

## (DES)HONRAR LOS ACUERDOS

- A mediados de junio pasado el Ministerio de Hacienda alcanzó un acuerdo con la Comisión de Hacienda ampliada del Congreso respecto a implementar un conjunto de medidas económicas y sociales para mitigar los efectos negativos de la pandemia.
- El acuerdo también contiene la creación de un fondo (Fondo Covid) con recursos públicos, cuya estructura asegura que éste fuera flexible y transitorio, condiciones necesarias para propender a que la ayuda llegue con prontitud a los más necesitados y que la intervención fiscal no se transforme en permanente, retomando la senda de responsabilidad fiscal una vez superada la crisis.
- Sin embargo, en la discusión parlamentaria posterior ha habido intentos por reducir la flexibilidad en el uso de los recursos, poniendo en riesgo la transitoriedad del fondo y levantando dudas respecto de la verdadera intención de cumplir el acuerdo.

En el marco del entendimiento entre el Ministerio de Hacienda y la Comisión de Hacienda ampliada del Congreso, el 14 de junio pasado se selló un acuerdo para enfrentar los efectos económicos y sociales generados por la pandemia. Este acuerdo contiene tres ejes: 1) un marco fiscal por 24 meses y su consolidación posterior; 2) medidas de protección de los ingresos de las familias; y 3) medidas de reactivación económica y del empleo. Los ejes 2 y 3 del acuerdo contienen 24 acciones en total<sup>1</sup>. Las medidas consideradas en este plan son adicionales a las ya presentadas en marzo pasado mediante el Plan Económico de Emergencia. El proyecto de ley relativo a este fondo ingresó a la Cámara de Diputados el 14 de julio pasado<sup>2</sup>.

### CREACIÓN DEL FONDO COVID EN UN MARCO FISCAL POR 24 MESES

#### A) Consolidación fiscal de mediano plazo

Se crea un fondo fiscal transitorio (Fondo Covid) con US\$ 12.000 millones con recursos fiscales destinado a financiar las medidas acordadas en este acuerdo. Estos recursos corresponderían a un gasto máximo y caducan en 24 meses (30 de

<sup>1</sup> Mayor detalle del avance de estas medidas en el Congreso se encuentra en Temas Públicos N° 1458-1. "Acuerdo del 14 de junio: avances y demoras".

<sup>2</sup> Mensaje N° 113-368.

junio de 2022), luego del cual, si el fondo contara aún con recursos, estos serán transferidos al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). Esta estructura supone un escenario fiscal expansivo extraordinario para los años 2020 y 2021, para luego comenzar con un proceso de consolidación fiscal de mediano plazo a partir de 2022. El financiamiento de este fondo provendrá de mayor endeudamiento público (por US\$ 8.000 millones) y el resto, de transferencias del Tesoro Público (fondos soberanos o reasignaciones).

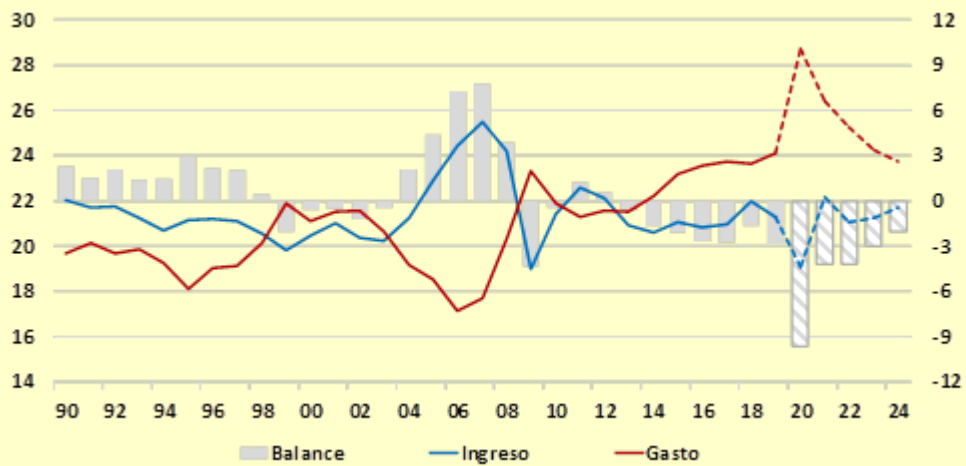
La novedad de este fondo es que, al ser extrapresupuestario, queda por fuera de la Ley de Presupuestos y su discusión anual, sin incorporar estos recursos a los presupuestos de los ministerios. El beneficio de este diseño radica en que permite al Gobierno ejecutar con flexibilidad y rapidez los mayores gastos necesarios para enfrentar las contingencias derivadas de la pandemia y la posterior recuperación, y asegurar la extinción de este fondo en 2022 coherente con la transitoriedad acordada de los gastos, comenzando el proceso de consolidación fiscal de mediano plazo.

Este compromiso de consolidación fiscal busca cautelar en todo momento la dinámica de la deuda pública para no arriesgar el acceso a los mercados en condiciones convenientes y mantener el espacio fiscal necesario para enfrentar eventuales dificultades en el futuro. Este objetivo implica un escenario para el 2020 donde los ingresos del Gobierno Central se contraerían 16,1% -su peor caída desde 2009-, y el gasto público se incrementaría 11,4% -su mayor aumento también desde la crisis subprime-, llevando la deuda pública bruta a 34,8% del PIB. En 2021, en tanto, con un gasto similar al observado en 2020, la deuda pública se incrementaría a 39,6% del PIB, para aumentar a 43,9% en 2022 y luego llegar a estabilizarse en torno a niveles de 45% hacia el año 2030. Este escenario es coherente con un plan de convergencia en el tiempo.

La importancia de la transitoriedad del gasto radica en lo ya observado durante la crisis del 2008 (subprime), en donde el gasto público aumentó “transitoriamente” casi 6 puntos del PIB en dos años -desde el 17,7% del PIB en 2007 a 23,3% en 2009- para posteriormente quedarse en torno a este último nivel, sin retomar una senda de convergencia (Gráfico N° 1). El no cumplimiento de la transitoriedad de este mayor gasto público marcó el fin de la senda de disminución de la deuda pública y su posterior crecimiento acelerado, situación que se mantiene hasta hoy (Gráfico N° 2).

**EL ESCENARIO FISCAL COHERENTE CON EL ACUERDO CONSIDERA UNA NORMALIZACIÓN DEL NIVEL DEL GASTO DE GOBIERNO**

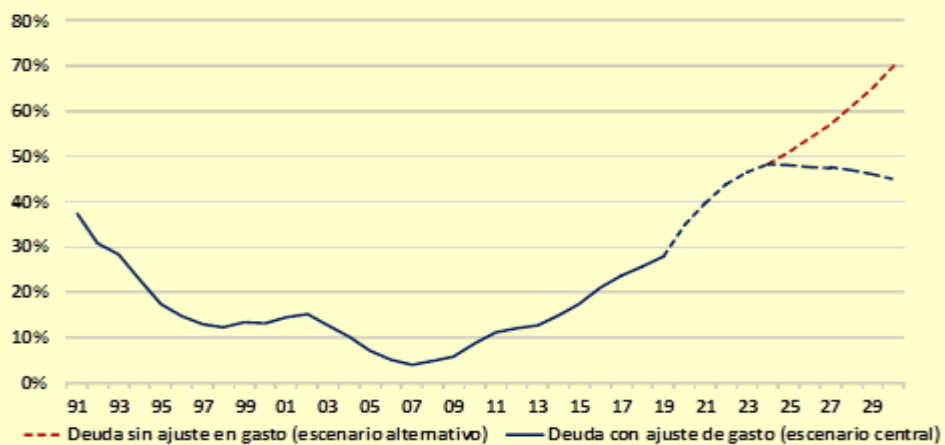
**Gráfico N° 1: Escenario fiscal de mediano plazo, porcentaje del PIB**



Fuente: Estimación propia en base al escenario central contenido en el Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre del 2020 publicado por la Dipres.

**UN ESCENARIO FISCAL SIN TRANSITORIEDAD DEL MAYOR GASTO POR LA CRISIS IMPLICA UNA DEUDA PÚBLICA QUE NO CONVERGE EN EL MEDIANO PLAZO**

**Gráfico N° 2: Deuda pública, porcentaje del PIB**



Fuente: Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre del 2020, Dipres.

El escenario fiscal central<sup>3</sup>, coherente con el acuerdo alcanzado por el Gobierno, presenta un aumento del gasto fiscal históricamente elevado para el 2020 (28,7% del PIB), para luego volver al situarse en 23,7% en 2024, nivel similar al observado antes de la actual crisis (Gráfico N° 1). En un escenario fiscal alternativo, donde no se cambie el rumbo y se mantenga la tasa de crecimiento promedio observada en los últimos 4 años del gasto fiscal (en torno a 4%), la deuda bruta alcanzaría al 70% del PIB en 2030 y sin signos de alcanzar una convergencia (Gráfico N° 2).

### **B) Transparencia**

El diseño del Fondo implica que los recursos no pasarán por la aprobación presupuestaria de cada año y que algunos de estos se asignarán mediante decretos según lo defina el Ministro de Hacienda, tal como ocurre cuando, por distintas razones, se reasigna parte del presupuesto destinado para un ministerio por otros fines<sup>4</sup>. En este contexto, el diseño extrapresupuestario del Fondo Covid pone de relevancia la transparencia tanto de su financiamiento, como del destino de sus recursos.

Al respecto, el proyecto de ley ingresado busca cubrir adecuadamente esta necesidad de información al incorporar compromisos de transparencia en la forma de la creación de un portal web con información sobre la ejecución del Fondo; y de la elaboración de un reporte especial mensual relativo al uso de estos recursos, el cual sería enviado al Congreso Nacional para ser rendido en la Comisión Mixta de Presupuestos.

### **DISCUSIÓN PARLAMENTARIA**

En la discusión de este proyecto de ley en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, surgieron variadas indicaciones que vulneraban el espíritu del acuerdo alcanzado a mediados de junio pasado y que reducen la flexibilidad, las cuales fueron aprobadas. Algunas de ellas son:

- i) En la ejecución de los recursos del fondo se deberá priorizar energías renovables, innovadoras, impulso empresas de menor tamaño (y relacionadas).
- ii) Los aportes y giros del fondo se contabilizarán dentro de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

---

<sup>3</sup> Presentado por la Dipres en el Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre del 2020.

<sup>4</sup> Entre las medidas consideradas en el acuerdo, varias de ellas sí requieren de cambios legales. Mayor detalle, ver Temas Públicos N° 1458-1. “Acuerdo del 14 de junio: avances y demoras”.

- iii) No podrán financiarse con cargo al fondo de los menores ingresos que impliquen únicamente una postergación de pagos.
- iv) Prohíbe la transferencia de recursos o apoyo financiero a empresas controladas por sociedades con domicilio principal o que tengan filiales en paraísos fiscales según lo contemplado en el artículo 41 de la LIR. Misma prohibición aplicará para las empresas relacionadas con sedes en estos territorios o jurisdicciones con un régimen tributario preferencial.
- v) Las empresas estratégicas solventes que perciban transferencias de recursos o el apoyo financiero del Estado a través del fondo indicado en el art 1 y que estén organizadas como sociedades anónimas sólo podrán distribuir hasta un 30% de las utilidades líquidas de cada ejercicio. Esto regirá durante el período en que subsista el apoyo financiero del Estado y hasta por dos años de realizada la transferencia o de acabado el apoyo.
- vi) De la misma manera y período de tiempo, los directores de empresas estratégicas solventes individualizadas en el párrafo anterior, recibirán el pago de un máximo de un 50% de la remuneración promedio de los seis meses anteriores a la recepción de ayuda económica del Estado, sin percibir honorarios, bonos u otros estímulos adicionales por el ejercicio del cargo.

#### **COMENTARIOS FINALES**

El Fondo Covid, incluido en el acuerdo alcanzado por el Ministerio de Hacienda y el Congreso, busca financiar aquellas medidas que van en directo beneficio de los más afectados por la pandemia, así como aquellas que buscan reactivar la economía. Su diseño permite la flexibilidad y la transitoriedad requeridas para lograr adecuadamente todos los objetivos del acuerdo.

Al respecto, preocupan aquellas voces, tanto de la discusión pública como de parlamentarios, que se levantan en contra de este diseño y que buscan rigidizar distintos elementos contenidos en el plan, afectando su transitoriedad.