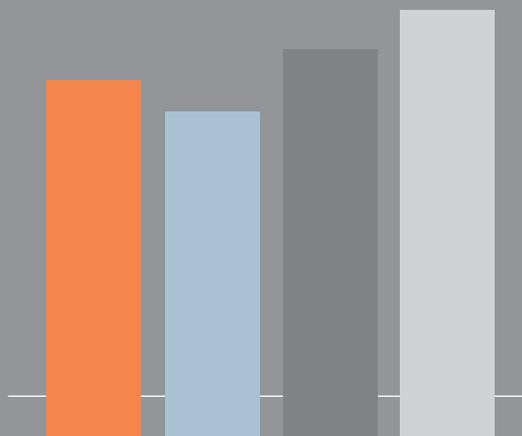
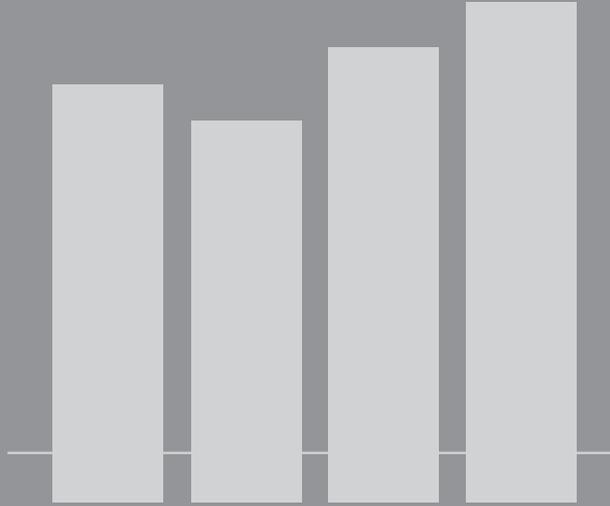


Diciembre 2019



ACTUALIZACIÓN DE PROYECCIONES FISCALES 2019-2024



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

SITUACIÓN FISCAL 2019-2024: NUEVA META DE CONVERGENCIA DEL BALANCE ESTRUCTURAL

1. INTRODUCCIÓN

Esta minuta tiene el objetivo de presentar los antecedentes que impulsan el cambio en la meta de Balance Estructural mediante un nuevo decreto de política fiscal y resumir la situación fiscal estimada para los años 2020 a 2024 y una actualización de lo estimado para el año en curso.

En particular, se presenta el resultado de la actualización de la proyección macroeconómica, con sus consiguientes efectos en los ingresos fiscales, a lo que se suman los efectos estimados en el gasto fiscal de la implementación de las medidas contempladas en la Agenda Social y de Protección del empleo, reactivación, reconstrucción y apoyo a las MiPymes que está impulsando el gobierno, en respuesta a la movilización social experimentada en el país desde mediados de octubre.

A su vez, la actualización de estimación tanto de ingresos efectivos como de gastos, considera la ejecución acumulada al mes de octubre del Gobierno Central en 2019, es decir, incorpora dos meses más que lo considerado en el Informe de Finanzas Públicas que acompañó al proyecto de Ley de Presupuestos 2020.

En relación a los parámetros estructurales, que sirven de guía para la estimación de ingresos estructurales con que contará el Gobierno Central, la actual administración, durante el mes de noviembre, convocó de manera extraordinaria al Comité de Expertos del PIB Tendencial, de modo posterior a la convocatoria realizada a mediados de año, con ocasión de la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos 2020. A partir de esta convocatoria se obtuvo un nuevo nivel de este parámetro a ser utilizado en el cálculo del Balance Estructural 2020-2024.

Por otra parte, se debe señalar que, al Proyecto del Ley de Presupuestos 2020, se le descontaron los ingresos por concepto del proyecto de ley de Modernización Tributaria (MT) que habían sido estimados e incorporados en septiembre y presentados en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre 2019. Sin embargo, dado que las modificaciones al sistema tributario, actualmente en trámite legislativo, son el resultado de un acuerdo transversal¹, es de esperar que se logre su total tramitación y aprobación en el corto plazo. Por lo anterior, y considerando que el decreto de política fiscal corresponde a un compromiso de responsabilidad fiscal de mediano plazo, se presentan los resultados con y sin incorporar los efectos de dicha reforma en los ingresos fiscales estimados.

Así, como resultado de todo lo anterior se obtiene una estimación de la situación fiscal actualizada para el año 2020, que sirve de antecedente para determinar una nueva trayectoria de metas de Balance Estructural para la actual administración. Lo anterior, junto con una reestimación de los ingresos cíclicamente ajustados, determinan el nivel de gasto compatible con la meta de convergencia, y se desprenden los respectivos balances efectivos y niveles de deuda estimada para el Gobierno Central hacia el año 2024 de acuerdo al escenario que se considera como base.

2. GASTO ESTIMADO PARA 2020: APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO Y AGENDA DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA

2.1. Proyecto de Presupuesto y Presupuesto Aprobado 2020

El escenario base de proyección considera que la actividad económica permanecerá afectada por las condiciones sociales del país durante los próximos meses, de manera que las estimaciones preliminares indican que el crecimiento del PIB en 2020 será menor que lo previsto hace algunos meses atrás, ubicándose entre 1,0% y 1,5% (centrado en 1,3%), como consecuencia de un deterioro de los determinantes del consumo y la inversión privada, que será parcialmente contrarrestado por el impulso que está entregando la política monetaria, los esfuerzos de reconstrucción y de la Agenda Social anunciada por el Gobierno.

¹ Durante la primera semana de noviembre se suscribió un "Marco de entendimiento" entre el gobierno y la oposición para destrabar la iniciativa.

El escenario no considera cambios relevantes en el contexto internacional respecto de lo previsto en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2019, lo que se refleja en una proyección de precio del cobre sin cambios significativos, pero reconoce una mayor debilidad del peso respecto del dólar. Finalmente, en materia de inflación, la proyección considera un alza de la inflación sobre la meta del Banco Central el próximo año y una convergencia posterior a dicho objetivo en los próximos años.

La menor actividad económica proyectada para el año junto con la información de ejecución fiscal 2019 actualizada significó ajustar a la baja la proyección de Ingresos Fiscales para el año 2020 en \$2.105.920 millones, equivalente a 1,0% del PIB. A lo anterior, se adiciona el descuento de los ingresos asociados al Proyecto de Modernización Tributaria, que habían sido incorporados en la proyección de septiembre y, por recomendación del Consejo Fiscal Autónomo, se descontaron en esta ocasión. Estos ascendían a \$262.694 millones, equivalente a 0,1% del PIB.

Por otra parte, la crisis que enfrenta el país llevó al Presidente de la República a anunciar una nueva Agenda Social que contempla un paquete de medidas en materias de pensiones, salud, salarios y otros beneficios a favor de las personas más vulnerables. Esta Agenda contempla un costo fiscal de US\$1.272 millones para el año 2020, los cuales serán financiados en US\$322 millones a través de reasignaciones del Presupuesto, US\$350 millones de gastos asociados a la reconstrucción vía capitalización del Metro, y un mayor gasto para el año 2020 de US\$600 millones. Adicionalmente, acuerdos alcanzados en la tramitación del Presupuesto 2020 generan mayores presiones de gastos, entre los que destacan el incremento de 50% en las Pensiones Básicas Solidarias (inmediato para los mayores de 80 años y hasta 2022 para el resto de los pensionados). Con lo anterior, se observa un incremento del gasto 2020 de \$726.645 millones, lo que equivale a 0,3% del PIB, y considerando la inflación proyectada en el Proyecto de Ley de Presupuestos, implica un crecimiento de 4,5% real respecto de la Ley de Presupuesto 2019.

A su vez, por la situación que se atravesó en octubre y sus posibles implicancias en el empleo y en la actividad económica, el Ministerio de Hacienda consideró pertinente realizar una nueva consulta de los expertos del PIB Tendencial, de manera de contar con una completa actualización de la situación Fiscal. Esta consulta resultó en un PIB tendencial con un nivel menor al observado en la consulta previa, lo que se traduce en un crecimiento real del PIB tendencial proyectado de 2,8% para el año 2020, en lugar del 3,0% obtenido a partir de la consulta anterior.

A partir de todo lo anterior, la estimación de déficit estructural para el año 2020, se deteriora de -1,4% del PIB presentado en el Informe de Finanzas Públicas del Proyecto del Ley enviado originalmente (-1,5% considerando la actualización del PIB) a un déficit estructural en torno a -2,2% del PIB (Cuadro 1). Sin embargo, tal como se comentó anteriormente, el avance legislativo del nuevo proyecto de Ley de Modernización Tributaria, permite suponer que es posible contar con estos mayores ingresos en el año 2020. Por lo tanto, si al resultado de -2,2% se le suma el efecto positivo en los ingresos fiscales debido al nuevo proyecto de Modernización Tributaria, a partir del marco de entendimiento firmado durante noviembre, se estima un balance estructural de -1,9% del PIB en el año 2020 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Cambio Balance Estructural 2020 respecto de proyecto de Ley original

		% DEL PIB
(1)	Proyecto de Ley de Presupuestos 2020 (septiembre 2019)*	-1,5
(2)	Agenda Social y acuerdos legislativos (Incremento de Gasto)	-0,3
(3)	Descuento Ingresos MT PDL contemplado en septiembre	-0,1
(4)	Menores Ingresos estructurales no corregidos por el ciclo	-0,1
(5)	Menor PIB Tendencial (nueva convocatoria de noviembre 2019)	-0,2
(6=1+2+3+4+5)	Presupuesto 2020 (diciembre 2019)	-2,2
(7)	Si se aprueba la totalidad de las nuevas medidas de MT**	0,3
(8=6+7)	Presupuesto 2020 (con ingresos por nuevo proyecto de MT)	-1,9

*La cifra difiere de la presentada en el IFP del III Trimestre (-1,4% del PIB) debido a cambio en el nivel del PIB.

** Estimación de recaudación disponible a la fecha de esta publicación.

Nota: Los porcentajes no suman en total debido a aproximación de decimales.

Fuente: Dipres

Estos resultados estructurales así estimados son compatibles con un balance efectivo estimado en torno a -3,3% y -3,6% el PIB para el año 2020, dependiendo si se consideran o no los ingresos de la reforma tributaria (Cuadro 2).

Cuadro 2. Cambio Balance Efectivo 2020 respecto de proyecto de Ley original

		% DEL PIB
(1)	Proyecto de Ley de Presupuestos 2020 (septiembre 2019)*	-2,1
(2)	Agenda Social y acuerdos legislativos (Incremento de Gasto)	-0,3
(3)	Descuento Ingresos MT PDL contemplado a Septiembre	-0,1
(4)	Menores Ingresos por menor actividad económica proyectada	-1,0
(5=1+2+3+4)	Presupuesto 2020 (diciembre 2019)	-3,6
(6)	Si se aprueba la totalidad de las nuevas medidas de MT**	0,3
(7=5+6)	Presupuesto 2020 (con ingresos por nuevo proyecto de MT)	-3,3

*La cifra difiere de la presentada en el IFP del III Trimestre (-2,0% del PIB) debido a cambio en el nivel del PIB.

** Estimación de recaudación disponible a la fecha de esta publicación.

Fuente: Dipres.

2.2. ACTUALIZACIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL 2020 CON AGENDA DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA

De forma posterior a la aprobación del Presupuesto 2020 dada la situación social y económica del país, se decidió realizar una Agenda de protección del empleo, reactivación económica, reconstrucción y apoyo a las MiPymes, que se suma a la Agenda Social y a los acuerdos logrados durante la tramitación del Presupuesto. El Recuadro a continuación presenta el detalle de esta agenda.

RECUADRO 1. AGENDA PROTECCIÓN DEL EMPLEO, REACTIVACIÓN ECONÓMICA, RECONSTRUCCIÓN Y APOYO A LAS MIPYMES

1. Introducción

Con la nueva información disponible, se corrige a la baja las proyecciones de crecimiento para el cierre de 2019 y para 2020. El Imacec de octubre reveló que el impacto de los eventos recientes en el país está siendo mucho mayor al previsto. La actividad económica registró una contracción compatible solo con años de crisis económicas que han terminado en recesión. Si bien las cifras de desempleo aún no reflejan la mayor debilidad de la economía, cabe recordar que, durante la recesión de 2009 la tasa de desempleo superó 11%, por lo que es necesario actuar con sentido de urgencia para atenuar los efectos negativos de este shock sobre el empleo y familias especialmente más vulnerables. Si a lo anterior se suma el significativo deterioro de las expectativas, condiciones financieras más restrictivas, el aumento del riesgo en diversas industrias y la paralización de inversiones a la espera de mayor certidumbre, el resultado es un ajuste relevante a la baja en las estimaciones de crecimiento.

La situación económica que enfrenta el país requiere la implementación de un paquete contracíclico de medidas. Esta agenda de protección del empleo, reactivación económica, reconstrucción y apoyo a las Pymes, considera nuevas medidas por US\$4.800 millones que se suman a las medidas de capitalización de Banco Estado y apoyo crediticio a las MiPymes, totalizando un paquete de medidas por US\$5.500 millones. Este total se distribuye en un mayor gasto público por US\$3.000 millones, medidas de apoyo a las Mipymes por US\$1.950 millones y otras iniciativas por US\$525 millones². Estas medidas son mayoritariamente de carácter transitorio y concentradas en apoyar la creación de empleos (directo o indirecto) vía inversión pública, así como el apoyo a empresas de menor tamaño. Se estima que estas medidas deberán generar al menos 100 mil nuevos empleos en 2020.

2. Detalle de medidas contracíclicas

a. Apoyo a las MiPymes

- **Devolución anticipada de impuesto a la renta:** para MiPymes que experimentaron caída de ventas en octubre respecto del promedio de los últimos doce meses, se contempla devolver anticipadamente entre 20% y 75% del promedio entre los PPM pagados este año y las devoluciones recibidas en los últimos dos años. Esta medida implica liberar recursos por hasta US\$ 536 millones y beneficiará a más de 500 mil MiPymes.
- **Facilidades para el pago del IVA:** Para el mismo universo de MiPymes señalado, se contempla dar facilidades para el pago del IVA. Se considera el pago en 12 cuotas, con tasa de interés real cero y a partir de febrero de 2020, del IVA correspondiente a octubre, noviembre y diciembre. Esta medida implica liberar recursos por hasta US\$ 564 millones.
- **Régimen especial de donaciones para MiPymes:** por un período de 12 meses se creará un régimen especial de donaciones que favorezca a las Mipymes que sufrieron pérdidas materiales o bajas significativas en su productividad o ventas. Estas donaciones deberán destinarse a financiar la puesta en marcha o la sostenibilidad de sus operaciones. En particular, se otorgarán los siguientes incentivos:
 - i. Estas donaciones estarán exentas de cualquier tipo de impuesto.
 - ii. Estarán liberadas de la realización del trámite judicial de insinuación.
 - iii. El Donante podrá deducir como gasto tributario el monto de la donación que efectúe.

Esta semana se ingresa un proyecto de ley al Congreso con discusión inmediata que permitirá la materialización de estas tres medidas señaladas, además del fortalecimiento del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape) que se describe más adelante.

² Estos US\$ 545 millones incluyen concesiones y la reconstrucción del Metro.

Otras medidas son las siguientes:

- **Capitalización de Banco Estado, Fogain y Fogape:** se contemplan recursos por US\$ 800 millones para facilitar el acceso al crédito de empresas de menor tamaño. A la aprobada capitalización de Banco Estado por US\$500 y US\$200 millones de capitalización para las Garantías Corfo para Inversión y Capital de Trabajo (Fogain), se suman US\$100 millones de capitalización para Fogape³. La entrega de los recursos para Fogape se materializará tras la aprobación de un proyecto de ley que está siendo enviado al Congreso con discusión inmediata y permitirá apalancar US\$ 1.500 millones en colocaciones. En total estas tres medidas permitirán que las empresas de menor tamaño accedan a créditos por cerca de US\$ 9.000 millones.
- **Apoyo al emprendimiento y el turismo vía Sercotec:** se destinarán US\$50 millones para que Corfo y Sercotec entreguen un subsidio a las MiPymes afectadas por los eventos ocurridos a partir del 18 de octubre. Cada beneficiario recibirá un monto máximo de \$4 millones, el cual será calculado a partir de los requerimientos necesarios para reiniciar el proceso de ventas, ya sea para la adquisición de activos fijos, reposición de infraestructura y/o capital de trabajo. Esta medida beneficiará a 20.000 MiPymes considerando un subsidio promedio de \$2 millones.

b. Inversión pública

- Reconstrucción excluyendo Metro: US\$921 millones
- Proyectos de inversión en regiones: US\$480 millones
- Construcción de vivienda, subsidios y mejora de barrios: US\$350 millones
- Adelanto de inversión en equipamiento local: US\$218 millones
- Infraestructura para ferias libres a nivel nacional: US\$20 millones
- Construcción embalse La Punilla: US\$330 millones en cinco años (US\$66 millones por año)
- Tren Santiago-Melipilla: US\$1.500 millones en cinco años y US\$ 200 millones por año en los próximos dos años.
- Obras de Agua Potable por US\$ 200 millones
- Fondo Apoyo Educación Pública para equipamiento e infraestructura (US\$ 46 millones)
- Aporte al Fondo Común Municipal por US\$ 50 millones
- Incentivo a donaciones para infraestructura pública por hasta US\$ 75 millones
- Fondo concursable de apoyo a la inversión en municipios US\$ 100 millones
- Mejora de infraestructura de jardines infantiles por US\$ 65 millones

c. Protección del empleo y apoyo al consumo de las familias

Bono diciembre 2019: Usando el esquema del Bono Marzo, se entregará por una vez un aporte a las familias más vulnerables, que llegará a 1 millón trescientos mil hogares (25% del total de hogares). El beneficio es de aproximadamente \$50.000 por carga/causante y tendrá un costo fiscal aproximado de US\$200 millones.

³ El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape), es un fondo estatal destinado a garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiamiento que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, otorguen a Micro/Pequeños Empresarios, Exportadores y Organizaciones de Pequeños empresarios elegibles, que no cuentan con garantías o que estas sean insuficientes, para presentar a las Instituciones Financieras en la solicitud de sus financiamientos.

Medidas de apoyo al empleo

- **Protección del empleo:** para aquellas empresas que acrediten que su actividad o faena ha sido afectada por la crisis, los empleadores y los trabajadores dependientes afiliados al Seguro de Cesantía podrán, en los casos de jornadas ordinarias de trabajo, pactar reducciones de horas de trabajo, en cuyo caso el trabajador tendrá derecho a una remuneración que no podrá ser inferior a la proporción de la jornada trabajada, la que será cancelada por el empleador, más un complemento desde el fondo solidario del seguro de cesantía. La vigencia de un permiso será transitoria por un año. El ejercicio del permiso por cada trabajador será mensual, y podrá pactarse por un periodo mínimo de un mes y máximo de cinco meses para trabajadores con contrato indefinido o máximo de tres meses para trabajadores con contrato a plazo fijo. Sin exceder el tope, podrá ser renovado alternada o sucesivamente. Se enviará proyecto de ley.

Fortalecimiento del seguro de cesantía:

- a) Aumentar las tasas de reemplazo de los primeros tres giros para el contrato indefinido y de los primeros dos giros para el contrato a plazo fijo en 10 puntos porcentuales.
- b) por un año, los dos giros adicionales señalados en el artículo 25 de la ley N°19.728, se realizarán sin que sea necesario considerar el requisito de alto desempleo establecido en el inciso tercero del citado artículo 25.
- c) para la cuenta individual de cesantía se propone disminuir el mínimo de 12 a 10 cotizaciones continuas o discontinuas para el trabajador con contrato indefinido; para el caso del trabajador con contrato a plazo fijo o por obra, trabajo o servicio determinado, disminuir el mínimo de 6 a 5 cotizaciones continuas o discontinuas; ambos casos desde la afiliación al seguro o desde la fecha en que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a la ley.
- d) para el fondo solidario de cesantía se propone disminuir el requisito de 12 a 10 cotizaciones mensuales en el FCS desde su afiliación o desde que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho, en los últimos 24 meses anteriores contados al mes del término del contrato. Se enviará proyecto de ley.

Aceleración transición del componente solidario de pensiones: se destinarán recursos públicos para acelerar la transición del componente solidario de pensiones, una vez aprobada la ley. Costo anual US\$ 400 millones por dos años.

Cuadro R.1.1 Resumen de Medidas

(millones de dólares)

	MM DE US
Gasto Público	3.025
Transitorio	2.875
Reconstrucción excluyendo Metro	921
Aceleración transición del componente solidario pensiones	400
Inversión en regiones	480
Infraestructura para ferias libres	20
Construcción de vivienda, subsidios y mejora de barrios	350
Adelanto de inversión en equipamiento local	218
Fondo Apoyo Educación Pública (FAEP)	46
Mejora de infraestructura en jardines infantiles	65
Plan de apoyo a municipios (fondo concursable para inversión)	100
Incentivo a Donaciones para Infraestructura Pública (MOP) Agua Potable	200
Permanente	150
Tren Santiago-Melipilla	100
Fondo Común Municipal	50
Apoyo MiPymes	1.950
Capitalización Banco Estado	500
Capitalización Fogape	100
Capitalización Fogain	200
Devolución anticipada renta Pymes	536
IVA en cuotas Pymes Pronto pago a proveedores del Estado	564
Emprendimiento y turismo (SERCOTEC)	50
Otras medidas de reconstrucción	525
Metro	380
Concesiones	145
Total	5.500

3. Financiamiento de la Agenda

Considerando el mayor déficit fiscal previsto y otros compromisos del gobierno, las necesidades de financiamiento para el próximo año se estiman en US\$16.576 millones. En la Ley de Presupuestos 2020 se aprobó una autorización de endeudamiento de hasta U\$9.000 millones, de manera que los restantes US\$7.576 millones provendrán de los activos del gobierno, es decir, ahorros acumulados en años anteriores, los que están mayoritariamente denominados en moneda extranjera. A su vez, atendiendo a las condiciones financieras, tanto locales como internacionales, la emisión de deuda del próximo año considerará una mayor participación de moneda extranjera, respecto de los últimos años. En efecto, 40% de la deuda que emita el gobierno el próximo año, equivalente aproximadamente a US\$ 3.500 millones será en moneda extranjera y el 60% restante, en moneda local (pesos y UF).

Con esto, más de US\$11 mil millones del financiamiento necesario para el próximo año, corresponderá a uso de activos en moneda extranjera o emisión de deuda en moneda extranjera.

Así, luego de la Aprobación del Presupuesto 2020, considerando los gastos adicionales que involucra la Agenda de reactivación detallados en el recuadro anterior, es que se tiene un monto total de gasto del Gobierno Central 2020 mayor a lo enviado en el proyecto de ley de Presupuestos (presentado en el IFP del tercer trimestre), así como del Presupuesto Aprobado. El detalle de esta modificación en el gasto se presenta en el siguiente cuadro.

Se puede observar que luego del Presupuesto Aprobado, y de la nueva Agenda de reactivación, con lo que se obtiene finalmente que el gasto estimado para 2020 de \$53.573.281 millones, crecería un 9,8% real respecto de la proyección actual de gasto para 2019 y un 9,4% respecto de la ley aprobada de presupuesto para el año en curso, considerando el supuesto de inflación de la Ley de Presupuestos (2,6% promedio 2020). De materializarse este incremento del gasto, sería el mayor desde 2009.

Cuadro 3. Modificación en Gasto Gobierno Central Total 2019-2020

(millones de pesos de cada año y % de variación real)

		PROYECCIÓN 2019	PROYECCIÓN 2020
Proyecto de Presupuesto 2020 IFP III Trimestre⁽¹⁾	Millones de pesos de cada año	47.466.489	50.438.950
	variación real c/proyección	3,4%	3,6%
	variación real c/Ley		3,0%
Agenda Social, Tramitación Presupuesto 2020	Millones de pesos de cada año	70.546	744.673
Presupuesto Aprobado 2020⁽¹⁾	Millones de pesos de cada año	47.537.035	51.183.623
	variación real c/proyección	3,5%	4,9%
	variación real c/Ley		4,5%
Agenda Protección del empleo, Reactivación Económica y Reconstrucción	Millones de pesos de cada año		2.389.658
Actualización de Gasto⁽¹⁾	Millones de pesos de cada año	47.537.035	53.573.281
	variación real c/proyección	3,5%	9,8%
	variación real c/Ley		9,4%
Actualización de Gasto⁽²⁾	Millones de pesos de cada año	47.537.035	53.573.281
	variación real c/proyección	3,5%	9,2%
	variación real c/Ley 2019		8,7%

Notas: (1) Supone inflación del Presupuesto 2020: 2,6% promedio en 2020.

(2) Supone proyección actualizada de inflación 2020: 3,2% promedio en 2020.

3. Cambio en la Meta de Balance Estructural

El deterioro del escenario macroeconómico y fiscal estimado, junto con la situación social actual del país, vuelven necesario que la actual administración realice una modificación al Decreto de Política Fiscal, que establece las metas para el período de Gobierno vigente, en particular, para el Presupuesto 2020 y para los años 2021 y 2022. El objetivo es establecer una nueva trayectoria fiscal de convergencia, que permita responder a las necesidades actuales del país y a la vez garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Se debe señalar que esta medida no resulta habitual, sin embargo, se ha observado en ocasiones previas, como fue en octubre de 2010⁴, que actualizó el decreto de junio 2010, luego de darse a conocer los resultados de la Comisión Corbo, y en el año 2015, que se actualizó el decreto de 2014 producto de un ajuste significativo en el precio de Referencia del Cobre⁵.

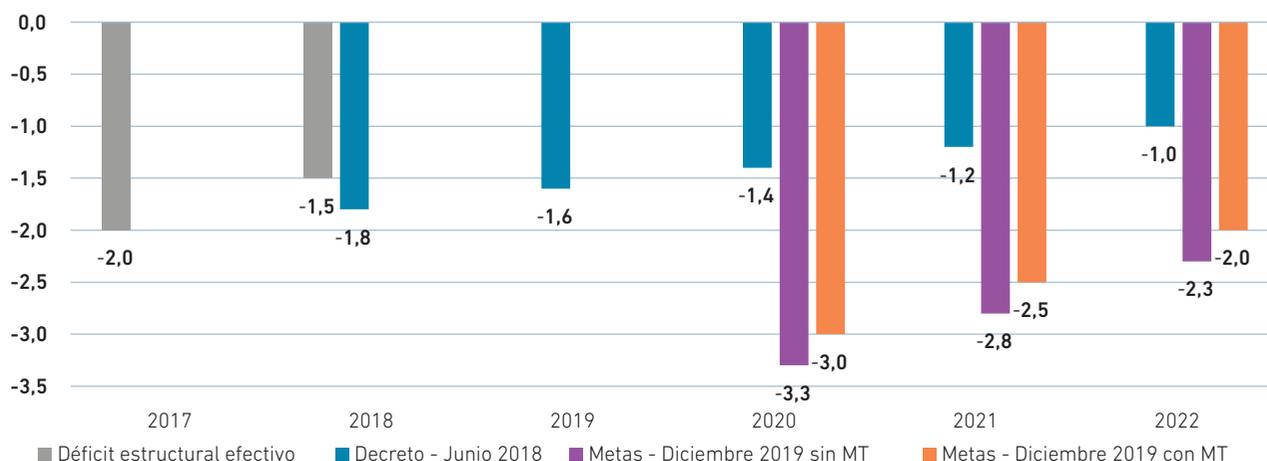
Contemplando todo lo anterior, se ajustan las metas de Balance estructural para el período 2020-2022. Así, para el año 2020, la nueva meta establecida para el Balance Estructural sería de -3,0% del PIB, considerando los recursos de la Modernización Tributaria.

En relación a la convergencia de mediano plazo del Balance Estructural, a diferencia del Decreto originalmente emitido de política fiscal de 2018, que suponía una reducción anual en torno a 0,2 puntos del PIB de déficit estructural⁶, este nuevo escenario supone partir de una situación más deficitaria que lo considerado previamente, de manera que se requiere de una convergencia mayor hacia el equilibrio estructural en los años futuros. Esto, contemplando que parte de las medidas de la agenda de reconstrucción serán un impulso de una vez que se espera retirar al año siguiente. Por ello la convergencia sería de medio punto del PIB por año, llegando a -2,0% del PIB en el año 2022, equivalente al resultado estructural del año 2017, previo al inicio de la actual administración (ver Gráfico 1).

Se debe señalar que, sin los recursos del Proyecto de Modernización Tributaria, la meta para el año 2020 sería de -3,3% del PIB, manteniendo el ritmo de convergencia para el mediano plazo, es decir medio punto del PIB por año, de manera de llegar a un -2,3% del PIB en el año 2022.

**Gráfico 1. Balance Estructural del Gobierno Central 2017-2022:
Metas Decreto 2018 y Metas Decreto 2019**

(% del PIB)



Fuente: Dipres.

4.1. Actualización Fiscal 2019-2024

Lo señalado previamente significa una actualización no sólo de la estimación fiscal para 2019 y 2020 sino que, para el programa financiero, esto es, para el período 2021-2024. Esta actualización considera un nuevo escenario macroeconómico, con los consiguientes ingresos efectivos y estructurales estimados para el Gobierno Central, así como de gastos comprometidos, considerando la agenda social y de reactivación a implementar, lo que, junto a las nuevas metas de convergencia del Balance Estructural, genera nuevos resultados para las holguras fiscales estimadas hacia 2024.

4 Decreto N° 1357 del MdH, 2010 [modifica decreto N° 637 de 2010 que establece las bases de la política fiscal].

5 Decreto N° 1.378 del MdH, de 2015 [modifica el Decreto Supremo N° 892, de 03 de julio de 2014 del MdH].

6 Decreto N° 743 del MdH, de 2018.

4.1.1. Escenario macroeconómico 2019-2024

Actualización de proyecciones 2019

El tercer trimestre de 2019 cerró con un crecimiento del PIB de 3,3% a/a, dinámica que se vio interrumpida en octubre, debido al inicio de las manifestaciones sociales. En octubre, la actividad económica registró una fuerte contracción, principalmente explicada por la caída en los sectores de comercio, turismo, servicios y manufacturas. En noviembre, la actividad económica se ha mantenido parcialmente afectada, lo cual tendrá efectos negativos en el registro mensual de actividad. En este escenario, se corrige a la baja el crecimiento proyectado para el PIB en 2019 hasta 1,4%, con sesgo a la baja, lo que se compara con el rango entre 1,8% y 2,2% (punto medio en 2,0%) previsto anteriormente (Cuadro 3).

La situación actual del país, ha comenzado a afectar negativamente la confianza empresarial y la percepción de los consumidores, generando un comportamiento precautorio, que se está impactando la inversión y el consumo privado. En este escenario, el crecimiento de la demanda interna se revisa a la baja desde 2,1% hasta 1,8% y la proyección de tipo de cambio se corrige al alza hasta \$705 por dólar promedio anual.

Escenario macroeconómico para 2020

El año 2020 comenzará con mayores niveles de incertidumbre, teniendo como consecuencia un efecto negativo sobre la confianza de los agentes, lo que se estima moderará significativamente el crecimiento del consumo y la inversión privada. En este contexto, se corrige a la baja la proyección para el crecimiento del PIB hasta un rango entre 1,0% y 1,5% (punto medio en 1,3%), desde un rango entre 2,0% y 2,5% (punto medio en 2,3%) previsto anteriormente. Para la demanda interna se estima una expansión de 1,4%.

Este escenario supone que el peso se mantendrá depreciado frente al dólar, promediando \$790, lo cual tendrá como consecuencia una mayor inflación durante el año, la que promediará 3,2%. Por su parte, la proyección no considera cambios relevantes en el escenario internacional, lo que se refleja en una proyección para el precio del cobre sin cambios respecto de lo previsto anteriormente.

Cuadro 4. Escenario macroeconómico para 2019 y 2020

	PROY. IFP (SEP)		ESCENARIO ACTUAL	
	2019	2020	2019	2020
PIB (var. anual, %)	2,4 – 2,9 (2,6)	3,0 – 3,5 (3,3)	1,4	1,0 – 1,5 (1,3)
Demanda Interna (var. anual, %)	2,8	3,6	1,8	1,4
IPC (var. anual, % promedio)	2,2	2,6	2,2	3,2
Tipo de cambio (\$/US\$, promedio, valor nominal)	690	680	705	790
Precio del cobre (US\$/lb, promedio, BML)	275	285	272	280

Fuente: Ministerio de Hacienda (MdH).

Escenario económico de mediano plazo

La proyección considera que la economía recuperará paulatinamente su crecimiento y comenzará a cerrar gradualmente las holguras de capacidad generadas, alcanzando un crecimiento del PIB en torno a 3,3% hacia fines del horizonte de proyección (Cuadro 4). Cabe señalar que la previsión de mediano plazo considera un menor crecimiento del PIB, reconociendo el efecto que el cambio en el escenario tendrá sobre la inversión en los próximos años. Con todo, los ajustes a la baja en el crecimiento de mediano plazo podrían continuar, dependiendo de cómo evolucione la economía en los próximos trimestres.

Por su parte, se proyecta que la inflación se encontrará en torno a la meta del Banco Central, mientras que el peso chileno se apreciará gradualmente en la medida que el crecimiento retorne a su potencial.

Cuadro 5. Escenario macroeconómico de mediano plazo

		2020	2021	2022	2023	2024
PIB	IFP	3,3	3,6	3,6	3,6	3,6
(var. anual, %)	Esc. actual	1,3	2,5	2,9	3,2	3,3
Demanda Interna	IFP	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
(var. anual, %)	Esc. actual	1,4	2,4	3,0	3,2	3,2
IPC	IFP	2,6	2,8	3,0	3,0	3,0
(var. anual, % promedio)	Esc. actual	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0
Tipo de cambio	IFP	680	665	650	650	650
(\$/US\$, promedio, valor nominal)	Esc. actual	790	770	720	700	680
Precio del cobre	IFP	285	290	290	290	290
(US\$/lb, promedio, BML)	Esc. actual	280	290	290	290	290

Fuente: Ministerio de Hacienda (MdH).

4.1.2. Estimación de ingresos efectivos 2019-2024

El escenario macroeconómico estimado, la ejecución de ingresos del Gobierno Central alcanzados hasta octubre 2019, permiten estimar los siguientes ingresos efectivos para el Gobierno Central en el período 2019-2024, sin incorporar los efectos de la Modernización Tributaria. Adicionalmente, se presentan los ingresos totales en caso de considerar la Modernización Tributaria acordada a principios de noviembre.

Cuadro 6. Proyecciones de Ingresos Fiscales 2019-2024

(millones de pesos de 2020)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ingresos tributarios netos	35.850.501	35.792.675	37.308.914	38.548.540	39.761.081	41.115.543
Tributación minería privada	1.864.978	1.544.006	2.002.696	2.091.762	2.000.315	1.961.730
Tributación resto contribuyentes	33.985.523	34.248.668	35.306.218	36.456.778	37.760.766	39.153.812
Cobre bruto	749.374	888.624	1.005.268	1.085.664	1.107.693	1.102.049
Imposiciones previsionales	3.058.919	3.142.103	3.249.950	3.367.700	3.493.076	3.624.262
Otros Ingresos ⁽¹⁾	3.856.847	3.913.700	4.011.766	4.136.366	4.273.384	4.418.283
Total Ingresos sin MT	43.515.641	43.737.101	45.575.897	47.138.270	48.635.233	50.260.137
Total Ingresos con MT	43.515.641	44.377.627	46.309.023	48.028.249	50.096.392	51.651.001

Considera ingresos por concepto de: Donaciones, Rentas de la propiedad, Ingresos de operación, Otros ingresos y Venta de activos físicos.

Fuente: Dipres.

4.1.3. Brechas de PIB y de Precio del Cobre 2019-2024

Las estimaciones de los ingresos estructurales 2019-2024, que se presentan más adelante, fueron realizadas utilizando los parámetros estructurales con que se realizó el Proyecto de Ley de Presupuestos 2020. Para el Precio de Referencia del Cobre y el PIB tendencial se usó la información recabada de la segunda consulta realizada en noviembre de 2019, posterior al movimiento social⁷.

De acuerdo a la estimación de PIB efectivo para los siguientes años, junto con la estimación del nivel de PIB tendencial, se observa en la siguiente tabla que la brecha de PIB pasaría desde 2,5% en 2019, 4,0% en 2020 a 4,4% en 2021 y 2022, luego a 4,2% en 2023, para terminar en 3,9% en 2024.

Respecto del precio del cobre, la brecha estimada para el precio BML pasaría desde un nivel negativo de -USc\$26 por libra en 2019, -USc\$6,0 por libra en 2020 a un nivel de USc\$4,0 por libra para los cuatro años siguientes, es decir, por concepto de ingresos desde la gran minería privada, la brecha se revierte, sin embargo, por el lado de los ingresos provenientes de Codelco se aprecia que la brecha se mantendría negativa los siguientes años en niveles desde -USc\$40 por libra en 2019, -USc\$18 por libra en 2020, a -USc\$2,0 en 2021 y -USc\$5,0 por libra entre 2022 y 2024.

Cuadro 7. Brechas en relación a los parámetros estructurales 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB tendencial						
Var. real	2,7%	2,8%	2,9%	2,9%	3,0%	3,0%
Brecha PIB (% del PIB)	2,5%	4,0%	4,4%	4,4%	4,2%	4,0%
Precio Referencia del cobre (USc\$ de 2020)						
(USc\$/lb)	298	286	286	286	286	286
brecha precio BML (USc\$/lb)	-26	-6	4	4	4	4
brecha precio Codelco (USc\$/lb)	-40	-18	-2	-5	-5	-5

Fuente: Dipres.

⁷ Acta PIB Tendencial noviembre: http://www.dipres.cl/598/articles-196765_doc_pdf.pdf

4.1.4. Estimación de Ingresos Cíclicamente Ajustados 2019-2024

A partir de la estimación de ingresos efectivos y las brechas estimadas de PIB y precio del cobre, se estiman los ingresos cíclicamente ajustados para los años siguientes, los que se presentan en el siguiente cuadro. Al igual que en los Ingresos efectivos, adicionalmente se presenta el monto total considerando los ingresos por MT.

Cuadro 8. Proyección de Ingresos estructurales 2019-2024

(millones de pesos de 2020)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ingresos Tributarios	37.246.960	38.019.697	39.354.781	40.464.030	41.621.153	42.918.762
Minería Privada	1.783.906	1.861.386	2.057.719	2.010.936	1.920.511	1.886.133
Resto Contribuyentes	35.463.054	36.158.312	37.297.061	38.453.094	39.700.641	41.032.628
Cobre bruto	1.793.005	1.417.889	1.061.110	1.206.016	1.221.671	1.212.714
Imposiciones previsionales de Salud	2.643.696	2.657.121	2.668.780	2.668.780	2.662.800	2.655.328
Resto Ingresos ⁽¹⁾	4.362.806	4.518.428	4.724.341	4.966.691	5.229.085	5.505.170
Total Ingresos Cíclicamente Ajustados sin MT	46.046.467	46.613.136	47.809.012	49.305.517	50.734.709	52.291.974
Total Ingresos Cíclicamente Ajustados con MT	46.046.467	47.294.652	48.583.506	50.245.819	52.283.171	53.760.313

Considera ingresos por concepto de: Donaciones, Rentas de la propiedad, Ingresos de operación, Otros ingresos, Venta de activos físicos y las imposiciones previsionales del sector trabajo.

Fuente: Dipres.

4.1.5. Estimación de Balance Efectivo y Estructural 2019-2024

Dado lo anterior, y de acuerdo al nuevo escenario, se presenta la reestimación de la situación fiscal para el cierre 2019, considerando el gasto estimado que se obtiene a partir de lo aprobado para el Presupuesto 2020, producto de los acuerdos alcanzados, e incorporando además los gastos futuros que se desprenden de la programación financiera que incorpora los nuevos gastos de la Agenda Social y de reactivación para los próximos años.

De este modo, se estima un Balance Estructural de -1,5% del PIB para el cierre del año 2019, déficit algo menor al considerado en la elaboración del Presupuesto (-1,6% del PIB). En el caso del mediano plazo se consideran las nuevas metas de Balance Estructural para cada uno de los escenarios, y se supone una convergencia similar para los años posteriores al 2022. Todo lo anterior permite identificar las holguras fiscales para el mediano plazo, considerando escenarios sin y con Modernización Tributaria.

En el escenario sin Modernización Tributaria, existen holguras positivas hasta 2023, sin embargo, en el año 2024 se vuelven negativas. Por su parte, en el escenario con Modernización Tributaria, existen importantes holguras fiscales para el período 2021-2024.

Cuadro 9. Balances Efectivo, Balance Estructural y Holguras Fiscales 2019-2024 sin Modernización Tributaria

(millones de pesos de 2020 y % del PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	ACTUALIZADO	PROYECCIÓN	PROYECCIÓN	PROYECCIÓN	PROYECCIÓN	PROYECCIÓN
(1) Total Ingresos Efectivos	43.515.641	43.737.101	45.575.897	47.138.270	48.635.233	50.260.137
(2) Total Gastos Comprometidos	49.058.220	53.573.281	52.635.541	54.066.358	54.658.486	55.764.387
(3) Ingresos Cíclicamente Ajustados	46.046.467	46.613.136	47.809.012	49.305.517	50.734.709	52.291.974
(4) Meta BCA (% del PIB)	-1,5	-3,3	-2,8	-2,3	-1,8	-1,3
(5) Nivel de gasto compatible con meta	49.058.220	53.573.281	53.875.994	54.451.265	54.911.621	55.438.990
(6) Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2)	0	0	1.240.454	384.907	253.135	-325.397
(7) Diferencia Gasto (millones USD)	0,0	0	1.659	567	395	-539
(8) Diferencia Gasto % del PIB	0,0	0,0	0,6	0,2	0,1	-0,1
(9) Balance efectivo compatible con meta (1)-(5)	-2,7	-4,7	-3,9	-3,3	-2,8	-2,2

Fuente: Dipres.

Cuadro 10. Balances Efectivo, Balance Estructural y Holguras Fiscales 2019-2024 con Modernización Tributaria

(millones de pesos de 2020 y % del PIB)

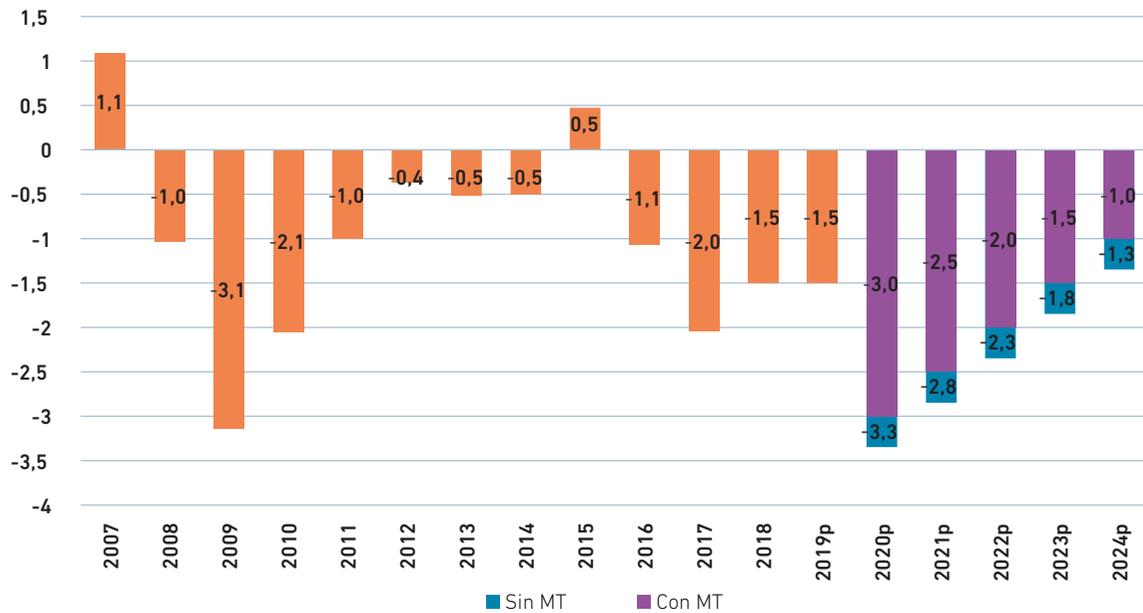
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	ACTUALIZADO	PROYECCIÓN	PROYECCIÓN	PROYECCIÓN	PROYECCIÓN	PROYECCIÓN
(1) Total Ingresos Efectivos	43.515.641	44.377.627	46.309.023	48.028.249	50.096.392	51.651.001
(2) Total Gastos Comprometidos	49.058.220	53.573.281	52.635.541	54.066.358	54.658.486	55.764.387
(3) Ingresos Cíclicamente Ajustados	46.046.467	47.294.652	48.583.506	50.245.819	52.283.171	53.760.313
(4) Meta BCA (% del PIB)	-1,5	-3,0	-2,5	-2,0	-1,5	-1,0
(5) Nivel de gasto compatible con meta	49.058.220	53.573.281	53.952.142	54.673.141	55.719.160	56.142.067
(6) Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2)	0	0	1.316.601	606.783	1.060.674	377.680
(7) Diferencia Gasto (millones USD)	0	0	1.761	894	1.656	625
(8) Diferencia Gasto % del PIB	0	0	0,6	0,3	0,5	0,2
(9) Balance efectivo compatible con meta (1)-(5)	-2,7	-4,4	-3,6	-3,0	-2,5	-1,9

Fuente: Dipres.

En una perspectiva más histórica, el nivel de 3,3% del PIB de Déficit Estructural es algo mayor al resultado del año 2009, año en que se registró la mayor crisis financiera de los últimos años y que significó un importante impulso por parte de las autoridades fiscales de la época (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Balance Fiscal Estructural

(% del PIB)

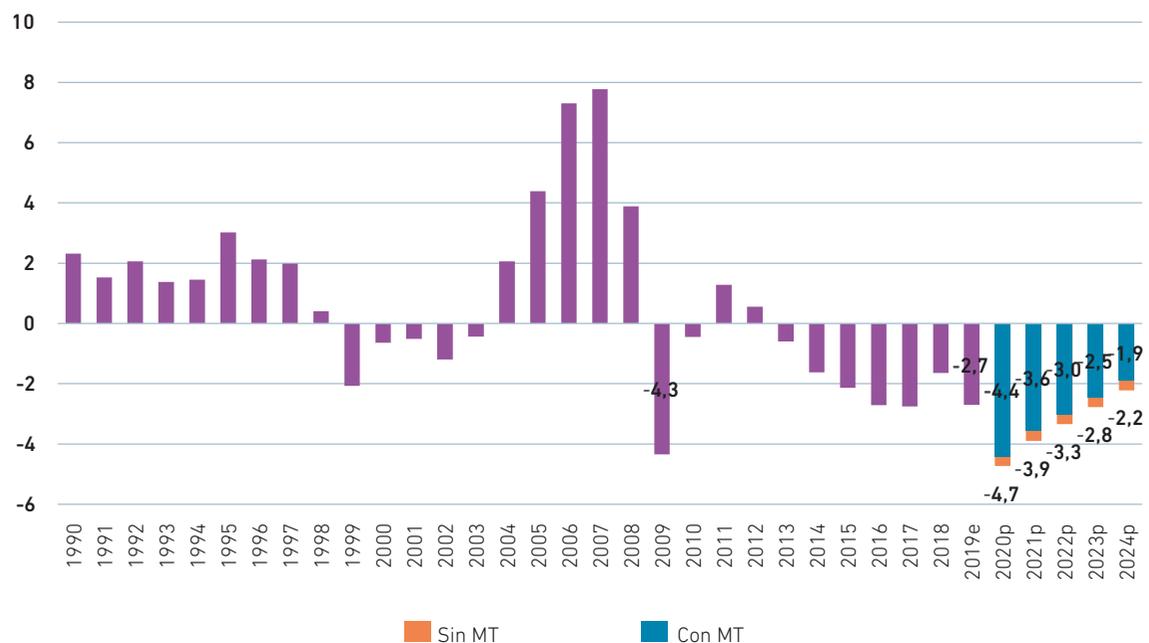


Fuente: Dipres.

Por su parte, el déficit efectivo de 4,7% del PIB compatible con la meta de Balance estructural para el año 2020 sería el mayor registrado desde los años noventa, incluso superando al 4,3% observado en el año 2009 (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Balance Fiscal Efectivo

(% del PIB)

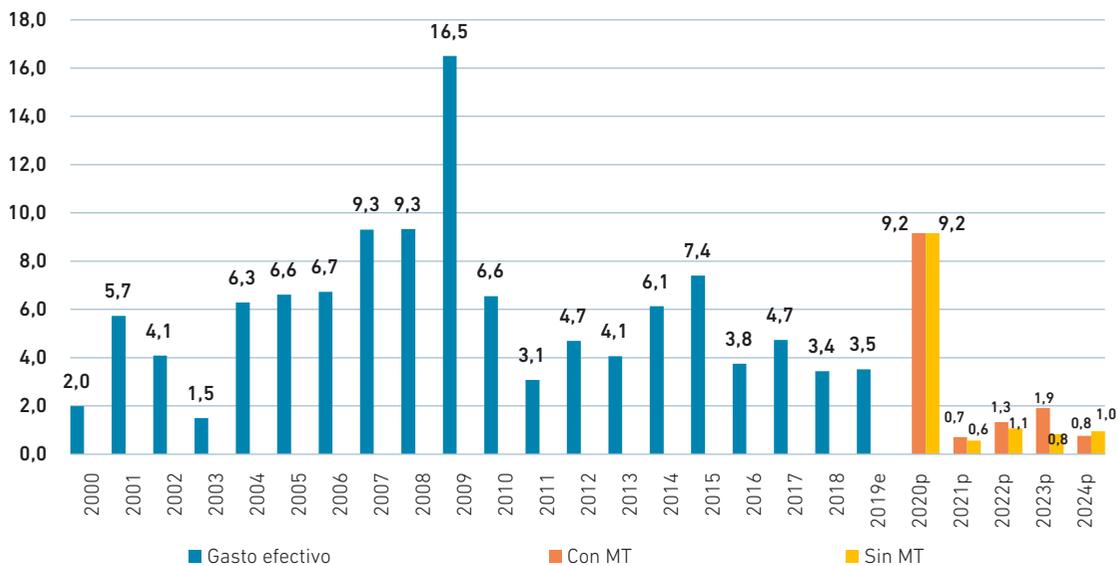


Fuente: Dipres.

La trayectoria de gastos compatibles para el mediano plazo entrega un crecimiento promedio de 0,9% anual hasta 2024 en el escenario sin modernización tributaria y de 1,2% anual en el escenario en que se aprueba el proyecto de Ley. Se debe señalar que la variación del gasto 2020 se modifica debido al cambio en el supuesto de inflación para el año, que se incrementa de 2,6% promedio a 3,2% en el año 2020.

Gráfico 4. Gastos del Gobierno Central Total

(var. real anual)



Fuente: Dipres.

4.1.6. Proyección de Deuda Bruta 2019-2024

De acuerdo a las estimaciones de balances efectivos compatibles con las metas de convergencia del Balance Estructural, el cuadro siguiente muestra la Deuda Bruta del Gobierno Central estimada para los años futuros. Se aprecia que según lo previsto la Deuda Bruta sobre el PIB llegaría a alrededor de 39% en 2024 desde un 27,6% estimado para el año 2019 sin considerar los ingresos provenientes de la Modernización Tributaria. En caso de aprobarse, se estima que la deuda llegaría a porcentajes cercanos al 38% del PIB. El Gráfico 5 presenta la evolución que experimentaría la Deuda Bruta de acuerdo al escenario fiscal estimado.

Cuadro 10. Deuda Bruta del Gobierno Central 2019-2024

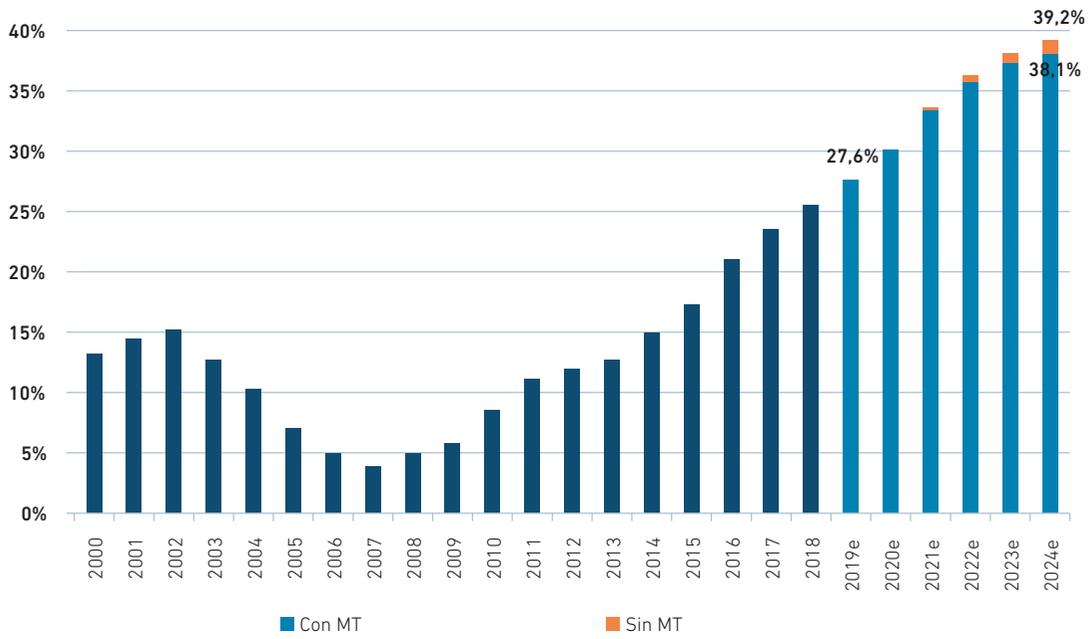
(% del PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sin Modernización Tributaria	27,6%	30,1%	33,6%	36,3%	38,1%	39,2%
Con Modernización Tributaria	27,6%	30,1%	33,3%	35,7%	37,3%	38,1%

Fuente: Dipres.

Gráfico 5. Deuda Bruta Gobierno Central

(% del PIB)



e: estimado.
Fuente: Dipres.

