Valparaíso, 25 de septiembre de 2019

Señor

Jorge Desormeaux Jiménez

Presidente Consejo Fiscal Autónomo

Junto con saludarlo y a través suyo a los demás integrantes del Consejo, por intermedio de la presente venimos en solicitar que la instancia que usted preside, en el marco de las funciones y atribuciones que le confiere el artículo 2 de la ley N° 21.148, así como la obligación de atender las consultas legislativas, se sirva emitir opinión sobre:

- (1) 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. Lo anterior, sobre la base que al momento de discutirse la ley de Presupuestos no se tendrá certeza sobre la aprobación del Proyecto de Modernización Tributaria y, por ende, su efecto, en las arcas fiscales; y
- (2) La procedencia de incluir entre los ingresos cíclicamente ajustados para efectos del cálculo del balance estructural partidas que, por definición, son por una sola vez, como es el eventual pago de impuestos por la llamada repatriación de capitales.

Saluda atentamente a Ud.,

Ricardo Lagos Weber

Senador

Cc. Señor Felipe Larraín Bascuñán Ministro de Hacienda

REPÚBLICA DE CHILE CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

REG. 13/MA 15.10.19



ORD: 1 4

Santiago, 15 de octubre 2019

DE: PRESIDENTE CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

A: HONORABLE SENADOR RICARDO LAGOS WEBER

PRESIDENTE COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE PRESUPUESTOS

De mi mayor consideración:

Atendiendo a su carta, con fecha 25 de septiembre de 2019, donde solicita al Consejo Fiscal Autónomo, en el marco de las funciones y atribuciones que le confiere el artículo 2 de la Ley N° 21.148, así como de la obligación de atender consultas legislativas, emitir opinión sobre:

- (1) 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. Lo anterior, sobre la base que al momento de discutirse la ley de Presupuestos no se tendrá certeza sobre la aprobación del Proyecto de Modernización Tributaria y, por ende, su efecto, en las arcas fiscales; y
- (2) La procedencia de incluir entre los ingresos cíclicamente ajustados para efectos del cálculo del balance estructural partidas que, por definición, son por una sola vez, como es el eventual pago de impuestos por la llamada repatriación de capitales.

Procedo informar a Ud. lo siguiente:

En relación a su primera consulta y no existiendo acuerdo entre los Consejeros respecto a los alcances de las atribuciones del Consejo Fiscal Autónomo en cuanto a pronunciarse sobre aspectos de las estimaciones de los ingresos efectivos del Gobierno Central, el Consejo ha acordado solicitar un informe a la Controlaría General de la República sobre sus competencias al respecto. Una vez recibida la respuesta de Contraloría, procederemos a contestar esta pregunta, dentro del marco de las atribuciones que se definan.

Respecto a su segunda consulta, el Consejo da respuesta en el documento adjunto, preparado especialmente para dar respuesta a su consulta, llamado "Aspectos metodológicos del Balance Cíclicamente Ajustado en el caso de los ingresos por una sola vez".

Se despide muy atentamente,

Jorge Rodríguez

Presidente (S) Consejo Fiscal Autónomo



Aspectos metodológicos del Balance Cíclicamente Ajustado en el caso de los ingresos por una sola vez

15 de octubre de 2019

Este documento fue elaborado para responder la consulta del H. Senador Ricardo Lagos Weber, con fecha 25 de septiembre, sobre "la procedencia de incluir entre los ingresos cíclicamente ajustados para efectos del cálculo del balance estructural partidas que, por definición, son por una sola vez, como es el eventual pago de impuestos por la llamada repatriación de capitales".

Al respecto, cabe señalar en primer lugar que en virtud de lo señalado en el artículo 10 del decreto ley N° 1.263 de 1975, orgánico de la Administración Financiera del Estado, con fecha 22 de junio de 2019, se publicó el Decreto Exento N° 145 del Ministerio de Hacienda, que "Aprueba Metodología, Procedimiento y Publicación del Cálculo del Balance Estructural". Dicho decreto describe en detalle la metodología vigente del cálculo del Balance Estructural, por lo que sirve de base para responder sobre la normativa que aplica en la actualidad.

En el artículo 7 del Decreto Exento N° 145 del Ministerio de Hacienda, que lleva como título "Ajuste Cíclico de los Ingresos Tributarios No Mineros (ITNMc)", se explica la metodología que se utiliza para la construcción de los ingresos cíclicamente ajustados de los ingresos tributarios no mineros, que es donde se clasifica un tributo como el pago de los impuestos de la llamada repatriación de capitales.

En los puntos 7.2 al 7.4 de dicho artículo, se encuentra el detalle del ajuste cíclico que aplica para los distintos tipos de impuestos no mineros (impuestos a la renta de declaración anual, impuestos de declaración mensual, pagos provisionales mensuales, impuestos indirectos y otros impuestos).¹ Para todos estos impuestos, existe una única excepción en el cálculo de los ingresos estructurales, que consiste en excluir de la base de los ingresos efectivos las llamadas medidas tributarias transitorias de reversión automática.²

¹ La línea de impuestos donde se registran los ingresos por repatriación de capitales corresponde a la de impuesto de declaración mensual del impuesto a la renta (ver Recuadro II de informe de la Dirección de Presupuestos "Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado. Metodología y Resultados 2016").

² El punto 7.4 del artículo 7 del Decreto Exento N° 145 define a las medidas tributarias transitorias de reversión automática como "aquellas modificaciones transitorias sobre la base o la tasa de algún impuesto, que signifiquen una pérdida o una ganancia en los ingresos fiscales del año, pero que a la vez dicha medida considere revertir automáticamente el impacto en los ingresos fiscales al ejercicio siguiente de su aplicación".



Considerando lo anterior, de acuerdo a la metodología actual, si el pago de impuestos por la llamada repatriación de capitales estuviese incluido en las proyecciones de ingresos efectivos, estos serían parte de la base para determinar los ingresos estructurales, y correspondería aplicarles el ajuste cíclico por brecha del PIB.

No obstante, como se consignó en el "Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones", presentado a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en septiembre de 2019, en el pasado se ha optado, como buena práctica, por transparentar el efecto que tienen los ingresos transitorios sobre el Balance Estructural.

Lo anterior se explica por la legitimidad conceptual que tiene construir el Balance Estructural basado en ingresos que son permanentes, donde no solamente se consideran los ingresos cíclicamente ajustados, obtenidos de los desvíos del Producto Interno Bruto y del precio del cobre respecto a sus tendencias, sino que también de cualquier desviación de ingresos respecto a sus niveles permanentes.

Sin embargo, la construcción de los ingresos permanentes enfrenta diversos desafíos empíricos, los cuales justificaron que la metodología de cálculo del Balance Estructural en Chile esté actualmente basada en el concepto de "Balance Cíclicamente Ajustado". Se debe señalar, que los principales desafíos que enfrenta la construcción del Balance Estructural basado en los ingresos permanentes están relacionados a la identificación de los ingresos transitorios y a establecer metodologías claras para medirlos una vez identificados que puedan aplicarse de manera objetiva y que no estén sujetas a interpretaciones por parte de la autoridad.

Por lo tanto, si bien acorde a la metodología vigente de Balance Estructural corresponde considerar dentro de los ingresos estructurales aque llos que se generen por una medida transitoria, como lo es la llamada repatriación de práctica el Consejo Fiscal Autónomo valora que se muestren los resultados de Balance Estructural con y sin ellos, de manera informativa, como se ha anteriores ante situaciones similares.

Finalmente, sin perjuicio de lo señalado precedentemente, se recuerda que el tratamiento de los ingresos fiscales transitorios es una de las materias que será parte del estudio metodológico "Revisión de Diagnósticos y Propuestas de Perfeccionamiento de la Metodología y Procedimientos para el Cálculo del Balance Estructural" que realizará el Consejo Fiscal Autónomo en el cuarto trimestre del presente año. Lo anterior, por cuanto como se ha señalado, existen distintas aproximaciones metodológicas para su tratamiento, ya sea que el objetivo sea estimar los ingresos cíclicamente ajustados, o bien, los ingresos permanentes.

³ El informe final de la Comisión Corbo ("Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal", 2011) realizó un detallado análisis sobre esta materia y recomendó una regla fiscal de "Balance Cíclicamente Ajustado". En dicho informe, se destaca que este enfoque es el que utiliza la OCDE, el FMI, la Comisión Europea, y es el que se implementó en Chile al inicio de la regla fiscal (ver Marcel, Tokman, Valdés y Benavides 2001, "Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000", pg. 48-49).

REPÚBLICA DE CHILE CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

REG. 14 30.10.19

A:



ORD: 16

ANT: Carta del H. Senador Lagos Weber de fecha 25 de Septiembre de 2019.

Oficio N°13 del CFA del 7 de Octubre de 2019.

Oficio de Contraloría General de la República N°27.875, del 24 de Octubre de 2019.

MAT: Solicita emitir opinión.

SANTIAGO, 30 de octubre de 2019

DE: PRESIDENTE CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

HONORABLE SENADOR RICARDO LAGOS WEBER

PRESIDENTE COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE PRESUPUESTOS

Junto con saludarle, me dirijo a usted en respuesta a su carta de fecha 25 de Septiembre de 2019, en la que solicita que el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) se sirva emitir opinión sobre: "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. Lo anterior, sobre la base que al momento de discutirse la ley de Presupuestos no se tendrá certeza sobre la aprobación del Proyecto de Modernización Tributaria y, por ende, su efecto, en las arcas fiscales".

Al respecto, como le señalamos mediante el Oficio N°13, del 7 de octubre de 2019, se solicitó un informe a la Controlaría General de la República en cuanto a las atribuciones del Consejo Fiscal Autónomo para pronunciarse sobre las estimaciones de los ingresos efectivos del Gobierno Central.

Con fecha 24 de octubre y mediante el Oficio N°27.875, la Contraloría General de la República señaló: "Atendido que, como se viera, la política fiscal comprende el nivel y composición de los gastos e 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.".

REG. 14 30.10.19



En el marco de dicho pronunciamiento, el Consejo Fiscal Autónomo ha analizado la consulta por usted formulada y, velando por la responsabilidad fiscal, recomienda que se siga un criterio presupuestario prudencial, dando un tratamiento asimétrico a gastos e ingresos que puedan derivarse de proyectos de ley en trámite. Esto implica provisionar en el proyecto de ley de presupuestos los recursos para gastos cuya ocurrencia sea probable, pero consignar sólo los ingresos que se derivan del sistema tributario vigente. En este sentido, se sugiere que las estimaciones de ingresos de proyectos de ley en trámite que reforman el sistema tributario, sean incorporadas posteriormente al presupuesto, sola una vez aprobada la respectiva ley, en consistencia con el artículo 21 del Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado.

Este criterio prudencial ha sido, en términos generales, utilizado en el pasado. Por un lado, respecto de los gastos, la práctica ha sido incluir en la ley de presupuestos recursos provisionados para los proyectos de ley en trámite más probables de aprobarse. Posteriormente, en la medida que se aprueban las respectivas leyes que los autorizan, estos recursos han sido incorporados en las partidas y subtítulos correspondientes en el presupuesto vigente. Por su parte, respecto de la estimación de los ingresos fiscales, la práctica habitual ha seguido el criterio de considerar el marco macroeconómico estimado por el Ministerio de Hacienda, la estructura tributaria vigente y las proyecciones de excedentes desde empresas estatales, según consta en diversos Públicas emanados desde la Dirección de Presupuestos.

En este sentido, el Consejo Fiscal Autónomo sugiere aplicar el criterio prudencial antes descrito e incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos los ingresos estimados a partir de la estructura tributaria vigente. De otro modo, significaría comprometer gastos asociados a ingresos que no se basan en el marco vigente y respecto de los cuales existiría alta incertidumbre sobre su concreción, tanto en monto como en oportunidad.

En seguimiento de esta opinión del Consejo, se envía copia de este Oficio al Sr. Ministro de Hacienda y al Sr. Director de Presupuestos.

Se despide muy atentamente,

Jorge Desormeaux

Presidente Consejo Fiscal Autónomo

Distribución:

- H. Senador Ricardo Lagos Weber
- Sr. Ministro de Hacienda
- Sr. Director de Presupuestos