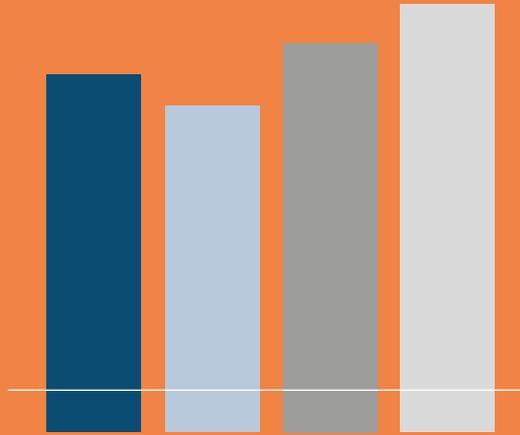
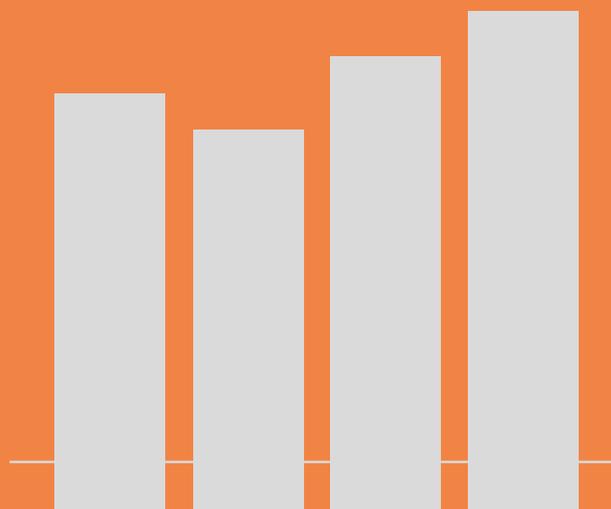


SEGUNDO TRIMESTRE 2021



INFORME
DE **FINANZAS**
PÚBLICAS



Esta publicación corresponde al "Informe de Finanzas Públicas, Segundo Trimestre 2021" Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

Diseño Gráfico y Diagramación: Cristian Salas L.

Fecha de publicación: 12 de Julio de 2021.



ÍNDICE

PALABRAS DE LA DIRECTORA	2
INTRODUCCIÓN	4
RESUMEN	6
CAPÍTULO I. ACTUALIZACIÓN DEL ESCENARIO FISCAL 2021	14
I.1 Actualización de escenario macroeconómico 2021	15
I.2 Proyección de ingresos efectivos 2021	36
I.3 Proyección de ingresos cíclicamente ajustados 2021	39
I.4 Proyección del Gasto, balance efectivo y cíclicamente ajustado 2021	41
I.5 Proyección de deuda bruta del Gobierno Central Total 2021	44
I.6 Posición financiera neta 2021	44
CAPÍTULO II. MARCO DE MEDIANO PLAZO DEL SECTOR PÚBLICO 2022-2025	58
II.1 Introducción y marco legal	59
II.2 Aspectos metodológicos	60
II.3 Escenario macroeconómico 2022-2025	61
II.4 Proyección de ingresos efectivos del Gobierno Central Total 2022-2025	62
II.5 Proyección de ingresos cíclicamente ajustados del Gobierno Central Total 2022-2025	63
II.6 Proyección de gastos comprometidos del Gobierno Central Total 2022-2025	64
II.7 Balance del Gobierno Central Total 2022-2025	65
II.8 Proyección de la deuda bruta del Gobierno Central Total 2022-2025	67
II.9 Posición financiera neta 2022-2025	68
CAPÍTULO III. CONTROL DE GESTIÓN Y EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS	90
III.1 Monitoreo del desempeño 2020 de la Oferta Programática identificada	91
III.2 Mecanismos de incentivo de reenumeraciones	98
GLOSARIO Y ACRÓNIMOS	112
ANEXOS	118
Anexo I. Antecedentes para el cálculo del balance cíclicamente ajustado proyección 2021	119
Anexo II. Información estadística complementaria	123
Anexo III. Informes financieros de Proyectos de Ley e Indicaciones realizados entre abril y junio de 2021	125
RECUADROS	
Recuadro 1. Medidas Fiscales ante el Covid-19	46
Recuadro 2. Financiamiento del Gobierno Central en el marco de la pandemia	56
Recuadro 3. Cláusulas de escape, experiencia internacional y desafíos para Chile en el contexto del robustecimiento de la institucionalidad fiscal	69
Recuadro 4A. Lineamientos hacia el mediano plazo para abordar los desafíos fiscales post Covid-19	79
Recuadro 4B: Cuándo y cómo retirar el estímulo fiscal en el mundo en el contexto del Covid-19: Elementos para la discusión	85
Recuadro 5. Avances en la descentralización financiera en Chile	107

PALABRAS DE LA DIRECTORA

Transcurridos más de 18 meses desde la aparición del primer caso de Covid-19 en el mundo y la declaración de pandemia provocada por el virus, no hay espacio alguno para poner en duda que estamos enfrentando, aún, la peor crisis sanitaria y económica de la historia reciente. Y los datos hablan por sí solos. El PIB global se habría contraído un 3,5% durante el año 2020, la mayor caída desde fines de la Segunda Guerra Mundial, y los países alrededor del mundo han debido efectuar esfuerzos adicionales para ir en apoyo de sus economías.

Nuestro país no ha sido la excepción, y como es sabido, la actividad registró una caída de 5,8% el año pasado, siendo este el mayor retroceso desde la crisis de principios de los 80. Las restricciones a la movilidad para contener el avance del virus, al igual que en el resto del mundo, implicaron un fuerte freno a la actividad. En ese contexto, la política fiscal ha jugado un rol fundamental para ir en ayuda de las familias más vulnerables y la clase media y, al mismo tiempo, proteger el empleo.

Sin embargo, las perspectivas para el presente año son más auspiciosas tanto a nivel global como local. Habiendo transcurrido ya el primer semestre del año y considerando los grandes avances del plan de inoculación contra el virus Covid-19, que supera los 11 millones de chilenos con su esquema de vacunación completo, y más de 23 millones de dosis administradas, se prevé que, de continuar el proceso de apertura gradual y la liberalización de las restricciones de movilidad, se acelerarán los procesos ligados a la inversión, así como un mayor dinamismo de la actividad económica.

Producto de lo anterior es que, en el presente Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre del 2021, se actualiza al alza la estimación de crecimiento del PIB para el presente año, llegando a un 7,5% real, mientras que para el cobre se proyecta un precio promedio de US\$4,11 la libra el presente año.

Junto con lo anterior, y en el contexto del fortalecimiento de la Red de Protección Social, que ha proyectado la extensión de los beneficios para las familias a través del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) aprobado en virtud de la Ley N°21.352; la Ley N° 1.354 que otorga Bonos para las micro y pequeñas empresa; así como la creación del Fondo de Salud, para apoyo a la crisis sanitaria, se estima que el Gasto Total del Gobierno Central llegará este año a US\$101.104 millones, lo que equivale al 30,5% del PIB.

Tal como lo han reconocido distintos organismos internacionales, este esfuerzo fiscal ha sido significativo para Chile y, además, se ha ido robusteciendo en el contexto de la evolución de la crisis económica y sanitaria, de acuerdo con el impacto de la pandemia.

En línea con la magnitud del impulso, tanto el déficit fiscal efectivo, como el estructural, serán mayores a lo estimado en el Informe de Finanzas Públicas anterior, llegando a -7,1% del PIB y -9,5% del PIB, respectivamente. Lo anterior implica, y como fue adelantado en marzo, una desviación de la meta y encontrarnos ante una cláusula de escape de facto producto del impacto de las medidas impulsada, dado la extensión que ha tenido la emergencia sanitaria y social.

Sin perjuicio de ello, se debe destacar que las medidas que se han estado tomando han sido excepcionales, porque nos encontramos en tiempos excepcionales, y el mayor impulso fiscal que se ha llevado a cabo para enfrentar esta pandemia, desde su origen, fue pensado para ser transitorio. Esa es la naturaleza con la que fue creada el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, que, aunque su monto original por US\$12 millones ya fue ampliamente superado dado la extensión de la emergencia, su diseño sigue siendo el que nos rige.

Así, solo en transferencias directas el Gobierno destinará en 2020 y 2021 cerca de US\$30 mil millones, de los cuales el IFE para ir en apoyo de los hogares representa el 65% de los recursos involucrados. A ello, se suman otras medidas como los bonos a la clase media, transportistas y pensionados, subsidios al empleo, y los apoyos directos a las Pymes, entre otras.

Finalmente, es necesario destacar que al mismo tiempo en que el Gobierno asumió la responsabilidad social de ir en apoyo de quienes lo han requerido ante la crisis, se mantiene el firme compromiso con la responsabilidad fiscal y la senda de convergencia. Es por ello que, hacia adelante, y en la medida que la pandemia lo permita, este estímulo fiscal excepcional comenzará a retirarse, tal como fue configurado desde su diseño, donde las medidas transitorias fueron separadas del resto del gasto del Gobierno Central. De este modo, post crisis sanitaria, el gasto público regular continuará su propia senda.



Cristina Torres Delgado
Directora de Presupuestos

INTRODUCCIÓN

El Informe de Finanzas Públicas (IFP), que desde el año 2002 acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, y desde el año 2019 se presenta en forma trimestral, constituye un importante insumo para el proceso presupuestario, tanto para uso de parlamentarios como para analistas y la ciudadanía en general. En particular, el IFP del segundo trimestre de 2021, correspondiente a la presente publicación, reporta respecto de la situación fiscal actual y proyecciones para el año 2021, además del marco de mediano plazo a partir de la más reciente programación financiera para el período 2022-2025.

El Informe del segundo trimestre se estructura de la siguiente manera: Luego de un resumen con las principales materias, el capítulo I contiene una actualización de la proyección macroeconómica y fiscal para el año 2021, abordando el contexto económico y la estimación de ingresos efectivos y estructurales, y el resultado de balance efectivo y balance estructural para el año. Adicionalmente, se presenta la estimación de deuda bruta del Gobierno Central y la posición financiera neta.

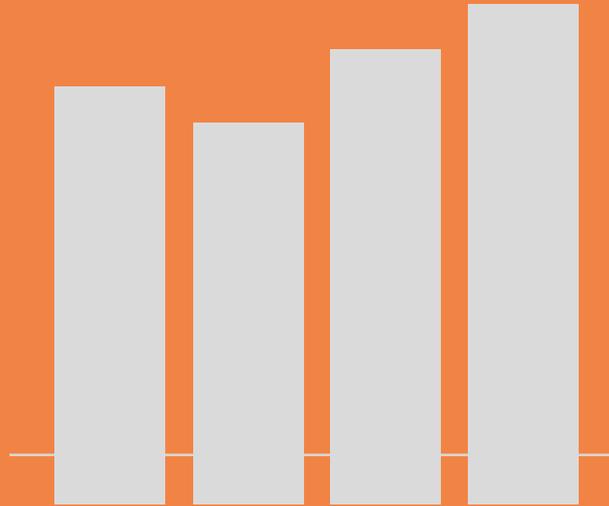
El capítulo II contiene una actualización del marco de mediano plazo a partir del último programa financiero, con las proyecciones más recientes de ingresos y gastos comprometidos para el período 2022-2025, y la estimación correspondiente de balances efectivos y holguras fiscales de acuerdo con la meta de convergencia del balance estructural, junto con una estimación de la deuda bruta del Gobierno Central para cada año.

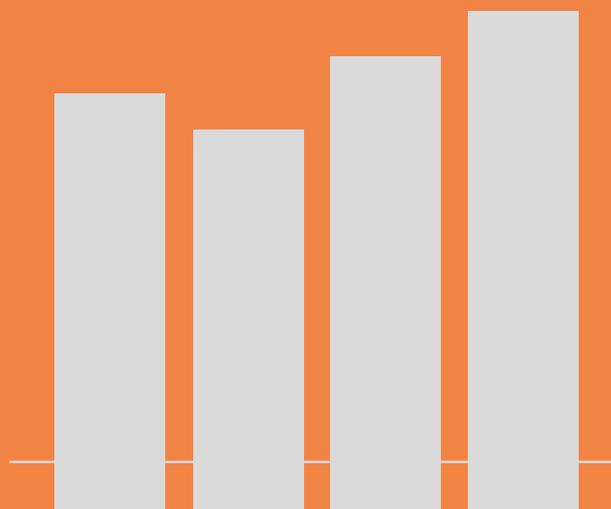
El capítulo III se refiere al control de gestión y eficiencia en el uso de recursos públicos, con una serie de indicadores de desempeño y resultado del proceso de monitoreo de la oferta programática y un análisis de mecanismos de incentivo de remuneraciones de desempeño institucional.

El informe contiene, además, cinco recuadros complementarios, que abarcan materias como las medidas fiscales que se han implementado para hacer frente al impacto de la pandemia del Covid-19; la estructura de financiamiento del Gobierno Central en 2021, en el marco de la crisis; un análisis de las cláusulas de escape a las reglas fiscales como herramienta en períodos excepcionales; y lineamientos de mediano plazo para abordar los desafíos fiscales post pandemia. Finalmente, se presenta un recuadro sobre los avances en descentralización financiera en Chile.

Asimismo, este IFP incluye un conjunto de anexos que complementan la información entregada en el cuerpo del informe. Este documento se encuentra disponible en www.dipres.cl, junto con el compilado de las tablas presentadas en el informe en formato Excel.

El análisis presentado en este informe refleja el esfuerzo que la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda está realizando para mantener las cuentas fiscales sanas y sostenibles en el mediano y largo plazo. El detalle que aborda la presente publicación permitirá al lector comprender la situación presente y proyectada de las finanzas públicas en el contexto actual, en el marco del permanente compromiso con la transparencia y la responsabilidad fiscal.





RESUMEN



RESUMEN

ACTUALIZACIÓN DEL ESCENARIO FISCAL 2021

El escenario macroeconómico internacional ha mejorado de la mano de los masivos programas de vacunación en el mundo desarrollado, permitiendo relajar algunas de las restricciones sanitarias que han sido implementadas para contener el avance del Covid-19. Lo anterior, sumado a las medidas de política monetaria y fiscal expansivas, ha favorecido la recuperación de la actividad económica durante la primera mitad del año. Con todo, los niveles de incertidumbre siguen siendo elevados ante la aparición de nuevas mutaciones del virus.

La recuperación de la actividad mundial ha beneficiado, especialmente, la demanda por materias primas, elevando sus precios en los mercados internacionales. En particular, el precio del cobre se encuentra 47% por sobre lo registrado durante 2020, en términos nominales, respondiendo a la mayor actividad industrial en China, los anuncios de programas de infraestructura por parte del gobierno de Estados Unidos y una oferta aún contenida.

En el caso de Chile, la economía ha superado ampliamente las proyecciones, mostrando una adaptación mayor a la prevista por parte de distintos rubros ante el aumento de las restricciones a la movilidad adoptadas desde fines de marzo. De acuerdo con los pronósticos de la OCDE, Chile será uno de los primeros países a escala global en recuperar el nivel de actividad económica que sostenía previo al inicio de la pandemia. De hecho, en mayo de 2021, el IMACEC desestacionalizado volvió a ubicarse en el nivel que había registrado pre-pandemia.

En este contexto, en el presente Informe de Finanzas Públicas (IFP) se incrementa la proyección de crecimiento del PIB hasta 7,5% en 2021 (desde el 6,0% anterior). Este escenario más positivo reconoce el mayor dinamismo de la economía mundial y la mejora de los términos de intercambio, producto del alza del precio del cobre, para el que se proyecta un precio promedio de US\$4,11 la libra, frente a los US\$3,99 del IFP anterior; el positivo avance del plan de vacunación (a junio, más de un 80% de la población objetivo se encuentra vacunada con primera o única dosis, mientras que más de un 70%, con la segunda o única dosis); además del impulso fiscal adicional aprobado en los últimos meses. Con todo, es importante señalar que la incertidumbre sigue en niveles mayores a los habituales, lo que apunta a tener cautela respecto del devenir del crecimiento económico durante los próximos meses.

Cuadro 1 Supuestos Macroeconómicos 2021

	IFP IT 2021	IFP IIT 2021
PIB (var. anual, %)	6,0	7,5
DEMANDA INTERNA (var. anual, %)	10,7	12,6
IPC (var. anual, % promedio)	3,4	3,7
TIPO DE CAMBIO (\$/US\$, promedio, valor nominal)	699	712
PRECIO DEL COBRE (US\$/lb, promedio, BML)	399	411

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En materia fiscal, considerando la actualización del escenario macroeconómico 2021 y los datos efectivos de recaudación hasta mayo, en el presente IFP se proyectan ingresos efectivos del Gobierno Central por \$55.198.912 millones (23,4% del PIB), lo que implica un crecimiento de 33,5% real con respecto a 2020 y una mejora de 4,3% en relación a la estimación anterior. Esta proyección incorpora ingresos por la reversión de Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA), implementadas hasta ahora en el marco de la pandemia, por un equivalente a 0,1% del PIB.

Entre los distintos componentes de los ingresos destaca el ajuste al alza, con respecto al IFP anterior, de Tributación resto de contribuyentes, con un crecimiento de 27,4% real anual, producto de la mejora del escenario macroeconómico, particularmente de la demanda interna, y del efecto de las MTTRA. También resaltan los aumentos de Tributación minería privada (122,5% anual) y Cobre bruto (217,0% anual), debido a las mejores perspectivas para el precio del cobre y a un tipo de cambio más depreciado de lo previsto anteriormente. Además, en el caso particular de Cobre bruto, la proyección incorpora el hecho de que Codelco ha sido capaz de absorber la totalidad de las pérdidas tributarias acumuladas en períodos anteriores, por lo que ha comenzado a pagar Impuesto a la Renta de Primera Categoría, junto con el Impuesto de 40% correspondiente a Empresas Públicas (D.L. 2.398) a partir de junio de este año (Ver Recuadro 4 IFP Primer Trimestre 2021). Finalmente, se proyectan menores ingresos por Imposiciones previsionales, producto de que la recuperación del mercado laboral ha resultado más gradual de lo previsto. Para el resto de los ingresos se estima una mejora, que se debe a una actualización de la proyección que toma en cuenta el alto grado de ejecución observada a la fecha, la cual se ubica por sobre lo estimado anteriormente.

Cuadro 2 Ingresos Gobierno Central Total 2021

(millones de pesos 2021, % del PIB y % de variación real anual)

	MM\$	VAR. REAL ANUAL (%)	% DEL PIB
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	55.180.018	33,5	23,4
Ingresos tributarios netos	43.994.585	31,3	18,6
Tributación minería privada	3.087.851	122,5	1,3
Tributación resto contribuyentes	40.906.734	27,4	17,3
Cobre bruto	3.350.399	217,0	1,4
Imposiciones previsionales	2.884.617	-10,4	1,2
Donaciones	136.041	15,3	0,1
Rentas de la propiedad	1.045.908	17,0	0,4
Ingresos de operación	1.353.645	67,6	0,6
Otros ingresos	2.414.823	39,2	1,0
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	18.894	24,1	0,0
Venta de activos físicos	18.894	24,1	0,0
TOTAL	55.198.912	33,5	23,4

Fuente: Dipres.

Los ingresos cíclicamente ajustados o estructurales, en tanto, calculados en base a la información entregada por los Comités de PIB Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre con ocasión de la elaboración del Presupuesto del año 2021, se proyectan en \$49.500.578 millones, significando un aumento de 3,2% respecto del IFP anterior. Cabe recordar que este cálculo excluye las MTTRA implementadas en el año 2020 y 2021.

Cuadro 3 Parámetros de referencia del Balance Cíclicamente Ajustado 2021

	PROYECCIÓN IFP I T	PROYECCIÓN IFP II T
PIB		
PIB Tendencial (% de variación real)	1,5%	1,5%
Brecha PIB (%)	3,4%	1,9%
COBRE		
Precio de referencia (USc\$2021/lb)	288	288
Ventas Codelco (MTFM)	1.616	1.616
Producción GMP10 (MTFM)	3.203	3.203

Fuente: Dipres.

En relación con el gasto del Gobierno Central, se proyecta que este alcance \$71.951.215 millones (30,5% del PIB), lo que implica un crecimiento de 27,3% real con respecto de 2020 y un 16,9% (equivalente a aproximadamente US\$14.600 millones) por sobre lo previsto en el IFP anterior. Esto se explica por las nuevas medidas implementadas para el Reforzamiento de la Red de Protección Social, entre las que destacan el IFE Universal y las Medidas de Alivio a las Pymes, además del reforzamiento del sistema sanitario. Lo anterior implica que, a septiembre de este año, se proyecten transferencias directas por US\$23.000 millones durante 2021, de forma tal que el gasto del Gobierno Central alcanzará los US\$101.104 millones el presente año (Ver Recuadro 1).

Cuadro 4 Gasto del Gobierno Central Total 2021

(millones de pesos 2021 y % de variación real)

	MM\$2021	% DE VAR. 2021/ EJECUCIÓN 2020
ACTUALIZACIÓN DEL GASTO 2020 IFP I TRIMESTRE 2021⁽¹⁾	61.561.484	9,2
IFE Universal ⁽²⁾	7.051.650	
Medidas de Alivio a las Pymes ⁽³⁾	1.240.560	
Bono retiro de \$200.000 (pensiones)	673.200	
Reforzamiento sanitario	1.440.000	
Otros ⁽⁴⁾	-15.679	
ACTUALIZACIÓN DEL GASTO 2020 IFP II TRIMESTRE 2021⁽⁵⁾	71.951.215	27,3

(1) Con supuestos de inflación y dólar del IFP I Trimestre 2021: 3,4% y 699.

(2) Incorpora IFE universal, y ajuste de IFE Ampliado anterior por actualización de cifras efectivas.

(3) Monto por sobre lo considerado en el IFP del I Trimestre 2021, implicando un monto un total de MM\$1.459.107, de acuerdo con el IF N° 80 del 7 de junio de este año.

(4) Corresponde a variación de gasto por intereses.

(5) Con supuesto de inflación actualizada: 3,7% promedio en 2021.

Fuente: Dipres.

De esta forma, considerando las proyecciones de ingresos efectivos y cíclicamente ajustados, y la actualización del gasto contemplada en el presente IFP, se estima un balance efectivo de -7,1% del PIB para 2021, lo que implica un aumento del déficit fiscal de 3,3 puntos porcentuales (p.p.) respecto a lo estimado previamente. Por su parte, se proyecta un balance cíclicamente ajustado o estructural de -9,5% del PIB, es decir, 3,5 p.p. superior a la proyección anterior. Tal como se señaló en el IFP anterior, la desviación proyectada respecto de la meta del Balance Estructural responde al mayor gasto que ha sido necesario para apoyar a los hogares y a las Pymes para enfrentar la pandemia. Lo anterior implica, como fue adelantado en marzo, una desviación de la meta, y encontrarnos ante una cláusula de escape de facto producto del impacto de las medidas impulsadas, dado la extensión que ha tenido la emergencia sanitaria y social.

Cuadro 5

Balance del Gobierno Central Total 2021

(millones de pesos 2021 y % del PIB)

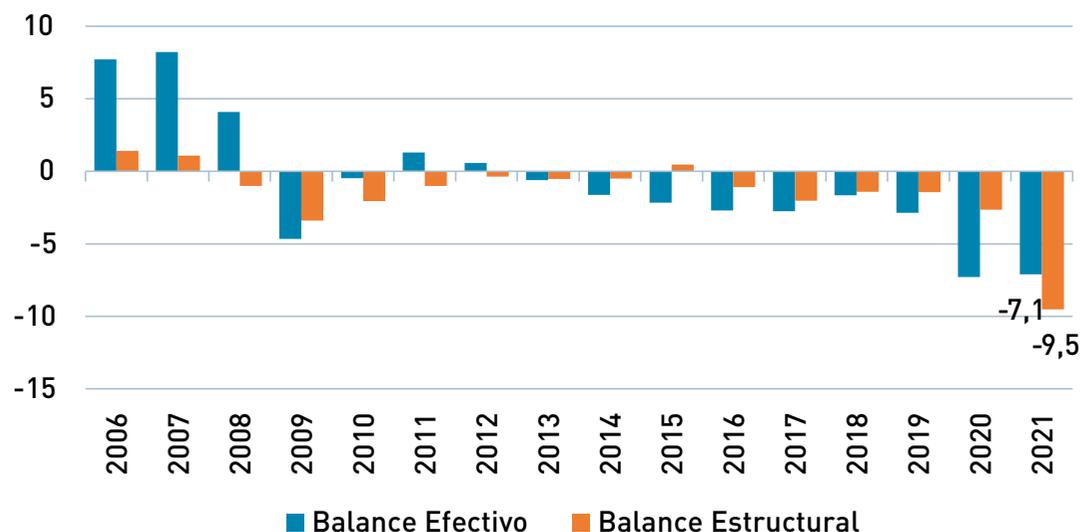
		MM\$	% DEL PIB
(1)	Total Ingresos Efectivos	55.198.912	23,4
(2)	Total Ingresos Cíclicamente Ajustados	49.500.578	21,0
(3)	Total Gastos	71.951.215	30,5
(1) - (3)	BALANCE EFECTIVO	-16.752.303	-7,1
(2) - (3)	BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO	-22.450.637	-9,5

Fuente: Dipres.

Gráfico 1

Balance Efectivo y Estructural del Gobierno Central Total: 2006-2021

(% del PIB)



Fuente: Dipres.

Finalmente, las nuevas necesidades de financiamiento, generadas producto de la implementación de nuevas medidas de gasto, con la consecuente ampliación del déficit fiscal, serán financiadas mediante una combinación de mayor uso de activos financieros y endeudamiento. De esta forma, se estima que al cierre de 2021 el stock de deuda bruta del Gobierno Central alcance un 34,1% del PIB, frente al 33,0% estimado en el IFP anterior, mientras que la posición financiera neta cerraría el presente año en -29,2% del PIB, en comparación al -27,2% del IFP previo.

Como se señaló, lo anterior contempla que el financiamiento del mayor gasto junto con la mayor cantidad de recursos para enfrentar las nuevas medidas implementadas en el contexto de la pandemia se hará con endeudamiento y uso de fondos soberanos. Así, respecto de la deuda, en 2021 se realizarán emisiones por un total de US\$27.000 millones. Descontando el monto emitido en el primer semestre, los US\$15.100 millones restantes se colocarán durante la segunda mitad del año y de estos, cabe recordar que US\$7.100 millones corresponden al calendario anual de colocaciones anunciado en diciembre, mientras que los restantes US\$8.000 millones corresponden a nuevo endeudamiento, producto de las recientes medidas, y que se realizará mayoritariamente en moneda extranjera. A su vez, el uso de fondos soberanos llegará a US\$9.157 millones en 2021, de los cuales US\$6.710 millones se retiraron en el primer semestre, mientras US\$2.447 millones se retirarán en la segunda mitad del año (Ver Recuadro 2).

ACTUALIZACIÓN DEL ESCENARIO FISCAL DE MEDIANO PLAZO: 2022-2025

Con respecto al escenario macroeconómico de mediano plazo, la proyección de crecimiento para 2022 se ajusta levemente a la baja, producto de una base de comparación más exigente, hasta 2,9%, mientras que para el período 2023-2025 se asume una convergencia gradual hacia su tasa de crecimiento de largo plazo. Para el precio del cobre, en tanto, se proyecta una gradual convergencia hacia sus niveles de largo plazo.

Cuadro 6 Supuestos Macroeconómicos 2022-2025

	2022	2023	2024	2025
PIB (var. anual, %)	2,9	2,8	2,7	2,5
DEMANDA INTERNA (var. anual, %)	2,5	3,3	3,2	3,1
IPC (var. anual, % promedio)	3,0	3,0	3,0	3,0
TIPO DE CAMBIO (\$/US\$, promedio, valor nominal)	713	719	731	738
PRECIO DEL COBRE (US\$/lb, promedio, BML)	395	368	335	314

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En materia fiscal, la proyección de ingresos efectivos del Gobierno Central contempla el escenario macroeconómico actual y la actualización de la proyección ingresos tributarios relacionados con la Ley de Modernización Tributaria 2020. Adicionalmente, la estimación incorpora las medidas tributarias implementadas mediante el Plan Económico de Emergencia (PEE) por Covid-19, el Acuerdo Covid y las medidas implementadas posteriormente para apoyar a las Pymes. Conforme lo anterior, se proyecta un crecimiento promedio de los ingresos efectivos de 1,5% durante el período 2022-2025 y de 3,2% en el caso de los ingresos estructurales.

Por el lado del gasto del Gobierno Central, es importante señalar que el gasto del año 2022 fue establecido en el Acuerdo Covid de junio del año 2020 y en la ruta de consolidación trazada. De acuerdo con este compromiso, el gasto primario de 2022 no debe ser superior al 109% del gasto primario de 2019. Para el resto del período, se actualiza la proyección incorporando los gastos estimados en los Informes Financieros (IF) de nuevos Proyectos de Ley o indicaciones a proyectos que fueron realizados entre los meses de abril y junio de 2021 y la actualización de gastos por intereses.

Cuadro 7

Balances del Gobierno Central Total 2022-2025

(millones de pesos 2021 y % del PIB)

	2022	2023	2024	2025
(1) Total Ingresos Efectivos	53.157.646	54.942.714	57.189.454	58.419.000
(2) Total Gastos Comprometidos	55.757.144	55.551.328	55.758.830	56.508.143
(3) Ingresos Cíclicamente Ajustados	48.187.353	50.950.398	54.057.845	56.032.789
(4) META BCA (% DEL PIB)	-3,9	-2,9	-1,9	-0,9
(5) Nivel de gasto compatible con meta	57.845.194	58.352.220	59.042.682	58.500.989
(6) Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2) (MM\$2021)	2.088.050	2.800.893	3.283.852	1.992.846
(7) Diferencia Gasto (MMUS\$)	3.023	4.148	4.945	3.072
(8) Diferencia Gasto (% del PIB)	0,9	1,1	1,3	0,8
(9) BALANCE EFECTIVO COMPATIBLE CON META (1)-(5) (% DEL PIB)	-1,9	-1,4	-0,7	0,0

Fuente: Dipres.

En este contexto, en el presente IFP se estima que la deuda bruta del Gobierno Central, consistente con la meta de balance estructural, alcance los US\$155.158 millones al cierre de 2025, equivalente a un 38,5% del PIB, mientras que la posición financiera neta alcanzaría un -34,8% del producto a igual período. El ajuste a la baja de la razón deuda a PIB respecto del 39,5% estimado en el IFP anterior, obedece a la mejora del escenario macroeconómico -en particular, al mayor nivel de PIB e ingresos fiscales proyectados- y al mayor uso de activos financieros estimado para el período. En esta línea, el total de activos del Tesoro Público se proyecta en 3,7% del PIB al cierre de 2025 en el presente Informe, en comparación con el 5,1% del producto del IFP anterior.

Cuadro 8

Posición Financiera Neta Gobierno Central Total, cierre estimado 2022-2025

(millones US\$ al 31 de diciembre de cada año y % del PIB)

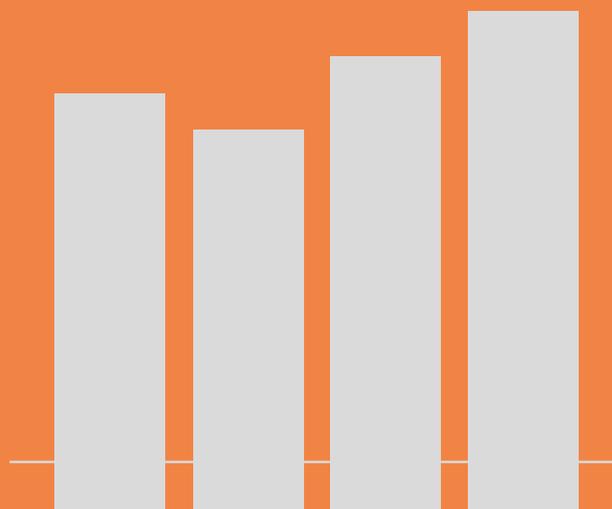
	2022		2023		2024		2025	
	MMUS\$	% DEL PIB						
Total Activos del Tesoro Público	13.233,8	3,7	13.467,3	3,6	14.110,0	3,7	14.776,6	3,7
Total Deuda Bruta	130.055,2	36,7	141.973,0	38,1	149.202,9	38,6	155.157,8	38,5
POSICIÓN FINANCIERA NETA	-116.821	-32,9	-128.506	-34,5	-135.093	-35,0	-140.381	-34,8

Fuente: Dipres.

CONTROL DE GESTIÓN Y EFICIENCIA DEL GASTO

Finalmente, y por segundo año, el proceso de monitoreo del desempeño de la oferta programática ejecutada durante el año fiscal anterior se desarrolló en forma conjunta y coordinada entre la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, abarcando por consiguiente a todos los ministerios y servicios de la administración central. Este trabajo implicó el desarrollo de una plataforma web única para el ingreso y procesamiento de la información, así como la armonización de formatos, pautas y criterios de revisión entre ambas instituciones.

En total se cubrieron 684 programas, donde 469 corresponden a la oferta programática social y 215 a la oferta no social. El presupuesto total ejecutado (auto reportado) por los 684 programas e iniciativas fue de \$27.171.304.571 miles en pesos de 2021, mayoritariamente asociado a la oferta programática social. La información obtenida no solo contribuye a mejorar la calidad de la oferta programática y a transparentar el uso de los recursos públicos, sino que también es un valioso insumo para el proceso de formulación presupuestaria. Los resultados de producción, la eficiencia relativa en los procesos, así como las coberturas y resultados, permiten abordar con mayor evidencia las decisiones de asignación de recursos para el año siguientes.



CAPÍTULO I. ACTUALIZACIÓN DEL ESCENARIO FISCAL 2021



CAPÍTULO I. ACTUALIZACIÓN DEL ESCENARIO FISCAL 2021

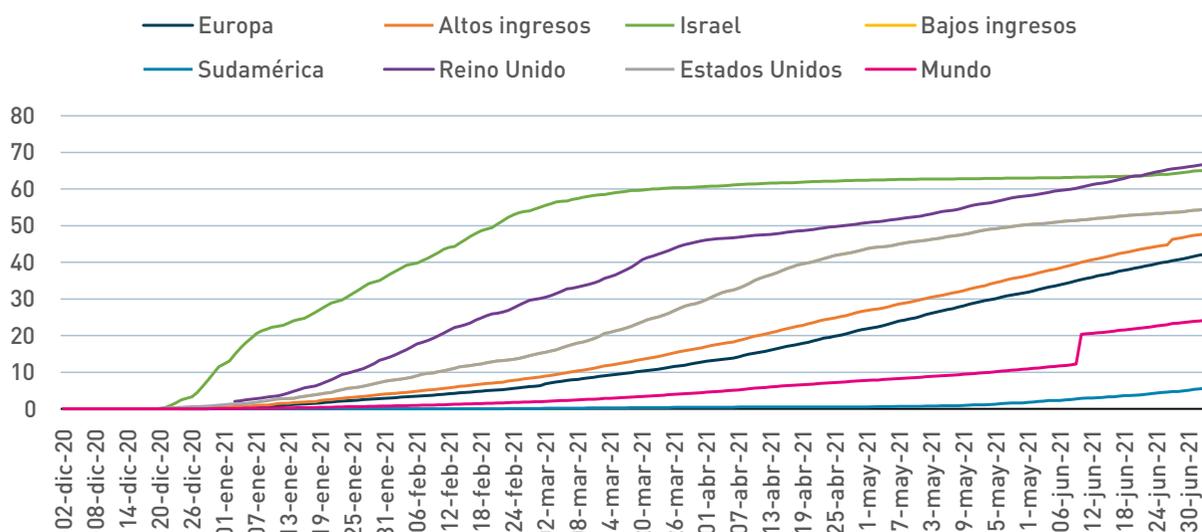
I.1 ACTUALIZACIÓN DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO 2021

Economía mundial

En el último trimestre, el escenario internacional ha mejorado de la mano de los masivos programas de vacunación en el mundo desarrollado (Gráfico I.1.1). Lo anterior ha permitido el levantamiento de algunas restricciones sanitarias, implementadas para contener la propagación del Covid-19, y ha incidido positivamente en la recuperación de la actividad económica durante el primer trimestre del año. Sin embargo, en lo reciente, la aparición de nuevas mutaciones del virus, junto con la baja vacunación en los países de menores ingresos, ha moderado la recuperación en aquellos países más afectados por la pandemia.

Si bien algunos países desarrollados se encuentran con más de un 40% de la población vacunada, la inmunidad de rebaño (al menos 70% de la población) a nivel mundial tomará tiempo y no será alcanzable en 2021. Al 4 de julio, cerca del 24% de la población global ha recibido al menos una dosis de la vacuna.

Gráfico I.1.1:
Población con al menos una dosis contra el Covid-19 2020-2021
(% de la población)



Fuente: Our World in Data.

El PIB en los Estados Unidos creció 1,6% durante el primer trimestre del año respecto al trimestre anterior (Gráfico I.1.2). Dicho dinamismo responde, en parte, a la reapertura de las empresas y paquetes fiscales de ayuda directa a las familias. En ese aspecto, destaca el anuncio del presupuesto fiscal para 2022, el cual ascenderá a US\$6.000 billones y se elevará gradualmente hasta alcanzar los US\$8.200 billones en 2031. Esto se añade a los programas de infraestructura que se dieron a conocer a comienzos de año.

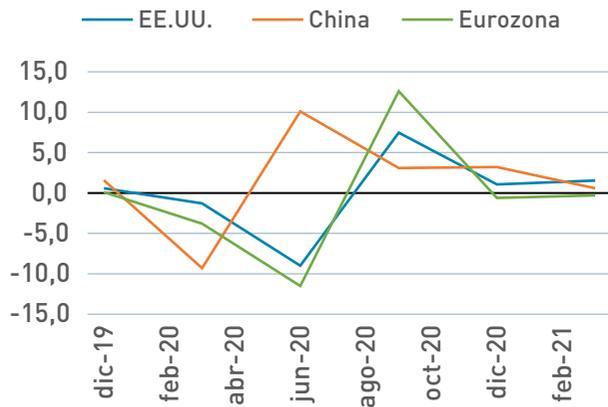
Por su parte, China ha afianzado su crecimiento durante el primer cuarto del año, donde registró un aumento en la actividad económica de 0,6% respecto al trimestre previo, de la mano de una producción industrial que crece a un ritmo acelerado.

La Eurozona registró una contracción 0,3% durante el primer trimestre del año respecto al trimestre anterior, debido a la imposición de medidas de contención contra la expansión del Covid-19 a inicios de año. Si bien la cifra representa un retroceso en la actividad económica de la zona del euro, esta fue inferior a lo que esperaba el mercado.

De esta manera, las principales economías del mundo registran crecimiento en sus sectores manufactureros, destacando el fuerte impulso en Estados Unidos y la Eurozona, quienes durante junio registraron un PMI de manufactura por sobre los 60 puntos. (Gráfico I.1.3).

Gráfico I.1.2:
Crecimiento del PIB 2019-2021

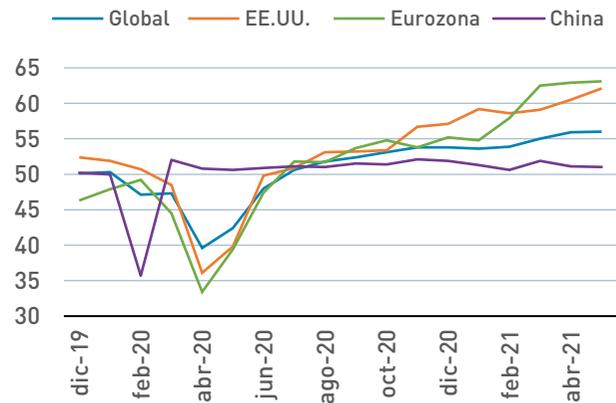
(var. % t/t desestacionalizada)



Fuente: Bloomberg.

Gráfico I.1.3:
PMI manufacturero 2019-2021

(índice)



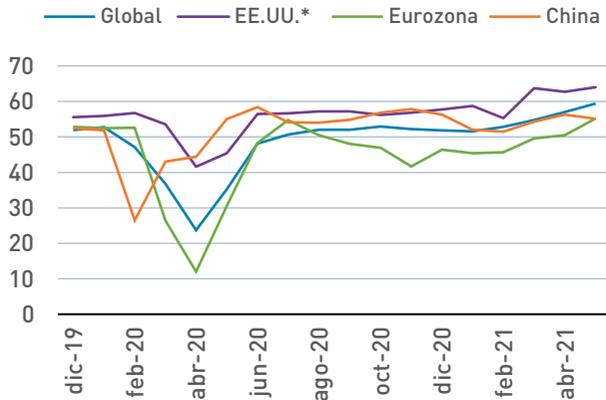
Fuente: Bloomberg.

Respecto al sector servicios, uno de los más golpeados durante la pandemia, ha mostrado una aceleración en su ritmo de recuperación (Gráfico I.1.4), en la medida que los países avanzan con sus procesos de vacunación y levantan las restricciones a la movilidad.

Así, el comercio internacional muestra un crecimiento de 7,9% interanual durante los cuatro primeros meses del año, acelerándose hasta casi un 25% durante abril (Gráfico I.1.5) y estaría más de 7,8% por sobre el nivel previo a la pandemia.

Gráfico I.1.4:
PMI de servicios 2019-2021

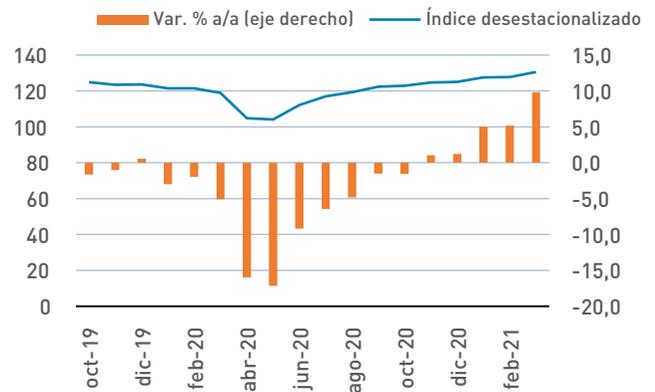
(índice)



*Corresponde al ISM.
Fuente: Bloomberg.

Gráfico I.1.5:
Volumen de comercio mundial 2019-2021

(índice y var. % real a/a).



Fuente: Bloomberg.

Por su parte, los mercados financieros continúan operando favorablemente producto de las mejores perspectivas económicas para los años 2021 y 2022, junto a una reducción sustancial en la incertidumbre global y en la volatilidad implícita (Gráfico I.1.6). Los mercados bursátiles en el mundo desarrollado mantienen un impulso que los ha llevado a superar los niveles previos a la pandemia (Gráfico I.1.7). Actualmente, el S&P 500 se encuentra transando en un máximo histórico y mantiene una ganancia de 95% respecto al nivel mínimo registrado en marzo de 2020. Sin embargo, los índices bursátiles en Latinoamérica aún no recuperan todo lo perdido (Gráfico I.1.8).

Gráfico I.1.6:
Índice de incertidumbre de política económica 2019-2021

(índice ponderado ajustado por PPC)



Fuente: Policy Uncertainty.

Gráfico I.1.7:
Índice bursátiles 2020-2021

(índice promedio enero 2020=100)



Fuente: Bloomberg.

Gráfico I.1.8:
Índices bursátiles de Latinoamérica 2020-2021

(en US\$, índice promedio enero 2020=100)



Fuente: Policy Uncertainty.

Gráfico I.1.9:
Premio EMBI promedio por región 2020-2021

(puntos base)

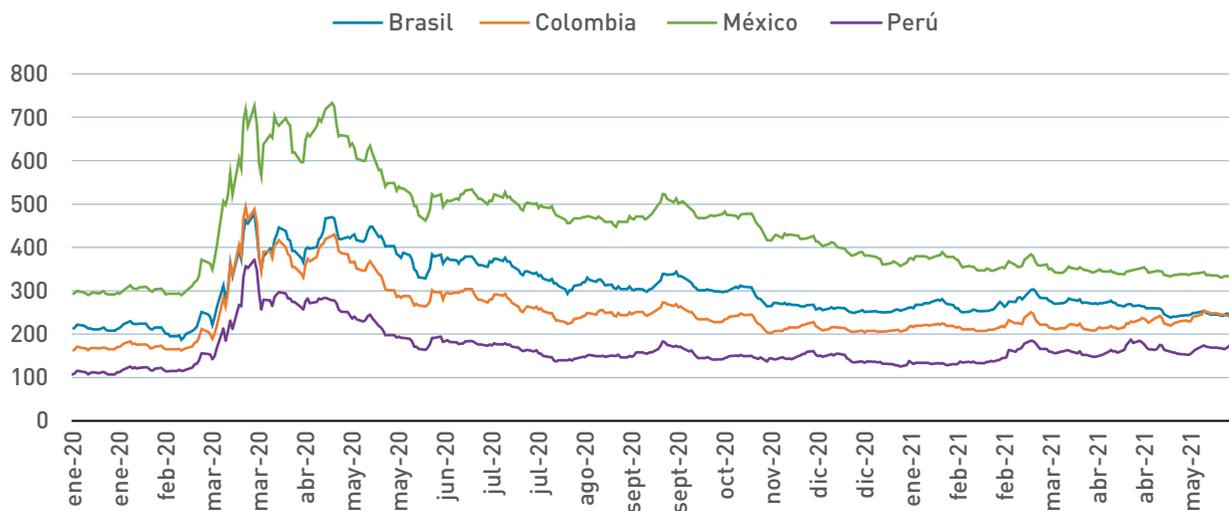


Fuente: Bloomberg.

Por su parte, los spreads se han reducido considerablemente respecto a los registrados hace un año, tanto a nivel global como latinoamericano (Gráfico I.1.9), disminuyendo levemente respecto al cierre estadístico del informe anterior, de la mano de un ambiente económico de mayor certidumbre y mejores perspectivas económicas (Gráfico I.1.10).

Gráfico I.1.10:
Premio EMBI Latinoamérica 2020-2021

(puntos base)

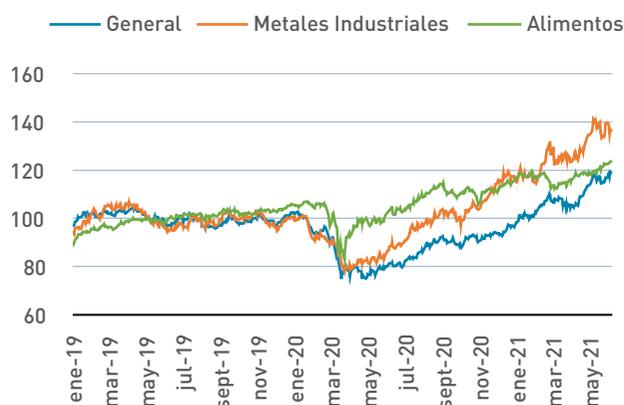


Fuente: Bloomberg.

Materias Primas

Los precios de las materias primas han continuado con su camino al alza. El índice de commodities elaborado por Bloomberg se sitúa en un nivel 36% superior al promedio de 2020, en donde destaca un incremento superior al 40% de los metales industriales y de un 14% en el precio de los alimentos (Gráfico I.1.11). Dicho incremento responde mayoritariamente a un aumento en la demanda mundial de materias primas, derivada de un incremento en las producciones manufactureras de los principales países industriales del mundo, y una mejora sustancial en las perspectivas económicas de las principales potencias del mundo, producto de una sólida recuperación económica apoyada en los masivos procesos de vacunación señalados previamente.

Gráfico I.1.11:
Índice de materias primas de Bloomberg 2019-2021
(índice promedio 2019=100)



Fuente: Bloomberg.

Gráfico I.1.12:
Precio del cobre 2018-2021
(US\$/lb)



Fuente: Bloomberg.

En los últimos meses, destacan alzas sostenidas en los precios de metales industriales tales como el precio del cobre, cuyo nivel promedio se encuentra 47% por sobre el registrado durante 2020. Este último ha alcanzado niveles máximos en términos nominales, de US\$4,86 la libra (Gráfico I.1.12) pero aún se encuentra 7,1% por debajo del precio real máximo de los últimos cuarenta años registrado en 2011.

El aumento del precio de dicho metal ha respondido tanto a la recuperación de la actividad industrial de China, los sucesivos anuncios de programas de infraestructura por parte del Gobierno de los Estados Unidos y una oferta global de refinados de cobre que aún se mantiene reducida. La Corporación Chilena del Cobre (Cochilco) estima que la demanda mundial se incrementará durante 2021 en 3,4% y 3,8% en 2022.

Con todo, durante las últimas semanas, la autoridad china ha manifestado su preocupación por el alza de los precios de las materias primas, para lo cual ha anunciado el fortalecimiento de los controles de precio de los principales commodities, incluso ampliando dicha facultad respecto a productos financieros de inversiones asociados a materias primas en el contexto de su decimocuarto plan quinquenal que comprende el periodo 2021-2025, lo que ha castigado el precio del metal en el margen.

Por otro lado, tanto el incremento de la producción en países industriales, como el aumento de la movilidad producto del relajamiento de las medidas sanitarias, han llevado a incrementar la demanda por combustibles fósiles, lo que ha presionado su precio al alza. Este efecto se ha visto acrecentado producto de breves cortes en el suministro global, como lo fueron la interrupción del Canal de Suez y el ciberataque a una de las principales compañías petroleras en EE.UU., así como una limitada oferta por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que, si bien ha incrementado la explotación petrolera, se mantiene en tramos acotados (Gráfico I.1.13).

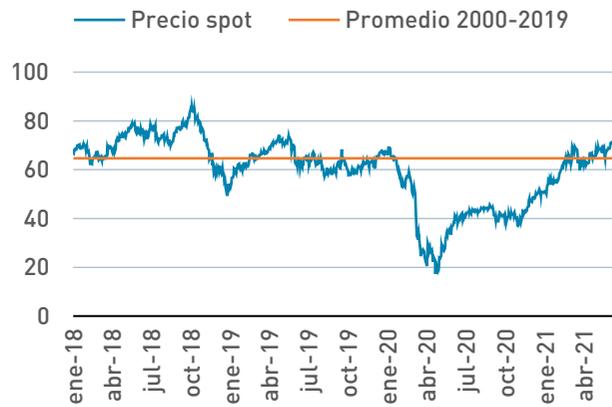
Actualmente el precio del petróleo Brent se transa en torno a los US\$78 por barril (Gráfico I.1.14), situándose por encima del promedio entre 2000 y 2019 de US\$64,66 por barril y lejos del máximo histórico de US\$134.

Gráfico I.1.13:
Producción OPEP 2000-2021
(millones de barriles)



Fuente: Bloomberg.

Gráfico I.1.14:
Precio del petróleo Brent 2018-2021
(US\$/barril)



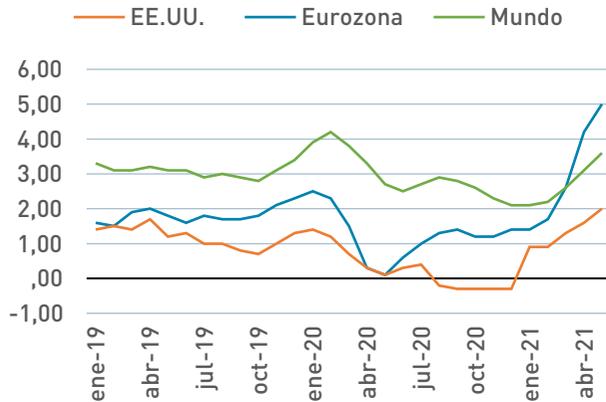
Fuente: Bloomberg.

Para hacer frente a la crisis, los principales Bancos Centrales del mundo han realizado política monetaria expansiva solo comparable con la realizada en la crisis económica global, disminuyendo las tasas de referencia, en algunos casos hasta mínimos técnicos. A este tipo de política, se le han sumado cuantiosos programas de compras de activos, que han llevado a incrementar las hojas de balances de los principales Bancos Centrales. Solo la Reserva Federal de los Estados Unidos (Fed) ha aumentado sus activos en más de un 90%, llegando a un 37% de su PIB, mientras que el Banco Central Europeo (BCE) lo ha hecho en un 72%, hasta alcanzar más de un 67% de su PIB.

Lo anterior, junto con programas fiscales de soporte a las familias en el mundo desarrollado, incrementos en los precios de las materias primas y una restitución solo parcial de las cadenas de suministros globales, ha comenzado a materializarse en aumentos de precios en el mundo. Durante mayo, en Estados Unidos se registró una inflación total anual de 5,0% (Gráfico I.1.15) y una inflación subyacente de 3,8% (Gráfico I.1.16). En la Eurozona estas cifras ascendieron a 1,9% y 0,9%, respectivamente, según el último dato disponible. En tanto, la inflación mundial ha alcanzado el 4,1%, con un fuerte incremento en el precio de alimentos.

Gráfico I.1.15:
Inflación total 2019-2021

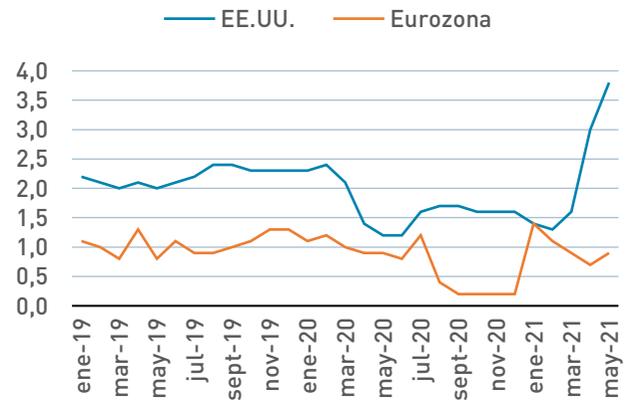
(var. % a/a)



Fuente: Bloomberg.

Gráfico I.1.16:
Inflación subyacente 2019-2021

(var. % a/a)



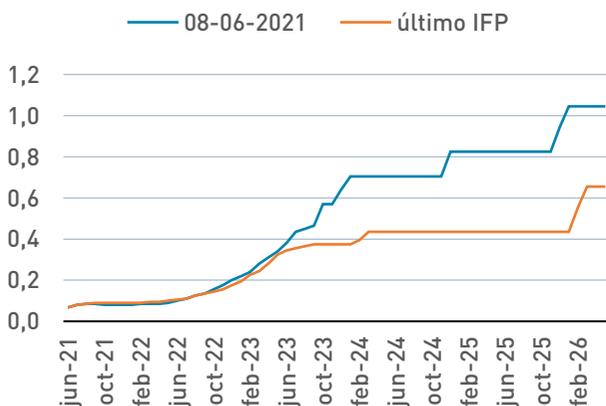
Fuente: Bloomberg.

A la luz del aumento de los precios, se ha suscitado el debate respecto a una prematura normalización monetaria en el mundo desarrollado, liderado principalmente por la Fed, que adelantó en un año sus proyecciones para la primera alza de tasas, a 2023. Esto se suma a aumentos de las tasas de política monetaria de otros bancos centrales, como lo fue el sorpresivo caso de México. Dado esto, el mercado ha modificado su trayectoria futura de tasas de interés (Gráfico I.1.17) y la ha traspasado a lo largo de la curva de rendimiento de los bonos del Tesoro a los distintos plazos. Desde el cierre estadístico del último Informe de Finanzas Públicas, las tasas de interés de los principales bonos soberanos a un plazo de 10 años se han incrementado respecto al cierre de 2020, con moderaciones en el margen (Gráfico I.1.18).

La normalización monetaria representa uno de los principales riesgos para las economías emergentes que se encuentran rezagadas en los procesos de vacunación y de recuperación económica, debido a que los incrementos en las tasas de interés en países desarrollados podrían presionar a los bancos centrales locales a seguir un camino similar.

Gráfico I.1.17:
Dinámica futura tasa de interés de la Reserva Federal 2021-2026

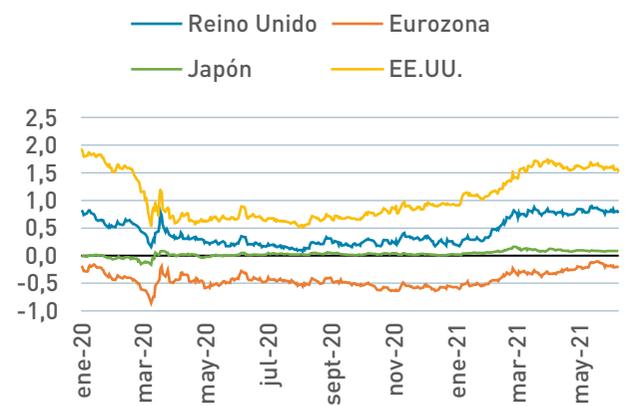
(%)



Fuente: Bloomberg.

Gráfico I.1.18:
Tasas de interés de bonos a 10 años 2020-2021

(%)

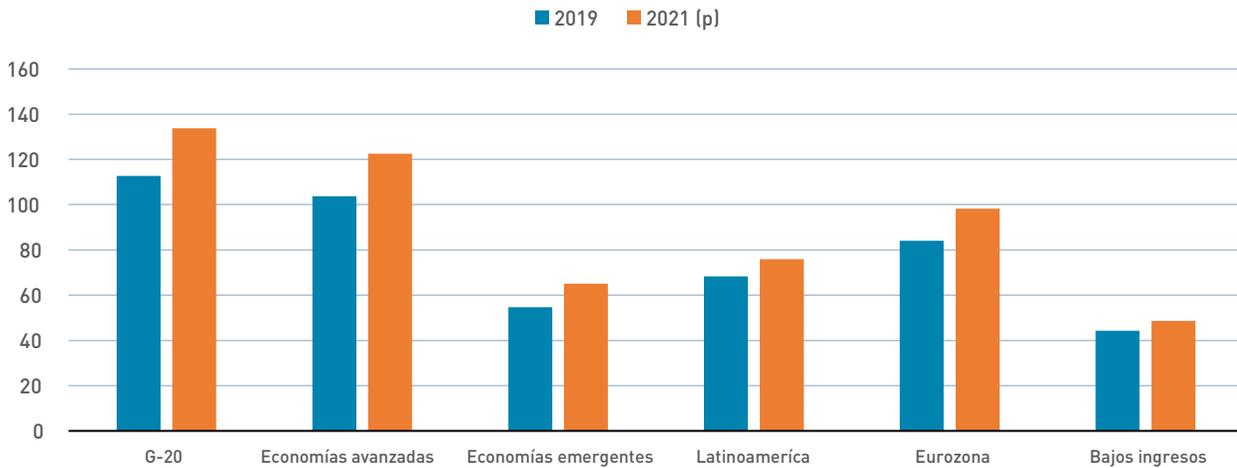


Fuente: Bloomberg.

Por otro lado, los estímulos fiscales desplegados por los gobiernos en el mundo para contener las caídas de ingresos de los hogares, dar soporte al sector productivo y reforzar los sistemas sanitarios, han traído consigo considerables déficits fiscales a nivel global. El Fondo Monetario Internacional, en su entrega de abril del Monitor Fiscal, estima que durante 2020 el déficit fiscal en economías desarrolladas habría alcanzado el 11,7% del PIB; en mercados emergentes, 9,8% del PIB y en países en desarrollo de bajos ingresos, 5,5% del PIB. Dichos déficits han llevado a los gobiernos a emitir una mayor deuda, la cual habría alcanzado un promedio global de 97% del PIB en 2020 y alcanzaría un 99% del PIB durante 2021 (Gráfico I.1.19).

Gráfico I.1.19:
Deuda bruta en el mundo 2019-2021

(% del PIB)



Fuente: FMI Monitor Fiscal (abril de 2021).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que la composición de la deuda de corto plazo ha aumentado en 8 puntos porcentuales (p.p.), desde un 40% registrado en 2019, hasta un 48% del *stock* total de deuda en 2020, lo que representaría un desafío importante para las economías a la hora de un futuro refinanciamiento de sus obligaciones, en un contexto de tasas de interés superiores a las actuales.

Los organismos internacionales proyectan un crecimiento mundial para 2021 en torno a 5,8%, y de 4,4% para 2022, con un fuerte impulso por parte de China, que avanzará en torno a 8,5% durante 2021 y cerca de 5,6% en 2022. Estados Unidos crecerá cerca de 6,7% durante el presente año y luego disminuiría su tasa de expansión a 3,8%. Sin embargo, existe un grado de heterogeneidad entre las regiones, en particular en aquellas donde los países que la conforman no han podido acceder a un *stock* suficiente de vacunas o que no han logrado una vacunación avanzada. En esa línea, cabe destacar que la región exhibirá un crecimiento menor al mundial y al de las economías emergentes, lo que ralentizaría la recuperación a niveles pre pandémicos.

Cuadro I.1.1:
Pronósticos de crecimiento mundiales 2021-2022

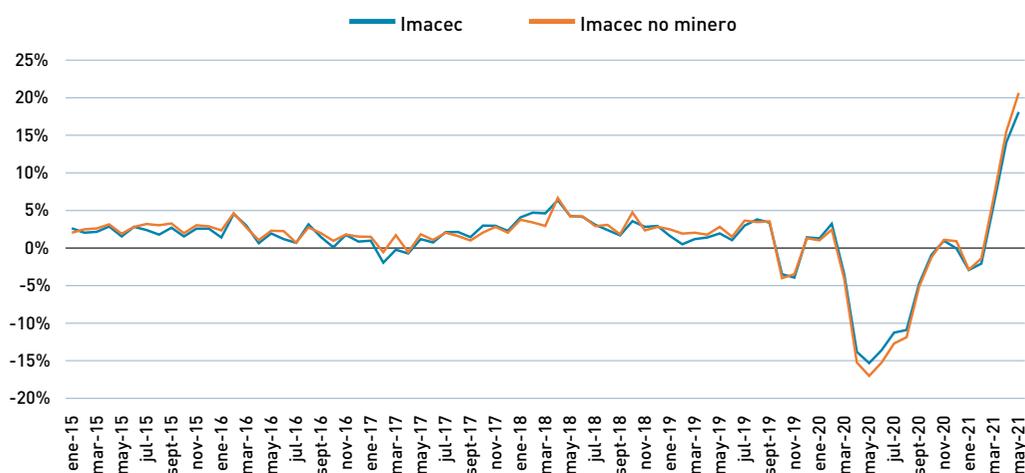
PAÍS/REGIÓN	2021			2022		
	OCDE	FMI	BANCO MUNDIAL	OCDE	FMI	BANCO MUNDIAL
Mundo	5,8	6,0	5,6	4,4	4,4	4,3
Economías avanzadas	-	5,1	5,4	-	3,6	4,0
Estados Unidos	6,9	6,4	6,8	3,6	3,5	4,2
Eurozona	4,3	4,4	4,2	4,4	3,8	4,4
Economías emergentes	-	6,7	6,0	-	5,0	5,4
China	8,5	8,4	8,5	5,8	5,6	5,4
Latinoamérica y el Caribe	-	4,6	5,2	-	3,1	2,9

Fuente: Global Economic Perspectives, OECD Economics Outlook, World Economic Outlook.

Economía chilena

En lo que va de año, la economía ha superado ampliamente las proyecciones y ha mostrado una mayor adaptación a la prevista por parte de distintos rubros a elevados niveles de confinamiento adoptados desde fines de marzo. Entre abril y mayo, el Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC) creció en promedio más de 16% anual (Gráfico I.1.20), con lo que nuestra economía registró expansiones a dos dígitos por primera vez en más de una década, dejando atrás la fuerte contracción experimentada por la actividad en los primeros meses de pandemia. En este contexto, si bien las actividades ligadas tanto al Comercio como a los Servicios siguen siendo los principales motores detrás de la recuperación, la Industria y la Minería han mostrado favorables señales en el margen, viéndose impulsadas, en particular, por la mejora del escenario externo.

Gráfico I.1.20:
Imacec total y no minero 2015-2021
(var. % a/a)



Fuente: Banco Central de Chile.

Tal como pronostica la OCDE, Chile será uno de los primeros países, a escala global, en recuperar el nivel de actividad económica que sostenía previo al inicio de la pandemia (Gráfico I.1.21), tomando este proceso menos de dos años para nuestro país. En particular, en mayo de 2021 el IMACEC desestacionalizado¹ ha vuelto a ubicarse en los niveles que se encontraba previo al inicio de la pandemia (Gráfico I.1.22), tras el notorio repunte de la actividad durante el quinto mes del año. Lo anterior, compensó las caídas mensuales observadas en marzo y abril, relacionadas a las mayores restricciones a la movilidad. Sin embargo, vale recalcar que dicho deterioro fue cinco veces menor que lo observado un año atrás, reflejando la rapidez con que la economía se adaptó a un entorno en que, si bien la movilidad fue algo mayor que la registrada en el mismo período de 2020, los niveles de restricciones al desplazamiento en general fueron mayores a los adoptados un año atrás.

Gráfico I.1.21:
Tiempo para recuperar PIB pre-pandemia
(PIB per cápita, años)

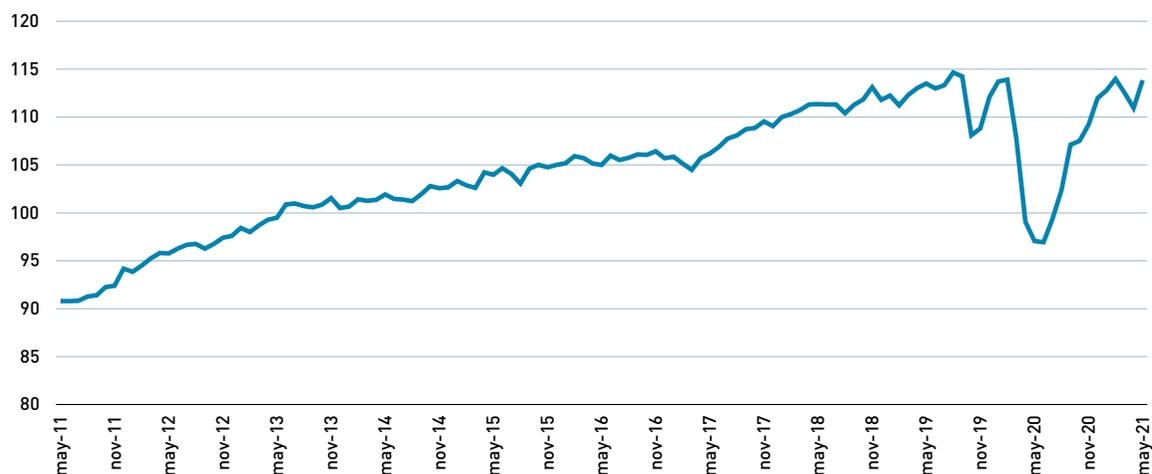


Nota: Número de años desde el cuarto trimestre de 2019 para volver a los niveles de PIB real per cápita previos a la pandemia. Para los países que se recuperan después del final del período de proyección (después de 4T2022), los cálculos se basan en la tasa de crecimiento trimestral promedio en 2022. Se considera que la recuperación ocurre cuando hay un aumento sostenido del PIB real per cápita, por encima del nivel del del 4T2019. Barras en color naranja/rojo, indican los países de Latinoamérica
Fuente: OECD.

¹ Esto es, el índice de actividad mensual que excluye los efectos asociados al calendario y estacionalidad respectiva.

Gráfico I.1.22:
Imacec desestacionalizado 2011-2021

(nivel)



Fuente: Banco Central de Chile.

Dicho esto, la recuperación ha sido heterogénea y algunos sectores han sido capaces de adecuar su funcionamiento más rápidamente que otros. Destaca el notorio repunte que ha tenido el Comercio, en particular de bienes durables, cuyo nivel de actividad se ubica 12% sobre aquel registrado previo al inicio de la pandemia en el país. A esto se suman positivas señales de distintos sectores, como Pesca, Industria, Comunicaciones y servicios de información, entre otros. Por el contrario, la actividad vinculada a los sectores que prestan Servicios, se ha visto fuertemente impactada por las restricciones al contacto físico. Entre estos destacan Restaurantes y Hoteles, Transporte y Construcción. La diferencia en la velocidad a la cual distintos rubros —algunos de los cuales son particularmente intensivos en mano de obra— se irán recuperando es una de las principales razones que justifica la extensión del apoyo fiscal descrito en el presente informe y su mayor focalización, como también gradualidad, ante un eventual retiro del estímulo fiscal más adelante, una vez la pandemia comience a quedar atrás.

En este contexto, se incrementa la proyección de crecimiento del PIB hasta 7,5% en 2021 (desde 6,0% en el IFP del primer trimestre) (Cuadro I.1.2), por sobre el 7,0% consenso de la Encuesta de Expectativas Económicas publicada por el Banco Central en junio (Gráfico I.1.23). El nuevo escenario base reconoce un mejor inicio de año que el previsto, con sectores que se adaptaron más rápidamente a elevados niveles de confinamiento, como también la mayor robustez en la recuperación económica global, particularmente de los socios comerciales del país. A esto se suma la consolidación en el repunte en el precio del cobre y la mejora en los términos de intercambio, lo que ha incidido favorablemente en términos de producción como también de ingresos tributarios mineros para el Fisco, junto con el positivo avance y cumplimiento de la meta vinculada al plan de vacunación para combatir el coronavirus. En este sentido, a junio se ha logrado que más de un 80% de la población objetivo se encuentre vacunada con primera o única dosis, mientras que más de un 70% ha sido vacunado con la segunda o única dosis (Gráfico I.1.24). Además, se considera el impulso fiscal adicional aprobado en los últimos meses, destacando por su magnitud las medidas asociadas a la extensión y mayor cobertura del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), junto con el mayor dinamismo de indicadores líderes de actividad, como las importaciones de bienes de capital, la confianza empresarial y los niveles de inventarios, los que adelantan una importante recuperación de la demanda interna por delante.

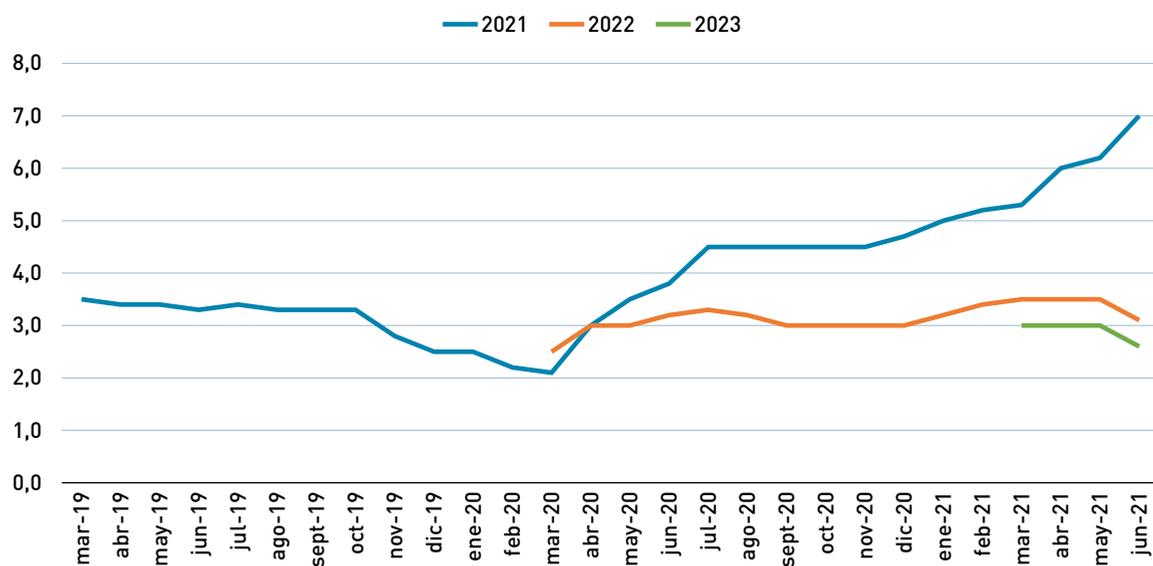
Cuadro I.1.2
Supuestos macroeconómicos 2021

	IFP IT 2021	IFP IIT 2021
PIB (var. anual, %)	6,0	7,5
DEMANDA INTERNA (var. anual, %)	10,7	12,6
IPC (var. anual, % promedio)	3,4	3,7
TIPO DE CAMBIO [\$/US\$, promedio, valor nominal]	699	712
PRECIO DEL COBRE (US\$/lb, promedio, BML)	399	411

Fuente: Ministerio de Hacienda.

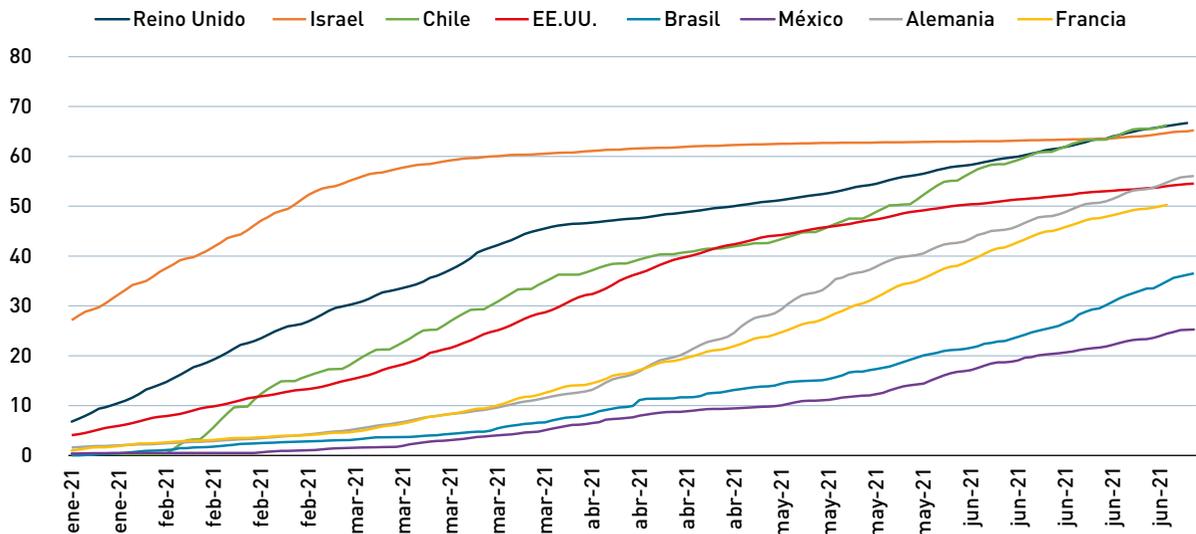
Gráfico I.1.23:
Estimación crecimiento PIB - EEE

(var. % a/a)



Fuente: Encuesta de Expectativas Económicas, Banco Central de Chile.

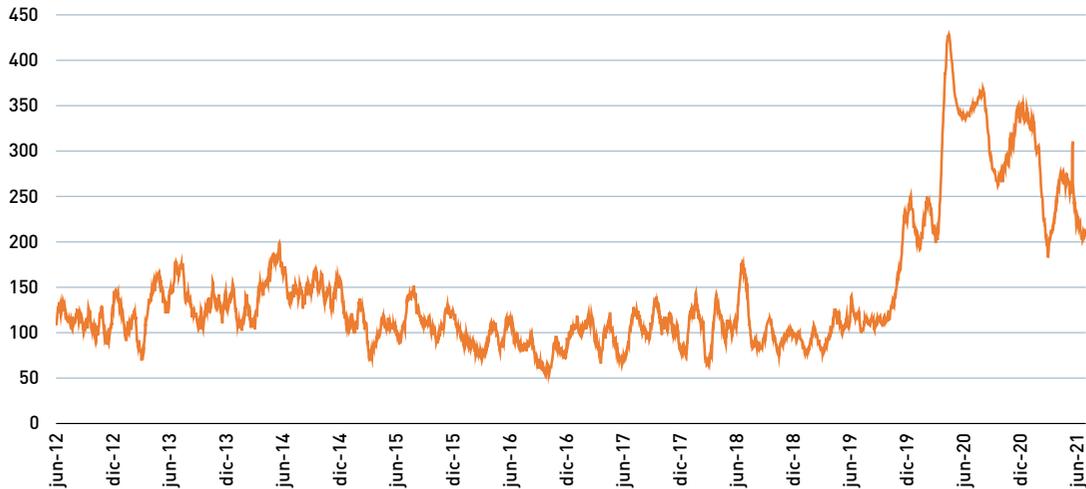
Gráfico I.1.24:
Población vacunada contra el Covid-19
 (% población)



Nota: Cifras al 4 de julio de 2021.
 Fuente: Our World in Data.

El nuevo escenario base toma nota de la significativa mejora en los fundamentos que sustentarán el mayor crecimiento este año, sin embargo, también reconoce la presencia de niveles de incertidumbre mayores a los habituales sobre dicho pronóstico. En este sentido, se consideran fuentes que apuntan a tener cautela sobre el devenir del crecimiento económico en los próximos meses, dentro de los que destacan: la heterogeneidad en la velocidad a la que se están recuperando distintos sectores económicos al nuevo entorno, señales que apuntan a importantes holguras aún presentes en el mercado laboral y que, con alta probabilidad, promoverán niveles de ahorro a nivel individual mayores a los habituales para nuestra economía, como también la dificultad para predecir la evolución futura de la pandemia ante la presencia de nuevas variantes que se caracterizan por mayores niveles de contagio, como es el caso de la variante Delta, que fue identificada por primera vez en India. En particular, vale destacar que, si bien el nivel de incertidumbre económica ha tendido a disminuir en el margen, este se ubica en torno a lo observado tras el estallido social y por sobre su promedio histórico (Gráfico I.1.25).

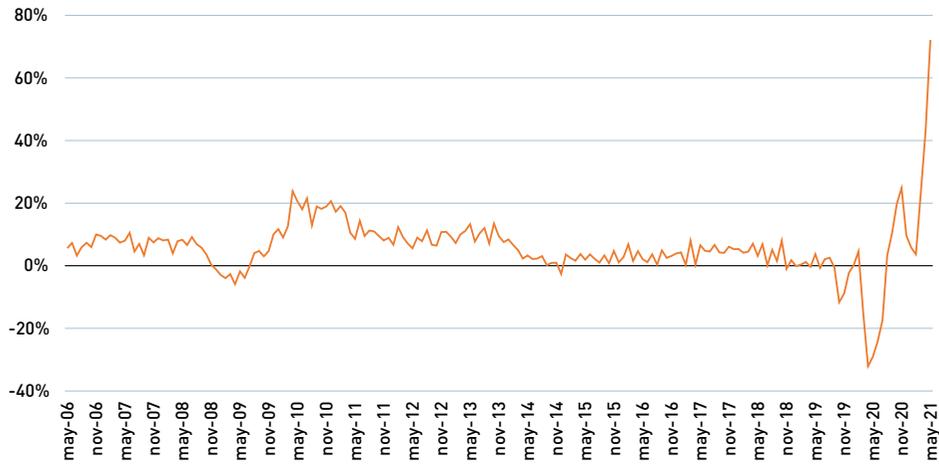
Gráfico I.1.25:
Índice diario de incertidumbre económica 2012-2021
 (Índice)



Fuente: Banco Central de Chile.

Junto a un escenario externo más favorable para el país, los principales motores de crecimiento para nuestra economía este año serán domésticos. En particular, se prevé que la demanda interna crecerá 12,6% en 2021, cerca de 2 puntos p.p. más de lo estimado tres meses atrás. Esta mejora será liderada por el consumo privado, en particular de bienes durables y también servicios, cumpliendo estos últimos un rol más significativo en la segunda mitad del año de mediar una gradual reapertura de la economía como se prevé. En particular, destaca que, tras el fuerte desplome registrado en los primeros meses de pandemia, las importaciones de bienes de consumo durable (principalmente vehículos, celulares, electrodomésticos y televisores), prácticamente se triplican durante mayo en términos anuales, ubicándose levemente bajo los US\$1.000 millones en el quinto mes del año, muy cerca de su máximo histórico alcanzado siete años atrás. Más aún, las ventas minoristas reportadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) han crecido 27% anual durante los primeros cinco meses del año, alcanzando en mayo su mayor expansión desde que existen registros (72% anual, Gráfico I.1.26). El mayor dinamismo del consumo se ha visto impulsado por la mayor disponibilidad de recursos por parte de los hogares, destacando el rol que han tenido las transferencias fiscales directas, las que se estima cercanas a US\$30.000 millones acumulado a septiembre de este año (cerca de 9,5% del PIB entre 2020 y 2021), como también la aprobación de un tercer retiro de 10% de los ahorros previsionales individuales.

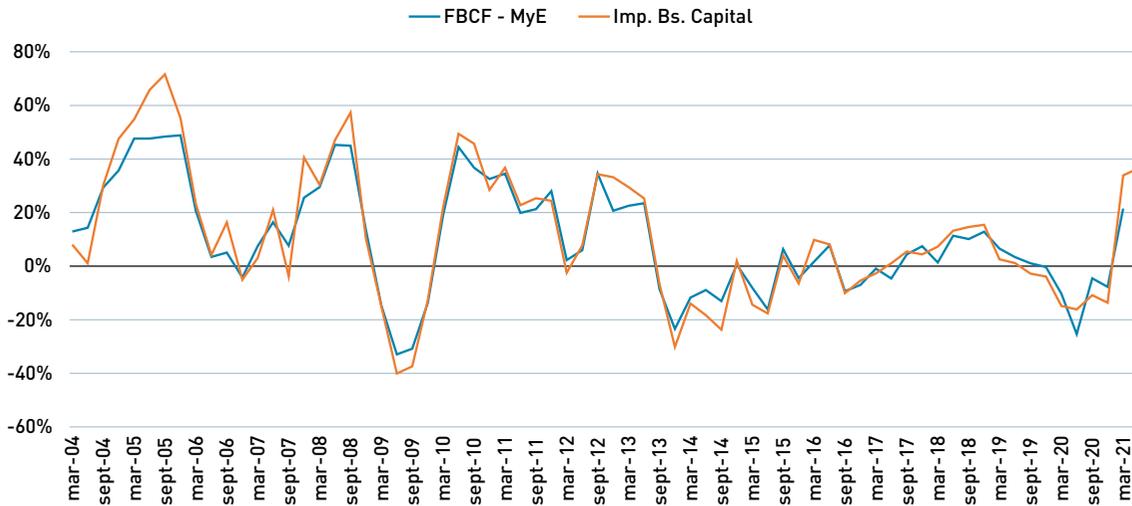
Gráfico I.1.26:
Ventas Minoristas 2006-2021
 (var. % a/a)



Fuente: INE.

Mientras las cifras efectivas se han visto impulsadas por el consumo y este será, sin dudas, el principal componente de crecimiento en Chile este año, algunos indicadores adelantados apuntan a que los fundamentos más ligados a la inversión también muestran señales positivas. Según informó el Banco Central, tras la publicación de las Cuentas Nacionales del primer trimestre de 2021, la acumulación de inventarios registrada en el primer trimestre contribuyó con cerca de 3 p.p. al PIB del período, compensando parte importante de la desacumulación de existencias registrada en 2020 y adelantando perspectivas más optimistas por parte de las empresas sobre la recuperación económica prevista para lo que resta de año. Por su parte, si bien la actividad de la Construcción sigue afectada por las medidas sanitarias vigentes, el componente de maquinaria y equipos mostró una expansión de 20% anual durante los primeros tres meses del año. Lo anterior se acopla al elevado dinamismo que siguen mostrando las importaciones de bienes de capital, que acumulan un crecimiento cercano al 40% anual en lo que va de año (Gráfico I.1.27), equivalente a cerca de US\$2.000 millones más que en el período enero-mayo de 2020, impulsado principalmente por camiones y vehículos de carga.

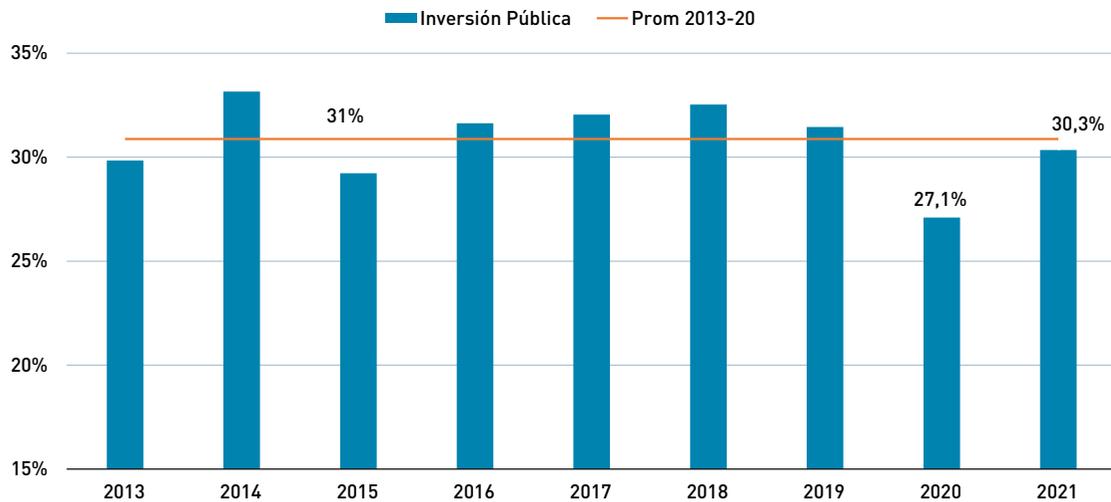
Gráfico I.1.27:
Inversión e Importaciones de bienes de capital 2004-2021
 (var. % a/a)



Fuente: Banco Central de Chile.

Como se mencionó anteriormente, si bien los niveles de incertidumbre en Chile se mantienen elevados, estos han tendido a retroceder en el margen, señal fundamental para la dinámica de la inversión en nuestro país. Según el catastro de proyectos de inversión del primer trimestre de 2021 de la Corporación de Bienes de Capital (CBC), la inversión privada a materializar en el quinquenio 2021-2024 aumentó en más de US\$1.800 millones, respecto del informe anterior, tras la entrada de iniciativas en los sectores de energía, minería e inmobiliario; de los cuales cerca de US\$600 millones adicionales se estima serían ejecutados este año. A esto se suma, además, el impulso a la ejecución de iniciativas públicas, a pesar de las restricciones vigentes sobre la movilidad. En particular, acumulado a mayo, se ha ejecutado más de un 30% de lo presupuestado en inversión pública, muy por sobre lo observado un año atrás (27,1%, Gráfico I.1.28), con un crecimiento promedio del gasto de capital mayor al 7% en los primeros cinco meses del año. En este contexto, la inversión pública jugará un rol reactivador nuevamente este año y se prevé un crecimiento cercano al 34% real anual.

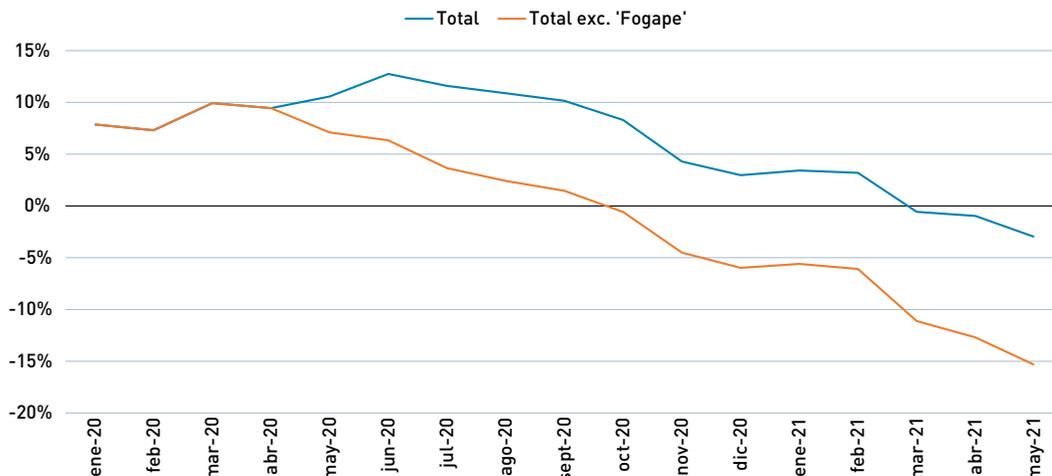
Gráfico I.1.28:
Ejecución Inversión Pública⁽¹⁾ acumulada a mayo 2013-2021
 (% avance sobre Ley Aprobada)



(1): Corresponde a Gasto de Capital del Gobierno Central Presupuestario, que incluye Inversiones y Transferencias de Capital.
 Fuente: Dipres.

En el marco de medidas impulsadas por el Gobierno para fomentar una recuperación sostenible de nuestra economía, se han ampliado los beneficios en apoyo de las empresas del país. En particular, junto a las medidas implementadas con anterioridad, se destacan anuncios recientes por un monto total superior a los US\$2.000 millones, enfocados en las Micro y pequeñas empresas (Mypes), que incluye un bono base por \$1 millón, un bono variable equivalente a tres meses de crédito fiscal IVA y un subsidio adicional para financiar deudas previsionales, entre otras. Por su parte, a la fecha se han cursado cerca de 400 mil créditos Fogape Covid y Fogape Reactiva, lo que ha impactado de forma significativa sobre el carácter contracíclico que han mostrado las colocaciones comerciales desde el inicio de la pandemia (Gráfico I.1.29). En particular, y explicado en gran medida por una base de comparación exigente, los créditos comerciales caen 3% real anual hasta mayo de este año, muy por debajo de la caída de 15% que se habría registrado sin el apoyo de estas medidas.

Gráfico I.1.29:
Colocaciones comerciales 2020-2021
 (var. % anual real)



Fuente: Administrador Fogape.

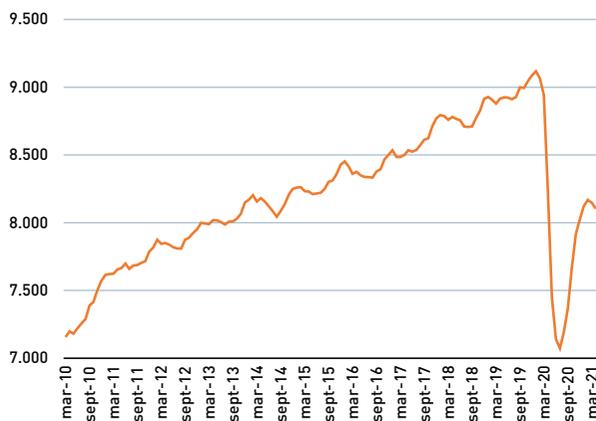
Adicionalmente, destaca un importante impulso externo previsto para una economía pequeña y abierta como Chile. Las tasas de crecimiento de China, EE.UU. y la Eurozona serían superiores al 8%, 6% y 4% anual, respectivamente, en 2021, según las proyecciones actualizadas de la OCDE en junio de este año. A esto se agrega un notorio repunte del comercio global y condiciones financieras que, si bien recogen una mayor volatilidad producto de la heterogeneidad de la recuperación global, como también la discusión sobre un proceso de gradual normalización de la política monetaria, en términos relativos siguen siendo ampliamente favorables. Además, el alza sostenida en el precio del cobre, impulsada en gran medida por la recuperación de la demanda global, liderada por los sectores industriales y de infraestructura en China y Estados Unidos, y acotados niveles de inventarios en el corto plazo, lleva a estimar un promedio de US\$4,11 la libra en 2021 (levemente sobre los US\$3,99 previsto en el IFP anterior). Vale destacar que Cochilco, en su última actualización, correspondiente al 19 de mayo de 2021, elevó su pronóstico para el precio del metal hasta US\$4,3 y US\$3,95 la libra en 2021 y 2022, respectivamente.

Lo anterior consolida un escenario externo más favorable para nuestra economía, siendo un motor fundamental para la recuperación de sectores tales como la industria manufacturera y la minería. En este contexto, una mayor robustez del crecimiento global, junto al fuerte incremento en los precios de alimentos y energía —en particular de las gasolineras ante el repunte de la demanda— está impulsando de forma significativa los índices de precios al consumidor de las principales economías, tanto emergentes como desarrolladas, lo que ha justificado el adelantamiento de la discusión sobre eventuales procesos de normalización monetaria en algunos países. Esto es una positiva señal para nuestra economía, toda vez que la probabilidad de un mayor impulso exterior ha aumentado, mientras que, de materializarse dicho retiro del estímulo monetario, este se caracterizaría por una gradualidad que sería común entre las distintas instituciones, la que, a su vez, impediría un eventual deterioro de las condiciones financieras para nuestro país, ante niveles de incertidumbre sobre la recuperación global que siguen siendo elevados.

Con alta probabilidad, este año la actividad económica será capaz de cerrar la amplia brecha de actividad que causó la pandemia sobre nuestro país. Sin embargo, esta realidad difícilmente será compartida por el mercado laboral en los próximos trimestres. La adaptabilidad de sectores antes descrita, si bien beneficia fuertemente los niveles de actividad, no ha ido de la mano con una recuperación más robusta y homogénea del empleo, toda vez que diversos sectores, que son particularmente intensivos en mano de obra, muestran aun niveles acotados de recuperación producto de las medidas sanitarias vigentes. A la fecha, según información del INE, se han recuperado algo menos de 1 millón de los cerca de 2 millones de plazas que se perdieron producto de la pandemia (Gráficos I.1.30-31).

Gráfico I.1.30:
Ocupados Totales 2010 - 2021

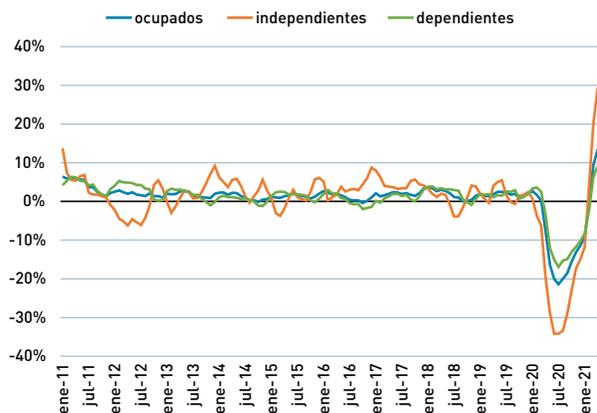
(miles de personas)



Fuente: INE.

Gráfico I.1.31:
Ocupados dependientes e independientes 2011 - 2021

(var. % a/a)

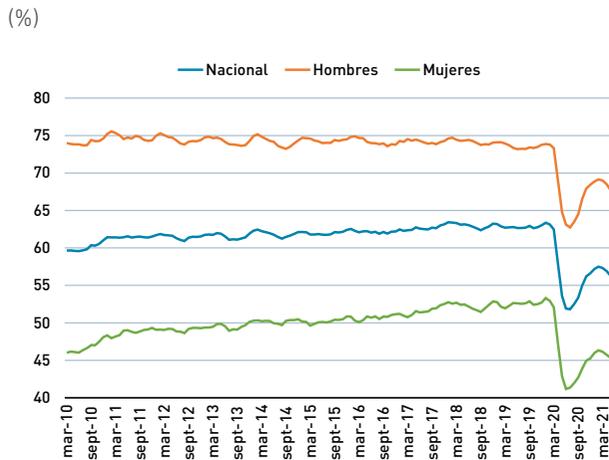


Fuente: INE.

Dentro de los sectores más intensivos en mano de obra, que se vieron fuertemente afectados por la crisis sanitaria, destaca la notoria recuperación experimentada por los rubros de Comunicaciones, Construcción y Minería, habiendo estos recuperado al menos 60%, respecto de los niveles promedio de ocupación en 2019. Lo anterior es reafirmado por algunos indicadores adelantados relacionados a la demanda por trabajo. En particular, el subíndice del Indicador Mensual de Confianza Empresarial (IMCE) relacionado a expectativas de contratación, ha alcanzado niveles pre-pandemia para la Minería, la Industria y la Construcción. Por otro lado, Comercio, Transporte, Alojamiento y Enseñanza, han recuperado menos de la mitad de los puestos de trabajo perdidos.

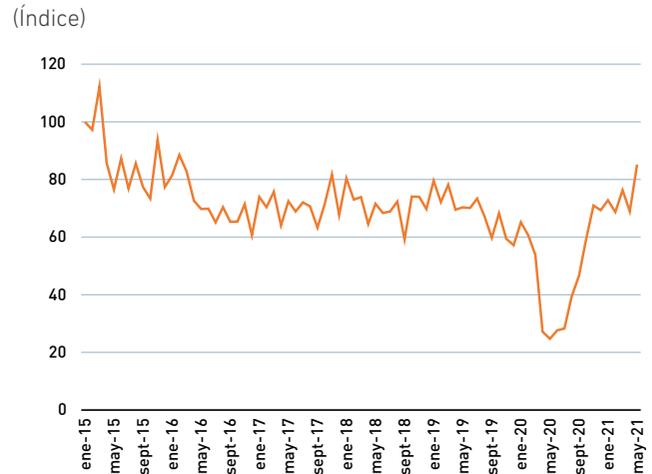
Así, el mercado laboral continuamente ha ido entregando señales de mejora en diversos indicadores. Por un lado, según información del INE, la tasa de participación laboral se ubica en torno al 56% en el trimestre móvil terminado en mayo, muy por sobre el mínimo de 52% registrado a mediados de 2020, aunque aún por debajo del 63% previo a la pandemia (Gráfico I.1.32). Por su parte, la fuerza de trabajo muestra un crecimiento superior al 6% anual en mayo, dando cuenta de una importante recuperación tras la contracción mayor al 13% que mostraba un año atrás. En cuanto a la demanda por trabajo, el índice de avisos laborales por Internet publicado por el Banco Central no solo se ha recuperado (Gráfico I.1.33), sino que ha llegado a máximos no observados en más de cinco años. Por su parte, la creación de empleo formal se ha recuperado de forma significativa, tal como se desprende de los registros de cotizantes de AFP, según informa la Superintendencia de Pensiones, llegando a niveles similares a las cifras pre-pandemia (Gráfico I.1.34).

Gráfico I.1.32:
Tasa de participación 2010 - 2021



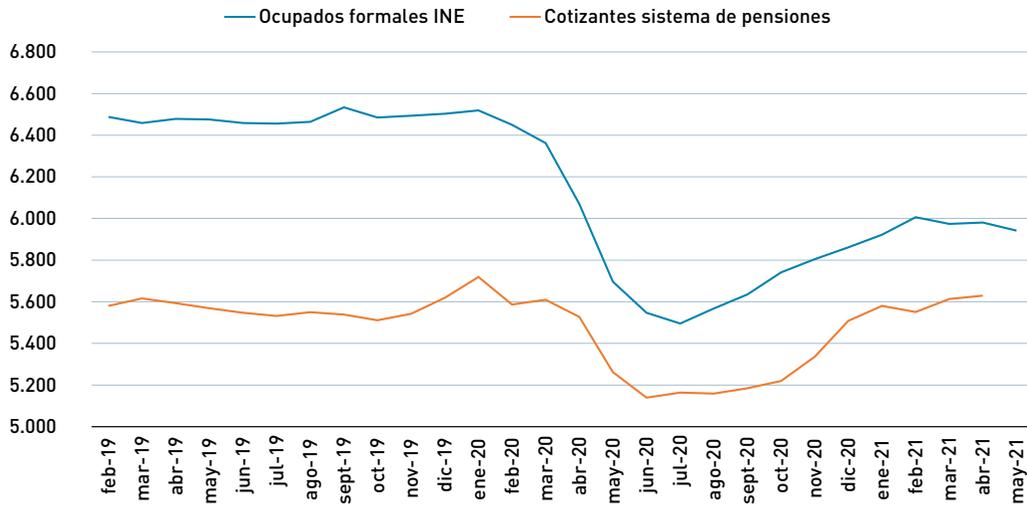
Fuente: INE.

Gráfico I.1.33:
Avisos Laborales por Internet 2015 - 2021



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico I.1.34:
Empleo formal 2019-2021
 (miles de personas)

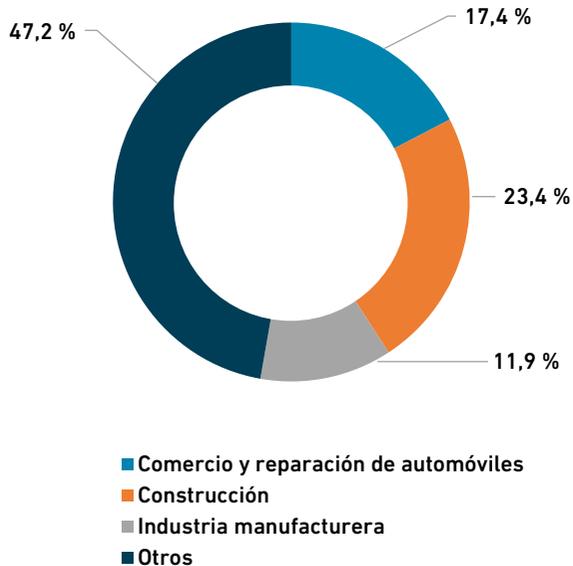


Fuente: INE y Superintendencia de Pensiones.

Dicho esto, las holguras en el mercado laboral siguen siendo significativas. Algunos rubros intensivos en mano de obra han logrado mantener elevados niveles de actividad a pesar de una baja ocupación, reflejando el impacto de la heterogeneidad en la recuperación. El empleo femenino se ha recuperado más lentamente que el masculino, viéndose afectado por razones de cuidado/salud y responsabilidad familiar que han cumplido las mujeres en medio de la pandemia. Por su parte, la ocupación informal también ha mostrado un lento repunte, aunque gradualmente se ha ido acercando a su participación histórica como fracción del empleo total. En este contexto, el Gobierno ha impulsado un conjunto de subsidios al empleo que buscan estimular la reactivación de los puestos de trabajo, dentro de los que destacan los programas Contrata y Regresa, que con un costo fiscal cercano a los US\$1.300 millones se estima habrá beneficiado a cerca de 800 mil personas a septiembre de 2021 (Gráficos I.1.35-36). Por su parte, el subsidio al Nuevo Empleo, con un costo cercano a los US\$500 millones, fomentará la contratación para un total de 500 mil personas, lo que se suma al subsidio Protege con más de 25 mil beneficiarios.

Gráfico I.1.35:
Beneficiarios Subsidio Contrata

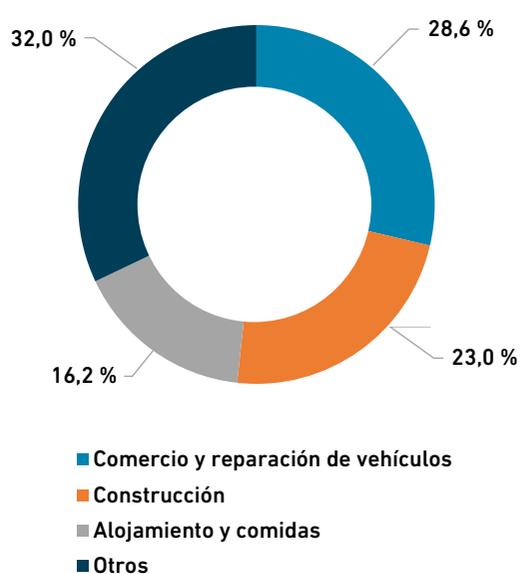
(% del total, ~ 450 mil)



Fuente: Ministerio del Trabajo.

Gráfico I.1.36:
Beneficiarios Subsidio Regresa

(% del total, ~ 130 mil)



Fuente: Ministerio del Trabajo.

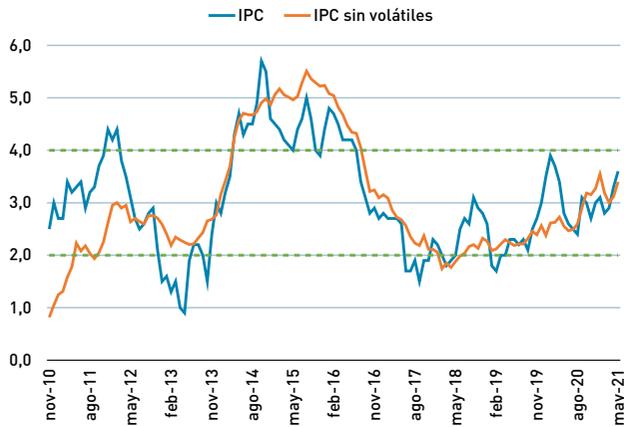
En el frente nominal, el peso chileno ha mostrado cierta tendencia al alza desde el cierre estadístico del IFP anterior, oscilando en torno a los \$730-750 por dólar en las últimas jornadas, promediando una depreciación en torno al 2% respecto de mediados de abril. Lo anterior ha respondido, en gran medida, a la corrección observada en el precio del cobre, cuya cotización se acerca a los US\$4,3 la libra tras llegar a máximos históricos de US\$4,8 la libra a inicios de mayo, como también producto de la apreciación multilateral del dólar tras la actualización de proyecciones de la Fed que apuntan hacia una normalización monetaria antes de lo previsto meses atrás. En este contexto, se pronostica el tipo de cambio promediará \$712 por dólar este año.

Por su parte, la inflación en Chile se ha ubicado sobre el 3% anual en los últimos meses (3,6% en mayo, Gráfico I.1.37), aunque se mantiene dentro del rango de tolerancia del Banco Central. Estos registros se han visto afectados por débiles bases de comparación atribuibles a los primeros meses de la pandemia en 2020 (registros de inflación nula o negativa entre abril y junio de 2020), como también a la incidencia que han sostenido algunos precios volátiles ligados a alimentos y energía. Este último componente, en particular, ha mostrado una notoria tendencia alcista desde fines del año pasado ante el repunte en los precios de las gasolineras a nivel internacional producto del avance previsto para la demanda ante la mejora del escenario internacional.

Si bien el mayor dinamismo de la demanda interna ha impulsado los precios de algunos bienes domésticos en los últimos meses, la mayor inflación internacional y presiones de precios externos también están jugando un rol fundamental sobre el IPC total. En particular, destaca el incremento en los índices de precios al consumidor y productor de importantes socios comerciales como EE.UU., la Eurozona y algunos países de la región como México o Brasil. Dicho esto, las medidas de precios subyacentes han registrado incrementos bastante más acotados, a pesar del impacto que ha tenido la restitución parcial de las cadenas de suministro global, que se ha reflejado, por ejemplo, en incrementos en el precio de materiales de construcción en el mundo. Esto refleja la incidencia que estaría teniendo el alza sostenida en los precios de alimentos internacionales registrada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), como también presiones alcistas ligadas al repunte de las materias primas. Estos factores, en conjunto con la estimación de un mayor crecimiento para Chile este año, llevarían a que la inflación cierre en 2021 con una variación anual en torno al 3,6%, por sobre el 3,0% previsto tres meses atrás. En este contexto, se destaca que la Encuesta de Expectativas Económicas (EEE) de junio prevé que la inflación a uno y dos años se ubicará en torno a la meta del Banco Central (Gráficos I.1.38).

Gráfico I.1.37:
Inflación y medida sin volátiles 2010 - 2021

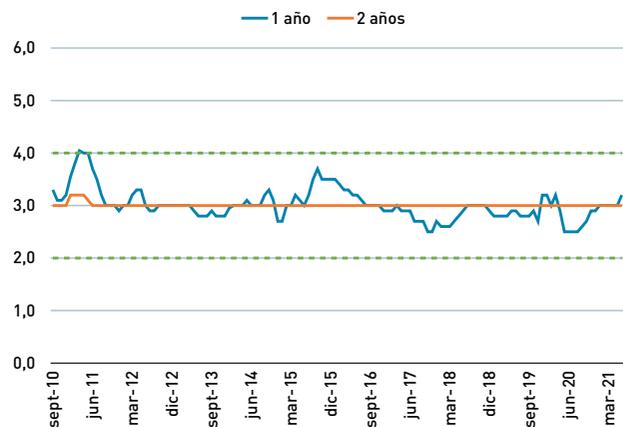
(var. % a/a)



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico I.1.38:
Expectativas de inflación - EEE 2010 - 2021

(var. % a/a)



Fuente: Banco Central de Chile.

I.2 PROYECCIÓN DE INGRESOS EFECTIVOS 2021

El escenario macroeconómico esperado para 2021, junto con la ejecución de ingresos fiscales efectivos para el año 2020 y lo que va de 2021, constituyen la base de la proyección de ingresos del Gobierno Central Total para el año 2021. Se estima que estos alcanzarán \$55.198.912 millones, lo que implica un crecimiento de 33,5% real anual con respecto a los ingresos efectivos del año 2020² (Cuadro I.2.1), siendo \$2.296.263 millones mayor a lo estimado en abril de 2021, según lo publicado en el IFP del I trimestre.

Esta proyección incorpora ingresos por la reversión de Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA), implementadas durante el año 2020 para enfrentar la crisis económica provocada por la pandemia del Covid-19, sin embargo, el monto de estas medidas es menor al proyectado en el informe anterior debido a la incorporación de una nueva medida en 2021. En particular, mediante la Ley N°21.353 publicada en el pasado mes de junio, se establecieron nuevas medidas para apoyar a las MiPymes en el contexto de la crisis, de las cuales, las medidas con impacto estimado en ingresos fiscales se relacionan con la disminución transitoria de la tasa de interés penal a cero hasta el 31 de diciembre de 2021 y la devolución de remanente del crédito fiscal IVA (MTTRA), cuya reversión se realizará durante este y el próximo año. Considerando lo anterior, se estima que la recaudación fiscal por concepto de medidas tributarias alcanzará \$291.339 millones, lo que representa un 0,1% del PIB (Cuadro I.2.2).

² Este crecimiento incorpora los efectos de las medidas tributarias implementadas durante la pandemia (con y sin reversión automática). Al descontar todas estas medidas, el crecimiento proyectado para 2021 es de 25,3% real anual.

Cuadro I.2.1

Ingresos Gobierno Central Total 2021

(millones de pesos 2021, % del PIB y % de variación real anual)

	PROYECCIÓN IFP IT (1)	PROYECCIÓN IFP IIT (2)	DIFERENCIA PROYECCIÓN IFP IIT - PROYECCIÓN IFP IT (3) = (2) - (1)	PROYECCIÓN IFP IIT	
	MM\$	MM\$	MM\$	VAR. REAL ANUAL (%)	% DEL PIB
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	52.883.756	55.180.018	2.296.261	33,5	23,4
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	42.860.727	43.994.585	1.133.858	31,3	18,6
Tributación minería privada	3.015.752	3.087.851	72.099	122,5	1,3
Tributación resto contribuyentes	39.844.975	40.906.734	1.061.759	27,4	17,3
Cobre bruto	2.962.413	3.350.399	387.986	217,0	1,4
Imposiciones previsionales	3.127.879	2.884.617	-243.262	-10,4	1,2
Donaciones	98.798	136.041	37.243	15,3	0,1
Rentas de la propiedad	1.103.762	1.045.908	-57.854	17,0	0,4
Ingresos de operación	794.085	1.353.645	559.560	67,6	0,6
Otros ingresos	1.936.091	2.414.823	478.732	39,2	1,0
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	18.892	18.894	2	24,1	0,0
Venta de activos físicos	18.892	18.894	2	24,1	0,0
TOTAL	52.902.649	55.198.912	2.296.263	33,5	23,4

Fuente: Dipres.

Los ingresos tributarios netos esperados para el año 2021 crecen un 31,3% real anual respecto de la recaudación efectiva del año 2020, lo que se descompone en un alza real anual de la recaudación asociada a GMP10 de 122,5% y un crecimiento real proyectado de los ingresos tributarios del resto de los contribuyentes (no mineros) de 27,4% (Cuadro I.2.1).

El crecimiento estimado para los ingresos provenientes de los contribuyentes de la gran minería privada se explica por un mayor precio del cobre, producto de la expansión proyectada en la demanda internacional, en línea con la esperada recuperación de la actividad mundial. Esto se complementa con el mayor tipo de cambio esperado, de \$712 por dólar en promedio para 2021, respecto de la proyección de \$699 por dólar en promedio realizada en abril.

En lo que se refiere a ingresos por concepto de Cobre Bruto (Codelco), se espera un aumento real anual de 217,0% respecto de la ejecución 2020, también explicado por el mayor precio del cobre proyectado y un mayor tipo de cambio. Tal como se señaló en el Informe anterior, esta proyección considera que Codelco ha sido capaz de absorber la totalidad de las pérdidas tributarias acumuladas de períodos anteriores —debido al aumento del precio del metal—, lo que le ha permitido pagar Impuesto a la Renta de Primera Categoría junto con el Impuesto de 40% correspondiente a Empresas Públicas (D.L. 2.398) a partir de junio de este año. Lo anterior, se suma a un mayor traspaso de excedentes (dividendos) al Fisco, en línea con el calendario de traspasos acordado para el año con la empresa, lo que también se ve influenciado por el aumento del precio del cobre.

Por su parte, la proyección de la tributación del resto de contribuyentes se ajusta al alza respecto a lo esperado en abril, debido al mayor ritmo de recuperación de la actividad que se espera para 2021, según la información más reciente, presentada en la Sección I.1. Además, se debe señalar que la actual proyección incorpora la actualización en la recaudación proyectada por la Ley de Modernización Tributaria de 2020, así como también los efectos en ingresos por la reversión de las MTTRA implementadas durante el año 2020 y 2021 en el contexto de la pandemia (Cuadro 1.2.2). Esto último explica una mayor recaudación de \$291.339 millones, con una mayor incidencia en los Pagos Provisionales Mensuales (PPM) del Impuesto a la Renta (Cuadro 1.2.2).

Cuadro I.2.2

Efectos del Plan Económico de Emergencia del Acuerdo Covid y otras medidas tributarias para apoyar a las MiPymes, en los Ingresos 2021

(millones de pesos 2021 y % del PIB)

	MM\$2021	% DEL PIB
Postergación PPM (PEE y Acuerdo Covid -MTTRA)	1.642.548	0,7
Postergación IVA (PEE y Acuerdo Covid - MTTRA)	374.792	0,2
Devolución retenciones de independientes (PEE)	104.067	0,0
Reducción de IDPC y PPM del Régimen Pro-Pyme General (Acuerdo Covid)	-296.230	-0,1
Devolución de remanentes de crédito fiscal IVA a Pymes (Acuerdo Covid - MTTRA)	4.347	0,0
Depreciación 100% instantánea (Acuerdo Covid)	-677.034	-0,3
Postergación entrada en vigencia de la boleta electrónica (Acuerdo Covid)	-50.749	0,0
Mayores créditos por uso APV - Régimen B	-177.044	-0,1
Reducción de tasa de Timbres y Estampillas para créditos Fogape	-64.042	0,0
Disminución transitoria de tasa de interés penal ⁽¹⁾	-7.565	-0,0
Devolución de remanente de crédito fiscal IVA (MTTRA) ⁽¹⁾	-561.750	-0,2
EFFECTO TOTAL EN LOS INGRESOS 2021	291.339	0,1

Nota:

(1) Corresponden a nuevas medidas implementadas posterior a la publicación del IFP I Trimestre 2021, mediante la Ley N°21.353, publicada en junio de este año.

Fuente: Dipres.

La recaudación proyectada para 2021 de todos los componentes de los ingresos tributarios se presentan en el Cuadro I.2.3. En el caso del IVA, se prevé un crecimiento de 29,4% real con respecto a lo recaudado en 2020, resultado que es consistente con el mayor dinamismo de la demanda interna y que se sostiene, en parte, por los programas de ayuda fiscal. Cabe señalar que esta mayor recaudación incorpora la reversión de MTTRA (Cuadro 1.2.2).

En cuanto a los Impuestos a Productos Específicos, se espera una mayor recaudación en Tabacos, Cigarros y Cigarrillos, y en Derechos de Extracción Ley de Pesca, con alzas reales anuales de 16,3% y 7,5%, respectivamente. No obstante, se proyecta una caída de 13,3% en lo recaudado por concepto de Impuesto a los Combustibles, por una proyección más negativa en el componente variable de las tasas del impuesto. Finalmente, se espera una mayor recaudación en Impuestos a los Actos Jurídicos y en Impuestos al Comercio Exterior, con alzas reales anuales de 89,6% y 63,5%, respectivamente. Para los Otros ingresos se estima una caída real anual de 62,0% con respecto a 2020.

Finalmente, la recaudación esperada para 2021 del resto de los ingresos no tributarios (Cuadro I.2.1), se presenta en línea con el escenario macroeconómico. Se proyectan alzas reales anuales en la mayor parte de estos componentes, con excepción de las Imposiciones previsionales, para las que se espera una caída real anual de 10,4%. Cabe recordar que, tal como se señaló en el Informe anterior, la mayor recaudación proyectada para los Ingresos de la operación contiene el pago de la licitación del 5G.

Cuadro I.2.3

Proyección de Ingresos Tributarios Netos 2021

(millones de pesos 2021 y % de variación real anual)

	PROYECCIÓN IFP IT (1)	PROYECCIÓN IFP IIT (2)	DIFERENCIA PROYECCIÓN IFP IIT - PROYECCIÓN IFP IT (3) = (2) - (1)	PROYECCIÓN IFP IIT	
	MM\$	MM\$	MM\$	VAR. REAL ANUAL (%)	% DEL PIB
1. IMPUESTOS A LA RENTA	17.682.968	18.360.666	677.697	41,5	7,8
Minería privada	3.015.752	3.087.851	72.099	122,5	1,3
Resto de contribuyentes	14.667.216	15.272.814	605.598	31,8	6,5
2. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	20.560.212	21.422.910	862.698	29,4	9,1
3. IMPUESTOS A PRODUCTOS ESPECÍFICOS	2.984.402	2.887.183	-97.218	-2,5	1,2
Tabacos, Cigarros y Cigarrillos	1.177.248	1.232.885	55.637	16,3	0,5
Combustibles	1.771.359	1.617.379	-153.981	-13,3	0,7
Derechos de Extracción Ley de Pesca	35.794	36.919	1.125	7,5	0,0
4. IMPUESTOS A LOS ACTOS JURÍDICOS	673.422	696.201	22.779	89,6	0,3
5. IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR	474.179	498.777	24.598	63,5	0,2
6. OTROS	485.544	128.848	-356.696	-62,0	0,1
INGRESOS NETOS POR IMPUESTOS	42.860.727	43.994.585	1.133.858	31,3	18,6

Fuente: Dipres.

I.3 PROYECCIÓN DE INGRESOS CÍCLICAMENTE AJUSTADOS 2021

Los ingresos cíclicamente ajustados (o estructurales) se obtienen al descontar de los ingresos efectivos el componente cíclico. Este componente resulta de un nivel del PIB distinto al de tendencia y de un precio efectivo del cobre diferente de su nivel de referencia.

Por lo tanto, para la estimación del ajuste cíclico se utilizan proyecciones de PIB tendencial y de Precio de Referencia del Cobre, proyectados en base a la información entregada por Comités de Expertos independientes —que son convocados cada año, previo a la elaboración del Presupuesto correspondiente—, junto con el resto de las variables necesarias para el cálculo del Balance Cíclicamente Ajustado (BCA) o también llamado Balance Estructural (BE). En este informe se realizan los cálculos considerando la convocatoria de julio de 2020 del Comité del Precio de Referencia del Cobre y del PIB Tendencial, con ocasión de la elaboración del Presupuesto del año 2021.

Mayores detalles del cálculo de los ingresos estructurales se presentan en el Anexo I de este informe. Adicionalmente, en el Cuadro I.3.1 se exponen los parámetros estructurales que se proyectan para el cálculo del balance estructural correspondiente al año 2021, junto con otras variables relevantes para la estimación de los respectivos ingresos estructurales.

Cuadro I.3.1 Parámetros de referencia del Balance Cíclicamente Ajustado 2021

	PROYECCIÓN IFP IT	PROYECCIÓN IFP II T
PIB		
PIB Tendencial (% de variación real)	1,5%	1,5%
Brecha PIB (%)	3,4%	1,9%
COBRE		
Precio de referencia (USc\$2021/lb)	288	288
Ventas Codelco (MTFM)	1.616	1.616
Producción GMP10 (MTFM)	3.203	3.203

Nota: Corresponde a los parámetros estructurales obtenidos a partir de los Comités Consultivos reunidos en julio de 2020, con ocasión de la elaboración del Presupuesto del año 2021.

Fuente: Dipres.

Se debe señalar que todo el proceso de cálculo, tanto de los parámetros estructurales —a través de las convocatorias a los respectivos Comités Consultivos— como de los resultados de la estimación del indicador del BCA para 2021, fue supervisado y revisado por el Consejo Fiscal Autónomo (CFA).

En base a lo anterior, y a las estimaciones de ingresos efectivos, se proyectan ingresos cíclicamente ajustados para el año 2021 por \$49.500.578 millones (Cuadro I.3.2), los que se incrementarían en términos reales en 3,2% respecto a lo estimado para la ocasión del Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre de 2021.

Cuadro I.3.2 Ingresos Cíclicamente Ajustados del Gobierno Central Total 2021

(millones de pesos 2021, % del PIB y % de variación real)

	PROYECCIÓN IFP IT	PROYECCIÓN IFP II T	DIFERENCIA C/R IFP IT	VAR. % PROY. IFP IIT/PROY. IFP IT
TOTAL INGRESOS	47.947.075	49.500.578	1.553.503	3,2
Ingresos Tributarios Netos	40.801.870	41.590.641	788.770	1,9
Tributación Minería Privada	2.148.138	2.094.681	-53.457	-2,5
Tributación Resto de Contribuyentes	38.653.732	39.495.959	842.227	2,2
Cobre Bruto	-36.848	3.402	40.250	-109,2 ⁽¹⁾
Imposiciones Previsionales Salud	2.703.662	2.453.297	-250.365	-9,3
Otros Ingresos ⁽²⁾	4.478.391	5.453.239	974.848	21,8

(1) Considerar que hay un aumento de \$40.250 millones, respecto al IFP anterior. Signo negativo de la variación refleja el monto negativo del ajuste cíclico previsto en el IFP anterior.

(2) Las cifras correspondientes a Otros ingresos no tienen ajuste cíclico, por lo que los ingresos efectivos son iguales a los cíclicamente ajustados. Estos contemplan los ingresos por Donaciones, Rentas de la Propiedad, Ingresos de Operación, Otros Ingresos, Ventas de Activos Físicos y las Imposiciones Previsionales del Ministerio del Trabajo.

Fuente: Dipres.

El componente principal, que corresponde a los Ingresos tributarios de Resto de Contribuyentes, fue ajustado al alza respecto del IFP anterior, debido a que la disminución de la brecha del producto, respecto de la estimada en abril (Cuadro I.3.1), no alcanzó a compensar el aumento en los ingresos efectivos de la tributación de los contribuyentes no mineros que se revisa al alza, a partir de la nueva información disponible para el año 2021. Este aumento en la proyección de los ingresos efectivos obedece al mayor nivel de actividad proyectado para este año, lo que se traduce en una menor brecha del PIB.

Cabe recordar que el cálculo de los ingresos estructurales de Resto de Contribuyentes excluye las MTTRA implementadas el año 2020 y 2021 (Cuadro I.2.2), por lo tanto, los efectos en la caja del Gobierno Central —producto de estas medidas— no afectan la estimación de los Ingresos estructurales para el año 2021.³

Por su parte, se proyecta un ajuste a la baja en los ingresos estructurales asociados a la tributación de la gran minería privada (GMP10), debido a que se mantiene la proyección de producción para el año 2021 y se incrementa la proyección de precio del cobre, lo que se traduce en un aumento en la brecha respecto del precio de referencia y, en consecuencia, en un aumento en el ajuste cíclico de los ingresos por este concepto que, por la fase en que se encuentra el ciclo del precio, reduce los ingresos estructurales respecto de los efectivos estimados.

En cuanto a Cobre Bruto (Codelco), el efecto de la mayor brecha, respecto al precio de referencia, se compensa por los mayores ingresos efectivos esperados para 2021, por lo que la proyección de los ingresos estructurales por este concepto se revisa al alza.

Finalmente, los Otros ingresos, que no se ajustan por el ciclo, son mayores a los estimados en abril de 2021, producto de los cambios realizados en la proyección de los ingresos efectivos a partir de la nueva información disponible a junio.

I.4 PROYECCIÓN DEL GASTO, BALANCE EFECTIVO Y CÍCLICAMENTE AJUSTADO 2021

En 2021, se proyecta que el gasto del Gobierno Central alcance los \$71.951.215 millones (Cuadro I.4.1), nivel \$10.389.731 millones superior al presentado en el Informe de abril. Esto se debe a las nuevas medidas implementadas para enfrentar la pandemia, tales como el IFE Universal, que aumentó la cobertura a la totalidad de los inscritos en el Registro Social de Hogares, a excepción de las familias que reciban ingresos mayores a \$800.000 per cápita; la complementación de las medidas de alivio a las MiPymes y el bono de \$200.000 para los afiliados que quedaron con saldo cero en su cuenta de ahorro obligatorio producto de los retiros de las AFP. Todo esto, en conjunto con medidas de reforzamiento sanitario.

Con lo anterior, se proyecta que el crecimiento del gasto del Gobierno Central Total durante 2021 será de 27,3% en relación con la ejecución 2020, es decir, 18,1 p.p. mayor que la variación real proyectada en abril, y alcanzará una magnitud de 30,5% del PIB, la cifra más alta, como porcentaje del PIB, desde que se tienen registros comparables.

³ Para mayores detalles ver el documento Tratamiento de las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática en el cálculo del Balance Estructural. Disponible en: http://www.dipres.cl/598/articles-213717_doc_pdf.pdf

Cuadro I.4.1

Gasto del Gobierno Central Total 2021

(millones de pesos 2021 y % de variación real)

	MM\$2021	% DE VAR. 2021/ EJECUCIÓN 2020	% DE VAR. 2021/ LEY INICIAL 2021
ACTUALIZACIÓN DEL GASTO 2020 IFP I TRIMESTRE 2021⁽¹⁾	61.561.484	9,2	9,8
IFE Universal ⁽²⁾	7.051.650		
Medidas de Alivio a las Pymes ⁽³⁾	1.240.560		
Bono retiro de \$200.000 (pensiones)	673.200		
Reforzamiento sanitario	1.440.000		
Otros ⁽⁴⁾	-15.679		
ACTUALIZACIÓN DEL GASTO 2020 IFP II TRIMESTRE 2021⁽⁵⁾	71.951.215	27,3	28,4

(1) Con supuestos de inflación y dólar del IFP I Trimestre 2021: 3,4% y \$699.

(2) Incorpora IFE Universal, y ajuste de IFE Ampliado anterior por actualización de cifras efectivas.

(3) Monto por sobre lo considerado en el IFP del I Trimestre 2021, implicando un monto un total de MM\$1.459.107, de acuerdo con el IF N° 80 del 7 de junio de este año.

(4) Corresponde a variación de gasto por intereses.

(5) Con supuesto de inflación actualizada: 3,7% promedio en 2021.

Fuente: Dipres.

Por su parte, se proyecta que el gasto del Gobierno Central Presupuestario presente un incremento de 27,3% real este año respecto de 2020, mientras que se estima que el gasto del Gobierno Central Extrapresupuestario presente una reducción de 45,7% real.

Dado lo anterior, utilizando el nivel de gastos proyectados para 2021, junto con la actualización de las proyecciones de ingresos efectivos, y de acuerdo con el escenario macroeconómico actualizado, se estima un déficit efectivo de \$16.752.303 millones, equivalente a -7,1% del PIB proyectado para este año. Este déficit fiscal es 3,3 p.p. del PIB mayor a lo estimado en el Informe previo, y representa el segundo mayor déficit registrado en las finanzas públicas del país desde que se tienen registros comparables, luego de la cifra registrada en 2020 (Gráfico I.4.1).

En el marco de la regla del balance estructural, al realizar los ajustes cíclicos a los ingresos efectivos, para 2021 se proyecta un déficit cíclicamente ajustado de \$22.450.637 millones, equivalente a -9,5% del PIB (Cuadro I.4.2), cifra 4,8 p.p. mayor a la señalada en el decreto N° 1.579 del Ministerio de Hacienda publicado en octubre de 2020, que establece como nueva meta de política fiscal para el año 2021 un déficit estructural de 4,7% del PIB.

Tal como se explicó en el Informe anterior, la desviación proyectada respecto a la meta de balance estructural responde al mayor gasto que ha sido necesario para apoyar a los hogares y a las MiPymes para enfrentar la pandemia, que mantiene a nivel global y local altos niveles de incertidumbre, a pesar del importante avance del plan de vacunación y de la disminución de nuevos casos en las semanas previas a la publicación de este Informe.

Sin perjuicio de lo anterior, el gobierno sigue comprometido con la responsabilidad fiscal y la senda de convergencia del balance estructural establecida por el decreto mencionado anteriormente. Dado lo anterior, el Consejo Fiscal Autónomo ha realizado propuestas con el fin de aplicar mejoras a la regla, que han sido revisadas por el Ministerio de Hacienda y que se esperan implementar en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos 2022.⁴

⁴ Para más información, revisar el recuadro 3 del IFP I T 2021. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-221795_Informe_PDF.pdf (página 66).

Cuadro I.4.2

Balance del Gobierno Central Total 2021

(millones de pesos 2021 y % del PIB⁽¹⁾)

		PROYECCIÓN IFP IT		PROYECCIÓN IFP IIT	
		MM\$	% DEL PIB	MM\$	% DEL PIB
(1)	Total Ingresos Efectivos	52.902.649	23,5	55.198.912	23,4
(2)	Total Ingresos Cíclicamente Ajustados	47.947.075	21,3	49.500.578	21,0
(3)	Total Gastos	61.561.484	27,3	71.951.215	30,5
(1) - (3)	BALANCE EFECTIVO	-8.658.836	-3,8	-16.752.303	-7,1
(2) - (3)	BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO	-13.614.410	-6,0	-22.450.637	-9,5

(1) PIB proyectado en cada informe.

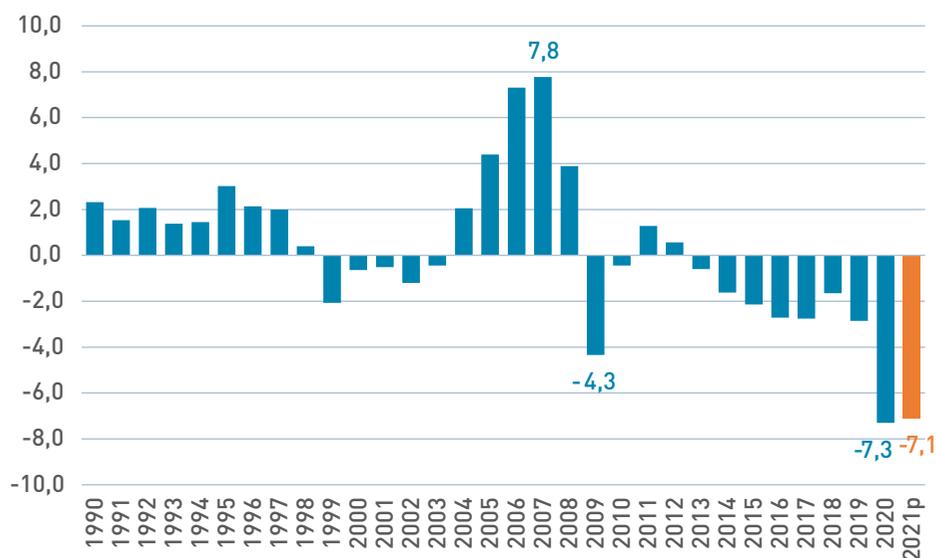
Fuente: Dipres.

Finalmente, al descontar de las estimaciones los ingresos y gastos por concepto de intereses, se obtiene un déficit primario efectivo de \$15.057.007 millones, equivalente a -6,4% del PIB y un déficit primario estructural de \$20.755.340 millones, equivalente a -8,8% del PIB estimado para el año.

Gráfico I.4.1

Balance efectivo del Gobierno Central Total 1990-2021p

(% del PIB)



p: proyección.

Fuente: Dipres.

I.5 PROYECCIÓN DE DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2021

Se estima que al cierre del ejercicio presupuestario 2021 el *stock* de deuda bruta del Gobierno Central (DBGC) totalice \$80.503.287 millones, lo que equivale al 34,1% del PIB estimado para el período. El Cuadro I.5.1 muestra el cierre estimado de la DBGC, consistente con el gasto compatible con la meta del BCA presentada en el presente Informe.

Cuadro I.5.1

Deuda bruta del Gobierno Central, cierre estimado 2021

(millones de pesos de 2021 y % del PIB)

	PROYECCIÓN IFP I T 2021	PROYECCIÓN IFP II T 2021
DEUDA BRUTA SALDO EJERCICIO ANTERIOR	67.402.876	67.585.692
Déficit Fiscal Gobierno Central Total	8.658.836	16.752.303
Transacciones en activos financieros	-1.683.372	-3.834.708
DEUDA BRUTA SALDO FINAL	74.378.340	80.503.287
% PIB	33,0	34,1

Fuente: Dipres.

En relación con las transacciones en activos financieros, la actual proyección considera el retiro de recursos desde los Fondos Soberanos (Fondo de Estabilización Económica y Social y del Fondo de Reserva de Pensiones) necesarios para complementar el financiamiento de la Ley de Presupuestos vigente, como el pago de las amortizaciones regulares de bonos locales e internacionales y de los Bonos de Reconocimiento.

La presente estimación fue realizada considerando colocaciones de bonos en el mercado financiero local e internacional por un total cercano a los US\$27.000 millones, de la autorización máxima de hasta US\$29.000 millones. Para el presente ejercicio, el monto máximo de endeudamiento se compone por la autorización de hasta US\$21.000 millones contenida en la Ley de Presupuestos vigente (artículo 3°, Ley N°21.289) y una autorización adicional de hasta US\$8.000 millones establecidos en el artículo 6° de la Ley N°21.228, que crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19⁵.

Al cierre del primer semestre del año, se han colocado bonos en el mercado financiero local e internacional por un monto total de US\$11.900 millones.

I.6 POSICIÓN FINANCIERA NETA 2021

El Cuadro I.6.1 muestra la estimación de la posición financiera neta del Gobierno Central para el cierre de 2021 elaborada sobre la base de las actualizaciones de ingresos, de gasto, de deuda bruta, entre otras variables.

Cuadro I.6.1

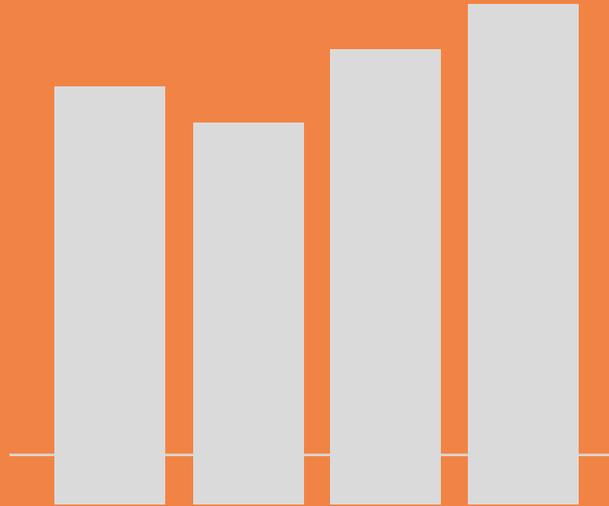
Posición financiera neta Gobierno Central Total, cierre estimado 2021

(millones US\$ al 31 de diciembre y % del PIB)

	PROYECCIÓN IFP I T 2021		PROYECCIÓN IFP II T 2021	
	MMUS\$	% PIB	MMUS\$	% PIB
Total activos del Tesoro Público	18.728	5,8	16.372	4,9
Total deuda bruta	106.468	33,0	113.121	34,1
POSICIÓN FINANCIERA NETA	-87.740	-27,2	-96.749	-29,2

Fuente: Dipres.

⁵ Esta autorización se encuentra vigente hasta el 30 de junio de 2022.



RECUADRO 1: MEDIDAS FISCALES ANTE EL COVID-19

1. MEDIDAS FISCALES PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA DEL COVID-19 IMPLEMENTADAS EN 2020 Y 2021

La actual crisis sanitaria y económica, generada por la pandemia del Covid-19, ha gatillado esfuerzos fiscales significativos por parte de los gobiernos, con el objetivo de contener la crisis y ayudar a mitigar los efectos negativos de la propagación de la enfermedad; de las restricciones de movilidad, implementadas para disminuir el contagio, que han limitado el funcionamiento normal de la economía; y de la extensión más allá de lo previsto de la crisis sanitaria. En este sentido, la crisis ha tenido un fuerte impacto en las finanzas públicas, implicando un importante aumento del gasto fiscal en 2020 y 2021, ante la extensión de la pandemia. Este recuadro tiene como objetivo presentar las medidas fiscales implementadas para el Reforzamiento de la Red de Protección Social y aportar evidencia respecto de su impacto económico en diversas dimensiones.

De acuerdo con la información disponible a la fecha, el conjunto de medidas transitorias asociadas al Reforzamiento y Ampliación de la Red de Protección Social, que implican gasto fiscal, para hacer frente a la crisis del Covid-19 totalizó US\$ 6.391 millones en 2020 (2,5% del PIB), mientras que, ante la extensión de la crisis, éstas alcanzarán, hasta septiembre de este año, US\$23.057 millones en 2021 (7,0% del PIB), sumando un esfuerzo fiscal de 9,5% del PIB desde el inicio de la pandemia. Por último, y adicional a lo anterior, destacan las medidas de reforzamiento sanitario para 2021 anunciadas por el Presidente en su Cuenta Pública por un total de US\$2.000 millones.

Entre las medidas de gasto implementadas, destacan el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Bono Clase Media (BCM). El IFE, consiste en una transferencia monetaria directa y transitoria entregada a los hogares, y cuyo universo de beneficiarios y monto transferidos han sido ampliados recientemente (IFE Universal), a junio de este año alcanza más de 14,5 millones de personas beneficiadas¹. Por otro lado, el BCM 2021, correspondiente a una ayuda económica, que se entregó por una única vez a trabajadores y empresarios individuales elegibles², benefició a cerca de 1,9 millones personas en mayo de este año (el detalle del total de las medidas anunciadas se resume en el Cuadro R.1.1). A su vez, cabe destacar que el apoyo a través de transferencias fiscales ha sido mayor que el de otros países de la región, en términos de monto per cápita y cobertura promedio, así como también en la duración total de los programas³.

En este contexto, el gasto del Gobierno Central aumentó en 2,8 puntos del PIB en 2020, alcanzando un 27,2% del PIB, mientras que en 2021 se proyecta que alcance un 30,5% del PIB, totalizando un incremento de cerca 6 puntos del producto desde 2019. Esto llevó a que el balance estructural y efectivo registraran valores de -2,6% del PIB y -7,3% del PIB, respectivamente en 2020, mientras que para este año se proyecta que se ubiquen en -9,5% del PIB y -7,1% del PIB, en cada caso⁴.

1 Cifras hasta el 25 de junio. Más información en: <https://reporte.hacienda.cl/ingreso-familiar-de-emergencia/>

2 Consistió en un bono de hasta \$750.000 para personas con ingresos formales entre el salario mínimo y \$408.125 sin requerimiento de disminución de ingresos, y para personas con ingresos formales entre \$408.125 y \$2.000.000 que hayan experimentado una disminución de ingresos en al menos 20%. Vigencia del programa hasta mayo de 2021. Detalle en: <https://reporte.hacienda.cl/bono-clase-media-2/>

3 Presentación en seminario "IPoM junio 2021: coyuntura económica y perspectivas", organizado por Icare Santiago, 10 de junio del 2021. En: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc10062021.pdf/ea873d18-c9a0-2995-f055-81ea53b7430b?t=1623330823687>

4 Estas cifras no incluyen Bono Fonasa

Cuadro R.1.1

Costo Fiscal de las medidas transitorias de Reforzamiento y Ampliación de la Red de Protección Social

(millones de dólares de cada año)

MEDIDA	COSTO FISCAL (MMUS\$)	COSTO FISCAL (MMUS\$)
	2020	HASTA SEP-21
Bono Emergencia Covid	185	
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 2020	3.698	
Bono IFE Navidad	321	
IFE 2021 (enero a junio)		6.732
IFE Universal		8.803
Beneficio para trabajadores a honorarios		
Bono Clase Media 2020	1.083	
Bono Clase Media 2021		1.522
Bono Pensionados		132
Bono Transportistas 2020	34	
Bono Transportistas 2021		178
Bono para quienes quedaron sin saldo producto del retiro de Fondos Previsionales		935
Bono especial de emergencia sanitaria COVID-19 Personal de Salud		69
Ingreso Mínimo Garantizado	61	168
Postnatal de Emergencia	183	
Extensión del Postnatal de Emergencia		152
Subsidio al Empleo: Regresa, Contrata, Protege, Subsidio al Nuevo Empleo	551	2.343
Alimentos para Chile (cajas de alimentos)	275	
Fondo PYMEs 2021		2.023
TOTAL	6.391	23.057
PORCENTAJE PIB	2,5%	7,0%

Fuente: Dipres.

II. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS MEDIDAS FISCALES PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN 2020 Y 2021

Las medidas señaladas ciertamente han tenido un efecto significativo en la economía, ayudando a mitigar el impacto de la crisis sobre las personas, hogares y empresas. Esto, se ha visto reflejado en indicadores como el nivel de pobreza, la actividad, el empleo y el acceso a créditos por parte de las Pymes, entre otros.

Efectos sobre la tasa de pobreza

Estimaciones de Cepal (2021)⁵, considerando dos subsidios de emergencia implementados en 2020 (el Bono de emergencia Covid-19, entregado entre abril y mayo de 2020, y el Ingreso Familiar de Emergencia, entregado desde mediados de 2020), muestran que la implementación de transferencias de emergencia ayudó a contener el impacto negativo de la pandemia sobre los niveles de pobreza. Así, de acuerdo con las estimaciones de Cepal, en

5 Más detalle en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Medicion_de_la_pobreza_en_Chile_2020.pdf

2020, sin la adopción de medidas, la pobreza total habría alcanzado un 13,7%, mientras que la pobreza extrema un 5,9%. Sin embargo, la última Encuesta Casen indicó que el aumento fue menor, llegando la pobreza total a 10,8% y la pobreza extrema a 4,3%.

Del mismo modo en abril de este año, el FMI (2021), dio cuenta de que las medidas implementadas, en particular, el Ingreso Familiar de Emergencia, habrían ejercido un rol importante, menguando los efectos de la crisis sobre los niveles de pobreza. Así, en su análisis, concluyen que éstas habrían ayudado a mitigar 6,6 puntos p.p., respecto al aumento previsto en la tasa de pobreza de 2020, sin considerar medidas de protección social⁶.

Efecto en actividad

Un aspecto importante para considerar, en relación con las medidas de gasto que se han implementado para enfrentar la crisis económica provocada por el Covid-19, consiste en evaluar el impacto que éstas tendrían sobre la recuperación de la economía. En este sentido, los multiplicadores fiscales permiten hacer una estimación de este efecto.

De acuerdo con Fornero et al. (2019), el impacto difiere según el tipo de gasto fiscal. En particular, en el caso de Chile, los autores encuentran que los multiplicadores del consumo y de la inversión del Gobierno Central están en torno a 2, mientras que en el caso de las transferencias fiscales este es menor que 1. Por otro lado, algunas características de las economías podrían incidir en el tamaño de estos multiplicadores. En particular, Ilzetzki et al. (2013) concluyen que estos son menores en economías abiertas, y países que operan con tipos de cambio flexibles, y que son negativos en economías con altos niveles de deuda.

No obstante, el multiplicador tiende a ser mayor en períodos de crisis (Gorodnichenko y Auerbach, 2013), debido a las mayores holguras de capacidad, y, particularmente en contextos donde las tasas de interés son cercanas a cero y, por lo tanto, la política monetaria tiene menos margen de acción (Christiano et al. 2011). Por otro lado, las restricciones sanitarias implementadas para contener el avance del virus, como las cuarentenas y el cierre parcial o total de diversas actividades, podrían atenuar este multiplicador, al afectar algunos de los canales de transmisión tradicionales de la política fiscal (Guerrieri et al. 2020).

En esta línea, el FMI (FMI, 2020) realizó una simulación para estimar el impacto sobre la actividad de las medidas fiscales para afrontar la crisis provocada por la pandemia, anunciadas en distintos países de la región⁷. El organismo estimó que las medidas fiscales anunciadas en Chile en 2020⁸ habrían tenido un impacto algo superior a 2% del PIB ese año. El Banco Central, en tanto, en su reciente Informe de Política Monetaria, ajustó al alza en 2,5 p.p. su proyección de crecimiento para 2021⁹, de los cuales 1,1 p.p., se explicarían por las transferencias fiscales adicionales anunciadas respecto a su informe anterior.

⁶ Más detalle en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/04/22/Chile-Selected-Issues-50179>

⁷ El FMI concluye que los multiplicadores fiscales son menores en el caso de las transferencias generales, mayores para las transferencias focalizadas, el consumo de gobierno, y la inversión pública.

⁸ En particular, evalúan el impacto de las medidas anunciadas de gasto fiscal sobre la línea. Cabe destacar que este documento fue publicado por el FMI en octubre de 2020, y que, por lo tanto, no considera el gasto efectivamente ejecutado para el año 2020.

⁹ Considerando el punto medio del rango de proyección del IPoM de marzo y de junio del 2021.

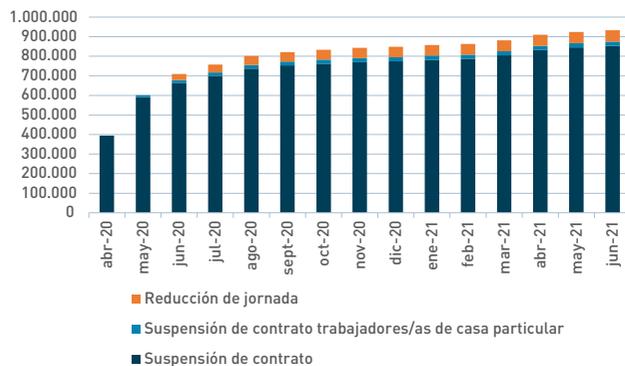
Medidas de apoyo al empleo

Otras medidas, que han tenido impactos significativos en contener el efecto negativo de la crisis del Covid-19, son aquellas relacionadas con mantener y fortalecer la relación laboral trabajador-empresa. En este sentido, en abril de 2020 se promulgó la Ley de Protección del Empleo (Ley N°21.227), que estableció medidas extraordinarias y transitorias, mediante una suspensión temporal de los contratos o una reducción de la jornada laboral, con el fin de proteger los ingresos y la relación laboral¹⁰ durante la pandemia. El mecanismo de funcionamiento se realiza a través del Seguro de Cesantía, ya que los trabajadores pueden acceder al pago de sus remuneraciones con cargo a este seguro, mientras los empleadores siguen pagando las cotizaciones previsionales de los primeros.

Junto con lo anterior, la Ley N°21.263, promulgada en septiembre del mismo año, flexibilizó transitoriamente los requisitos para acceder al Seguro de Cesantía, permitiendo una expansión del universo de trabajadores que pueden acceder a esta prestación¹¹, mejorando las prestaciones del Seguro y de la Ley de Protección al Empleo, y permitiendo el retiro del saldo de la Cuenta Individual de Cesantía por completo para quienes estén cesantes, no tengan cotizaciones en los últimos 2 meses y tengan saldo en dicha cuenta.

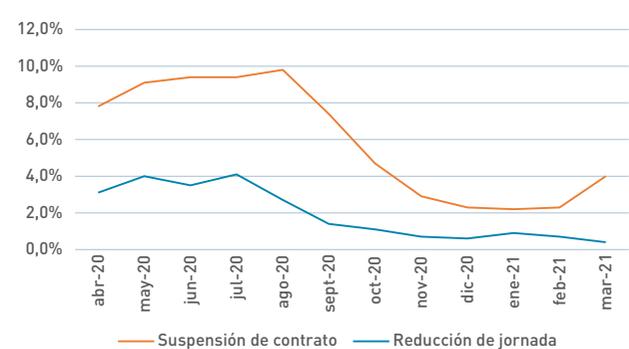
Respecto al impacto de la Ley de Protección del Empleo en el mercado laboral, ésta ha permitido, desde el comienzo de la pandemia, que más de 900 mil trabajadores mantengan su vínculo laboral (Gráfico R.1.1). En este sentido, la evolución de los trabajadores acogidos, mediante suspensión y reducción de jornada, alcanzó su peak entre los meses de julio y agosto de 2020 (Gráfico R.1.2), presentando una posterior reducción junto con la adopción de medidas de cuidado y distanciamiento social que permitieron una mayor movilidad, impulsando la recuperación de la economía.

Gráfico R.1.1
Trabajadores acogidos a la Ley de Protección al Empleo
(solicitudes aprobadas, acumuladas al 27 de junio de 2021)



Nota: dato correspondiente a la última ficha estadística semanal publicada en cada mes.
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Gráfico R.1.2
Trabajadores acogidos a la Ley de Protección al Empleo
(% del total de trabajadores)



Nota: porcentaje calculado sobre el total de trabajadores/as que mantienen una relación contractual con las empresas de que responden la Encuesta Mensual de Remuneraciones y de Costo de la Mano de Obra (Módulo Covid-19) en el mes de referencia.
Fuente: Elaboración en base a datos del INE.

10 Trabajadores asalariados formales que estén afiliados al Seguro de Cesantía y trabajadores de casa particular con cargo a su fondo de indemnización. Además, pueden acceder aquellos trabajadores que hayan iniciado procesos de desvinculación a partir del 18 de marzo de 2020.

11 Incluyendo a quienes estén afiliados a la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) y se encuentren cesantes, que cuenten con 3 cotizaciones continuas antes del término de la relación laboral, o con 6 cotizaciones continuas mensuales en los últimos 12 meses con el mismo empleador.

Asimismo, el número de ocupados ausentes¹² ha aumentado desde el comienzo de la aplicación de la Ley, evitando un mayor incremento de la tasa de desempleo (Gráfico R.1.3). De todas formas, la cantidad de personas suspendidas temporalmente de su trabajo se redujo un 64,3% entre los trimestres móviles de mayo-julio de 2020, período en el cual se registró la cifra más alta y el trimestre móvil febrero-abril de este año.

Finalmente, el Gráfico R.1.4 presenta una aproximación del efecto de la Ley de Protección al Empleo en el mercado laboral, mediante una estimación¹³ de la tasa de desempleo nacional que incorpora a los trabajadores suspendidos en el grupo de desocupados. Esto permite observar que, por ejemplo, en el trimestre móvil mayo-julio de 2020, cuando se registró el peak de la tasa de desempleo desde el inicio de la pandemia (13,1%), la desocupación hubiese superado el 20% (21,1%). Es decir, hubiese sido cerca de 8 p.p. mayor (equivalente a cerca de 650 mil personas desempleadas más) si esta medida no se hubiese implementado, considerando los supuestos utilizados para este ejercicio, contenidos en la nota (3) de los siguientes gráficos.

Gráfico R.1.3
Distribución de ocupados ausentes(1)
(miles de personas)

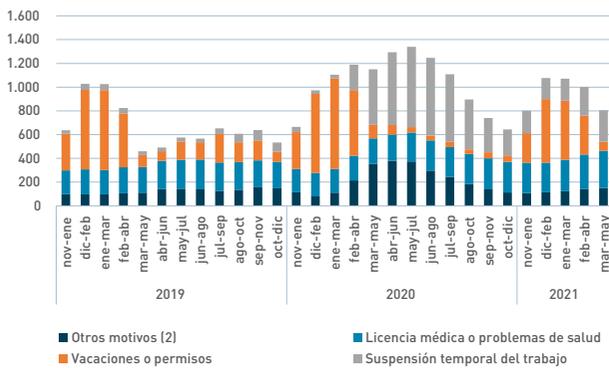


Gráfico R.1.4
Tasa de desocupación estimada(3)
(%)



Notas:

(1) En la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), se pregunta a los encuestados que califican como ocupados ausentes: “¿Por qué razón no trabajó la semana pasada?”.

(2) Otros motivos se compone por horario o jornada laboral variable o flexible, huelga o conflicto laboral, asistencia a cursos de capacitación, no tuvo pedidos o clientes, razones climáticas o catástrofes naturales, su trabajo es ocasional, clausura del negocio o de empresa y otras razones.

(3) La tasa de desocupación incluyendo suspendidos temporalmente del trabajo se calcula bajo el supuesto de que aquellos que están suspendidos hubiesen pasado a la categoría desocupados, por lo que se trata de una estimación y no de un valor efectivo. Por otro lado, los suspendidos temporalmente del trabajo se calculan restando el promedio 2011-2018 (sin los valores extremos) de cada trimestre móvil al dato efectivo de cada período desde el trimestre móvil terminado en feb-abr 2020, para obtener la cantidad de personas que potencialmente se encontraron acogidas a la Ley de Protección al Empleo (suspendidos).

Fuente: Elaboración en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo, INE.

Junto con las medidas presentadas anteriormente, también se implementaron otras medidas para reactivar la economía, como el Subsidio al Empleo, implementado desde septiembre de 2020, que da incentivos para que las empresas efectúen el ingreso y la mantención de aquellos trabajadores que se encuentran con contratos suspendidos bajo la Ley de Protección al Empleo, a través de la línea Regresa, con pagos de \$160.000 mensuales por trabajador, por un máximo de 6 u 8 meses —dependiendo del tamaño de la empresa—, y de \$200.000 mensuales

12 El INE define a los ocupados ausentes como aquellos que, teniendo actualmente una ocupación, estuvieron ausentes la semana de referencia. Para ser considerados como tal, deben mantener un vínculo con el trabajo, seguir percibiendo algún ingreso o ganancia por ese trabajo o volver a trabajar dentro de cuatro semanas o menos.

13 La tasa de desocupación incluyendo suspendidos temporalmente del trabajo se calcula bajo el supuesto de que aquellos que están suspendidos hubiesen pasado a la categoría desocupados, por lo que se trata de una estimación y no de un valor efectivo. Por otro lado, los suspendidos temporalmente del trabajo se calculan restando el promedio 2011-2018 [sin los valores extremos] de cada trimestre móvil al dato efectivo de cada período desde el trimestre móvil terminado en feb-abr 2020, para obtener la cantidad de personas que potencialmente se encontraron acogidas a la Ley de Protección al Empleo (suspendidos).

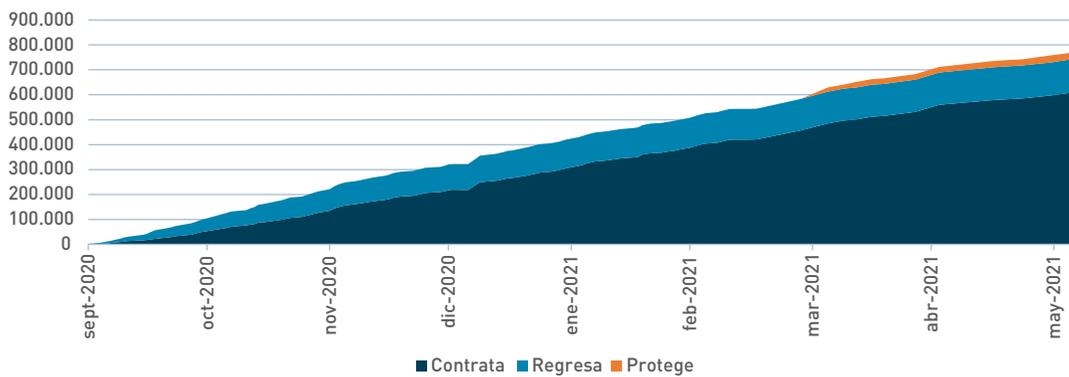
para mujeres, jóvenes (18 a 24 años), hombres mayores de 55 años y personas con discapacidad; y para nuevas contrataciones, mediante la línea Contrata, entregando subsidios del 65% de la remuneración mensual imponible, con un tope de \$290.000, a mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, trabajadores pensionados por invalidez y hombres desde 55 años, y subsidios de 50% de la remuneración mensual imponible, con tope de \$250.000, a hombres desde 24 a 55 años, sin discapacidad.

Asimismo, a partir de abril de 2021, se incluyó la línea Protege, para trabajadores dependientes o independientes, que se encuentren a cargo de niños y niñas menores de 2 años y que su empleador no le garantice la sala cuna, entregándoles un subsidio de \$200.000 durante 6 meses por cada niño o niña que el trabajador/a beneficiario/a tenga a su cuidado.

En el Gráfico R.1.5 se presentan la cantidad de solicitudes aprobadas que, a la fecha, son cerca de 800 mil. Dichas postulaciones corresponden a un 41% de mujeres, un 22% de jóvenes y 0,5% de personas con discapacidad.

Gráfico R.1.5
Subsidio al Empleo

(solicitudes aprobadas, acumuladas al 6 de junio de 2021)



Fuente: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence).

Por otro lado, cabe destacar que, según los datos publicados por el INE respecto al trimestre móvil terminado en mayo, se ha recuperado más de la mitad del empleo perdido durante el peor momento de la pandemia. Dado lo anterior, para seguir potenciando la recuperación del empleo, se implementó el Subsidio al Nuevo Empleo, que se entregará directamente, por hasta 6 meses (a partir de agosto de este año), a los trabajadores que tengan un nuevo contrato de trabajo que hayan iniciado entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de este año, y que su Remuneración Mensual Bruta (RMB) no exceda los \$979.500. El monto del subsidio para quienes tienen una RMB igual o mayor a \$337.000 es de \$50.000 mensuales para hombres mayores de 24 años, y \$70.000 mensuales para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y beneficiarios de pensión de invalidez. Por otro lado, para quienes tienen una RMB menor a \$337.000, el monto será igual al 15% de su RMB para hombres de 24 años, y equivalente a 20% de su RMB para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y beneficiarios de pensión de invalidez.

Apoyo a la liquidez de las empresas

También se han implementado medidas focalizadas en facilitar el acceso a financiamiento bancario y mitigar los efectos económicos de la pandemia sobre las empresas. Para esto, se han implementado diversas medidas de liquidez, con el fin de apoyar el flujo de crédito en un esfuerzo combinado entre el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Chile (BCCCh) y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), a través de los programas Fogape-Covid-19 y Fogape-Reactiva; los programas de Facilidad de Financiamiento Condicional al Incremento de Colocaciones (FCIC 1, 2 y 3) y las adecuaciones regulatorias; respectivamente.

En particular, en abril de 2020, el gobierno aumentó el capital y flexibilizó temporalmente los requisitos de otorgamiento de garantías del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape), medida que proporciona garantías estatales para préstamos bancarios comerciales con foco en el financiamiento de capital de trabajo¹⁴. Posteriormente, en febrero de 2021 se inició el programa Fogape-Reactiva, con el fin de proporcionar garantías estatales para préstamos bancarios a Pymes para capital de trabajo, inversiones o para refinanciar préstamos del programa anterior¹⁵. Así, en base a información del Ministerio de Hacienda¹⁶, el programa Fogape-Covid-19 permitió cursar más de 280 mil créditos por un monto total aproximado de US\$14.000 millones. Por otro lado, según la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF), al 25 de junio, el programa Fogape-Reactiva ha permitido cursar 123 mil créditos, principalmente para micro, pequeñas y medianas empresas, por más de US\$6.100 millones.

Las garantías del programa Fogape han cumplido un rol relevante contribuyendo a la continuidad operacional de las empresas, a través del apoyo al acceso a financiamiento, suavizando, de esta forma, la evolución del crédito comercial y contribuyendo, en parte, a un comportamiento contracíclico de las colocaciones de este segmento¹⁷. De esta forma, a mayo, la variación real del crédito comercial total (-3,0% anual) se contrae cerca de 12 p.p. menos que lo observado al excluir los créditos con garantía estatal (-15% anual) (Ver Gráfico I.1.29, en la sección Actualización de Escenario Macroeconómico 2021). En línea con lo anterior, según el BCCCh, durante los primeros meses de vigencia del programa Fogape-Covid-19, los préstamos entregados a través de este programa se otorgaron en mayor medida a empresas que registraron caídas importantes de sus ventas¹⁸. Del mismo modo, las medidas de apoyo al crédito¹⁹ también favorecieron la oferta de crédito, en un contexto de alta demanda por liquidez durante la pandemia, sobre todo a Pymes. Todo lo anterior, ha favorecido la continuidad operativa de las empresas, reduciendo el número de quiebras y, en consecuencia, mitigado el impacto sobre el mercado laboral y los hogares.

En los últimos meses, en tanto, los créditos asociados a Fogape-Reactiva han cobrado dinamismo (Gráfico R.1.6). En línea con esto, en su último reporte sobre desempeño de bancos y cooperativas supervisadas a mayo de 2021, la CMF menciona que los programas de créditos con garantía estatal continúan cumpliendo un rol contracíclico en las colocaciones comerciales.

14 La Ley 21.229 amplió el Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios (FOGAPE), aumentando las garantías estatales en hasta US\$ 3.000 millones, permitiendo financiar a empresas de hasta 1 millón de UF de ventas anuales. Plazo del programa: hasta el 30 de abril de 2021.

15 Además, a diferencia de los créditos Fogape Covid, los créditos Reactiva extienden el plazo de pago y cobertura de garantías hasta por 7 años y pueden otorgarse hasta el 31 de diciembre de 2021.

16 Al 13 de mayo de 2021. Más detalle en: <https://reporte.hacienda.cl/ampliacion-de-garantias-estatales-para-creditos-fogape>

17 Más detalle en Informe de Estabilidad Financiera del primer semestre 2021 del Banco Central de Chile.

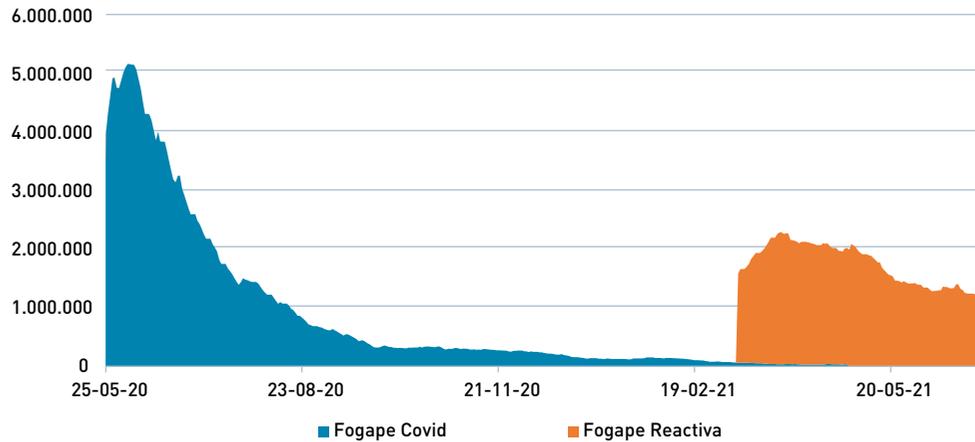
18 Ver Informe de Política Monetaria de septiembre de 2020 del Banco Central de Chile. En:

19 Como FCIC, el programa Fogape-Covid y la reprogramación de deudas. Ver Informe de Estabilidad Financiera del primer semestre de 2021.

Gráfico R.1.6

Fogape: Montos cursados diarios

(cifras diarias en UF, promedio móvil de 28 días)



Nota: Cifras del programa Covid-19 hasta el 30 de abril de 2021. Cifras del programa Fogape Reactiva hasta el 02 de julio de 2021.
Fuente: Administrador Fogape.

Por otra parte, recientemente se anunció otra medida de apoyo para las empresas, denominado Bono de alivio a Mypes²⁰, que ascenderá a un monto de \$1.000.000. Además, se otorga un bono adicional variable, equivalente a tres meses del promedio del IVA declarado durante el año 2019, con un tope de \$2.000.000. Junto con lo anterior, los montos de los bonos señalados se incrementan en un 20% para las mujeres y cuando la titular de una empresa individual de responsabilidad limitada sea mujer. Este bono alcanzaría un universo potencial de beneficiarios de 820.545 personas naturales.

Además, las Mypes que estén afectas al pago de IVA y que cumplan con las condiciones estipuladas en la Ley, podrán acceder a un bono adicional variable correspondiente a tres meses del promedio del IVA declarado durante el 2019, con un tope de \$2.000.000.

Adicionalmente, se concede un bono para el pago de cotizaciones de trabajadores que se hayan acogido a la suspensión temporal del empleo conforme a lo establecido en la Ley N°21.227 al 31 de marzo de 2021. Dicho beneficio, se entrega a los empleadores que cumplan los requisitos señalados en la Ley, por una sola vez, y asciende a la cantidad equivalente a un mes de cotizaciones previsionales mensuales.

En resumen, la actual crisis gatillada por la pandemia del Covid-19, ha implicado un esfuerzo fiscal significativo, el cual se ha traducido en un importante aumento del gasto fiscal en los años 2020 y 2021, de modo de implementar medidas para ir en ayuda de los hogares y de las empresas. Estas medidas, donde se incluyen transferencias directas a los hogares; subsidios al empleo y apoyo a la liquidez de las empresas; entre otras, han sido fundamentales en la mitigación del impacto de la crisis sobre el bienestar de los hogares, y en particular en sus efectos sobre el empleo, la actividad y los niveles de pobreza.

²⁰ Para aquellas Mypes que hayan informado inicio de actividades en primera categoría ante el SII al 31 de marzo de 2020, estén o no exentas del pago del IVA, y que se encuentren activas cumpliendo los requisitos dispuestos. Mayores detalles en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-229525_doc_pdf.pdf

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (2021). ABIF Informa N°167: Cifras financieras mayo 2021. En: <https://www.abif.cl/wp-content/uploads/2021/06/Informe-ABIF-N-167-Cifras-Financieras-Mayo-2021.pdf>
- Banco Central de Chile (2021). Informe de Estabilidad Financiera: Primer Semestre 2021. En: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/2967220/IEF+2021S1.pdf/133ffb54-8f2f-025e-4671-28f2a666e5f2?t=1620320394550>
- Banco Central de Chile (2020). Informe de Política Monetaria: septiembre 2020. En: https://www.bcentral.cl/documents/33528/2475116/ipom_sep_2020.pdf/1ebcbbc2-b0f2-eef8-139d-e092da2b170b?t=1599065310770
- BancoCentraldeChile(2021).Presentaciónenseminario“IPoMjunio2021:coyunturaeconómicayperspectivas”, organizado por Icare Santiago, 10 de junio del 2021. En: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc10062021.pdf/ea873d18-c9a0-2995-f055-81ea53b7430b?t=1623330823687>
- Christiano, L., Eichenbaum, M., & Rebelo, S. (2011). When is the government spending multiplier large?. *Journal of Political Economy*, 119(1), 78-121. En: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/659312>
- Cepal (2021). Medición de los ingresos y la pobreza en Chile, encuesta casen en pandemia 2020. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Medicion_de_la_pobreza_en_Chile_2020.pdf
- Comisión para el Mercado Financiero (2020). Créditos cursados asociados al programa de garantías FOGAPE COVID 19: En: https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/articles-29101_recurso_1.pdf
- Comisión para el Mercado Financiero (2021). Implementación y operatividad de las leyes N°s 21.229 y 21.307. En: https://www.cmfchile.cl/portal/prensa/615/articles-47582_doc_pdf.pdf
- Fornero, J., Guerra-Salas, J., & Pérez, C. (2019). Multiplicadores Fiscales en Chile (Fiscal Multipliers in Chile). *Economía Chilena*, 22. En: https://si2.bcentral.cl/public/pdf/revista-economia/2019/abr/rec_v22n1_abril_2019pp058-080.pdf
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., & Werning, I. (2020). Macroeconomic implications of COVID-19: Can negative supply shocks cause demand shortages? (No. w26918). National Bureau of Economic Research. En: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26918/w26918.pdf
- Gorodnichenko, Y., & Auerbach, A. J. (2013). 2. Fiscal Multipliers in Recession and Expansion (pp. 63-102). University of Chicago Press. En: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c12634/c12634.pdf>
- Ilzetzki, E., Mendoza, E. G., & Végh, C. A. (2013). How big (small?) are fiscal multipliers?. *Journal of monetary economics*, 60(2), 239-254. En: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16479/w16479.pdf
- International Monetary Fund (IMF) (2021). Chile: Selected Issues. En: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/04/22/Chile-Selected-Issues-50179>
- International Monetary Fund (IMF)(2020). “Fiscal Policy at the Time of a Pandemic: How have Latin America and the Caribbean Fared?” Chapter 4 of the October Regional Economic Outlook: Western Hemisphere. En: <https://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2020/10/13/regional-economic-outlook-western-hemisphere#ch1>

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Presentación Encuesta Casen 2020 en pandemia: Resumen resultados Pobreza por Ingresos y Distribución de ingresos. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Resumen_de_resultados_de_Pobreza_por_Ingresos_y_Distribucion_de_Ingresos.pdf
- Ministerio de Hacienda. Plan de Emergencia y Plan de Recuperación: Avances y Cumplimiento. En: <https://reporte.hacienda.cl/>

RECUADRO 2

FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL MARCO DE LA PANDEMIA

La crisis sanitaria y económica del Covid-19, que comenzó el primer trimestre del año pasado y se ha extendido hasta la fecha, ha tenido grandes efectos en términos económicos, sociales y fiscales¹. En este contexto, los esfuerzos fiscales de las distintas economías han estado enfocados en políticas de gasto expansivas —en un contexto de menores ingresos—, para poder contener la pandemia y apoyar a los hogares y empresas afectadas por el avance de los contagios y las restricciones a la movilidad. Este recuadro tiene por objetivo presentar el detalle de las fuentes de financiamiento de las recientes medidas implementadas en Chile en el contexto de la crisis provocada por el virus.

Para enfrentar y ayudar a mitigar los efectos negativos de la crisis sanitaria y económica, el Gobierno ha implementado diversas medidas fiscales (entre las que destacan especialmente aquellas mencionadas en el Recuadro 1), producto de lo cual el gasto del Gobierno Central alcanzó un 27,2% del PIB durante 2020, mientras que para 2021, se proyecta que este llegue hasta un 30,5% del producto. Lo anterior se ha traducido en una importante ampliación de los déficits fiscales efectivos de 2020 y 2021 (7,3% y 7,1% del PIB, respectivamente), que han sido financiados a través de una combinación entre uso de activos financieros y mayor endeudamiento².

Respecto del uso de activos financieros, se encuentra la facultad de hacer uso de los recursos depositados en los fondos soberanos, para complementar el financiamiento de los requerimientos del ejercicio presupuestario. Así lo autoriza la Ley N°20.128 de Responsabilidad Fiscal y el del D.F.L. N°1, de 2006, del Ministerio de Hacienda.

En términos específicos, los recursos del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) permiten financiar la Ley de Presupuestos vigente, como también los mayores gastos (o menores ingresos) que se produzcan durante el ejercicio presupuestario, como financiar amortizaciones o pago de intereses de deuda pública y bonos de reconocimiento. Por su parte, los recursos del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) tienen como uso exclusivo complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas del Pilar Solidario (pensiones solidarias y aportes previsionales tanto de vejez como invalidez), tal como lo establece en el artículo 7° de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal. El monto máximo que puede ser retirado anualmente está establecido en el artículo 8° de la citada Ley N°20.128 y, además, a través del artículo 19 de la Ley N°21.227, excepcionalmente para los años 2020 y 2021, se permitió retirar un monto mayor, en el contexto de la pandemia provocada por el Covid-19. Asimismo, según lo que dispone la Ley N°21.225, que establece medidas para apoyar a las familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas por el impacto de la enfermedad Covid-19, en los años 2020 y 2021 se suspendió la obligatoriedad de realizar aportes al FRP.

¹ En este sentido, según información de la Universidad Johns Hopkins, a la fecha van cambiar por más de 186 millones de personas contagiadas con Covid-19, con aproximadamente 4 millones de fallecidos a nivel global. Detalle en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Según indica el Banco Mundial, en su documento Global Economic Prospects (2021), el crecimiento mundial real se habría contraído un 3,5% anual en 2020. Según el FMI, con estimaciones desde enero de 2020 hasta el 17 de marzo de 2021, a nivel mundial, las medidas fiscales sobre la línea (gastos adicionales o ingresos no percibidos) en respuesta a la pandemia alcanzaron 9,2% del PIB mundial, mientras que las medidas de apoyo de liquidez alcanzaron un 6,1% del PIB mundial. Las medidas fiscales incluyen recursos asignados o planificados en respuesta a la pandemia COVID-19 desde enero de 2020, que cubrirán la implementación en 2020, 2021 y más allá. Detalle en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

² Estas cifras no incluyen Bono Fonasa

Por otro lado, en cuanto al nivel de endeudamiento que puede ser contratado en cada ejercicio presupuestario, este es fijado anualmente a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público, aunque de forma adicional, para los años 2020 y 2021, excepcionalmente, se incrementaron dichas autorizaciones. La primera ley que estableció beneficios en el contexto de la pandemia, el año 2020, otorgó una autorización adicional por US\$4.000 millones³ y para el 2021⁴, la Ley N°21.288, que creó el Fondo de Emergencia Transitorio (FET) Covid-19, autorizó un monto por hasta US\$8.000 millones hasta fines de junio de 2022.

Para el año 2021, con el anuncio de las nuevas medidas para el Fortalecimiento de la Red de Protección Social (por un total de US\$14.600 millones), las necesidades de financiamiento se estiman en torno a los US\$36.200 millones. Estos requerimientos serán nuevamente financiados a través de una combinación de uso de activos financieros y endeudamiento, contemplando el retiro de recursos desde los fondos soberanos por un total de US\$9.157 millones y un endeudamiento por US\$27.000 millones. Con respecto a esto último, se hace presente que el monto máximo de endeudamiento para el presente ejercicio es de US\$29.000 millones, cifra que se compone, como se señaló, por la autorización de hasta US\$21.000 millones, contenida en la Ley de Presupuestos vigente, sumado a la autorización adicional de hasta US\$8.000 millones mencionada.

En detalle, como se muestra en el Cuadro R.2.1, al cierre de la primera mitad del año, se han retirado recursos de los fondos soberanos por cerca de US\$6.710 millones, mientras que, para el segundo semestre, se estiman retiros adicionales por US\$2.447 millones.

Respecto de la colocación de deuda, al cierre del primer semestre, se han colocado bonos, en el mercado financiero local e internacional, que utilizan margen de endeudamiento, por un monto en torno a los US\$11.900 millones, mientras que el monto a realizar durante el segundo semestre totalizará US\$15.100 millones.

Cuadro R.2.1 Fuentes de Financiamiento del Gobierno Central en 2021p

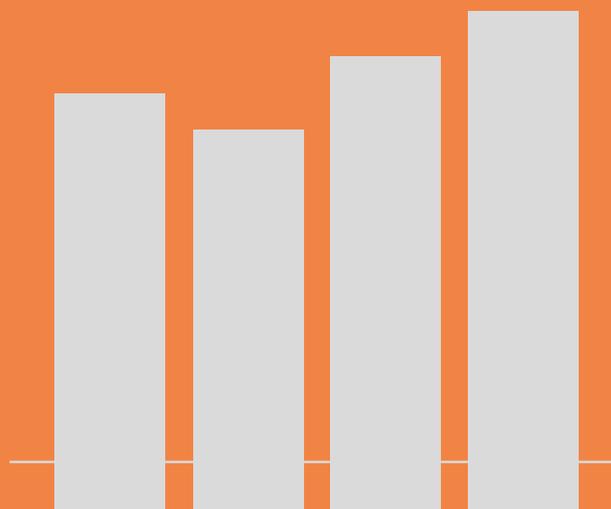
(millones de dólares)

	USO ACTIVOS	ENDEUDAMIENTO	TOTAL A FINANCIAR
2021	9.157	27.000	36.157
Cierre 1S21	6.710	11.900	--
Pendiente 2S21	2.447	15.100	--

P: proyección.
Fuente: Dipres.

Con todo, cabe recordar que de los US\$15.100 millones de deuda a colocar en lo que queda del presente año, 7.100 millones corresponden a colocaciones que ya estaban programadas de acuerdo con el calendario inicial informado por el Ministerio de Hacienda a fines de diciembre de 2020. En tanto, los US\$8.000 millones adicionales del Fondo Covid, responden a emisión de deuda producto de los requerimientos de financiamiento generados a partir de las nuevas medidas, los cuales se emitirán mayoritariamente en monedas extranjeras, de acuerdo con las condiciones de mercado.

3 Autorización contenida en el artículo 5° de la Ley N°21.225 que establece medidas para apoyar a las familias y a las MIPYME por el impacto de la pandemia.
4 Contenida en el artículo 6° de la Ley N°21.288, que creó el Fondo de Emergencia Transitorio (FET) Covid-19 destinado a financiar el Marco de Entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo (Acuerdo Covid).



CAPÍTULO II. MARCO DE MEDIANO PLAZO DEL SECTOR PÚBLICO 2022-2025



CAPÍTULO II. MARCO DE MEDIANO PLAZO DEL SECTOR PÚBLICO 2022-2025

II.1 INTRODUCCIÓN Y MARCO LEGAL

La Ley de Administración Financiera del Estado señala que el sistema presupuestario chileno está constituido por un programa financiero a tres o más años plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, debiendo este último ser aprobado por ley. El programa financiero, que desde el año 2019 se realiza considerando cuatro años posteriores al Presupuesto, es publicado anualmente en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre que acompaña el envío de cada Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso¹.

La tarea de actualizar el programa financiero recae exclusivamente en la Dirección de Presupuestos y su propósito es conocer una estimación de espacios fiscales, bajo cierto escenario macroeconómico y dado un determinado compromiso de gasto. Se trata de un ejercicio desarrollado por la Dipres, sustentado en la información con que se elabora el Presupuesto, junto a los supuestos y estimaciones adicionales necesarias para realizar proyecciones en un horizonte de cuatro años. Esta programación se elabora sobre la base de mantener la continuidad operativa de todos los servicios públicos e incorporando el cumplimiento de compromisos contractuales, legales y programáticos vigentes y el impacto estimado de los Proyectos de Ley en trámite.

Una vez aprobado el presupuesto para el año en curso, y con el fin de velar por la responsabilidad fiscal, desde el año 2019 el Ministerio de Hacienda, a través de la Dipres, publica trimestralmente el resultado del ejercicio de actualización del marco de mediano plazo, tomando como base la programación financiera realizada junto al Presupuesto del año en curso. El ejercicio de actualización de este marco, presentado en esta sección, constituye un intento de hacer el seguimiento de tal continuidad y de visualizar la posibilidad o necesidad de realizar ajustes de manera oportuna en caso de ser requerido.

Se debe señalar que el ejercicio de actualización trimestral del marco de mediano plazo que se presenta en estos Informes, a pesar de no basarse en una obligación legal, permite mejorar la transparencia y la oportunidad en la entrega de la información respecto a las proyecciones en dicho horizonte. Por lo anterior, este es complementario a la tarea de actualizar el programa financiero que se realiza una vez al año.

En esta oportunidad se incluye la nueva información macroeconómica y fiscal disponible en los meses transcurridos luego de la publicación del Informe de Finanzas Públicas anterior, visualizando eventuales cambios en el escenario fiscal, ya sea debido a un nuevo escenario macroeconómico, a variaciones en los ingresos o gastos asociados a la aprobación de nuevas normas, o a variaciones en los objetivos de política fiscal. Lo que busca este ejercicio permanente de actualización del marco de mediano plazo, es visualizar las nuevas perspectivas de ingresos fiscales y de los compromisos que actualmente son el resultado de medidas tomadas en el pasado y por la presente administración, que dejan arrastres hacia el futuro.

En esta sección se presentan los aspectos metodológicos de la actualización, la reestimación de ingresos efectivos y estructurales, y una actualización de la estimación de los gastos comprometidos y de balances efectivo y estructural para el mediano plazo. Finalmente, se presenta una proyección de la evolución de la deuda del Gobierno Central para los años siguientes, basada en este ejercicio.²

¹ El artículo 6° de la Ley N°19.896, agrega a las funciones de la Dipres lo siguiente: "Asimismo, remitirá a la Comisión Especial a que se refiere el artículo 19 de la Ley N°18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, un informe sobre Finanzas Públicas, que incluirá una síntesis del programa financiero de mediano plazo, en forma previa a la tramitación, en dicha Comisión, del Proyecto de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de la exposición sobre la materia que le corresponda efectuar, en tal instancia, al Director de Presupuestos".

² Detalles del marco legal que rige a la Programación Financiera, sobre la cual se basa este ejercicio de actualización del marco de mediano plazo, se encuentra en el IFP del tercer trimestre del año anterior, que fue presentado al momento de la elaboración de la Ley de Presupuestos del año en curso. Detalles en: http://www.dipres.cl/598/articles-210554_Informe_PDF.pdf (págs. 65-66).

II.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Por el lado de los ingresos, la actual proyección tiene como base el último escenario macroeconómico disponible para el horizonte de estimación, que es construido por el Ministerio de Hacienda y que se presenta en la Sección II.4 de este Informe.

Luego, para realizar el cálculo del balance estructural estimado del Gobierno Central, los ingresos efectivos proyectados son ajustados cíclicamente conforme a la metodología establecida en el Decreto N°145 del Ministerio de Hacienda, de 2019. Una vez estimados los ingresos cíclicamente ajustados (estructurales) y los gastos comprometidos, que se describen más adelante y cuyos resultados se detallan en la Sección II.6, junto con las metas establecidas para el Balance Cíclicamente Ajustado para los cuatro años siguientes, se calculan las holguras fiscales, que corresponden a la diferencia entre los gastos compatibles con las metas de BCA y los gastos comprometidos (Sección II.7).³

Gastos comprometidos

Tanto en el contexto del programa financiero, como en la actualización trimestral del marco de mediano plazo, se actualiza lo que se denomina gastos comprometidos. Este ejercicio utiliza como base el programa financiero elaborado junto con el envío del Proyecto de Presupuesto de este año, realizado en septiembre de 2020, al que se le suman los nuevos compromisos de gastos derivados de Proyectos de Ley e indicaciones enviados al Congreso posterior a esa fecha, independiente de si estos están en trámite o han sido aprobados. Es decir, en esta oportunidad, al gasto del programa financiero elaborado en septiembre del año anterior, junto con los gastos considerados en los últimos dos Informes, se le suman los efectos en los gastos estimados, de acuerdo a los Informes Financieros de Proyectos de Ley e indicaciones enviados al Congreso hasta junio del presente año⁴ (detalles en Anexo III).

Esta actualización de gastos presupuestarios comprometidos estimados, junto al gasto extrapresupuestario, la proyección de los ingresos efectivos y cíclicamente ajustados, y los límites impuestos por las metas de regla fiscal, como se señaló previamente, permiten determinar de forma preliminar las disponibilidades netas de recursos en el período de proyección, también denominadas holguras fiscales. Respecto de la proyección de gastos comprometidos, esta combina el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales vigentes, la continuidad operacional de los organismos públicos y supuestos de políticas públicas con efecto sobre el gasto. La aplicación de estos criterios se expresa en las siguientes definiciones operacionales:

- **Las obligaciones legales**, como el pago de pensiones, asignaciones familiares y subvenciones educacionales se proyectan considerando el actual valor unitario real de los beneficios (incluyendo los aumentos comprometidos en caso de que corresponda) y las variaciones proyectadas en el volumen de beneficios entregados.
- **Los gastos operacionales** del sector público no suponen medidas especiales ni de expansión ni de racionalización. En materia de remuneraciones, se asume la mantención real de las mismas.
- **La aplicación de políticas vigentes** considera el avance en metas programáticas respaldadas por la legislación o por compromisos contractuales. Del mismo modo, se supone el término de programas que han sido definidos con un horizonte fijo de desarrollo.
- Se asume en la proyección que, desde el año 2022 en adelante, entran en vigencia los **Proyectos de Ley con consecuencias financieras** hasta ahora presentados por el Ejecutivo al Congreso Nacional, cuyos costos se detallan en **sus respectivos Informes Financieros (IF)**.
- **La inversión real y las transferencias de capital** se proyectan considerando los compromisos adquiridos y los arrastres de proyectos, incluyendo la compensación de la depreciación de la infraestructura existente.

³ Las metas del BCA consideradas en el marco de mediano plazo deben ser las establecidas en los Decretos de Política Fiscal correspondientes y en caso de que los períodos de proyección superen a lo estipulado en éstos, las estimaciones pueden considerar escenarios complementarios/alternativos.

⁴ El detalle de los Informes Financieros (IF) enviados entre octubre y diciembre de 2020 se presentó en el IFP del cuarto trimestre de 2020. Por otro lado, el detalle de los IFs enviados entre enero y marzo de 2021 fue presentado en el IFP del primer trimestre de 2021, y en el Anexo III de este informe se presentan los respectivos IF emitidos entre abril y junio del presente ejercicio fiscal. Se debe señalar que en dicho Anexo se encuentran publicados tanto los IFs de proyectos que tienen impactos fiscales en ingresos, en gastos, y los que no tienen impacto fiscal.

- **El servicio de la deuda pública** se proyecta en función de la evolución de la magnitud de esta y de las tasas de interés relevantes, tomando en cuenta, para este efecto, las condiciones financieras de la deuda vigente. La deuda pública es, a su vez, función del balance fiscal del período anterior.

El objetivo central de este ejercicio de proyección del gasto presupuestario es proporcionar un insumo para efectos del análisis macroeconómico, así como también, y con especial énfasis, para contribuir a la decisión respecto de la asignación de recursos a los distintos programas y servicios públicos para el futuro. Es relevante destacar, sin embargo, que la proyección de mediano plazo puede ser modificada por condiciones exógenas cambiantes o por decisiones de política pública, como, por ejemplo, la decisión de discontinuar un determinado programa o reemplazarlo por otro.

II.3 ESCENARIO MACROECONÓMICO 2022-2025

Producto de una base de comparación más exigente, se ajusta levemente a la baja la proyección de crecimiento para 2022 hasta 2,9% (respecto del 3,5% previsto tres meses atrás) (Cuadro II.3.1). Esta proyección se ubica levemente por debajo de lo estimado en la Encuesta de Expectativa Económicas del Banco Central en junio (3,1%). Para los años 2023-2025, se asume que la economía gradualmente converge a tasas de crecimiento del PIB de largo plazo, que son consistentes con la actualización reciente del Banco Central de Chile.

Cuadro II.3.1:
Supuestos macroeconómicos 2022-2025

	2022		2023		2024		2025	
	IFP IT	IFP IIT						
PIB (var. anual, %)	3,5	2,9	3,2	2,8	2,7	2,7	2,5	2,5
DEMANDA INTERNA (var. anual, %)	3,4	2,5	3,3	3,3	2,8	3,2	2,7	3,1
IPC (var. anual, % promedio)	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
TIPO DE CAMBIO (\$/US\$, promedio, valor nominal)	694	713	696	719	698	731	701	738
PRECIO DEL COBRE (US\$/lb, promedio, BML)	388	395	358	368	335	335	314	314

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En líneas generales, de cara a 2022, se prevé que la economía continuará mostrando un importante dinamismo, de la mano de un escenario externo que seguirá siendo favorable respecto de períodos previos, asumiendo un retiro gradual del impulso económico por parte de nuestros principales socios comerciales. En cuanto a los componentes de la demanda interna, aunque la base de comparación será exigente para el consumo privado, se pronostica un importante dinamismo de este, que se verá beneficiado de una recuperación más evidente para el mercado laboral a contar del tercer trimestre de 2021, sumado a niveles relativamente amplios de liquidez que se estima aun mantendrán los hogares el próximo año. Por su parte, la inversión se pronostica jugará un rol más significativo el siguiente ejercicio, de la mano de elevados niveles en el precio del cobre, mayores niveles de confianza y la materialización de proyectos de inversión incluidos en los catastros como también aquellos que se han ido posponiendo producto de las restricciones sanitarias.

Por su parte, el tipo de cambio se mantendría en niveles relativamente similares a lo previsto para 2021, toda vez que la economía mostrará un crecimiento en torno a su tendencia y el cobre seguirá en niveles elevados en términos históricos. Sobre esto último, se anticipa niveles levemente bajo los US\$ 4,0 la libra en 2022. Finalmente, si bien se anticipa que la inflación anual se mantendrá en niveles superiores al 3% anual a inicios de año, el promedio anual en 2022 se ubicaría prácticamente en línea con la meta de 3% del Banco Central (3,1%).

II.4 PROYECCIÓN DE INGRESOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL

El Cuadro II.4.1 presenta la proyección de ingresos del Gobierno Central Total para el período 2022-2025. Dicha proyección considera el escenario macroeconómico presentado en la sección anterior, la estructura tributaria vigente, la actualización en la proyección de los ingresos tributarios relacionados con la Ley de Modernización Tributaria de 2020, las proyecciones de excedentes transferidos desde las empresas públicas consistentes con sus actuales planes estratégicos y las políticas de distribución de utilidades definidas por la autoridad.

Adicionalmente, esta proyección contempla la estimación de las medidas tributarias —que afectan la recaudación de ingresos— implementadas mediante el Plan Económico de Emergencia (PEE) por Covid-19, el Acuerdo Covid y otras medidas implementadas posteriormente para apoyar a las Pymes.

Cuadro II.4.1

Proyección de Ingresos del Gobierno Central Total 2022-2025

(millones de pesos 2021)

	2022	2023	2024	2025
TOTAL INGRESOS	53.157.646	54.942.714	57.189.454	58.419.000
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	53.143.963	54.929.022	57.175.802	58.405.309
Ingresos tributarios netos	42.557.129	44.450.675	47.567.976	49.200.930
Tributación minería privada	3.625.063	2.676.785	2.309.446	1.764.948
Tributación resto contribuyentes	38.932.066	41.773.889	45.258.530	47.435.982
Cobre bruto	3.306.141	2.889.329	1.791.699	1.151.417
Imposiciones previsionales	3.091.849	3.178.669	3.264.496	3.345.440
Donaciones	141.023	144.983	148.897	152.589
Rentas de la propiedad	1.347.341	1.332.340	1.368.318	1.440.445
Ingresos de operación	1.090.674	1.224.001	1.257.188	1.288.654
Otros ingresos	1.609.806	1.709.027	1.777.227	1.825.834
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	13.684	13.692	13.652	13.691
Venta de activos físicos	13.684	13.692	13.652	13.691

Fuente: Dipres.

El escenario contempla que los ingresos totales alcancen los \$58.419.000 millones el año 2025, lo que implica que el promedio del crecimiento anual sea de 1,5% en el período 2022-2025. Detrás de esta variación, interactúa una mejora en la proyección del PIB para dicho período y un mayor precio del cobre estimado, que se proyecta en US\$3,95 la libra en 2022, para luego converger hasta US\$3,14 la libra en 2025.

El cambio en la proyección de ingresos efectivos del Gobierno Central en el mediano plazo, respecto a lo estimado en abril, está incidido, particularmente en el año 2022, por la incorporación de la devolución de remanentes de crédito fiscal IVA que fue implementada mediante la Ley N°21.353, promulgada en junio de este año. Junto con lo anterior, se consideran los cambios en el escenario macroeconómico (presentados en la Sección II.3), que implican una mejora en la proyección de los ingresos en el mediano plazo (Cuadro II.4.2).

Cuadro II.4.2

Actualización de la proyección de Ingresos del Gobierno Central Total 2022-2025

(millones de pesos 2021 y % de variación real)

	2022	2023	2024	2025
INGRESOS TOTALES PROYECTADOS IFP I TRIMESTRE 2021	50.590.956	53.090.295	55.548.766	56.939.447
Crecimiento real proyectado	-4,4	4,9	4,6	2,5
+ Medida tributaria de reversión automática para apoyo a MiPymes ⁽¹⁾	561.750			
+ Cambio en escenario Macroeconómico	2.004.940	1.852.419	1.640.688	1.479.553
INGRESOS TOTALES PROYECCIÓN IFP II TRIMESTRE 2021	53.157.646	54.942.714	57.189.454	58.419.000
Crecimiento real proyectado	-3,7	3,4	4,1	2,1

(1) Medida correspondiente a devolución de remanente de crédito fiscal IVA en 2021 que se reversa en 2022, implementada mediante la Ley N°21.353.
Fuente: Dipres.

II.5 PROYECCIÓN DE INGRESOS CÍCLICAMENTE AJUSTADOS DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2022-2025

En virtud de la política de balance estructural, los movimientos en los ingresos asociados a variaciones en el PIB fuera de su tendencia y a variaciones en el precio efectivo del cobre, son corregidos por el ciclo.

En tal sentido, y en línea con los crecimientos proyectados del PIB Tendencial y dado el Precio de Referencia del Cobre, fijados en los niveles estimados por los últimos Comités de Expertos independientes, convocados en julio de 2020 para la elaboración del Presupuesto del año 2021 (Cuadro II.5.1), se espera que los ingresos cíclicamente ajustados, o estructurales, presenten una caída en 2022 y luego variaciones positivas en el período 2023-2025, alcanzando un crecimiento acumulado en el período 2021-2025 de 13,2% real, 3,2% promedio anual (Cuadro II.5.2).

Cuadro II.5.1

Parámetros de referencia del Balance Cíclicamente Ajustado 2022-2025

	2022		2023		2024		2025	
	IFP IT	IFP IIT						
PIB								
PIB Tendencial (% de variación real)	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%
Brecha PIB (%)	1,5%	0,6%	0,0%	-0,5%	-0,7%	-1,3%	-1,2%	-1,8%
COBRE								
Precio de referencia (US\$/lb)	288	288	288	288	288	288	288	288

Fuente: Dipres.

Cuadro II.5.2

Proyección de Ingresos Cíclicamente Ajustados del Gobierno Central Total 2022-2025

(millones de pesos 2021)

	2022	2023	2024	2025
TOTAL INGRESOS	48.187.353	50.950.398	54.057.845	56.032.789
Ingresos tributarios netos	40.016.718	42.248.056	45.462.232	47.299.865
Tributación minería privada	1.577.940	857.792	1.039.235	1.029.636
Tributación resto contribuyentes ⁽¹⁾	38.438.778	41.390.263	44.422.997	46.270.229
Cobre bruto	859.158	1.114.367	806.631	724.545
Imposiciones previsionales de salud	2.580.252	2.610.102	2.644.350	2.682.625
Otros Ingresos ⁽²⁾	4.731.226	4.977.873	5.144.633	5.325.754

(1) Para el cálculo de los ingresos cíclicamente ajustados de la tributación de resto contribuyentes de 2022, se excluyen las MTTRA, tal como lo indica la metodología. Esta se compone por la reversión de la devolución del remanente de crédito fiscal IVA, equivalente a un monto total del \$563.923 millones proyectados para dicho año.

(2) Las cifras correspondientes a Otros ingresos no tienen ajuste cíclico, por lo que los ingresos efectivos son iguales a los cíclicamente ajustados. Estos contemplan los ingresos por Donaciones, Rentas de la Propiedad, Ingresos de Operación, Otros Ingresos, Ventas de Activos Físicos y las Imposiciones Previsionales del Ministerio del Trabajo.

Fuente: Dipres.

II.6 PROYECCIÓN DE GASTOS COMPROMETIDOS DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2022-2025

El Cuadro II.6.1 muestra el resultado de la actualización de gastos comprometidos efectuada sobre la base de los gastos comprometidos presentados en el IFP del primer trimestre de 2021, a lo que se suman gastos estimados en los Informes Financieros (IF) de nuevos Proyectos de Ley o indicaciones a proyectos que fueron enviados para su discusión en el Congreso entre los meses de abril y junio 2021 (detalles en Anexo III).⁵

Como se observa en dicho cuadro, los montos de gastos comprometidos actualizados del Gobierno Central Total presentan una variación real de -0,5% en el año 2022 respecto del gasto aprobado en la Ley de Presupuestos 2021, una caída real de 0,4% el año 2023 con relación a lo proyectado para el año 2022, un aumento real de 0,4% en 2024 respecto de lo proyectado para 2023 y de 1,3% el 2025 respecto a la proyección actual de gastos comprometidos para 2024. Por su parte, respecto de lo estimado para cada año en la elaboración del IFP del primer trimestre de 2021, los gastos actualizados crecen en términos reales en un 0,5% en lo estimado para 2022, en 0,6% en 2023, en 0,5% en 2024, y en 0,5% en 2025. En términos de puntos del PIB la revisión de los gastos comprometidos respecto de lo estimado en el IFP previo es superior en un punto cada año.

Cuadro II.6.1

Actualización de los Gastos Comprometidos del Gobierno Central Total 2022-2025

(millones de pesos 2021, % de variación real anual y % del PIB)

	2022	2023	2024	2025
(1) PROYECCIÓN IFP IT (MM\$2021)	55.476.900	55.244.638	55.471.283	56.207.898
(2) PROYECCIÓN IFP IIT (MM\$2021)	55.757.144	55.551.328	55.758.830	56.508.143
Var. real (%) ⁽¹⁾	-0,5%	-0,4%	0,4%	1,3%
(3) CAMBIO EN GASTO (MM\$2021)	280.244	306.690	287.547	300.245
(4) CAMBIO EN GASTO (% DEL PIB)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Var. (2) cr. (1)	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%

(1) La variación real del gasto 2022 se calcula con respecto a la Ley Aprobada 2021.

Fuente: Dipres.

⁵ El detalle de los gastos estimados para los años 2022 a 2025 en los informes financieros emitidos entre enero y marzo de 2021 se presentó en Anexo III del Informe de Finanzas Públicas del Primer Trimestre de 2021. Más detalles en: http://www.dipres.cl/598/articles-221795_Informe_PDF.pdf (páginas 129-132).

Como se mencionó anteriormente, la fila (2) del Cuadro II.6.1 es la actualización de la proyección del gasto respecto a lo presentado en el IFP pasado, que comprende el gasto estimado en los Informes Financieros que irrogan mayor gasto fiscal de los Proyectos de Ley e indicaciones enviados al Congreso entre los meses de abril y junio de este año, así como también la actualización de gastos por intereses.

Es importante agregar que el gasto del año 2022, al igual que el del año 2021, fue establecido en el Acuerdo Covid y en la ruta de consolidación trazada. De acuerdo con este compromiso, el gasto primario del 2022 no debe ser superior a 109% del gasto primario de 2019. El resto del período corresponde al resultado del gasto base de la Programación Financiera del IFP elaborado para el Proyecto de Ley de Presupuestos del año en curso (IFP del tercer trimestre de 2020), ajustado por los gastos asociados a los nuevos Proyectos de Ley e indicaciones tramitados en el Congreso desde octubre de 2020 a marzo de 2021, que ya habían sido incluidos en los IFP del cuarto trimestre de 2020 y primer trimestre 2021, y luego agregando los correspondientes al período entre abril y junio, más la nueva estimación de intereses asociados a la deuda del Gobierno Central, según la nueva información disponible.

El Cuadro II.6.2 presenta la composición de los gastos comprometidos del Gobierno Central Presupuestario y Extrapresupuestario para el período 2022-2025.

Cuadro II.6.2
Gastos Comprometidos 2022-2025
(millones de pesos 2021)

	2022	2023	2024	2025
GASTO GOBIERNO CENTRAL TOTAL	55.757.144	55.551.328	55.758.830	56.508.143
Gasto Gobierno Central Presupuestario	55.741.445	55.541.562	55.753.138	56.505.048
Gasto Gobierno Central Extrapresupuestario	15.699	9.766	5.692	3.094

Fuente: Dipres.

II.7 BALANCE DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2022-2025

El Cuadro II.7.1 presenta los balances del Gobierno Central Total proyectados para los años 2022-2025. En las filas (1) y (2) se muestran los ingresos efectivos estimados y los gastos comprometidos proyectados, mientras que la fila (3) presenta la estimación de los ingresos cíclicamente ajustados o estructurales para el período.

En este cuadro además se expone la senda hasta ahora vigente de metas anuales de balance cíclicamente ajustado. Esta senda corresponde a una meta de convergencia (fila 4) de reducir el déficit estructural a 3,9% del PIB en 2022, para luego reducirlo en torno a un punto cada año.

En base a lo anterior, se calcula el gasto compatible con cada una de las metas de balance cíclicamente ajustado para cada año (fila 5). Con esta información, es posible calcular los espacios fiscales u holguras, que corresponden a la diferencia entre el gasto compatible con la meta y el gasto comprometido cada año (fila 6). Adicionalmente, estas se expresan en millones de dólares (fila 7) y como porcentaje del PIB (fila 8).

Finalmente, la fila (9) presenta los balances efectivos (como porcentaje del PIB estimado) que resultan de considerar los gastos compatibles con cada meta.

Cuadro II.7.1

Balances del Gobierno Central Total 2022-2025

(millones de pesos 2021 y % del PIB)

	2022	2023	2024	2025
(1) Total Ingresos Efectivos	53.157.646	54.942.714	57.189.454	58.419.000
(2) Total Gastos Comprometidos	55.757.144	55.551.328	55.758.830	56.508.143
(3) Ingresos Cíclicamente Ajustados	48.187.353	50.950.398	54.057.845	56.032.789
(4) META BCA (% DEL PIB)	-3,9	-2,9	-1,9	-0,9
(5) Nivel de gasto compatible con meta	57.845.194	58.352.220	59.042.682	58.500.989
(6) Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2) (MM\$2021)	2.088.050	2.800.893	3.283.852	1.992.846
(7) Diferencia Gasto (MMUS\$)	3.023	4.148	4.945	3.072
(8) Diferencia Gasto (% del PIB)	0,9	1,1	1,3	0,8
(9) BALANCE EFECTIVO COMPATIBLE CON META (1)-(5) (% DEL PIB)	-1,9	-1,4	-0,7	0,0

Fuente: Dipres.

Según se señaló previamente, hay que recordar que para los años 2022-2025 los gastos comprometidos contemplan el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales vigentes, la continuidad operacional de los organismos públicos y los compromisos adquiridos de la fecha.

El nuevo gasto compatible con la meta de balance estructural desde el año 2022 al 2025 presenta un nivel mayor respecto a lo estimado en el IFP anterior (Cuadro II.7.2). Esto se debe a que el resultado de los ingresos 2020 mostró mayores ingresos no asociados al ciclo, lo que ajustó al alza la proyección de ingresos estructurales para todo el período, además de una mayor proyección de ingresos efectivos, respecto al IFP pasado, según la nueva información disponible. Lo anterior, junto con mantener las metas de balance estructural para el período, resulta en un mayor gasto compatible con la meta, generando holguras fiscales acumuladas estimadas por un monto de US\$15.188 millones, aproximadamente.

Cuadro II.7.2

Gasto compatible con la Meta de Balance Estructural 2022-2025

(millones de pesos 2021 y % de variación real)

	2022	2023	2024	2025
(1) GASTO COMPATIBLE CON LA META IFP IT 2021	56.230.457	56.959.398	57.755.444	57.399.240
Variación real anual	-3,8	1,3	1,4	-0,6
Cambio en el Gasto Compatible (2)-(1)	1.614.737	1.392.822	1.287.239	1.101.749
(2) GASTO COMPATIBLE CON LA META IFP IIT 2021	57.845.194	58.352.220	59.042.682	58.500.989
Variación real anual	-4,4	0,9	1,2	-0,9

Fuente: Dipres.

II.8 PROYECCIÓN DE LA DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2022-2025

La actualización de la proyección de mediano plazo del *stock* de Deuda del Gobierno Central ha sido realizada considerando el nivel del gasto compatible con la meta del balance estructural definido por la autoridad, en cada período los pagos por concepto de bonos de reconocimiento, la compra de cartera CAE a realizar a las instituciones financieras, y la corrección monetaria y de monedas. Adicionalmente, se consideran los aportes o transferencias de recursos necesarios para dar cumplimiento a las diversas iniciativas tendientes a apoyar, reactivar y enfrentar la actual crisis sanitaria producto del Covid-19 y a la derogación de la Ley Reservada del Cobre (iniciativas establecidas en distintas leyes, tales como la Ley N°21.323, N°21.339, N°21.352, N°21.353, N°21.354, N°21.174, entre otras)

De esta forma, la estimación de la deuda bruta del Gobierno Central hacia el año 2025, consistente con las metas del balance estructural, es de 38,5% del PIB.

Cuadro II.8.1

Deuda bruta del Gobierno Central, cierre estimado 2022-2025

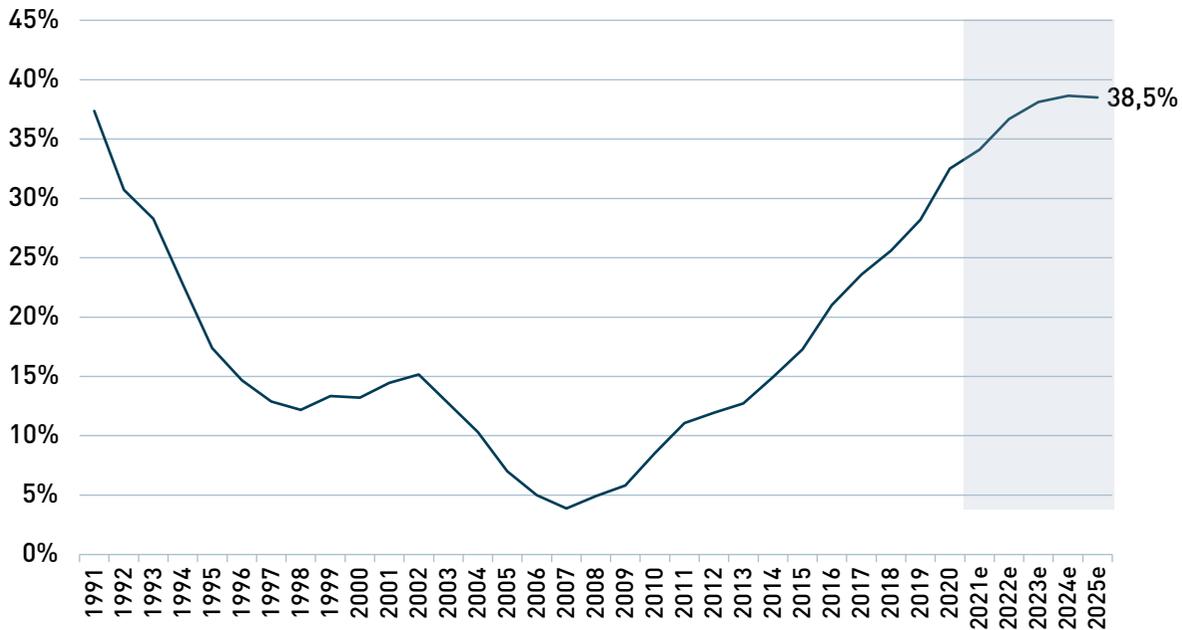
(millones de pesos 2021 y % del PIB)

	2022	2023	2024	2025
DEUDA BRUTA SALDO EJERCICIO ANTERIOR	80.503.287	89.940.944	96.125.668	99.715.267
Déficit Fiscal Gobierno Central Total	2.599.497	608.614	-1.430.624	-1.910.857
Transacciones en activos financieros	6.838.159	5.576.109	5.020.223	3.834.807
DEUDA BRUTA SALDO FINAL	89.940.944	96.125.668	99.715.267	101.639.216
% PIB	36,7%	38,1%	38,6%	38,5%

Fuente: Dipres.

El gráfico a continuación muestra la evolución de la deuda bruta del Gobierno Central desde 1991 hasta el año 2025 (Gráfico II.8.1). Como se mencionó anteriormente, la deuda bruta estimada para los años 2022-2025 fue calculada considerando el nivel de gasto compatible con la meta del del balance estructural.

Gráfico II.8.1
Deuda bruta del Gobierno Central 1991-2025
 (% del PIB estimado para el período)



e: estimado.
 Fuente: Dipres.

II.9 PROYECCIÓN POSICIÓN FINANCIERA NETA 2022-2025

A continuación, se muestra la estimación de la posición financiera neta (PFN) correspondiente al nivel de ingresos, gastos y el balance estructural presentados en las secciones anteriores. Como se observa en el Cuadro II.9.1, la estimación de la PFN para el año 2025 se ubica en -34,8% del PIB.

Cuadro II.9.1
Posición financiera neta Gobierno Central Total, cierre estimado 2022-2025
 (millones US\$ al 31 de diciembre de cada año y % del PIB)

	2022		2023		2024		2025	
	MMUS\$	% DEL PIB						
Total Activos del Tesoro Público	13.233,8	3,7	13.467,3	3,6	14.110,0	3,7	14.776,6	3,7
Total Deuda Bruta	130.055,2	36,7	141.973,0	38,1	149.202,9	38,6	155.157,8	38,5
POSICIÓN FINANCIERA NETA	-116.821	-32,9	-128.506	-34,5	-135.093	-35,0	-140.381	-34,8

Fuente: Dipres.

RECUADRO 3. CLÁUSULAS DE ESCAPE, EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y DESAFÍOS PARA CHILE EN EL CONTEXTO DEL ROBUSTECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL

1. INTRODUCCIÓN

Con el correr de los años, algunos países que utilizan reglas fiscales han ido fortaleciendo el marco fiscal en el que estas operan. Entre las medidas adoptadas se encuentra la incorporación, de modo institucional, de mecanismos como las denominadas Cláusulas de Escape (CE) con el fin de entregar mayor flexibilidad y hacer más efectiva la política fiscal al momento de enfrentar grandes *shocks*. Por su parte, países que no cuentan con tales herramientas han buscado diversas formas alternativas de otorgar flexibilidad a su política fiscal, por ejemplo, cambiando sus metas de balance estructural (en los casos en que su regla es respecto de ese indicador).

En particular, la pandemia del Covid-19 ha dejado de manifiesto la necesidad de que países que cuentan con reglas fiscales incorporen mecanismos que le entreguen mayor flexibilidad a la política fiscal y, de esta forma, implementar medidas que les permitan enfrentar de mejor manera episodios de crisis, resguardando, al mismo tiempo, la sostenibilidad de sus finanzas públicas hacia los años siguientes¹.

En este escenario, el objetivo de este recuadro es dar cuenta del uso de CE en el contexto internacional, considerando aspectos de diseño, así como también entregando orientaciones sobre cuándo y cómo activarlas, y cómo retornar a los objetivos de política fiscal de las reglas. En particular, se describe lo señalado en la materia por diversos organismos desde una perspectiva conceptual y de buenas prácticas. Luego, se describe la experiencia de Chile, en términos de los desvíos que han ocurrido de la meta de Balance Cíclicamente Ajustado (BCA), desde su implementación en 2001. Posteriormente, se mencionan los desafíos en la materia y los principales aspectos que se debiesen tener en cuenta al momento de establecer una definición formal de CE en el contexto actual de la regla fiscal del BCA en Chile, considerando el trabajo conjunto entre el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos y las recomendaciones del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) para fortalecer la regla fiscal.

2. IMPLEMENTACIÓN DE CLÁUSULAS DE ESCAPE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La utilización de CE favorece el carácter contracíclico de la política fiscal al permitir desviaciones de la meta establecida para la regla fiscal en circunstancias excepcionales y claramente definidas (Corbo et al. 2011). En este sentido, la actual crisis económica mundial, producto de la pandemia del Covid-19, ha derivado en que algunos países que cuentan con CE las activen para ofrecer mayor flexibilidad a la política fiscal, mientras que otros han comenzado a evaluar su incorporación². Por su parte, el FMI (FMI, 2020) destaca que “es importante garantizar que el uso de esta flexibilidad sea temporal y se realice de forma transparente”, ya que, si bien el alto grado de incertidumbre en torno a esta crisis exige una mayor flexibilidad, esto no debe ser a costa de una excesiva discreción que pueda perjudicar el retorno a la regla en el mediano plazo. En este sentido, es importante que se incluya y explique tanto el tamaño de la desviación como el proceso para volver a la meta de la regla, de forma de preservar la credibilidad del marco fiscal.

1 Los países han tomado distintas formas de flexibilizar sus políticas fiscales. Por ejemplo, en Brasil, el gobierno solicitó al Congreso que declare estado de “calamidad pública”, que permite incumplir el objetivo de saldo primario y otras restricciones. La Unión Europea activó la CE general, suspendiendo el cumplimiento de las metas fiscales de los estados miembros, además, más de la mitad de los países europeos también han activado sus CE nacionales.

2 Es importante señalar que en los últimos años diversos países han incorporado cláusulas de escape en su marco fiscal. Este es el caso de los países de la Unión Europea (2011), Colombia (2011), Jamaica (2014) y Granada (2015). En este sentido, el CFA (2021) señala que la activación de estas cláusulas involucra un proceso de deliberación que es políticamente costoso, por lo que en la práctica se usan mecanismos que entreguen un respaldo más amplio a la decisión, como involucrar a una institución fiscal independiente, al parlamento, o a la ciudadanía.

Por lo pronto, en la medida que no existe un mecanismo institucional para hacer modificaciones sobre la meta definida para la regla fiscal, algunos países han optado por utilizar una CE de facto, que consiste en modificar la meta en forma discrecional, para ajustarla a las nuevas condiciones económicas, o bien en aceptar un desvío para así poder implementar una política fiscal contracíclica ante un *shock* negativo de determinada magnitud³. En el caso de Chile, al no contar con una CE formal, se han utilizado ambas alternativas en períodos de crisis. Por ejemplo, el año 2009, no se cumplió con la meta definida para el BCA debido a la crisis subprime, y para el año 2020 esta se modificó como consecuencia de la crisis económica generada por la pandemia del Covid-19⁴. Dado lo anterior, y considerando que dentro de las recomendaciones entregadas por el CFA en abril de 2021⁵ se encuentra la incorporación de una CE para la regla del BCA, resulta relevante hacer una revisión de la experiencia de países que ya cuentan con una CE para su regla fiscal, de forma de recoger antecedentes que contribuyan al análisis.

De acuerdo con lo señalado por el FMI (FMI, 2020), el uso de una CE debe ser un proceso transparente y bien definido, de forma de preservar la credibilidad del marco fiscal. Además, su diseño debe incorporar mecanismos de corrección. Por su parte, Corbo et al. (2011) señala la necesidad de que “la invocación de las cláusulas de escape debe ir acompañada de la definición de políticas, que establezcan como recuperar la trayectoria de la política fiscal una vez superada la emergencia”.

Del mismo modo, diversos organismos señalan que, en términos generales, las CE deben contener ciertos criterios específicos respecto de qué causales dan origen a abandonar las metas de las reglas fiscales y en qué forma se volverá a establecer la convergencia hacia ellas. En este sentido, CFA (2021) recoge lo argumentado por Corbo et al (2011), respecto de que el criterio para definir una CE debe estar contenido en la meta del balance estructural para el año t , de modo preestablecido, considerando que el Balance Estructural (BE) puede ser el predefinido en cada decreto de política fiscal al inicio de cada período presidencial, más un factor dicotómico que se activa cuando la brecha de producto supera cierto nivel (preestablecido), significando la activación de las CE⁶.

El Cuadro R.3.1 resume diversos elementos que, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, deben ser incorporados en el diseño de las CE para contribuir al logro de resguardar la responsabilidad fiscal junto con mantener su credibilidad. En cuanto a los motivos que pueden dar lugar a su activación, se enfatiza que éstos debieran cumplir con ser *shocks* negativos, significativos, transitorios, y con un origen exógeno al gobierno. Asimismo, si bien una de las principales características de las CE es entregar flexibilidad a la política fiscal, esto debe ser complementado con herramientas que permitan retomar la senda de convergencia a las metas fiscales originales. Finalmente, su diseño debería incorporar mecanismos de control efectivos, los que podrían estar bajo la supervisión de una entidad independiente, así como también definir una estrategia comunicacional para preservar la credibilidad y evitar efectos financieros adversos.

Por otro lado, en el Cuadro R.3.2 se detalla un grupo de países que cuenta con una CE para su regla fiscal, y se entregan antecedentes sobre las circunstancias que se consideran para su activación. En general, un elemento activador común es que exista una crisis o recesión económica significativa, o la ocurrencia de desastres naturales. Asimismo, las cláusulas también se activan ante *shocks* en precios de los commodities, *shocks* migratorios, rescates bancarios o por seguridad nacional.

3 Por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Fiscal, Paraguay desde el año 2015 cuenta con una regla del balance y una regla del gasto, que fueron suspendidas en 2020 a raíz de la pandemia.

4 En la siguiente sección se analiza con más detalle los desvíos de la meta del BCA en su período de aplicación.

5 Ver el Informe Técnico del CFA N°3, disponible en: <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>

6 Sin embargo, el CFA en este análisis, si bien reconoce que lo definido en Corbo et al (2011) es una buena referencia, señala que esta definición de meta, considerando situaciones que ameritan mayor contracíclicidad de la política fiscal, puede contener cierto grado de rigidez, al existir alguna dificultad para medir ex ante las brechas de capacidad que se generan ante diversos *shocks*. Con todo, el CFA considera que esto entrega una buena referencia respecto de los criterios que se debiesen considerar para definir la desviación requerida de la meta de BE.

Cuadro R.3.1
Componentes de las Cláusulas de Escape

COMPONENTE	DEFINICIÓN / ELEMENTOS
Definición	- Mecanismos que permiten el desvío temporal de las reglas fiscales existentes como respuesta ante “eventos inusuales” (<i>shocks</i>) fuera del control de los países*.
Motivo de activación	- Circunstancias en que es necesario un rol contracíclico de la política fiscal. Dentro de estas se encuentran: crisis económicas; desastres naturales; <i>shocks</i> en los precios de los <i>commodities</i> ; <i>shocks</i> migratorios; rescates bancarios o razones de seguridad nacional. - Obedecer a <i>shocks</i> negativos, significativos, transitorios y exógenos al gobierno.
Dimensiones generales	- Flexibilidad que permita a la autoridad una reacción discrecional ante eventos extraordinarios. - Exigibilidad que fuerce a la autoridad a generar herramientas que permitan retomar la senda de convergencia a las metas fiscales.
Elementos específicos	- Lista acotada de factores de activación y lineamientos claros sobre interpretación y determinación de los eventos que las activen. - Especificación sobre trayectoria de retorno a las metas fiscales. - Tratamiento de las desviaciones acumuladas o mecanismos de corrección.
Elementos complementarios	- Especificar el órgano o institución encargada de activar la CE (por ej. Ministerio de Hacienda, Institución Fiscal Independiente, otro). - Cronograma y procedimientos necesarios del mecanismo de corrección. - Mecanismos de control efectivos mediante la evaluación y supervisión de parte de una entidad autónoma. - Estrategia comunicacional , para lograr que cuente con la credibilidad y evitar efectos financieros adversos.

(*) El documento indica que para considerar el uso de CE “dichos eventos deben implicar un impacto considerable sobre la posición financiera del gobierno general o períodos de significativo deterioro económico”. En el contexto, según la revisión realizada por el CFA (2021), se recomienda que la activación de CE sea complementada con mecanismos de corrección. A modo de ejemplo, CFA (2021) señala que, como parte del Pacto Fiscal Europeo firmado en 2012, gran parte de los países de dicha región introdujo mecanismos de corrección para especificar las acciones a seguir y las trayectorias de convergencia a las metas fiscales en caso de desviaciones de estas.

Fuente: elaboración propia en base a CFA (2021) y FMI (2020).

Cuadro R.3.2
Características de las cláusulas de escape por país

PAÍS	DESDE (AÑO)	DESCRIPCIÓN DE CIRCUNSTANCIAS QUE ACTIVAN UNA CLÁUSULA DE ESCAPE
Brasil	2000	Crecimiento del PIB por debajo del 1% durante cuatro trimestres y que exista un desastre natural, pero solo puede invocarse con la aprobación del Congreso.
Colombia	2011	La aplicación de la regla fiscal puede suspenderse temporalmente en caso de eventos extraordinarios que amenacen la estabilidad macroeconómica del país, sujeto a la opinión favorable del CONFIS (Consejo Fiscal Interno encabezado por el Ministro de Finanzas).
Alemania	2010	La cláusula de escape se puede activar ante la ocurrencia de desastres naturales o situaciones de emergencia inusuales que estén fuera del control del gobierno y que tengan un impacto importante en la posición financiera fiscal. Se necesita la mayoría absoluta del parlamento para activar la cláusula de escape. El Parlamento debe aprobar un plan de amortización con un plazo específico para reducir la desviación acumulada. Hasta 2010, existía una cláusula de escape en caso de "distorsión del equilibrio macroeconómico".
Jamaica	2010	Los objetivos pueden excederse por motivos de seguridad nacional, emergencia nacional u otros motivos excepcionales, según lo especifique el Ministro en una orden sujeta a resolución afirmativa.
Isla de Mauricio	2008	Desviaciones temporales en caso de emergencias y grandes proyectos de inversión pública.
México	2006	Si los ingresos no petroleros están por debajo de su potencial debido a una brecha de producción negativa, puede haber un déficit equivalente a esta diferencia.
Panamá	2008	Si el PIB crece menos del 1%, el techo del déficit del sector público no financiero se puede relajar al 3% del PIB en el primer año, seguido de una transición gradual al techo original (1% del PIB) en 3 años.
Perú	2000	Si el PIB disminuye o en caso de otras emergencias, declaradas por el Congreso a solicitud del Ejecutivo, el techo del déficit se puede relajar hasta el 2,5% del PIB. El Ejecutivo debe especificar los topes de déficit y gasto que se aplicarán durante el período de excepción. En ambos casos se requiere un ajuste mínimo del 0,5% del PIB hasta que se alcance el límite de déficit del 1%.
Romania	2010	En caso de un cambio de gobierno, el nuevo gobierno anunciará si su programa es consistente con el Marco Presupuestario a Mediano Plazo (MTBF) y, en caso contrario, el Ministerio de Finanzas preparará un MTBF revisado, que será aprobado por el parlamento y sujeto a revisión y opinión del Consejo Fiscal.
Eslovaquia	2012	Cláusulas de escape para una recesión importante, rescate del sistema bancario, desastres naturales y esquemas de garantías internacionales.
España	2002	En caso de desastres naturales, desaceleración excepcional, déficits presupuestarios excepcionales van acompañados de un plan financiero a mediano plazo para corregir esta situación en los próximos 3 años (debe ser aprobado por mayoría de votos del parlamento).
Suiza	2003	El gobierno puede aprobar por super mayoría un presupuesto que se desvíe de la regla de equilibrio presupuestario en "circunstancias excepcionales", que se definen en la Ley de Presupuestos, como la ocurrencia de un desastre natural, una recesión severa o cambios en los métodos contables.
Estados miembros de la Unión Europea	2005	No se puede abrir un procedimiento de déficit excesivo cuando el límite del déficit de 3% se excede solo de manera temporal y excepcional y, además, el déficit está cerca de su límite (ambas condiciones deben aplicarse). Los plazos para la corrección del déficit excesivo pueden ampliarse en caso de que ocurran eventos económicos adversos.
UEM* de África occidental	2000	Déficit temporal y pronunciado del PIB (al menos 3 p.p. por debajo del promedio de los 3 años anteriores) y de los ingresos presupuestarios (al menos 10 p.p. por debajo del promedio de los 3 años anteriores en promedio).

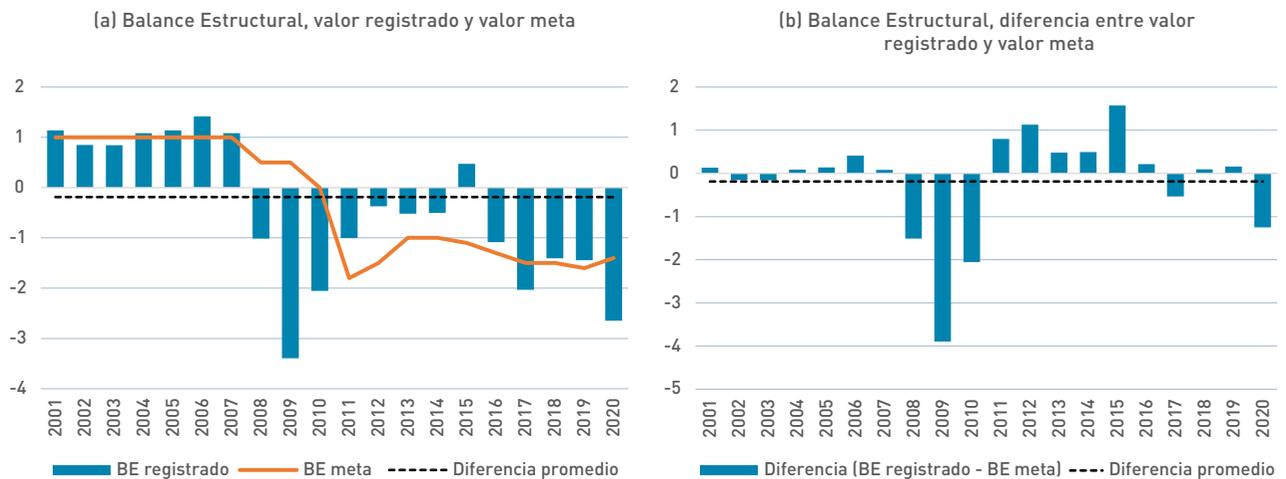
[*] UEM: Unión Económica Monetaria

Fuente: elaboración propia en base a Schaechter et al. (2012).

3. DESVÍOS DE LA META DEL BCA EN CHILE EN SU PERÍODO DE APLICACIÓN (2001-2020)

Desde el año 2001, en cada Informe de Finanzas Públicas (IFP)⁷ que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos enviado al Congreso para el año siguiente se reporta la meta del BCA definida para el año del presupuesto respectivo. El Gráfico R.3.1 muestra la evolución del BCA registrado entre los años 2001 y 2020, junto con la meta anunciada en cada IFP. Se puede ver que ha habido períodos en los cuales la meta definida para el BCA se ha sobre cumplido, mientras que en otros esta no se ha alcanzado, existiendo una diferencia promedio de -0,2% del PIB para todo el período⁸. En particular, es importante notar que existe una asimetría en cuanto al número de veces que el BCA sobre cumplió la meta (13 veces), que es casi el doble del número de veces donde la meta no se cumplió (7 veces). No obstante, la diferencia promedio fue de una magnitud mayor en los años en los cuales el BCA se situó por debajo de la meta, particularmente en el período 2006-2009, en que esta desviación fue necesaria para implementar una política fiscal contracíclica que permitiera enfrentar la crisis subprime de 2008-2009, lo cual ha sido posteriormente a dicho evento, denominado como una CE de facto.

Gráfico R.3.1
Balance Estructural, 2001-2020
(% del PIB)



Fuente: Dipres.

7 Desde el año 2019 el IFP se publica con frecuencia trimestral y el correspondiente informe del tercer trimestre es el que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos del año siguiente.

8 No obstante, y pese a que hay períodos en que se han producido desvíos de la meta, existe evidencia que da cuenta que el uso de la regla del Balance Estructural o BCA ha contribuido a disciplinar y dar una mayor solidez a la política fiscal de Chile. Ver, por ejemplo, Larraín y Parro (2008); Le Fort (2006); IMF (2012); IMF (2018). Asimismo, es importante tener presente que estas desviaciones no se producen únicamente por decisiones de política de parte de la autoridad fiscal como cambios en el gasto fiscal, sino que también existen componentes no discrecionales que pueden dar lugar a que existan estos desvíos de la meta de modo ex post, por ejemplo, una revisión ex post de variables como PIB o que esta variable presente un resultado diferente a lo estimado, afectando la brecha, o que los ingresos fiscales resulten inesperadamente distintos a los estimados, que el precio efectivo del cobre (ya sea BML o de Codelco) difiera de lo estimado ex ante afectando la respectiva brecha de modo ex post, entre otras.

Por otro lado, desde su promulgación en el año 2006, la Ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal, establece en su artículo primero que *“el Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el Balance Estructural correspondiente al período de su administración”*. Así, en el referido Decreto se indica la meta definida por cada administración para el BCA, pudiendo esta tomar un valor en particular para cada año de gobierno, o bien hacer referencia a que existirá una convergencia hacia un valor concreto hacia el final del respectivo período de mandato.

El Cuadro R.3.3 reporta los Decretos de política fiscal emitidos por cada administración junto con las metas definidas originalmente para el BCA y las modificaciones realizadas. Se puede ver que únicamente durante el período de entrada en vigencia de la Ley N°20.128 no se realizó ninguna modificación al Decreto original, lo que, dada la crisis *subprime* iniciada el año 2008, derivó en que el valor del BCA en 2008 y 2009 estuviera por debajo de la meta⁹. En cambio, en los períodos siguientes a 2009, sí se han hecho modificaciones para cambiar la meta inicial. En particular, en el período 2010-2013 la meta original consistía en “converger a un balance equilibrado”, sin embargo, esta meta se modificó por “converger a un déficit estructural de un 1% del PIB”. De acuerdo con lo señalado en el Decreto N°1.357, del Ministerio de Hacienda del año 2011¹⁰, esta modificación se hizo debido a una revisión y actualización de la metodología con la cual se recalculó el balance estructural (Corbo et al. 2011), que derivó en que para el año 2009 este pasara de -1,2% del PIB previamente estimado a un -3,0% del PIB.

Asimismo, en el período 2014-2017 la meta original establecía una “convergencia gradual hacia un balance estructural de 0% del PIB” hacia el final del período, sin embargo, en 2015 esta meta se cambió por una “reducción del déficit estructural en aproximadamente 0,25% del PIB en cada año”. Las razones entregadas en el Decreto N°1.378, del Ministerio de Hacienda del año 2015¹¹ para justificar la modificación hacen referencia a la *“desaceleración significativamente más profunda y prolongada de lo previsto”, junto con que “el precio del cobre ha caído de manera relevante”*.

Finalmente, en el período 2018-2021 se han realizado dos modificaciones sobre la meta original de BCA, la cual consistía en “reducir gradualmente el déficit estructural para alcanzar un 1% del PIB en 2022”. La primera modificación fue para que la meta de convergencia sea la de alcanzar un déficit estructural de 2% del PIB en 2022 y, el segundo cambio, fue para alcanzar un déficit estructural de 3,9% del PIB en 2022. Ambas modificaciones se detallan en Cuadro R.3.3. La justificación entregada para la primera modificación¹², realizada luego del estallido social del 18 de octubre de 2019, señalaba, entre otras cosas, que *“se hace necesario reconocer y hacer un esfuerzo superior para enfrentar las legítimas necesidades y demandas sociales de la ciudadanía, para lo cual se ha presentado una nueva agenda social y una agenda de aceleración económica”*. De igual forma, para la segunda modificación, se señaló¹³ que *“(…) durante el año 2020 la economía en Chile, como en el resto del mundo, ha sufrido los efectos de la pandemia del Covid-19. Esta situación ha tenido un impacto negativo muy significativo en la actividad, el empleo y los ingresos de la población, y también ha demandado recursos extraordinarios para enfrentar la emergencia sanitaria”*.

Con todo lo anterior, la experiencia muestra que, durante el período de vigencia de la regla del balance estructural, han existido episodios de desvíos significativos del BCA respecto a su meta original, generados ya sea por la coyuntura mundial y/o nacional o bien por la decisión de la autoridad de implementar alguna medida de política o reforma con impacto fiscal que finalmente ha conducido a un mayor déficit. En algunos casos estos desvíos no han provocado cambios en la meta original, sin embargo, en otros estos sí han ido de la mano con modificaciones de la meta para ajustarla a las nuevas condiciones económicas y sociales del país, y así permitir una política anticíclica

⁹ Si bien en 2009 no se realizó modificación de la meta de BCA con un nuevo Decreto, de acuerdo a lo señalado por Larraín et al (2011) “en 2009, a raíz de la crisis financiera internacional, al introducir cambios en la medición del indicador y en el nivel de la meta, se aplicó una cláusula de escape de facto, lo que dio espacio a una política fiscal más contracíclica”. En: http://www.dipres.cl/598/articles-81713_doc_pdf.pdf

¹⁰ Ver Decreto N°1357, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1031490>

¹¹ Ver Decreto 1378, de 2015, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1082432>

¹² Ver Decreto N°253, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143862>

¹³ Ver Decreto N°1579, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1151003>

más activa. En este sentido, es importante señalar que la mayoría de estas modificaciones¹⁴, y particularmente las dos últimas, se han producido por importantes *shocks* exógenos negativos y, por lo tanto, podrían haber activado una CE si este instrumento hubiera estado disponible.

Así, la existencia de estos *shocks*, que en la práctica han generado la necesidad de hacer modificaciones en la meta del BCA, da cuenta de la relevancia de incorporar formalmente el uso de CE en la institucionalidad de la regla fiscal. En la medida que estas cláusulas se ajusten a las recomendaciones y mejores prácticas internacionales señaladas en la sección anterior, su incorporación podría beneficiar la transparencia, legitimidad y credibilidad de la regla fiscal chilena.

Cuadro R.3.3

Decretos de política fiscal y metas definidas para el BCA en cada administración, 2006-2022*

PERÍODO	DECRETO ORIGINAL	META ORIGINAL	DECRETO MODIFICATORIO	META MODIFICADA
2006-2009	1.259, de 2007	La presente Administración ha fijado una meta de superávit estructural anual equivalente al uno por ciento del Producto Interno Bruto anual.	-	-
2010-2013	637, de 2010	Implementar una política fiscal que procurará converger a un balance estructural equilibrado hacia fines del actual período presidencial.	1.357, de 2011	Implementar una política fiscal que procurará converger a un déficit estructural del 1% del producto interno bruto hacia fines del actual período presidencial.
2014-2017	892, de 2014	La presente administración se ha fijado como meta fiscal converger gradualmente a una situación de balance estructural en el año 2018, equivalente a un cero por ciento del Producto Interno Bruto anual.	1.378, de 2015	La meta fiscal de la presente administración será, a partir del año 2016 y hasta 2018, reducir el déficit estructural en aproximadamente un cuarto de punto porcentual del Producto Interno Bruto cada año, medido este último con parámetros estructurales comparables de un año a otro.
2018-2021	743, de 2018	Reducir el déficit estructural en aproximadamente un quinto de punto porcentual del Producto Interno Bruto cada año, comenzando con un déficit estructural de 1,8% del PIB en 2018, para llegar a un déficit estructural del 1% del Producto Interno Bruto el año 2022.	253, de 2020	La meta fiscal de la presente administración será, a partir del año 2020 y hasta el año 2022, reducir el déficit estructural en aproximadamente 1,2% Producto Interno Bruto (PIB), comenzando con un déficit estructural de 3,2% del PIB en 2020, pasando a un déficit estructural de 2,5% del PIB en 2021, para llegar a un déficit estructural de 2,0% del PIB el año 2022.
			1579, de 2020	La meta fiscal de la presente administración será alcanzar un déficit estructural de 3,9% del PIB en el año 2022, comenzando con un déficit estructural de 3,2% del PIB en el año 2020, y un déficit estructural de 4,7% del PIB para el año 2021.

Fuente: elaboración en base a Biblioteca del Congreso Nacional y Dipres.

(* El Decreto N°637, publicado el 26-06-2010 en el Diario Oficial, fue modificado por el Decreto N°1357, publicado el 21-10-2011. Asimismo, el Decreto N°892, publicado el 3-07-2014, fue modificado por el Decreto N°1378, publicado el 5-10-2015. Finalmente, el Decreto N°743, publicado el 9-07-2018, fue modificado por el Decreto N°253, publicado el 30-03-2020 y, posteriormente, por el Decreto N°1579, publicado el 29-10-2020.

14 La principal excepción corresponde a la modificación del período 2010-2013, donde estas se hicieron como consecuencia de cambios metodológicos en el cálculo del BCA.

4. DESAFÍOS RESPECTO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE CLÁUSULAS DE ESCAPE EN CHILE

A nivel mundial, en el contexto de la pandemia del Covid-19 se ha hecho evidente la necesidad de recurrir a diversos mecanismos para implementar la política fiscal, dado que se han tomado medidas de ingresos y gastos incurriendo en altos déficit fiscales e incrementos de los *stocks* de deuda. Lo anterior ha significado acudir, en los casos en que las hay, a la activación de CE y, en los casos en que no las hay de modo preestablecido en sus normas, se han buscado alternativas de flexibilidad.

En el caso de Chile, los importantes efectos de la pandemia del Covid-19 han evidenciado la necesidad de contar con un instrumento de política fiscal que permitiera mayor flexibilidad, considerando que la autoridad ha debido implementar un gran paquete fiscal, tanto de ingresos como de gastos, con un deterioro del déficit y un significativo aumento de deuda pública, abandonando las metas de BE definidas originalmente para 2020 y 2021. En particular, en junio de 2020 se firmó el “Acuerdo Covid”¹⁵, que dio origen a la creación del Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 (FET), mediante la Ley N°21.288 (2020)¹⁶. El diseño de este acuerdo incluyó entre sus ejes un marco fiscal por 24 meses, considerando una consolidación fiscal en el mediano plazo. Según el documento era “*necesario un nuevo marco fiscal para hacer frente a los graves efectos sociales y económicos del Covid-19*”. Lo anterior se realizó “*creando una estructura legal que permita implementar, de forma transitoria y flexible, un programa fiscal adicional, de hasta un máximo de US\$12.000 millones en los próximos 24 meses, dependiendo de los efectos económicos y sociales de la pandemia*”. Esto, constituyó un mecanismo de flexibilidad en un marco de responsabilidad fiscal, reemplazando de alguna forma a lo que es una CE, y de modo similar a lo ocurrido en 2009, se estaría recurriendo por segunda vez a una CE de facto.

A partir de lo señalado, en el Informe de Finanzas Públicas del Primer Trimestre de 2021 (Dipres (2021)) se estimaba que el balance efectivo del Gobierno Central para 2021 sería de -3,8% del PIB (versus -3,3% estimado en enero) y el balance estructural se proyectaba en -6,0% del PIB (versus -4,2% estimado previamente). Lo anterior, de acuerdo con el documento “*constituye una desviación transitoria respecto de la meta, lo que implica utilizar de hecho una cláusula de escape, debido a las exigencias que impone la pandemia*”. La situación actualizada para 2021 en este informe revela que el panorama fiscal se verá aun más deteriorado para 2021, producto de las medidas adicionales implementadas recientemente y en el marco del acuerdo de “mínimos comunes”, con lo que se proyecta un déficit efectivo de -7,1% y un resultado estructural de -9,5% del PIB durante este año¹⁷.

Como parte de los desafíos fiscales que enfrenta el país, está el avanzar en relación con el fortalecimiento de la institucionalidad de la política fiscal chilena. En este sentido, el Ministerio de Hacienda recientemente le encomendó al CFA la elaboración de diversas propuestas que contribuyan al fortalecimiento del marco fiscal y mejoras a la regla fiscal, lo que inició un trabajo conjunto para perfeccionar la regla fiscal y complementarla en relación con sus aspectos institucionales. Así, el CFA en abril de 2021 entregó al ministro de Hacienda sus recomendaciones, a partir del análisis de la experiencia internacional, para el fortalecimiento de la regla fiscal, abordando los conceptos de ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección¹⁸.

15 Más detalles en: <https://www.hacienda.cl/barras-de-navegacion/otras-novedades/marco-de-entendimiento-para-plan-de-emergencia>

16 Esta Ley fue publicada el 14 de diciembre de 2020. Más detalles en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153144>

17 En este contexto, el actual Ministro de Hacienda ha señalado que se está recurriendo a una “cláusula de escape”, dado que se ha abandonado la meta preestablecida para estos años de balance estructural.

18 Detalles en IFP del Primer trimestre 2021, Recuadro 3: “Avances en materias de política fiscal y trabajo conjunto con el Consejo Fiscal Autónomo”. En: http://www.dipres.cl/598/articles-221795_Informe_PDF.pdf, págs. 66-67. Además, ver: Informe Técnico del CFA N°3, en: <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>

En el contexto post Covid, en el caso de Chile es oportuno revisar y actualizar la regla fiscal para orientar el período posterior a la pandemia, como debiese ser el caso de muchos otros países con reglas que han quedado limitadas para enfrentar un gran *shock* como el actual y la consolidación fiscal que se requerirá a futuro. Lo anterior ha sido sugerido por el FMI (2020), que señala que períodos posteriores a grandes crisis como esta suele ser un momento para revisar y, si es necesario, cambiar las reglas. Eventualmente, será necesario analizar la introducción de nuevas reglas, la renovación de las CE (o la introducción formal de esta) y mejorar la supervisión y mecanismos de ejecución¹⁹. Todo lo anterior, debiese ser normado si es necesario o acompañado de instituciones independientes como consejos fiscales, junto con una oportuna y adecuada comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

- FMI (2020). "Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shock". Fiscal Affairs. Special Series on Fiscal Policies to Respond to Covid-19. By William Gbohoui and Paulo Medas. En: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>
- Comisión Europea (2020). "Plan de recuperación para Europa". En: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es
- Comisión Europea (2020). "Communication from the commission to the european parliament, the council, and the european central bank on the 2021. Draft Budgetary Plans: Overall Assessment". Nov. 2020. En: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dbps_overall_assessment.pdf
- Consejo Fiscal Autónomo de Chile (2021). "Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección". Marzo 2021. En: <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>
- Corbo, V., R. Caballero, M. Marcel, F. Rosende, K. Schmidt-Hebel, R. Vergara y J.Vial (2011). "Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile. Propuestas para perfeccionar la regla fiscal", Junio de 2011. En: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-76544_doc_pdf.pdf
- Dipres (2021). "Informe de Finanzas Públicas del Primer Trimestre 2021". En: http://www.dipres.cl/598/articles-221795_Informe_PDF.pdf
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability (Vol. 2018, No. 4, pp. 1-39). International Monetary Fund. En: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/006/2018/004/article-A001-en.xml>
- International Monetary Fund. 2012. "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries." "Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries." IMF Staff Discussion Note 12/04, International Monetary Fund, Washington, DC. En: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf>
- Larraín, F., & Parro, F. (2008). Chile menos volátil. El trimestre economico, 75(299), 563-596. En: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v75n299/2448-718X-ete-75-299-563.pdf>

¹⁹ Sin embargo, el FMI enfatiza que se necesita precaución al cambiar las reglas fiscales, ya que existen costos. Por ejemplo, revisiones frecuentes puede indicar un débil compromiso del gobierno con la disciplina fiscal y tener reacciones adversas del mercado (mayor costo de endeudamiento). En general, las reglas no deben revisarse a menos que existan desviaciones importantes y persistentes, de las políticas de "primera mejor opción", siguiendo un procedimiento transparente.

- Larraín F., R. Costa, R. Cerda, M. Villena y A. Tomaselli (2011). "Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile". Estudios de Finanzas Públicas, Octubre de 2011. En: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-81713_doc_pdf.pdf
- Le Fort, V. (2006). Política fiscal con meta estructural en la experiencia chilena. Inter-American Development Bank. En: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pol%C3%ADtica-fiscal-con-meta-estructural-en-la-experiencia-Chilena.pdf>
- Ministerio de Hacienda (2019). "Enhancing Chile's Fiscal Framework: Lessons from the Domestic and International Experience". Santiago, enero 2019. En: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/conferencias-y-seminarios/conferencia-fiscal-ministerio-de-hacienda-fmi>
- Ministerio de Hacienda (2020). "Marco de Entendimiento para Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo". Santiago, 14 de junio 2020. En: <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/17624>
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. T., & Weber, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis-toward the 'next-generation' rules: A new dataset. En: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>

RECUADRO 4A. LINEAMIENTOS HACIA EL MEDIANO PLAZO PARA ABORDAR LOS DESAFÍOS FISCALES POST COVID-19¹

Este recuadro aborda algunos de los principales desafíos en materia fiscal, particularmente desde el punto de vista de los gastos y la necesidad de consolidación fiscal que enfrentará el país una vez finalizada la pandemia, tomando en cuenta algunas de las recomendaciones que están realizando los organismos internacionales y nacionales en la materia.

La pandemia del Covid-19 provocó una crisis sanitaria y económica a nivel global, con efectos directos sobre las personas, hogares y empresas, traduciéndose en una contracción de la actividad mundial durante 2020 de 3,5% a/a. En este contexto, los esfuerzos fiscales de los países afectados se han concentrado en contener la enfermedad, ampliar la capacidad del sistema de salud y mitigar el impacto negativo sobre la economía. Dado el carácter dinámico de la pandemia, la política fiscal ha estado en constante reevaluación para sopesar el esfuerzo fiscal necesario ante el avance del Covid-19, en la medida que se desarrollan nuevas olas de contagio.

Los países de América Latina y el Caribe no han sido la excepción. Producto de la crisis sanitaria, la contracción del PIB en la región alcanzó un 6,5% a/a en 2020². En tanto, la tasa de desempleo aumentó hasta un 10,7% el año pasado, 2,6 p.p. por sobre el registro de 2019, mientras que la tasa de pobreza alcanzó un 33,7% (30,5% en 2019) y la tasa de pobreza extrema llegó a 12,5% (11,3% en 2019).

Como respuesta a la crisis, los países de América Latina implementaron esfuerzos fiscales que en promedio llegaron a 4,6% del PIB en 2020. De esta forma, el gasto total de los gobiernos centrales de la región alcanzó su nivel más alto (24,7% del PIB) desde que existe registro³. Lo anterior, en conjunto con menores ingresos, llevó a un déficit promedio de un 6,9% del PIB y una deuda pública bruta del gobierno central de 56,3% del PIB en promedio, aumentando 10,7 p.p. del PIB respecto al cierre de 2019.⁴

En Chile, por su parte, durante el 2020 el nivel de gasto total del Gobierno Central alcanzó un 27,2% del PIB⁵, al tiempo que la deuda bruta del Gobierno Central al 31 de diciembre de 2020 alcanzó al 32,5% del producto⁶. Sin embargo, durante el presente año, el esfuerzo fiscal se ha intensificado ampliamente, ante la extensión de la crisis sanitaria. De esta forma, con las nuevas medidas se estima que el gasto público alcance un 30,5% del PIB en 2021, su mayor nivel desde que se tienen registros. Esto, se traduciría en un déficit efectivo y estructural de 7,1% y 9,5% del PIB este año, respectivamente, y un nivel de deuda pública de 34,1% del PIB.

Con todo, una vez pasada la crisis es importante que los países retomen su agenda de mediano plazo. En este sentido, este recuadro tiene como objetivo describir los principales lineamientos propuestos por diversos organismos oficiales para la política fiscal de mediano plazo, con foco en la recuperación, fortalecimiento y consolidación fiscal.

1 Si bien los desafíos y medidas de política fiscal post pandemia imponen requerimientos fiscales desde el punto de vista de los ingresos, los gastos y el financiamiento, este recuadro se enfoca en los desafíos principalmente relativos a los gastos fiscales en el corto y mediano plazo.

2 Cifras de actividad mundial y de América Latina y el Caribe, en base al Banco Mundial [2021].

3 Cifras de desempleo, tasas de pobreza, esfuerzos y cuentas fiscales de América Latina, en base a Cepal 2021. Los esfuerzos fiscales se dirigieron a fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a las familias y proteger la estructura productiva. Nivel de gasto de 2020, en tanto, fue el más alto desde que se comenzaron a publicar datos fiscales comprehensivos en 1950.

4 Según el Monitor Fiscal de abril de 2021 del FMI, se espera que el déficit del Gobierno General en promedio para Latinoamérica sea de un -5,7% del PIB y la deuda del Gobierno General alcance en promedio un 75,9% del PIB.

5 Lo que representó un crecimiento de 10,5% real respecto de 2019. Detalles en: http://www.dipres.cl/598/articles-221795_Informe_PDF.pdf (pág. 22). Estas cifras no incluyen Bono Fonasa

6 Más detalles en: http://www.dipres.cl/598/articles-221795_Informe_PDF.pdf (pág. 33).

I. LINEAMIENTOS CON FOCO EN EL MEDIANO PLAZO

Al tiempo que se ejecutan respuestas de corto plazo para hacer frente a la crisis del Covid-19, es importante que los países comiencen a planificar medidas que vayan en línea con un crecimiento sostenible hacia el mediano y largo plazo, impulsando de esta forma, la recuperación y resiliencia económica. En esta línea, los países tienen el desafío de encontrar un equilibrio entre las políticas de corto plazo, asociadas a la implementación de medidas para mitigar el esparcimiento del virus y prevenir daños estructurales en la economía, y aquellas con miras hacia el mediano y largo plazo, relacionadas con el apoyo a un crecimiento sostenible y la sostenibilidad fiscal futura.

En línea con lo anterior, distintos organismos internacionales proponen lineamientos enfocados en un gasto estratégico, con foco en fomentar la productividad, el fortalecimiento del sistema de protección social, la salud y educación, el apoyo saludable a las empresas, el fortalecimiento del empleo formal, la integración comercial y la reconstrucción de economías más inclusivas, sustentables, más verdes (con menores emisiones de carbono), entre otros aspectos; así como también impulsar la resiliencia frente a *shocks* futuros. Estas políticas irían de la mano con medidas de ingresos y un gasto fiscal más eficiente para restaurar la posición fiscal actual y lograr la consolidación hacia el futuro. Lo anterior, siempre tomando en cuenta el contexto específico de cada país.

El contexto de menor espacio fiscal resalta la necesidad de alcanzar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto público. En este sentido, el FMI en su documento “Emerging markets must balance overcoming the pandemic, returning to more normal policies, and rebuilding their economies”⁷ destaca la relevancia de aumentar la productividad y disminuir los efectos de la crisis en la inversión, empleo y capital humano (efectos en la educación); así como fortalecer la solidez del sistema financiero, destacando que los beneficios de reformas estructurales, bien diseñadas y secuenciadas, en el crecimiento a largo plazo pueden ser significativos.

El siguiente cuadro presenta las estrategias fiscales recomendadas por el FMI en su Monitor Fiscal de octubre de 2020⁸, para las diferentes fases de la pandemia, según diversas dimensiones de medidas de política.

Cuadro R.4A.1.
Estrategias fiscales durante las diferentes fases de la pandemia (FMI)

MEDIDAS FISCALES	ETAPA1: BLOQUEOS GENERALIZADOS	ETAPA2: REAPERTURA GRADUAL	ETAPA 3: RECUPERACIÓN POST COVID-19
1. APOYO A LOS INGRESOS DEL HOGAR			
Transferencias en efectivo o en especie	Sí. Es probable que tengan los mayores multiplicadores, particularmente respecto de necesidades básicas y servicios públicos.	Transición y mejor focalización a aquellos que lo necesitan.	Reconsiderar en las reformas para mejorar sistemas de protección social.
Beneficios por desempleo	Ampliar la cobertura y la duración.	Perfeccionar los beneficios para preservar incentivos a trabajo mientras el desempleo vuelve a los niveles normales.	Componente clave a la hora de mejorar los sistemas de protección social.
2. MEDIDAS DE EMPLEO			
Trabajo a corto plazo / esquemas de retención de empleo	Sí. Pueden ayudar a preservar puestos de trabajo y relaciones trabajador-empresa.	Reducir el uso de estos programas para fomentar moverse a nuevos trabajos si es necesario.	Reducir el acceso para los casos prolongados.
Subvenciones de contratación temporal	Aún no.	Se debe planificar o iniciar si hay interrupciones en el suministro se han aliviado en gran medida	Transición a políticas activas del mercado laboral (por ejemplo, reentrenamiento).

7 Ver: FMI 2021 (d).
8 Ver: FMI (2020) (b).

Continuación

MEDIDAS FISCALES	ETAPA1: BLOQUEOS GENERALIZADOS	ETAPA2: REAPERTURA GRADUAL	ETAPA 3: RECUPERACIÓN POST COVID-19
Políticas activas del mercado laboral	Aún no.	Iniciar con programas que mejoren las competencias laborales (educación, digitalización).	Sí. Adaptado a la transformación estructural en la economía posterior al Covid-19.
3. INVERSIÓN PÚBLICA			
	Planificación para la próxima fase.	Se podría impulsar mantención y los trabajos públicos; planificar la siguiente fase, haciendo hincapié en la creación de empleo y recuperación verde.	Aumentar la inversión de calidad con financiamiento sustentable.
4. MEDIDAS TRIBUTARIAS			
Aplazamiento temporal de impuestos y pagos de seguridad social	Sí. Para proteger los flujos de efectivo de los hogares y empresas.	Aplazamientos dirigidos, dependiendo de los contribuyentes, desarrollo de la pandemia y la fortaleza de la recuperación.	No, pero podría involucrar a los contribuyentes como parte de reestructuración de la deuda.
Recortes generales de impuestos a la renta	No. Porque benefician en gran medida a los que no lo necesitan.	No. Porque los que se benefician es menos probable que gasten los ingresos adicionales y porque los recortes probablemente favorezcan a las empresas con utilidades.	Considerar como parte del paquete de estímulo dependiendo del espacio fiscal; podría traer un efecto más fuerte si se dirige a hogares con restricciones de efectivo.
Depreciación acelerada o pérdida retroactiva	Aún no.	Sí. A empresas que reanudan actividad.	Sí.
Impuestos progresivos	Considerar, especialmente si el financiamiento es limitado.	Considerar, especialmente si el financiamiento es limitado.	Sí. La elección de los instrumentos debe ajustarse al buen diseño de la legislación tributaria; mayor progresividad de los impuestos y asegurar que las empresas altamente rentables paguen adecuadamente los impuestos ayudará a financiar otras medidas y puede aliviar las tensiones sociales.
5. OTRAS MEDIDAS DE APOYO A LA LIQUIDEZ			
Préstamos y garantías	Sí. Podría ser parcialmente condicional a la preservación del empleo, con restricciones sobre dividendos / pago a ejecutivos.	Perfeccionar con generosidad decreciente.	Restringir para una salida oportuna y administrando riesgos fiscales.
Apoyo a la solvencia (inyecciones de patrimonio)	Sí. Con restricciones de dividendos e imponiendo pérdidas a los accionistas.	Intervenciones en firmas sistémicas y estratégicas; con restricciones sobre dividendos / pago de ejecutivos.	Apunta a una salida oportuna.
Reestructuración de deuda	No. Es posible moratoria de la deuda.	Preparar un marco de reestructuración simplificada y un mecanismo de mediación.	Sí. Para facilitar la reasignación y la salida de empresas no viables a tiempo

Nota: Las respuestas fiscales adecuadas serán específicas a cada país, en función del espacio fiscal, el desarrollo de la pandemia y la solidez de la recuperación. Las medidas incluidas aquí no son exhaustivas y deberán adaptarse a los sistemas de impuestos y de beneficios específicos de cada país. Para países con sistemas de protección social menos desarrollados, pueden introducirse otras medidas, como la provisión en especie de alimentos y servicios públicos básicos. Fuente: elaboración en base a la compilación del personal técnico del FMI. Cuadro I.3 del Informe del Monitor Fiscal de octubre 2020. En: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

Recuperación, fortalecimiento y consolidación fiscal

Los organismos internacionales han realizado diversas recomendaciones para abordar la recuperación económica y el fortalecimiento fiscal post pandemia, con miras hacia el proceso de consolidación. Entre los principales aspectos, el FMI⁹ menciona la necesidad de restaurar la resiliencia macroeconómica. Lo anterior se traduce, para los países emergentes, en la necesidad de comenzar a reconstruir *buffers* fiscales. Esto significa, reestablecer las reglas fiscales, restaurar los estándares de regulación financiera y recuperar las reservas externas, sin perjudicar las perspectivas de crecimiento. Lo anterior requiere aumentar los ingresos fiscales, reducir los niveles de deuda (consolidación fiscal) y robustecer las políticas macroprudenciales, en el caso de países con altos riesgos a la estabilidad financiera.

Por otro lado, el FMI señala que, ante un escenario de mayores déficits fiscales, deuda y necesidades de financiamiento —con escaso espacio para recortar tasas de interés internas—, las políticas deben integrarse de forma tal de lograr crecimiento y estabilidad, manteniendo la autonomía de las autoridades fiscales, monetarias y regulatorias.

En este mismo sentido el Banco Mundial en “The fiscal impact and policy response to Covid-19”¹⁰ señala que es relevante ver más allá de los impactos inmediatos de la crisis, y tener una visión hacia la sostenibilidad fiscal de largo plazo y la recuperación económica, adoptando medidas que fomenten la recuperación económica y el crecimiento sostenido. De esta forma, cobran especial relevancia las reformas que mejoren la competitividad internacional.

Según lo señalado por el FMI en el Monitor Fiscal de Octubre 2020¹¹ en el caso de los países que cuenten con espacio fiscal y que resulten más afectados por la crisis actual, las medidas expansivas temporales (que impliquen una reducción más lenta del déficit fiscal y mayor aumento de deuda a corto plazo) equilibrarían adecuadamente los objetivos en favor del crecimiento y la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo. Por su parte, en los países con espacio fiscal limitado, especialmente con más restricciones financieras, los déficits deberían reducirse más rápido para evitar problemas de deuda o aumentos en su costo, que podrían dañar la recuperación. Lo anterior, siempre considerando los desafíos específicos de cada país y las consecuencias de la pandemia en la economía. Con todo, en la medida que avance la recuperación, se debieran convertir en prioridad el deshacer las grandes intervenciones públicas y gestionar los riesgos fiscales asociados.

Recomendaciones para Chile

En su más reciente revisión del Artículo IV para Chile, el FMI¹² visualiza que, si bien los riesgos persisten en medio de alta incertidumbre, el país exhibe gran resiliencia, gracias a su respuesta de política, con espacio fiscal restante y un marco institucional fuerte. En este contexto, las recomendaciones del organismo para el mediano plazo apuntan a que se debiera continuar con políticas sólidas y avanzar en las reformas estructurales, que serán clave para mitigar el impacto de la pandemia y apoyar el crecimiento.

En materia de política fiscal, se señala la importancia de complementar, a mediano plazo, gastos con ingresos permanentes y la reconstrucción de *buffers*, preservando la estabilidad de la deuda. Finalmente, se indica que “la credibilidad del marco fiscal se beneficiaría con introducción de un ancla explícita a mediano plazo: que abarca un techo de deuda junto con un buffer, y una cláusula de escape formal con un mecanismo de ajuste para compensar posibles desviaciones de las metas fiscales en el mediano plazo”.

9 Ver: FMI 2021 (d).

10 Ver: Banco Mundial (2020 (b)).

11 Ver: FMI 2020 (b).

12 Ver: FMI 2021 (e).

Adicionalmente, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) de Chile ha realizado diversas recomendaciones, primero en el marco de las medidas del Acuerdo Covid (CFA (2020)), y luego en mayo del presente año (CFA (2021) (a)), ante la prolongación de la pandemia, destacando¹³:

- Asegurar la transitoriedad de las medidas tomadas en el contexto de la pandemia, lo que supone el retiro de éstas una vez concluida la crisis y mitigados sus efectos, con plazos máximos en las normas que las creen.
- Las medidas de emergencia deben tratarse de manera independiente de potenciales reformas que busquen solucionar problemas estructurales
- Ejecutar gasto velando por mayor eficiencia y flexibilidad.
- Para el financiamiento se debe explorar una combinación entre uso de ahorros y mayor deuda bruta.
- Consolidación fiscal en el mediano plazo y fortalecimiento de la institucionalidad y credibilidad en materia fiscal.

Finalmente, la pandemia del Covid-19 deja, grandes desafíos en materia fiscal, tanto desde el punto de vista de la consolidación fiscal requerida en el mediano plazo, como en materia institucional. Los desafíos abarcan el reparar posibles daños estructurales, promover la recuperación y resiliencia económica, procurando un crecimiento sostenible y responsable fiscalmente. En este contexto, el Ministerio de Hacienda, en línea con su preocupación por estos desafíos, convocó una Comisión para Estimular el Crecimiento de Largo Plazo, cuya finalidad es apoyar y asesorar a la cartera en la elaboración de una agenda para estimular el crecimiento sostenible de nuestro país; y una para la Evaluación y Mejora de Instrumentos para la Recuperación de Empleos, que tiene como finalidad, apoyar y asesorar al Ministerio de Hacienda en la evaluación y mejora de los instrumentos que se encuentran disponibles para favorecer la recuperación de empleos en el corto plazo y que permitan robustecer la calidad y duración de estos hacia adelante.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2021) (a): Global Economic Prospects (2021). En: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>
- Banco Mundial (2020) (b): The fiscal impact and policy response to Covid-19. En: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35424>
- Cepal (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora post Covid-19. En: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>
- CFA Chile (2020). Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible. Nota del Consejo Fiscal Autónomo N°3, 8 de junio de 2020. En: <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>
- CFA (2021) (a). "Consideraciones de sostenibilidad fiscal ante la prolongación de la crisis del Covid-19". Nota del Consejo Fiscal Autónomo N° 5. 26 de mayo de 2021. En: <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>
- CFA (2021) (b). "Informe Técnico Preliminar del Consejo Fiscal Autónomo N°4 Propuesta de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural: parámetros estructurales". Del 05 de julio de 2021. En: <https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>

¹³ Además, recientemente el CFA en el "Informe Técnico Preliminar del Consejo Fiscal Autónomo N°4. Propuesta de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural: parámetros estructurales" (CFA (2021) (b)), se señaló que "más allá de la coyuntura que enfrenta el país por la crisis de la pandemia del Covid-19, el Consejo considera que avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal permitirá contribuir, una vez concluida la crisis y mitigados sus impactos, a la necesaria convergencia de las finanzas públicas y el reforzamiento del compromiso con la sostenibilidad fiscal".

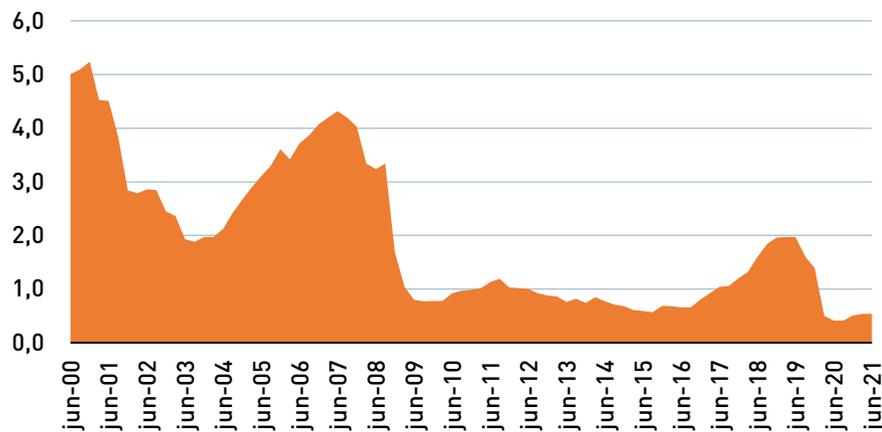
- FMI (2020) (a). "Fiscal Monitor Apr-2020: Policies to support people during the Covid-19 pandemic". En: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/17/Fiscal-Monitor-April-2020-Policies-to-Support-People-During-the-COVID-19-Pandemic-49278>
- FMI (2020) (b). "Fiscal Monitor Oct-2020: Policies for the Recovery". En: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>
- FMI (2021) (c). "Fiscal Monitor Apr-2021: A Fair Shot". En: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>
- FMI (2021) (d). "Emerging markets must balance overcoming the pandemic, returning to more normal policies, and rebuilding their economies". En: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/the-future-of-emerging-markets-duttagupta-and-pazarbasioglu.htm>
- FMI (2021) (e). "Chile. 2021 Article IV Consultation" Press release; Staff Report; and statement by the executive director for Chile. IMF Country Report No. 21/83. Abril 2021. En: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/04/22/Chile-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-50178>
- FMI. (2021) (f). "Fiscal Policy Challenges for Latin America During the Next Stages of the Pandemic: The Need for a Fiscal Pact". IMF Working Paper WP/21/77. March 2021. En: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/17/Fiscal-Policy-Challenges-for-Latin-America-during-the-Next-Stages-of-the-Pandemic-The-Need-50263>
- OCDE (2020) (a). "COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis". En: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-an-overview-of-government-responses-to-the-crisis-0a2dee41/>
- OCDE (2020) (b). "Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience", actualizado a mayo 2020. En: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience-60f640a8/>
- OCDE (2021) (c). "América Latina tras el Covid-19: cómo impulsar una recuperación tan deseada". Departamento de Economía. May 31, 2021. En: <https://oecdecoscope.blog/2021/05/31/america-latina-tras-el-covid-19-como-impulsar-una-recuperacion-tan-deseada/>

RECUADRO 4B: CUÁNDO Y CÓMO RETIRAR EL ESTÍMULO FISCAL EN EL MUNDO EN EL CONTEXTO DEL COVID-19: ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

La crisis económica que el mundo ha enfrentado por el Covid-19 ha sido muy distinta a lo que se había observado en crisis previas. Mientras que episodios como la crisis asiática (1998) o la crisis *sub-prime* (2008), tuvieron un origen principalmente en los mercados financieros, el Covid-19 significó un fuerte cierre de la economía mundial, limitando el comercio internacional, la producción y la movilidad de los hogares. En ese contexto, los paquetes monetarios y fiscales se activaron prácticamente al máximo en todo el globo, con tasas de política monetaria al mínimo, estímulos no convencionales y subsidios fiscales directos a los hogares y las personas, junto con garantías estatales para que las empresas, en especial las pequeñas y medianas, no dejaran de existir.

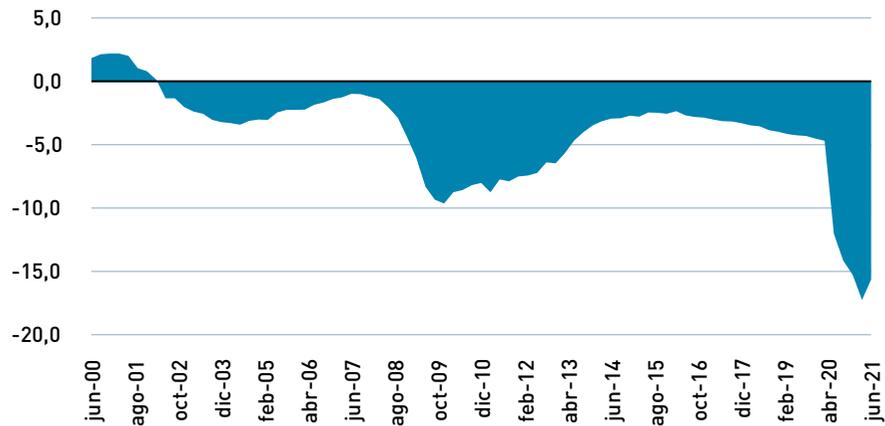
El 2020 cerró con enormes déficits presupuestarios, tasas en mínimos históricos y hojas de balances de la banca central abultadas (Gráficos R.4B.1 y R.4B.2). Sin embargo, 2021 comenzó con mejores perspectivas de control de la pandemia, principalmente gracias a las vacunas que, con eficacia para combatir el virus, comenzaron a distribuirse paulatinamente a nivel mundial. Sumado a esto, se observaron mayores niveles de movilidad y apertura al comercio internacional. Así, el aumento en la demanda mundial ha llevado a mayores niveles de actividad, pero también ha atraído presiones de costos sobre márgenes ya estrechos, con inventarios reducidos, lo que ha aumentado la inflación en lo reciente.

Gráfico R.4B.1
TPM promedio países desarrollados
 (%)



Fuente: Bloomberg.

Gráfico R.4B.2
Déficit fiscal promedio países desarrollados
 (% del PIB)



Fuente: Bloomberg.

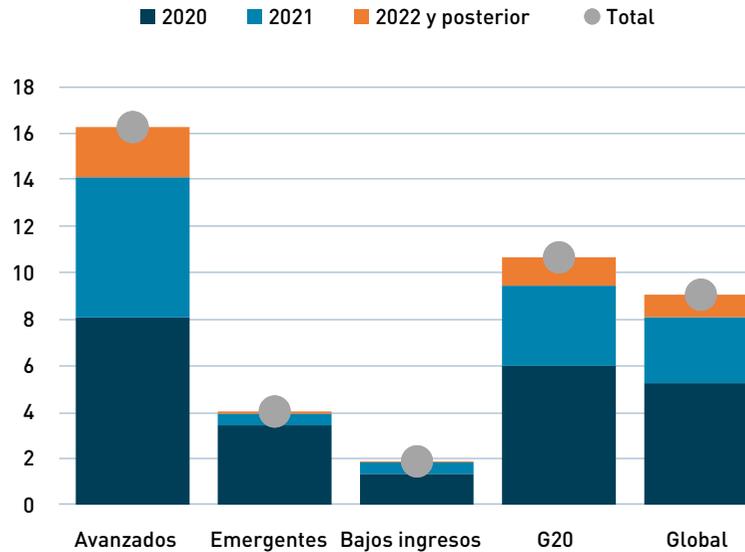
No obstante, la pandemia del coronavirus sigue ahí. Han aparecido nuevas cepas que ponen en riesgo la recuperación económica, y aún está por verse cuáles serán las cicatrices que dejará esta pandemia. Adicionalmente, los mercados laborales aún no se han fortalecido a los niveles pre-pandemia, y las brechas de capacidad siguen abiertas. Esto ha llevado a debatir sobre la pertinencia de que las autoridades monetarias comiencen a materializar el retiro de su estímulo tan pronto como este año. Por un lado, se observan casos de bancos centrales que estarían dispuestos a soportar una mayor inflación por algún tiempo, a la espera de una recuperación más robusta. Por ejemplo, el Banco Central Europeo, en su más reciente declaración de estrategia de política monetaria, indicó que su meta es de 2% de inflación anual a mediano plazo, simétrica, considerando las desviaciones por sobre o debajo de esta cifra como igualmente indeseables, lo que deja espacio para sobrepasar dicho objetivo en el corto plazo. Otro ejemplo es el de la Reserva Federal de Estados Unidos, donde su presidente, Jerome Powell, en su discurso en el Capitolio indicó no estar dispuesto a subir tasas preventivamente, en busca de fomentar una recuperación amplia e inclusiva del mercado laboral. Pero, por otra parte, hay bancos centrales que se han visto en la necesidad de retirar el estímulo con mayor rapidez, como los casos de Brasil y México, aludiendo, en el caso brasileño, a los altos niveles de incertidumbre asociados a su balance de riesgos y las expectativas de inflación para el horizonte de proyección, incluido 2022, mientras que en el caso mexicano se indica que la diversidad, magnitud y extensión de los shocks que han venido afectando a la inflación, pueden implicar un riesgo para el proceso de formación de precios.

Así como la discusión monetaria no parece zanjada, la decisión de retirar, mantener o profundizar el estímulo fiscal durante 2021 también ha sido parte del debate. En este contexto, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su entrega de abril del Monitor Fiscal, proyecta una estabilización a mediano plazo, indicando que el proceso de vacunación es clave para lograr dicho objetivo. Respecto a la efectividad de las ayudas fiscales, estima que en 2020 mitigaron la caída global en 2 puntos porcentuales. Se observó que los países avanzados, con mayor espacio fiscal, pudieron llevar a cabo ayudas con un horizonte temporal más extenso, con paquetes de ayuda multi-anales, en vez de las economías emergentes, que dieron una respuesta con horizonte más inmediato (Gráfico R.4B.3). Así, el FMI proyecta que los países con mayor espacio fiscal podrán sostener sus déficits por mayor tiempo. Y, dado que algunos programas gubernamentales acabarían antes de ver los positivos resultados de las vacunas, recomiendan que los países debiesen mantener sus programas de soporte fiscal para hogares y empresas abiertos y con flexibilidad de rediseño. Por último, aunque mantener el estímulo fiscal podría plantear una disyuntiva sobre cuándo comenzar una senda de consolidación, esta discusión puede aminorarse con el fortalecimiento de las reglas y compromisos fiscales, asegurando una consolidación rápida una vez que la pandemia esté controlada.

Gráfico R.4B.3

Respuesta fiscal frente a la crisis

(Medidas con impacto en ingresos y gastos; % del PIB)



Fuente: FMI.

Esta discusión también se está sosteniendo en Europa. En este sentido, el Consejo Fiscal Europeo liberó el 16 de junio su evaluación sobre la política fiscal en dicho continente, en particular apuntando a 2022. Allí plantea que, en el contexto de una fuerte recuperación este año, se recomienda una política fiscal que se mantenga estimulativa también el próximo año. Aunque las medidas de apoyo por la emergencia debiesen ir disminuyendo, el gasto público se deberá mantener por sobre niveles pre-crisis en 2022. También animan a que, una vez terminada esta cláusula de escape, se retome una senda monetaria y fiscal basada en esquemas de reglas de política económica revisadas. Con todo, la composición de gasto debiese migrar de las actuales medidas relacionadas a la emergencia sanitaria hacia un gasto más dirigido al apoyo de sectores rezagados.

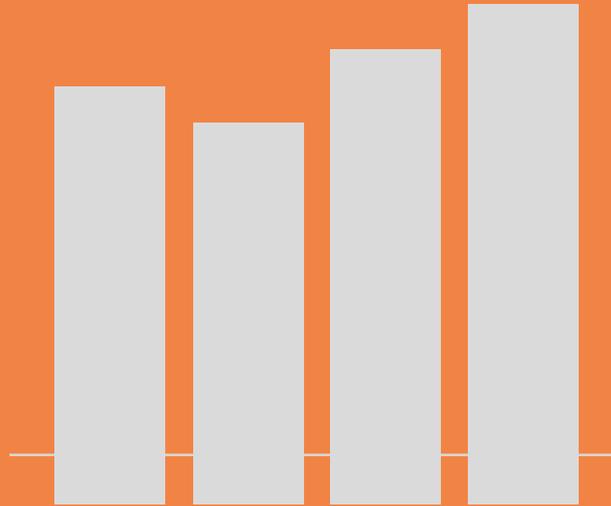
Un rápido retiro del estímulo fiscal ha sido fuente de temor por algunos observadores internacionales. Por ejemplo, en un reciente trabajo publicado por el Banco Central Australiano (Hudson et al., 2021), los autores indican que la respuesta fiscal en el mundo para esta crisis ha sido la más rápida y elevada en mucho tiempo, con niveles de deuda de los países avanzados solo comparables a los de la Segunda Guerra Mundial. Además, se destaca que un gasto dirigido a sostener el consumo privado y el empleo ha limitado las cicatrices y apoyado una recuperación rápida y sostenible. De esta forma, aunque el retiro del estímulo fiscal debiese comenzar en 2022, la política fiscal deberá seguir siendo un apoyo durante algún tiempo después de que la intensidad de la pandemia disminuya, pero con una composición más intensiva en impulsar la inversión.

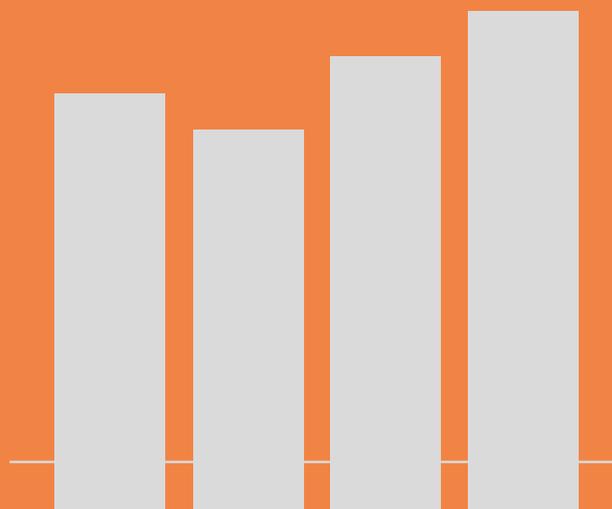
De esta forma, tanto los documentos citados, como las discusiones llevadas a cabo por distintas organizaciones fiscales y ministerios de Finanzas en el mundo, apuntan a mantener por algún tiempo una política fiscal expansiva, aun cuando se está observando una recuperación económica, apalancada a su vez por el proceso de vacunación mundial contra el Covid-19. Aunque el retiro del estímulo fiscal debiese comenzar a materializarse a partir de 2022, el apoyo fiscal debe mantenerse por sobre los niveles pre-crisis, y redirigido a un gasto con impulso productivo en vez del gasto incurrido en medidas por la emergencia. Con todo, la profundización del estímulo fiscal en 2021 es foco de intenso debate. Un ejemplo claro ha sido el de Estados Unidos, donde la administración del Presidente Joe Biden ha incurrido en un tercer paquete fiscal por US\$1,9 billones y, posteriormente, ha presentado un presupuesto por US\$6 billones, lo que ha generado una discusión sobre su pertinencia en columnas y artículos de la prensa económica especializada.

La discusión internacional sobre la profundización y posterior retiro del estímulo fiscal aportan elementos para la evaluación de lo realizado en Chile. A la fecha, se han completado ayudas directas e indirectas, para 2020 y 2021, por cerca de US\$30 mil millones. En el presente año, debido a la extensión de la pandemia, se ha ampliado la Red de Protección Social, con nuevos bonos a la clase media, el IFE Universal y medidas de apoyo a las Pymes, entre otras. De esta manera, el gasto público en el primer semestre del presente año, con impactos que se extenderán al menos hasta el mes septiembre, se ha enfocado en dar apoyo a los hogares y empresas que aún lo requerían, dado los efectos del coronavirus. A la vez, y en línea con la tendencia mundial, en la medida que la recuperación económica sea sostenida y el proceso de vacunación exitoso, el retiro del estímulo fiscal comenzará a concretarse a partir de 2022, pero manteniendo una política fiscal expansiva, es decir, con un gasto por sobre los niveles pre-crisis, y con una composición más orientada a la recuperación de la inversión, la actividad y el empleo.

BIBLIOGRAFÍA

- Fondo Monetario Internacional, Monitor Fiscal, abril 2021. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>
- Consejo Fiscal Europeo, Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2022, 16 de junio de 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_06_16_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf
- Hudson, Callum, Benjamin Watson, Alexandra Baker and Ivailo Arsov. The Global Fiscal Response to COVID-19. Reserve Bank of Australia. 17 de junio de 2021. <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2021/jun/the-global-fiscal-response-to-covid-19.html>





CAPÍTULO III. CONTROL DE GESTIÓN Y EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS



CAPÍTULO III. CONTROL DE GESTIÓN Y EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS

III. 1. MONITOREO DEL DESEMPEÑO 2020 DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA IDENTIFICADA

Durante el primer trimestre de 2021, a través del Oficio Circular N°22 del 28 de diciembre de 2020 de la Subsecretaría de Evaluación Social y del Director de Presupuestos, se dio inicio al proceso de Monitoreo de la Oferta Programática identificada.

El proceso de monitoreo permite identificar hallazgos y proveer información sobre la gestión y el desempeño de la oferta programática ejecutada durante el año fiscal anterior, registrándose datos sobre la población efectivamente beneficiada, los bienes y servicios provistos, el gasto ejecutado y los resultados alcanzados, entre otros.

En el presente año dicho proceso se desarrolló en forma conjunta y coordinada entre la Dirección de Presupuestos (Dipres) y la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, abarcando por consiguiente a todos los ministerios y servicios de la administración central con oferta programática identificada. Este trabajo implicó el desarrollo de una plataforma web única para el ingreso y procesamiento de la información, así como la armonización de formatos, pautas y criterios de revisión entre ambas instituciones.

Cabe destacar que este año se ha puesto especial énfasis en indagar y considerar en la implementación de los programas, aquellos efectos derivados de las condiciones y restricciones sanitarias producto de la pandemia.

La información que se muestra a continuación corresponde a la reportada por los Servicios Públicos durante los meses de enero y marzo del 2021, respecto de la implementación de la oferta social y no social al 31 de diciembre del 2020. Se presentan los resultados del desempeño de 684¹ programas e iniciativas sociales y no sociales. De ellas, 469 corresponden a la oferta programática social y 215 a la oferta no social.

¹ Cabe señalar que el proceso de monitoreo incluyó inicialmente un total de 715 programas públicos identificados en la oferta programática. No obstante, para el presente análisis se considera un total de 684 que corresponde a aquellos programas que en definitiva informaron implementación, esto es, efectivamente proveyeron bienes o servicios a sus beneficiarios durante el año 2020.

Cuadro III.1.1 Oferta pública según Ministerios

MINISTERIO	PROGRAMAS NO SOCIALES	PROGRAMAS SOCIALES	TOTAL GENERAL
Ministerio de Agricultura	39	6	45
Ministerio de Bienes Nacionales	8		8
Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	19	0	19
Ministerio de Desarrollo Social y Familia		128	128
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	76	0	76
Ministerio de Educación		102	102
Ministerio de Energía	12	0	12
Ministerio de Hacienda	5	0	5
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	7	38	45
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	19	10	29
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	0	7	7
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	0	47	47
Ministerio de Medio Ambiente	0	4	4
Ministerio de Minería	3	0	3
Ministerio de Obras Públicas	1	0	1
Ministerio de Relaciones Exteriores	12	0	12
Ministerio de Salud	0	41	41
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0	35	35
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	5	0	5
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	0	18	18
Ministerio del Deporte	0	9	9
Ministerio Secretaría General de Gobierno	9	0	9
Fundaciones	0	24	24
TOTAL GENERAL	215	469	684

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

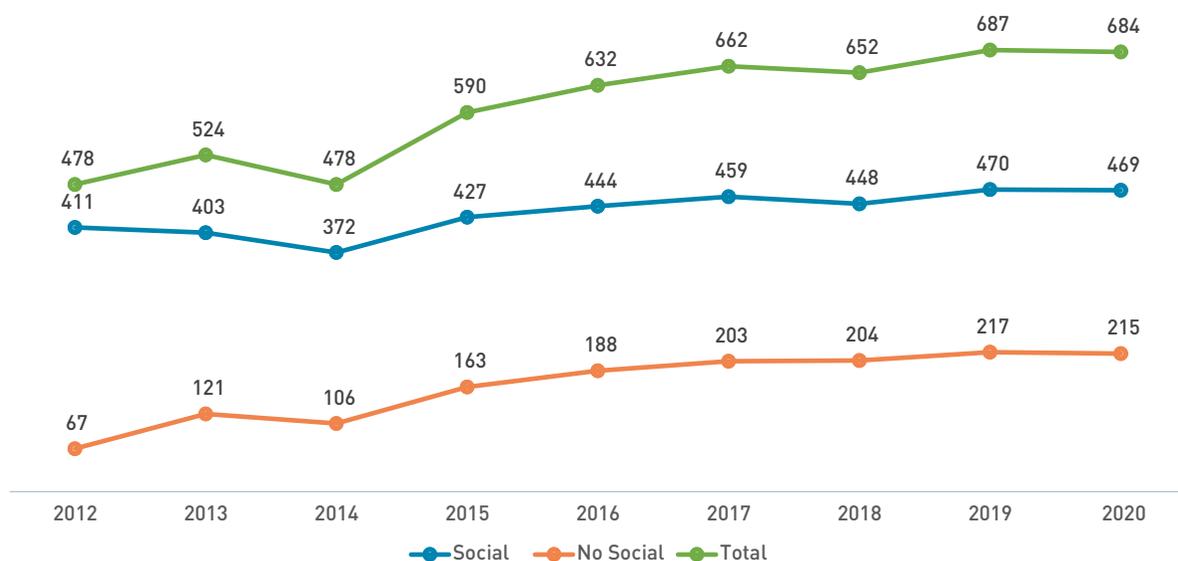
EVOLUCIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA

En los últimos años, se ha realizado un esfuerzo importante para identificar mejor la oferta de las instituciones que participan del proceso de monitoreo, lo que se refleja en un aumento de la oferta programática reportada. Esto no implica un crecimiento del tamaño del Estado, sino que una mayor cobertura y mejor identificación de las acciones ejecutadas por parte de los Servicios Públicos.

Tal como puede observarse en el Gráfico III.1.1, de 478 programas e iniciativas reportadas en el año 2012, se pasa a 684 en el año 2020.

Gráfico III.1.1

Evolución de Programas Sociales y No Sociales Monitoreados según año (2012 – 2020)



Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

USABILIDAD DE LA INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO

La información obtenida del proceso de monitoreo 2020, no solo contribuye a mejorar la calidad de la oferta programática y a transparentar el uso de los recursos públicos por parte de los Servicios al ejecutar sus políticas y programas², sino que también dicha información de resultados es un valioso insumo para el proceso de formulación presupuestaria. En efecto, los resultados de producción de los bienes y/o servicios (número y gasto promedio), la eficiencia relativa en los procesos de provisión de dicho bienes y servicios, así como las coberturas y resultados, permiten abordar con mayor evidencia las decisiones de asignación de recursos para el año siguiente. Entendiendo que estas decisiones no son, ni deben ser, mecánicas según los resultados del desempeño, sino que más bien una contribución a objetivar la deliberación propia del proceso presupuestario.

² Toda la información asociada al proceso de monitoreo 2020, se encuentra publicada tanto en el sitio <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>, como en la página web de la Dipres <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24167.html>.

ASPECTOS DESTACADOS DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA 2020

Focalización

Respecto a la focalización, 561 programas e iniciativas no presentan nuevos criterios de focalización, correspondiente a un 82% de la oferta, mientras que el 11,3% (77 programas) realizaron ajustes a sus criterios y un 6,7% (46 programas) no reportan información en esta pregunta del proceso de monitoreo.

Cuadro III.1.2

Criterios nuevos focalización oferta pública monitoreada

	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL
Sin criterios nuevos	23,4%	58,6%	82,0%
Con criterios nuevos	4,4%	6,9%	11,3%
No reporta/Sin información	3,7%	3,1%	6,7%
TOTAL GENERAL	31,4%	68,6%	100%

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

Se revisaron los nuevos criterios de focalización definidos por 77 programas e iniciativas (un 11% de la oferta programática); de los cuales un 95% fue validado por SES-Dipres, en tanto que un 5% no fue validado debido a que presentaron algún problema en su diseño.

Cuadro III.1.3

Cumplimiento criterios focalización oferta pública monitoreada

	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL
No presenta problemas en los nuevos criterios	39%	56%	95%
Si presenta problemas en los nuevos criterios	0%	5%	5%
TOTAL	39%	61%	100%

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

Eficiencia

El presupuesto total ejecutado (auto reportado) por los 684 programas e iniciativas fue de M\$27.171.304.571 en pesos de 2021; mayoritariamente asociado a la oferta programática social.

Cuadro III.1.4
Presupuesto total ejecutado por la Oferta Pública del Estado monitoreada

	NÚMERO DE PROGRAMAS	TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO 2020 (M\$ 2021)
Oferta No Social	215	\$ 2.630.574.487
Oferta Social	469	\$ 24.540.730.084
TOTAL GENERAL	684	\$ 27.171.304.571

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

Al comparar el gasto efectivo con el presupuesto inicial 2020, el 62,3% de los programas e iniciativas presentó ejecución dentro de rango³, el 29,1% sub ejecutó, el 7,7% mostró sobre ejecución presupuestaria y el 0,9% no reportó la información necesaria.

Cuadro III.1.5
Ejecución Presupuestaria respecto al Presupuesto inicial 2020

	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL GENERAL
Dentro de rango	51,1%	67,4%	62,3%
Subejecución presupuestaria	40,5%	23,9%	29,1%
Sobre ejecución presupuestaria	6,5%	8,3%	7,7%
No reporta presupuesto inicial o presupuesto total ejecutado	1,9%	0,4%	0,9%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

En relación con la ejecución presupuestaria respecto al presupuesto final 2020, un 81,9% de los programas e iniciativas presentó ejecución dentro de rango⁴, un 11,7% sub ejecutó, un 5,8% presentó sobre ejecución y un 0,6% no reportó la información.

3 Se considera dentro de rango aceptable si un programa o iniciativa ejecutó sobre el 85% de su presupuesto inicial y menos de un 110% del mismo presupuesto inicial. Si ejecuta bajo ese rango se considera subejecución y sobre ese rango sobre ejecución.

4 Se considera dentro de rango aceptable si un programa o iniciativa ejecutó sobre el 90% de su presupuesto final y menos de un 110% del mismo presupuesto final. Si ejecuta bajo ese rango se considera subejecución y sobre ese rango sobre ejecución.

Cuadro III.1.6
Ejecución Presupuestaria respecto al Presupuesto final 2020

	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL GENERAL
Dentro de rango	82,8%	81,4%	81,9%
Subejecución presupuestaria	12,6%	11,4%	11,7%
Sobre ejecución presupuestaria	3,7%	6,8%	5,8%
No reporta	0,9%	0,4%	0,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

Respecto del gasto administrativo en que incurrieron los programas e iniciativas para proveer los bienes y servicios considerados en su oferta, cabe señalar que, dada la complejidad que aún reviste este cálculo para muchos programas, se evaluó en esta ocasión la pertinencia metodológica de esta cuantificación. Así, en el cuadro siguiente se aprecia que un 79% de los programas e iniciativas monitoreadas presentó gastos administrativos correctamente estimados metodológicamente, el 10% los estimó incorrectamente y un 11% no los reportó.

Cuadro III.1.7
Estimación del Gasto Administrativo (n=673)

	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL GENERAL
Gasto administrativo correctamente estimado	57%	88%	79%
Gasto administrativo estimado incorrectamente	22%	5%	10%
Gasto administrativo no reportado	21%	7%	11%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

En el proceso de monitoreo también se analizó la variación del gasto promedio por beneficiario en relación con el promedio de los dos años anteriores, del total de programas e iniciativas con beneficiarios identificados, un 39,6% presenta una variación dentro del rango⁵ establecido, un 26,3% presenta una variación por sobre el rango definido, un 17,4% muestra una variación bajo el rango y el 16,7% no es posible de evaluar⁶.

⁵ Se considera como rango permitido una variación inferior al 20% respecto del promedio de los dos años anteriores (o uno, en caso de que no existan 2).

⁶ En esta categoría se incluyen aquellos programas en los que no es posible realizar la comparación de la variación del gasto por beneficiario con los años previos, ya sea porque no se cuenta con el promedio de los años previos (2018 y 2019), o bien porque en el año 2020 no reportaron información respecto al número de beneficiarios o al presupuesto total ejecutado por el programa.

Cuadro III.1.8

Variación del Gasto por beneficiario 2020 respecto al periodo 2018-2019

	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL GENERAL
Variación dentro del rango	52,1%	33,9%	39,6%
Variación fuera del rango superior	25,6%	26,7%	26,3%
Variación fuera del rango inferior	2,3%	24,3%	17,4%
No es posible evaluar/No reporta información 2020	20,0%	15,1%	16,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

Eficacia

Respecto a los indicadores que miden la eficacia de los programas e iniciativas (logro de resultados esperados), un 83% de la oferta programática cuenta con indicadores pertinentes para medir su resultado principal, los que además cumplen con los criterios metodológicos de calidad de la medición; mientras que un 4,4% tiene indicadores pertinentes pero que no cumplen con los criterios de calidad en cuanto a su medición; un 8% no cuenta con indicadores adecuados, al no cumplir el criterio de pertinencia, y un 5% no reporta indicadores⁷.

Cuadro III.1.9

Indicadores para medir el cumplimiento del objetivo del programa

	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL
El indicador es pertinente y de calidad	72,6%	87,2%	82,6%
El indicador es pertinente y no de calidad	4,2%	4,5%	4,4%
El indicador no es pertinente	8,4%	7,9%	8,0%
No reporta indicador de propósito	14,9%	0,4%	5,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

En relación con el logro del resultado principal, comparado con el periodo 2018-2019 y considerando 277 programas e iniciativas que cuentan con información para analizar su cumplimiento⁸, se observa que el 19,1% presenta una mejora significativa de sus resultados, el 20,6% muestra un empeoramiento significativo y un 14,1% no presenta variación con respecto a los años anteriores.

⁷ Este último dato incluye 22 programas que no reportan indicador más 16 que no completaron la información referente a los indicadores.

⁸ Para efectos de este análisis, no se consideraron las categorías de: No aplica, No es comparable, No es posible evaluar (No reporta dato 2019), y No reporta.

Cuadro III.1.10

Logro de indicadores de propósito en relación a los períodos anteriores (2018-2019)

	NO SOCIAL	SOCIAL	TOTAL
Mejora significativamente	15,9%	20,6%	19,1%
Mejora no significativamente	28,4%	25,4%	26,4%
Sin variación	12,5%	14,8%	14,1%
Empeora no significativamente	22,7%	18,5%	19,9%
Empeora significativamente	20,5%	20,6%	20,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: SES-Dipres, Monitoreo Oferta Pública 2020.

Efectos Covid-19

Cabe destacar que las cifras reportadas para el año 2020 pueden estar influenciadas por la situación de pandemia, la que no solo afectó el número de beneficiarios efectivos en algunos casos, sino que también tuvo repercusiones en el presupuesto ejecutado por los programas, además de otras variables.

El proceso de monitoreo 2020 ofreció la oportunidad para que los programas, al informar su desempeño, pudieran explicitar si se vieron afectados en su desempeño por la emergencia sanitaria. De este modo, un total de 357 programas explicitaron que efectivamente se vieron afectados en su implementación por el Covid-19. De ese total, 252 corresponde a oferta social⁹ y 105 a oferta no social.¹⁰

III.2. MECANISMOS DE INCENTIVO DE REMUNERACIONES

La Dipres cumple el rol de Secretaría Técnica a cargo de coordinar, administrar y evaluar el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos por las instituciones del Gobierno Central en los distintos mecanismos de incentivo. Complementariamente, la Dipres representa al Ministro de Hacienda en conjunto con otros actores como el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia para el caso de los Tribunales Tributarios y Aduaneros (TTA), y el Fiscal Nacional para el caso del Ministerio Público, participando en la evaluación de las metas de este tipo de instituciones.

III.2.1. Incentivo de tipo Institucional

Los mecanismos de incentivo institucional asociados al cumplimiento de objetivos de gestión, en los cuales la Dipres cumple el rol de Secretaría Técnica abarcan a 173 servicios, definidos bajo lineamientos estratégicos comunes, denominado Programa Marco, con tres objetivos de gestión y 15 indicadores de desempeño. La empresa externa seleccionada para la evaluación de las metas 2020 correspondió a la empresa Panal.

⁹ Algunos ejemplos de programas afectados en la oferta no social son: Programa Estratégico de Desarrollo (Transforma); Programa de Desarrollo Empresarial de los Territorios y Turismo Social.

¹⁰ Algunos ejemplos de programas afectados en la oferta social son: Programa del Patrimonio Material e Inmaterial del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural y el Programa Mujer Emprende (Ex Mujer, Asociatividad y Emprendimiento) del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

Cuadro III.2.1.1
Mecanismos de incentivo institucionales

MECANISMO DE INCENTIVO	LEYES	N° DE SERVICIOS QUE COMPROMETEN OBJETIVOS				
		2020	2019	2018	2017	2016
Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)		139	139	134	130	128
Servicios Locales de Educación Pública (PMG)	19.553, art 6°	11	7	4	0	0
Adscritos al PMG	Ley 19.490 (Ministerio de Salud)	5	5	5	5	5
	Ley 19.479 (Servicio Nacional de Aduanas)	1	1	1	1	1
	DL 531 ¹¹ (Comisión Chilena de Energía Nuclear)	1	1	1	1	1
Metas de Eficiencia Institucional	20.212, art 9°	15	14	14	14	14
Metas Anuales de Gestión - SMA ¹²	DFL N° 3 de 2010 ¹³	1	1	1	1	1
TOTAL		173	168	160	152	150

Fuente: Dipres

Resultados Globales

En los últimos seis años, en promedio, el 45% de los servicios ha logrado cumplir todos sus compromisos asociados al incentivo monetario. En 2020 dicho resultado fue superior al de años anteriores e incluso al promedio del período, logrando que un 55% de las instituciones cumpliera todos sus compromisos.

Este mejor resultado en 2020 se logró por el esfuerzo de las instituciones en centrar prioritariamente su gestión en este tipo de compromisos, adaptarlos y flexibilizar su implementación, dado lo ocurrido con la pandemia del Covid-19. Esta última afectó compromisos que debían realizarse de manera presencial, por lo que, considerando el dictamen de la Contraloría General de la República de aceptar las actividades vía remota, se modificaron y se realizaron vía online. Asimismo, se aceleró la digitalización de trámites de manera que los usuarios pudieran optar a ellos vía remota evitando o disminuyendo la tramitación presencial.

Desde el año 2015, el grado de cumplimiento de las instituciones se ubica preferentemente en el rango de 90% y 100%, con muy pocos casos con grados de cumplimiento de 85%, y solo 1 caso con cumplimiento inferior al mínimo aceptado de 75%.

11 Art. 25, DL 531 de 1974, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

12 Superintendencia del Medio Ambiente.

13 DFL del 13 de mayo de 2010 de la Secretaría General de la Presidencia.

Cuadro III.2.1.2

Resultados Globales de Cumplimiento por Tramos. Número de Instituciones. Años 2015- 2020.

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	N° INSTITUCIONES											
	2020		2019		2018		2017		2016		2015	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
100%	96	55%	75	44%	70	44%	69	45%	51	34%	76	51%
95% - 99%	60	35%	72	43%	58	36%	61	40%	74	49%	50	33%
90% - 94%	17	10%	21	13%	27	17%	21	14%	24	16%	19	13%
85% - 89%	0	0%	0	0%	5	3%	1	1%	1	1%	3	2%
80% - 84%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
75% - 79%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
< 75%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%
TOTAL	173	100%	168	100%	160	100%	152	100%	150	100%	149	100%

Fuente: Dipres.

Resultados por Objetivos de Gestión

En el año 2020, el Programa Marco de los mecanismos de incentivo monetario de tipo institucional se sustentó en los principios de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios proporcionados a los usuarios y usuarias, expresados en tres tipos de objetivos de gestión: vinculados a la gestión eficaz, la eficiencia institucional y la calidad del Servicio.

Cuadro III.2.1.3

Resultados 2020, por Objetivos de Gestión

OBJETIVOS DE GESTIÓN	PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO POR OBJETIVO DE GESTIÓN	
	2020	2019
1. Gestión Eficaz	98,9%	98,7%
2. Eficiencia Institucional	99,7%	99,5%
3. Calidad de Servicio a los usuarios	96,9%	96,7%
TOTAL	98,6%	98,3%

Fuente: Dipres.

El Objetivo N°1: Gestión Eficaz, consiste en mejorar procesos que contribuyan a disminuir riesgos laborales, reducir inequidades, brechas y/o barreras de género, perfeccionar las acciones de fiscalización, planificación y control de gestión y los resultados operacionales. En el año 2020, en promedio se logra un cumplimiento de 98,9%, levemente mayor a 2019.

El Objetivo N°2: Eficiencia Institucional, consiste en contribuir al buen uso de la energía, realizar procesos de compras eficientes y a un mejor desempeño financiero de las instituciones. Sus resultados en 2020 muestran en promedio un cumplimiento de 99,7%.

El Objetivo N°3: Calidad de los Servicios Proporcionados a los Usuarios/Ciudadanos, consiste en determinar el grado de satisfacción e insatisfacción de sus usuarios y/o ciudadanos con la entrega de bienes y/o servicios, la gestión de reclamos y de procesos clave de atención a los usuarios y digitalización de trámites. Los resultados 2020 muestran que se obtiene en promedio un cumplimiento de 96,9%.

Resultados por Indicadores de Desempeño Transversal

Desde el punto de vista de los Indicadores de Desempeño, transversales o comunes a los Servicios Públicos, en el Cuadro III.2.1.4 se observa que en 2020 los indicadores de Gasto y Ejecución Presupuestaria fueron comprometidos por el 100% de los Servicios, mientras que los indicadores de Dotación y de Cobertura y de Eficacia de la Fiscalización fueron comprometidos por un reducido número de Servicios.

Por su parte, se observa que los indicadores de Dotación, Accidentes laborales, Eficiencia Energética y de Gasto de operación fueron cumplidos por el 100% de los Servicios, mientras que el indicador de Satisfacción Neta obtuvo el menor nivel de cumplimiento con un 84%.

Los mayores incumplimientos se observaron en los indicadores de tiempo promedio de tramitación, trámites digitales y gasto en diciembre. Principalmente afectados por la pandemia, aumentando los tiempos de atención, registro de transacciones de los trámites no informados, y atraso en la ejecución del gasto centrándose en diciembre.

Cuadro III.2.1.4

Resultados por Indicadores de Desempeño Transversal, Número de Instituciones que comprometen el Indicador y grado de cumplimiento. Año 2020.

OBJETIVOS	INDICADORES	CUMPLE		NO CUMPLE		TOTAL COMPROMETIDOS (N= 168 SERVICIOS)	
		N°	%	N°	%	N°	%
1.- Objetivo de Gestión Eficaz	Informes de Dotación	12	100%	0	0%	12	7%
	Tasa de Accidentes Laborales	58	100%	0	0%	58	35%
	Cobertura de Fiscalización	29	94%	2	6%	31	18%
	Eficacia Fiscalización	26	93%	2	7%	28	17%
	Medidas Equidad de Género	133	89%	17	11%	150	89%
2.- Eficiencia Institucional	Eficiencia Energética	142	100%	0	0%	142	85%
	Gasto Subtítulos 22 y 29	168	100%	0	0%	168	100%
	Licitaciones sin oferentes	63	98%	1	2%	64	38%
	Ejecución presupuestaria en diciembre	148	88%	20	12%	168	100%
	Desviación Montos Contratos	35	85%	6	15%	41	24%
3.- Calidad de Servicio a los usuarios	Consultas de Transparencia (SAIP)	62	98%	1	2%	63	38%
	Reclamos Respondidos	135	92%	11	8%	146	87%
	Trámites Digitales	119	86%	19	14%	138	82%
	Tiempo promedio de tramitación	120	85%	21	15%	141	84%
	Satisfacción Neta de usuarios	37	84%	7	16%	44	26%

Fuente: Dipres.

Resultados por Ministerio

Durante 2020, el porcentaje de cumplimiento global para el conjunto de Ministerios alcanzó a 98,7%, el más alto de los últimos 3 años. Del total de Ministerios, en 2020 hubo 4 que lograron un 100% de cumplimiento: Secretaría General de la Presidencia, Presidencia de la República, Defensa Nacional y Ciencia. Esta cifra es mayor a la de años anteriores en que solo 2 en 2019 y 1 en 2018, alcanzaron 100% de cumplimiento. Cabe señalar que, en 2018, 5 Ministerios tuvieron cumplimientos inferiores a 95%, mientras que en 2019 fue solo 1.

Cuadro III.2.1.5
Promedio Cumplimiento Global, Ministerios. Años 2018, 2019 y 2020

MINISTERIO	SERVICIOS 2018	PROMEDIO CUMP. GLOBAL 2018	SERVICIOS 2019	PROMEDIO CUMP. GLOBAL 2019	SERVICIOS 2020	PROMEDIO CUMP. GLOBAL 2020
SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	1	95,8	1	100	1	100,0
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1	93,3	1	100	1	100,0
DEFENSA NACIONAL	3	97,1	3	99,5	3	100,0
CIENCIA, TECNOLOGIA, CONOCIMIENTO E INNOVACION	-	-	1	98,5	2	100,0
SALUD	6	95,4	6	97,6	6	99,9
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	2	94,5	2	95,5	2	99,8
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	11	97,9	11	98,7	11	99,7
MINERIA	3	96,4	3	98	3	99,7
ECONOMIA, FOMENTO Y TURISMO	13	97,3	14	98,3	14	99,5
ENERGIA	4	94,7	4	99,5	4	99,4
DESARROLLO SOCIAL	8	97,4	8	98,2	8	99,3
BIENES NACIONALES	1	90,9	1	98,5	1	99,0
INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	22	96	22	98,4	22	99,0
CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO	3	99,5	3	97,8	3	98,9
OBRAS PUBLICAS	13	99,7	14	99	14	98,8
AGRICULTURA	6	99	6	97,6	6	98,7
VIVIENDA Y URBANISMO	17	97,6	18	97,9	18	98,6
EDUCACION	13	96,6	17	99,5	21	98,4
HACIENDA	11	97,4	10	98,2	10	98,3
MEDIO AMBIENTE	3	100	3	98,2	3	97,7
RELACIONES EXTERIORES	5	99,6	6	97,2	6	97,5
DEPORTE	2	95	2	93,5	2	96,8
MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	2	98	2	98,5	2	96,6
TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	3	94,4	3	98,9	3	96,2
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	7	96,9	7	97,2	7	95,0
TOTAL	160	97,2	168	98,3	173	98,7

Fuente: Dipres.

Efecto de la pandemia Covid-19 en los resultados

Las leyes y reglamentos que regulan estos mecanismos de incentivos consideran que para la evaluación del cumplimiento de los objetivos de gestión se deben considerar aquellos factores externos calificados y no previstos que pudiesen afectar significativamente el cumplimiento de ciertos compromisos, para efectos de no impactar el porcentaje de cumplimiento global y, por ende, el porcentaje de incentivo de remuneraciones. Las causas externas consideradas son las siguientes:

- i. Reducciones de presupuesto, externas al Ministerio
- ii. Hechos fortuitos comprobables, tales como:
 - Situaciones de inestabilidad social, paros, protestas, hechos de violencia y acciones terroristas que afecten la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos y el normal funcionamiento de las instituciones.
 - Variaciones no previstas o fuera de los valores normales de los últimos años en la demanda de bienes y servicios por parte de los ciudadanos, o bien diferencias en los recursos, o situaciones que en definitiva importen un cambio en lo que se consideró cuando se formuló el compromiso.
 - Uso no adecuado por parte de los ciudadanos de los bienes y servicios provistos por las instituciones de un ministerio, que afecten o limiten el cumplimiento de sus compromisos; acciones no controlables por un ministerio.
 - Modificaciones de diseño de obras de infraestructura no previsibles, problemas en las características de terrenos, etc., afectando los compromisos.
- iii. Catástrofes
- iv. Cambios en la legislación vigente

Durante 2020, por efecto de la pandemia, se decretó estado de excepción constitucional y emergencia sanitaria, limitando significativamente el desplazamiento y las actividades presenciales. Esto impactó en la gestión de las instituciones públicas que se vieron impedidas de realizar ciertas actividades o las realizaron en un nivel inferior a lo comprometido, y en otros casos fueron reemplazadas actividades presenciales por telemáticas, en los casos en que aquello fue posible de realizar. Lo descrito forma parte de las causas externas calificadas consideradas por la normativa que regulan los mecanismos de incentivo y fueron analizadas y calificadas durante el proceso de evaluación de cumplimiento de los compromisos de 2020.

El porcentaje de cumplimiento efectivo de todos los Ministerios fue de 96,7%, el cual sube a 98,7% al considerar los factores externos señalados. Los Ministerios de Deporte (82,1%), Justicia (88,1%) y de las Culturas (89,9%) se vieron afectados principalmente por las restricciones a las actividades presenciales y de movilidad.

Cuadro III.2.1.6
Porcentaje de Cumplimiento Global antes de después de Causa Externa

MINISTERIO	SERVICIOS 2020	PROMEDIO CUMPLIMIENTO GLOBAL 2020	PROMEDIO CUMPLIMIENTO GLOBAL 2020 SIN CONSIDERAR CAUSA EXTERNA
SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	1	100,0	99,7
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1	100,0	100,0
DEFENSA NACIONAL	3	100,0	97,0
CIENCIA, TECNOLOGIA, CONOCIMIENTO E INNOVACION	2	100,0	92,5
SALUD	6	99,9	95,2
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	2	99,8	97,8
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	11	99,7	96,6
MINERIA	3	99,7	99,7
ECONOMIA, FOMENTO Y TURISMO	14	99,5	97,1
ENERGIA	4	99,4	98,1
DESARROLLO SOCIAL	8	99,3	97,9
BIENES NACIONALES	1	99,0	99,0
INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	22	99,0	98,2
CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO	3	98,9	89,9
OBRAS PUBLICAS	14	98,8	98,4
AGRICULTURA	6	98,7	98,5
VIVIENDA Y URBANISMO	18	98,6	98,1
EDUCACION	21	98,4	96,9
HACIENDA	10	98,3	98,3
MEDIO AMBIENTE	3	97,7	94,5
RELACIONES EXTERIORES	6	97,5	96,1
DEPORTE	2	96,8	82,1
MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	2	96,6	92,1
TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	3	96,2	96,1
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	7	95,0	88,1
TOTAL	173	98,7	96,7

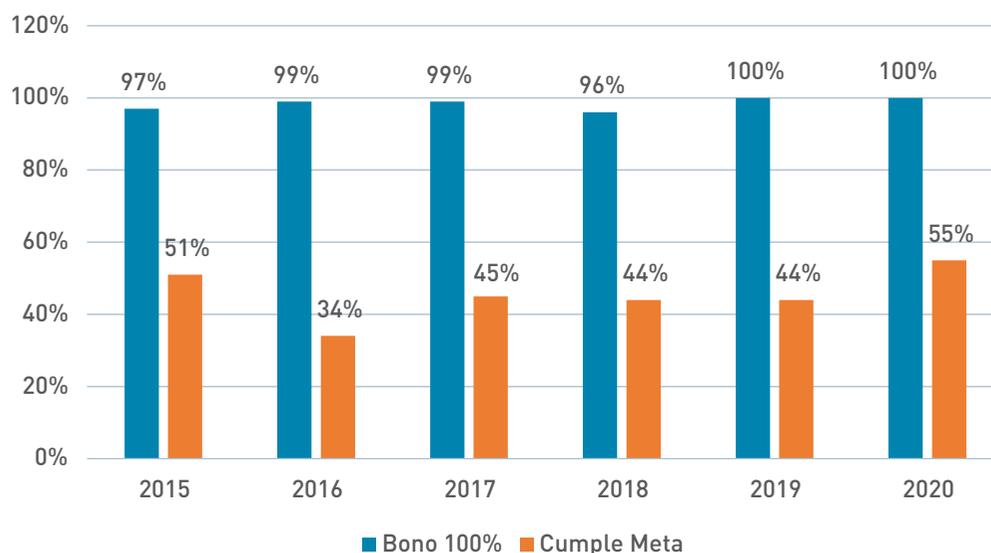
Fuente: Dipres.

Asignación de Modernización - Incentivo Institucional

De acuerdo con su Ley, los funcionarios de la dotación de las instituciones públicas tienen derecho a un bono por desempeño, el cual se paga por el cumplimiento de sus metas, las que son revisadas y verificadas por un evaluador externo al sector público contratado por la Dipres a través de un proceso de licitación pública. En los años 2019 y 2020 el 100% de los funcionarios obtuvieron el bono por desempeño en los montos y porcentajes que establece cada una de las leyes que los afectan, tendencia que se viene observando desde 2015.

Gráfico III.2.1.1

Porcentajes de Instituciones que logran el Bono por Desempeño y el % que cumple sus Metas. Período 2015 – 2020



Fuente: Dipres.

III.2.2.- Otros Mecanismos de Incentivo

La Dirección de Presupuestos participa en el proceso de evaluación de metas del Ministerio Público, y de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, TTA. En el caso del Ministerio Público la Ley mandata a la Dipres a contratar a un externo para evaluar los compromisos. En el caso de los TTA, la Dipres participa en representación del Ministro de Hacienda en una Comisión Interinstitucional que evalúa las metas de estas instituciones¹⁴.

Ministerio Público

El Ministerio Público formuló sus compromisos a través de un Convenio de Desempeño Institucional (CDI) que suscriben el Fiscal Nacional y el Ministro de Hacienda. El proceso de evaluación del cumplimiento es realizado por una entidad evaluadora de origen externo seleccionada a través de un proceso de licitación, a cargo de la Dipres, mediante revisión documental y visitas in situ. La evaluación 2020 la realizó la empresa Panal. En 2020, el Ministerio Público comprometió 14 indicadores de desempeño, cumpliendo cada uno de ellos, logrando un cumplimiento global de 100% y obteniendo completamente el bono por desempeño.

¹⁴ Ley N° 20.240, que perfeccionó el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y de los funcionarios del Ministerio Público, modificado por Ley N° 20.302, es la que establece el sistema de incentivos económicos para los funcionarios del Ministerio Público. Por su parte, la Ley N°20.322, de 2009; la Ley N°21.039, de 2017 y DFL N° 2 de 2018, del Ministerio de Hacienda; referidos al Sistema de Remuneraciones del Personal de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, establecen el pago de una asignación de gestión ligada al desempeño, a los resultados y a la calidad de los servicios prestados de los 18 Tribunales Tributarios y Aduaneros.

Tribunales Tributarios y Aduaneros

Los Tribunales Tributarios y Aduaneros formularon –mediante la suscripción de los Convenios de Metas respectivos– metas institucionales en base al Programa Marco aprobado por la Comisión Interinstitucional conformada por el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Poder Judicial. La evaluación del grado de cumplimiento de las metas de desempeño de cada Tribunal es efectuada por una entidad evaluadora externa seleccionada por la Comisión Interinstitucional y contratada mediante licitación pública por la Secretaría Técnica, que en este caso es la Unidad Administradora para los Tribunales Tributarios y Aduaneros (Unidad ATTA), de la Subsecretaría de Hacienda. La verificación correspondiente al año 2020 fue realizada por la empresa evaluadora externa Global 21.

En 2020 los TTA comprometieron 2 objetivos de gestión y un total de 70 indicadores con sus respectivas metas institucionales. El nivel de cumplimiento fue de un 97,3%. De los 18 tribunales, 12 lograron un nivel global de cumplimiento de 100% y por tanto obtuvieron la totalidad del bono (12%), mientras que 6 tribunales alcanzaron porcentajes globales de cumplimiento entre 84,8% y 99,5%. En estos casos obtienen el porcentaje proporcional del bono, calculado en función del porcentaje de cumplimiento global logrado en cada caso. Los principales incumplimientos se refieren al aumento en los plazos de tramitación de causas del tiempo comprometido, en algunas causas con sentencia definitiva.

Cuadro III.2.2.1

Porcentaje de Cumplimiento y de Asignación. Tribunales Tributarios y Aduaneros. 2020

TRIBUNAL	PORCENTAJE CUMPLIMIENTO GLOBAL AÑO 2020	PORCENTAJE DE LA ASIGNACIÓN DE GESTIÓN
1. Arica y Parinacota	100%	12%
2. Tarapacá	99,5%	11,9%
3. Antofagasta	88,9%	10,7%
4. Atacama	100%	12%
5. Coquimbo	100%	12%
6. Valparaíso	100%	12%
7. Primer Tribunal Región Metropolitana	89,5%	10,7%
8. Segundo Tribunal Región Metropolitana	100%	12%
9. Tercer Tribunal Región Metropolitana	84,8%	10,2%
10. Cuarto Tribunal Región Metropolitana	98,2%	11,8%
11. Libertador General Bernardo O'Higgins	90%	10,8%
12. Del Maule	100%	12%
13. De Ñuble y del Biobío	100%	12%
14. La Araucanía	100%	12%
15. Los Ríos	100%	12%
16. Los Lagos	100%	12%
17. Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	100%	12%
18. Magallanes y la Antártica Chilena	100%	12%

Fuente: Dipres.

RECUADRO 5. AVANCES EN LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA EN CHILE

1. ANTECEDENTES

Este recuadro presenta los elementos principales del proyecto de ley destinado a “fortalecer la descentralización financiera de los Gobiernos Regionales, establecer normas sobre responsabilidad fiscal y crear nuevos fondos para la inversión regional” (Boletín N°13.815-05), que se funda en la necesidad de dotar a las regiones de mayor poder en la gestión de los recursos que les son asignados por el presupuesto de la Nación. Este proyecto fue presentado por el Ejecutivo en septiembre de 2020 y se encuentra actualmente en el Senado en su primer trámite constitucional.

Como antecedente, es importante comprender que a partir del segundo semestre de este año los Gobiernos Regionales (Gores) serán administrados por un Gobernador electo separándose los roles que antes correspondían al Intendente. Los Gobiernos Regionales tienen actualmente dos programas presupuestarios, uno de funcionamiento, que está destinado a gastos de operación y soporte (personal: sueldo, horas extra, bonificaciones, viáticos, honorarios; gastos en bienes y servicios de consumo: servicios básicos y generales, arriendos de oficinas, equipos e insumos, y adquisición de activos no financieros: mobiliario, computadores, programas informáticos), y otro presupuesto denominado de Inversión Regional que corresponde al presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y consecución de los objetivos que dependen del Gobierno Regional.

Un mayor detalle de los presupuestos y fuentes de financiamiento de los Gobiernos Regionales pueden verse en el reciente estudio publicado “Descentralización fiscal en Chile: aspectos presupuestarios de gobiernos regionales y municipalidades”, de la serie de Estudios de Finanzas Públicas, de la Dirección de Presupuestos.¹

1.1 Principales objetivos del Proyecto de Ley:

- Dar certezas en el ámbito de la administración financiera al ambiente de incertidumbre en la interacción del nuevo gobernador electo y el gobierno central
- Tratar de evitar conflictos potenciales en el ámbito financiero entre dichas autoridades
- Distinguir el rol de la política (Presidente y Congreso) de la autonomía regional en materia presupuestaria: la política discutirá y fijará los montos globales de los presupuestos de las regiones, y cada gobierno regional distribuirá y asignará sus presupuestos, descentralizadamente.
- Se buscó incluir resguardos para evitar posibles arbitrariedades desde el gobierno central en contra de gobiernos regionales determinados.
- Por último, el proyecto reconoce que una de las demandas de los regionalistas ha sido el incremento de recursos para las regiones, pero el foco de este proyecto no es el aumento de recursos pues antes de pensar en aumentarlos, se debe reforzar el capital humano para la elaboración de proyectos con mayor impacto regional, evitando que la inversión se reasigne hacia otros gastos de rápida ejecución y en muchas ocasiones de menor impacto social.

¹ http://www.dipres.cl/598/articles-232642_doc_pdf.pdf

1.2 Principales contenidos del Proyecto de Ley:

a) En términos generales, el proyecto busca fortalecer la descentralización financiera de los Gobiernos Regionales.

Serán los Gores quienes distribuirán sus presupuestos, y no la Ley de Presupuestos, como ocurre hoy día. Esto supone una nueva estructura presupuestaria, en la que se incorporarán en la Ley de Presupuestos los montos globales destinados a Funcionamiento e Inversión Regional.

Se busca discutir anualmente en la Ley de Presupuestos el monto global para los Gobiernos Regionales y no el presupuesto de cada uno, dejando en los Gores la potestad para la distribución de sus presupuestos, fortaleciendo la descentralización de las regiones en coherencia con la elección directa de gobernadores.

En este sentido, se avanza en precisar el proceso de formulación del anteproyecto regional de inversiones, reconociendo el rol del gobernador regional como el protagonista del proceso, con la colaboración del delegado presidencial regional (como mero coordinador de los servicios) y los servicios que operen en la región.

Además, se regula la elaboración del presupuesto regional, y se dispone que, una vez publicada la Ley de Presupuestos del Sector Público, el gobernador regional elaborará una propuesta de distribución del presupuesto de inversión que será sometida a la decisión del Core.

b) El proyecto supone una nueva estructura presupuestaria.

El gasto regional estará compuesto por 2 asignaciones globales: Aporte para el gasto en Funcionamiento Regional y Aporte para el gasto en Inversión Regional:

i. Piso para Gasto de Funcionamiento: La asignación global corresponderá a la suma de los montos que le corresponde a cada gobierno regional con base en el último presupuesto vigente antes de la entrada en vigencia de la ley (criterio histórico), reajustado. Las solicitudes de mayor presupuesto se discutirán uno a uno en la formulación presupuestaria, cifra que también se incluirá en el monto global. El monto que corresponda a cada Gore quedará especificado en la glosa asociada a la asignación.

ii. Inversión, asignación a regiones según criterios objetivos, disminuyendo discrecionalidad: Para el financiamiento de inversión, los Gores mantendrán los ingresos establecidos en distintas leyes, además de los ingresos por los Fondos que contempla esta ley:

- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): mantiene su objetivo de desarrollo regional y compensación, aumentando su distribución directa del 90% a 95% (incluyendo el 5% de eficiencia).
- Se contempla la creación de nuevos fondos -Fondo de Equidad Interregional y Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional- financiados, en parte, con las actuales Provisiones de Subdere, de modo de hacer una distribución objetiva, estableciendo factores y fórmulas para ello:
 - Fondo de Equidad Interregional: Corresponde a un fondo de convergencia similar a los existentes en otros países, como también en la Unión Europea². Su objetivo es entregar recursos para financiar iniciativas de inversión de los gobiernos regionales para disminuir brechas en el ámbito económico y de desarrollo. Su distribución se determinará según diferencias de ingreso y de vulnerabilidad (por ejemplo, pobreza multidimensional), respecto del promedio nacional, considerando además recursos para las zonas extremas y territorios rezagados.

² La UE dispone de fondos Estructurales y de Inversión, destinados a reducir brechas entre las diferentes regiones de la Unión. Los Fondos se destinan a proyectos asociados con investigación e innovación, tecnologías digitales, economía hipocarbónica, gestión sostenible de los recursos naturales y pequeñas empresas.

- Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional: el objetivo de este Fondo es el financiamiento de gastos asociados con emergencias, necesidades contingentes de las regiones y otros asociados con iniciativas prioritarias definidas por los gobiernos regionales.

c) Otro aspecto importante del proyecto es que establece normas sobre responsabilidad fiscal.

El proyecto de ley establece que el gobernador, como órgano ejecutivo del gobierno regional, deberá confeccionar una Programación Financiera de mediano plazo y dar cuenta de ella (en línea con el art. 19 bis del D.L. 1.263, de 1975). Esto es importante porque incentiva a planificar y programar las inversiones, debiendo ajustarse a la proyección de modo de evitar déficits

Además, deberá incluir en su cuenta pública anual el estado de las finanzas regionales y no podrá comprometer gastos que excedan el marco presupuestario autorizado, considerando un límite para comprometer el presupuesto de inversión del gobernador que lo suceda.

d) El proyecto otorga a las regiones mayores flexibilidades presupuestarias, entre ellas:

- Autorización para utilizar presupuesto de inversión para proyectos propios del Gore (con un tope de un 1%, previa autorización del Ministerio de Hacienda) y
- Disponer de los recursos no ejecutados en el ejercicio presupuestario anterior (saldos presupuestarios), de aquellos fondos que no contengan fines específicos de política pública para su ejecución. Para hacer uso de los saldos, estos deben ser incluidos en los presupuestos de inversión aprobados por el Consejo Regional.³

Además, norma procedimientos de identificación de inversiones y de modificaciones presupuestarias de sus programas de inversiones, que ya están operando hace algunos años (de acuerdo al decreto de flexibilidad presupuestaria o con procedimientos establecidos en las glosas de cada año), dejando para la ley de presupuestos establecer las limitantes que se considere apropiadas.

e) Para aumentar la transparencia en la gestión de los gobiernos regionales, se establecen los contenidos mínimos que deberá tener la cuenta anual que debe hacer el gobernador al consejo regional, y además se establece que deberá hacer entrega de un acta de traspaso de su gestión al término de su mandato.

En línea con lo anterior, se dispone que los informes presupuestarios emitidos por la unidad de control del gobierno regional deberán ser emitidos mensualmente al consejo regional y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), y publicados en el sitio web del gobierno regional.

Se establece la creación de una Ficha de Información Regional, la cual reúne información relativa a las autoridades del gobierno regional, la administración del gobierno regional, la gestión financiera y presupuestaria, inversiones, gastos de funcionamiento, transparencia y probidad.

Se establece que las corporaciones y fundaciones regionales deberán mantener publicados sus estados financieros en su respectiva página web, y estarán sometidas a la ley sobre acceso a la información pública, en todo aquello que le fuera aplicable.

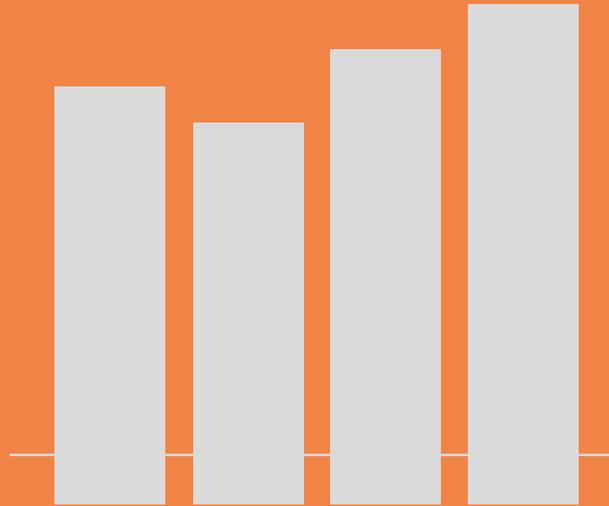
³ Aquellos fondos con objetivos declarados de política pública o condicionados, por ejemplo, los que podrían existir para el mejoramiento de infraestructura escolar, eliminación de brechas de electrificación rural o alguna inversión específica en conectividad en base a algún plan nacional, deben ser rendidos en el cumplimiento de dichos objetivos, por lo que no pueden ser recursos que se incorporen a los presupuestos para un uso libre, dado que de otra manera perderían los objetivos para lo cual fueron creados o incluso podría generarse el incentivo perverso de una sub ejecución para la generación de un saldo.

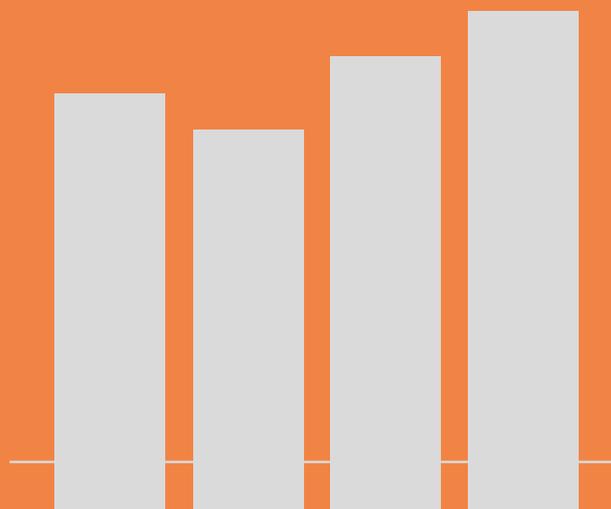
f) Por último, este proyecto supone fortalecer capacidades técnicas de los Gores.

La discusión sobre mayores recursos para inversión regional requiere resolver previamente otros temas como la optimización del gasto de los recursos que hoy administran los Gores. Asimismo, se deben reducir las brechas generadas por la heterogeneidad de las regiones de Chile (por ejemplo, Antofagasta respecto de Aysén), lo cual debe ser resuelto por transferencias del Gobierno Central con un nuevo fondo de convergencia (Fondo de Equidad Interregional) de distribución objetiva. Por tanto, un paso previo al debate de aumento de ingresos propios de las regiones es: fortalecer las capacidades técnicas de los GORES, reducir las brechas regionales y la responsabilidad fiscal con que deben actuar: esa es la señal que entrega el proyecto a los nuevos gobernadores regionales.

Los recursos de inversión de los Gores están asegurados a través de la discusión anual de las leyes de presupuesto, y se entregarán sobre la base de criterios objetivos, impidiendo al gobierno de turno afectar el presupuesto de un gobierno regional en específico por temas políticos.

En resumen, este proyecto de ley avanza un paso más en la descentralización financiera, lo que se traduce en una verdadera cesión de poder -concreta y palpable- desde el Ejecutivo y el Congreso, en favor de los Gores. Sumado a lo anterior, a través de esta iniciativa, se busca dar certezas en el ámbito de la administración financiera, mejorar la transparencia y la responsabilidad fiscal, incluyendo pesos y contrapesos que buscan evitar conflictos potenciales en la interacción del nuevo gobernador electo y el Gobierno Central.





GLOSARIO Y ACRÓNIMOS



GLOSARIO Y ACRÓNIMOS

GLOSARIO

Acuerdo Covid: Marco de Entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección y Reactivación, el cual considera recursos por hasta US\$12.000 millones en 24 meses. Los principales ejes del plan consideran: 1) Marco Fiscal por 24 meses y consolidación fiscal a posteriori; 2) Plan de reactivación económica y del empleo; y 3) Protección de los ingresos de las familias.

Administradora de Fondos de Cesantía (AFC): La Administradora de Fondos de Cesantía de Chile es el administrador privado del Seguro de Cesantía, impuesto a través de la Ley N°19.728 del año 2001.

Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF): La Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile es una organización gremial que agrupa a los bancos privados establecidos y aquellas instituciones extranjeras que mantienen oficinas en el país.

Balance Cíclicamente Ajustado - Balance Estructural (BCA / BE): Estimación que refleja el Balance fiscal que se produciría si el producto evolucionara de acuerdo a su tendencia y si el precio del cobre fuera el de largo plazo. Operativamente corresponde a la diferencia entre la estimación de los ingresos estructurales y los gastos del Gobierno Central Total para un año fiscal.

Balance global – Préstamo Neto / Endeudamiento Neto: Ingreso menos gasto menos inversión neta en activos no financieros; o ingreso menos erogaciones; o resultado operativo neto menos inversión neta en activos no financieros; o resultado operativo bruto menos inversión bruta en activos no financieros. El préstamo neto/endeudamiento neto también equivale al financiamiento total. El Balance Global, considera al Gobierno Central Total, que abarca el resultado del Gobierno Central Presupuestario y del Gobierno Central Extrapresupuestario.

Balance primario: Préstamo neto/endeudamiento neto excluido el gasto en intereses o el gasto neto en intereses. Para el análisis de sostenibilidad de la deuda bruta se emplea préstamo neto/ endeudamiento neto excluido el gasto en intereses. Para el análisis de sostenibilidad de la deuda neta se emplea préstamo neto/endeudamiento neto excluido el gasto neto en intereses.

Banco Central de Chile (BCCh): Organismo autónomo y técnico, que tiene por objetivo velar por la estabilidad de la moneda, esto es, mantener la tasa de inflación estable con una meta de 3% a dos años. También debe promover la estabilidad y eficacia del sistema financiero, velando por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

Cláusula de Escape: mecanismos formales que permiten el desvío temporal de las reglas fiscales existentes como respuesta ante 'eventos inusuales'.

Cobre Bruto: Ingresos percibidos por el fisco desde Codelco por concepto de ventas de cobre. En estos se contemplan pagos de impuestos, traspaso de utilidades y los pagos asociados a la Ley reservada del Cobre.

Codelco: Corporación Nacional del Cobre, empresa autónoma de minería cuprífera y de propiedad del estado.

Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Comisión Mixta de senadores y diputados de las comisiones de Hacienda de ambas Cámaras que analizan el proyecto de Ley de Presupuestos, que tiene una tramitación especial, normada por la Constitución Política de la República y por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso. Esta comisión se divide a su vez en cinco subcomisiones, que analizan las diferentes partidas del Presupuesto, correspondientes a los recursos de los distintos organismos públicos.

Comités de Expertos: Comité de Expertos independientes que estima los parámetros clave para la estimación de los ingresos estructurales del Gobierno Central, es decir, para el cálculo del Balance Estructural. Son dos Comités, el Comité del PIB Tendencial y el Comité del Precio de Referencia del Cobre. También se les conoce como Comités consultivos.

Consejo Fiscal Autónomo - Consejo Fiscal (CFA): Tiene por objeto contribuir al manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central, a través de las siguientes funciones y atribuciones: 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; participar como observador en los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes sobre los parámetros estructurales y revisar dichos cálculos y manifestar su opinión sobre los mismos.

Coronavirus: Brote de un nuevo virus detectado en humanos con los primeros casos detectados en Wuhan, China. Causante de enfermedades que van desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como Insuficiencia Respiratoria Aguda Grave.

Deuda Bruta del Gobierno Central: Los instrumentos de deuda incluidos en el concepto de deuda bruta del gobierno central incluye los bonos colocados en el mercado financiero local e internacional, los créditos con organismos multilaterales (tales como el FMI, el Banco Mundial u otro) y los créditos, pagares u otro instrumento de deuda reconocido por alguna ley particular. Los instrumentos de deuda mencionados anteriormente conforman el concepto de "Deuda Bruta del Gobierno Central".

Encuesta de Expectativas Económicas (EEE): La Encuesta de Expectativas Económicas es una encuesta mensual que se realiza a un grupo de académicos, consultores y ejecutivos o asesores de instituciones financieras, la cual entrega información de expectativas sobre distintas variables macroeconómicas.

Eurozona: Conjunto de Estados que tienen el Euro como moneda oficial, estos son: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

Fondo de Emergencia Transitorio (FET): Fondo que contempla recursos para financiar las medidas del Acuerdo Covid (gasto transitorio).

Fondo de Estabilización Económica (FEES): Es un fondo soberano que tiene como objetivo financiar eventuales déficits fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo así a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los ingresos que provienen de los impuestos, el cobre y otras fuentes.

Fondo de Reserva de Pensiones (FRP): Es un fondo soberano cuyo objetivo es apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez. De este modo, se complementa el financiamiento de futuras contingencias en materia de pensiones.

Fondo Monetario Internacional (FMI): Organización financiera internacional de la que participan 189 países. Promueve la estabilidad financiera y cooperación monetaria internacional, y establece las normas de contabilidad para cuentas nacionales y fiscales.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Su objetivo es fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales en materias de inversión pública regional, administrar, controlar y efectuar seguimiento sobre la ejecución financiera de los presupuestos de inversión regional y elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de la autoridad.

Fondos Soberanos: Fondos cuyo objetivo es contribuir a la estabilidad macroeconómica y a financiar ciertos pasivos contingentes. Estos son el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado a fines de 2006 y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), creado a principios de 2007.

Gobierno Central Extrapresupuestario: Usado para referirse a las cuentas del gobierno central por la Ley Reservada del Cobre e intereses de Bonos de Reconocimiento.

Gobierno Central Presupuestario: Usado para referirse a las cuentas del gobierno central según la Ley de Presupuestos, abarcando ministerios, entidades estatales autónomas (Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General y Ministerio Público) e instituciones públicas descentralizadas (servicios públicos).

Gobierno Central Total: Compuesto por el Gobierno Central Presupuestario y el Extrapresupuestario.

Gran Minería Privada (GMP10): Diez grandes empresas mineras privadas. Estas son Escondida, Collahuasi, Los Pelambres, Anglo American Sur, El Abra, Candelaria, Anglo American Norte, Zaldívar, Cerro Colorado y Quebrada Blanca.

Indicador Mensual de Confianza Empresarial (IMCE): El Indicador Mensual de Confianza Empresarial es un índice sintético de difusión que se construye con la suma ponderada de 4 indicadores sectoriales: el Indicador de Confianza de la Industria (ICI), el Indicador de Confianza de la Construcción (ICC), el Indicador de Confianza del Comercio (ICCM) y el Indicador de Confianza de la Minería (ICM).

Índice de Precios al Consumidor (IPC): Indicador elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas para calcular mensualmente la inflación de los productos del mercado.

Índice de Precios al Consumidor sin Alimentos ni Energía (IPCSAE): Indicador elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas para calcular mensualmente la inflación de los productos del mercado. Su composición excluye alimentos y energía.

Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC): Es una estimación que resume la actividad de los distintos sectores económicos en un determinado mes. Es publicado por el Banco Central de Chile (BCCCh).

Ingresos Tributarios Netos: Pagos obligatorios de dinero que exige el Estado a los individuos y empresas que no están sujetos a una contraprestación directa, con el fin de financiar los gastos propios de la administración del Estado y la provisión de bienes y servicios de carácter público. Son netos en la medida que están ajustados de las devoluciones a que tienen derecho los contribuyentes por impuestos pagados en exceso, por corresponder a actividades exentas y/o no gravadas, o por resolución judicial.

Ley Reservada del Cobre: Ley N°13.196, que destina 10% de las ventas provenientes de la producción de cobre de Codelco a las Fuerzas Armadas de Chile.

Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA): 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.

Operación Renta: Proceso llevado a cabo por el Servicio de Impuestos Internos, que sucede durante el mes de abril de cada año donde los contribuyentes pagan sus impuestos a la renta del año anterior.

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP): Organización de países exportadores de petróleo conformada por: Angola, Arabia Saudita, Argelia, Catar, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Guinea Ecuatorial, Irán, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria y Venezuela.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): Es la agencia de Naciones Unidas responsable de los temas de alimentación y agricultura. Su función principal y mandato es apoyar a los Estados miembros para que alcancen la seguridad alimentaria y nutricional.

Pagos Provisionales Mensuales (PPM): Son pagos mensuales a cuenta de los impuestos anuales que les corresponda pagar a los contribuyentes, cuyo monto se determinará, por lo general, de acuerdo con un mecanismo establecido en la ley, específicamente en los artículos 84 y siguientes de la Ley de Impuesto a la Renta (DL 824 de 1975).

Paso a Paso Chile se Recupera: Es un plan impulsado por el gobierno para levantar de forma segura y gradual el país y ponerlo nuevamente en marcha a través de cuatro ejes: (i) incentivos al empleo, (ii) inversión, (iii) apoyo a las Pymes y (iv) agilización y simplificación de permisos.

Plan Económico de Emergencia (PEE): Plan económico anunciado por el gobierno en marzo 2020, que consiste en un conjunto de medidas económicas extraordinarias para proteger la salud, los ingresos y el trabajo de las familias en el país. Luego, en abril del mismo año, se anunció la segunda fase, con el objetivo de proteger las actividades de las empresas del país, así como los ingresos de las personas, en especial las más vulnerables.

Posición Financiera Neta (PFN): Diferencia entre los activos financieros del Tesoro Público (FEES, FRP, Otros activos del Tesoro Público y Fondo para la Educación) y el *stock* de deuda bruta al cierre del período.

Precio de Referencia del Cobre: Precio a largo plazo (10 años) del cobre, estimado por los expertos del comité consultivo del precio de referencia del cobre. Lo habitual es que se realice una consulta al año.

Producto Interno Bruto (PIB): Es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones. Se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo, a precios comprador (consumo intermedio). Esta variable se puede obtener también en términos netos al deducirle al PIB el valor agregado y el consumo de capital fijo de los bienes de capital utilizados en la producción.

Programa Financiero (PF): Proyección del gasto presupuestario del Gobierno Central, se realiza por la Ley de Administración Financiera del Estado en un plazo de cuatro años y se presenta en el Informe de Finanzas Públicas.

Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG): Consiste en programas de incentivo de remuneraciones para la administración pública. El comité triministerial (integrado por Ministro de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia) tiene como función principal aprobar y evaluar los compromisos de los servicios. La Dipres tiene el rol de Secretaría Técnica.

Purchasing Managers' Index (PMI): es un indicador económico desarrollado a partir de encuestas a empresas de determinados sectores económicos. Las encuestas de PMI más comunes son el PMI de manufactura y el PMI de servicios, que se publican para los Estados Unidos y muchos otros países desarrollados de todo el mundo, incluidos los miembros de la zona euro.

Reserva Federal (Fed): Banco Central de Estados Unidos.

Tasa de Política Monetaria (TPM): Tasa de interés objetivo para las operaciones interbancarias del Banco Central de Chile.

Transacciones en activos financieros y pasivos: Corresponden a financiamiento, involucran la adquisición neta de activos financieros e incurrimiento de pasivos. No implican variaciones en el patrimonio neto.

Transacciones en activos no financieros/ Gasto de Capital: Transacciones que no afectan el patrimonio neto, donde se modifica la tenencia de un activo no financiero (bienes inmuebles, vehículos, maquinaria, etc.), con su respectiva contrapartida en la tenencia de un activo financiero o pasivo. La adquisición de activos no financieros también se conoce como Gasto de Capital.

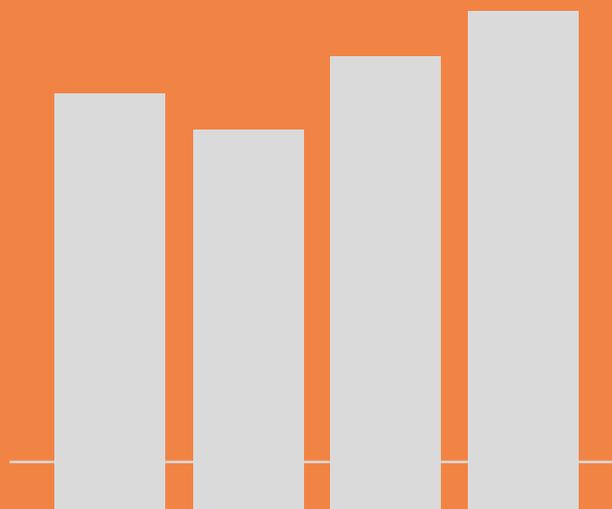
Transacciones que afectan el patrimonio neto/ ingreso: Transacciones que incrementan el patrimonio neto del Gobierno. Corresponden a los impuestos, donaciones, transferencias, etc. recibidas por el Gobierno.

Transacciones que afectan al patrimonio neto/ gasto: Transacciones que disminuyen el patrimonio neto del Gobierno. Corresponden al gasto que se realiza en remuneraciones, servicios, insumos, intereses, mantención, etc. para llevar a cabo actividades ordinarias dentro de la ejecución del gasto de Gobierno. También se le conoce como Gasto Corriente.

Tribunales Tributarios y Aduaneros (TTA): Los Tribunales Tributarios y Aduaneros son órganos jurisdiccionales letrados, especiales e independientes en el ejercicio de sus funciones, que tienen dentro de sus objetivos resolver las reclamaciones de los contribuyentes en contra de los actos emanados tanto del Servicio de Impuestos Internos (SII) como del Servicio Nacional de Aduanas (SNA).

ACRÓNIMOS

ACRÓNIMO	DEFINICIÓN	ACRÓNIMO	DEFINICIÓN
ABIF	Asociación de Bancos e Instituciones Financieras	IFE	Ingreso Familiar de Emergencia
AFC	Administradora de Fondos de Cesantía	IFP	Informe de Finanzas Públicas
APV	Ahorro Previsional Voluntario	IMCE	Indicador Mensual de Confianza Empresarial
ATTA	Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios Aduaneros	IPC	Índice de Precios al Consumidor
BCA	Balance Cíclicamente Ajustado	IPoM	Informe de Política Monetaria
BCCh	Banco Central de Chile	IVA	Impuesto al Valor Agregado
BCM	Bono Clase Media	MDSyF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
BML	Bolsa de Metales de Londres	MEPCO	Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles
CAE	Crédito con Aval del Estado	MiPymes	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
CBC	Corporación de Bienes de Capital	MTTRA	Medida Tributaria Transitoria de Reversion Automática
CDI	Convenio de Desempeño Institucional	Mypes	Micro y pequeñas empresas
CE	Cláusula de escape	OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CMF	Comisión del Mercado Financiero	OP	Oferta Programática
CORE	Consejo Regional	OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
Core	Consejo Regional	PEE	Plan Económico de Emergencia
Covid	Enfermedad por el Coronavirus	PIB	Producto Interno Bruto
DBGC	Deuda Bruta del Gobierno Central	PMI	Purchasing Managers' Index
Dipres	Dirección de Presupuestos	PPM	Pagos Provisionales Mensuales
DL	Decreto de Ley	Pyme	Pequeña y Mediana Empresa
EEE	Encuesta de Expectativas Económicas	RMB	Renta Mensual Bruta
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	Sence	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
FCIC	Facilidades de Financiamiento Condicional al Incremento de Colocaciones	SES	Subsecretaría de Evaluación Social
FEES	Fondo de Estabilización Económica y Social	SIGFE	Sistema para la Gestión Financiera del Estado
FMI	Fondo Monetario Internacional	SMA	Superintendencia del Medio Ambiente
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional	Subdere	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
FOGAPE	Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios	TTA	Tribunales Tributarios y Aduaneros
Fonasa	Fondo Nacional de Salud	UF	Unidad de Fomento
FRP	Fondo de Reservas de Pensiones	USD	Dólares estadounidenses
GC	Gobierno Central	UTA	Unidad Tributaria Anual
Gore	Gobierno Regional	UTM	Unidad Tributaria Mensual
IDPC	Impuesto de Primera Categoría	WEO	World Economic Outlook
IF	Informe Financiero		



ANEXOS



ANEXO I. ANTECEDENTES PARA EL CÁLCULO DEL BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO 2021

I. PRINCIPIOS ORDENADORES

A partir del año 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por la regla de Balance Estructural, lo que implica para cada año determinar el gasto de gobierno de acuerdo con parámetros de mediano plazo. En lo fundamental, el indicador de Balance Estructural es un Balance Cíclicamente Ajustado (BCA). Este consiste en definir un nivel de gasto público coherente con un nivel de ingresos fiscales, libre de fluctuaciones cíclicas del Producto Interno Bruto (PIB) y de los precios del cobre, sobre las cuales la autoridad no tiene mayor incidencia.

La cobertura institucional aplicada en la construcción del indicador del Balance Cíclicamente Ajustado es la del balance global del Gobierno Central Total¹, por ser este el agregado sobre el cual se formula y ejecuta la política fiscal. Así, esta cobertura excluye empresas públicas, municipalidades y universidades estatales.

Para la estimación del BCA, dado que los ingresos efectivos del Gobierno Central tienen distinta naturaleza, se realizan ajustes cíclicos dependiendo de los diferentes ítems de ingresos, los que pueden ser agrupados en dos grandes tipos²:

- a. Aquellos ingresos cuyo comportamiento se encuentra relacionado con el ciclo de la economía local (PIB), esto es, los ingresos tributarios no mineros y las cotizaciones previsionales de salud realizados al Fondo Nacional de Salud (Fonasa).
- b. Aquellos ingresos cuyo comportamiento se encuentra relacionado con el ciclo del precio internacional del cobre, esto es la recaudación por impuestos a la renta de las grandes empresas mineras privadas (GMP10) y los ingresos por traspasos de Codelco al Fisco (Cobre Bruto).

Además de los señalados en a. y b. hay otros ingresos que percibe el Gobierno Central que, para efectos de la metodología de cálculo del indicador de Balance Estructural, se asumen no directamente asociados a ninguno de los ciclos señalados, y que se contabilizan en forma directa como "ingresos estructurales". Entre estos ingresos se cuentan los que se originan en las imposiciones previsionales distintas a las de salud; las donaciones; los ingresos de operación; las rentas de la propiedad y otros ingresos entre los que están los originados en la venta de activos físicos. No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta, que estos tipos de ingresos pueden estar sometidos a cambios o *shocks* transitorios, y afectar la evolución de lo que se entiende por ingresos estructurales, en forma complementaria a la evolución de los parámetros estructurales.

Por su parte, entre las variables que alteran la evolución de los ingresos fiscales efectivos están el tipo de cambio, las tasas de interés internacionales, los costos de producción de la minería, los calendarios de traspaso desde Codelco al Fisco, entre otros. *Shocks* en algunas de estas variables pueden estar detrás de cambios en los ingresos estructurales de un año a otro, dado que la metodología del BE no corrige los ingresos por esos efectos. Además de los hechos señalados, que no dependen de decisiones de la autoridad fiscal, existen medidas de política que tienen efectos en los ingresos efectivos, como por ejemplo la implementación de reformas tributarias a través de modificaciones en la estructura de impuestos por medio de cambios de tasas o de reestructuraciones en calendarios de pagos de impuestos, los cuales pueden afectar complementariamente los ingresos estructurales³.

En este anexo se describen los insumos y la estimación del indicador del Balance Estructural para 2021, de acuerdo con la metodología detallada en la serie de publicaciones denominadas Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado disponibles en la web de Dipres⁴. Para ello, se utiliza la información macroeconómica y fiscal disponible hasta ahora, así como también los parámetros estructurales obtenidos de los Comités Consultivos del Precio de referencia del cobre y del PIB Tendencial reunidos en el mes de julio de 2020.

¹ Es decir, el conjunto de instituciones sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, que guardan estrecha relación de dependencia con el Poder Ejecutivo, más las operaciones extrapresupuestarias ligadas a este nivel de gobierno.

² Ver "Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado. Metodología y resultados 2020". Dipres (2021).

³ Para efectos de la metodología de cálculo del BCA solo se excluyen de los ingresos estructurales, los ingresos percibidos por concepto de medidas tributarias transitorias de reversión automática (MTTRA). Ver más detalles en: http://www.dipres.cl/598/articles-213717_doc_pdf.pdf

⁴ La serie de publicaciones con la metodología y cálculo del Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado se encuentra disponible en: <http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-22011.html>

II. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2021

II.1 Variables Económicas Efectivas y estructurales

Para el cálculo del Balance Cíclicamente Ajustado del presupuesto del año 2021 se consideran las siguientes variables económicas estructurales (Cuadro A.I.1) y efectivas (Cuadro A.I.2):

Cuadro A.I.1

Variables estructurales para 2021

VARIABLE	VALOR	FUENTE
Brecha PIB tendencial / PIB efectivo 2021	1,9%	Ministerio de Hacienda/ Comité de expertos, reunido en julio de 2020.
Brecha PIB tendencial / PIB efectivo 2020	8,0%	Ministerio de Hacienda/ Comité de expertos, reunido en julio de 2020.
Precio de referencia del cobre 2021 [centavos de dólar por libra]	288	Comité de expertos, reunido en julio de 2020.
Precio de referencia del cobre 2020 [centavos de dólar por libra]	286	Comité de expertos, reunido en julio de 2019.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Dipres.

Cuadro A.I.2

Proyección de variables económicas efectivas 2021

VARIABLE	PERÍODO	VALOR
PIB (tasa de variación real)	Promedio 2021	7,5%
IPC (tasa de variación promedio / promedio)	Promedio 2021	3,7%
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)	Promedio 2021	712
	Promedio 2020 (\$2021)	822
Precio del cobre BML (centavos de dólar por libra)	Promedio 2021	411
	Promedio 2020	280
Diferencia precio Referencia del cobre – precio cobre Codelco (centavos de dólar por libra)	Promedio 2021	-132,1
Ventas Cobre Codelco (miles de toneladas)	Total 2021	1.616
Producción cobre GMP10 (miles de toneladas)	Total 2021	3.203
	Total 2020	2.983
Tasa de impuesto específico a la minería	Promedio 2020	5,50%
Tasa efectiva de impuesto a la renta de primera categoría	Promedio 2020	25,52%
Tasa efectiva impuesto adicional	Promedio 2021	33,08%
Proporción de distribución de las utilidades de las GMP10 al exterior (Z)	Promedio 2021	79,20%
Costos de operación totales de GMP10 (millones de dólares)	Total 2021	17.558
	Total 2020	19.694

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Dipres.

II.2 Efecto Cíclico de los ingresos 2021

El Cuadro A.I.3 muestra de forma desagregada el componente cíclico calculado con los parámetros descritos en la sección anterior, la metodología del BCA y elasticidades correspondientes. También muestra el nivel de los ingresos efectivos y los ingresos cíclicamente ajustados para cada ítem estimado para el año 2021.

Cuadro A.I.3

Ingresos efectivos, componente cíclico e ingresos cíclicamente ajustados 2021

(millones de pesos 2021)

COMPONENTE	INGRESOS EFECTIVOS	COMPONENTE CÍCLICO	INGRESOS CÍCLICAMENTE AJUSTADOS
(1) INGRESOS TRIBUTARIOS NO MINEROS (ITNM)	40.906.734	1.410.775	39.495.959
(1.1) Impuesto Declaración Anual (abril)	6.852.619	-912.366	7.764.985
(1.2) Sistema de pagos (créditos, efecto en abril de 2021)	-7.852.289	3.677.359	-11.529.648
(1.3) Impuesto Declaración Mensual (adicional, 2ª categoría, etc.)	5.934.681	-203.528	6.138.209
(1.4) PPM	10.337.803	-468.047	10.805.850
(1.5) Impuestos Indirectos	25.505.072	-680.234	26.185.306
(1.6) Otros	128.848	-2.409	131.257
(2) COTIZACIONES PREVISIONALES DE SALUD	2.400.689	-52.608	2.453.297
(3) TRASPASOS COBRE CODELCO	3.350.399	3.346.997	3.402
(4) INGRESOS TRIBUTARIOS GMP10	3.087.851	947.262	2.140.590
(4.1) Impuesto Específico a la actividad minera GMP10	490.169	109.070	381.099
(4.1.1) Impuesto Específico (abril de 2021)	273.783	-15.267	289.050
(4.1.2) PPM	402.070	120.594	281.476
(4.1.3) Créditos (abril de 2021)	-185.684	3.743	-189.427
(4.2) Impuesto a la Renta de Primera Categoría GMP10	1.953.105	467.517	1.485.587
(4.2.1) Impuesto Primera Categoría (abril de 2021)	1.280.929	-78.319	1.359.249
(4.2.2) PPM	1.734.454	524.423	1.210.031
(4.2.3) Créditos (abril de 2021)	-1.062.279	21.414	-1.083.693
(4.3) Impuesto Adicional GMP10	644.578	416.582	227.996
(5) OTROS INGRESOS SIN AJUSTE CÍCLICO	5.453.239	0	5.453.239
(6) = (1+2+3+4+5) TOTAL	55.198.912	5.698.334	49.500.578

Nota: El cálculo del componente cíclico estimado, incluye el descuento de las medidas de reversión automáticas consideradas para 2021, tal como señala la metodología vigente. Los montos descontados son: \$1.642.548 millones estimados en la línea (1.2) por la suspensión del pago de PPM (cabe hacer presente que las medidas que significaron una menor recaudación por pago de PPM en el año 2020 y que se revierten automáticamente en el año 2021 se ven reflejadas en el ítem "Sistema de Pagos", dado que se traducen en menores devoluciones para las empresas en la Operación Renta 2021 por menores pagos provisionales del año anterior), \$378.041 millones estimados en la línea (1.5) por facilidades en el pago de IVA y devolución de remanentes, \$103.766 millones estimados en la línea (1.2) por la devolución de los impuestos retenidos a los trabajadores independientes y \$2.090 millones en la línea (1.5) por el apoyo a MiPymes. Todos estos montos corresponden a beneficios otorgados por la Ley N°21.207, el Decreto N°420 del Ministerio de Hacienda, el Acuerdo Covid y la Ley N°21.353.

Fuente: Dipres.

II.3 Cálculo del Balance Cíclicamente Ajustado 2021

El Balance Cíclicamente Ajustado (BCA) del Gobierno Central Total para el año 2021 se determina restándole al balance efectivo o devengado (BD) el ajuste cíclico (AC) del mismo año. El Cuadro A.I.4 presenta el resultado del BCA estimado para el próximo año en millones de pesos y como porcentaje del PIB. Adicionalmente, siguiendo las recomendaciones del "Comité asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile"⁵, a la medición tradicional del balance global del Gobierno Central se acompaña la estimación del BCA junto con la medición de lo que se estima será el balance primario durante 2021, el que da cuenta de la situación fiscal sin considerar tanto ingresos como gastos por intereses del Gobierno Central.

Cuadro A.I.4 Balance Cíclicamente Ajustado del Gobierno Central Total 2021

(millones de pesos 2021 y % del PIB)

	MM\$2021	% DEL PIB
(1) BALANCE EFECTIVO (BD2021)	-16.752.303	-7,1
(2) EFECTO CÍCLICO (AC2021)	5.698.334	2,4
(2.1) Ingresos tributarios no mineros	1.410.775	0,6
(2.2) Ingresos cotizaciones previsionales de salud	-52.608	0,0
(2.3) Ingresos de Codelco	3.346.997	1,4
(2.4) Ingresos tributarios GMP10	993.170	0,4
(3) = (1-2) BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO (BCA2021)	-22.450.637	-9,5
(4) Ingresos por intereses	338.222	0,1
(5) Gastos por intereses	2.033.519	0,9
(6) = (1-4+5) BALANCE PRIMARIO EFECTIVO	-15.057.007	-6,4
(7) = (3-4+5) BALANCE PRIMARIO CÍCLICAMENTE AJUSTADO	-20.755.340	-8,8

Fuente: Dipres.

⁵ Ver Corbo et al. (2011).

ANEXO II. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA COMPLEMENTARIA

Cuadro A.II.1

Ingresos Tributarios GMP10 moneda nacional y extranjera 1997-2021p

(miles de dólares)

	DECLARACIÓN ANUAL DE RENTA	DECLARACIÓN Y PAGO MENSUAL	PAGOS PROVISIONALES MENSUALES	IMPUESTO ADICIONAL RETENIDO	TOTAL PAGOS POR IMPUESTO A LA RENTA
1997	-27.361	402.938	150.829	252.109	375.577
1998	-5.381	185.156	77.437	107.719	179.775
1999	-73.261	174.596	54.027	120.569	101.335
2000	-5.846	218.960	57.655	161.305	213.114
2001	9.034	128.986	56.085	72.901	138.020
2002	-39.450	88.047	31.853	56.194	48.597
2003	-3.781	114.136	38.089	76.047	110.355
2004	123.324	473.144	172.579	300.565	596.468
2005	455.179	1.264.244	613.158	651.087	1.719.424
2006	496.109	4.078.835	1.998.692	2.080.143	4.574.943
2007	1.152.330	5.054.366	3.299.200	1.755.167	6.206.696
2008	-336.375	4.680.595	3.220.332	1.460.263	4.344.220
2009	-560.889	2.068.563	1.316.425	752.138	1.507.674
2010	-117.735	3.783.052	2.155.592	1.627.460	3.665.316
2011	817.724	3.965.765	3.033.472	932.293	4.783.490
2012	891.034	3.278.909	2.712.763	566.147	4.169.943
2013	-135.651	3.129.199	2.302.008	827.191	2.993.549
2014	-139.897	2.642.657	1.989.508	653.149	2.502.760
2015	332.752	1.675.909	1.523.611	152.298	2.008.661
2016	-724.579	725.718	643.367	82.351	1.139
2017	-7.168	1.279.022	637.366	530.656	1.271.853
2018	485.932	1.920.003	1.419.532	500.471	2.405.935
2019	868.110	1.852.384	1.452.312	400.071	2.720.494
2020	-114.942	1.814.638	1.533.603	281.035	1.699.696
LEY DE PRESUPUESTOS 2021	5.325	1.657.835	1.373.478	284.357	1.663.159
2021p	431.010	3.907.688	3.002.000	905.688	4.338.698

p: proyección.
Fuente: Dipres.

Cuadro A.II.2
Estado de Operaciones 2021
Gobierno Central Total

(millones de pesos 2021 y % del PIB)

	MM\$	% DEL PIB
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO		
INGRESOS	55.180.018	23,4
Ingresos Tributarios Netos	43.994.585	18,6
Cobre Bruto	3.350.399	1,4
Imposiciones Previsionales	2.884.617	1,2
Donaciones	136.041	0,1
Rentas de la Propiedad	1.045.908	0,4
Ingresos de Operación	1.353.645	0,6
Otros Ingresos	2.414.823	1,0
GASTOS	62.474.679	26,5
Personal	10.892.543	4,6
Bienes y servicios de consumo y producción	4.772.904	2,0
Intereses	2.033.519	0,9
Subsidios y donaciones	36.813.613	15,6
Prestaciones previsionales	7.956.812	3,4
Otros	5.289	0,0
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	-7.294.661	-3,1
ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	9.457.642	4,0
Venta de activos físicos	18.894	0,0
Inversión	5.612.358	2,4
Transferencias de capital	3.864.179	1,6
TOTAL INGRESOS	55.198.912	23,4
TOTAL GASTOS	71.951.215	30,5
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	-16.752.303	-7,1

Fuente: Dipres.

ANEXO III. INFORMES FINANCIEROS DE PROYECTOS DE LEY E INDICACIONES REALIZADOS ENTRE ABRIL Y JUNIO DE 2021

Anexo A.III.1

Informes financieros de Proyectos de Ley enviados entre abril y junio de 2021, con efectos en los gastos fiscales

(miles de pesos 2021)

N°	AÑO	N°BOLETÍN	N°MENSAJE	NOMBRE DEL INFORME FINANCIERO	MINISTERIO	EFECTO EN GASTO (MILES DE PESOS 2021)				
						2021	2022	2023	2024	2025
32	2021	9.715-07	002-369	Propone forma y modo de resolver las divergencias surgidas entre ambas cámaras durante la discusión del proyecto de ley que modifica las leyes N°19.968 y 20.066 para incorporar una medida cautelar especial en favor de las víctimas de violencia intrafamiliar y facultar al tribunal, en casos calificados, a controlar su cumplimiento por medio del moniterio telemático.	Justicia y Derechos Humanos	\$89.207	\$1.066.820	\$2.824.304	\$2.824.304	\$2.824.304
39	2021	11.705-25	014-366	Informe Financiero Sustitutivo al proyecto de ley que implementa un sistema táctico de operación policial.	Interior y Seguridad Pública	\$424.484	\$112.649	\$112.649	\$112.649	\$112.649
46	2021	14.117-05	038-369	Informe Financiero Sustitutivo al proyecto de ley que establece un nuevo Bono Clase Media y un Préstamo Solidario para protección de los ingresos de la clase media.	Trabajo y Previsión Social	\$1.717.200.000				
47	2021	14.117-05		Informe Financiero Complementario al proyecto de ley que establece un nuevo bono clase media y un préstamo solidario para protección de los ingresos de la clase media.	Trabajo y Previsión Social	\$16.834.000				
49	2021	14.191-07	055-369	Proyecto de ley que modifica el sistema de nombramientos en el poder judicial y crea la comisión nacional de nombramientos judiciales.	Justicia y Derechos Humanos		\$959.407	\$827.275	\$827.275	\$827.275
54	2021	14.224-13	065-369	Proyecto de ley que establece un nuevo bono de cargo fiscal y mecanismos de recuperación de ahorros previsionales en las condiciones que indica.	Trabajo y Previsión Social					
55	2021	14.225-13	067-369	Proyecto de ley que reajusta el monto del ingreso mínimo mensual, así como de la Asignación Familiar y Maternal y del Subsidio Familiar, y se establecen nuevos beneficios para las familias en el contexto de la pandemia por el Covid-19.	Hacienda	\$21.301.757	\$493.294	\$506.500		
58	2021	14.224-13	070-369	Informe Financiero Sustitutivo al proyecto de ley que establece un nuevo bono de cargo fiscal y mecanismos de recuperación de ahorros previsionales en las condiciones que indica.	Trabajo y Previsión Social					
59	2021	14.224-13	071-369	Informe Financiero Sustitutivo al proyecto de ley que establece un nuevo bono de cargo fiscal y mecanismos de recuperación de ahorros previsionales en las condiciones que indica.	Trabajo y Previsión Social	\$655.717.000				
60	2021	13.664-08	064-369	Indicaciones al proyecto de ley regula el uso de la leña como combustible de uso domiciliario y las condiciones para su comercialización.	Energía		\$110.829	\$447.943	\$310.223	\$451.155
63	2021	14.171-13	081-369	Indicaciones al proyecto de ley que modifica las leyes N°21.247 y N°21.260, para regular los criterios de los beneficios que otorgan sobre licencia médica preventiva parental y teletrabajo.	Trabajo y Previsión Social					
63-B	2021	14.260-13	085-369	Proyecto de ley que modifica la ley N°21.247, otorgando prestaciones excepcionales a los trabajadores dependientes, independientes y del sector público que han hecho uso de una o más licencias médicas preventivas parentales en las condiciones que indica.	Trabajo y Previsión Social					
66	2021	8.197-07	053-369	Indicaciones al proyecto de ley que establece el nuevo Código Procesal Civil.	Justicia y Derechos Humanos	\$225.929	\$225.929	\$225.929	\$225.929	\$225.929

Continuación

N°	AÑO	N°BOLETÍN	N°MENSAJE	NOMBRE DEL INFORME FINANCIERO	MINISTERIO	EFECTO EN GASTO (MILES DE PESOS 2021)				
						2021	2022	2023	2024	2025
73	2021	14.225-13	090-369	Indicaciones al proyecto de ley que reajusta el monto del ingreso mínimo mensual, así como de la Asignación Familiar y Maternal y del Subsidio Familiar.	Hacienda	\$45.458.000	\$66.237.000	\$68.010.000		
75	2021	14.280-05	092-369	Proyecto de ley que otorga un bono de cargo fiscal para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, por la crisis generada por la enfermedad Covid-19.	Hacienda					
76	2021	14.277-31	089-369	Proyecto de ley que modifica la ley N°21.289, de presupuestos de sector público correspondiente al año 2021 y la ley N°21.230 que concede un ingreso familiar de emergencia.	Desarrollo Social y Familia					
78	2021	14.260-13	100-369	Informe Financiero Sustitutivo para las indicaciones al proyecto de ley que modifica la ley N°21.247, otorgando prestaciones excepcionales a los trabajadores dependientes, independientes y del sector público que han hecho uso de una o más licencias médicas preventivas parentales en las condiciones que indica.	Trabajo y Previsión Social	\$4.270.200				
79	2021	14.277-31	101-369 105-369	Proyecto de ley que modifica la ley N°21.289, de presupuestos de sector público correspondiente al año 2021 y la ley N°21.230 que concede un ingreso familiar de emergencia.	Desarrollo Social y Familia	\$7.360.401.400				
80	2021	14.280-05	107-369	Informe Financiero Sustitutivo para las indicaciones al proyecto de ley que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19.	Hacienda					
80-B	2021	14.280-05	109-369	Informe Financiero Sustitutivo de indicaciones al proyecto de ley que otorga un bono de cargo fiscal para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, por la crisis generada por la enfermedad Covid-19.	Hacienda	\$1.483.182.800				
82	2021	14.309-04	112-369	Proyecto de ley que establece una Subvención para la Modalidad Educativa de Reingreso.	Educación		\$2.572.139	\$12.994.210	\$14.907.982	\$16.821.755
83	2021	12.979-04	113-369	Indicaciones al proyecto de ley que extiende y moderniza la subvención escolar preferencial.	Educación	\$3.081.794	\$6.163.587	\$9.245.381	\$12.327.174	\$15.408.968

Nota: el tipo de cambio usado corresponde a la estimación actual para 2021 de \$711,7. Cualquier diferencia observada en esta tabla respecto de lo informado en el respectivo Informe Financiero enviado al Congreso obedece a que en estos se usa el tipo de cambio estimado en cada oportunidad en que se emitió dicho informe. Fuente: Dipres.

Anexo A.III.2

Informes financieros de Proyectos de Ley enviados entre enero y marzo de 2021, con efectos en los ingresos fiscales

(miles de pesos 2021)

N°	AÑO	N°BOLETÍN	N°MENSAJE	NOMBRE DEL INFORME FINANCIERO	MINISTERIO	EFECTO EN INGRESO (MILES DE PESOS 2021)				
						2021	2022	2023	2024	2025
74	2021	14.278-05	091-369	Proyecto de ley que establece nuevas medidas tributarias para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, por la crisis generada por la enfermedad Covid-19.	Economía, Fomento y Turismo					
81	2021	14.278-05	108-369	Informe Financiero Sustitutivo al proyecto de ley que establece nuevas medidas tributarias para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, por la crisis generada por la enfermedad Covid-19.	Economía, Fomento y Turismo	\$-864.074.970				

Nota: el tipo de cambio usado corresponde a la estimación actual para 2021 de \$711,7. Cualquier diferencia observada en esta tabla respecto de lo informado en el respectivo Informe Financiero enviado al Congreso obedece a que en estos se usa el tipo de cambio estimado en cada oportunidad en que se emitió dicho informe. Fuente: Dipres.

Anexo A.III.3

Informes financieros de Proyectos de Ley enviados entre abril y junio de 2021, sin efecto en gastos o ingresos fiscales

(miles de pesos 2021)

N°	AÑO	N°BOLETÍN	N°MENSAJE	NOMBRE DEL INFORME FINANCIERO	MINISTERIO
36	2021	12.118-04	021-369	Informe Financiero Sustitutivo a la propuesta forma y modo de resolver las divergencias surgidas entre ambas cámaras durante la discusión del proyecto de ley que modifica la ley general de educación con el objeto de establecer la obligatoriedad del segundo nivel de transición de educación parvularia.	Educación
48	2021	14.198-05	052-369	Proyecto de ley que autoriza la capitalización del Banco del Estado de Chile con el objeto de cumplir con las exigencias de Basilea III.	Hacienda
51	2021	14.178-21	051-369	Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de espacios de habitabilidad de embarcaciones pesqueras artesanales y embarcaciones menores prestadoras de servicios a la acuicultura.	Agricultura
57	2021	13.731-11	066-369	Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que interpreta el artículo 36 de la ley N° 20.799.	Salud
61	2021	13.802-03	074-369	Indicaciones al proyecto de ley que moderniza procedimientos concursales contemplados en la ley N°20.720, y crea nuevos procedimientos para micro y pequeñas empresas.	Economía, Fomento y Turismo
62	2021	9.715-07	080-369	Informe Financiero Complementario a la propuesta de forma y modo de resolver las divergencias surgidas entre ambas Cámaras durante la discusión del proyecto de ley que modifica las leyes N°19.968 y 20.066 para incorporar una medida cautelar especial en favor de las víctimas de violencia intrafamiliar y facultar al tribunal, en casos calificados, a controlar su cumplimiento por medio del moniterio telemático.	Justicia y Derechos Humanos
64	2021	13.982-25	082-369	Indicaciones al proyecto de ley que moderniza los delitos que sancionan la delincuencia organizada y establece técnicas especiales para su investigación.	Justicia y Derechos Humanos
65	2021	13.752-07 13.651-07	063-369	Retira y formula indicaciones al proyecto de ley que reforma el sistema de justicia para enfrentar la situación luego del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública.	Justicia y Derechos Humanos
72	2021	9.252-15	084-369	Indicaciones al proyecto de ley que crea un sistema de de tratamiento automatizado de infracciones de tránsito y modifica las leyes N° 18.287 y 18.290.	Transporte y Telecomunicaciones
84	2021		117-369	Proyecto de ley que modifica el Código Sanitario en lo relativo al cobro de multas.	Salud

Fuente: Dipres.

