

17.08.20

ORD: 54 /

Santiago, 17 de agosto de 2020

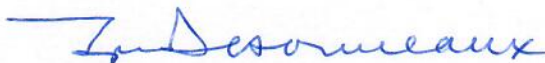
A: JORGE PIZARRO SOTO
PRESIDENTE DE LA H. COMISIÓN DE HACIENDA DEL SENADO

DE: JORGE DESORMEAUX
PRESIDENTE CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

De nuestra consideración:

En virtud de que el Consejo Fiscal Autónomo tiene por mandato legal contribuir con el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central, acompañamos a usted para su conocimiento y fines pertinentes, nuestras respuestas a los Oficios N°1.071/INC/20 y H-9-20, remitidos por el H. Senador Carlos Montes y la Comisión de Hacienda del Senado, respectivamente, y que se encuentran referidos al Proyecto de Ley que crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, actualmente tramitado bajo el Boletín N°13.655-05.

Se despide muy atentamente,



JORGE DESORMEAUX
Presidente del Consejo Fiscal Autónomo

Consideraciones sobre el Fondo para enfrentar la crisis de la Pandemia del Covid-19

17 de agosto de 2020

Este documento fue elaborado para responder las consultas del H. Senador Carlos Montes, formuladas a través del Oficio N°1.071/INC/20, de fecha 14 de julio de 2020 y que fuere recibido por el Consejo Fiscal Autónomo (“CFA”) el día 23 del mismo mes, respecto al Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, propuesto a través del proyecto de ley actualmente tramitado bajo el Boletín N°13.655-05. Lo anterior como parte de las medidas anunciadas por el gobierno tras el llamado Acuerdo Nacional celebrado el 14 de junio de 2020, al que se arribó con la Comisión de Hacienda ampliada en el Marco de Entendimiento para el Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo.

En primer lugar, el CFA manifiesta que valora que se haya suscrito dicho acuerdo para enfrentar la crisis derivada de la pandemia por el Covid-19 y que éste haya considerado varios de los elementos de responsabilidad fiscal recomendados por el propio Consejo en su Nota del CFA N°3, denominada “Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible”, del 8 de junio de 2020. En particular, se destaca la preocupación por garantizar la transitoriedad de las medidas que se propongan, el establecimiento de plazos máximos para ejecutar el gasto correspondiente, que se considere flexibilidad en el uso y ejecución de los recursos, que se plantee un objetivo de consolidación fiscal luego de 24 meses, que se busque complementar la regla estructural con metas de convergencia de la deuda pública y se releve la importancia de la rendición de cuentas periódica de los avances en la implementación de los planes definidos.

Por estos motivos, y por el transversal apoyo con que fue suscrito, el Consejo considera conveniente que el Acuerdo Nacional aludido se mantenga como directriz general para la determinación de las políticas públicas para superar la crisis económica, social y sanitaria que actualmente enfrentamos. Lo anterior, es sin perjuicio de que aún exista espacio para efectuar perfeccionamientos o introducir mejoras específicas respecto de su implementación.

En este contexto, el Consejo, considera que, desde su dimensión fiscal, se deben considerar cuatro criterios fundamentales: (i) *oportunidad*, (ii) *transitoriedad*, (iii) *flexibilidad*, y (iv) *transparencia, control y rendición de cuentas*.

Respecto a la ***oportunidad***, el CFA considera relevante reforzar el rol contracíclico de la política fiscal en circunstancias extraordinariamente adversas como la crisis generada por la pandemia derivada del brote Covid-19, sin lo cual los costos de largo plazo para la sociedad, la economía y las finanzas públicas serían considerablemente mayores.

A juicio del Consejo la mantención del impulso fiscal por un periodo de 24 meses se justifica por el riesgo que representa para la recuperación económica un retiro demasiado temprano

del estímulo. Ahora bien, es fundamental abordar dicho desafío con responsabilidad fiscal, ya que ello constituirá una sólida señal que facilitará la mantención de una serie de condiciones que Chile alcanzó en virtud de su tradición de disciplina y buena administración fiscal. Esto resultará fundamental para el proceso de reactivación económica una vez superada la crisis sanitaria.

En este sentido, el CFA considera que otro criterio esencial es que las medidas que se lleven a cabo sean efectivamente **transitorias**. Ello implica que necesariamente deben implementarse con el compromiso de ser retiradas una vez concluida la crisis.

Por otra parte, considerando los altos niveles de incertidumbre existentes acerca de la duración y profundidad de la actual crisis, el CFA considera crucial que las medidas que se adopten contemplen márgenes relevantes de **flexibilidad** en sus usos. Lo anterior, permitirá ejecutar adaptativamente los recursos disponibles, según las necesidades, prioridades y exigencias que se presenten, el tipo, duración y retiro de las medidas, según sea requerido o cuando se cumplan condiciones predefinidas en los instrumentos correspondientes.

La **transparencia, control y rendición de cuentas** acerca de la forma en que el Fondo será administrado y sus recursos ejecutados, es otro aspecto que el CFA considera de vital importancia para la responsabilidad fiscal. Es así como, en su nota sobre los “Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible”, el Consejo recomendó que el Gobierno rinda cuenta en forma periódica y detallada de los avances en la implementación de los planes definidos, junto con una proyección de sus efectos fiscales de corto, mediano y largo plazo. Esto, además, resultará relevante para el seguimiento de la transitoriedad de las medidas implementadas.

Luego de haberse identificado los elementos centrales que, a juicio del CFA y desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal, debiesen tenerse en consideración para superar la crisis, a continuación, se responden las preguntas específicamente formuladas por el H. Senador Carlos Montes. Se hace presente que, para tales efectos, el Consejo tuvo a la vista la versión del Proyecto de ley que crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, contenida en el Oficio N°15.738, de 5 de agosto de 2020, con que fue aprobado y despachado a la Cámara revisora por la H. Cámara de Diputadas y Diputados.

Respuestas a las consultas del H. Senador Montes

1.- Conveniencia y factibilidad de crear un fondo extrapresupuestario para financiar los gastos de la pandemia y de la reactivación.

La literatura y prácticas internacionales sugieren que para evaluar la conveniencia de crear o no un fondo extrapresupuestario se debe evaluar si existen suficientes razones económicas, de gestión de gobierno y de economía política que lo hicieren recomendable (Allen y Radev, 2010). Lo anterior, en razón de que los fondos extrapresupuestarios, por su propia naturaleza, podrían generar, por una parte, beneficios en materia de flexibilidad y, por otra, podrían traer aparejados diversos riesgos, en particular en materia de control de las cuentas fiscales y de transparencia.

De este modo, en opinión del Consejo, la creación de un fondo extrapresupuestario requeriría de una justificación sólida acerca de que los beneficios del mismo superan los riesgos detectados, considerando la incorporación de mecanismos institucionales que resulten eficaces para mitigarlos.

Sobre el particular, en base a la literatura, se identifican cuatro razones que en términos genéricos podrían resultar aplicables para justificar la existencia de un fondo extrapresupuestario:

- i) Flexibilidad: referida a la necesidad de responder en forma rápida a eventos inesperados (Wong, 1999) o a evitar que procesos presupuestarios internos excesivamente engorrosos obstaculicen una respuesta rápida (FMI, 2020).
- ii) Desajuste de los horizontes temporales: referido a circunstancias en las que el horizonte temporal del presupuesto tradicional es menor al del fondo de que se trate (Allen y Radev, 2010).
- iii) Mecanismos inadecuados de asignación de recursos: referido, entre otros aspectos, a la existencia de inercias presupuestarias (Allen y Radev, 2010).
- iv) Para reconocer que ciertas actividades importantes no reciben suficiente financiamiento en el presupuesto anual y movilizar el consenso social al respecto: referido a la creación de un fondo específico como un acto político de reconocimiento de su importancia y la visibilidad de medidas que interesan ampliamente a la ciudadanía (Allen y Radev, 2010).

De este modo, si bien el Consejo identifica razones que podrían justificar la creación de un fondo extrapresupuestario, al mismo tiempo, remarca que éstas deben ser sopesadas con los riesgos que tales herramientas conllevan.

Así, se suele considerar que los fondos extrapresupuestarios pueden resultar problemáticos (Allen y Radev, 2010), por los posibles riesgos de socavar:

- i) La solidez de la política fiscal: las consideraciones de política fiscal se vinculan principalmente a que el análisis fiscal y la formulación de la política fiscal sean adecuados, integrando toda la información para un tratamiento consolidado de la misma.
- ii) La disciplina fiscal: la falta de información completa y oportuna sobre las actividades de los fondos extrapresupuestarios, debido a su aislamiento del procedimiento presupuestario ordinario, podría distorsionar la evaluación de la política fiscal global.
- iii) La transparencia: los fondos extrapresupuestarios a veces, llevan aparejado un debilitamiento de la rendición de cuentas y del control, problemas de declaración y consolidación de los datos fiscales y la distracción de recursos administrativos limitados.

Por ello, los organismos internacionales, en general, han sido tradicionalmente críticos de los fondos extrapresupuestarios. Aunque en algunos casos se reconoce que existe una sólida justificación económica y de economía política para crear este tipo de fondos (como

los de seguridad social) y de que hay ejemplos de buena gestión de los mismos. La literatura señala que, en ciertas circunstancias la experiencia sugiere que los objetivos de los fondos extrapresupuestarios se cumplen mejor con su integración al procedimiento presupuestario y que su creación debe seguir considerándose como una segunda opción.

El Consejo, adicionalmente, observa que al momento de evaluar la conveniencia y factibilidad de crear un fondo extrapresupuestario se debe distinguir los países con una gobernanza apropiada de aquellos que no la tienen por sus bajos niveles de control, rendición de cuentas y transparencia. En este sentido, muchos países de la OCDE han permitido y hasta estimulado la existencia de fondos extrapresupuestarios, unidos a regímenes firmes para su gestión institucional y financiera (Allen y Radev, 2010).

Con todo, es importante señalar que las críticas a los fondos extrapresupuestarios en cuanto a que pueden resultar problemáticos para la solidez de la política fiscal, la disciplina fiscal y la transparencia, no son necesariamente endémicos a ellos y con frecuencia pueden atribuirse al diseño inadecuado de los procedimientos de gestión financiera y de gobierno, así como a una débil interacción entre estos organismos y el procedimiento presupuestario (Allen y Radev, 2010).

En opinión del Consejo, al momento de evaluarse la posible creación de un fondo extrapresupuestario, se debe identificar claramente las fortalezas y debilidades respecto a uno presupuestario. En el caso particular del Fondo de emergencia transitorio Covid-19, que se contempla en el proyecto de ley Boletín N°13.655-05, es pertinente evaluar si existen suficientes razones, ya sea económicas, de gestión y/o de economía política para su creación. Al respecto, el CFA recomienda buscar un mecanismo que cumpla con los cuatro principios fundamentales ya mencionados: i) oportunidad; (ii) transitoriedad; (iii) flexibilidad; y, iv) transparencia, control y rendición de cuentas. Sobre el particular, es posible destacar algunos elementos del proyecto de ley que es objeto de análisis.

En primer lugar, en cuanto al principio de **oportunidad**, cabe hacer presente que el proyecto contiene normas que buscan que la gestión del Fondo sea expedita, sin que ello implique reducir los controles necesarios para la correcta utilización de sus recursos. En ese sentido, se observa como una solución equilibrada la incorporación de un trámite breve y sumario de toma de razón por la Contraloría General de la República, en los términos regulados en el artículo 3 del proyecto de ley en comento. Ahora bien, esta medida también podría ser incorporada para el caso en que se creara un fondo de carácter presupuestario.

Respecto a la **transitoriedad** de las medidas, el CFA considera relevante que el Fondo sea creado con una fecha de expiración señalada expresamente en la ley, a saber, el 30 de junio de 2022. Con todo, es necesario hacer presente que esa forma de propender hacia la transitoriedad de las medidas, también es susceptible de ser alcanzada a través de la creación de un fondo presupuestario.

En cuanto a la **flexibilidad** en la gestión del Fondo, el proyecto de ley plantea que el Ministerio de Hacienda lo administrará, para lo cual deberá dictar un reglamento. Además, señala que los decretos de reasignación presupuestaria para aplicar los recursos del Fondo

podrán regular sus usos. Estas facultades apuntan a dar flexibilidad en el uso de los recursos del Fondo. Con todo, las medidas que se adopten en tanto tengan incidencia en las materias consideradas dentro de la reserva de ley del artículo 63 de la Constitución Política de la República, requerirán necesariamente ser aprobadas por ley. Por tanto, la flexibilidad aludida se encuentra acotada al requerir aprobaciones por vía de ley y no es evidente que sea superior a la que tendría un fondo presupuestario.¹

Finalmente, en cuanto a los estándares de **transparencia, control y rendición de cuentas**, el proyecto de ley especifica una serie de normas que aplicarán al Fondo Covid-19, con el objeto de mitigar eventuales riesgos asociados a opacidad o falta de control en la gestión de éste.² Además, dado que los recursos del Fondo se transfieren al presupuesto de los servicios que lo ejecutan, desde ese momento les aplican las normas presupuestarias habituales. En este sentido, se puede afirmar que el proyecto contempla resguardos para evitar la falencia de transparencia y rendición de cuentas que, en general, son considerados como fuentes de riesgo respecto de los fondos extrapresupuestarios. Con todo, esta transparencia será a lo más similar a la que se obtiene bajo un esquema presupuestario dadas las normas que les resultan aplicables sobre transparencia, control y rendición de cuentas regulares.³

2.- Con respecto a lo anterior, ¿De qué forma sería compatible ese fondo en cuanto a su financiamiento y uso, con la metodología de balance cíclicamente ajustado para los años atingentes? Se solicita, en lo posible, referirse con particular detalle en cuanto a cada uno de los tipos de imputaciones y asignaciones posibles al fondo.

El fondo extrapresupuestario planteado por el Ejecutivo es compatible con la metodología de Balance Estructural. Al respecto, el Balance Estructural se refiere al Gobierno Central Total, que incluye tanto lo presupuestario como lo extrapresupuestario. En este sentido, en la metodología no haría diferencia la forma específica que adoptase el Fondo, pues, en cualquier caso, lo ejecutado se computará como gasto para efectos del Balance Estructural. Asimismo, la metodología del Balance Estructural no distingue entre las distintas fuentes de financiamiento.

¹ Lo anterior considerando las normas sobre flexibilidad presupuestaria contenidas principalmente en el artículo 26 del D.L. 1.263, Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado y en los apartados sobre modificaciones presupuestarias contenidas en las instrucciones para Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

² Así, se observan, entre otras, el reconocimiento presupuestario de las asignaciones que se efectúen a los órganos ejecutores (art. 3); aplicación de normas generales sobre transparencia y control (art.3); decretos y resoluciones sometidas al trámite de toma de razón, en un procedimiento breve y sumario (art.3); remisión de antecedentes en plazos acotados a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados -cinco días- (art. 3); rendición de cuenta mensual ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y las Comisiones de Hacienda de ambas H. Cámaras, respecto de la ejecución del Fondo (art.4); exigencias de publicidad de información en los sitios web de los órganos ejecutores (art. 4); control y fiscalización por parte de la Contraloría General de la República de conformidad a las normas generales (art. 4).

³ En particular, aquellas contenidas en el D.L. 1263, Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, en los artículos 15 y 16 de la Ley de Presupuestos y, en términos más generales, en la Ley Nº20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Respecto del detalle en cuanto a cada uno de los tipos de imputaciones y asignaciones posibles al Fondo, cabe notar que a éste se imputarán tanto medidas de menores ingresos como de mayor gasto. Por tanto, sus efectos sobre el Balance Estructural dependerán de la naturaleza específica de cada una de las medidas que se implementen, acorde al Decreto Exento N°145, que Aprueba Metodología, Procedimiento y Publicación del Cálculo del Balance Estructural.⁴

3.- Existencia de alternativas intrapresupuestarias que aseguren flexibilidad en la gestión de los recursos y transitoriedad de un fondo con ese objetivo.

El CFA reitera que lo pertinente es encontrar un mecanismo de gestión fiscal que cumpla con los cuatro principios señalados: (i) oportunidad; (ii) transitoriedad; (iii) flexibilidad; y, (iv) transparencia, control y rendición de cuentas. Al respecto, se identifican, al menos, dos tipos de experiencias intrapresupuestarias relevantes que pudieran cumplir con algunos de estos elementos antes mencionados, si bien no han sido diseñados para el mismo fin específico:

- i) El referido en el numeral 20 del artículo 32 de la Constitución Política de la República y que comúnmente se denomina “2% Constitucional”. Esta herramienta permite al Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país, con un máximo de giros del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos.
- ii) Los diversos fondos incluidos dentro del Tesoro Público: Fondo de Reserva de Pensiones, Fondo de Estabilización Económica y Social, Fondo para la Educación, Fondo de Apoyo Regional, Fondo para Diagnósticos y Tratamientos de Alto Costo, y Fondo de Contingencia Estratégico.

A modo de ejemplo, en 2012 se publicó la Ley N°20.630, que Perfecciona la Legislación Tributaria y Financia la Reforma Educacional y que en su artículo 7 crea un Fondo Especial para la Educación, destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales contenidas en la Partida del Ministerio de Educación de la Ley de Presupuestos del Sector Público.⁵

⁴ Por ejemplo, las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática, de acuerdo a la metodología vigente del Balance Estructural, deben ser excluidas de la base de los ingresos efectivos para el cálculo del ajuste cíclico. Para el resto de las imputaciones de ingresos, la metodología del ajuste cíclico las contempla dentro de la base de los ingresos efectivos. En cuanto a los gastos del Gobierno Central, éstos se imputarán en su totalidad para efectos del cálculo del Balance Estructural.

⁵ Dicho fondo se constituyó con aportes provenientes de liquidación de activos del Tesoro Público, incluido el Fondo de Estabilización Económica y Social. Mediante Reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda dentro de los 120 días siguientes a la publicación de la ley se establecieron los mecanismos, procedimientos, límites y demás normas necesarias para la aplicación de los recursos del Fondo para la Educación. En

Con todo, se debe destacar que la flexibilidad con que puedan ser utilizados estos fondos necesariamente deberá enfrentar algunas restricciones jurídicas e institucionales. Así, por ejemplo, es necesario considerar que, con independencia de la naturaleza presupuestaria o extrapresupuestaria del Fondo, las medidas que se adopten, en tanto tengan incidencia en las materias consideradas dentro de la reserva de ley del artículo 63 de la Constitución Política de la República, requerirán necesariamente ser aprobadas por ley.

4.- Considerando la transitoriedad del fondo señalado y su objetivo propuesto de “Nuevos impulsos pro-reactivación y reconversión, incluyendo apoyos tributarios transitorios”, en opinión del Consejo Fiscal Autónomo, ¿Cuáles son los criterios a considerar para asegurar la transitoriedad de los recursos involucrados y el eventual término del fondo, en particular a lo referente a los apoyos tributarios y cuál debería ser su tratamiento en términos temporales?

Un buen mecanismo para garantizar que el Fondo sea transitorio, consiste en la incorporación de una fecha de término legal, elemento ya considerado en la actual versión del proyecto de ley que es objeto de análisis. Así, el mencionado proyecto contempla que el Fondo se extinguirá de pleno derecho el día 30 de junio de 2022 o antes como resultado del completo agotamiento de los recursos.

A su vez, la literatura internacional destaca estas medidas denominadas “Cláusulas de Caducidad” (en inglés “Sunset Clauses”) como una forma hacer frente a las rigideces de gastos e inercias que tienen como origen a las leyes, de modo tal que los recursos asignados a los programas tengan un límite en el tiempo. Un país que muestra un importante desarrollo en la implementación de estas cláusulas es Australia, donde además se incorpora para todos los programas que superen cierto monto una metodología de evaluación sistemática llamada SMART (“Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-bound term”, que en español significa Específica, Medible, Alcanzable, Relevante y con Plazo Límite).⁶

Finalmente, como un punto específico adicional, es importante que exista consistencia entre la fecha de término legal del Fondo y las normas tributarias transitorias que puedan ser eventualmente imputadas o consideradas como usos de éste.

particular, destaca el artículo 6 del Decreto N°392, que aprueba el reglamento para aplicación del artículo 7° de la ley N° 20.630, que creó el Fondo para la Educación, y que establece la obligación de la Dirección de Presupuestos de publicar informes mensuales sobre el estado de los recursos del fondo, debiendo remitir copia de ellos a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial de Presupuestos, dentro de los 30 días siguientes al término del respectivo mes.

⁶ Estas y otras experiencias están recogidas en el Documento de Trabajo N°1 de Estudios del CFA “Revisión de Diagnósticos y de Propuestas de Perfeccionamiento de la Metodología y Procedimientos para el Cálculo del Balance Estructural”, disponible en <https://www.cfachile.cl/publicaciones/documentos-de-estudios/documentos-de-trabajo/documento-de-trabajo-n-1-revision-de-diagnosticos-y-de-propuestas-de>

5.- Principales criterios que debería abordar la normativa regulatoria en caso de optarse por un fondo extrapresupuestario.

Siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales y de la literatura, el Consejo considera que, en caso de optarse por la creación de un fondo extrapresupuestario, éste debiese contemplar los siguientes criterios:

- i) Estructura de gobernanza apropiada.
- ii) Rendición regular, periódica y frecuente de cuentas ante la instancia legislativa (v.gr. mensualmente).
- iii) Rendición de cuentas periódica, sistemática, pública, actualizada y replicable para los interesados a través de sitios webs y plataformas digitales.
- iv) Auditoría y supervisión de la Contraloría General de la República, incorporándose de ser necesario, mecanismos especiales, rápidos y expeditos de control *ex ante*, así como herramientas más completas y detalladas de fiscalización *ex post*.
- v) Información financiera debe vincularse con los productos y resultados.
- vi) Consolidación del uso de los recursos del Fondo con los presupuestos regulares e incorporación en el cálculo del Balance Estructural.
- vii) Establecer como referencia para su contabilidad y reportes, el sistema presupuestario vigente, para efectos de facilitar su lectura, comparabilidad y consolidación.

De esta forma, a modo de resumen y en línea con las recomendaciones internacionales, parece razonable velar porque el Fondo cuente con una estructura de gobernanza apropiada, con mecanismos especiales de control y con exigentes estándares en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Sobre el particular, el proyecto de ley que es objeto de análisis incorpora elementos que conviene destacar, que apuntan a abordar los criterios señalados:

- Reconocimiento presupuestario de las asignaciones que se efectúen a los órganos ejecutores (art. 3);
- Aplicación de normas generales sobre transparencia y control (art.3);
- Decretos y resoluciones sometidas al trámite de toma de razón, en un procedimiento breve y sumario (art.3);
- Remisión de antecedentes en plazos acotados a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados -cinco días- (art. 3);
- Rendición de cuenta mensual ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y las Comisiones de Hacienda de ambas H. Cámaras, respecto de la ejecución del Fondo (art.4);
- Exigencias de publicidad de información en los sitios web de los órganos ejecutores (art. 4);

- Control y fiscalización por parte de la Contraloría General de la República de conformidad a las normas generales (art. 4);
- Aprobación por ley del Plan de acción instruido por el Presidente de la República (art. 3);
- Normas sobre agentes económicos susceptibles de recibir apoyos o ayudas estatales a partir del Fondo (artículos 8 y siguientes).

Considerando estos elementos, el Consejo observa que el proyecto en general cumple con las recomendaciones señaladas. No obstante, en el caso específico respecto a que la información financiera debe vincularse con los productos y resultados, no se identifica en el proyecto elementos particulares que lo aborden.

6.- Tomando en cuenta los objetivos del fondo, en opinión del Consejo Fiscal Autónomo, cuáles deberían ser los criterios a considerar para la imputación de recursos a asignar con cargo a aquél.

El Consejo considera adecuado que el Fondo distribuya recursos a los presupuestos de los servicios ejecutores, pues ello hace aplicables las normas generales de nuestro sistema de administración financiera, así como lo contemplado en el artículo 21 del decreto ley N° 1.263, de 1975.

Respecto de las medidas que impliquen menores ingresos que se imputen al Fondo, el Consejo considera adecuado que se contabilicen descontándolas de los aportes y transferencias que se efectuarán a aquél.

Referencias

- Allen R. and Radev D. (2010), “Extrabudgetary Funds”, FMI, Fiscal Affairs Department, junio 2010.
- Arend M. y Sánchez P. (2020), “Revisión de Diagnósticos y de Propuestas de Perfeccionamiento de la Metodología y Procedimientos para el Cálculo del Balance Estructural”, Documento de Trabajo N°1, Consejo Fiscal Autónomo, abril 2020
- Consejo Fiscal Autónomo (2020), “Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible”, Nota del CFA N° 3, 08 de junio de 2020
- European Council (2020), Note from General Secretariat of the Council to Delegations. Subject: Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions, EUCO 10/20, 21 July 2020.
- Fondo Monetario Internacional (2020), “Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending”, Special Series on Covid-19, 19 de mayo de 2020.
- Wong C. (1999), “Extrabudgetary Funds”, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management, Organized by the National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank, Banco Mundial.

Evaluación Fondo Covid

17 de agosto de 2020

El presente documento tiene por objeto dar respuesta a la Comisión de Hacienda del Senado acerca de la evaluación que hasta el momento tiene el Consejo respecto del Fondo Covid-19, incluyendo un balance aproximado de lo hasta ahora gastado y de la situación fiscal del país.

En la primera sección el Consejo evalúa los principales elementos que a su juicio debe considerar el Fondo Covid en el marco del Acuerdo Nacional celebrado el 14 de junio de 2020 y el proyecto de Ley actualmente tramitado bajo el Boletín N°13.655-05. Se hace presente que, para tales efectos, el Consejo tuvo a la vista la versión del Proyecto de ley que crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, contenida en el Oficio N°15.738, de 5 de agosto de 2020, con que fue aprobado y despachado a la Cámara revisora por la H. Cámara de Diputadas y Diputados.

Luego se resumen las principales medidas fiscales que se han adoptado como respuesta a la crisis sanitaria y económica derivadas de la pandemia Covid-19. Al respecto, cabe señalar que se distinguen las medidas informadas antes y después del anuncio de la creación del Fondo Covid-19 cuya magnitud equivale a US\$ 12.000 millones, en el Marco de Entendimiento para Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo.

Finalmente, se realiza un análisis de la situación fiscal en la que se encuentra el país en base al “Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural” del CFA de fecha 5 de agosto de 2020.

1. Evaluación de los principales elementos para el Fondo Covid

El tratamiento de esta materia fue abordado en detalle en nuestra respuesta al Oficio N°1.071/INC/20 de fecha 14 de julio de 2020, remitido por el H. Senador Carlos Montes y que acompañamos como Anexo al presente documento, para su conocimiento y fines pertinentes.

2. Balance aproximado de los recursos fiscales utilizados para enfrentar la crisis sanitaria y económica

El Cuadro 1 muestra las medidas adoptadas cuyo estado al 31 de julio es “Ejecutada” o “En funcionamiento” (según la clasificación reportada por el Ministerio de Hacienda), y las desagrega en cinco categorías excluyentes, de acuerdo a su impacto fiscal, de acuerdo al juicio del Consejo: (i) medidas que tienen impacto vía mayores gastos; (ii) medidas que

tienen impacto vía menores ingresos; (iii) medidas que no tienen impacto sobre el balance presupuestario (“bajo la línea”); (iv) medidas cuyo efecto sobre el balance presupuestario fue revertido durante el mismo año (“efecto caja”); y (v) medidas sin impacto fiscal.

A su vez, se destacan en amarillo las medidas adoptadas con anterioridad al Marco de Entendimiento consensuado el 14 de junio, y en azul aquellas adoptadas con fecha posterior a este acuerdo. Cabe destacar que, de acuerdo al artículo transitorio del proyecto de ley que crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, tramitado bajo el boletín 13.655-05, solo se contabilizarán con cargo a dicho Fondo las leyes o medidas que hubieren entrado en vigencia o surtido efecto entre el 10 de junio de 2020 y la fecha de publicación de la ley. Así, para abordar una evaluación del Fondo Covid-19, debieran tomarse en cuenta las medidas en azul.

Cada medida está especificada según su nombre, la fecha de su anuncio, su estado (“Ejecutada” o “En funcionamiento”, acorde a lo informado por el Ministerio de Hacienda) y el monto de recursos potenciales¹, movilizados en millones de dólares (según estimaciones del Ministerio de Hacienda). Para el caso de los anuncios cuyo impacto ocurre vía menores ingresos, se indica además el monto de la ejecución efectiva, según la información de Dipres disponible en el Informe de Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central del segundo semestre de 2020.

Es importante resaltar que el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) cuenta con información parcial sobre los montos efectivamente desembolsados, que corresponde a la publicada por el Ministerio de Hacienda al 31 de julio de 2020 (en el caso de los recursos potenciales movilizados) y la Dirección de Presupuestos al 30 de julio de 2020 (en el caso de la ejecución efectiva).²

¹ Los recursos potenciales se refieren a las estimaciones en la fecha del anuncio, cuya magnitud, en algunos casos, es hasta un monto límite.

² Se debe señalar que el CFA solicitó a la Dirección de Presupuestos con fecha 7 de agosto de 2020 información relativa al nivel de ejecución presupuestaria de todos los programas de emergencia anunciados por el Gobierno Central hasta la fecha.

Cuadro 1

Medidas de Planes de Emergencia “Ejecutadas” y “En funcionamiento” desde el inicio de la Crisis Covid-19, clasificadas según su efecto fiscal (millones de US\$)

	Mayores Gastos	Menores Ingresos	Bajo la línea ^b	Efecto caja dentro del año ^c	Sin efecto Fiscal
Medidas	<p>Bono Covid-19:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 167 	<p>Postergación del pago de impuesto a la renta Pymes hasta julio^a:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 600 · Monto ejecutado: US\$ 788 	<p>Nueva capitalización del Banco Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 500 	<p>Anticipo de la devolución de impuesto a la renta para las Pymes durante abril:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 770 · Monto recuperado en mayo 	<p>Flexibilización plazos para declaraciones de operación renta 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 318
	<p>Fondo Municipal de Emergencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 100 	<p>Suspensión de los Pagos Provisionales Mensuales por 3 meses (abril, mayo, junio)^a:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 2.400 · Monto ejecutado: US\$ 1.366 	<p>Ley de Protección del Empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: Hasta US\$ 2.000 	<p>Anticipo de la devolución de impuesto a la renta para trabajadores durante abril:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 200 · Monto recuperado en mayo 	<p>Postergación plazo de elección regímenes tributarios para Pymes:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: N/A
	<p>Portal Compra Ágil:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 27 de abril de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 31 	<p>Postergación del pago de IVA por 3 meses (abril, mayo, junio) para empresas con ventas menores a UF 350.000^a:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 	<p>Créditos con Fogape – Covid:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 12 de abril de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: Hasta US\$ 3.000 	<p>Pago de facturas del Estado en 30 días:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 6 de abril de 2020 	<p>Flexibilidad para celebrar Convenios con Tesorería General de la República para el pago deudas tributarias:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 1.500 · Monto ejecutado: US\$ 788 		<ul style="list-style-type: none"> · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 1.250 	<ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: N/A
<p>Beneficio para Trabajadores Independientes (Honorarios):</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 29 de abril de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 340 	<p>Postergación del pago de contribuciones para empresas con ventas menores a UF 350.000 y personas con avalúos bajo \$133 millones:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 670 	<p>Protección para padres, madres y cuidadores de niños en edad preescolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 32 	<p>Descuento Facturas del Estado en Banco</p> <p>Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 6 de abril de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 2,5 	<p>Gastos asociados a la emergencia sanitaria se considerarán gastos tributarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: N/A
<p>Créditos Corfo para Microempresarios Informales:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de mayo de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 150 	<p>Reducción transitoria del impuesto timbre y estampillas a 0% por 6 meses (abril – septiembre):</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 420 · Monto ejecutado: US\$ 142 			<p>Facultades SII y Tesorería para condonar intereses y multas por declaraciones y pagos por impuesto territorial fuera de plazo hasta el 30 de septiembre:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: N/A
<p>Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 (2do pago y posteriores):</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 1.537 	<p>Devolución de retención de impuesto a la renta de los meses de enero y febrero 2020 a trabajadores independientes^a:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 19 de marzo de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 118 · Monto ejecutado: US\$ 118 			<p>Régimen Especial Donaciones al Fisco e Instituciones sin Fines de Lucro:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 1 de abril de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: N/A

	<p>Fondo Municipal de Emergencia 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: US\$ 120 	<p>Suspensión de los Pagos Provisionales Mensuales por 3 meses (julio, agosto, septiembre) para empresas con caídas de ingreso entre enero a mayo de 2020^a:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: N/A 			<p>Postergación de elección de régimen de tributación para contribuyentes en renta presunta agrícola, minera y de transporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 18 de abril de 2020 · Estado: Ejecutada · Monto potencial: N/A
	<p>Ampliación de subsidio de Vivienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 10 de julio de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 83 	<p>Postergación CAE:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 10 de julio de 2020 · Estado: En funcionamiento · Monto potencial: US\$ 32 			<p>Postergación Pago Permiso Circulación Transporte Público:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 13 de junio de 2020 · Estado: En ejecución · Monto potencial: N/A
Monto Total	Hasta US\$ 2.528	US\$ 5.740	Hasta US\$ 5.532	US\$ 2.222,5	US\$ 380

^a Corresponde a Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA), para efectos del cálculo del Balance Estructural.

^b Corresponde a operaciones que no tienen efecto en el balance presupuestario fiscal.

^c Corresponde a operaciones que implicaron mayores gastos o menores ingresos, pero cuyo efecto fue revertido en el mismo período considerado.

Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda (al 31 de julio de 2020) y la Dirección de Presupuestos (al 30 de julio de 2020).

El Cuadro 2 muestra las medidas adoptadas cuyo estado al 31 de julio es “En diseño”, “En el Congreso” o “En Tramitación” (según clasificación del Ministerio de Hacienda), y las desagrega en tres categorías excluyentes, de acuerdo a su impacto fiscal, acorde al juicio del Consejo: (i) medidas que tienen impacto vía mayores gastos; (ii) medidas que tienen impacto vía menores ingresos; y (iii) medidas sin impacto fiscal. Se debe señalar que todas las medidas incluidas en este cuadro se encuentran dentro del Marco de Entendimiento consensuado el 14 de junio de 2020. Cada medida está especificada según su nombre, la fecha de su anuncio, su estado y el monto de recursos potenciales movilizados en millones de dólares (acorde a estimaciones del Ministerio de Hacienda).

Cuadro 2

Medidas Fiscales “En diseño”, “En el Congreso” o “En tramitación” desde el inicio de la crisis Covid-19, según su efecto fiscal (millones de US\$)

	Mayores Gastos	Menores Ingresos	Sin efecto Fiscal
Medidas	Aporte a organizaciones sociales de la sociedad civil: · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: En diseño · Monto potencial: US\$ 20	Rebaja a la mitad del Impuesto de Primera Categoría del Régimen Pro-Pyme para los años 2020, 2021 y 2022: · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: En el Congreso · Monto potencial: US\$ 679	Ampliación de las facultades del SII y Tesorería para condonar intereses y multas por declaraciones y pagos por impuesto territorial fuera de plazo hasta el 31 de diciembre: · Anuncio: 21 de julio de 2020 · Estado: En tramitación · Monto potencial: N/A
	Bono a la Clase Media: · Anuncio: 10 de julio de 2020 · Estado: En el Congreso · Monto potencial: US\$ 1.007	Devolución de crédito fiscal IVA acumulado para Pymes: · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: En el Congreso · Monto potencial: US\$ 61	Ampliación de posibilidad de celebrar convenios con Tesorería en condiciones flexibles respecto de impuestos debidos hasta el 31 de diciembre: · Anuncio: 21 de julio de 2020 · Estado: En tramitación · Monto potencial: N/A
	Préstamo solidario Clase Media: · Anuncio: 10 de julio de 2020 · Estado: En el Congreso · Monto potencial: US\$ 973	Depreciación y amortización 100% instantánea hasta el 31/12/2022: · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: En el Congreso · Monto potencial: US\$ 1.988	Ampliación del plazo régimen Pyme hasta 30 de septiembre: · Anuncio: 21 de julio de 2020 · Estado: En tramitación · Monto potencial: N/A

		<p>Liberación de la contribución regional de 1% para proyectos iniciados hasta el año 2021, la que será financiada por el Fisco:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 14 de junio de 2020 · Estado: En el Congreso · Monto potencial: US\$ 143 	<p>Facultad a Municipalidades para postergar hasta el 2021 el pago de las patentes de alcoholes correspondientes al segundo semestre de 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 22 de julio de 2020 · Estado: En tramitación · Monto potencial: N/A
		<p>Postergación del pago de Contribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 10 de julio de 2020 · Estado: En Tramitación · Monto potencial: US\$ 124 	
		<p>Postergación Crédito Hipotecario:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anuncio: 10 de julio de 2020 · Estado: Próxima a ingresar al Congreso · Monto potencial: N/A 	
Monto Total	US\$ 2.000	US\$ 2.996	

Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda (al 31 de julio de 2020).

3. Situación fiscal del país

A continuación se presenta un extracto del “Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural” del CFA de fecha 5 de agosto de 2020.³

Chile está enfrentando circunstancias sanitarias, económicas y sociales extraordinarias, con significativos impactos fiscales. La evolución reciente indica que es necesario continuar desplegando medidas para proteger los ingresos de las familias, dar liquidez a las empresas y apoyar la pronta recuperación de la actividad económica y el empleo, de manera consistente con las condiciones sanitarias.

En esta coyuntura, el 14 de junio de 2020 el Gobierno llegó a un marco de entendimiento con la Comisión de Hacienda ampliada, integrada por parlamentarios de oposición y del oficialismo en pos de construir el “Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo, al alero de un marco de convergencia

³ Dicho informe se encuentra disponible en el sitio web de CFA <https://www.cfachile.cl/sostenibilidad-fiscal/informes-sobre-sostenibilidad-fiscal-y-cumplimiento-de-metas>

fiscal de mediano plazo” (en adelante “Acuerdo Nacional”), que contempla recursos por hasta US\$12.000 millones en 24 meses, destinados a financiar medidas transitorias.

La crisis del Covid-19 tiene efectos negativos sobre la actividad económica y, por consiguiente, en las cuentas fiscales, afectando a la baja la recaudación y al alza los gastos por las medidas extraordinarias, lo que resulta en un mayor déficit efectivo y estructural y en un aumento de la deuda pública, en lo cual incide no solo el déficit efectivo, sino que también otras necesidades de financiamiento que no se computan como gasto público, como por ejemplo, la capitalización de Banco Estado.

Por el lado de los ingresos fiscales, las consecuencias del virus en la actividad económica y la menor demanda global harán que éstos disminuyan fuertemente en el corto plazo. Por el lado de los gastos, el Gobierno ha anunciado mayores recursos para el sector salud, así como medidas que apuntan a enfrentar la crisis sanitaria, apoyar el ingreso de las familias, dar liquidez a las empresas y estimular la recuperación económica.

En este sentido, el Gobierno ha anunciado varios paquetes de medidas extraordinarias, con diferentes componentes de carácter transitorio para enfrentar la pandemia.⁴ En efecto, se han incluido medidas de mayor gasto público, y otras que implican retrasar la recaudación de ingresos fiscales, ya sea dentro de 2020 o hasta 2021, lo cual representa inyecciones transitorias de liquidez al mercado. Éstas últimas corresponden a Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática que, acorde a la metodología vigente, no afectan el resultado del Balance Estructural. A su vez, las medidas adoptadas también incluyen operaciones que no afectan el patrimonio neto del fisco, pero que de todas maneras demandan financiamiento.

Al comparar las proyecciones de gasto fiscal para 2020 del IFP del segundo trimestre con las previas a la crisis de la pandemia, se observa un aumento de US\$1.727 millones, los cuales corresponden a gastos transitorios. Cabe notar que esta cifra incluye las proyecciones de subejecución (de inversiones y otros gastos) y la diferencia no gastada del Fondo de protección de los ingresos de los más vulnerables.

Los planes de emergencia incluyen diferentes componentes, con diversas características. Por ello, el Consejo enfatiza su recomendación referida a que el Gobierno de cuenta periódica y detallada de los avances en la implementación de los planes definidos y monitorear que estas medidas sean efectivamente revertidas una vez concluida la crisis.

Por otro lado, la ley que autoriza el retiro del 10% de los fondos acumulados de capitalización individual para pensiones tendrá efectos a partir de las cifras fiscales de 2020, tanto positivos como negativos en recaudación, así como mayores gastos de largo plazo.

⁴ Previo a la pandemia, el 26 de noviembre de 2019, el Congreso Nacional despachó la Ley de Presupuestos 2020, que ya consideraba recursos adicionales para la Agenda Social, y que en el neto significaban un incremento del gasto público en torno a US\$1.000 millones para 2020. Posteriormente, con fecha 2 de diciembre de 2019, el Ministerio de Hacienda anunció el Plan de Protección de Empleo y Recuperación Económica, el cual significaba recursos adicionales en torno a US\$3.000 respecto al escenario original del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2020.

El CFA identifica una desviación de la proyección del déficit estructural respecto a la meta para 2020, equivalente a 0,3 puntos del PIB. En efecto, como resultado de los aumentos del gasto público y el menor crecimiento tendencial, el déficit estructural pasaría desde 1,5% del PIB en 2019 a 3,5% este año, por sobre la meta ajustada en marzo de este año por la crisis social, de 3,2% del PIB establecida en el Decreto N°253 del Ministerio de Hacienda.^{5 6}

Para 2021, la Dipres, en el IFP del segundo trimestre, considerando una caída real de 1,5% del gasto público, proyecta un déficit estructural de 4,1% del PIB, lo que de concretarse significaría una desviación de 1,6% del PIB respecto de la meta para dicho año. Con todo, en el caso de entenderse lo planteado en el Acuerdo Nacional respecto de 2021, como una mantención del gasto público, el déficit estructural para dicho año sería superior. Asimismo, el déficit estructural estimado dependerá de la actualización en curso de los parámetros estructurales. Se debe señalar que la mayor brecha del producto explicaría la totalidad del aumento del déficit estructural para 2021 respecto a la cifra de 2020.⁷

Ante estas desviaciones, el CFA plantea la necesidad de establecer una senda de consolidación fiscal a partir de 2022, una vez concluida la crisis. Al respecto, se destaca que el Acuerdo Nacional plantea el compromiso de iniciar una consolidación fiscal en 2022 de forma de estabilizar la deuda pública bruta en torno a 45% del PIB.

El Consejo, valorando que el Acuerdo Nacional haya considerado una etapa de consolidación fiscal, plantea lineamientos indispensables para su implementación en los siguientes ámbitos:

- Actualizar la política fiscal para 2020-22, lo debe quedar plasmado en el Decreto del Ministerio de Hacienda que establece las bases de su política fiscal, mostrando el inicio de la senda de convergencia en 2022.
- Dar cuenta periódica y detallada de los avances en la implementación de los planes extraordinarios definidos, en especial, para monitorear que las medidas transitorias sean efectivamente revertidas una vez concluida la crisis.

⁵ Cabe recordar que la meta original para 2020, establecida en el Decreto N°743 del Ministerio de Hacienda del 9 de julio de 2018, era un déficit estructural de 1,4% del PIB.

⁶ Respecto a los parámetros estructurales, con fecha 4 de noviembre de 2019 el Ministerio de Hacienda realizó una consulta extraordinaria al Comité Consultivo del PIB Tendencial, que arrojó un crecimiento tendencial de 2,8% para 2020 (originalmente el proyecto de Ley de Presupuestos para 2020 contemplaba un crecimiento del PIB Tendencial de 3,0% para dicho año). Por su parte, el Precio de Referencia del Cobre para 2020 se mantiene inalterado desde la última consulta al respectivo Comité (agosto 2019), en 286 US\$/lb (moneda de 2020).

⁷ Para las estimaciones de mediano plazo (2021-2024) el Ministerio de Hacienda está considerando la consulta extraordinaria realizada al Comité Consultivo del PIB Tendencial el 4 de mayo de 2020, que arrojó un crecimiento tendencial de 1,9% para 2021. En tanto para las proyecciones de mediano plazo del Precio de Referencia del Cobre la Dipres considera la actualización del 4 de mayo de 2020, en 273 US\$/lb (moneda 2020). Se recuerda que los Comités de Expertos del PIB Tendencial y Precio del Cobre de Referencia para la consulta ordinaria de los parámetros estructurales del Presupuesto 2021 ya fueron convocados y según el calendario oficial los resultados se darán a conocer el 28 de agosto de 2020.

- Complementar la regla de Balance Estructural (referida a flujos) con metas de convergencia de la deuda neta (referidas a stocks). Para ello, es necesario que se realicen estimaciones sobre el nivel de deuda pública prudente y sostenible para un país emergente como Chile.
- Fortalecer la regla fiscal, para que a futuro cuente con cláusulas de escape claras, detalladas, precisas y bien definidas de los eventos que gatillan su operación, junto con reglas de convergencia posterior que establezcan la ruta de ajuste después de desviaciones de las metas de Balance Estructural.⁸

⁸ Las mejores prácticas internacionales para las reglas fiscales consideran cláusulas de escape y mecanismos de corrección, de forma tal de hacer frente en forma contracíclica y de manera transitoria a eventos adversos extremos e inesperados, y una vez pasado el choque volver a una senda de consolidación fiscal a través de un mecanismo de corrección. Al respecto ver Documento de Trabajo N° 1 de Estudios del CFA <https://cfachile.cl/publicaciones/documentos-de-estudios/documentos-de-trabajo/documento-de-trabajo-n-1-revision-de-diagnosticos-y-de-propuestas-de>