



Balance Estructural en Chile: Conceptos, evolución e implementación.

Autor

Mauricio Holz
Email: mholz@bcn.cl
Tel.: (56) 22 2270 1885

Nº SUP: 132.232

Resumen

La implementación de una política fiscal basada en un balance estructural o cíclicamente ajustado, comenzó en Chile el año 2001, post crisis asiática. La política consistió en condicionar el gasto público a una regla de superávit estructural de un 1% del PIB. Los ingresos estructurales fueron definidos como los impuestos y contribuciones a la salud, y las utilidades de Codelco que se obtendrían si el PIB estuviera en su tendencia de largo plazo y el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo. Así, para obtener los ingresos estructurales, se les restaba a los ingresos efectivos, la componente cíclica del crecimiento económico y del precio del Cobre.

Entre los años 2001 y 2007 la implementación de una meta de superávit estructural de un 1% del PIB generó superávit efectivos de un 7,7% del PIB, lo que permitió disminuir la deuda y acumular activos, hasta un punto en que el fisco se convirtió en un acreedor neto. Dada esta posición de sostenibilidad fiscal se decidió reducir la meta a un déficit de un 0,5% del PIB, para luego pasar a una meta de Balance Estructural, es decir un balance equivalente a un 0% del PIB, debido a las presiones de mayor gasto público que generó la crisis financiera de 2009.

En el 2010 se convocó a un comité asesor, liderado por el economista Vittorio Corbo para generar propuestas de cambio a la regla de balance estructural. Entre sus propuestas principales señalaba que la meta debía ser modificada en función del ciclo económico, de tal manera de evitar “rigideces” que no permitieran aumentar el gasto público lo suficiente en períodos de crisis económica, gatillados por factores exógenos. Junto con esta modificación, propusieron además que la meta sea modificada en función de un nivel óptimo de activos netos del fisco. Es decir que cualquier déficit que provocara una desviación con respecto al nivel de activos netos óptimos debía ser corregido a través de la meta de BE.

Entre el 2010 y el 2021, la meta de balance estructural fue variando según condiciones coyunturales y estructurales. En general, la meta tuvo una tendencia marcada al déficit estructural producto de un aumento del gasto público y a una disminución en la estimación del PIB tendencial. La tendencia se exacerbó con la crisis social y la Pandemia. Lo anterior provocó un aumento de la deuda pública que hoy representa un valor cercano al 34% del PIB.

En este marco el Consejo Fiscal Autónomo, recomendó complementar la regla de Balance Estructural con un ancla de deuda neta. Una modificación como la señalada implicaría que el gasto fiscal este sujeto a una regla dual: por una parte a la meta que tiene un carácter contra cíclico; y por otra un límite dado por un nivel óptimo de deuda neta, que tiene un carácter de sostenibilidad fiscal.

Introducción

El presente documento tiene como finalidad dar cuenta de la implementación de la regla de balance estructural de la política fiscal chilena, que comenzó a utilizarse a partir del año 2021. En el recorrido se da cuenta de las distintas modificaciones y recomendaciones que se han hecho, desde comités asesores formados de manera ad hoc, y desde el Consejo Fiscal Autónomo. El análisis se divide en dos etapas: periodo 2001-2009 y periodo 2010-2021. En ambos periodos la implementación de la regla posee características evidentemente diferenciables. El primer apartado entrega aspectos generales de la regla de balance estructural, mientras que el resto del documento analiza los periodos mencionados.

I. Aspectos generales

El balance estructural, o cíclicamente ajustado, del presupuesto fiscal chileno, es una regla que condiciona el gasto fiscal a la evolución de los **ingresos fiscales estructurales**.

Los ingresos fiscales estructurales se definen como el monto de dinero que recibiría el Fisco si el PIB se encontrase en su crecimiento de tendencia de largo plazo, y si el precio internacional del cobre y el molibdeno se encontrase en su precio de tendencia de mediano plazo. Se diferencia de los ingresos fiscales efectivos, en cuanto, los **ingresos fiscales efectivos** reflejan las fluctuaciones cíclicas del PIB y del precio del cobre internacional. Así, los ingresos estructurales son equivalentes a los ingresos efectivos más un ajuste por el ciclo económico.

$$\text{Ingresos Estructurales} = \text{Ingresos efectivos} - \text{Ajuste Cíclico}$$

En la fórmula, si el ajuste cíclico es positivo, entonces los ingresos efectivos son mayores a los ingresos estructurales, entonces nos encontramos en la parta expansiva del ciclo; si el ajuste cíclico es negativo, entonces los ingresos efectivos son menores a los ingresos estructurales, entonces nos encontramos en la parte recesiva del ciclo.

La sujeción del gasto fiscal a los ingresos estructurales del fisco, permite implementar una política fiscal contra cíclica, es decir que en periodos recesivos el Gobierno Central aumenta el gasto más allá del aumento de sus ingresos efectivos. Por su parte, cuando la economía se encuentra en una fase expansiva, el Gobierno Central aumenta su gasto en un porcentaje menor al crecimiento de los ingresos efectivos, generando un ahorro efectivo de recursos.

Lo anterior permite mantener un crecimiento del gasto público sostenido en el tiempo. En la etapa recesiva del ciclo, el gasto fiscal se financia con la liquidación de activos financieros (ahorro) o con un endeudamiento a un costo bajo (tasa de interés baja) dada su posición acreedora. En la etapa expansiva del ciclo se ahorran recursos para el financiamiento del gasto público en periodos recesivos.

La política fiscal chilena basada en un Balance Cíclicamente Ajustado se ha implementado a través de una meta que debe definir el gobierno de turno, que establece cuánto

representará del PIB la diferencia entre gasto e ingresos estructurales para el periodo correspondiente. Esta definición, se deriva del artículo 1° de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que obliga al gobierno a pronunciarse ex – ante sobre las implicancias de su política fiscal sobre el Balance Estructural del fisco.

Si se define que el gasto efectivo sea menor a los ingresos estructurales entonces se establece como meta un superávit estructural; si el gasto efectivo es igual a los ingresos estructurales se establece una meta de equilibrio estructural; mientras que si el gasto efectivo es mayor a los ingresos estructurales se establece como meta un déficit estructural. Como se mostrará más adelante la regla del balance estructural ha pasado de un superávit estructural, a un equilibrio estructural, y actualmente a un déficit estructural, respondiendo a variaciones coyunturales, como estructurales de la economía chilena.

Si Gasto Efectivo < Ingresos Estructurales entonces la meta es un superávit estructural

Si Gasto Efectivo = Ingresos Estructurales entonces la meta es el equilibrio estructural

Si Gasto Efectivo > Ingresos Estructurales entonces la meta es el déficit estructural

En este punto cabe mencionar la relación entre el balance estructural y el balance efectivo del fisco. A lo largo de un ciclo económico, los ingresos efectivos son menores a los ingresos estructurales en la fase recesiva del ciclo, y son mayores a los ingresos estructurales en la fase de expansión del ciclo. Una política contra cíclica implicaría la generación de déficit efectivos en la fase recesiva (gastos mayores a los ingresos efectivos), y a la generación de superávit efectivos en la fase expansiva (gastos menores a los ingresos efectivos).

Bajo una política fiscal contra cíclica, resulta relevante el guarismo de la meta que se fija la autoridad fiscal. Así es posible que una meta de superávit fiscal estructural muy exigente, no permita un aumento del gasto lo suficientemente grande como para contrarrestar un periodo recesivo de la economía. Es más, se podría dar el caso de que bajo una regla de superávit estructural muy exigente, un escenario recesivo se enfrente con un superávit fiscal efectivo, es decir con un ahorro de recursos. Lo anterior resulta relevante para la discusión que se presenta a continuación sobre la implementación del caso chileno.

II. Implementación periodo 2001-2009

La implementación de una política fiscal cíclicamente ajustada comienza en el año 2001, post crisis asiática. A partir del 2001 se comienza a aplicar una política fiscal que tiene como meta un superávit estructural de un 1% del PIB. La elección de un superávit estructural como meta, se debió a la necesidad de acumular activos para el pago de pasivos contingentes, como los bonos de reconocimiento del antiguo sistema de pensiones, y la deuda acumulada por el Banco Central en la crisis de 1982 (Ffrench-Davis, 2016).

En cuanto a la metodología, se consideraron, inicialmente, tres ajustes para eliminar la componente cíclica de los ingresos fiscales del Gobierno Central: un ajuste por impuestos generales, un ajuste por imposiciones previsionales a la salud, y un ajuste por los ingresos del cobre, que se generan a partir del traspaso de utilidades de CODELCO al fisco.

Para estimar los ingresos estructurales por impuestos generales e imposiciones previsionales, se utilizó como determinante el PIB tendencial de la economía chilena. Es decir, se considera que los ingresos por impuestos e imposiciones previsionales tendrían una cierta elasticidad¹ con respecto al PIB, y por lo tanto la disponibilidad de recursos vía impuestos e imposiciones previsionales “seguiría” el ciclo económico. Para eliminar el efecto cíclico, se estima una función en la que la variación del ingreso estructural por impuestos e imposiciones previsionales queda determinado por el crecimiento tendencial de la economía.

Por su parte para estimar los ingresos estructurales por traspaso de utilidades de Codelco al Fisco, se consideró como variables el precio de mediano plazo del Cobre. Es decir para corregir el efecto cíclico de los ingresos por traspaso de utilidades de Codelco, se estima una ecuación en la que la variación de los ingresos por Cobre dependen de la variación del precio de mediano plazo del Cobre (Marcel, 2001).

Cabe señalar que desde sus inicios, el Balance Cíclicamente Ajustado toma en cuenta el Balance Primario Global del Gobierno Central, es decir el flujo de ingresos y gastos que modifican el patrimonio neto. El Balance Global Primario excluye los ingresos y gastos por interés sobre activos y deuda, y los ingresos por la liquidación de activos financieros, la acumulación de préstamos, es decir el movimiento de activos fijos y financieros que permiten financiar los déficits y acumular los superávits del balance primario (Marcel, 2001).

A partir de esta primera definición, entre los años 2001 y 2009 se ha incorporado una serie de modificaciones a la metodología, a la institucionalidad y a la meta del Balance Cíclicamente Ajustado.

- **Modificaciones Institucionales**

En cuanto a las modificaciones institucionales se debe mencionar que:

- El 2001 se crea el comité para la medición del precio del cobre de mediano plazo,
- El 2002 se crea el comité consultivo para la medición del PIB tendencial,
- El 2008 se promulga la Ley 20.128 de responsabilidad fiscal,
- El 2009 el Ministerio de Hacienda convoca a Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile

La promulgación de la Ley 20.128, le dio un carácter permanente a la conducción de la política fiscal a través de la medición de un Balance Fiscal Cíclicamente Ajustado (o Balance Estructural). Así, en su artículo primero la ley señala que *“el presidente de la República dentro de los 90 días siguientes a la fecha que asuma sus funciones deberá, mediante decreto supremo establecer 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”*.

¹ La elasticidad es un concepto económico que cuantifica la variación porcentual de una variable ante una variación porcentual de otra variable de la cual depende.

- **Modificaciones Metodológicas**

En cuanto a las modificaciones metodológicas se debe mencionar que:

- El 2005 se incorpora un ajuste cíclico por tributación de la minería privada, y un ajuste cíclico por el efecto del precio del molibdeno,
- El 2006 se incorpora un ajuste cíclico por efecto del impuesto específico a la actividad minera y por el efecto del impuesto adicional a las empresas mineras,
- El 2008 se incorpora un ajuste cíclico por el efecto de los ingresos por intereses de los activos financieros,
- El 2009 se incorpora un descuento por las medidas tributarias transitorias,
- El 2010 se incorpora un ajuste cíclico por efecto del PIB en otros ingresos.

La incorporación de ajustes a la estimación del Balance Cíclicamente Ajustado por tributación de la minería privada, se comenzaron a aplicar a partir de 2005, entre otras razones, “por el fuerte incremento en los precios internacionales del cobre, y la importancia que comenzó a tomar la tributación de la minería privada dentro de los ingresos fiscales. La tributación de la minería privada pasó de representar en promedio un 1,7% de los ingresos tributarios en el lustro 2000-2004 a 6,1% en 2005” (Larraín, et al, 2011)

Por su parte a partir del año 2005, se registró un considerable aumento de los ingresos de Codelco generados por molibdeno. Los ingresos por concepto de molibdeno pasaron a representar cerca del 8% de los ingresos fiscales totales, lo que motivó a que en diciembre de dicho año se incluyera un ajuste cíclico a los ingresos fiscales asociados a dicho mineral (Larraín, et al, 2011).

- **Modificaciones a la Meta**

En cuanto a las modificaciones a la meta, se debe señalar que:

- El 2007 se cambia la meta para el año 2008, de un superávit estructural de un 1% a un superávit estructural de 0,5% del PIB.
- El 2009 se cambia la meta para el 2009, de un superávit estructural de un 0,5% a un equilibrio estructural (es decir 0% del PIB).

Las modificaciones de la regla a un 0,5% del PIB y a un equilibrio estructural, responden a razones distintas.

Por una parte, la aplicación de un superávit estructural de un 1% en un periodo de altos precios de Cobre, consolidó una posición financiera fiscal de acreedor neto (activos mayores que los pasivos) que permitía asegurar sostenibilidad del gasto fiscal en el mediano plazo. Por lo anterior se consideró prudente reducir la regla de un 1% a un 0,5%, y así aumentar el gasto fiscal.

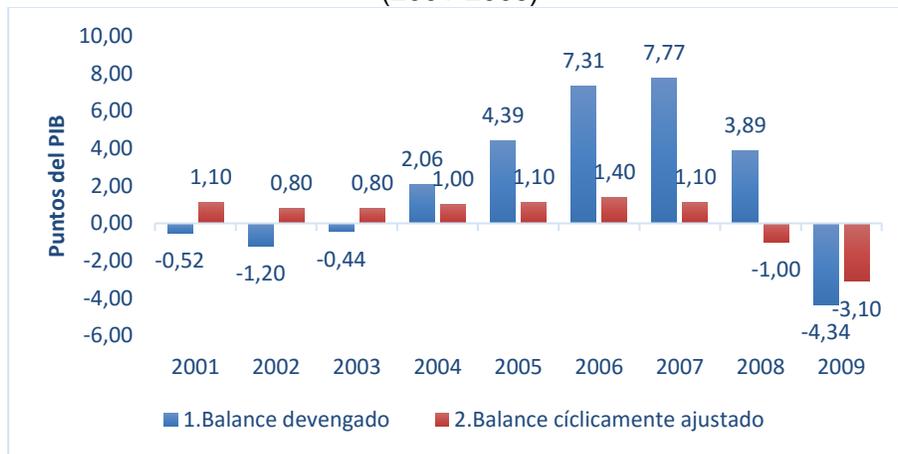
En cambio, el paso de una meta de superávit estructural de un 0,5% a un equilibrio estructural respondió a la crisis financiera de 2009. La necesidad de aplicar una política fiscal decididamente contra cíclica, aumentando el gasto fiscal en una manera suficiente a la magnitud de la crisis, motivó el cambio en la regla.

Con la aplicación de los cambios en la meta se pasó de un superávit estructural de un 1,1% registrado el año 2007, a un déficit estructural de un 3,1%, 3,1 puntos por encima de la meta, para el año 2010.

Como se puede observar en el gráfico n°1 entre el 2001 y el 2007 el gasto público fue determinado en función de superávits estructurales en torno al 1% del PIB. En el periodo entre el 2004 y el 2008 de expansión económica y altos precios del cobre, el superávit efectivo llegó a un máximo de un 7,77% del PIB.

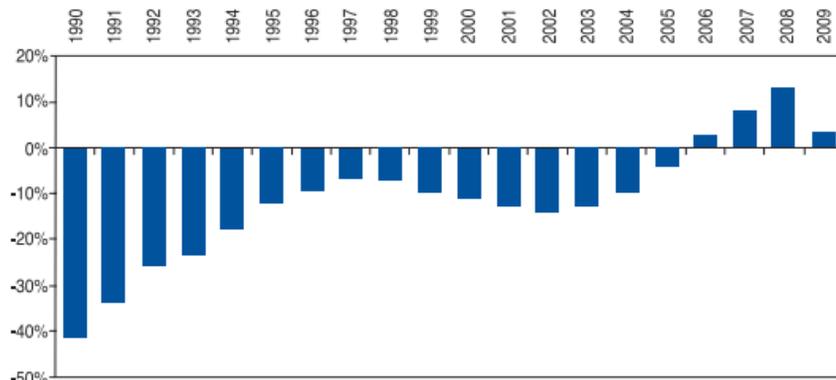
Lo anterior permitió que el fisco chileno tuviera una posición acreedora neta, como se puede observar en el gráfico n°2 (Velasco, et al, 2010). A su vez se puede notar el efecto de la crisis financiera del 2009, año en que el déficit estructural llega a 3,1% del PIB.

Gráfico n°1. Balance Efectivo y Estructural como % del PIB (2001-2009)



Fuente: Banco Central

Gráfico n°2. Posición Acreedora/Deudora Neta del Gobierno Central (1990-2009)



Fuente: DIPRES.

Fuente: Dipres

III. Comité Asesor para una política de Balance Estructural de segunda generación

Como se mencionó, en el año 2009 el Ministerio de Hacienda convocó a un Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile. Dicho comité asesor entregó un informe con análisis y propuestas el año 2011.

Uno de los focos principales del análisis, crítica y propuestas a la política de Balance Estructural, o Cíclicamente ajustado, que se implementaba a la fecha, fue la definición de la meta para el balance estructural. Como ya se mencionó, la meta de balance estructural fue un superávit estructural de un 1% entre los años 2001-2007, lo que permitió consolidar una posición fiscal neta acreedora, para luego modificarse a una de equilibrio estructural producto de la crisis financiera de 2009 (0% del PIB).

Las metas definidas y su evolución fueron consideradas como insuficientes por el Consejo para escenarios de crisis económicas originados por shocks exógenos de la magnitud de la crisis financiera del 2009. Es decir que en escenarios de fuertes desviaciones del producto con respecto a su tendencia, se requeriría modificar la meta de balance estructural de tal manera que permita implementar una política fiscal **fuertemente** contra cíclica.

Por lo anterior el Comité propuso una **meta cíclicamente ajustada (Corbo, et al 2011)**, es decir que esta se modifique en función de una regla, basada en un umbral de la brecha entre PIB tendencial y PIB efectivo. Es decir cuando la brecha supera un cierto umbral la meta se modifica. Si la brecha cruza un umbral “hacia abajo”, es decir el PIB efectivo es significativamente menor al PIB tendencial, se modifica la meta a un déficit estructural; mientras que si la brecha cruza un umbral hacia arriba, es decir PIB efectivo es significativamente mayor a PIB tendencial, se modifica la meta a un superávit estructural.

Por su parte, el comité asesor mostró preocupación por los ajustes bruscos del gasto fiscal más allá del ciclo económico, esto es aquellos ajustes que se producen por cambios abruptos en los ingresos estructurales de la economía chilena, más concretamente en las variables estructurales que definen el Balance Cíclicamente Ajustado. Así un fuerte cambio al alza en las proyecciones del precio del cobre a mediano plazo, implicarían un aumento significativo en el gasto fiscal de corto plazo. Bajo este escenario proponen la definición de una *meta de ajuste* de corto plazo, en un marco de cambios estructurales bruscos, que converja en el mediano plazo hacia una meta que refleje las nuevas condiciones estructurales de la economía.

A su vez el comité asesor propuso vincular la meta de balance estructural a la sostenibilidad financiera de largo plazo, específicamente al nivel de activos netos del fisco chileno. Es decir, agregar a la corrección de la meta por efecto cíclico de la economía, ya señalada, un ajuste de convergencia a un nivel óptimo de activos netos. El comité no define lo que se entiende por nivel óptimo de activos netos, pero menciona un nivel de activos de economía en estado estacionario². El nivel óptimo de activos, señaló el comité, debía considerar el

² Es decir una economía en que la tasa de ahorro de la economía satisface niveles óptimos de consumo y ahorro.

nivel de pasivos contingentes³ asociados a garantías a créditos universitarios, a la ampliación del pilar solidario del sistema previsional, entre otros elementos análogos.

Por último, y en línea con la propuesta anterior, el comité asesor propuso incorporar al Balance Cíclicamente Ajustado los ingresos netos por intereses sobre los activos y la deuda. Lo anterior por el carácter pro cíclico de los intereses. La acumulación de deuda por un déficit genera un gasto efectivo en el periodo siguiente que absorbe ingresos; así como los intereses sobre los activos generan un ingreso efectivo, que sin un ajuste cíclico podrían destinarse enteramente a gasto. Por lo anterior sugieren incorporar un ajuste cíclico a los ingresos netos por intereses basada en un nivel de activos netos óptimo, y así reducir el efecto de decisiones pasadas de política fiscal sobre la política fiscal actual. .

IV. Implementación de la meta periodo 2010-2020

A partir del 2010 el gobierno del presidente de Sebastián Piñera fijó una política fiscal que converja a un déficit estructural de un 1%, al año 2014. Lo anterior implicaba reducir el déficit estructural registrado el año 2009 de un 3,1%, originado por el mayor gasto fiscal producto de la crisis financiera de 2008.

Un aspecto interesante a resaltar de la denominada “normalización” de la política fiscal que se implementó para este periodo, fue la explicitación de una regla adicional sobre límites al gasto fiscal anual. Las dos reglas fueron explicitadas en el decreto presidencial 637 del año 2010 (Estado de la Hacienda, 2011; Decreto 637 de 2010). Estas eran:

- 1) (Como ya se dijo) cumplir con las metas de balance estructural delineadas que convergen paulatinamente a un déficit estructural de un 1% del PIB en 2014,
- 2) Propender a que el crecimiento del gasto público, en promedio, tienda a ser equivalente al crecimiento del PIB, salvo en situaciones excepcionales como una crisis económica internacional.

Así en este periodo la política fiscal fue guiada por una regla dual, es decir que satisfacía dos objetivos a la vez: la meta para el balance estructural, y la restricción de gasto público.

Al final del periodo, es decir al año 2014, el déficit estructural registrado fue de un 0,5% del PIB (Banco Central, estadísticas en línea).

Al inicio del primer gobierno de Michelle Bachelet (año 2010) se tuvo como objetivo converger al año 2018, a una meta de equilibrio de balance cíclicamente ajustado. Lo anterior quedó establecido en el decreto 892 de 2010, que señala que la convergencia hacia un balance estructural de 0% del PIB, se hacía viable mediante la aprobación de la reforma tributaria, que, a saber, implicaba mayores ingresos estructurales para el fisco chileno. El objetivo, entonces, era reducir el déficit estructural registrado el año 2014 de un 0,5% a un 0% el año 2018.

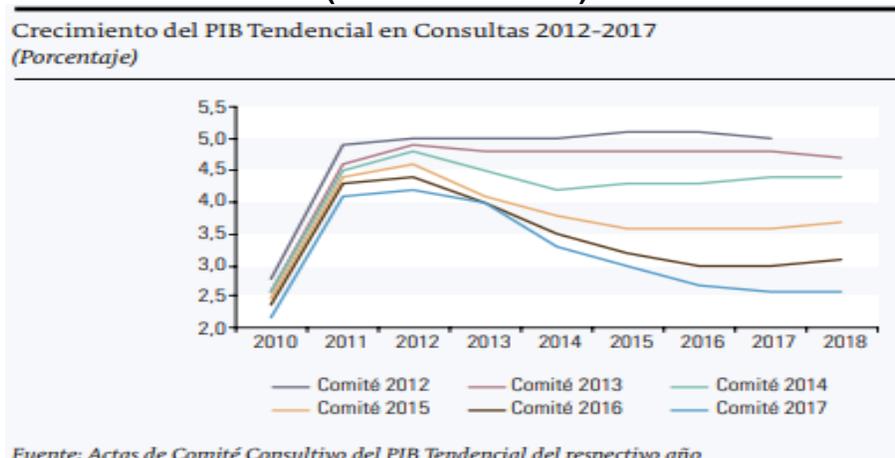
³ Los pasivos contingentes se refiere a obligaciones que contrae el Estado, cuya ocurrencia está sujeta a una probabilidad. Por lo general se refieren a garantías que asume el Estado con proveedores privados de servicios públicos.

No obstante lo anterior, el 2015 se modificó el objetivo declarado comprometiéndose el gobierno a reducir gradualmente el déficit estructural en torno a 0,25 puntos del PIB por año (Decreto n°1378).

El cambio se debió, según se informa en el Estado de la Hacienda de los años 2016 y 2017, a una disminución significativa y sostenida en las proyecciones del comité de estimación del PIB tendencial, y a una caída relevante en el precio del cobre (Decreto 1378). En el gráfico n°3 se observa como sostenidamente los comités consultivos, entre los años 2012 y 2017, han ido reduciendo la estimación de crecimiento potencial para la economía chilena, hasta situarlo en un 2,5% para el año 2017. Así se argumentó que una caída en los ingresos estructurales del fisco, combinado con un ajuste a un balance estructural de equilibrio, implicaría una reducción significativa del gasto fiscal en el corto plazo. Lo anterior sería contraproducente en un escenario con presiones de mayor gasto, producto de un nuevo ciclo recesivo externo.

Entre los años 2016 y 2018 el balance estructural fue deficitario: el año 2016 el déficit fue de un 1,1%; el 2017 de un 2,0%; y el 2018 de un 1,4% del PIB (Banco Central, estadísticas en línea)

Gráfico n°3. Variación en la estimación de crecimiento potencial (Años 2010 a 2018)



Fuente: Estado de la Hacienda

Al inicio del segundo periodo de Sebastián Piñera, el año 2018, estableció como meta converger a un déficit estructural de un 1% del PIB al año 2022. Esto implicaba reducir el déficit estructural en 0,1 puntos del PIB cada año, a partir de un déficit estructural registrado el año 2018, de un 1,4% del PIB (Decreto 743 de 2018).

Si bien en el horizonte de mediano plazo seguía implícita una convergencia hacia el balance estructural, un déficit de un 1% del PIB se fundamentó por las presiones de gasto producto de reformas estructurales, por ejemplo la reforma educativa aprobada en el periodo anterior, y por la necesidad de asegurar la provisión de servicios públicos. La autoridad señala explícitamente que con la convergencia a un 1% de PIB “se asegura una convergencia gradual y sostenida **al balance estructural**”, más allá del 2022, es decir a un balance estructural de un 0% del PIB (Estado de la Nación, 2018, pag. 38).

No obstante, en los últimos dos años, 2020 y 2021, se han realizado sendas modificaciones a la meta de balance cíclicamente ajustado, que responden principalmente a dos

fenómenos: el primero surge de las demandas sociales a partir del denominado “Estallido Social”, lo que implicó comprometer un aumento del gasto fiscal social; y de la crisis económica generada por la Pandemia asociada al Virus SARS-COVID 19.

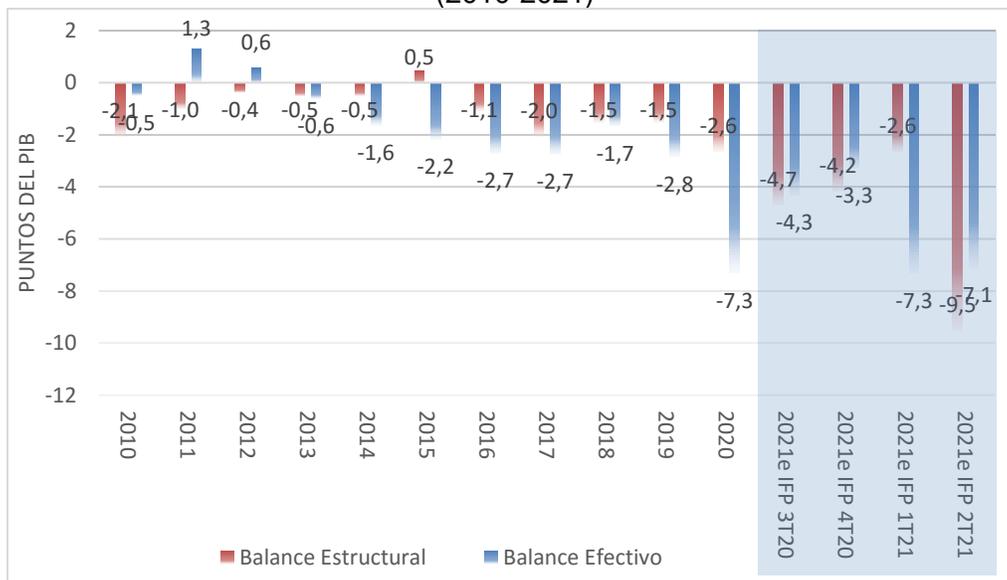
El primer ajuste se realizó en febrero de 2020, momento en el que se plantea una meta deficitaria de un 1,5% del PIB al 2019, un déficit de un 3,2% del PIB en el año 2020, y un déficit fiscal de un 2% del PIB para el año 2022.

Por la irrupción de la Pandemia, la meta de balance estructural se vuelve a modificar el año 2021, con el objetivo de converger a un déficit estructural de un 3,9% al 2022, pasando por una meta para el 2020 de un 3,2% del PIB y de un 4,3% del PIB el 2021.

Cabe señalar que el año 2020 se registró un déficit de un 2,6% del PIB, y que al segundo trimestre del 2021 se registró un déficit estructural cercano al 9,5% del PIB.

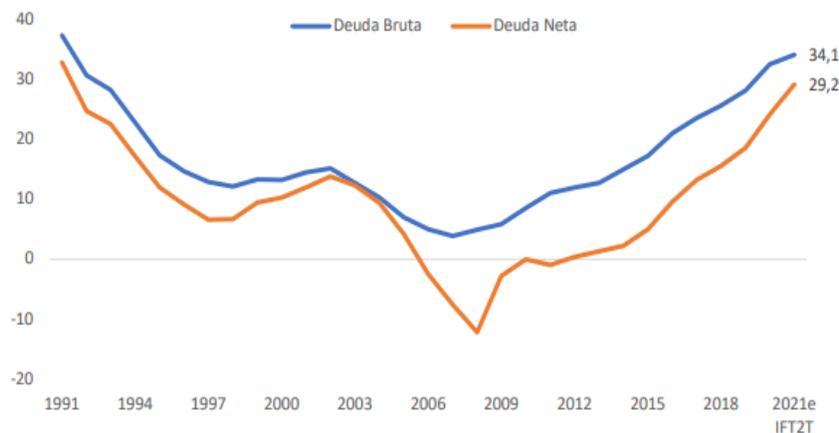
La evolución del balance estructural y del balance efectivo entre el 2010 y el segundo trimestre de 2021 se puede observar en el gráfico n°4 a continuación. En el gráfico n°5 se puede observar el aumento de la deuda público producto del sucesivo déficit fiscal entre los años 2010-2020.

Gráfico n°4. Balance Efectivo y Estructural (2010-2021)



Fuente: Consejo Fiscal Autónomo

Gráfico n°5. Deuda con respecto al PIB
(2010-2021)



Fuente: Consejo Fiscal Autónomo

V. Consejo Fiscal Autónomo

El Consejo Fiscal Autónomo es un organismo creado mediante la Ley N°21.148 del 16 de febrero de 2019, que reemplazó al Consejo Fiscal Asesor que había sido creado mediante el Decreto N°545 del 30 de abril de 2013 del Ministerio de Hacienda. Este Consejo es de carácter técnico y consultivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

En el marco de una política fiscal basada en un Balance Cíclicamente Ajustado, sus funciones principales son:

- evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos, 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 factores que determinen el nivel de tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno Central.

El 28 de abril de 2021 en la Comisión Mixta de Presupuestos, el Consejo Fiscal Autónomo, recomendó complementar la regla de Balance Estructural con un ancla de deuda neta definida como un nivel prudente de deuda. Una modificación como la señalada implicaría que el gasto fiscal este sujeto a una regla dual: por una parte a la meta que tiene un carácter contra cíclica; y por otra un límite dado por un nivel óptimo de deuda neta, que tiene un carácter de sostenibilidad fiscal. Cabe señalar que lo anterior sería consistente con la propuesta de la Comisión Corbo, en cuanto a que la meta de balance estructural este "atada" a un nivel óptimo de activos netos del fisco, que permita asegurar sostenibilidad financiera del fisco en el mediano plazo.

Asimismo el Consejo Fiscal Autónomo realizó recomendaciones para implementar *cláusulas de escape* en el caso que la trayectoria de gasto público no permita cumplir con la meta de balance estructural definida ex – ante. Junto con las *cláusulas de escape* se proponen que la autoridad explicita mecanismos de corrección, para regresar a una trayectoria de gasto consistente con la meta de balance. Cláusulas de escape que definan de manera explícita las situaciones en las que la meta se podría modificar, permiten una mayor credibilidad a la conducción de la política fiscal bajo un balance cíclicamente ajustado (CFA, 2021).

Lo anterior cobra mayor relevancia, a la luz del cumplimiento de las metas de balance cíclicamente ajustado post crisis financiera de 2009, es decir en el periodo entre 2010-2021. En este periodo, como vimos, debido a cambios en los escenarios económicos y en las variables estructurales de la economía chilena, la meta tuvo que ser modificada en varias ocasiones, no obstante en las declaraciones en diversos documentos oficiales, se señalaba la intención de converger a una meta de balance cíclicamente ajustado es decir a un 0% del PIB.

Referencias

Banco Central (2021). Estadísticas en línea. Disponible en <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas>

CFA (2021). Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección. Disponible en <https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>

Corbo, V; et al. (2011). Propuestas para perfeccionar la regla fiscal. Informe Final. Comité asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación. Disponible en file:///C:/Users/mholz/Desktop/Balance%20Estructural/articles-76544_doc_pdf.pdf

Ministerio de Hacienda (2021). Decretos (varios años). Política Fiscal. Disponibles en <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/fondos-soberanos/normativa/politica-fiscal>

Ffrench-Davis, R (2016). La experiencia de Chile con el Balance Fiscal Estructural. Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia. <file:///C:/Users/mholz/Desktop/Balance%20Estructural/LA%20EXPERIENCIA%20DE%20CHILE%20CON%20EL%20BALANCE%20FISCAL%20ESTRUCTURAL.html>

Larraín, F; et al (2011) Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. Dirección de Presupuestos. Estudios de Finanzas Públicas. Disponible en file:///C:/Users/mholz/Desktop/Balance%20Estructural/articles-81713_doc_pdf.pdf

Marcel, M; et al (2010). Recalibrando la medición del Balance Estructural. Resumen de políticas. Banco Interamericano de Desarrollo. <file:///C:/Users/mholz/Desktop/Balance%20Estructural/Recalibrando-la-medicion-del-balance-estructural-en-Chile.pdf>

Marcel, M; et al (2001). Balance estructural: la base de la nueva regla de política fiscal chilena. Revista Economía chilena. Volumen n°4. N°3/ Diciembre de 2003. file:///C:/Users/mholz/Desktop/Balance%20Estructural/recv4n3dic20015_27.pdf

Ministerio de Hacienda (2021). Estado de la Hacienda (varios años). Política Fiscal. Disponibles en <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/presupuesto-nacional/estado-de-la-hacienda-publica>

Velasco, A; et al. (2010) El Enfoque de Balance Estructural en la política fiscal chilena: Resultados metodologías, y aplicación al periodo 2006-2009. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Disponible en file:///C:/Users/mholz/Desktop/Balance%20Estructural/articles-60584_doc.pdf

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)