

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

*Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado
Miércoles 19 de agosto de 2020*

El objetivo de esta presentación es aportar la visión del CFA sobre el proyecto de ley que crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 (Boletín N° 13.655-05).

Introducción

Estructura de la Presentación

1. Valoración del Acuerdo Nacional que diera origen al Fondo.
2. Conveniencia y factibilidad de crear un fondo extrapresupuestario para financiar los gastos de la pandemia y la reactivación
3. Alternativas intrapresupuestarias que aseguren flexibilidad y transitoriedad.
4. Compatibilidad del Fondo con la metodología del Balance Estructural.
5. Criterios para asegurar la transitoriedad del Fondo.
6. Criterios que debería abordar la normativa en caso de optarse por un fondo extrapresupuestario.
7. Criterios para la imputación de recursos con cargo al Fondo.

Valoración del Acuerdo Nacional que diera origen al Fondo

Valoración del
Acuerdo Nacional
que diera origen al
Fondo

- El CFA valora que la suscripción del Acuerdo Nacional celebrado el 14 de junio, recoja varios elementos de responsabilidad fiscal recomendados por el Consejo en su Nota del CFA N°3, “Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible”, del 8 de junio de 2020.
- Por el transversal apoyo con el que fue suscrito, el Consejo considera conveniente que dicho Acuerdo se mantenga como directriz general para la determinación de políticas públicas para superar la crisis económica, social y sanitaria que actualmente enfrentamos.
- Ello, sin perjuicio de que aún exista espacio para perfeccionamientos o introducir mejoras específicas respecto de su implementación.

- Desde la dimensión fiscal, el CFA resalta la importancia de cuatro criterios fundamentales para el mecanismo que se adopte:
 - i. **Oportunidad:** rol contracíclico de la política fiscal en situaciones adversas.
 - ii. **Transitoriedad:** implementación de medidas con el compromiso de ser retiradas una vez concluida las crisis.
 - iii. **Flexibilidad:** considerando los altos niveles de incertidumbre acerca de la duración y profundidad de la actual crisis.
 - iv. **Transparencia, control y rendición de cuentas:** con respecto a la administración y ejecución de recursos del Fondo.

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

- La literatura y prácticas internacionales sugieren que la conveniencia de crear un fondo extrapresupuestario depende de la existencia de razones económicas, de gestión y de economía política que lo hicieren recomendable, así como de sus potenciales beneficios y costos (Allen y Radev, 2010; FMI, 2020; Wong, 1999).
- Entre las principales justificaciones que podrían aplicarse al caso que es objeto de análisis, se identifican:
 - i. Flexibilidad: por la necesidad de una rápida respuesta a eventos inesperados o de evitar procesos presupuestarios engorrosos.
 - ii. Desajuste de horizontes temporales: si el horizonte temporal del presupuesto tradicional es menor al del Fondo.
 - iii. Mecanismos inadecuados de asignación de recursos: por la existencia de inercias presupuestarias.
 - iv. Reconocimiento de la importancia y movilización de consenso social respecto de un objetivo específico al cual destinar recursos.

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

- Por otro lado, entre los principales riesgos se encuentran la posibilidad de socavar:
 - i. La solidez de la política fiscal.
 - ii. La disciplina fiscal.
 - iii. La transparencia.
- Por ello los organismos internacionales han sido tradicionalmente críticos con este tipo de fondos, aunque en algunos casos se reconoce que existe una sólida justificación para crearlos (como los de seguridad social).
- La literatura también sugiere que en ciertas circunstancias los objetivos de los fondos extrapresupuestarios se cumplen mejor con su integración al presupuesto
- A su vez, para evaluar su conveniencia se debe distinguir el nivel de gobernanza fiscal y presupuestaria de cada país. De este modo, las críticas o riesgos de estos fondos no son necesariamente endémicos a ellos.

Conveniencia y factibilidad de crear un Fondo Extrapresupuestario para financiar los gastos de la pandemia y la reactivación

- Así, para evaluar la conveniencia de un fondo extrapresupuestario se deben identificar sus fortalezas y debilidades frente a uno presupuestario.
- A la luz de los 4 principios fundamentales ya mencionados, se observa:
 - i. Oportunidad: el proyecto contiene normas que hacen expedita su gestión, las que en todo caso deben compatibilizarse con su debido control.
 - ii. Transitoriedad: el proyecto incluye una fecha de expiración señalada por ley.
 - iii. Flexibilidad: la administración (por reglamento) del Ministerio de Hacienda genera flexibilidad, sin perjuicio de satisfacer las exigencias contenidas en el artículo 63 de la CPR (materias que requieren ser objeto de ley).
 - iv. Transparencia, control y rendición de cuentas: el proyecto contempla resguardos para evitar ciertas falencias asociadas a estos fondos.
- Sin desmedro de lo anterior, el CFA considera que no es evidente que estos elementos den lugar a un desempeño superior al que se alcanzaría con un fondo presupuestario, existiendo alternativas en ese sentido.

Conveniencia y factibilidad de crear un Fondo Extrapresupuestario para financiar los gastos de la pandemia y la reactivación

Alternativas intrapresupuestarias
que aseguren flexibilidad y
transitoriedad

- El CFA identifica, al menos, dos tipos de experiencias intrapresupuestarias relevantes que pueden cumplir con los 4 principios señalados, con las debidas adaptaciones, ya que no fueron creados exactamente para el mismo fin:
 - i. El “2% Constitucional”.
 - ii. Los diversos fondos incluidos en el Tesoro Público: FRP, FEES, FE, FAR, Fondo para Diagnósticos y Tratamientos de Alto Costo, y Fondo de Contingencia Estratégico.
- Con todo, la flexibilidad con que se puedan usar los distintos fondos (intra o extrapresupuestarios) debe cumplir con las restricciones jurídicas e institucionales (reserva de ley, art. 63).

Alternativas
intrapresupuestarias
que aseguren
flexibilidad y
transitoriedad

Compatibilidad del Fondo con la metodología del Balance Estructural

- El Balance Estructural se refiere al Gobierno Central Total, incluyendo tanto lo presupuestario como lo extrapresupuestario.
- Así, en su metodología de cálculo no hace diferencia la forma que adopte el Fondo Covid-19, ya que en cualquier caso, lo ejecutado se computará como gasto para efectos del Balance Estructural.
- Con respecto a las imputaciones y asignaciones posibles al Fondo, cabe señalar que a este se imputarán medidas de menores ingresos y mayores gastos.
- Así, el efecto sobre el BE dependerá de la naturaleza de cada una de las medidas implementadas, lo que en todo caso debe seguir la metodología normada en el decreto N°145 de 2019, del Ministerio de Hacienda.

Criterios para asegurar la transitoriedad del Fondo

- Un buen mecanismo que asegure la transitoriedad del Fondo consiste en incorporar una fecha de término legal, la que está incluida en el proyecto actual (30 de junio de 2022).
- Otras medidas que se desprenden de la literatura internacional son las “Cláusulas de Caducidad” y las metodologías de evaluación sistemáticas de los fondos (que califican su especificidad, mensurabilidad, accesibilidad, relevancia y plazo límite).
- Como un aspecto particular, es importante que exista consistencia entre la fecha de término legal del Fondo y las normas tributarias transitorias que puedan ser imputadas al mismo.

Criterios para asegurar la transitoriedad del Fondo

Criterios que debería abordar la
normativa en caso de optarse por
un fondo extrapresupuestario

- El CFA recomienda que la creación de un fondo extrapresupuestario considere los siguientes criterios:
 - i. Contar con una estructura de gobernanza apropiada.
 - ii. Rendir cuentas de manera regular, periódica y frecuente (ej.: mensual) ante la instancia legislativa.
 - iii. Rendir cuentas de manera periódica, sistemática, pública, actualizada y replicable para los interesados, a través de sitios webs y plataformas digitales.
 - iv. Contar con auditoría y supervisión de la Contraloría General de la República.
 - v. Vincular sus reportes financieros con productos y resultados.
 - vi. Consolidar el uso de los recursos del Fondo con los presupuestos regulares e incorporarlos en el cálculo del BE.
 - vii. Establecer como referencia para su contabilidad y reportes, el sistema presupuestario vigente, para efectos de facilitar su lectura, comparabilidad y consolidación.

Criterios que debería abordar la normativa en caso de optarse por un fondo extrapresupuestario

Criterios para la imputación de recursos con cargo al Fondo

Criterios para la
imputación de
recursos con cargo
al Fondo

- El CFA considera adecuado que el Fondo distribuya recursos a los presupuestos de los servicios ejecutores del respectivo gasto.
- Esto les hace aplicables las normas generales de nuestro sistema de administración financiera.
- 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.

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

*Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado
Miércoles 19 de agosto de 2020*