

Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2019 y 2020

21 de abril de 2020

Resumen

Este informe presenta los resultados de la evaluación y monitoreo del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) a los cálculos del ajuste cíclico de los ingresos efectivos, realizados por la Dirección de Presupuestos (Dipres) para 2019 y 2020. Adicionalmente, se analizan las nuevas proyecciones del Balance Estructural (BE) y su desvío respecto a la meta comprometida previamente por la autoridad fiscal para 2020.

El análisis permite verificar la correcta aplicación de la metodología, procedimientos y demás normas vigentes del cálculo del Balance Estructural para 2019 y 2020.

Se destaca que en esta ocasión la Dipres incorporó el efecto de las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA) presentes en los paquetes de estímulo anunciados por el Gobierno. La metodología vigente señala que las MTTRA no afectan las cifras del Balance Estructural, pero no detalla la forma específica para su cálculo, en razón de ello el Consejo hizo una serie de recomendaciones metodológicas sobre la materia, a partir de una propuesta de la Dipres. Al respecto, el Consejo recomienda al Ministerio de Hacienda la elaboración y publicación de una minuta explicativa de la metodología de cálculo de las MTTRA, como un complemento del decreto N°145.

Respecto a las proyecciones actualizadas, el Consejo verifica un deterioro adicional de las cuentas fiscales para 2020, tanto a nivel de déficit efectivo como estructural, lo que significará un mayor aumento en el nivel de deuda pública. En particular, el Consejo identifica una desviación de la proyección del déficit estructural respecto a la meta de 2020, equivalente a 0,3 puntos del PIB. De esta manera, para este año se proyecta un déficit estructural de 3,5% del PIB, en contraste con la meta de déficit de 3,2% del PIB.

El deterioro de las cuentas fiscales surge porque la crisis social y la pandemia del Covid-19 han afectado negativamente las proyecciones de actividad económica y de ingresos efectivos del gobierno, siendo además aún incierta su persistencia. Adicionalmente, como respuesta a estas crisis, el Gobierno ha anunciado un mayor gasto fiscal, que afecta negativamente al Balance Estructural, con algunos componentes permanentes -asociados a la Agenda Social- y otros transitorios -por los paquetes de estímulos relativos a la crisis social y a la pandemia.

La situación descrita se traduce en una tensión significativa en materia fiscal. Frente a ella, el Consejo recomienda seguir los siguientes lineamientos y consideraciones:

- i. Ante las mayores necesidades de gasto, se resalta la importancia de buscar la mayor eficiencia posible del gasto público, y de buscar alternativas de reasignaciones.

- ii. Se entiende que estas crisis tienen un elevado componente transitorio, por lo cual se ha planteado un paquete de medidas también transitorias. Al respecto, es fundamental monitorear que estas medidas sean efectivamente revertidas una vez concluidas las crisis y no se vuelvan permanentes, por cuanto ello es necesario para una convergencia a las metas de BE fijadas por el Ministerio de Hacienda.
- iii. Considerando que según la Dipres el mayor gasto en 2020 será financiado en parte importante mediante reasignaciones por US\$2.500 millones, lo cual se alinea con las recomendaciones entregadas previamente por el Consejo, se recomienda que la Dipres informe trimestralmente las reasignaciones decretadas para el financiamiento de los paquetes de emergencia.
- iv. Se refuerza la importancia de mantener el compromiso de una senda de convergencia de las metas de BE en los próximos años, una vez concluida la crisis.
- v. Es pertinente monitorear los posibles efectos en los pasivos contingentes del Fisco de las medidas incluidas en los paquetes anunciados por el Gobierno. En este sentido, el Consejo recomienda que el informe anual de pasivos contingentes elaborado por la Dipres sea actualizado, incluyendo las nuevas garantías fiscales comprometidas.
- vi. Dado que en esta ocasión el IFP no incluyó proyecciones fiscales de mediano plazo ni proyecciones de deuda, el Consejo recomienda que ellas puedan ser presentadas oportunamente por la Dipres.
- vii. Dada la incertidumbre sobre la persistencia de los efectos económicos negativos de la pandemia, no se puede descartar que sean necesarias medidas fiscales adicionales, por lo que es prudente seguir manteniendo espacio fiscal para ello.

En resumen, Chile enfrenta circunstancias complejas y extraordinarias que, sin duda, requieren de políticas excepcionales. En el ámbito fiscal, estas medidas son posibles precisamente por haber tenido un comportamiento responsable en décadas anteriores. Por lo mismo, se requiere un seguimiento riguroso en términos de responsabilidad fiscal de las medidas que se implementen, con el objeto de, una vez pasada la crisis, poder retornar a una senda de convergencia. En este contexto, el Consejo reitera que es fundamental velar por la credibilidad de la regla fiscal y adoptar las medidas que aseguren el cumplimiento futuro de las metas de BE definidas por el Ministerio de Hacienda.

1. Introducción

La revisión de las planillas de cálculo por parte del Consejo permite verificar la correcta aplicación de la metodología, procedimientos y demás normas que rigen actualmente en las estimaciones del ajuste cíclico de los ingresos efectivos realizado por la Dipres para 2019 y 2020, de acuerdo al Decreto Exento N°145 del Ministerio de Hacienda.^{1 2 3}

Se debe destacar que en esta ocasión la metodología aplicada por la Dipres incorpora las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA) presentes en los paquetes de estímulo anunciados por el Gobierno, en particular: (i) la postergación del pago del IVA, (ii) la postergación de los Pagos Provisionales Mensuales y (iii) la devolución de la retención asociadas a las boletas de honorarios de los meses de enero y febrero de 2020 a los trabajadores independientes.

Es importante señalar que dichas MTTRA tienen efectos parciales en 2019 y 2020 cuyo tratamiento metodológico no está explícito en el reglamento que aprueba la metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural (Decreto Exento N°145 del Ministerio de Hacienda).⁴ Dada esta situación, y a partir de una propuesta de la Dipres, el Consejo hizo una serie de recomendaciones metodológicas.⁵ La metodología resultante fue aplicada por la Dipres en las proyecciones presentadas en el Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre de 2020. Al respecto, el Consejo recomienda al Ministerio de Hacienda la elaboración y publicación de una minuta explicativa de la metodología de cálculo de las MTTRA, como un complemento del decreto N°145.

En cuanto a las proyecciones actualizadas de la Dipres del BE para 2020, éstas muestran un déficit estructural de 3,5% del PIB, superior a la estimación previa y a la meta comprometida para el año, ambas de 3,2% del PIB. Este deterioro adicional del BE se origina por un aumento de 2,0% del gasto fiscal, respecto a lo estimado en el Informe de Finanzas Públicas del cuarto trimestre de 2019, publicado el 7 de febrero de 2020, previo a

¹ El decreto se encuentra disponible en <https://cfachile.cl/balance-estructural/reglamento/reglamento-balance-estructural-decreto-exento-145-ministerio-de-hacienda>

² El Consejo deja constancia que para la verificación de la aplicación de la metodología del ajuste cíclico se han considerado los ingresos efectivos estimados por la Dipres.

³ Este monitoreo se realiza en el marco de la ley N°21.148, que entre sus funciones y atribuciones, otorga al Consejo Fiscal Autónomo la de evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dipres, según la metodología, procedimientos y demás normas establecidas por el Ministerio de Hacienda, de conformidad con el artículo 10 del decreto ley N°1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, orgánico de Administración Financiera del Estado.

⁴ Dicho reglamento sí especifica que las MTTRA no afectan las cifras del Balance Estructural, pero no detalla la forma de cálculo de las mismas.

⁵ Ello, en el marco de la ley N°21.148, que entre sus funciones y atribuciones, otorga al Consejo Fiscal Autónomo la de formular observaciones y proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural.

la crisis del Covid-19.⁶ Este aumento proyectado del gasto fiscal equivale, a tipo de cambio actualizado, a US\$1.300 millones.⁷ ⁸ Esto, combinado con la caída del producto, hace que el gasto fiscal pase de 25,8% a 27,0% del PIB, entre ambas estimaciones.

Como resultado, el Consejo identifica una desviación de la proyección del déficit estructural respecto a la meta de 2020, equivalente a 0,3 puntos del PIB. Considerando que la autoridad no ha modificado la meta para el año, el Consejo refuerza la relevancia de buscar la mayor eficiencia posible en el gasto público y mantener el esfuerzo de alternativas de reasignaciones para poder cerrar la brecha. Asimismo, el Consejo reitera que es fundamental velar por la credibilidad de la regla fiscal y adoptar las medidas que aseguren el cumplimiento futuro de las metas según la convergencia establecida por el Ministerio de Hacienda.⁹

Adicionalmente, el Consejo hace presente que la responsabilidad fiscal implica también un adecuado monitoreo de los pasivos contingentes del Fisco, lo cual la Dipres realiza mediante un reporte anual. En este sentido, el Consejo recomienda que dicho informe sea actualizado, incluyendo las nuevas garantías fiscales comprometidas en las medidas para enfrentar la crisis del Covid-19, como el riesgo de las mayores garantías que entregará el Fogape.

Respecto a la deuda bruta, la Dipres estima que esta cerrará en 2020 en 32,7% del PIB, por sobre el 29,6% del PIB proyectado previo a la crisis del Covid-19, la que a su vez ya había sido ajustada al alza producto de la crisis social. El Consejo hace notar que en esta ocasión el IFP no incluyó proyecciones fiscales de mediano plazo ni proyecciones de deuda, por lo que recomienda que estas puedan ser presentadas oportunamente por Dipres.

⁶ Al comparar la proyección del gasto público respecto al Proyecto de Ley de Presupuestos para 2020, previo a la crisis social y del Covid-19, se observa un aumento de 8,2%, equivalente, a tipo de cambio actualizado, a US\$5.116 millones. Esto, combinado con la caída del producto, hace que el gasto fiscal pase de representar 23,5% a 27,0% del PIB, entre ambas estimaciones.

⁷ Los US\$1.300 millones corresponden a la diferencia entre la nueva proyección de gasto fiscal y la del IFP del cuarto trimestre de 2019 para 2020, utilizando la nueva estimación de tipo de cambio de \$810.

⁸ De acuerdo a los anuncios realizados por el Gobierno, este aumento del gasto público comprende mayores recursos para el sector Salud por US\$1.660 millones, bonos para la población más vulnerable por US\$167 millones, un fondo de beneficio municipal por US\$100 millones y un fondo para trabajadores informales por US\$2.000 millones. A la vez, como parte de las fuentes de financiamiento, la Dipres ha anunciado un plan de recortes y reasignaciones de gasto público en gastos corrientes (viáticos, horas extras, compra de bienes muebles, y congelación de salarios y contrataciones, entre otros) y programas, y la postergación de inversión pública. Las cifras dadas a conocer por la Dipres consideran que el 60% de los recortes y reasignaciones se darían por una menor inversión pública, el 25% por recortes en programas y el 15% por menores gastos corrientes. De manera complementaria a estas medidas, el Ejecutivo ha anunciado otras enfocadas a entregar mayor liquidez a las empresas, a través de la postergación de pago de impuestos, el uso de garantías estatales para acceso a crédito, y un préstamo al Fondo de Cesantía Solidario, las que no representan gasto público, aunque algunas sí generan pasivos contingentes.

⁹ Las metas de BE, publicadas el 30 de marzo de 2020 en el Decreto N°253 del Ministerio de Hacienda que establece las bases de la Política Fiscal, luego de ser ajustadas producto de los efectos de la crisis social, consideran una disminución del déficit estructural desde un 3,2% del PIB en 2020, a un 2,5% del PIB en 2021, y a un 2,0% del PIB en 2022.

En lo que sigue de este informe, en la sección 2 se presenta el escenario macroeconómico 2020 actualizado por el Ministerio de Hacienda. En la sección 3 se analiza la composición del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos para 2020 y las variaciones respecto a las últimas estimaciones presentadas en el Informe de Finanzas Públicas del cuarto trimestre de 2019. Finalmente, en la sección 4 se concluye, incluyéndose además un anexo en el que se muestra el cierre de los cálculos del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos de 2019, el cual incluye los últimos datos de Cuentas Nacionales para el PIB y de la ejecución presupuestara para dicho año.

2. Escenario Macroeconómico 2020

El escenario base del Ministerio de Hacienda contempla una caída del PIB real de -2,0% en 2020, cifra que está en línea con el punto medio del rango de proyecciones del Banco Central (-2,5%/-1,5%) y con la estimada en la Encuesta de Expectativas Económicas (EEE) que realiza el Banco Central en (-2,2%). Por su parte, organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, proyectan una contracción más pronunciada para Chile en -4,5% y -3,0%, respectivamente.¹⁰

Es importante señalar que un elemento común a estas proyecciones es el alto grado de incertidumbre respecto a la transitoriedad y magnitud del shock que la economía está experimentando. Al respecto, el Banco Central menciona en el IPoM de marzo que sus proyecciones se elaboraron en un entorno de incertidumbre aún mayor que en el IPoM de diciembre, y agrega que los rangos de proyección para el crecimiento tienen un “contenido informativo menor al habitual”. Respecto a su perspectiva de riesgos para la actividad económica mencionan que “considera que el balance de riesgos para la actividad está sesgado a la baja en el corto plazo y equilibrado en el mediano plazo”.

Por su parte, el FMI menciona en su informe que existe una incertidumbre “extrema” en los pronósticos de crecimiento mundial. Sobre el escenario de riesgo lo consideran sesgado a la baja, dada la posibilidad que la pandemia y las medidas de mitigación se prolonguen más allá de lo estimado y posterguen la recuperación gradual prevista a partir del segundo semestre de 2020.

Con todo, el mundo enfrenta una crisis que se estima puede ser aún más severa que la de 2009, cuando la economía mundial se contrajo -0,1%.¹¹ Como explica el FMI, la incertidumbre en los pronósticos obedece a la dificultad de predecir la interacción de varios factores tales como la evolución de la pandemia, la eficiencia y eficacia de las medidas de mitigación, la magnitud de la interrupción de la oferta, las repercusiones de una contracción en las condiciones de liquidez internacional, cambios en los patrones de gasto

¹⁰ Las proyecciones del FMI asumen una caída del PIB mundial más pronunciada a las consideradas por el Banco Central. En el caso del FMI, las proyecciones de crecimiento mundial para 2020 bajan desde +3,3% en su reporte de enero a -3,0% en su reporte de abril, lo que representa una caída de 6,3 puntos porcentuales. Por su parte, el Banco Central baja su proyección de crecimiento mundial desde +2,2% a -0,9% en el IPoM de marzo, lo que marca una caída de 3,1 puntos porcentuales.

¹¹ Cifra calculada por el FMI a precios constantes.

y el comportamiento de los consumidores, efectos sobre la confianza, y la volatilidad en los precios de las materias primas. Se debe señalar que el desarrollo de tratamientos efectivos y una vacuna para el Covid-19 permitirían revertir los efectos negativos de la pandemia, lo que hasta el momento no ha ocurrido.

En relación a la demanda interna, el Ministerio de Hacienda proyecta una caída de 3,3% en 2020, disminución más pronunciada que la proyección anterior de -1,1%. En tanto, el Banco Central en el IPoM de marzo considera una proyección más negativa para la demanda interna, con una contracción de 5,8%.

Respecto a las cifras de inflación promedio en 2020, la proyección del Ministerio de Hacienda la sitúa en 3,3%, algo por sobre la estimación previa de 3,1%. Esta cifra está en línea con la proyección del Banco Central, la del FMI y la de la EEE de abril.¹²

Para el tipo de cambio promedio en 2020 la autoridad fiscal asume un nivel de \$810, por sobre al utilizado en el IFP del cuarto trimestre de 2019, que llegaba a \$750.

Finalmente, respecto al precio del cobre promedio de la Bolsa de Metales de Londres para 2020, el Ministerio de Hacienda proyecta un precio de 236 US\$/lb, por debajo de su estimación previa (280 US\$/lb), pero por sobre la utilizada por el Banco Central en su último IPoM (215 US\$/lb). Por otro lado, la estimación más reciente de Cochilco se ajustó a 240 US\$/lb.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de las proyecciones del Ministerio de Hacienda junto a las más recientes del Banco Central, la Encuesta de Expectativas Económicas, el FMI, el Banco Mundial y Cochilco.

¹² Las proyecciones de inflación del Banco Central y del FMI corresponden al promedio anual, mientras que la estimación de la EEE refiere a diciembre-diciembre.

Cuadro 1

Escenario Macroeconómico 2020

AÑO 2020	IFP 4T19	IFP 1T20	BCCh 1T20	EEE abr-20	FMI	Banco Mundial	Cochilco
PIB (var. anual, %)	1,3	-2,0	-2,5/-1,5	-2.2	-4,5	-3,0	
Demanda Interna (var. anual, %)	-1,1	-3,3	-5,8				
IPC (var. anual, % promedio)	3,1	3,3	3,3	3.2*	3,4		
Tipo de cambio (\$/US\$, promedio, valor nominal)	750	810					
Precio del cobre (US\$c/lb, promedio, BML)	280	236	215				240

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Banco Central (BCCh), FMI y Banco Mundial.

EEE: Encuesta de Expectativas Económicas del Banco Central, IFP: Informe de Finanzas Públicas

* Estimación de la EEE corresponde a diciembre-diciembre.

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 de 2,8% para dicho parámetro 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\$c/lb (moneda de 2020).¹³

Considerando lo anterior, la brecha del producto (definida como la diferencia porcentual entre el PIB efectivo y el PIB Tendencial) se estima en -7,9% del PIB para 2020 (versus la estimación de -4,1% del PIB incluida en IFP del cuarto trimestre de 2019). Por su parte, el precio del cobre efectivo se ubica 50 US\$c/lb por debajo del precio de referencia de largo plazo (vs. el diferencial de 6 US\$c/lb por debajo del precio de referencia de largo plazo previsto en el IFP del cuarto trimestre del 2019).

¹³ El acta original del Comité Consultivo del PIB Tendencial se encuentra disponible en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-192140_doc_pdf.pdf y la actualizada en http://www.dipres.cl/598/articles-196765_doc_pdf.pdf. Para el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre el acta se encuentra en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-192142_doc_pdf.pdf

3. Balance Estructural 2020

La crisis del Covid-19 ha traído como respuesta del Gobierno a la fecha, dos paquetes de política económica¹⁴, que de acuerdo a la Dipres movilizan recursos fiscales por US\$17.105 millones (6,9% del PIB)¹⁵, de los cuales 23% (US\$3.927 millones) tendrían un impacto en el gasto fiscal para 2020, los que serían en parte compensados por reasignaciones y recortes presupuestarios. En el neto, las cifras del IFP del primer trimestre de 2020 muestran un aumento del gasto fiscal de US\$1.300 millones para 2020 respecto a lo estimado antes de la pandemia.¹⁶

De acuerdo a la Dipres, las fuentes de financiamiento para 2020 de los planes económicos anunciados para enfrentar la crisis del COVID-19 alcanzan a US\$12.186 millones¹⁷, que incluyen:

- i. Reasignaciones (US\$2.500 millones).
- ii. Mayores retiros del Fondo de Reserva de Pensiones (US\$1.000 millones).
- iii. Suspensión de aportes al Fondo de Reserva de Pensiones por un plazo de dos años (US\$650 millones).
- iv. Aumento del límite de endeudamiento durante 2020 (US\$4.000 millones).
- v. Uso de mayor plazo para realizar aportes al Fondo de Contingencia Estratégico (US\$936 millones).
- vi. Fondo de Estabilización Económica y Social para completar capitalización del Fogape (US\$1.500 millones).
- vii. Uso de otros activos del Tesoro (US\$1.600 millones), como la postergación del traspaso a Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa.

En el cuadro 2 se especifican las medidas fiscales consideradas en los paquetes de política económica, desagregando sus componentes entre aquellos que representan mayores

¹⁴ El 19 de marzo de 2020 el Gobierno anunció el Plan Económico de Emergencia, que involucra recursos por US\$12.105 millones. Posteriormente, el 8 de abril de 2020 dio a conocer medidas que actualizan y complementan el Plan Económico de Emergencia, que involucran recursos por US\$5.000 millones. De acuerdo a la Dipres, las medidas a financiar para 2020 suman US\$12.115 millones.

¹⁵ Cabe notar que los recursos fiscales involucrados incluyen componentes de mayor gasto público, de menores ingresos fiscales y de transacciones que no afectan el patrimonio neto del Fisco (“bajo la línea”).

¹⁶ Se debe recordar que previo a la pandemia, el 26 de noviembre de 2019, el Congreso Nacional despachó el Proyecto de Ley de Presupuestos 2020 que considera recursos adicionales para la Agenda Social, y que en el neto significan 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 significa recursos adicionales en torno a US\$3.000 respecto al escenario original del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2020.

¹⁷ Cabe notar que las fuentes de financiamiento exceden levemente a las necesidades de financiamiento (US\$12.115 millones), lo que la Dipres justifica señalando que “es deseable, considerando los eventuales cambios en la proyección de ingresos fiscales que se puedan derivar del impacto del Covid-19 en el escenario macroeconómico para el presente año.”

gastos, aquellos que representan menores ingresos, los que tienen un efecto temporal de caja dentro del año, y por último, aquellos que no afectan el patrimonio fiscal.

Cabe señalar que todas estas medidas han sido presentadas por la autoridad como de carácter transitorio. Al respecto, el CFA reitera la necesidad de monitorear que ellas efectivamente sean “por una vez” y no se vuelvan permanentes, por cuanto ello es necesario para una convergencia a las metas de BE fijadas por el Ministerio de Hacienda.

Asimismo, considerando que el mayor gasto en 2020 será financiado en parte importante por reasignaciones por US\$2.500 millones, lo cual se alinea con las recomendaciones entregadas previamente por el Consejo, se recomienda que la Dipres informe trimestralmente las reasignaciones decretadas para el financiamiento de dichos paquetes.

Cuadro 2

Medidas fiscales por Covid-19:

Efecto en el balance, caja y otros requerimientos de capital

	Mayores Gastos	Menores Ingresos	Efecto caja dentro del año	Bajo la línea
Medidas	<ul style="list-style-type: none"> • 2% constitucional a salud (hasta US\$1.400 millones) • Fondo especial insumos médicos (US\$260 millones) • Bono apoyo ingresos familiares (US\$167 millones) • Fondo de beneficio municipal (US\$100 millones) • Fondo de protección de los ingresos de los más vulnerables (financiado con reasignaciones) (hasta US\$2.000 millones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión PPM^a (US\$2.400 millones) • Postergación IVA^a (US\$1.500 millones) • Devolución de retención de boletas de honorarios de los meses de enero y febrero 2020 a los trabajadores independientes^a (US\$118 millones) • Reducción timbres y estampillas^b (US\$420 millones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipo de la devolución de impuesto a la renta Pymes (US\$770 millones) • Postergación pago impuesto a la renta Pymes (US\$600 millones) • Postergación contribuciones^c (US\$670 millones) • Aceleración devolución de impuesto a la renta de trabajadores independientes (US\$200 millones) • Aceleración pago de facturas (US\$1.000 millones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso del seguro de cesantía en circunstancias excepcionales (hasta US\$2.000 millones) • Capitalización Banco Estado (US\$500 millones) • Plan de garantías de créditos para empresas (Fogape) (hasta US\$3.000 millones)
Monto Total	Hasta US\$3.927 millones	US\$4.438 millones	US\$3.240 millones	Hasta US\$5.500 millones
% de los paquetes	23%	25,9%	18,9%	32,2%
Efecto en BE	Hasta US\$3.927 millones	US\$420 millones	0	0

^a MTTRA en el BE; ^b menores ingresos estructurales; ^c no afecta al Gobierno Central por ser ingresos municipales.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dipres.

Los paquetes señalados llevan a proyectar para 2020 un significativo aumento del gasto del Gobierno Central de 10,4% real respecto a 2019 (vs. la estimación previa de 8,5%), dejando el gasto fiscal en 27,0% del PIB (vs. la estimación previa de 25,8% del PIB).¹⁸

Por su parte, en el nuevo escenario para 2020 se estima una contracción de los ingresos fiscales de 11,8% respecto a 2019 (vs. la estimación previa de un aumento de 1,2%), dejando a los Ingresos Efectivos en 19,1% del PIB (vs. la estimación previa de 21,3% del PIB)¹⁹.

De esta forma, el Balance Efectivo llega a un déficit proyectado de 8,0% del PIB, superior a la proyección de déficit previa a la crisis del Covid-19, de 4,5% del PIB.

Como se verá a continuación, el Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos, que se estima en -4,5% del PIB (vs. la estimación previa de -1,3% del PIB) y que sitúa a los Ingresos Estructurales en 23,5% del PIB (vs. estimación previa de 22,6% del PIB)²⁰, lleva a estimar un déficit estructural de 3,5% del PIB para 2020, cifra 0,3 puntos porcentuales por sobre la proyección de déficit previo a la crisis Covid-19 y a la meta de la autoridad fiscal, ambas de 3,2% del PIB.

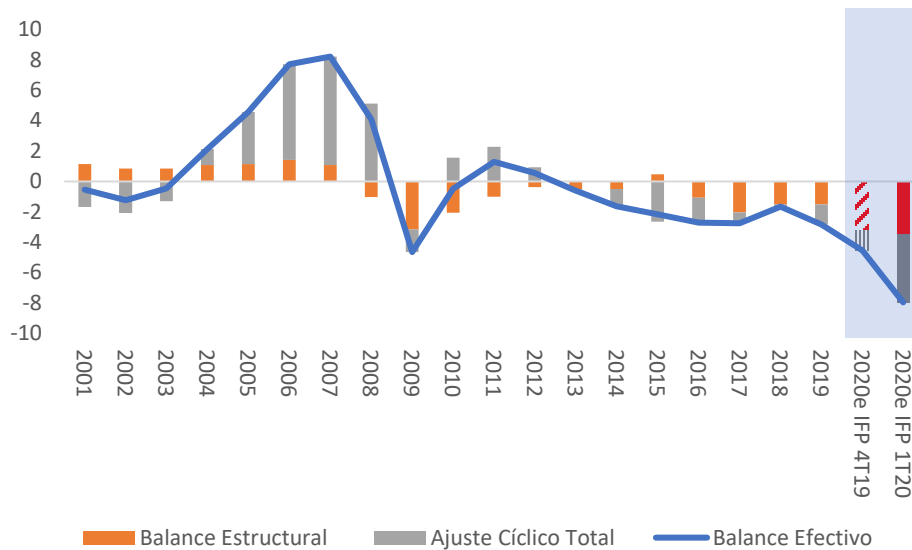
A continuación, en el gráfico 1, se presenta la evolución del Balance Efectivo, el Balance Estructural y el Ajuste Cíclico Total en las últimas dos décadas, incluyendo las proyecciones para 2020, y la variación entre el IFP del cuarto trimestre de 2019 y el IFP del primer trimestre de 2020.

¹⁸ El aumento del gasto como porcentaje del PIB se debe a dos factores: (i) el aumento del gasto en términos absolutos y (ii) el menor PIB nominal.

¹⁹ La actualización de los Ingresos Efectivos como porcentaje del PIB está influido positivamente por el menor PIB nominal (denominador).

²⁰ El aumento de los Ingresos Estructurales se explica por el incremento del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos, que como se verá a continuación, se explica por el efecto que tienen sobre los ajustes cíclicos una mayor brecha del producto (que refleja mayor capacidad ociosa) y un mayor diferencial del precio del cobre respecto a su valor de referencia.

Gráfico 1
Balance Efectivo, Balance Estructural y Ajuste Cíclico Total del Gobierno Central
(% del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a las cifras de la Dipres.

Al analizar la composición del Ajuste Cíclico Total de los Ingresos Efectivos, se observa un importante aumento en términos absolutos de los ajustes cíclicos de los Ingresos Tributarios No Mineros, el que puede interpretarse como un aumento de la capacidad ociosa. También se observa un aumento en términos absolutos de los ajustes cíclicos del Cobre de Codelco y de la Minería Privada, en línea con la caída proyectada del precio del cobre.

Como se mencionó, en esta ocasión el Ajuste Cíclico de los Ingresos Tributarios considera las MTTRA incluidas en los paquetes fiscales. Una de estas medidas revierte la postergación del pago del IVA de octubre y noviembre 2019, mientras que para 2020 se consideran las siguientes estimaciones: (i) postergación de los Pagos Provisionales Mensuales del Impuesto a la Renta entre los meses de abril, mayo y junio de 2020 (-1,0% del PIB); (ii) postergación del pago del IVA de abril, mayo y junio de 2020 para todas las empresas con ventas menores a UF 350.000 durante 2019 (-0,3% del PIB); y (iii) devolución para independientes en abril de 2020 de impuestos retenidos de enero y febrero de 2020 (-0,05% del PIB).

La suma de las estimaciones de las MTTRA tiene un impacto negativo para las proyecciones de los ingresos efectivos de 2020 de -1,3% del PIB, cifra que no afecta al BE, dado que la metodología las retira de la base para el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos. Al respecto, el Consejo considera que los montos efectivos de las MTTRA pueden ser de menor magnitud que lo proyectado por la Dipres. Esto, porque dicha institución está utilizando un criterio prudencial en sus estimaciones en el uso de las

MTTRA en el año 2020, considerando que el 100% de los posibles beneficiarios hace uso de ellas. Adicionalmente, porque en el cálculo de las MTTRA se ha utilizado información histórica que no contempla un ajuste por una menor actividad económica para los meses en que se aplicarán dichas medidas, como fue observado por el Consejo a la Dipres.²¹

A continuación, en el cuadro 3 y gráfico 2, se presentan las cifras del BE estimadas para 2020, identificando las variaciones por componente entre la estimación del IFP del primer trimestre de 2020 y del IFP del cuarto trimestre de 2019.

Cuadro 3
Balance Estructural 2020 del Gobierno Central
(% del PIB)

	IFP 4T19	IFP 1T20	Diferencia
TOTAL INGRESOS EFECTIVOS	21.3	19.1	-2.2
TOTAL AJUSTES CÍCLICOS	-1.3	-4.5	-3.2
Ajuste Cíclico Ingresos Tributarios No Mineros	-0.9	-3.2	-2.3
Ajuste Cíclico Imposiciones Previsionales Salud	-0.1	-0.1	0.0
Ajuste Cíclico del Cobre de Codelco	-0.2	-0.8	-0.6
Ajuste Cíclico del Cobre de la Minería Privada	-0.1	-0.3	-0.1
TOTAL INGRESOS ESTRUCTURALES	22.6	23.5	1.0
TOTAL GASTOS	25.8	27.0	1.2
BALANCE EFECTIVO	-4.5	-8.0	-3.4
BALANCE ESTRUCTURAL	-3.2	-3.5	-0.3

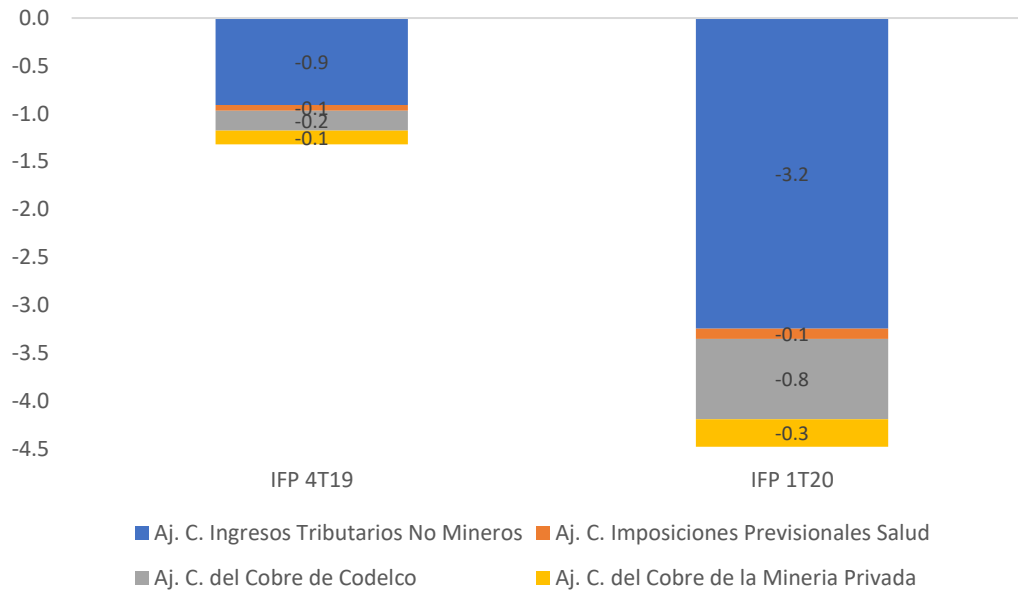
Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos.

IFP= Informe de Finanzas Públicas.

Nota: Los decimales fueron redondeados a su entero más cercano (en el caso de la diferencia, si esta es menor a 0,05, se aproxima a 0,0).

²¹ El Consejo adicionalmente observó que en la información histórica considerada se utilizaron periodos de tiempo diferentes para la estimación del efecto estacional de PPMs e IVA, lo que en siguientes actualizaciones debiese revisarse.

Gráfico 2
Ajuste Cíclico de los Ingresos Fiscales 2020 del Gobierno Central
(% del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos.

4. Conclusiones

Este informe presenta los resultados de la evaluación y monitoreo del CFA a los cálculos del ajuste cíclico de los ingresos efectivos, realizados por la Dipres para 2019 y 2020.

El análisis permite verificar la correcta aplicación de la metodología, procedimientos y demás normas vigentes del cálculo del Balance Estructural para 2019 y 2020.

Sin desmedro de lo anterior, el Consejo hace presente que hizo una serie de recomendaciones metodológicas sobre el cálculo de las MTTRA incluidas en los paquetes de medidas anunciados por el Gobierno para enfrentar la pandemia. Al respecto, el Consejo recomienda al Ministerio de Hacienda elaborar y publicar una minuta explicativa de la metodología de cálculo de las MTTRA, como un complemento del decreto N°145, así como revisar las estimaciones para 2020 en las siguientes actualizaciones.

Respecto a las proyecciones actualizadas, el Consejo verifica un deterioro adicional de las cuentas fiscales para 2020, tanto a nivel de déficit efectivo como estructural, lo que significará un mayor aumento en el nivel de deuda pública. En particular, el Consejo identifica una desviación de la proyección del déficit estructural respecto a la meta de 2020, equivalente a 0,3 puntos del PIB. De esta manera, para este año se proyecta un déficit estructural de 3,5% del PIB, en contraste con la meta de déficit de 3,2% del PIB..

El deterioro de las cuentas fiscales surge porque la crisis social y la pandemia del Covid-19 han afectado negativamente las proyecciones de actividad económica y de ingresos efectivos del gobierno, siendo además aún incierta su persistencia. Adicionalmente, como respuesta a estas crisis, el Gobierno ha anunciado un mayor gasto fiscal, que afecta negativamente al Balance Estructural, con algunos componentes permanentes -asociados a la Agenda Social- y otros transitorios -por los paquetes de estímulos relativos a la crisis social y a la pandemia.

La situación descrita se traduce en una tensión significativa en materia fiscal. Frente a ella, el Consejo recomienda seguir los siguientes lineamientos y consideraciones:

- i. Ante las mayores necesidades de gasto, se resalta la importancia de buscar la mayor eficiencia posible del gasto público, y de buscar alternativas de reasignaciones.
- ii. Se entiende que estas crisis tienen un elevado componente transitorio, por lo cual se ha planteado un paquete de medidas también transitorias. Al respecto, es fundamental monitorear que estas medidas sean efectivamente revertidas una vez concluidas las crisis y no se vuelvan permanentes, por cuanto ello es necesario para una convergencia a las metas de BE fijadas por el Ministerio de Hacienda.
- iii. Considerando que según la Dipres el mayor gasto en 2020 será financiado en parte importante por reasignaciones por US\$2.500 millones, lo cual se alinea con las recomendaciones entregadas previamente por el Consejo, se recomienda que la Dipres informe trimestralmente las reasignaciones decretadas para el financiamiento de los paquetes de emergencia.
- iv. Se refuerza la importancia de mantener el compromiso de una senda de convergencia de las metas de BE en los próximos años, una vez concluida la crisis.
- v. Es pertinente monitorear los posibles efectos en los pasivos contingentes del Fisco de las medidas incluidas en los paquetes anunciados por el Gobierno. En este sentido, el Consejo recomienda que el informe anual de pasivos contingentes elaborado por la Dipres sea actualizado, incluyendo las nuevas garantías fiscales comprometidas.
- vi. Dado que en esta ocasión el IFP no incluyó proyecciones fiscales de mediano plazo ni proyecciones de deuda, el Consejo recomienda que ellas puedan ser presentadas oportunamente por la Dipres.
- vii. Dada la incertidumbre sobre la persistencia de los efectos económicos negativos de la pandemia, no se puede descartar que sean necesarias medidas fiscales adicionales, por lo que es prudente seguir manteniendo espacio fiscal para ello.

En resumen, en los últimos meses el país ha vivido circunstancias extraordinarias -la crisis social y la pandemia- que indudablemente afectarán en forma negativa la actividad económica y los resultados fiscales. Gracias a nuestra institucionalidad fiscal, incluyendo la regla de Balance Estructural, adecuadamente complementada por la institucionalidad monetaria y financiera, se generaron ahorros en el pasado que permiten contar hoy con recursos y acceso a crédito para paliar los efectos negativos sobre el empleo, los ingresos de aquellos más necesitados y la liquidez de las empresas y los hogares. Sin embargo, en

estas circunstancias la tensión en materia fiscal es significativa. Esto genera el desafío de enfrentar la crisis con medidas transitorias, pero con el compromiso de retornar a la senda de consolidación fiscal una vez pasada la emergencia. Para ello es fundamental velar por la credibilidad de la regla fiscal y adoptar medidas que aseguren el cumplimiento futuro de las respectivas metas fijadas por el Ministerio de Hacienda.

Anexo: Balance Estructural 2019

Los cálculos del Balance Estructural muestran que el déficit estructural para 2019 se ubicó en 1,5% del PIB, cifra similar al de 2018. Se debe mencionar que el cierre del Balance Estructural considera las cifras definitivas de ingresos y gastos fiscales y los datos de PIB de Cuentas Nacionales.

Cabe destacar que cálculo del Balance Estructural para 2019 considera el efecto de la MTTRA²² de postergación del pago del IVA para las micro, pequeñas y medianas empresas contemplado en el artículo 1 de la ley N°21.207, publicada el 20 de enero de 2020. El monto de dicha MTTRA alcanza \$1.753 millones, que se compara con la estimación previa de -\$148.327 millones (aproximadamente -0,1% del PIB). Es importante destacar que por definición metodológica dichas medidas no tienen impacto sobre el Balance Estructural, y que dado el bajo monto registrado de postergación del pago de IVA de 2019 el efecto en el Balance Efectivo fue marginal para dicho año.

Los parámetros estructurales utilizados en la actualización de los cálculos de 2019 son de 298 US\$/lb (en moneda de 2019) para el Precio de Referencia del Cobre, y de 2,9% de crecimiento para el PIB Tendencial, los mismos utilizados en la Ley de Presupuestos de 2019. En tanto, el crecimiento del PIB de 2019 fue de 1,1%, por debajo a la estimación previa de 1,2% incluida en el IFP del cuarto trimestre de 2019.²³

A continuación, en el cuadro 4 y gráfico 3, se presentan las cifras finales del Balance Estructural para 2019, identificando las variaciones respecto a la estimación del IFP del cuarto trimestre de 2019, las que no muestran diferencias en los componentes de los ajustes cíclicos.

²² En el artículo 7 del Decreto Exento N°145 de 2019, del Ministerio de Hacienda, que Aprueba Metodología, Procedimiento y Publicación del Cálculo del Balance Estructural, se establece que las llamadas “Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática” se excluyen de la base para estimar los ingresos estructurales y, por lo tanto, no afectan el Balance Estructural. Dichas medidas están definidas en el artículo 7.4, el cual indica que son “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”. Así, estas medidas pueden entenderse como un traspaso de liquidez de un año a otro, de modo que su exclusión (o inclusión) en el año en que se implementan y su reversión en el año siguiente, no afectan la trayectoria del Balance Estructural.

²³ Considerando lo anterior, se amplía la brecha del producto (definida como la diferencia porcentual entre el PIB efectivo y el PIB Tendencial), que pasa desde -3,2% del PIB en el IFP del cuarto trimestre, a -3,5%. Por su parte, se mantiene el diferencial del precio del cobre respecto a su valor de referencia de largo plazo en 25,9 US\$/lb (precio promedio del cobre de la Bolsa de Metales de Londres de 272,1 US\$/lb).

Cuadro 4
Balance Estructural 2019 del Gobierno Central
(% del PIB)

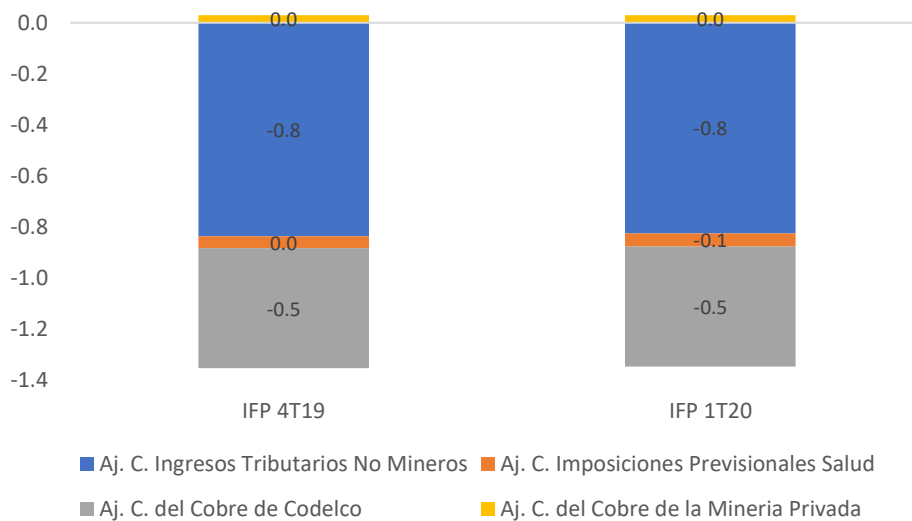
	IFP 4T19	IFP 1T20	Diferencia
TOTAL INGRESOS EFECTIVOS	21.3	21.4	0.2
TOTAL AJUSTES CÍCLICOS	-1.3	-1.3	0.0
Ajuste Cíclico Ingresos Tributarios No Mineros	-0.8	-0.8	0.0
Ajuste Cíclico Imposiciones Previsionales Salud	0.0	-0.1	0.0
Ajuste Cíclico del Cobre de Codelco	-0.5	-0.5	0.0
Ajuste Cíclico del Cobre de la Minería Privada	0.0	0.0	0.0
TOTAL INGRESOS ESTRUCTURALES	22.6	22.8	0.2
TOTAL GASTOS	24.1	24.3	0.2
BALANCE EFECTIVO	-2.8	-2.8	0.0
BALANCE ESTRUCTURAL	-1.5	-1.5	0.0

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos.

IFP = Informe de Finanzas Públicas.

Nota: Los decimales fueron redondeados a su entero más cercano (en el caso de la diferencia, si esta es menor a 0,05, se aproxima a 0,0).

Gráfico 3
Ajuste Cíclico de los Ingresos Fiscales 2019 del Gobierno Central
(% del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos.

Nota: IFP= Informe de Finanzas Públicas y Act. Dic= Actualización de Proyecciones Fiscales de diciembre.