

INFORMES FINANCIEROS: APOORTE INSUFICIENTE

- Los Mensajes del Presidente de la República deben adjuntar, cuando corresponda, un informe financiero de la DIPRES, donde se expliquen los gastos emanados de la aplicación de sus normas y su fuente de financiamiento.
- Los recursos considerados en los Informes Financieros están contemplados en la Provisión para Financiamientos Comprometidos del Tesoro Público. La importancia de un buen análisis de impacto presupuestario radica en que los montos de dicha provisión se van ejecutando conforme se aprueban los respectivos proyectos.
- Se requieren avances y mejoras respecto de la emisión de los Informes Financieros, que permitan un análisis acabado del impacto fiscal de las iniciativas, más aún en un escenario de estrechez fiscal que dejará este Gobierno, lo que vuelve todavía más gravoso comprometer gastos fiscales futuros.

El Presidente de la República tiene, de acuerdo a la Constitución, la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estadoⁱ. Esto incluye las modificaciones de la Ley de Presupuestos, las relacionadas con tributos de cualquier clase o naturaleza, aquellas que crean nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado. Respecto de estas últimas tiene la atribución exclusiva para suprimirlos y determinar sus funciones, así como fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, y cualquier otra clase de beneficios al personal en servicio o en retiro de la Administración Pública, entre otros.

Para tales efectos, la Ley Orgánica del Congreso Nacionalⁱⁱ dispone como normas básicas de la tramitación interna de los proyectos de ley que éstos deben presentarse fundamentados y además, con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.

De esta forma, es el Reglamento de la Cámara de Diputadosⁱⁱⁱ el que expresamente regula cómo los Mensajes del Presidente de la República deben adjuntar, cuando corresponda, un informe financiero de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Es precisamente la DIPRES, de acuerdo a sus funciones -entre las que se encuentra ser el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado^{iv}- la que estima el impacto presupuestario y/o financiero que una iniciativa tendrá en la Ley de Presupuestos vigente y su incidencia fiscal en los cuatro años posteriores, cuando corresponda. Se trata de un análisis de las consecuencias financieras de las políticas públicas, en particular, del impacto fiscal de los proyectos de ley sometidos a la consideración del Congreso Nacional^v.

De esta forma, cuando el Presidente de la República envía un proyecto de ley, necesariamente debe estar acompañado de un Informe Financiero a través del cual se indica si la iniciativa tiene o no un mayor costo fiscal producto de la implementación de la ley.

Dichos antecedentes, de acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso Nacional, deben ser revisados por las respectivas Comisiones de Hacienda de cada una de las Cámaras, quienes de acuerdo a su mandato legal son las encargadas de informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas. Así, dichas comisiones deben indicar en su informe la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto, y la incidencia de sus normas sobre la economía del país.

IMPACTO PRESUPUESTARIO

La relevancia de los Informes Financieros radica en que materialmente, a través de ellos, se pueden contabilizar los recursos públicos que implica la aprobación de proyectos de ley en trámite y, de esta forma, revisar los gastos que son imputados al Tesoro Público.

Al efecto, dicha partida contiene una asignación en el Programa Operaciones Complementarias, denominada "Provisión para Financiamientos Comprometidos", que corresponde a una línea presupuestaria presente anualmente en la Ley de Presupuestos y que contiene recursos que permiten financiar las iniciativas en trámite en el Congreso Nacional, y cuyos montos se van ejecutando de acuerdo a la aprobación de dichos proyectos.

Dicho fondo está destinado a financiar la aplicación de leyes permanentes que se aprueban con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuestos o contingencias que van más allá de lo que se pudo prever al momento de su aprobación. El Ministerio de Hacienda, años atrás disponía de forma libre de estos recursos, pero a partir de 1996, dicha facultad se limitó de forma tal que una parte financia la aplicación de leyes respecto de las cuales existe una probabilidad muy alta de aprobación con posterioridad a la discusión de la Ley de Presupuestos, y la otra, de libre disponibilidad se mantuvo para financiar contingencias que superan aquello previsible al momento de la aprobación del presupuesto^{vi}.

LA PROVISIÓN PARA FINANCIAMIENTOS COMPROMETIDOS LLEGÓ A 3,06% DEL PRESUPUESTO ANUAL EN EL PRESUPUESTO 2014

Cuadro N° 1. Provisión para financiamientos comprometidos

	Provisión para Financiamientos Comprometidos	% Respecto del Presupuesto Anual	Presupuesto Total
	Monto - Miles Usd		Monto - Miles Usd
PRESUPUESTO 2006	572.092	2,05%	27.842.730
PRESUPUESTO 2010	1.486.430	3,03%	49.075.193
PRESUPUESTO 2014	1.847.021	3,06%	60.301.218

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Presupuestos de cada año

INFORMACIÓN INSUFICIENTE

Pese a su relevancia, no existe mayor regulación respecto de los Informes Financieros, más allá de los requisitos generales que se indica en las disposiciones legales antes señaladas. En consecuencia, hoy estos informes no están siendo lo suficientemente completos, pues han fallado en entregar información de la disponibilidad real de recursos, los gastos de transición y/o el traspaso de personal.

Al respecto, cabe mencionar que actualmente se discuten en el Congreso Nacional una serie de proyectos de ley que incrementan la dotación de personal que sirve en la Administración del Estado. Uno de estos casos son los dos proyectos de ley que dividen al Servicio Nacional de Menores (SENAME), creando el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil^{vii}.

De acuerdo a los Informes Financieros que acompañaron el ingreso a trámite legislativo de tales iniciativas, se señala expresamente que se irrogará gasto en personal “originado en un mayor número de cargos, asociado a la institucionalidad del nuevo servicio y al fortalecimiento de los centros de administración directa”, totalizando 5.252 cargos. Pese a ello, fue el propio Ministerio de Hacienda el que en la instancia de actualización de proyecciones fiscales 2017 ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, debió aclarar que más de 4.700 de estos cargos correspondían a personal que actualmente se desempeña en la administración del Estado y que serían traspasados a los nuevos servicios, lo que no estaba especificado en los respectivos Informes Financieros.

Otro ejemplo se presenta en el proyecto de ley de Educación Superior^{viii}, en cuyo Informe Financiero se indica que la incorporación a la gratuidad desde el 5° al 6° decil tendrá un costo de \$ 217.202 millones para 2018; sin embargo, el Ministro nuevamente cuestionó esta cifra, señalando que supone una serie de instituciones entrando a gratuidad, que de no ocurrir, significaría un costo 40% inferior. Ante ello, cabe destacar el desconocimiento de su verdadero costo.

Adicionalmente a las dudas que surgen en torno a las cifras que se presentan en los informes financieros, más importante aún es la arista que apunta a la falta de transparencia de los mismos. La DIPRES ha tenido una demora considerable en publicar en su página web todos estos informes financieros y el Congreso no tiene una regla común como mecanismo para acceder a ellos, lo que limita seriamente el análisis de los proyectos presentados.

ESPACIOS PARA MEJORAR

No contar con un buen Informe Financiero, implica que los parlamentarios no cuenten con información completa para cumplir con su labor legislativa y denota la importancia de mejorar los contenidos y análisis que se presentan, pues este instrumento es el único que evalúa el impacto fiscal que las nuevas iniciativas tienen. Por esto se hace relevante establecer mecanismos que, con el fin de elevar el nivel del debate que existe en ambas Cámaras, permitan al Congreso ser una contraparte robusta para cotejar la información y análisis que proporciona el Poder Ejecutivo.

Si bien existen al interior del Congreso dos estructuras que tienen por objeto apoyar la labor legislativa, como son la Biblioteca del Congreso y la Oficina

Presupuestaria del Senado, ambas instituciones deben fortalecerse con el objeto de proporcionar información de calidad, fidedigna e independiente, siendo una fuente neutral de información presupuestaria y económica durante el debate.

Junto con lo anterior, también se debiera evaluar la conveniencia que los Informes Financieros abarquen el impacto que tienen determinados cambios legales en las arcas municipales. Si bien los municipios no operan a nivel de la Ley de Presupuestos, en reiteradas ocasiones determinados cambios legales tienen un impacto importante en los gastos que deben asumir los municipios y de los cuales muchas veces no se tiene conciencia al momento de legislar.

Existe, por tanto, un desafío importante de mejora en esta materia. Se debe partir por entregar instrucciones claras de contenido y difusión de los Informes Financieros que permitan un análisis acabado del impacto fiscal de los proyectos por parte de los parlamentarios y la ciudadanía. A ello se suma la necesidad de robustecer los organismos encargados y receptores de dicha información. Sobre este punto es importante considerar la eventual participación de un órgano o consejo independiente que se constituya como una contraparte respecto del contenido de dichos informes, de modo tal que coteje su impacto y estimaciones.

Todo lo anterior resulta especialmente relevante frente al escenario de estrechez fiscal que dejará este gobierno, lo que vuelve aún más gravoso comprometer gastos fiscales futuros.

ⁱ Artículo 65 de la Constitución Política de la República

ⁱⁱ Título II de la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

ⁱⁱⁱ Disponible en https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf

^{iv} Artículo 15 del Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado

^v <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-22220.html>

^{vi} Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo. Estudios de Finanzas Públicas, DIPRES. Febrero de 2004

^{vii} Boletines N° 11.174-07 y N° 11.176-07.

^{viii} Boletín N° 10.783-04.