y FINANZAS PÚBLICAS

4

que la referida ley N° 21.148 le encomienda y cuyas bases, según se viere, se encuentran contenidas en el citado decreto N° 743, de 2018.

Precisado lo anterior, cabe manifestar que si bien no se advierte en el ordenamiento jurídico un concepto de lo que se entiende por "política fiscal", en la práctica se aprecia que la Administración ha aplicado los criterios que establece, para tal efecto, el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) 2014, cuyo numeral 1.2 la define como "el empleo del nivel y composición de los gastos e ingresos del sector gobierno general y del sector público -y la acumulación relacionada de activos y pasivos del gobierno- para alcanzar objetivos como la estabilización de la economía, la reasignación de recursos y la redistribución del ingreso".

Por su parte, en la historia fidedigna del establecimiento de la aludida ley N° 21.148, específicamente en el mensaje presidencial de fecha 4 de julio de 2018, se precisó que "es de interés del Ejecutivo avanzar en fortalecer la institucionalidad fiscal con la creación por ley de un Consejo Fiscal Autónomo, del más alto nivel técnico, a cargo de promover el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central".

Asimismo, según se advierte en el primer informe de la Comisión de Hacienda, el Ministro de Hacienda, señor Felipe Larraín Bascuñán, expuso que de acuerdo al FMI, el rol del CFA debiera fortalecerse ampliando su mandato para evaluar objetivos fiscales anuales y de mediano plazo.

En consecuencia, de lo anterior se desprende que el CFA tiene una función más amplia que aquella de la que gozaba el anterior Consejo Fiscal Asesor, al cual, acorde con el artículo 1° del decreto N° 545, de 2013, del Ministerio de Hacienda, solo le correspondía colaborar en materias relacionadas con el balance estructural, el que, conforme al artículo 10 del mencionado decreto ley N° 1.263, forma parte de la programación financiera de mediano plazo.

En tanto que al actual CFA le incumbe contribuir con el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno central, la que se basa en una regla de balance estructural, en las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal y en las demás que conforman el Sistema de Administración Financiera del Estado, incluyendo, de esta forma, no solo los factores de mediano plazo sino también aquellos empleados para la elaboración del presupuesto anual.

Pues bien, atendido que, como se viera, la política fiscal comprende el nivel y composición de los gastos e



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE CONTABILIDAD Y FINANZAS PÚBLICAS

5

ingresos del Gobierno central para alcanzar determinados objetivos, basada en la regla y normativa antes citadas, y que al CFA le compete, como órgano consultivo, contribuir con el manejo responsable de dicha política, no se advierte inconveniente para que emita informes respecto de los factores anuales y de mediano plazo que la afectan, dentro de los que se encuentra, por cierto, la estimación de los ingresos efectivos de las leyes de presupuestos.

Con todo, cumple con hacer presente que los informes de ese órgano colegiado deben emitirse acorde con el ordenamiento jurídico vigente.

Saluda atentamente a Ud.



JORGE BERMUDEZ SOTO
Contralor General de la República



DISTRIBUCIÓN.

- Ministro de Hacienda.
- Director de la Dirección de Presupuestos.
- Senador señor Ricardo Lagos Weber.