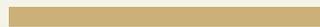

CAPÍTULO 1



MINISTERIO DE HACIENDA (2018-2022)

Al momento de asumir la presente administración, la economía se encontraba en un proceso de desaceleración sostenida, con persistentes caídas en la inversión y disminución de la confianza. Lo anterior se plasmaba en un crecimiento promedio cercano al 1,7%. En ese sentido, Chile perdía año tras año atractivo para los inversionistas extranjeros, lo que llevó a que la inversión llegará a ser, en el 2017, 80% menor que el máximo registrado el año 2012. Sumado lo anterior, esta situación se vio agravada por las deterioradas cuentas fiscales con las que se encontraron al momento de asumir el Gobierno. Tanto la deuda pública como el nivel de gasto se habían elevado en poco tiempo, alcanzando niveles de 23,5% y 23,7% del PIB, respectivamente.

Así, una de las primeras tareas de esta administración fue revertir este deterioro fiscal, para así asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y de esta forma revertir los daños en la economía. Para lograr dicho objetivo, se propuso el Plan de Austeridad Fiscal, que tenía por objetivo frenar el incremento del gasto público y reducir el déficit. Dicho plan consistía en una reducción de gasto en distintos ámbitos del sector público, por un monto cercano a los US\$ 4.400 millones durante el periodo 2018-2021 (esto es, en torno a US \$1.100 millones por año).

En base al considerable esfuerzo del Gobierno por lograr un mayor crecimiento económico sostenible, el primer año de la actual administración estuvo marcado por una fuerte recuperación, donde las cifras de crecimiento del primer semestre estuvieron caracterizadas por sorpresas positivas, llegando a niveles que no se habían visto hace más de seis años. De esta forma, el año 2018, la economía chilena creció en torno al 4,0%, triplicando el crecimiento observado el año 2017. Dicho crecimiento estuvo impulsado tanto por el avance en la inversión, la cual tuvo variaciones positivas luego de cuatro años de caídas, junto con consumo privado.

Desde el comienzo, esta administración, junto con hacerse cargo de impulsar el crecimiento y mejorar la eficiencia del gasto público, comenzó a materializar importantes avances legislativos en pos de impulsar la actividad económica y mejorar las coberturas sociales, aspectos que son prioridad para una economía sana. En la arista social, con el objetivo de lograr una sociedad de oportunidades, en la cual cada persona pueda desarrollar su máximo potencial según el proyecto de vida que libremente escoge para sí, se introdujeron los proyectos de ley para un nuevo Sistema Único de Créditos para los estudiantes de instituciones acreditadas, y el de sala cuna a través de una subvención del Estado.

Dentro de los avances relevantes que se hicieron el año 2018, con el fin de facilitar el comercio exterior y la interoperabilidad con otros países, reduciendo los tiempos y costos en la tramitación de las exportaciones e importaciones, se fueron gestando las propuestas del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX). De esta forma se buscó aumentar la eficiencia del comercio exterior y que este pueda repercutir en mejores condiciones para los exportadores chilenos. A la fecha, las distintas propuestas del SICEX están en proceso, con fechas de implementación para fines del 2021 o primer semestre del 2022.

Durante el año 2018, por otro lado, se realizaron importantes avances institucionales en pos de modernizar la institucionalidad fiscal y llevarla a los mejores estándares internacionales en términos de transparencia y rendición de cuentas. Uno de ellos fue la creación del Consejo Asesor Permanente Para la Modernización del Estado. Este Consejo tiene por mandato emitir recomendaciones, planes y políticas en materia de modernización del Estado a través del Ministerio de Hacienda. En base al fuerte compromiso con la acción climática, se innovó en la emisión de instrumentos en el mercado externo, destacando la emisión de bonos verdes, sociales y sostenibles. Así también, se destaca la primera emisión de un bono Formosa enlistado en la bolsa de Taipéi.

Cabe destacar que, con el objetivo de generar propuestas para levantar la mirada y permitir que nuestro país avance hacia el desarrollo integral, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera convocó al Acuerdo de Desarrollo Integral, una instancia que reunió a más de 20 expertos que por varios meses estuvieron trabajando en sintetizar una serie de propuestas para promover el desarrollo integral del país, abordando temas como la pobreza, la niñez, la seguridad ciudadana, la salud y la superación de los conflictos sociales. El Ministerio de Hacienda trabajó para poner prioridad en el desarrollo de estas propuestas acogiendo en sus instalaciones las reuniones del Acuerdo y participando activamente a través del ejercicio de la secretaría de la instancia. Entre los principales avances concretados, destaca la colaboración en múltiples proyectos de Ley ingresados al Congreso que, por ejemplo, establecen el Sistema de Clase Media Protegida, y el Servicio de protección a la Niñez. Mientras que por el escenario laboral se colaboró en el proyecto de Ley de Sala Cuna Universal y la Ley de Modernización laboral, entre muchos otros proyectos en los que el Acuerdo ha participado.

En avances fiscales, con el objetivo de fomentar la inversión y el emprendimiento, aparte de otorgar un trato más justo para los adultos mayores en materia de contribuciones, el Ministerio de Hacienda introdujo en agosto de 2018 el proyecto de ley de Modernización Tributaria, que implicaba la simplificación del sistema tributario chileno. Este proyecto estuvo caracterizado por una extensa discusión en el Congreso, en donde las negociaciones y esfuerzos por encontrar amplios acuerdos permitieron la aprobación de dicha ley en enero de 2020. La Modernización Tributaria introdujo mejoras al sistema tributario que habían sido históricamente postpuestos, además de un conjunto de medidas contingentes a todo el sistema tributario. Entre ellas, se promulgó un nuevo régimen Pro-Pyme, el que facultó a este tipo de empresas con nuevos y robustecidos beneficios. Entre otras medidas, también se promovió la digitalización del sistema tributario y se incorporaron nuevos incentivos para la inversión junto con nuevos mecanismos de apoyo a los adultos mayores vulnerables. Finalmente, esta Ley también fijó ciertos mecanismos para favorecer la progresividad en los impuestos globales complementarios.

Bajo el compromiso asumido por la actual administración, a inicios del año 2019 el Congreso aprobó el proyecto de ley que creaba el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), con el objetivo de fortalecer las instituciones y el marco de política fiscal vigente, poniendo al país a la vanguardia mundial en este ámbito.

El objetivo de dicho consejo es colaborar en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance cíclicamente ajustado, así como también participar como observador en los procesos de convocatorias de los Comités de PIB tendencial y Precio de Referencia del cobre.

El año 2019 hizo enfrentar al Ministerio de Hacienda a otro tipo de desafíos. El conflicto comercial entre las principales potencias del mundo, Estados Unidos (EE.UU.) y China, marcó un precedente en la economía internacional. Dicho conflicto se caracterizó por sucesivas medidas proteccionistas, las cuales intervinieron en el comercio mundial aumentando los niveles de incertidumbre política y económica, impactando negativamente las proyecciones de crecimiento global.

La economía chilena se estaba viendo afectada por una fuerte contracción en la actividad minera, uno de los principales motores del crecimiento. Esto debido al deterioro en el escenario externo, provocado por el conflicto comercial protagonizado por las dos principales potencias del mundo, además de fenómenos climáticos excepcionales en el norte del país. Para el año 2019, se proyectaba una reducción en el déficit de 1,1% del PIB, pasando desde 2,7% a inicios de la administración actual, hasta 1,6% al cierre del Gobierno. Un factor fundamental para la ocurrencia de este resultado era la recuperación prevista para el crecimiento económico. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda realizó un esfuerzo significativo por contener las presiones de gasto existentes, implementando dos instructivos de austeridad fiscal para el sector público. Estas medidas de austeridad contribuyeron a moderar el gasto fiscal tanto a nivel de Gobierno Central como de Empresas Públicas, y lo hicieron sin comprometer el funcionamiento de programas sociales. En efecto, el Informe de Finanzas Públicas (IFP) del segundo trimestre del año 2019 mostraba entonces un aumento considerable en el gasto del Gobierno Central Total, en el cual se detalla, entre otras cosas, la incorporación del plan de Aceleración de la Inversión Pública. En este contexto, la proyección del déficit fiscal para el año 2019, llegaría finalmente al 2,1%.

Sin embargo, el 18 de octubre del año 2019 marca un punto de inflexión, provocado por las manifestaciones sociales que irrumpieron la escena pública. Como resultado de las protestas generalizadas a lo largo del país, las expectativas de los agentes se contrajeron a niveles no vistos desde el año 2009. Para hacer frente a dicho acontecimiento histórico, el Gobierno tuvo que ajustar la agenda social y económica con el fin de entregar la mejor respuesta posible frente a las demandas ciudadanas. La actividad económica se vio fuertemente contraída debido a dichas manifestaciones, las cuales interrumpieron el normal funcionamiento de las ciudades y la economía chilena en general. La menor actividad económica y las mayores presiones de gasto repercutieron fuertemente en el déficit fiscal para 2019, cerrando con un déficit efectivo de 2,9% del PIB, por sobre el 2,1% previsto inmediatamente antes de las manifestaciones sociales.

Frente al enorme desafío que se estaba viviendo, para contener la desaceleración de la actividad económica ocasionada por el conflicto social, el Ministerio de Hacienda anunció en diciembre de 2019 una

serie de medidas económicas que buscaban contrarrestar los efectos de la crisis, las que eran de carácter transitorio. La Agenda de Protección de Empleo y Recuperación Económica contempló recursos por US\$5.500 millones e implicó un mayor gasto público por más de US\$3.000 millones, junto a medidas de apoyo a las Pymes por cerca de US\$2.000 millones.

A su vez, el año 2019 se crea la Red de Protección Social, como continuadora de la Red Clase Media Protegida creada en 2018, y cuyo objetivo era brindar apoyo a personas o familias que podrían caer en situación de vulnerabilidad, producto de un evento adverso o contingencia. Posteriormente y debido a las contingencias que se fueron gatillando producto de la pandemia, se decidió ampliar la Red de Protección Social, al mismo tiempo que mejorar la entrega de información actualizada de los beneficios que ofrecen las distintas entidades. De esta forma, se busca mejorar la protección de la clase media, la cual tenía escasa relación con el Estado, existiendo un desconocimiento del acceso a los beneficios dispuestos por este, acercando el Estado a las personas en momentos adversos.

Siguiendo esta línea, para ir en ayuda de las personas y, en especial, de los adultos mayores del país, en materia de pensiones, desde diciembre del año 2019, gracias a la Ley N° 21.190, se empezaron a hacer efectivos los incrementos definidos para los pagos a los aportes del Pilar Solidario. En particular, un aumento del 50% en la Pensión Básica Solidaria para todos los pensionados mayores de 80 años, un aumento de 30% en la misma para pensionados entre 75 y 79 años y un aumento del 25% para pensionados menores de 75 años. Este importante aumento se irá modificando gradualmente, de modo que alcance a un 50% de aumento para todos los pensionados en enero de 2022, alcanzando a unos 600 mil pensionados.

El año 2019, con la constante preocupación por mejorar la calidad de educación, presentamos un Proyecto de Ley, actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado, con el fin de avanzar gradualmente hacia la creación de una subvención regular, la cual representa una mejora del 67% en el financiamiento actual por alumno. Con esto se busca incentivar la economía, de tal modo de poder ampliar la cobertura hasta hacerla comparable al nivel de los países miembros de la OCDE.

Para fomentar el libre e igualitario acceso a las acciones de protección y recuperación de la salud, se creó el Seguro de Salud Clase Media. Este seguro apunta a proteger a los beneficiarios de los tramos B, C y D de Fonasa ante enfermedades que signifiquen un gasto catastrófico para el hogar, cubriendo de manera inicial un conjunto de intervenciones quirúrgicas programables. De esta manera, se logró entregar certidumbre al beneficiario en torno al costo real de los cuidados de su salud.

El año 2020 estuvo marcado por una crisis sanitaria y económica sin precedentes, provocada por el Covid-19. En el contexto global, la pandemia provocó una de las mayores crisis económicas internacionales. El mundo, en su totalidad, experimentó, de acuerdo al FMI, una caída de 3,2%, marcada por una disminución más fuerte en economías avanzadas que emergentes. Esto, producto de que la contención del

virus implicaba medidas de salud pública para limitar el contagio mediante restricciones de movilidad y medidas de distanciamiento social.

Localmente, a comienzos del año 2020, la actividad económica mostraba una incipiente recuperación que iba de la mano con la disminución de los hechos de violencia que marcaron el cierre de 2019 y ya mostraba que, considerando las cifras de Imacec desestacionalizado, la brecha de actividad mensual estaba muy próxima a cerrarse. Sin embargo, tras detectarse el primer caso de Covid-19 los primeros días de marzo, el país se vio obligado a instaurar fuertes medidas de confinamiento que llevaron a que un porcentaje importante de la población se mantuviera bajo fuertes restricciones de movilidad durante gran parte del año.

Para hacer frente a una de las mayores recesiones de la historia reciente, que implicó una histórica caída de 5,8% del PIB chileno para el año 2020, el Ministerio de Hacienda centró sus esfuerzos en la aprobación de dos importantes paquetes fiscales durante el año 2020. El primero de ellos fue anunciado en marzo y, posteriormente, extendido en mayo, e implicó la ejecución de cerca de US\$6.400 millones y una movilización de recursos por un monto aproximado de 7% del PIB. Sumado a lo anterior, el 14 de junio de 2020 se suscribió un marco de entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo. Dentro de este acuerdo, se propuso la creación de una nueva estructura legal transitoria, con la cual se permitió implementar un programa fiscal adicional de hasta un máximo de US\$ 12 mil millones durante dos años fuera del marco presupuestario habitual. Para esto, se creó un fondo denominado “Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19”, desde el cual el Gobierno podría ejecutar distintas acciones con tal de hacer frente a la pandemia. Esto permitió financiar programas de ayudas económicas para las familias y empresas, fortalecer los sistemas de salud y la inversión pública, y fomentar la reactivación económica.

En este sentido, cabe señalar que, durante el año 2020, el gasto fiscal se situó cercano a 27% del PIB, acumulando una variación interanual de 11%. Lo anterior, producto de las medidas transitorias para contener los embates económicos que trajo consigo la pandemia del Covid-19. Dada la transitoriedad del aumento del gasto, el cual fue financiado principalmente vía deuda y uso de activos del Tesoro, se hizo necesario lograr una disminución del nivel del gasto fiscal. Así, dada la imposibilidad de ejecutar algunos recursos producto de las restricciones de movilidad, junto con la necesaria reorientación de algunas partidas, se realizaron ajustes presupuestarios por casi US\$ 2.500 millones de dólares el primer semestre de 2020. Adicionalmente, se emitió un decreto de austeridad, que apuntaba a la priorización del gasto fiscal hacia los objetivos ligados directamente a la crisis.

En virtud de transparentar el cambio de escenario, el Ministerio de Hacienda publicó un decreto en octubre del 2020 en donde se actualizó nuevamente la meta del déficit estructural para el año 2021, reflejando la flexibilidad con la que la política fiscal ha debido adaptarse a los distintos shocks que puede

sufrir la economía. De esta forma se fijó la nueva meta de déficit estructural en 4,7% del PIB para el año 2021 y de 3,9% del PIB para el año 2022.

Por otra parte, los Fondos Soberanos forman parte fundamental de la política fiscal implementada por el Gobierno de Chile, los cuales también han sufrido variaciones significativas en el último año. Desde el año de la creación del FEES, y hasta el cierre del año 2019, el valor de mercado final de este fondo se situaba sobre los US\$ 12.000 millones. Tras los retiros realizados para contener las repercusiones macroeconómicas de la pandemia, a septiembre del año 2021, el fondo posee una capacidad cercana a US\$2.500 millones. Por su parte, el FRP ha visto disminuida su capacidad en un 31% desde el año 2019 hasta julio del presente año, en medio de la posibilidad abierta transitoriamente durante 2020 y 2021, producto del coronavirus, de no aportar a dicho fondo y realizar retiros mayores a los que la ley usualmente permite. Así, volver a recuperar los niveles en los activos del tesoro público configuran un desafío para otorgar mayor seguridad y, a su vez, tener mayores recursos para estabilizar el gasto social y la inversión pública a futuro.

De esta forma, el 2020 cerró con una inédita expansión del gasto público de 10,5% del PIB, su mayor crecimiento desde la crisis subprime, un déficit fiscal efectivo de 7,3% del PIB, un déficit estructural de 2,6% del PIB y una deuda bruta de 32,5% del PIB, muy por encima de lo planificado en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos de 2020.

El año 2021 continuó con el desafío de hacerle frente a una de las mayores crisis sanitarias que ha vivido el mundo. Dicho año comenzó con mejores perspectivas de las que se preveían, logrando un repunte económico mundial apoyado por el protagonismo de estímulos fiscales y monetarios aplicados desde el año 2020. Por otra parte, el proceso de vacunación comenzaba a mostrar positivos resultados, donde Chile mostró uno de los mejores desarrollos en cuanto al proceso de inmunización, logrando vacunar a gran parte de su población en tiempo récord, mejorando la confianza tanto de consumidores como empresas.

La recuperación en actividad que ha mostrado el país ha sido de las más envidiables a nivel mundial, superando los niveles que se tenían previo a la pandemia en menos de un año desde el primer caso de Covid-19 reportado en el país, hazaña que solo unas pocas economías han logrado. El impulso económico entregado por el Gobierno ha sido protagonista para explicar la rápida recuperación que ha mostrado el país, principalmente mediante el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Dicha ayuda ha beneficiado al 96% de la población que se encuentra inscrita en el Registro Social de Hogares.

Por otro lado, la deuda bruta ha aumentado sostenidamente desde el año 2007 alcanzando 33,1% del PIB en junio del presente año. En este sentido, la convergencia de la deuda a niveles más relacionados con países emergentes y que muestran una trayectoria sostenible es esencial para la salud de las finanzas públicas. Así, es necesario recalcar que el aumento sostenido de la deuda puede tener consecuen-

cias negativas para la calificación de riesgo soberano del país, lo cual se traduce en el encarecimiento del crédito tanto para el sector público como el privado. De esta forma, se constituye como desafío el conservar un nivel de deuda bruta sustentable en el tiempo y con perspectivas de disminuirlo en la medida que las condiciones económicas lo permitan.

En medio del desarrollo de la pandemia y del impulso a la recuperación, este Gobierno tampoco perdió de vista los necesarios avances que debían materializarse en otras materias relevantes. Es por esto que también se propusieron múltiples cambios legislativos, en donde el Ministerio de Hacienda tuvo una importante colaboración. Uno de ellos tiene que ver con la Ley 21.302 que crea el Servicio Nacional de Protección especializada a la Niñez y Adolescencia. Esta Ley vino a complementar el trabajo realizado en el 2019 en conjunto con la Subsecretaría de la Niñez y el SENAME en donde se estimaron los costos asociados a la creación de este nuevo Servicio. Por otro lado, se promulgó la Ley 21.140 que aumentó la subvención base que se entrega a los organismos colaboradores encargados del cuidado residencial. Por otro lado, también se avanzó en el proyecto de Ley ingresado al Congreso para la reforma del Fondo Nacional de Salud, creando el Plan de Salud Universal. Así se busca universalizar la cobertura de salud y que esta sea económicamente accesible para todos los chilenos y chilenas.

Durante los cuatro años de este Gobierno se atravesaron contextos muy disímiles con la normalidad del país. Aun así, el balance que se hace es positivo, teniendo en cuenta el esfuerzo constante por estimular el crecimiento, cuidar las cuentas fiscales, y a la vez responder con determinación ante las crisis y desafíos que hace mucho no se enfrentaban en nuestro país. En conclusión, la labor del Gobierno y en particular del Ministerio de Hacienda ha respondido a cabalidad con las necesidades que ha presentado el contexto económico, político y social, manejando responsablemente las cuentas fiscales y siendo protagonista en la recuperación.

Cabe destacar que el compromiso de este Gobierno no solamente se basó en la responsabilidad del uso de los recursos fiscales en el ejercicio de su mandato, si no que se elaboró un presupuesto para el año 2022 que traza un camino realista de reducción de gasto y una reducción del déficit estructural acorde con las necesidades actuales del país. El Presupuesto del Desarrollo Inclusivo y Sostenible, presentado por el Presidente para el año 2022, representa un crecimiento de 3,7% respecto de la Ley aprobada para el año 2021. Esto, a su vez, implica una disminución sobre la ejecución proyectada para el presente año de 22,5%. Con esto, se cumple con la meta de déficit estructural de 3,9% del PIB. Este presupuesto prioriza las principales necesidades de la ciudadanía como salud, empleo y seguridad, fortaleciendo también la inversión, el crecimiento, la recuperación de los equilibrios fiscales y macroeconómicos, junto con la protección del medio ambiente y la naturaleza. Finalmente, el presupuesto también contempla un monto de US\$ 700 millones de libre disposición para el próximo Gobierno.