

A PESAR DEL NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO, SE DEBE MANTENER META FISCAL ESTRUCTURAL

- El escenario fiscal para el período 2019-2023 nos lleva a un acotado crecimiento del gasto público producto de ingresos estructurales que crecen moderadamente y al cumplimiento de la regla de balance estructural que implica la reducción del déficit en 0,2% por año.
- En particular, para el próximo año la Ley de Presupuestos del Sector Público que debe ingresar al Congreso a fines de este mes, debe contemplar un crecimiento real del gasto en torno al **2,0%**.
- Respecto del proyecto de Modernización Tributaria, y considerando que al momento de discutirse el presupuesto para el 2020 no se tendrá certeza sobre su aprobación y, por ende, el efecto en las arcas fiscales, si bien se deben provisionar estos mayores ingresos no se deben considerar como parte de los ingresos efectivos.
- Se debe tener presente que la autoridad fiscal debe cumplir los compromisos asumidos respecto de la meta de balance estructural, para con ello recuperar la confianza de las clasificadoras de riesgo internacional y poner un freno al fuerte crecimiento de la deuda pública, la cual obliga a destinar cada vez más recursos públicos al servicio de ella.

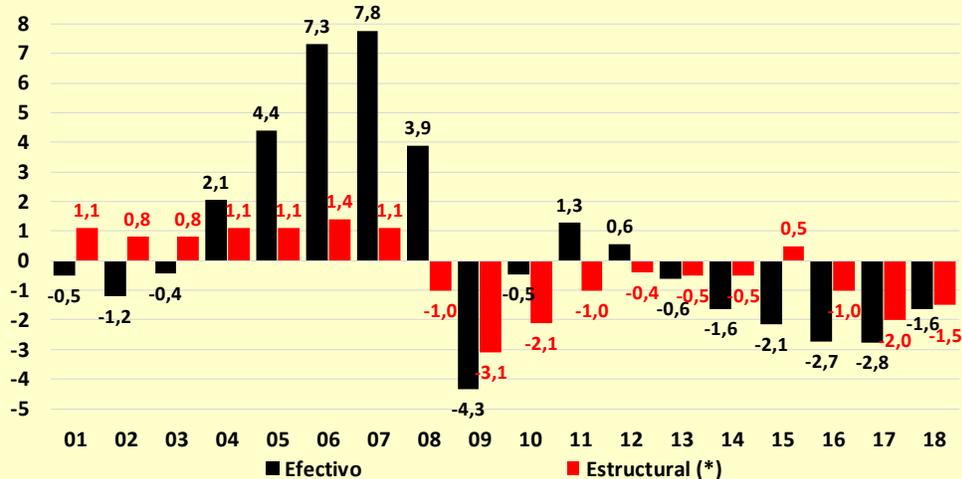
A fines de septiembre el gobierno enviará al Congreso Nacional, para su discusión, la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2020 (LP2020). Ello, en un contexto de menor actividad económica que se traduce en menores ingresos fiscales, de una deuda pública que ha mostrado una tasa de crecimiento importante en la última década y de la necesidad de volver a retomar una política fiscal sostenible (Gráfico N° 1).

El Informe de Finanzas Públicas (IFP19) correspondiente a la Ley de Presupuestos del Sector Público del 2019 (LP19) publicado en septiembre del año pasado, contenía un escenario fiscal para el quinquenio 2019-2023 en donde el gasto público presentaría un crecimiento promedio del orden de 2,9% real. Ello contrasta con el

crecimiento promedio observado entre los años 2001 y 2018, que alcanzó a 6,1%¹. Es decir, el gasto fiscal debiese crecer a menos de la mitad de lo que ha aumentado en promedio desde que se implementó la regla fiscal. Esta tasa de crecimiento del gasto público para los próximos años se proyectaba en un contexto de un aumento de los ingresos estructurales de 3,5% y una reducción del déficit estructural de 0,2% del PIB por año², meta a la cual se comprometió la actual administración al asumir el gobierno.

LA POLÍTICA FISCAL HA SIDO SOSTENIDAMENTE DEFICITARIA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Gráfico N° 1: Balance efectivo y estructural del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

(*) Estimado con los parámetros estructurales originales.

En este escenario fiscal, tanto el déficit efectivo como estructural se irían reduciendo paulatinamente a lo largo de todo el quinquenio, mientras la deuda pública crecería a tasas más moderadas, a diferencia de las mostradas desde el 2009 hasta ahora (Gráfico N° 2).

Posteriormente a las revisiones al escenario fiscal realizadas por la misma autoridad (contenidas en los IFP de marzo y junio de este año) fueron incorporando paulatinamente el deterioro del escenario macroeconómico esperado para este

¹ El año 2001 es relevante ya que la política fiscal comenzó a regirse por la regla de balance estructural, en donde la evolución de los gastos queda determinada por la evolución de los ingresos estructurales.

² Para lograr la reducción del déficit estructural de 0,2% del PIB al año, el gasto público debe crecer en torno a 0,8% menos que los ingresos estructurales.

año, ajustando a la baja los ingresos efectivos³. Frente a este escenario económico, más adverso, la autoridad ha reiterado el compromiso de cumplir la meta de balance estructural impuesta para este año: -1,6% del PIB. La importancia del cumplimiento de este compromiso radica en volver a una política fiscal sostenible en el tiempo, luego de un período de acelerado incremento de la deuda pública, como contraparte a un crecimiento del gasto público sostenidamente por sobre los ingresos efectivos (Gráfico N° 3).

BAJO EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE BALANCE ESTRUCTURAL, EL INCREMENTO DE LA DEUDA DEJARÍA DE SER ACELERADA

Gráfico N° 2: Deuda pública (millones de dólares y como porcentaje del PIB)

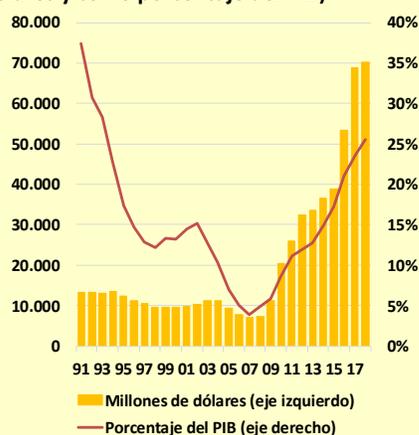


Gráfico N° 3: Incremento deuda pública y déficit efectivo (porcentaje del PIB)



Fuente: Libertad y Desarrollo en base a información de la Dirección de Presupuestos.
 (*) Estimado con tipo de cambio promedio del período.

ESCENARIO FISCAL 2020

Desde la implementación de la regla de balance estructural (en 2001), el escenario fiscal presentado en los IFP contiene el nivel máximo de gasto público que permite la trayectoria de los ingresos estructurales, junto con el cumplimiento de la meta de balance estructural. De acuerdo a la metodología utilizada en nuestro país, los ingresos estructurales corresponden a los que recaudaría la autoridad fiscal en ausencia de ciclo económico. Para su estimación se requieren:

³ En el IFP de junio los ingresos efectivos para el 2019 se estimaron en 1,8% más bajos a lo considerado originalmente en el IFP19.

- a) Variables observables: estimadas por la autoridad fiscal como, por ejemplo, demanda interna, tipo de cambio, producción y costos de la minería, inflación.
- b) Variables inobservables: estimadas por Comités Consultivos independientes, como son el PIB tendencial y el precio de referencia del cobre.

En ese sentido, una correcta estimación de estos ingresos a través de estas variables, es un elemento clave para un diseño adecuado de la política fiscal tanto *ex ante* como *ex post*.

Para la estimación de los ingresos estructurales del 2020 se debe considerar inicialmente un escenario base en donde la economía esté ajena tanto al ciclo económico como a cambios estructurales. En este escenario el incremento de estos ingresos sería moderado, debido al impacto que la evolución estimada de las variables anteriores tendría en cada uno de sus componentes.

- i) **Ingresos estructurales (ajustados por ciclo de actividad).**
Corresponden a aquellos que se obtienen de eliminar el impacto del ciclo económico de los ingresos que se ven afectados por éste (ingresos tributarios no cobre e imposiciones previsionales de la salud). La metodología utilizada considera que los ingresos efectivos afectados por el ciclo se corrigen por la diferencia entre el PIB tendencial y el PIB efectivo. Este componente es el más relevante de los ingresos estructurales totales: en 2018 representó el **84%** del total. Para la estimación del escenario base, una regla simple es asumir que estos ingresos crecen a una tasa similar al incremento del PIB tendencial, el cual se ubicaría en torno a **3%** durante todo el quinquenio. En particular, para el 2020 el crecimiento tendencial estimado por este Comité de Expertos es de 2,9%.
- ii) **Ingresos estructurales (ajustados por ciclo del precio del cobre).**
Corresponden a aquellos que se obtienen de eliminar el impacto del ciclo del precio del cobre de los ingresos provenientes del cobre (traspasos de Codelco al Fisco⁴ e impuestos de las mineras privadas). La metodología utilizada considera que los ingresos efectivos afectos a este ciclo se corrigen por la diferencia entre el precio referencial y el efectivo del cobre. Actualmente este componente es el menos importante, llegando a representar cerca del **6%** en el 2018. Para la estimación del escenario base,

⁴ Llamado cobre bruto en las cuentas fiscales.

una regla simple es asumir que estos ingresos crecen a una tasa similar al incremento de la producción de cobre más el incremento del margen unitario de largo plazo de las empresas mineras. Para este último, el Comité de Expertos determinó que el precio de referencia del cobre a utilizar en el presupuesto del 2020 sería US\$ 2,86. Sin embargo, para efectos de un escenario base, suponer que en el largo plazo el margen está constante es adecuado. A pesar de la elevada volatilidad de la producción de cobre en el período 2001-2018, el crecimiento promedio ha sido reducido, ubicándose en torno a **1%** anual.

iii) **Ingresos estructurales (no ajustados).**

Corresponden a aquellos que no experimentan ningún ajuste dada su baja correlación con el ciclo⁵. Entre estos están: donaciones, rentas de propiedad, ingresos de operación y otros. En 2018 representaron el **10%** del total de ingresos estructurales y en el período 2001-2018, a pesar de su elevada volatilidad, estos ingresos crecieron en torno a **4%** promedio anual.

Para completar la estimación de los ingresos estructurales para 2020 y, en consecuencia, la del gasto total, a este escenario base es necesario agregar algunos elementos adicionales que afectan particularmente al presupuesto del 2020.

1. **Precio de referencia del cobre:** el Comité Consultivo del precio de referencia del cobre estimó un precio de US\$ 2,86 a utilizarse en la LP2020, el cual representa una caída de US\$ 0,12 (-4%) respecto del usado en la LP2019, reduciendo el margen de las mineras y, en consecuencia, los ingresos estructurales. El impacto en estos ingresos y, por tanto, en los gastos, en torno a **-0,6%** de crecimiento.
2. **Reforma tributaria:** el actual proyecto de Modernización Tributaria que se está tramitando en el Congreso representaría, de acuerdo a las estimaciones de la autoridad fiscal, una mayor recaudación para el 2020 de aproximadamente US\$ 1.000 millones de aprobarse este año. Ello se traduciría en mayores ingresos estructurales, dando espacio para mayor gasto público por aproximadamente **+1%**. Cabe hacer presente que no se tiene certeza de su aprobación al momento de tramitarse la LP2020 y, por ende, no debe ingresar como ingreso efectivo en las estimaciones realizadas, sino más bien como una provisión.

⁵ Esta correlación alcanzó a 0,21 en el período 2001-2018.

Adicionalmente, para efectos de la determinación del gasto público total coherente con este crecimiento de ingresos estructurales, es necesario incorporar la meta de balance estructural que la autoridad se ha impuesto, esto es, reducir el déficit estructural en 0,2% del PIB por año. De esta forma, el gasto total deberá crecer en torno a **0,8% menos** que el incremento de los ingresos estructurales, esto es, entre **1,6 y 2,0%** anual.

CONCLUSIÓN

La reciente publicación de los parámetros estructurales para la elaboración de la Ley de Presupuestos del Sector Público del 2020, y la proyección de la actividad económica por parte del Banco Central de Chile, llevan a estimar un crecimiento máximo del gasto público en torno a **2,0%** para el 2020, menor al que se observaría en 2019 (actualmente estimado en 4%).

Dado que al momento de discutirse la Ley de Presupuestos del Sector Público del 2020 no se tiene certeza en cuanto a la aprobación del proyecto de modernización tributaria, sus potenciales ingresos estimados en US\$ 1.000 millones no deben considerarse parte de los ingresos estructurales y efectivos.

Cumplir con la meta de déficit estructural *ex post* es fundamental si se busca recuperar la confianza de las clasificadoras de riesgo internacionales y así reducir el gasto de recursos públicos destinados a servir la creciente deuda pública.

Dada la actual situación fiscal, unida al elevado grado de incertidumbre que existe actualmente respecto de los ingresos estructurales del 2020 producto de la aprobación de la reforma tributaria, las presiones políticas por un mayor gasto fiscal deben ser consideradas con cautela.