

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE REGLA FISCAL EN CHILE: **REVISIÓN HISTÓRICA**

Javiera Valdivieso Sastre

Juan Ignacio Merlo Ávila

Monserrat González Rodríguez

Maximiliano Acevedo Olavarría



TÍTULO DEL DOCUMENTO:**CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE REGLA FISCAL EN CHILE: REVISIÓN HISTÓRICA**

Esta publicación corresponde al número 2022/32 de la serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Se encuentra disponible en el sitio web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl

AUTORES:**Javiera Valdivieso Sastre**

Analista Área Macroeconómica, Departamento de Estudios, Dipres. M.Sc. (Universidad de Chile).

Juan Ignacio Merlo Ávila

Analista Área Macroeconómica, Departamento de Estudios, Dipres. M.Sc. (Universidad Adolfo Ibáñez).

Montserrat González Rodríguez

Analista Área Macroeconómica, Departamento de Estudios, Dipres. M.Sc. (Universidad de Chile).

Maximiliano Acevedo Olavarría

Coordinador Área Macroeconómica, Departamento de Estudios, Dipres. B.Sc. (Universidad de Chile).

EDITOR:**Pablo Jorquera**

Jefe Departamento de Estudios, Dipres. MPA (University of Columbia).

EDICIÓN PERIODÍSTICA**Pamela Cuevas V**

Jefa de Comunicaciones.

Pablo Guarda V

Analista de Comunicaciones.

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Todos los derechos reservados Registro de Propiedad Intelectual
©A-Pendiente ISBN: Pendiente

Diseño Gráfico y Diagramación: M. Martínez V.

Fecha de publicación: Diciembre 2022

Las opiniones aquí contenidas pertenecen a los autores y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1 MOTIVACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA REGLA FISCAL EN CHILE	5
2 HISTORIA DE LA REGLA FISCAL EN CHILE	6
3 REGLA DE BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO	21
4 LITERATURA DEL INCUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES	24
5 CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN CHILE	25
6 CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN LAS FINANZAS PÚBLICAS	32
7 FORTALECIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN CHILE	36
8 LECCIONES Y DESAFÍOS	39
BIBLIOGRAFÍA	41
ANEXO	45

INTRODUCCIÓN

Las reglas fiscales son una herramienta de relevancia para el adecuado manejo de las finanzas públicas pues buscan velar por la responsabilidad fiscal de mediano y largo plazo, al disminuir la discrecionalidad de las autoridades de turno, imponiendo restricciones sobre diferentes áreas de la misma, ya sea sobre el balance fiscal, deuda pública, ingresos y/o gastos. En Chile, la política fiscal se ha guiado por la regla de Balance Cíclicamente Ajustado (BCA) del Gobierno Central Total desde el año 2001, lo que ha permitido una planificación acíclica y una ejecución contracíclica.

Si bien la aplicación en el país de la regla fiscal y su institucionalidad han recibido apoyo transversal por su capacidad para promover la prudencia fiscal -aumentando el ahorro en ciclos económicos expansivos y reduciendo tanto la volatilidad fiscal y macroeconómica como la percepción de riesgo sobre la economía chilena (Larraín et al, 2011)- el diseño de su metodología no ha estado exento de dificultades y perfeccionamientos. Así, a lo largo de su implementación el Ministerio de Hacienda ha acogido recomendaciones de distintos actores como el FMI, la OCDE, el Comité Asesor presidido por Vittorio Corbo, el Consejo Fiscal Asesor y el Consejo Fiscal Autónomo, con la finalidad de incorporar cambios que capturen de mejor manera el efecto del ciclo económico. Adicionalmente, la regla fiscal se ha aplicado en diferentes momentos del ciclo económico, ya sean expansivos como ocurrió en la primera etapa de su ejecución, o recesivos como fueron la crisis Subprime de 2009, el terremoto de 2010 y la crisis sanitaria y económica producto del Covid-19, lo que ha permitido observar su desempeño.

Tras cumplirse más de veinte años desde su implementación, se hace ineludible evaluar su funcionamiento e impacto en las finanzas públicas. Este estudio evalúa el cumplimiento de las metas fiscales que se han propuesto durante todo su período de funcionamiento. Para ello, se han considerado los Decretos de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda y la información contenida en los Informes de Finanzas Públicas (IFP) de la Dirección de Presupuestos (Dipres) desde 2001 hasta 2021. La relevancia de este análisis reside en que la capacidad para cumplir con las metas fiscales planificadas favorece la credibilidad y predictibilidad de la política fiscal, en cambio el incumplimiento sistemático de ellas podría ser indicio de problemas de gestión o de diseño de metas vulnerables a las condiciones macroeconómicas. Además, se muestra la evolución que han tenido las metas fiscales en Chile, la que comienza con superávits para cambiar a metas deficitarias durante los últimos años.

El presente documento se estructura de la siguiente manera: la sección 1 explica brevemente las principales motivaciones que se esgrimieron para la implementación de una regla fiscal en el país. La sección 2 relata los principales hitos en la historia de la implementación de regla fiscal en Chile. La sección 3 expone el funcionamiento de la regla de Balance Cíclicamente Ajustado. La sección 4 revisa la literatura sobre el incumplimiento de las reglas fiscales. La sección 5 muestra el cumplimiento de las reglas fiscal en Chile desde su implementación. La sección 6 señala las consecuencias del incumplimiento de las metas fiscales. La sección 7 exhibe las últimas modificaciones realizadas para perfeccionar y fortalecer la regla fiscal. Por último, la sección 8 indica las lecciones y desafíos que se desprenden del análisis de cumplimiento realizado en las secciones precedentes.

1. MOTIVACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA REGLA FISCAL EN CHILE

La implementación de la regla fiscal en Chile, anunciada en el año 2000, tiene un sustento tanto práctico como teórico. Lo primero se debe a que el contexto macroeconómico de aquel momento ameritaba la instauración de una regla fiscal para consolidar la disciplina fiscal llevada a cabo por las autoridades de la década de los noventa y para evitar el comportamiento tradicionalmente procíclico de los países de Latinoamérica. Adicionalmente, existe una amplia base teórica que ha discutido los beneficios de contar con una regla fiscal para los países ya que permite mejorar la predictibilidad, credibilidad y transparencia de la política fiscal.

En el Estado de la Hacienda Pública del año 2000, se reconocía, en primer lugar, que los equilibrios macroeconómicos son “un ingrediente fundamental en cualquier diseño de política”. De esta manera, se relevaba que resultados macroeconómicamente ordenados tenían “un potente efecto positivo sobre las posibilidades de crecimiento de mediano y largo plazo”. Es así como, se argumentaba que la implementación de una regla de política fiscal, mediante la decisión de orientarse por un superávit estructural equivalente a 1% del Producto Interno Bruto (PIB) como marco para la construcción de los proyectos de Ley de Presupuestos, combinaba objetivos, reglas conocidas y predeterminadas con grados crecientes de transparencia.

Se destacaba que la implementación de una regla fiscal en Chile buscaba potenciar la dimensión intertemporal de las finanzas públicas y sus efectos en mediano plazo, en un contexto en dónde hasta ese momento la política fiscal se limitaba a aspectos como los criterios contables utilizados para la construcción de balances fiscales y la simultaneidad de movimientos fiscales producto de decisiones de política y factores exógenos, cuestiones que dificultaban la interpretación pública de la voluntad o la definición propia de la misma política fiscal (Dipres, 2001).

En cuanto a la evaluación de beneficios de implementar una regla *ex ante* para el análisis y formulación de decisiones de política fiscal en el país, se tuvieron en cuenta criterios amplios, tales como:

- 1. Permitía facilitar la coordinación con la política monetaria.** Debido a que la regla (implementada a través un indicador de superávit estructural) contiene en si misma un estabilizador automático que permitiría apoyar a la política monetaria en la atenuación del ciclo económico. Esto por cuánto supone que, en la parte alta del ciclo, el fisco tenga un superávit efectivo más elevado y en la parte baja del ciclo, un déficit menor (más moderado). Es así como se proyectaba que disminuiría la probabilidad de “tener que realizar un ajuste fiscal brusco ante cambios de condiciones externas” ya que los niveles de gasto no se expandirían (o alternativamente, contraerían) excesivamente en la parte alta del ciclo (parte baja).
- 2. Entregaba un método que facilita la disciplina fiscal.** Esto pues, su aplicación implica hacer explícitas la cuantificación del gasto, por ende, transparentar posibles “holguras transitorias durante un período de bonanza”, o por otro lado “cuánto debe ser ahorrado”. De esta manera, se minimizarían el riesgo de problema de credibilidad o “dobles interpretaciones de la política”, toda vez que los agentes económicos serían capaces de anticipar el curso del accionar fiscal.
- 3. Se preveía que en régimen permitiría “una mejor proyección de los gastos de gobierno”,** sumado a su carácter público y anunciado. Dada la introducción de nociones de variables estructurales, la evolución del gasto sería “más predecible y estable”. A su vez, se valoraba este aspecto, pues esto permitiría un mejor diseño de los distintos programas de gobierno, al tener un horizonte de proyección extendido. Asimismo, este esquema buscaba “lograr mayor credibilidad y confianza por parte de los inversionistas nacionales y extranjeros”.
4. Por último, de acuerdo al registro de la época, se estimaba que la conducción de la política fiscal mediante una regla pública ponía a Chile “en la **frontera del diseño de la política macroeconómica**”, junto a países como Reino Unido y otros dentro del tratado de Maastricht.

2. HISTORIA DE LA REGLA FISCAL EN CHILE

El establecimiento y fortalecimiento de la regla fiscal en Chile a partir del 2001 ha sido un proceso con desafíos y aprendizajes. Dentro de las principales dificultades de su planteamiento a lo largo de los años se encuentra la disyuntiva entre la complejidad del indicador o la simplicidad para mejorar la transparencia, la búsqueda de un indicador contracíclico, o uno más apegado a los ingresos permanentes del país, y la creación de institucionalidad que permita su cumplimiento (Corbo et al., 2010). Sumado a esto, la regla fiscal ha sido probada en distintas fases del ciclo económico, pasando por períodos críticos como la crisis económica de 2009, el terremoto de 2010 y la pandemia por el Covid-19, lo que ha permitido observar sus virtudes y limitaciones.

2.1. INSTAURACIÓN DE UNA REGLA FISCAL EN CHILE

El manejo responsable de las finanzas públicas es de gran importancia para la consolidación fiscal, debido a que históricamente los ingresos del país han enfrentado períodos de alta volatilidad al depender principalmente del sistema tributario y de la minería del cobre (Acevedo et al., 2014). Al mismo tiempo, existe una creciente necesidad de gasto por parte de las autoridades para cumplir con los programas de gobierno y atender los requerimientos del país. A esto, se suma el considerable aumento de la deuda pública de Chile en la década del ochenta producto de la crisis bancaria y cambiaria. En esta línea, los gobiernos de los expresidentes Patricio Aylwin Azócar y Eduardo Frei Ruiz-Tagle definieron gastos permanentes cuando aseguraron que la fuente de ingresos era estable (Gallegos, 2018), lo que, junto a otras medidas, implicó un manejo fiscal disciplinado pese al alto crecimiento económico y los elevados precios del cobre para sus períodos de gobierno (Parrado et al., 2012). Tal como se menciona en Velasco et al. (2010), los gobiernos de la década del 90 se caracterizaron por conseguir un superávit fiscal efectivo de 1,5% del PIB en promedio y por disminuir la deuda pública desde 44,8% en 1990 a 13,9% en 1999 como porcentaje del PIB.

Con respecto a la institucionalidad de la responsabilidad fiscal para esta época, la Constitución de 1980 no instaure una regla fiscal, pero presenta disposiciones que permitieron un manejo ordenado de las cuentas públicas. Además la existencia de la Ley N°1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado de 1975, la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de bases generales de la Administración del Estado, el Decreto con Fuerza de Ley 106 de 1960 que establece las condiciones por las cuales se rige la Dirección de Presupuestos, y el Fondo de Estabilización o Compensación del precio del Cobre de 1985, contribuyeron a la creación de la arquitectura institucional de la política fiscal del país, en la cual se otorga al Ejecutivo la iniciativa exclusiva en materias presupuestarias y tributarias, y la obligación de elaborar una Ley de Presupuestos que estime los ingresos y gastos públicos, y se le asigna al Poder Legislativo un rol como ente colaborador (Parrado et al., 2012). Adicionalmente, el Fondo de Compensación del Precio del Cobre actúa como precursor de la Regla de Balance Estructural dado que su finalidad era corregir, de manera imperfecta, el ciclo económico de los ingresos fiscales a través del ahorro cuando el precio del cobre superaba a su precio de referencia y desahorro cuando el precio del mineral no alcanzara su nivel de largo plazo (Rodríguez et al., 2015).

A pesar de lo anteriormente descrito, estaba pendiente institucionalizar y consolidar la responsabilidad fiscal que se encontraba implícitamente durante los gobiernos de la década del noventa. Bajo este contexto, el expresidente Ricardo Lagos Escobar anunció el 21 de mayo del año 2000 que la política fiscal sería guiada por una meta de superávit estructural equivalente al 1% del PIB, a partir del Presupuesto de 2001, con el objetivo de resguardar las finanzas públicas del ciclo económico y mejorar la predictibilidad y credibilidad de la política fiscal. A diferencia del Fondo de Compensación del Cobre, el establecimiento de una regla de Balance Estructural (BE) no sólo regula la política fiscal, sino que la ancla a una meta establecida (Corbo et al., 2010).

La regla de BE o Balance Cíclicamente Ajustado (BCA) establece que el gasto del Gobierno Central Total debe depender de los ingresos estructurales. Para ello, se estiman los ingresos fiscales que se obtienen cuando el Producto se comporta de acuerdo con su tendencia y el precio del cobre corresponde al de largo plazo, y luego, se resta un

gasto público estimado que esté acorde con los ingresos cíclicamente ajustados¹. Para el diseño de la regla de BE se optó por una fórmula sencilla de cálculo, ya que se buscaba instaurar su comprensión en la ciudadanía (Velasco et al., 2010) y priorizar la transparencia para generar credibilidad (Corbo et al., 2010). En un inicio se consideraron ajustes del ciclo económico sobre ingresos tributarios, cotizaciones previsionales de salud e ingresos del cobre². Cabe destacar que el cálculo se ha realizado a nivel de Gobierno Central Total, lo que excluye a las municipalidades, empresas públicas, instituciones de educación superior públicas y al Banco Central, pues poseen autonomía financiera garantizada por normas legales y no se encuentran presentes en la Ley de Presupuestos (Corbo et al., 2010; Marcel et al., 2010). La metodología original fue publicada en el documento técnico “Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000” de Marcel et al. en septiembre de 2001.

Se optó por una meta de superávit del 1% del PIB anual para evidenciar el compromiso del gobierno con la acumulación de activos en el tiempo, y de esta forma, enfrentar el contexto económico de aquel momento y cumplir con las obligaciones futuras. Se debía reducir la deuda que había aumentado tras la crisis de 1982, y cuyo pago ya se había iniciado y cubierto en gran parte en los años posteriores al evento. Además, el país atravesaba un déficit fiscal efectivo desde 1999 por el contagio de la crisis asiática (Ffrench-Davis, 2016) y su riesgo soberano había aumentado cerca de 100 puntos base entre 1997 y 2000 (Dipres, 2007b). Dentro de las obligaciones futuras por cumplir destacan las relacionadas con el sistema previsional, como el reconocimiento de los pensionados bajo el antiguo régimen, la garantía estatal de pensión mínima originada por la reforma previsional de 1981 y el financiamiento de pensiones asistenciales (Dipres, 2007b; Velasco et al., 2007; Ffrench-Davis, 2016; Engel et al. 2007). También se encuentran las obligaciones derivadas de la Ley de Concesiones, debido a que algunos contratos establecían una Garantía de Ingreso Mínimo (Engel et al. 2007).

Otra de las razones que explica la elección de una meta es el déficit operacional cercano al 1% del PIB del Banco Central, como consecuencia del rescate del sistema financiero tras la crisis de 1982 y la acumulación de reservas institucionales por la política cambiaria en la década del noventa (Dipres, 2007b; Ffrench-Davis, 2016; Marcel, 2010; Velasco et al., 2007). Se buscaba proteger las finanzas públicas de las vulnerabilidades externas relacionadas a descalces cambiarios (Dipres, 2007b; Velasco et al., 2007; Engel et al. 2007), debido a que el endeudamiento externo se realiza en moneda extranjera que es susceptible a *shocks* externos, por ende, detener el crecimiento de la deuda pública mitigaría los riesgos cambiarios que aumentan su costo. En definitiva, la meta de superávit atenuaba los riesgos mencionados y permitía la transición a una situación de bajo endeudamiento a una velocidad creíble para los agentes económicos (Velasco et al., 2010).

Para la correcta aplicación de la regla de BE se requiere de la estimación del precio referencial del cobre de largo plazo y PIB tendencial. Con este objetivo, para agosto de 2001 se crea un Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre y en agosto de 2002 se crea el Comité Consultivo del PIB Potencial, que pasó a llamarse Comité Consultivo del PIB Tendencial en 2004. Recurrir a un grupo de expertos independientes buscaba disminuir el grado de discrecionalidad de la autoridad sobre las estimaciones. Los miembros de los dos comités fueron elegidos por el Ministerio de Hacienda y estuvieron integrados por representantes de la industria, sistema financiero y del mundo académico. El Comité del PIB Tendencial debía entregar sus proyecciones para la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), Fuerza de Trabajo y Productividad Total de los Factores (PTF) para el año en curso y los próximos 5 años. Estos insumos eran utilizados para estimar una función de producción Cobb-Douglas, cuyos parámetros eran rescatados de la encuesta Casen e información de las Cuentas Nacionales. Por otra parte, el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre debía enviar su proyección del valor promedio del mineral BML para un horizonte de 10 años.

En febrero de 2004, el país adopta las estadísticas fiscales sobre base devengada, tal como recomienda el Manual “Government Finance Statistics Manual” del FMI (2001), con la finalidad de mejorar la consistencia conceptual y técnica de la contabilidad presupuestaria en relación con la utilizada internacionalmente. Para la regla fiscal

¹ Más detalles en Sección 3.

² Tal como se menciona en Marcel et al. (2001), el Balance Estructural se obtiene a partir del Balance efectivo incorporando los ajustes, para reflejar la variación patrimonial neta, de las partidas de bonos de reconocimiento, ingresos por privatizaciones, compra de títulos y valores, recuperación de préstamos, concesión de préstamos, Fondo de Compensación del Cobre, Fondo de Estabilización de Precios del petróleo, y por último, se restan los componentes cíclicos. El primer componente cíclico se aplica a los ingresos tributarios e imposiciones previsionales y se calcula a partir de la brecha entre el Producto efectivo y tendencial, considerando la elasticidad de los ingresos tributarios e imposiciones previsionales. El segundo componente corresponde a los ingresos del cobre y está estimado considerando las ventas físicas de cobre de Codelco y las fluctuaciones cíclicas del precio del cobre.

implicó no realizar el ajuste al balance contable para obtener el balance ajustado que se realizaba anteriormente a la adopción de la contabilidad en base devengada (Dipres, 2002a; Velasco et al., 2010).

La tributación de la minería privada aumenta de forma relevante a partir de 2004 debido a que la mayor parte de las inversiones que se realizaron en la década anterior ya habían culminado su proceso de depreciación acelerada y debían iniciar su pago de impuestos (Dipres, 2005b). De esta manera, el impuesto a la renta de las 10 empresas mineras privadas más grandes crece de \$73.282 millones en 2003 a \$365.226 millones en 2004 (Dipres, 2005b). Sin embargo, sólo una parte de los ingresos de la minería privada del cobre es estructural, la otra está fuertemente influenciada por el precio del cobre. Considerando que la tributación de la minería privada había aumentado su peso relativo en los ingresos del fisco, en agosto de 2005 se incorporó el ajuste cíclico por tributación de la minería privada, en función del precio de largo plazo del cobre³. Anteriormente, el ajuste cíclico a los ingresos tributarios mineros se realizaba considerando la brecha del PIB efectivo y tendencial, tal como señala la metodología original.

En diciembre del mismo año, se decide incorporar un ajuste cíclico a los ingresos provenientes de Codelco por ventas del molibdeno⁴, subproducto del cobre. El ajuste se explica por el incremento de su precio y su participación en las ventas de la minera estatal, dado que su valor pasó de 2,4 US\$/lb a 31,7 US\$/lb en 2005 y su participación en los ingresos de Codelco creció de 8% a 15% (Dipres, 2006a). Se debe considerar que el precio del molibdeno no se comporta de la misma manera que el del cobre y por ende requiere un análisis separado (Dipres, 2006a). Por esta razón, el Ministerio de Hacienda se encargó de estimar un precio de referencia utilizando información histórica (Dipres, 2007b). Anterior a este ajuste, no se realizaban distinciones entre las ventas del cobre y otros subproductos del mineral, entre ellos el molibdeno, debido a que el peso relativo no era significativo al momento del diseño de la metodología.

En enero de 2006 comenzó a regir la Ley N°20.026 que crea un impuesto específico a la actividad minera, el cual consiste en una tasa de 4%⁵ sobre los resultados operacionales de las empresas mineras. Bajo el mismo análisis utilizado en agosto de 2005 al ajustar el impuesto a la renta de la minería privada, se realiza ahora un ajuste cíclico sobre la recaudación del impuesto específico basado en la brecha del precio de cobre efectivo y de largo plazo, ajuste que ya había sido anunciado (Dipres, 2005b). Siguiendo la misma línea, en diciembre del mismo año se incluye un ajuste cíclico por la recaudación del impuesto adicional que pagan las empresas mineras principalmente por las remesas de utilidades enviadas al exterior.

2.2. ROBUSTECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA REGLA FISCAL

Durante el último año de gobierno del expresidente Lagos se envía al Congreso el proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal, luego de que se evidenciaran los beneficios de contar con una regla fiscal desde 2001 y con un amplio consenso a nivel técnico y político de las virtudes de la disciplina fiscal (Dipres, 2006a). Finalmente, la Ley N°20.128 de Responsabilidad Fiscal fue promulgada en septiembre de 2006 bajo la administración de Michelle Bachelet Jeria, convirtiéndose en un hito fundamental ya que se institucionaliza legalmente la regla fiscal de BE, que hasta el momento dependía del compromiso voluntario del gobierno. De esta manera, se refuerza la credibilidad y transparencia de la regla (Ffrench-Davis, 2016). La Ley señala que el Presidente de la República tendrá un plazo de 90 días, luego de asumir sus funciones, para definir las bases de su política fiscal mediante Decreto Supremo, en el que debe señalar explícitamente las implicancias y consecuencias de su política sobre el Balance Estructural correspondiente al período de gobierno y tendrá la obligación de informar anualmente sobre el estado estructural de las finanzas públicas. No obstante lo anterior, la Ley no impone metas estructurales para las próximas administraciones.

³ En Dipres (2005b) se define que el efecto cíclico del precio del cobre sobre el impuesto a la renta de la minería privada corresponde al impacto de la diferencia entre el precio de cobre de largo plazo y el efectivo. Esta brecha tiene implicancias sobre los Pagos Provisionales Mensual (PPM) y la Operación Renta del año en curso y sobre los PPM del año anterior. Por simplicidad metodológica, se calcula para las 10 empresas más grandes.

⁴ El ajuste cíclico a las ventas de molibdeno es similar al realizado a los ingresos de cobre de Codelco, es decir, se calcula la brecha del precio de molibdeno el efectivo y de largo plazo.

⁵ La Ley estableció un período de transición de dos años donde el 50% del pago del impuesto específicos podía ser imputados como crédito contra el impuesto a la renta del año y la otra mitad podría ser deducido como gasto necesario para producir la renta. Por lo tanto, el ajuste cíclico se reduce a la mitad en ese período (Dipres, 2005b).

La Ley de Responsabilidad Fiscal estableció un mecanismo para administrar los ahorros obtenidos de la regla fiscal mediante la creación de dos fondos soberanos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). Tal como señala la Ley, el objetivo del FRP es complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de las pensiones mínimas y asistenciales. Para su constitución y crecimiento se estableció un aporte anual equivalente al superávit efectivo con tope del 0,5% del PIB del año anterior y un mínimo de 0,2%. Los recursos podrían ser utilizados después de 10 años de la entrada en vigencia de la normativa para asegurar su incremento. Por otro lado, el FEES se crea a partir de la refundación de los recursos del Fondo de Compensación del precio del Cobre, con el objetivo de complementar la regla fiscal y entregar estabilidad financiera al Fisco al no comprometer el gasto social y la inversión a la volatilidad del ciclo económico o al precio del cobre (Dipres, 2006a; Velasco et al., 2010). Por último, esta legislación permitió que el Fisco, a través del Ministerio de Hacienda, pudiese realizar aportes de capital al Banco Central con el objetivo de mejorar su situación patrimonial, que se encontraba deteriorada por el rescate del sistema financiero tras la crisis de 1982 y la acumulación de reservas institucionales en la década del noventa. Se podría destinar hasta un máximo anual equivalente al saldo resultante luego de restarle al superávit efectivo el aporte efectuado al FRP, con un límite del 0,5% del PIB del año anterior por un plazo máximo de 5 años. El saldo remanente del superávit efectivo que no esté destinado al FRP ni al Banco Central podrá ser asignado al FEES.

En la Cuenta Pública del 21 de mayo de 2007 de la expresidenta Bachelet al Congreso Nacional, se anunció la reducción de la meta de superávit estructural a 0,5% del PIB para 2008 debido a que las condiciones que llevaron a la elección de superávit del 1% habían cambiado. En contraste, existía una mejora en las finanzas públicas y una mitigación de los riesgos fiscales. Para cumplir con las obligaciones derivadas de las pensiones se creó el FRP, y también podría existir una liberación de recursos por la amortización de los bonos de reconocimiento. Otra razón para definir el superávit del 1% fue el problema conocido como “pecado original”, que hace referencia a la incapacidad del país de endeudarse en su propia moneda y por ende ser susceptible a vulnerabilidades externas, sin embargo, este riesgo se había aminorado para 2006. Al respecto, en 2001 cerca del 90% de la Deuda Bruta del Gobierno Central (DBGC) se encontraba en moneda extranjera, pero para el año 2006 el porcentaje bajó a cerca de 70%, y a grandes rasgos, la deuda del Fisco había caído durante los últimos años (Dipres, 2007b). Con respecto al Banco Central, su situación patrimonial había presentado una mejoría por el prepago de deuda y capitalización por parte del Fisco, la reducción de la deuda subordinada y el paso a un régimen de flotación cambiaria en 1999 (Dipres, 2007b).

En diciembre de 2007 se realizó un cambio metodológico al ajuste cíclico de la recaudación del impuesto específico de las empresas mineras privadas para que se considere su mecánica de tributación. Esto se refleja en la incorporación de los Pagos Provisionales Mensuales (PPM) en su estimación⁶ (Dipres, 2008c). De esta manera, es consistente con el cálculo del ajuste cíclico del impuesto a la renta de las mineras privadas. Adicionalmente, a partir de la Ley de Presupuestos de 2009, se incorpora un ajuste cíclico a los ingresos provenientes de las rentas de los activos financieros del Fisco con el objetivo de aislar el efecto de las variaciones de tasa de rentabilidad en los activos del Tesoro (Dipres, 2008b). Lo anterior se debe al aumento de su peso relativo en los ingresos fiscales⁷, debido a que los últimos años se logró acumular activos como resultado de la aplicación de la regla fiscal y a la presencia de un precio del cobre sostenidamente mayor al tendencial. El ajuste cíclico está definido por la brecha de la tasa de rentabilidad nominal efectiva y la tasa de rentabilidad de largo plazo⁸ en dólares estimada por el Ministerio de Hacienda (Velasco et al., 2010).

6 Al igual que el impuesto a la renta de las empresas mineras, la brecha entre el precio del cobre efectivo y el tendencial tendrá implicancias sobre los Pagos Provisionales Mensual (PPM) y el pago del impuesto específico del año en curso y sobre los PPM del año anterior.

7 Tal como señala Contreras et al. (2008) los ingresos por las rentas de los activos financieros habían aumentado su importancia relativa dentro del total de ingresos fiscales, pasando de un promedio de 0,5% en el período 2001-2006 a 3,5% en 2007.

8 La tasa de rentabilidad de largo plazo se calcula utilizando como base la tasa del Government Pénstion Fund de Noruega que equivale al 4% real anual más una tasa de inflación global de largo plazo de 2% anual (Dipres, 2008b).

2.3. PERÍODO DE LA CRISIS SUBPRIME

Las finanzas públicas y el panorama económico del país se veían favorables durante este período porque las políticas fiscales y monetarias eran creíbles, existía una adecuada regulación del sistema financiero (Dipres, 2009b) y un precio del cobre al alza desde 2004 (Ffrench-Davis, 2016). En esta línea, el país contaba con una posición acreedora en promedio a 6,6% del PIB entre 2006 y 2009, en contraste con la posición deudora de 15,8% del PIB en promedio entre 1990-2005 (Velasco et al., 2010). Sin embargo, a finales de 2008 e inicios de 2009 llegó el inminente contagio de la crisis financiera internacional, conocida como Subprime. Los ingresos efectivos del gobierno cayeron principalmente por la baja del precio de las exportaciones debido a las menores expectativas de crecimiento económico, las tasas de interés internacionales aumentaron, se volvieron más estrictas las condiciones para otorgar créditos, se redujo la demanda interna y la inversión, y el mercado laboral nacional se vio afectado (Dipres, 2009b). Para enfrentar la crisis, aumentó el gasto fiscal a través del Plan de Estímulo Fiscal⁹ equivalente a 2,8% del PIB de 2009, que sería financiado con los ahorros acumulados previamente gracias a la prudencia fiscal en los tiempos de bonanza¹⁰. Por otro lado, el Banco Central realizó sucesivas bajas en la Tasa de Política Monetaria (TPM) desde 2009 para reactivar la economía (Dipres, 2009b).

En 2009, la meta de BE disminuyó transitoriamente a 0% del PIB para 2010¹¹ con el fin de aplicar una política fiscal contracíclica ante la crisis económica. Además, se realizaron cambios metodológicos a la regla (Dipres, 2009b). En enero de 2009, se decidió excluir del cálculo del ajuste cíclico de los ingresos tributarios no mineros el efecto de las Modificaciones Tributarias Transitorias¹² porque al ser su naturaleza temporal, no deberían afectar los ingresos de largo plazo. Por el contrario, la metodología original señalaba que sí afectan a los ingresos estructurales (Corbo et al., 2011). Otro cambio en la metodología fue la actualización de las elasticidades respecto del PIB de los ingresos tributarios no mineros y las imposiciones previsionales que se encontraban fijas desde la creación de la metodología en 2001. El ajuste cíclico de los ingresos tributarios no mineros se separó en cinco componentes y se estimó la elasticidad respecto al PIB para cada uno¹³, cuando previamente la elasticidad se estimaba de forma agregada. De esta manera los ingresos tributarios no mineros se clasificaron en: impuesto a la renta declaración anual, impuesto a la renta declaración mensual, impuestos indirectos, Pagos Provisionales Mensuales (PPM) y otros impuestos (Dipres, 2009a). Este cambio tenía como fin homologar el cálculo a la metodología utilizada por los países de la OCDE y obtener una estimación más precisa del ajuste cíclico de cada elemento de los ingresos tributarios.

En enero de 2010 se incorpora un ajuste cíclico a partidas de ingresos que anteriormente no se consideraban, pero que presentan una correlación con el PIB (Velasco et al, 2010). Entre ellas se encuentran, siguiendo la denominación de las finanzas públicas, los “ingresos de operación”, las “rentas de la propiedad” (excluyendo los intereses de los activos financieros del Fisco) y los “otros ingresos” (Dipres, 2010b). El cálculo es consistente con la estimación del efecto cíclico de los ingresos tributarios no mineros, es decir, se estima el efecto de la brecha entre el PIB efectivo y tendencial considerando la elasticidad respecto al PIB que se asume igual a 1,0 (Velasco et al, 2010).

Más tarde, en octubre de 2010, se promulga la Ley N°20.469 que introduce cambios temporales en la tributación de la actividad minera. Específicamente, se establece una tasa variable del impuesto específico en función del margen operacional para 2011 y 2013, cuando anteriormente se aplicaba una tasa fija. Debido a que el margen operacional depende del precio, se asumió la existencia de dos tasas. La primera asociada al precio del cobre efectivo y la segunda al precio tendencial. Además, se requirió tomar en consideración los costos operacionales

9 El Plan de Estímulo Fiscal se componía de 4 ejes principales: Estimular la inversión y el consumo, aumentar el financiamiento de las empresas, apoyar a la población y potenciar el empleo y capacitación. También se anunciaron medidas como la iniciativa pro-crédito, el plan pro-empleo, entre otros (Dipres, 2009b).

10 El compromiso con la regla de Balance Estructural y el buen ciclo económico que vivió el país permitieron que al cierre de 2008 el Fisco chileno reportara US\$20.210,7 millones en el FEES, US\$2.506,8 millones en el FRP y US\$2.805,8 millones en otros activos del Tesoro Público. En total representan el 15,1% del PIB de 2008 (Dipres, 2009b).

11 Según las estimaciones de Dipres (2009b), la meta se bajaría transitoriamente por 2010 pero podría retornar a superávit estructural de 0,5% del PIB posterior a este año. Sin embargo, se reconoce que es competencia del próximo gobierno establecer la meta de balance estructural.

12 A finales de 2008 e inicios de 2009 se promulgaron una serie de modificaciones tributarias transitorias con el propósito de reactivar la economía. Entre las medidas destacan las rebajas en las tasas del impuesto de timbres y estampillas, impuesto específico a los combustibles y la reducción transitoria de los PPM, entre otros (Dipres, 2009b).

13 La elasticidad original era de 1,05. Las elasticidades estimadas y actualizadas son las siguientes: Renta anual: 1,63; renta mensual: 1,82; Impuestos Indirectos: 1,04; PPM: 2,39 y Otros: 1,0 (Dipres, 2009a).

en la fórmula del ajuste cíclico, ya que están en la base del cálculo del margen operacional (Dipres, 2011b). Esta modificación afectó el ajuste cíclico del impuesto a la renta y del impuesto adicional, ya que el impuesto específico sirve como crédito para ambos.

Mientras el país enfrentaba los efectos de la crisis económica de 2009, se sumó más tarde el terremoto y tsunami de febrero 2010. Esto significó el aumento del gasto fiscal para implementar el Plan de Reconstrucción. En este contexto, se publicó en junio de 2010 el Decreto Fiscal N°637 que define la meta de BE equilibrado (0% del PIB) hacia fines del período presidencial, con el objetivo de aumentar el gasto público permitido por la regla.

Si bien la regla fiscal había mostrado un buen desempeño y permitió contar con recursos para enfrentar la crisis, los constantes ajustes aumentaron su complejidad en desmedro de su transparencia y replicabilidad. Por otro lado, la crisis económica de 2009 había evidenciado la necesidad de una política fiscal más contracíclica que la permitida por la regla fiscal, o en su defecto, la existencia de una cláusula de escape que permitiera un mayor gasto por un tiempo determinado. En ausencia de lo anterior, se optó por modificar la meta estructural y efectuar cambios a la metodología de manera *ex post* para lograr una política fiscal más expansiva, pese a que no todos los ajustes estuvieran justificados. Por ejemplo, en 2009 se excluyeron las rebajas de las medidas tributarias transitorias sobre los ingresos estructurales (Corbo et al., 2010). Además, para la elaboración de la Ley de Presupuestos de 2010, se utilizó una brecha producto que no consideró la actualización del PIB potencial para 2009, determinada por el comité de expertos, y en su lugar, se utilizó la tasa de crecimiento de esta variable derivada de las proyecciones del comité para 2010, lo que llevó a sobreestimar el PIB potencial y obtener una política más contracíclica (Corbo et al., 2011). El mayor gasto fiscal se reflejó en 2009 en un déficit efectivo de 4,4%¹⁴ y, según la metodología vigente de ese año, hubo un déficit estructural de 1,2%.

2.4. TRANSICIÓN A UNA REGLA DE SEGUNDA GENERACIÓN

Para fortalecer y evaluar la regla fiscal, en mayo de 2010 el Ministerio de Hacienda convocó a un comité asesor para el diseño de una política fiscal de BE de segunda generación para Chile, presidido por Vittorio Corbo¹⁵. Fruto de este trabajo se publicaron dos informes, el primero - de agosto de 2010- entregó recomendaciones de rápida inclusión, y el segundo - de junio de 2011- profundizó dichas recomendaciones. Al implementar los cambios propuestos por el comité en el primer informe, el déficit de 2009 aumentó a 3,1% en lugar del 1,2% estimado previamente por la Dipres para ese año.

Dentro de las principales recomendaciones realizadas y que fueron acogidas por el gobierno para modificar la regla de BE, se encuentran (Corbo et al., 2010; Corbo et al., 2011):

- **No otorgar un tratamiento diferenciado a las Medidas Tributarias Transitorias (MTT), siendo la única excepción los ajustes por Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA), asimismo, se debe reforzar el concepto de Balance Cíclicamente Ajustado (BCA) por sobre el Balance Estructural (BE):** Durante 2001 y 2008 se utilizó como regla fiscal la definición de BCA, pero al excluir las rebajas transitorias de impuestos de los ingresos estructurales en 2009, se abrió el debate sobre si el concepto de BE está basado en ingresos permanentes o ingresos cíclicamente ajustados. En el caso de optar por los ingresos permanentes se afecta la transparencia y predictibilidad del indicador, porque la decisión de clasificar un ingreso como transitorio o permanente puede ser arbitraria y aumenta la discrecionalidad de las autoridades. Además, es inviable calcular los ingresos permanentes del fisco por los cambios legales y políticos. Por lo tanto, se recomendó continuar con la metodología de la regla de balance ajustado por los ciclos del PIB y de los precios del cobre y molibdeno, y coherente con lo anterior, no realizar los ajustes por Medidas Tributarias Transitorias (MTT), siendo la única excepción los ajustes por Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA)¹⁶ porque estas últimas involucran un traspaso de liquidez entre un año y otro, es decir, solo tienen efecto caja.

¹⁴ Sumado a los planes de reactivación, el gobierno se encontraba implementando la Reforma de Pensiones de 2008.

¹⁵ El Comité también estuvo integrado por Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial.

¹⁶ Una medida de reversión automática corresponde a la reducción de los PPM del impuesto a la renta durante 2009, y que tuvo un efecto inverso en la Operación Renta de 2010. Por otro lado, medidas que no corresponden a esta categoría son las reducciones temporales del impuesto de timbres y estampillas en 2009 y del impuesto específicos de 2008 (Corbo et al., 2010).

- **Conservar como base del indicador el nivel de Gobierno Central Total**, lo que implica que se excluye a las empresas públicas, municipalidades y universidades estatales para el cálculo del BE. Lo anterior se debe a que el Gobierno Central Total es la base sobre la cual se formula y ejecuta la política fiscal del país.
- **Mantener el cálculo sobre la base del Balance Global del Gobierno Central Total, pero eliminando el ajuste cíclico a la tasa de interés de los activos. Adicionalmente se sugiere efectuar una migración hacia un indicador y meta sobre la base del balance primario, después de un período de transición:** La metodología actual de regla fiscal tiene como base el Balance Global Total el cual se compone del resultado operativo neto (ingresos y gastos corrientes) y las transacciones en activos no financieros (ingresos y gastos de capital que corresponden a venta de activos físicos, inversión y transferencias de capital), también es la contraparte del préstamo/endeudamiento del sector público. Por otro lado, el ingreso primario global es una alternativa al cálculo y consiste en excluir del préstamo/endeudamiento neto los ingresos y gastos por concepto de intereses. El balance global primario¹⁷ tiene como ventaja que, al no considerar los intereses, se logra aislar los efectos de transacciones de años anteriores sobre el balance del año en curso, y por ende, se focaliza en las políticas actuales. También permite eliminar el efecto de cambios exógenos en la tasa de interés sobre la regla. El balance global no identifica por sí solo los efectos que tendrá el tipo de financiamiento de algunas políticas sobre la sostenibilidad fiscal, debido a que el flujo de intereses está determinado por los resultados fiscales anteriores (Dipres, 2011b). Considerando los beneficios del balance primario, se sugirió mantener el cálculo sobre la base del balance global del Gobierno Central Total, pero efectuar una migración hacia un indicador y meta sobre la base del balance primario, después de un período de transición. El balance global, durante la transición, no deberá tener ajustes cíclicos por intereses de los activos o pasivos financieros del Fisco. Lo anterior implica eliminar el ajuste cíclico a la tasa de interés de los activos financieros fiscales ya que es un ajuste asimétrico y parcial porque no considera el stock de activos que también refleja el ciclo económico. Por otro lado, el efecto cíclico de la tasa también afecta los gastos por pasivos financieros. Esta recomendación se aceptó y a partir del Informe de Políticas Públicas (IFP) de 2012 se empezó a publicar el balance global total, sin ajustes por intereses, acompañado de una medición del balance estructural primario.
- **Continuar con la convocatoria del comité de expertos/as para obtener sus proyecciones de la fuerza de trabajo, formación bruta de capital y la productividad de factores para el año actual y los próximos 5 años, pero se debe cambiar el tratamiento de la información.** El Ministerio de Hacienda deberá estimar un PIB tendencial para cada experto y luego calcular un promedio de estas estimaciones, eliminando los valores extremos. Anteriormente el Ministerio de Hacienda calculaba un promedio corregido por la exclusión de los valores extremos para cada variable entregada por los expertos, y con dichos promedios se calculaba el PIB tendencial.
- **Es necesario el cumplimiento ex post de la meta fijada por el Ejecutivo para un año específico, o en su defecto, justificar las desviaciones.** Para ello se propuso informar sobre las desviaciones proyectadas de la meta y los mecanismos de ajuste para cumplirla a fin de año en el informe de "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público y Actualizaciones de Proyecciones" que se presentaba anualmente al Congreso en junio.
- **Mantener la convocatoria del comité de expertos/as para estimar el precio del cobre de referencia, pero se agrega que deberán justificar sus proyecciones.** Previamente, la Dipres deberá entregar los antecedentes preparados por Cochilco (oferta y demanda del cobre, costos de producción, etc.) al comité con el propósito de fortalecer sus estimaciones. En esta línea, se mantiene la metodología actual sobre el ajuste cíclico de los ingresos tributarios de Codelco y la minería privada, pero deberá ser informado el valor de los parámetros o supuestos en el IFP que acompaña el Presupuesto anualmente.
- **Para la estimación del precio del molibdeno de largo plazo, se deberá conformar un comité de expertos/as del metal, y en caso de no ser posible, Cochilco será la institución encargada de su estimación.** El comité no pudo ser conformado debido a la ausencia de una masa crítica de expertos/as en esta materia que

17 Tal como se menciona en el informe Corbo et al. (2011) y Ter-Minassian (2010), el balance primario debe ser acompañado de ajustes en la meta cuando el endeudamiento público se aleje de un rango determinado. Esto se debe a que, al no considerar el gasto en intereses, el balance primario puede ser insuficiente para asegurar la sostenibilidad del endeudamiento de largo plazo.

podiesen cumplir esta labor. Por otro lado, Cochilco reafirmó y apoyó la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda hasta ese momento. Ante esto, el gobierno optó por continuar con la estimación del Ministerio de Hacienda, pero utilizando el promedio móvil de los últimos 7 años (antes se utilizaban 4 años) con la base de los precios promedio del óxido de molibdeno publicados mensualmente por Cochilco (Dipres, 2011b).

- **Eliminar el ajuste cíclico a las partidas de ingresos implementadas en enero de 2010 (ingresos de operación, rentas a la propiedad y otros ingresos)**, porque estas partidas no están significativamente correlacionadas con el PIB y su efecto sobre el BE es poco significativo. Al no implementar el ajuste cíclico, entonces los ingresos efectivos son iguales a los estructurales para estas partidas. Por el lado de los gastos se planteó no innovar.
- **Mantener la desagregación y valores vigentes por cada tipo de impuestos de las elasticidades de los ingresos tributarios no mineros.** Adicionalmente, se consideró que la elasticidad de las cotizaciones previsionales (1,81), era excesivamente alta y se planteó reemplazarla por 1,17. Este valor lo estimó el Departamento de Estudios de la Dipres sobre la base de una regresión MCO entre las cotizaciones de salud y el PIB.
- **Adopción de un Consejo Fiscal cuya función sea asesorar, monitorear y evaluar la formulación de la política fiscal.** El Consejo Fiscal debe tener mandato y tareas definidas por ley, y dar cuenta pública de sus labores al Congreso y a la ciudadanía. Esta recomendación se materializó, mediante el Decreto N°545 del 20 de abril de 2013¹⁸, con la creación del Consejo Fiscal Asesor, el cual estuvo integrado por expertos/as en temas fiscales y presupuestarios designados por el Ministerio de Hacienda, y contó con una Secretaría Técnica radicada en la Dipres. En su primera versión, estuvo presidido por Klaus Schmidt-Hebbel e integrado por Manuel Agosín, Luis Felipe Lagos, Felipe Morandé y Bernardita Piedrabuena. Este tuvo una amplia participación en la elaboración del Presupuesto de 2014 ya que estuvo presente en las reuniones con el comité de expertos, a la vez que recomendó publicar las proyecciones anuales del precio del cobre de cada experto/a y no el promedio como se hacía anteriormente; revisó los supuestos de las estimaciones y, por último, examinó y validó el correcto cálculo de la regla fiscal.

Tras conocer el aumento del déficit estructural al implementar los cambios en la metodología propuestos por el Comité Asesor para el diseño de una política fiscal de BE de segunda generación para Chile y también por la imposibilidad de no caer en déficit fiscal por la crisis internacional y posterior terremoto, se publicó el Decreto N°1.357 en octubre de 2010 que modificaba la meta definida previamente en el Decreto N°637 del mismo año. Específicamente se planteó una meta de convergencia de un déficit estructural de 1% del PIB en 2014. Esta meta buscaba proveer a la nación con los recursos necesarios para enfrentar las contingencias del país, asegurar la sostenibilidad fiscal del mediano plazo a través de una reducción del déficit estructural de cada año y reafirmar el compromiso del gobierno con la regla de BE (Dipres, 2011b). Adicionalmente, se estableció un compromiso con la normalización de la política fiscal de manera que en promedio el crecimiento del gasto público tienda a ser equivalente al crecimiento del PIB, a excepción de situaciones anormales, tales como una crisis económica.

La Ley N°20.469 estableció que las empresas mineras podrían acogerse a una tasa variable de impuesto específico en función del margen operacional entre 2011 y 2013. A partir del año tributario de 2014 el impuesto específico a la actividad minera se define en un valor fijo del 4%. Para la regla de BE implicó que el ajuste cíclico para los ingresos tributarios del impuesto específico de la minería privada no contaría con dos tasas (una asociada al precio efectivo del cobre y otra al precio de referencia), ya que ahora sólo se consideraría la tasa de 4%, la cual no se ve alterada por el precio del cobre (Dipres, 2013b).

En el Decreto N°892 de 2014 se estableció una meta fiscal de convergencia gradual a una de equilibrio estructural de 0% del PIB en 2018, condicional a la aprobación e implementación de la reforma tributaria para obtener los ingresos necesarios para la convergencia. Dicha meta se mantendría mientras las condiciones económicas lo permitieran. Sin embargo, la meta debió ser modificada en 2015 porque el país enfrentó una desaceleración

¹⁸ El Decreto determinó que las funciones del Consejo Fiscal son: 1) participar como observadores en los Comités de PIB Tendencial y de Precio de Referencia del Cobre; 2) pronunciarse sobre el cálculo del ajuste cíclico del BE elaborado por la Dipres; 3) manifestar su opinión y formular observaciones sobre eventuales cambios metodológicos de la regla fiscal; y 4) asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende de manera expresa y que tenga relación con su objeto.

más profunda y prolongada de lo previsto y el precio del cobre cayó significativamente tal como se expone en el Decreto N°1.378 del Ministerio de Hacienda. Entre las explicaciones del menor dinamismo del país se encuentra, en gran parte, el escenario externo menos favorable por el proceso de ajuste de la economía internacional¹⁹ (Dipres, 2015b). Entre los factores internos destacan la caída en la productividad, el aumento de los costos de las empresas y la baja en su competitividad por el alto precio de la energía, inconvenientes con la ejecución de proyectos de inversión y la caída de la confianza de empresas y hogares (Dipres, 2015b). Adicionalmente, disminuyeron de manera significativa los parámetros estructurales -precio del cobre de largo plazo y PIB tendencial- proyectados por los comités, lo que implicaba menores ingresos estructurales. En este contexto, Corbo et al. (2011) recomienda realizar los ajustes contracíclicos sobre la meta y no en la forma de medir el indicador. **Por lo tanto, en octubre de 2015 se publicó el Decreto N°1.378, que reemplazaba el Decreto N°892 de 2014 y establecía una reducción del déficit estructural en un cuarto de punto porcentual del PIB cada año entre 2016 y 2018, y que debía ser medido con parámetros estructurales comparables de un año a otro. Con esta meta se buscaba alcanzar un déficit estructural de 0,8 del PIB para 2018.**

En 2015 se realizaron dos cambios importantes a la regla fiscal que fueron aprobados por el Consejo Fiscal Asesor en septiembre del mismo año. El primero corresponde a la actualización de los parámetros estructurales del BCA del año en curso²⁰. Durante julio de cada año es habitual citar al Comité de Expertos del Precio de Referencia del Cobre y PIB Tendencial para obtener sus estimaciones de los parámetros que serán utilizadas en el BCA para la elaboración del proyecto de Ley Presupuestos del año siguiente. Esto produce un desajuste o distorsión en la regla fiscal del año en curso al no incorporar la información más reciente de estas variables de manera inmediata, en contraste con el precio del cobre y PIB efectivo que sí se actualizan a lo largo del año (Dipres, 2015b). Por esta razón, se optó por reflejar inmediatamente en la estimación del BCA los cambios estructurales del año en curso que se obtengan de modificaciones en los parámetros estructurales estimados por los comités en el mismo período (Dipres, 2015b). De esta manera los parámetros serían comparables para el cálculo del indicador del año en curso y el de la Ley de Presupuestos. El segundo cambio consistió en una simplificación del cálculo del indicador, al eliminar el ajuste cíclico a los ingresos del molibdeno. El motivo de este ajuste es la baja en su peso relativo de los ingresos fiscales, ya que el aumento histórico de su precio en 2005 no se mantuvo en el tiempo (el *boom* del precio del molibdeno se dio entre el 2004 y 2008). Para ejemplificar lo expuesto, los ingresos del molibdeno representaron el 8,1% de los ingresos fiscales en 2005, sin embargo, en los años posteriores comenzó su descenso en la participación y desde el 2011 se ubicó en torno al 1% aproximadamente (Dipres, 2015b). Adicionalmente, el precio del molibdeno de largo plazo era la única variable tendencial estimada de forma interna por el Ministerio de Hacienda, debido a la ausencia de un comité de expertos/as independientes que cumplieran esta labor.

Como sugerencia del Consejo Fiscal Asesor, en 2017 se crearon dos registros públicos de expertos/as con el fin de fortalecer la transparencia y mejorar el proceso de estimación de los parámetros estructurales. Los listados de estos registros se encuentran abiertos de forma constante a partir de su creación para que los/as interesados/as que cumplan con los requisitos puedan inscribirse²¹. Las personas que se registren estarán de forma permanente pudiendo ser convocados en distintos procesos. Con esta modificación, el Consejo estaría facultado para escoger desde estos registros, y con la aprobación del Ministerio de Hacienda, a los integrantes del Comité del Precio de Referencia del Cobre y del Comité del PIB Tendencial (Dipres, 2017b). Adicionalmente, el Consejo se encargaría de la verificación del cumplimiento de los requisitos de los candidatos para integrar el registro de expertos/as, designar y remover miembros de los Comités (con previa aprobación del Ministerio de Hacienda), validar el cálculo de los parámetros estructurales (precio de cobre de referencia y PIB tendencial) efectuado por el Ministerio de Hacienda y las actas de las proyecciones de los respectivos comités (Dipres, 2017b). El último cambio en esta materia realizado en 2017 se relaciona con el mejoramiento de la transparencia del proceso ya que el Ministerio de Hacienda comenzó a publicar el calendario del proceso de funcionamiento anual de los comités y además las proyecciones de sus respectivos miembros en formato Excel²², ambas en el sitio web de la Dipres.

19 Tal como señala Dipres (2015b) la economía mundial atravesaba un nuevo ciclo, con menor dinamismo de las economías emergentes, caídas en los precios de materias primas, condiciones financieras menos favorables para los países en desarrollo y una incipiente recuperación de los países desarrollados.

20 También denominada "Metodología de Parámetros Comparables".

21 En su instauración, se inscribieron 32 expertos para el Comité del PIB Tendencial y 21 para el Comité de Precio de Referencia del Cobre. Finalmente se seleccionaron 17 integrantes para cada Comité (Dipres, 2017b).

22 La publicación de las proyecciones se realiza de forma innominada en el sitio web en formato Excel, de manera adicional de lo que ya se publicaba en las actas de los Comités. Esto permite realizar una verificación del cálculo de los parámetros estructurales (Dipres, 2017b).

En julio de 2018 se publicó el Decreto N°743 de Política Fiscal, que señala que la meta de la administración es reducir el déficit estructural en un quinto de punto porcentual del PIB cada año, iniciando con un déficit de 1,8% del PIB en 2018, para converger a un déficit estructural de 1% del PIB el año 2022. La meta se estableció con el objetivo de reducir el déficit estructural del país y poder implementar el programa de gobierno. Posteriormente, el 26 del mismo mes, el Ministerio de Hacienda, con la aprobación del Consejo Fiscal Asesor, decide revertir el ajuste al BE realizado en 2015 sobre la comparabilidad de los parámetros, es decir, se volvería a calcular los ingresos estructurales con el precio del cobre de referencia y PIB tendencial utilizados al momento de elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos del año respectivo, y se mantendrían dichos parámetros hasta el cálculo del cierre del año (metodología original). Las razones de esta decisión se encuentran resumidas en el siguiente cuadro elaborado con la información de la Dipres (2018e):

Cuadro 2.1 Comparación entre la metodología original y la metodología de parámetros comparables

METODOLOGÍA ORIGINAL	METODOLOGÍA PARÁMETROS COMPARABLES
<ul style="list-style-type: none"> • Permite evaluar el cumplimiento ex post de la meta de BCA con los parámetros que fue elaborado el Proyecto de Presupuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se dificulta el cumplimiento ex post de la meta ya que para un año en específico pueden existir hasta tres estimaciones de BCA dependiendo de los parámetros estructurales.
<ul style="list-style-type: none"> • La meta de BCA es un punto de referencia o ancla fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno no puede comprometerse a una meta numérica. La meta sólo podría ser en variaciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Respeta espíritu de la regla, cambios en los parámetros estructurales se reflejan en un menor o mayor espacio para el gasto público al año siguiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • No necesariamente respeta el espíritu de la regla, ya que bajas (alzas) en el precio del cobre no necesariamente se traducen en un ajuste baja (alza) en el gasto fiscal al momento de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto.
<ul style="list-style-type: none"> • Ante un escenario de ajuste de los parámetros estructurales, evita un cambio desproporcionado del gasto intra-anual, concentrado en los meses posteriores a los resultados de los Comités de Expertos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad podría ser incapaz de tener un rol relevante en el cumplimiento de una meta numérica de BE debido al poco tiempo para corregir los niveles de gasto de los nuevos parámetros estructurales (noviembre y diciembre).

Fuente: Dipres (2018e).

En febrero de 2019 se promulgó la Ley N°21.148²³ que crea el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) como un organismo autónomo y que reemplaza al Consejo Fiscal Asesor. Su carácter es técnico y consultivo, con personalidad jurídica, patrimonio propio y se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Se establece que estará integrado por cinco miembros que permanecerán cinco años, pudiendo ser reelegidos sólo por un nuevo período. El objetivo del Consejo es contribuir al manejo responsable de la política fiscal, por lo que está facultado para monitorear y evaluar el cálculo de la regla fiscal realizado por Dipres según la metodología, formular observaciones y proponer cambios metodológicos al cálculo del BE, manifestar su opinión ante desviaciones del cumplimiento de la meta, evaluar la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, y proponer nombres de los integrantes de los comités consultivos, entre otras labores²⁴.

23 En la ley se establece que el Consejo Fiscal Autónomo está sometido a las disposiciones del Decreto Ley N°1.263 de 1975 del Ministerio de Hacienda, orgánico de administración financiera del Estado y está bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República.

24 Entre las otras funciones establecidas por ley: 1) participar como observador en los procedimientos para recabar la opinión de expertos/as independientes sobre los factores que determinen el nivel de tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno Central, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 10 del Decreto Ley N°1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, orgánico de Administración Financiera del Estado, y revisar dichos cálculos y manifestar su opinión sobre los mismos; 2) asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto; 3) realizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competan de acuerdo a esta ley, los que deberán elaborarse en soporte digital. El Consejo enviará copia de tales informes a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados/as y del Senado, dentro del plazo de cinco días hábiles contado desde su elaboración; y 4) contratar los estudios y asesorías que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Para avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y entregar mayor transparencia al proceso de cálculo de la regla fiscal, se publicó en junio de 2019 el Decreto Exento N°145 del Ministerio de Hacienda que regula de manera precisa la metodología, procedimiento y publicación del cálculo del BE. Se define el BE, la metodología de cálculo, la convocatoria y rol de los comités consultivos de expertos/as y se determina la publicación de los resultados. Anterior al Decreto, la metodología de regla fiscal era señalada en las distintas publicaciones de la Dipres.

2.5. MOVILIZACIONES SOCIALES Y CRISIS SANITARIA POR COVID-19

A finales de 2019, a lo largo del país se efectuaron una serie de masivas manifestaciones y movilizaciones sociales, comenzando en el mes de octubre un denominado “estallido social”. En respuesta, el gobierno comprometió un aumento del gasto fiscal destinado a una Agenda Social²⁵ y de protección del empleo, apoyo a las MiPymes afectadas por las movilizaciones y la elaboración de una nueva Constitución. **A lo anterior se sumó la crisis sanitaria mundial producto del Covid-19 a inicios de 2020 que paralizó al país e implicó un aumento considerable del gasto en salud. Bajo este escenario, se publicó el Decreto N°253 del Ministerio de Hacienda el 30 de marzo de 2020 que modificó el Decreto N°743. El nuevo Decreto planteaba una meta de 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 en 2022.** Sin embargo, al transcurrir el 2020 quedó en evidencia las fuertes consecuencias de la pandemia. En el ámbito económico, hubo un significativo impacto negativo en la actividad, empleo e ingresos de la población. Desde el punto de vista fiscal, implicó un aumento de los gastos y una disminución de los ingresos (Dipres, 2021a). Con respecto a los ingresos, éstos disminuyeron por una menor recaudación debido a una serie de medidas de apoyo a las personas y las empresas tales como la suspensión de los PPM y la postergación del IVA²⁶, entre otros. Cabe destacar que algunas de las disposiciones implementadas correspondían a Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA) y por ende son corregidas de la estimación del cálculo del Balance Estructural según lo establecido en la metodología vigente. Adicionalmente, el gasto fiscal aumentó por las medidas contenidas en el Acuerdo Covid y en el Plan Económico de Emergencia I y II, que buscaban minimizar los efectos de la pandemia sobre los hogares, reforzar el presupuesto de salud, proveer de liquidez al sistema productivo y reactivar la economía. En su conjunto, implicaron un gasto fiscal de \$5.056.404 millones durante el 2020 (Dipres, 2021a). **Ante el nuevo escenario económico, se publicó el Decreto N°1.579 en octubre de 2020 que modificaba la meta de BE vigente para ampliar el gasto fiscal permitido. Esta consistió en alcanzar un déficit estructural de 3,9% del PIB en el año 2022, comenzando con uno de 3,2% del PIB en el año 2020, y de 4,7% del PIB para el 2021.**

A comienzos de 2021 el CFA publicó el “Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección” en el que se recomendaba a las autoridades modificar la regla fiscal actual para incluir una regla dual, que combine la actual con un ancla de nivel de deuda prudente, y la inclusión de cláusulas de escape, estas últimas también habían sido recomendadas por Corbo et al. (2011). Los puntos señalados fueron recogidos en el proyecto de ley de para fortalecer la Responsabilidad Fiscal de 2021 y se profundizaron en agosto de 2022 a través de indicaciones a dicho proyecto.

2.6. REFORMAS PENDIENTES A LA REGLA FISCAL

Tras cumplirse diez años de las recomendaciones a la regla fiscal elaboradas por Corbo et al. (2010, 2011), en marzo de 2021 el Ministerio de Hacienda le solicitó al CFA, mediante el Oficio N°474, una propuesta de cambios metodológicos con el objetivo de mejorar y robustecer la regla de BE y que pudieran ser implementados de manera inmediata. Se requirió evaluar el cálculo de parámetros estructurales (precio de cobre de referencia y PIB tendencial), nuevas elasticidades para el ajuste cíclico de la recaudación tributaria no minera, el tratamiento de las MTTRA, la simplificación de las ecuaciones del ajuste cíclico de los ingresos de tributación de la minería del cobre, la posibilidad de complementar la regla actual con una basada en gasto y publicidad de la información (Dipres, 2021b).

²⁵ La Agenda social contemplaba un paquete de medidas en materia de pensiones, salud, salarios y otros beneficios a los sectores más vulnerables. Se proyectó un costo fiscal de US\$1.272 millones para 2022 (Dipres, 2019a).

²⁶ Según Dipres (2021a), la suspensión de los PPM implicó una caída de la recaudación de \$1.583.942 millones y la postergación del IVA disminuyó los ingresos fiscales en \$726.630 millones.

El CFA entregó un primer informe el 5 julio y un segundo el 31 de julio 2021, en los que respondía a lo solicitado por el ministerio. Dentro de las propuestas se encuentran el aumento del número de expertos de los Comités del Precio de Referencia del Cobre y PIB Tendencial, migrar a la metodología de filtro multivariado semi-estructural para el cálculo del PIB tendencial, entre otras recomendaciones (CFA, 2021b, 2021c). Tras recibir los informes del CFA, el Ministerio de Hacienda, en conjunto con la Dipres, realizaron dos consultas públicas para que los analistas y el público en general pudiesen realizar sus comentarios sobre la propuesta de modificaciones al Decreto Exento N°416. La primera se efectuó sobre el cálculo de los parámetros estructurales y la segunda sobre el envío de resultados al CFA, elasticidad y cálculo del ajuste cíclico de los ingresos fiscales no mineros y cálculo del BE (Dipres, 2021c).

La primera consulta pública se efectuó entre el 21 de julio y 2 de agosto, y los resultados fueron publicados el 6 de agosto. Algunos de los cambios recomendados, tanto por el CFA como por la consulta pública, se materializaron a través de los Decretos Exentos N°329 y N°346. Éstos definieron el aumento de la cantidad de expertos de los Comités del Precio de Cobre y PIB Tendencial a un mínimo de veinte, el cálculo del PIB tendencial, elaborado por el Ministerio de Hacienda, se realizaría en base a un filtro multivariado semi-estructural (FMV)²⁷, la proyección del PIB tendencial y Precio del cobre de cada año correspondería a la mediana de las estimaciones entregadas por la totalidad de expertos, se exigiría a los expertos del Comité de Referencia del Precio del Cobre los argumentos técnicos que respaldan su estimación, se excluía en las inhabilidades de participar en los Comités ser funcionario de universidades del Estado o del Banco Central y se permitía convocar de manera excepcional a los Comités de expertos exclusivamente ante situaciones extraordinarias que tengan el potencial de afectar los parámetros estructurales, previo aviso al CFA y al público en general (Dipres, 2021c).

La segunda consulta se efectuó entre el 18 y 25 de agosto. Dentro de las principales modificaciones se encuentra la aplicación a todos los ingresos fiscales no mineros un ajuste cíclico, reduciendo el número de elasticidades sobre el PIB a una sola, que se definió en 1,46, el cálculo del ajuste cíclico del residuo entre la declaración anual y los PPM del período anterior de la Operación Renta se realizaría utilizando la brecha del PIB del año corriente (y no del año anterior), se adaptó la definición de MTTRA y además se determinó el envío del resultado y la planilla con el detalle del cálculo del BE al CFA (Dipres, 2021c). No se aplicarían cambios en el ajuste cíclico de la minería ni tampoco a la definición de GMP10 (10 empresas privadas).

Pese a los esfuerzos por mejorar de la regla fiscal, no se implementaron los cambios propuestos por el CFA y por las consultas públicas, debido a las dificultades que presentó la implementación del Decreto Exento N°329. Al estimar el PIB tendencial mediante el FMV²⁸ se observó una elevada volatilidad histórica en la tasa de crecimiento tendencial, principalmente entre 2020 y 2022, porque el FMV no incorporaba adecuadamente el shock de la crisis sanitaria Covid-19 en 2020. Por esta razón el Ministerio de Hacienda, con la aprobación del CFA, a través del Oficio N°46 de 2021 decidió mantener la metodología tradicional para la formulación presupuestaria de 2022. En este contexto, se publicó el 14 de septiembre de 2021 el Decreto Exento N°416 del Ministerio de Hacienda que modificó y fijó el texto refundido del Decreto Exento N°145, derogando los Decretos Exentos N°329 y N°346 de agosto 2021 del Ministerio de Hacienda (Dipres, 2021c). Lo anterior, sin perjuicio de que en un futuro se pudiera evaluar la implementación de las modificaciones propuestas.

En septiembre de 2021 el Ministerio de Hacienda presentó un proyecto de ley que modifica la Ley 20.128 de Responsabilidad Fiscal con el objetivo de fortalecer la institucionalidad de la política fiscal e incluir en la normativa los aprendizajes de las crisis económica, social y sanitaria producto del Covid-19. Entre sus disposiciones se encuentran: i) dotar a la regla fiscal de un ancla explícita en la Posición Financiera Neta (PFN), ii) permitir mayor flexibilidad a la institucionalidad fiscal durante etapas de estrés mediante el establecimiento de cláusulas de escape, iii) regular de forma clara los eventuales desvíos de la regla fiscal definida, así como su posterior recuperación, iv) proporcionar mayor transparencia a la institucionalidad del país y v) brindar un mayor sistema de control y seguimiento de la regla fiscal.

27 Para este momento, el cálculo del PIB tendencial se realizaba con los insumos de cada experto/a, sobre una función de producción Cobb-Douglas y aplicando el filtro de Hodrick-Prescott (HP) para los valores de tendencia. El CFA propuso su reemplazo por un filtro multivariado (FMV) semiestructural, ya que reduce significativamente el sesgo de la brecha del producto y la prociclicidad que generan los shocks de demanda (CFA, 2021c).

28 El código de programación para implementar el FMV fue provisto y revisado por la Gerencia de Estudios del CFA.

2.7. CAMBIOS METODOLÓGICOS A LA REGLA FISCAL

Con la llegada de un nuevo gobierno, el 24 de mayo de 2022 se promulga el Decreto N°755 que plantea como meta de BE reducir el déficit estructural de 3,3% del PIB en 2022 para llegar a uno de 0,3% del PIB en 2026 y, por primera vez, se indicó un nivel de deuda prudente del 45% del Producto en la meta de política fiscal. El nivel de deuda se obtuvo al analizar tres metodologías y obtener el criterio más estricto (Dipres, 2022b): i) el trabajo preliminar del CFA (2021) que estimaba un modelo estocástico de sostenibilidad fiscal y entregaba 45% del PIB, ii) el estudio de Fournier y Bétin (2018) que estima un nivel de deuda con probabilidad de insolvencia y concluye que corresponde al 48% del PIB, y por último iii) la investigación de Checherita-Westphal (2014) que estima un modelo de deuda que maximiza el PIB y concluye que varía entre 50% y 60% del PIB según las características del país.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda presentó al CFA una propuesta de cambio en la metodología de los parámetros estructurales del BE, con el fin de recoger la labor realizada el año anterior, y convocó a los miembros del Comité del PIB Tendencial a una reunión para explicar el proceso. A su vez, el Ministerio de Hacienda y la Dipres abrieron una consulta pública entre el 6 y 13 de julio de 2022 para presentar los ajustes que se realizarían a los parámetros estructurales. Este proceso se materializó con la publicación del Decreto Exento N°218 publicado el 20 de julio que deroga el Decreto Exento N°416 de 14 de septiembre de 2021, y define la metodología, procedimiento y publicación del cálculo del BE. La nueva metodología fue utilizada para la elaboración de la Ley de Presupuestos de 2023. Entre las principales modificaciones se encuentran (Dipres, 2022c):

- Se utilizará el PIB no minero como variable principal para medir la brecha del Producto con el objetivo de mejorar la consistencia en la estimación y porque los componentes mineros tienen su propio ajuste cíclico. Por lo tanto, el Ministerio de Hacienda deberá convocar un Comité Consultivo de Expertos/as para el PIB No Minero Tendencial. A los expertos/as se les encargará entregar las proyecciones²⁹ del Producto no minero, la tasa de desempleo y la Inflación sin volátiles de forma trimestral y desestacionalizada.
- Se estimará el PIB no minero potencial trimestral, histórico, para el año en curso y para el siguiente mediante un Filtro Multivariado semi-estructural (FMV), que adicional a las proyecciones de los expertos/as, utilizará las expectativas de inflación a un año de la Encuesta de Expectativas Económicas (EEE) del Banco Central como insumo. El horizonte de tiempo es acotado por simplicidad y por la calibración requerida por el modelo.
- Adicionalmente, se solicitará a los miembros del Comité de Expertos las proyecciones en frecuencia anual de las tasas de crecimiento del PIB no minero tendencial para los años del horizonte de planificación financiera (cuatro años siguientes al año para el cuál se realiza la Ley de Presupuestos), siguiendo la metodología de función de producción Cobb-Douglas cuyos parámetros y supuestos serán proporcionados por el Ministerio de Hacienda. Este punto se realiza como una alternativa al período acotado de tiempo del FMV.
- Se establecerá un mínimo de veinte expertos/as para conformar cada comité y un mínimo de quince proyecciones. Además, deberán entregar los argumentos técnicos asociados a sus estimaciones que serán publicados de forma innominada.
- Se podrá convocar a los comités de forma excepcional exclusivamente ante eventos extraordinarios que tengan el potencial de afectar a los parámetros estructurales. Esta convocatoria deberá ser informada al CFA, con antelación, y al público en general.
- La Dipres deberá enviar los resultados y las planillas con el detalle de cálculo del BE al CFA con, a lo menos, cinco días hábiles de anticipación a cada publicación.

En agosto de 2022 se presentaron importantes indicaciones al proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal de 2021. Entre ellas se encuentra la obligación del Presidente o Presidenta de la República, en un plazo de noventa días siguientes a la fecha en la cual asuma sus funciones, de pronunciarse explícitamente sobre su política fiscal de BE y un ancla de deuda de mediano plazo, medido a través de la Deuda Bruta del Gobierno Central Total como

²⁹ Según lo establecido en el Decreto Exento N°218: Las proyecciones deberán basarse en la serie de PIB no minero en términos de volumen a precios del año anterior encadenado desestacionalizada, de acuerdo con la última compilación de referencia vigente publicada por el Banco Central de Chile, en la Tasa de Desempleo calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y en el IPC Sin Volátiles publicado en la base estadística del Banco Central.

porcentaje del PIB, en lugar de la PFN, como estaba estipulado anteriormente. Adicionalmente, el CFA deberá pronunciarse sobre la idoneidad de las metas establecidas para la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, se especificó el funcionamiento y duración de las cláusulas de escape, las cuales podrán ser activadas por un período de dos años para después aplicar mecanismos de corrección que permitan retornar a la regla y a una situación fiscal sostenible.

Cuadro 2.2 Resumen de las metas fiscales históricas

AÑO	META	ANUNCIADA
2001	• Superávit del 1% del PIB.	• En Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2000. Se legaliza en el Decreto N°1.259 del Ministerio de Hacienda, publicado en enero de 2007.
2007	• Superávit del 0,5% del PIB a partir del presupuesto de 2008.	• Se anuncia por mensaje presidencial el 21 de mayo de 2007.
2009	• Reducción transitoria de la meta al 0% del PIB para 2010.	• Se anuncia en el "Informe de Políticas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2010".
2010	• Junio: se mantiene la meta al 0% del PIB para 2010 hasta el fin del período presidencial.	• Decreto N°637 de 2010 del Ministerio de Hacienda.
	• Octubre: convergencia de un déficit del 1,0% del PIB para 2014.	• Decreto N°1.357 de 2010 del Ministerio de Hacienda, que modifica el Decreto N°637.
2014	• Convergencia del 0% del PIB para 2018.	• Decreto N°892 de 2014 del Ministerio de Hacienda.
2015	• Reducir el déficit estructural en un cuarto de punto porcentual del PIB cada año entre 2016 y 2018.	• Decreto N°1.378 de 2015 del Ministerio de Hacienda, que modifica el Decreto N°892.
2018	• Reducción de un quinto de punto porcentual de PIB cada año empezando con un déficit estructural de 1,8% en 2018 para converger a un déficit estructural de 1% del PIB para 2022.	• Decreto N°743 de 2018 del Ministerio de Hacienda.
2020	• 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.	• Decreto N°253 de 2020 del Ministerio de Hacienda, que modifica el Decreto N°743.
	• 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.	• Decreto N°1.579 de 2020 del Ministerio de Hacienda, que modifica el Decreto N°743.
2022	• Meta de reducción del déficit estructural a 0,3% del PIB en 2026 y se establece un ancla de deuda bruta del 45% del PIB.	• Decreto N°755 de 2022 del Ministerio de Hacienda.

Fuente: Dipres.

Cuadro 2.3 Resumen de los cambios metodológicos más relevantes de la regla de balance fiscal

AÑO	HECHO RELEVANTE
2000	<ul style="list-style-type: none"> Se anuncia la instauración de una regla fiscal en mensaje presidencial para la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos de 2001.
2001	<ul style="list-style-type: none"> Publicación de la metodología de la regla en el documento: "Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000". Creación del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre.
2002	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Comité Consultivo PIB Tendencial.
2004	<ul style="list-style-type: none"> Migración hacia estadísticas fiscales en base devengada de acuerdo con el Manual "Government Finance Statistics Manual" del FMI (2001).
2005	<ul style="list-style-type: none"> Incorporación de ajuste cíclico a los ingresos por tributación de la minería privada (impuesto a la renta). Incorporación de ajuste cíclico por el precio de referencia del molibdeno.
2006	<ul style="list-style-type: none"> Promulgación de Ley N°20.128 de Responsabilidad Fiscal. Se crea el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y FRP (Fondo de Reserva de Pensiones). Incorporación de ajuste cíclico por el pago del impuesto específico y adicional de las empresas mineras privadas.
2007	<ul style="list-style-type: none"> Se modifica el cálculo del ajuste cíclico del impuesto específico de la minería privada para que considere su mecánica de tributación.
2008	<ul style="list-style-type: none"> Se incorpora el ajuste cíclico por el efecto de los ingresos por intereses de los activos financieros del Fisco.
2009	<ul style="list-style-type: none"> Se excluye del cálculo el ajuste cíclico de los ingresos tributarios no mineros el efecto de las Modificaciones Tributarias Transitorias (MTT). Se actualizan las elasticidades de las cotizaciones previsionales y los ingresos tributarios no mineros. Estos últimos se separan en 5 categorías.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Se incorpora en la metodología un ajuste cíclico a los "ingresos de operación", "rentas a la propiedad" (excluyendo los intereses) y los "otros Ingresos". El "Comité Corbo" entrega su primer informe con recomendaciones que son acogidas por el Ministerio de Hacienda. Se promulga la Ley N°20.469 que establece una tasa variable del impuesto específico a las empresas mineras de forma transitoria, lo que implica una modificación en su ajuste cíclico.
2011	<ul style="list-style-type: none"> El "Comité Corbo" entrega su segundo informe con propuestas para fortalecer la regla fiscal. Algunas de las sugerencias son incorporadas durante los próximos años en la metodología de la regla.
2013	<ul style="list-style-type: none"> Se crea el Consejo Fiscal Asesor.
2014	<ul style="list-style-type: none"> Se acaba la aplicación de la tasa variable del impuesto específico de las empresas mineras. Se establece una tasa fija de 4%, por lo que se revierte el ajuste de 2010.
2015	<ul style="list-style-type: none"> Actualización e incorporación de los parámetros estructurales en la regla fiscal del año en curso (Metodología de parámetros comparables). Se elimina el ajuste por el precio de referencia del molibdeno.
2017	<ul style="list-style-type: none"> Se crean los registros públicos de expertos/as. Se publica en formato Excel las proyecciones innominadas de los comités de expertos/as.
2018	<ul style="list-style-type: none"> Se elimina el ajuste de 2015 sobre la incorporación de los parámetros estructurales actualizados en la regla fiscal del año en curso.
2019	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) que reemplaza al Consejo Fiscal Asesor. Se norma la regla de Balance Estructural (Decreto Exento N°145).
2021	<ul style="list-style-type: none"> El CFA publica dos informes con recomendaciones sobre el cálculo de la regla fiscal a petición del Ministerio de Hacienda. La administración opta por no implementar las recomendaciones por el momento. El gobierno ingresa el proyecto de ley que modifica la Ley N°20.128 de Responsabilidad Fiscal.
2022	<ul style="list-style-type: none"> Se realizan modificaciones a la regla de BE. Los principales cambios son: el PIB no minero se utilizará para el cálculo de brecha PIB y la implementación del Filtro Multivariado para el cálculo del PIB tendencial. Se incluyen indicaciones al proyecto de ley presentado el año anterior: Se define una regla dual al incluir un ancla de deuda prudente sobre el nivel de Deuda Bruta del Gobierno Central y se especifica el funcionamiento de las cláusulas de escape.

Fuente: Dipres.

3. REGLA DE BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO

Las reglas fiscales son restricciones sobre la política fiscal, definidas a través de límites numéricos, sobre uno o más agregados presupuestarios, como el balance fiscal, la deuda pública, el gasto y/o los ingresos, los que generalmente son expresados como ratio sobre el PIB. No obstante, su diseño e implementación difiere ampliamente entre países, dada su motivación, objetivos específicos e institucionalidad. En general, las reglas fiscales buscan aumentar la credibilidad sobre el compromiso de la disciplina fiscal.

Dado que desde 2001 la regla fiscal que ha guiado la política fiscal y presupuestaria de Chile es la del BCA, es importante explicar con mayor detalle en qué consiste, junto con sus ventajas y desventajas. Además, esto permitirá un mejor entendimiento de los resultados fiscales de Chile desde la creación de la regla.

3.1. BCA

El BCA es el balance fiscal excluyendo sus factores transitorios. Este concepto es resultado del reconocimiento de que las fluctuaciones económicas son, al menos en parte, de naturaleza temporal. Entonces, los balances fiscales no están ajenos a ser afectados por estas fluctuaciones económicas temporales. Esto clarificó que las variables fiscales en términos nominales no se pueden interpretar como la situación fiscal de un gobierno, debido a que presentan factores transitorios y permanentes (Larch & Turrini, 2010).

La forma más utilizada de calcular el BCA es mediante la estimación del componente cíclico del balance fiscal (*CC*), para luego restarlo al balance fiscal nominal o efectivo (*BEf*), expresadas como porcentaje del PIB:

$$BCA = BEf - CC$$

Esta metodología es implementada por los gobiernos e instituciones internacionales, como la OCDE, FMI, Comisión Europea y el Banco Central Europeo (ECB, según su sigla en inglés).

La estimación del componente cíclico del BCA requiere de dos insumos: 1) una medición de la posición del ciclo de la economía, lo cual es generalmente estimado mediante la brecha Producto, que representa la distancia entre el PIB efectivo con el potencial o con el de tendencia; y 2) una medida que relacione el ciclo económico con las finanzas públicas, es decir, elasticidades que representen cuánto cambian las variables fiscales, en particular los ingresos, ante variaciones en el nivel de la actividad económica (Producto).

La brecha del PIB es necesaria para estimar el ciclo de la economía³⁰ y la elasticidad para calcular el impacto de tal ciclo sobre los ingresos fiscales. Esta brecha representa que tan distante (por debajo o por encima), está el crecimiento de la economía de su nivel considerado como normal. Luego, la elasticidad permitirá saber la magnitud del efecto del ciclo sobre los ingresos fiscales. De esta forma, mayor (menor) brecha del Producto y mayor (menor) elasticidad, mayor (menor) será el ajuste cíclico.

La idea que está detrás de esta metodología es que, en los ciclos económicos favorables, los ingresos fiscales serían mayores a los que se obtendrían en un año normal, por lo tanto, el BCA sería menor que el efectivo. Y en los ciclos económicos negativos, los ingresos fiscales serían menores que en un año normal, con lo que el BCA sería mayor al efectivo³¹.

A pesar de sus ventajas operacionales, el BCA presenta dificultades prácticas relacionadas con la estimación de los insumos: 1) la estimación del PIB potencial o de tendencia y las condiciones cíclicas en tiempo real están sujetas a incertidumbre; y 2) la elasticidad de los impuestos con respecto a la actividad económica puede estar sujeta a

³⁰ En algunas economías, los ingresos fiscales son afectados por otras variables relevantes además del Producto. Por ejemplo, en Chile se realiza, adicionalmente, un ajuste cíclico por el ciclo del cobre.

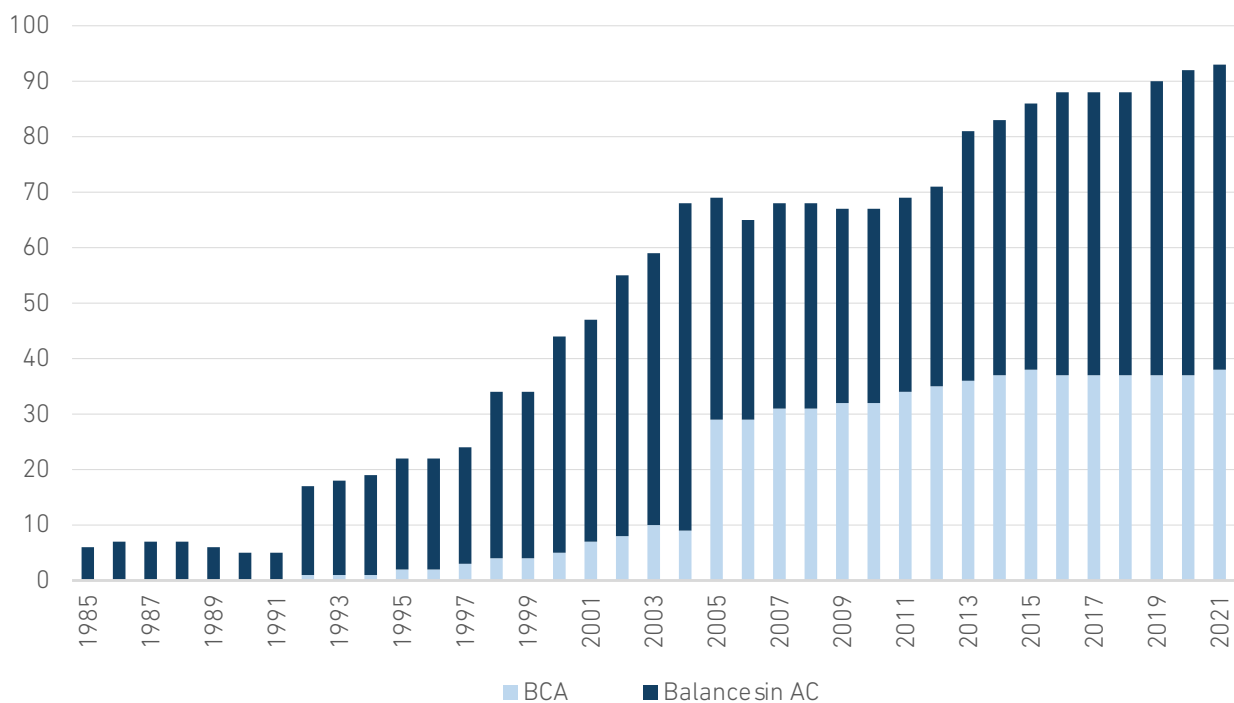
³¹ Estos resultados asumen que solo los ingresos fiscales son ajustados cíclicamente. Algunas metodologías de BCA como en Mourre et al. (2013) realizan también un ajuste cíclico al gasto fiscal.

fluctuaciones significativas (Larch & Turrini, 2010). Por esta razón, la Comisión Europea, por ejemplo, delega la tarea de mejorar progresivamente la estimación de la brecha del Producto a un grupo de expertos (Output Gap Working Group), y actualiza las elasticidades de los impuestos sobre el PIB cada 9 años, junto con un trabajo que busca reconocer la ocurrencia de variaciones de corto plazo en ellas.

3.2. USO DE LA REGLA DE BCA EN EL MUNDO

Las reglas de balance son las más utilizadas dentro de las reglas fiscales. Actualmente, 93 países las aplican (87,7% de los países de la muestra), y 38 de ellos fijan sus metas en términos cíclicamente ajustados (40,9% de los países con regla de balance). Mientras que, en la primera mitad de los años 90, solo 20 países contaban con regla de balance y solo 2 (Dinamarca y Finlandia) fijaban metas en términos cíclicamente ajustados (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 Reglas de balance con meta en términos cíclicamente ajustados



Fuente: Fiscal Rules Dataset 1985-2021. FMI.

En 2005, se observó un aumento de 9 países con metas en términos cíclicamente ajustados a 29. Esto se explica por la primera reforma del Stability and Growth Pact (SGP) de la Unión Europea (UE), donde se introdujo el BCA como la principal variable de referencia para definir el curso de la política presupuestaria en los países miembros. Esta reforma fue consecuencia de un evento en particular: el efecto fiscal del estallido de la burbuja ICT (Information and Communication Technology), lo cual produjo un conflicto respecto a si el objetivo principal de la regla fiscal es el de sostenibilidad o el de estabilización. Anteriormente, el SGP fijaba un límite en el balance en términos nominales, priorizando el objetivo de sostenibilidad. Pero, luego del estallido de la burbuja ICT, se evidenció que el balance fiscal puede deteriorarse no solo por medidas discrecionales por parte de los gobiernos, sino que también por escenarios macroeconómicos adversos. Entonces, una recesión económica implica una política fiscal procíclica si se utiliza como variable operacional de la regla el balance fiscal en términos nominales. Cambiar el foco al BCA significó resolver el conflicto (Larch & Santacroce, 2020).

El crecimiento de los países con metas de balance en términos cíclicamente ajustados posterior a 2005 se explica por los países emergentes y de bajo ingreso. Desde 2005, los mismos 23 países avanzados utilizan el BCA. El primer país emergente no europeo en implementar el BCA consistentemente fue Chile en 2001³². Bulgaria y Rumania se sumaron en 2007, Colombia y Croacia en 2011, y más recientemente, Uruguay en 2021. Los únicos países de bajo ingreso que utilizan el BCA son Granada y Mongolia.

3.3. BCA COMO REGLA FISCAL

El BCA como una regla fiscal requiere fijar metas o límites numéricos, o trayectorias del BCA. Estas metas dependerán del objetivo de los gobiernos. Por ejemplo, pueden estar sujetas a un objetivo de consolidación fiscal luego de un shock negativo que haya afectado las cuentas fiscales, o bien, pueden estar sujetas a una meta de reducción de la deuda pública.

Entre los países que cuentan con regla de BCA, se pueden distinguir distintos tipos de diseño de metas de BCA: estas se pueden encontrar como límites numéricos de déficit (o superávit) fijos para cada año, o como un objetivo numérico de mediano plazo con una senda de convergencia. Por ejemplo, los países miembros de la UE regidos por el SGP tienen un límite fijo de déficit estructural de 3% del PIB. Letonia e Irlanda fijan un límite de BCA de 0,5% del PIB. La regla fiscal en Dinamarca exige que el BE público anual no puede superar el 0,5% del PIB en el momento de la propuesta presupuestaria para un año determinado. Austria fija un límite de déficit estructural para el gobierno general de 0,45% del PIB. Colombia, desde 2022, fija un límite de déficit estructural de 1% del PIB. En cambio, Chile y Francia fijan una senda de metas anuales con un horizonte de 5 años, en el inicio de cada período presidencial.

El uso más frecuente es como regla operacional, es decir, determinará cada año la evolución de las finanzas públicas mediante, por ejemplo, el gasto fiscal. Esto implica que los ingresos que importan al momento de determinar el gasto fiscal son los cíclicamente ajustados, y no los efectivos. Una ventaja de esto es que el gasto fiscal no seguirá el ciclo de la economía (no será procíclico). Esto significa que el gasto fiscal no tendrá que disminuir en tiempos desfavorables, y no aumentará en períodos de bonanza, y así el gasto fiscal será estable en el tiempo.

En ausencia de otra regla fiscal imperativa, la regla del BCA define el gasto de un año de la siguiente manera:

$$PIB_t BCA_{m,t} \geq IES_t - G_t$$

Donde PIB_t es el producto interno bruto del año t , $BCA_{m,t}$ es la meta de BCA fijada por la autoridad fiscal para el año t como porcentaje del PIB, BCA_t es el BCA resultante del año t , IES_t son los ingresos estructurales estimados del año t , y G_t es el gasto fiscal y la variable por despejar que es dependiente de las demás. Esta ecuación indica que G_t puede fijarse en el nivel que se cumple la regla en su límite (donde la ecuación se convierte en una igualdad), o bien en un nivel menor.

Generalmente, G_t se define *ex ante* en las propuestas de presupuesto para un año determinado, que se realizan el año anterior. Esto implica que el gasto fiscal se define en base a proyecciones del Producto y de los ingresos estructurales, y cuando sus valores efectivos difieren de los proyectados, se pueden producir incumplimientos o mayores espacios de gasto. Por ejemplo, si los ingresos estructurales *ex post* son mayores a los proyectados, se genera un mayor espacio de gasto a disposición del gobierno. En cambio, si son menores a los proyectados, el gasto determinado en la propuesta de presupuesto podría llegar a incumplir con la regla fiscal, y el gobierno podría ajustarlo a la baja o reconocer el incumplimiento. Por otro lado, un Producto efectivo mayor (menor) al proyectado permite un mayor (menor) gasto fiscal.

³² Panamá implementó la regla de BCA en 2002 y 2003. Se retomó en 2009 y está vigente hasta la fecha.

4. LITERATURA DEL INCUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES

A pesar de que existan reglas fiscales claras, el incumplimiento de ellas es más frecuente de lo que se esperaría. Evidencia de esto se ha estudiado con más detalle en los países europeos, y varios autores han concluido que es bastante frecuente que se incumplan las reglas fiscales. Larch & Santacroce (2020) encuentran que el cumplimiento promedio de las reglas fiscales de los países europeos sujetos al SGP durante 1998-2019 fue de un poco más del 50%. Reuter (2019) encuentra que el promedio de cumplimiento de todas las reglas fiscales en 20 países miembros de la UE es de 51% para el período 1995-2015. Además, las reglas de deuda suelen ser cumplidas con mayor frecuencia que las de balance y de gasto (88% de cumplimiento, versus 35% en las reglas de balance y de 45% en las reglas de gasto). Por último, Eyraud, Gaspar & Poghosyan (2017) realizan un análisis simplificado con datos *ex post* en 19 países de la zona euro, durante el período 1999-2015, y encuentran que el objetivo de mediano plazo del SGP³³ se incumplió en el 80% de las observaciones, con casi dos tercios de los países excediendo el objetivo de mediano plazo en todos los años.

Por otro lado, los motivos detrás del incumplimiento de las reglas fiscales están más relacionados con características de los gobiernos, más que por factores fuera del control de los gobiernos, como shocks económicos. Reuter (2019) estudia las causas del incumplimiento de reglas fiscales nacionales para 20 países de la UE durante 1995-2015 y encuentra que el escenario macroeconómico no es relevante para explicar el cumplimiento de las reglas fiscales, más bien factores políticos como la fragmentación del gobierno o la descentralización son significativos.

Existe evidencia de que las reglas fiscales tienen efectos macroeconómicos positivos, los cuales parecerían expresarse independiente de si estas reglas se cumplen o no. Reuter (2022) encuentra que una política fiscal discrecional más volátil amplifica la volatilidad del PIB, y que las reglas fiscales acíclicas – es decir, reglas de BCA y de gasto restringido al crecimiento relativo del PIB potencial – son efectivas para limitar la volatilidad fiscal, particularmente cuando son estrictas. Además, el cumplimiento de las reglas no es significativo, es decir, que solo la existencia de estas reglas puede tener efectos macroeconómicos positivos, al actuar como referencia para la autoridad fiscal y el público, y promover la predictibilidad de la política fiscal.

³³ El autor simplifica el SGP en 4 reglas numéricas principales: 1) límite de déficit nominal de 3% del PIB, el techo de deuda de 60% del PIB, el objetivo de mediano plazo en términos estructurales, y un esfuerzo de consolidación fiscal de, al menos, 0,5% del PIB por año en términos estructurales cuando el BE sea menor al objetivo de mediano plazo si el país se encuentra en Excessive Deficit Procedure (EDP).

5. CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN CHILE³⁴

A más de 20 años desde el comienzo de implementación de la regla fiscal en Chile, es necesario realizar una evaluación, mediante un análisis del cumplimiento de las metas de Balance Estructural (BE). De esta manera, se presentará el desarrollo de la política fiscal a través de los años, de acuerdo al contexto macroeconómico de cada período, indicando si se alcanzó o no la meta autoimpuesta por los gobiernos.

Al respecto, esta sección se dividirá por períodos de gobierno, ya que los Decretos de Política Fiscal aplican para toda una administración, sin embargo, en el Anexo se presenta mayor detalle desagregado por año.

2001-2005

Durante los primeros años, la economía se encontraba en un contexto macroeconómico post crisis asiática, sin embargo, la economía internacional aún se encontraba debilitada y en vías de recuperación. De esta manera, entre 2001 y 2003 se obtuvieron menores ingresos respecto a lo que se había proyectado en la elaboración de los Presupuestos respectivos (Dipres, 2001, 2003a, 2004a). A pesar de lo anterior, se observaron ingresos importantes provenientes del cobre, en línea con el aumento del precio del metal, lo que no alcanzó a compensar la caída en los otros componentes de ingresos. Por el contrario, en 2004 y 2005, los traspasos de Codelco al Fisco fueron predominantes respecto a lo proyectado inicialmente cada año, sumado a la recuperación económica reflejada en una mayor demanda interna y, por ende, una mayor recaudación tributaria no minera (Dipres, 2005a, 2005b).

En cuanto a los ingresos estructurales, en el período 2001-2003, el PIB y el precio del cobre se encontraron en la parte baja del ciclo con respecto a su nivel de tendencia y referencia, respectivamente, por lo que el ajuste cíclico fue negativo (Cuadro 5.1), resultando en un nivel estructural mayor al efectivo. En cambio, en el resto del período, la brecha del precio del cobre³⁵ se dio vuelta, con un valor efectivo significativamente mayor al de largo plazo. Este último efecto fue mayor en el ajuste cíclico y más que compensó el ajuste por la brecha del PIB positiva³⁶, resultando en un nivel de ingresos estructurales menores a los efectivos.

Por su parte, el gasto se mantuvo dentro de los márgenes establecidos en el Presupuesto 2001 (Dipres, 2001); sin embargo, en 2002 y 2003 el gasto fue menor debido a la menor inflación proyectada y a los menores ingresos resultantes durante el año, respectivamente (Dipres, 2004a). Por el contrario, en 2004 y 2005, los mayores ingresos estructurales implicaron un mayor gasto compatible con la meta, permitiendo financiar gastos extraordinarios de contingencias y programas de empleo con apoyo fiscal (Dipres 2005b).

Considerando lo anterior, se observó un cumplimiento ex post de la meta en 2001, 2004 y 2005, explicado, particularmente en los últimos dos años, por el comienzo del súper ciclo del cobre que implicó significativamente mayores ingresos para el Fisco, y que también permitió acumular activos y reducir los pasivos financieros mediante prepago de la deuda pública. Por otra parte, en 2002 y 2003, a pesar de cerrar los años en superávits estructurales, no se cumplió con la meta de 1,0% del PIB, ya que, a pesar de que se ajustó el gasto ante los menores ingresos respecto a lo proyectado en el momento de la elaboración del Presupuesto, este último efecto predominó.

34 En 2010, el gobierno convocó a un Comité Asesor (Comité Corbo), que analizó la metodología del cálculo de la regla fiscal, lo que implicó cambios significativos, reestimando los Balances Estructurales hacia atrás. Esto explica la diferencia entre las cifras presentadas en cada IFP o EGF correspondiente, respecto a lo presentado en este estudio, que considera la metodología actual. Por otra parte, se pueden observar diferencias por cambios en la Compilación de Referencia de las Cuentas Nacionales del Banco Central, como también por correcciones posteriores tanto de metodología, como de cifras.

35 La brecha del precio del cobre es la diferencia entre el precio del cobre BML efectivo y el de referencia (y, alternativamente, entre el precio del cobre de Codelco y el de referencia). Por lo tanto, si la brecha es positiva, el precio del metal se encuentra por sobre su nivel de largo plazo; y si es negativa, se encuentra bajo su nivel de largo plazo.

36 La brecha PIB se define como una entre el PIB tendencial y el efectivo. De esta manera, si su valor es positivo, el PIB efectivo se encuentra bajo su nivel de tendencia; mientras que, si es negativo, se encuentra sobre la tendencia.

Cuadro 5.1. Balance efectivo y estructural 2001-2005

(% del PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005
Balance Efectivo	-0,5	-1,2	-0,5	2,1	4,6
Ajuste Cíclico	-1,7	-2,1	-1,3	1,0	3,4
<i>Asociado al PIB</i>	-0,6	-1,0	-0,9	-0,5	-0,2
<i>Asociado al cobre</i>	-1,1	-1,1	-0,4	1,6	3,7
Balance Estructural	1,1	0,8	0,8	1,1	1,1

Nota: Se utiliza el PIB de la Compilación de Referencia 2003.

Fuente: Dipres.

2006-2009

Al inicio del período nuevamente se observaron mayores ingresos respecto a lo proyectado en el Presupuesto — incididos por los ingresos asociados al cobre, dado el mayor precio del metal—. Sin embargo, estos comenzaron a verse afectados por la crisis Subprime, que tuvo sus primeros efectos a finales de 2008 y su mayor impacto durante 2009 —dada la consecuente disminución del precio del cobre y por las medidas tributarias transitorias del Plan de Estímulo Fiscal adoptadas para impulsar a la economía—, lo que resultó en una disminución de los ingresos respecto al año anterior en dichos años (Dipres 2009a, 2009b).

Así, los ingresos estructurales fueron menores que los efectivos entre 2006 y 2007, ya que el ajuste cíclico del cobre fue positivo (Cuadro 5.2), considerando que el precio efectivo del metal se encontró cerca de US\$200 la libra por sobre su nivel de referencia en ambos períodos. Sin embargo, fueron mayores a los proyectados en el Presupuesto, lo que permitió, de manera responsable, hacer un esfuerzo extraordinario de inversiones sociales y productivas, aumentando el gasto sin tener un efecto sobre el cumplimiento de la meta de superávit estructural y, a la vez, permitiendo prepagar deuda del Gobierno Central y acumular activos financieros.

Por su parte, en 2008 los ingresos estructurales también fueron menores que los efectivos por el ajuste cíclico del cobre, y el gasto fue mayor a lo presupuestado —para fortalecer la inversión pública, paliar los efectos de la inflación en la población más vulnerable y enfrentar emergencias naturales—, resultando en un déficit estructural que se alejó de manera importante de la meta anunciada en la Cuenta Pública del 21 de mayo de 2008.

Finalmente, en 2009 se observó la situación contraria, con un ajuste cíclico negativo del PIB —considerando que se encontró en la parte baja del ciclo—, que predominó frente al ajuste positivo del cobre, implicando mayores ingresos estructurales respecto a los efectivos. A pesar de esto, el mayor gasto respecto al Presupuesto, dadas las medidas contracíclicas adoptadas para hacer frente al desfavorable escenario económico externo, como el Plan de Estímulo Fiscal, el Plan Procrédito, y el Plan Proempleo y Capacitación, llevaron a un mayor déficit estructural, incumplándose la meta (Dipres, 2010a).

Cuadro 5.2. Balance efectivo y estructural 2006-2009

(% del PIB)

	2006	2007	2008	2009
Balance Efectivo	7,7	8,2	4,1	-4,7
Ajuste Cíclico	6,3	7,1	5,1	-1,3
<i>Asociado al PIB</i>	-0,3	-0,2	-0,3	-2,1
<i>Asociado al cobre</i>	6,6	7,3	5,4	0,9
Balance Estructural	1,4	1,1	-1,0	-3,4

Nota: Se utiliza el PIB de la Compilación de Referencia 2003.

Fuente: Dipres.

2010-2013

Este nuevo período comenzó con una recuperación de la crisis, lo que permitió que se obtuvieran mayores ingresos respecto a los proyectados en el Presupuesto entre los años 2010 y 2012, debido al nuevo incremento en el precio del cobre y a la mejora de la actividad económica, incidiendo en la recaudación tributaria (Dipres, 2011a, 2012a, 2012b). En cambio, en 2013 el fin del súper ciclo comienza a repercutir en las finanzas públicas, reflejado en los menores ingresos efectivos respecto a lo proyectado en el Presupuesto, por un menor precio del metal, mayores costos y menores ventas, como también por la menor Operación Renta de las grandes mineras debido al menor precio del cobre en 2012 (Dipres, 2014a).

En cuanto a los ingresos estructurales, entre 2010 y 2012 hubo un ajuste cíclico positivo (Cuadro 5.3), que implicó que fueran menores a los efectivos. Nuevamente esto se vio fuertemente incidido por la mayor brecha entre el precio del cobre efectivo y el de referencia —ya que el primero se encontraba en la parte alta del ciclo—. En 2013, el ajuste cíclico fue levemente negativo, ya que el asociado al PIB fue mayor al asociado al cobre —considerando este último disminuyó significativamente desde 2012, y que el PIB efectivo se encontró bajo su nivel de tendencia—, por lo que el nivel estructural fue ligeramente mayor al efectivo.

Por el lado del gasto, en 2010 hubo una sobrejecución respecto al Presupuesto aprobado, ya que el año comenzó con el terremoto y maremoto del 27 de febrero, creando la necesidad de implementar el Plan de Reconstrucción, acudiendo a fuentes de financiamiento como las reasignaciones presupuestarias, modificaciones a la Ley de Donaciones, emisión de deuda, uso de recursos del FEES y un componente tributario, principalmente transitorio, mediante la Ley N°20.445 de Financiamiento de la Reconstrucción (Dipres, 2010b). Por otra parte, la situación fue distinta en el resto del período, en el que hubo subejecuciones durante todos los años.

De esta manera, en 2010 se incumplió con la meta con la que se elaboró el Presupuesto, en la que se consideraba un BE de 0% del PIB. Sin embargo, mediante la modificación del Decreto de Política Fiscal, se alcanzó el cumplimiento de la meta para 2011, 2012 y 2013, junto con la reducción del déficit durante los años. Cabe destacar que la meta no se hubiese cumplido si se considera la primera meta establecida por el gobierno para este período, que buscaba "(...) converger a un balance estructural equilibrado hacia fines del actual período presidencial"³⁷ (Gráfico 5.1).

Cuadro 5.3. Balance efectivo y estructural 2010-2013

(% del PIB)

	2010	2011	2012	2013
Balance Efectivo	-0,5	1,3	0,6	-0,6
Ajuste Cíclico	1,6	2,3	0,9	-0,1
<i>Asociado al PIB</i>	-0,8	-0,1	0,1	-0,4
<i>Asociado al cobre</i>	2,4	2,4	0,9	0,3
Balance Estructural	-2,1	-1,0	-0,4	-0,5

Nota: Se utiliza el PIB de la Compilación de Referencia 2003 para 2010 y el de la Compilación de Referencia 2008 para 2011-2013.
Fuente: Dipres.

³⁷ Decreto N°637, de 2010, del Ministerio de Hacienda.

2014-2017

En 2014, los ingresos fueron menores a los proyectados en el Presupuesto por la continua disminución del precio del cobre (Dipres, 2014b). Por el contrario, en el resto del período estos fueron mayores a lo presupuestado, principalmente, por el crecimiento de la recaudación tributaria de los contribuyentes no mineros, influida por la recaudación del impuesto por registro de capitales en el exterior³⁸ —de acuerdo a lo establecido en la reforma tributaria de 2014—; por la importante recaudación asociada al ISFUT³⁹; y, particularmente en 2017, porque se comenzaron a percibir ingresos por traspasos de utilidades de Codelco (Dipres, 2016a, 2016b, 2018a).

Considerando que en casi la totalidad del período el PIB se encontró bajo su nivel de tendencia y que el precio del cobre de Codelco se encontró bajo su nivel de referencia, el ajuste cíclico fue negativo para todos los años (Cuadro 5.4), implicando que los ingresos estructurales fueron mayores a los efectivos.

Por otro lado, el período comenzó con una reversión de la tendencia de subejecución de los últimos 3 años, siendo mayor al presupuestado en 2014, 2015 y 2017, por necesidades de financiamiento asociadas al déficit operacional de los Servicios de Salud; gastos asociados a desastres naturales, como el terremoto del Norte Grande en 2014, el incendio de Valparaíso en 2014, los incendios forestales, la sequía, y el aluvión de Atacama en 2015; el incremento al subsidio al transporte público, entre otras medidas (Dipres, 2015a, 2015b, 2017b). Mientras que en 2016 hubo una subejecución debido al reajuste fiscal que redujo el gasto presupuestario a comienzos de año, por cambios en el escenario macroeconómico nacional e internacional, principalmente por la disminución sustantiva en el precio del cobre y el menor crecimiento de la economía (Dipres, 2016b).

De esta manera, la magnitud de los ajustes cíclicos permitió cumplir con las metas de BE establecidas en los primeros tres años del período, sin embargo, los menores ingresos estructurales y el mayor gasto que lo proyectado en el Presupuesto en 2017 implicó un déficit estructural mayor al establecido como meta. Cabe destacar que la meta establecida inicialmente en el Decreto de Política Fiscal no se hubiese cumplido, ya que se establecía "(...) converger gradualmente a una situación de Balance Estructural en el año 2018"⁴⁰ (Gráfico 5.1).

Cuadro 5.4. Balance efectivo y estructural 2010-2013

(% del PIB)

	2014	2015	2016	2017
Balance Efectivo	-1,6	-2,2	-2,7	-2,8
Ajuste Cíclico	-1,1	-2,6	-1,6	-0,7
<i>Asociado al PIB</i>	-0,9	-1,1	-0,6	-1,0
<i>Asociado al cobre</i>	-0,2	-1,6	-1,0	0,3
Balance Estructural	-0,5	0,5	-1,1	-2,0

Nota: Se utiliza el PIB de la Compilación de Referencia 2008 para 2014-2015 y el de la Compilación de Referencia 2013 para 2016-2017.

Fuente: Dipres.

38 Ventana que permitió a los contribuyentes declarar toda clase de activos que posean en el exterior, y que no hayan sido declarados previamente, con una menor tasa tributación durante un período limitado.

39 Impuesto Sustitutivo de Rentas Acumuladas en el Fondo de Utilidad Tributaria.

40 Decreto N°892, de 2014, del Ministerio de Hacienda.

2018-2021

En el último período analizado, se comenzaron con mayores ingresos respecto a lo presupuestado, destacando los ingresos mineros por el alza del precio del cobre, por una mejor Operación Renta de la gran minería privada, y por traspasos de excedentes de Codelco (Dipres, 2019b). Mientras que en 2019 y 2020 hubo una disminución, no solo respecto a lo proyectado inicialmente, sino que también anualmente, destacando la disminución en los ingresos tributarios no mineros, sobre todo en 2020, como consecuencia de la crisis sanitaria y económica provocada por el Covid-19, junto con las medidas tributarias del Plan Económico de Emergencia (PEE) y del Acuerdo Covid⁴¹ (Dipres, 2021b). Por el contrario, en 2021 la recuperación se refleja en el aumento de ingresos, tanto del resto de contribuyentes, como del cobre, por el aumento del precio del metal (Dipres, 2022b).

Así, los ingresos estructurales fueron mayores a los efectivos entre 2018 y 2020, destacando el mayor ajuste cíclico registrado en 2020 (Cuadro 5.5), principalmente por la brecha PIB, ya que el PIB efectivo se encontró bajo el nivel de tendencia por los efectos de la pandemia. En cuanto a 2021, cabe destacar que la mejora de ingresos efectivos con respecto al año anterior no alcanzó a compensar el efecto del ajuste cíclico positivo en dicho año, en el que predomina el efecto del mayor precio del cobre respecto al de referencia en cerca de US\$135 la libra.

Por su parte, el gasto fue subejecutado en 2018 mediante un decreto de contención del gasto para mejorar la posición fiscal (Dipres, 2018c). En cambio, en el resto del período se observó un aumento respecto al Presupuesto aprobado: en 2019 por las medidas de la Agendas de Reactivación Económica presentadas en junio y agosto, y por las de la Agenda Social y de Recuperación Económica y Protección del Empleo implementadas posterior al estallido social de octubre (Dipres, 2020a); y en 2020 y 2021 por las medidas implementadas para enfrentar la pandemia.

De esta manera, la meta se cumplió en 2018, 2019 e incluso 2020 —a pesar de la pandemia, debido a que se cambió la meta en dos ocasiones durante el gobierno, en febrero y diciembre de 2020—. Por otra parte, en 2021 se registró el mayor déficit estructural desde que se implementó la regla, lo que implicó que no se cumpliera con la meta establecida por las autoridades, que activaron una cláusula de escape de facto (Dipres, 2022a), al no haber un procedimiento establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal a la fecha. Cabe destacar que, considerando el Decreto de Política Fiscal establecido al inicio del gobierno, en 2020 tampoco se hubiese cumplido la meta, que planteaba "(...) 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"⁴² (Gráfico 5.1).

Cuadro 5.5. Balance efectivo y estructural 2018-2021

(% del PIB)

	2018	2019	2020	2021
Balance Efectivo	-1,7	-2,9	-7,3	-7,7
Ajuste Cíclico	-0,2	-1,4	-4,6	3,0
Asociado al PIB	-0,4	-1,0	-4,5	1,0
Asociado al cobre	0,1	-0,4	-0,2	2,1
Balance Estructural	-1,4	-1,4	-2,7	

Nota: Se utiliza el PIB de la Compilación de Referencia 2013 para 2018-2020 y el de la Compilación de Referencia 2018 para 2021.

Fuente: Dipres.

41 Marco de entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo.

42 Decreto N°743, de 2018, del Ministerio de Hacienda.

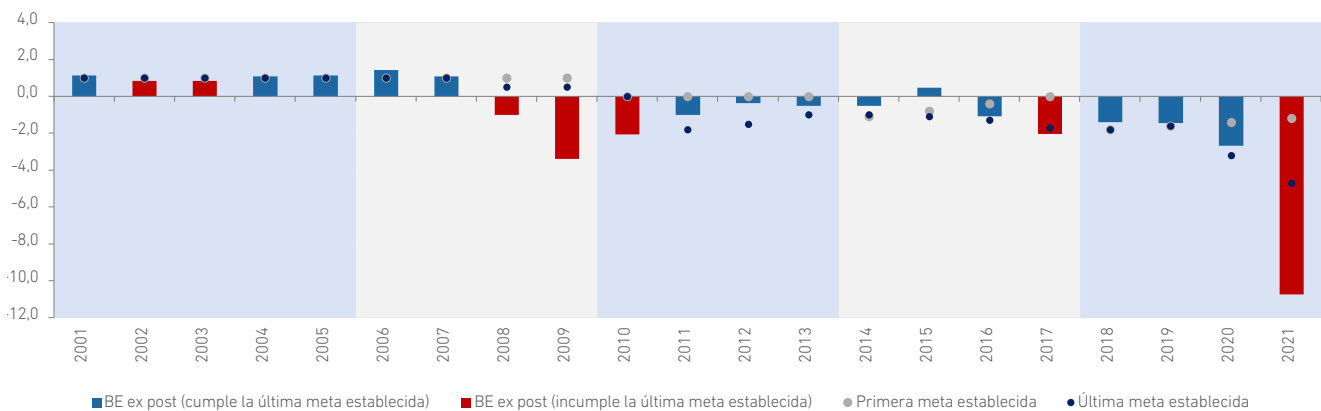
MODIFICACIONES EN LAS METAS DE BALANCE ESTRUCTURAL

A partir de la revisión del cumplimiento de las metas, se puede concluir que, de los 21 años analizados, en 14 se cumplió o sobrecumplió lo establecido por cada administración, mientras que, en los 7 restantes hubo un incumplimiento. Sin embargo, si se consideran las metas correspondientes a los Decretos de Política Fiscal publicados al inicio de cada administración —y el compromiso del gobierno de un superávit de 1,0% del PIB previo a 2006—, se hubiese cumplido solamente en 9 años e incumplido en los 12 restantes (Gráfico 5.1).

Lo anterior es relevante debido a que, ante la ausencia de cláusulas de escape y mecanismos de corrección, se ha permitido que las metas sean modificadas a discreción de la autoridad, además de que no se ha requerido que la autoridad presente acciones correctivas en casos de desvíos significativos, ni que deba asumir responsabilidad ante el incumplimiento de estas. Esto, sumado al contexto macroeconómico de las últimas décadas ha llevado a que las metas de BE hayan sido cada vez más deficitarias (Cuadro 5.6).

Gráfico 5.1. Cumplimiento de metas de Balance Estructural (metodología vigente)

(% del PIB)



Notas:

(1) Las áreas azules y grises indican los distintos períodos presidenciales.

(2) En 2008 y 2009 se presenta la meta anunciada en la Cuenta Pública del 21 de mayo de 2008, cuya modificación no se hizo mediante decreto.

(3) Entre 2011 y 2017 el Decreto de Política Fiscal no estableció una meta numérica para cada año, sino que una senda de convergencia. En dichos casos, se presenta la última meta establecida (presentada en el IFP o EGF correspondiente).

(4) El Balance Estructural *ex post* corresponde al calculado con la metodología vigente, por lo que puede diferir del presentado en los IFP y EGF correspondientes.

Fuente: Dipres.

Cuadro 5.6. Metas de Balance Estructural publicadas en los IFP⁽¹⁾⁽²⁾

Fecha	Publicación	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	
oct-00	IFP 2001	1,0	1,0	1,0	1,0																								
oct-01	IFP 2002		1,0	1,0	1,0	1,0																							
oct-02	IFP 2003			1,0	1,0	1,0	1,0																						
oct-03	IFP 2004				1,0	1,0	1,0	1,0																					
oct-04	IFP 2005					1,0	1,0	1,0	1,0																				
sept-05	IFP 2006						1,0	1,0	1,0	1,0																			
oct-06	IFP 2007							1,0	1,0	1,0	1,0																		
oct-07	IFP 2008								0,5	0,5	0,5	0,5																	
oct-08	IFP 2009									0,5	0,5	0,5	0,5																
oct-09	IFP 2010										0,0	0,0	0,0	0,0															
oct-10	IFP 2011											-1,8	-1,5	-1,3	-1,0														
oct-11	IFP 2012												-1,5	-1,3	-1,0	-0,8													
oct-12	IFP 2013													-1,0	-1,0	-1,0	-1,0												
oct-13	IFP 2014														-1,0	-1,0	-1,0	-1,0											
oct-14	IFP 2015															-1,1	-0,8	-0,4	0,0										
oct-15	IFP 2016																-1,3	-1,1	-0,8	-0,5									
jul-16	EGF 2015 ⁽³⁾																-1,3												
oct-16	IFP 2017																	-1,5	-1,3	-1,0	-0,8								
jul-17	EGF 2016 ⁽³⁾																	-1,7											
oct-17	IFP 2018																		-1,5	-1,2	-1,0	-0,7							
jul-18	EGF 2017 ⁽³⁾																		-1,8										
oct-18	IFP 2019																			-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-0,8					
abr-19	IFP 1T19																			-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-0,8					
jul-19	IFP 2T19																			-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-0,8					
oct-19	IFP 3T19																				-1,4	-1,2	-1,0	-0,8	-0,6				
dic-19	IFP 3T19 adendum																				-3,3	-2,8	-2,3	-1,8	-1,3				
feb-20	IFP 4T19																					-3,2	-2,5	-2,0	-1,5	-1,0			
may-20	IFP 1T20 adendum																					-2,5	-2,0	-1,5	-1,0				
oct-20	IFP 3T20																						-4,7	-3,9	-2,9	-1,9	-0,9		
feb-21	IFP 4T20																						-4,7	-3,9	-2,9	-1,9	-0,9		
abr-21	IFP 1T21																							-3,9	-2,9	-1,9	-0,9		
jul-21	IFP 2T21																							-3,9	-2,9	-1,9	-0,9		
sept-21	IFP 3T21																							-3,9	-2,9	-1,9	-0,9	0,1	
feb-22	IFP 4T21																								-2,9	-1,9	-0,9	0,1	
abr-22	IFP 1T22																								-2,6	-1,8	-1,1	-0,3	
jul-22	IFP 2T22																								-2,6	-1,8	-1,1	-0,3	
oct-22	IFP 3T22																									-1,8	-1,1	-0,3	0,0

Notas:

(1) Hasta 2018 se presentan las metas de los IFP anuales, correspondientes a las utilizadas en cada Presupuesto. A partir de 2019, los IFP comenzaron a publicarse trimestralmente, por lo que se presentan las metas publicadas en cada actualización. En 2019 y 2020 se publicaron adendum del IFP, en los que se modificaron las metas dentro de lo establecido en el Decreto vigente a la fecha correspondiente.

(2) No se presentaron metas en el IFP 2T20.

(3) Entre 2016 y 2018 se presentan las metas del EGF, ya que en dicho informe se presentaba el cierre del año anterior, lo que determinaba la meta del año en curso.

Fuente: Dipres.

6. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

En esta sección, se realiza un análisis de los efectos del incumplimiento de la regla fiscal de BCA sobre variables de finanzas públicas, en particular el gasto público y el déficit efectivo del Gobierno Central Total. Usando las metas de BCA *ex ante*, se calcula el gasto compatible con la meta de BCA *ex ante*⁴³, y se compara con el gasto total efectivo para obtener el gasto adicional efectuado por encima de lo que permite la regla fiscal. Luego, utilizando este gasto compatible, se puede calcular el balance efectivo compatible con la meta de BCA⁴⁴, dados los ingresos efectivos resultantes del año. Debido a que los ingresos efectivos son constantes, en los años en donde se incumplió la regla fiscal el gasto total debería verse mayor al compatible con la meta, y el balance efectivo debería verse menor. El análisis se enfoca en el balance efectivo debido a que este determina, en parte, el alza o baja de la deuda pública.

Este análisis es *ex post*, lo cual quiere decir que se utiliza el gasto y los ingresos efectivos al cierre del año fiscal. Lo único que se analiza de forma *ex ante* y *ex post* es la diferencia entre la meta y el resultado fiscal. Esto quiere decir que las proyecciones de ingresos y gastos fiscales del gobierno en el momento de fijar la meta de BCA no forman parte del análisis, por lo tanto, los mayores (o menores) balances efectivos y el mayor (menor) gasto efectivo por encima del compatible con la meta de BCA se pueden dar debido a la discreción del gobierno — mayor (menor) gasto fiscal—, o bien por menores (mayores) ingresos fiscales percibidos en el año.

Resultados

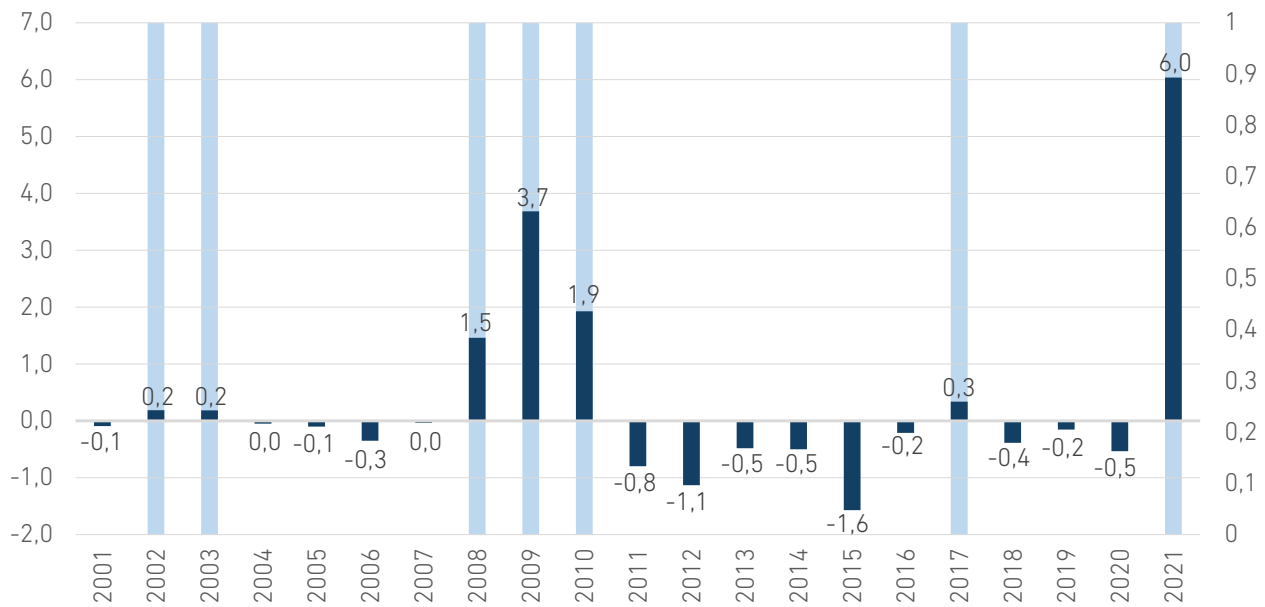
En los períodos de incumplimiento se gastó más de lo que la regla permitía. No obstante, las desviaciones significativas por sobre el gasto compatible con la regla se originaron en los años donde la economía chilena sufrió graves shocks negativos. En el Gráfico 6.1 se presenta la diferencia entre el gasto total efectivo y el gasto compatible con la meta de BCA, y se destacan los años donde se incumplió la regla fiscal. Los años en donde se gastó un monto significativamente mayor a los permitido por la regla fueron 2008, 2009, 2010 y 2021. Durante fines de 2008 y 2009, el país fue afectado por la crisis financiera global o Subprime, significando un mayor gasto acumulado al permitido de 5,2% del PIB en tales años. Durante 2010, ocurrió el terremoto y maremoto del 27 de febrero, el cual significó una disminución del crecimiento del producto dado la pérdida de capital, y un aumento del gasto público para financiar la reconstrucción, lo cual provocó que el gasto sobrepasara en 1,5% del PIB el permitido por la regla. Por último, en 2021 se realizó un impulso fiscal importante para enfrentar la crisis del Covid-19, donde el gasto fiscal aumentó un 33,4% respecto a 2020 (Dipres, 2022a), gastando un 6,0% del PIB más que lo compatible con la regla.

43 El gasto compatible se calcula despejando la siguiente ecuación: $PIB_t \cdot BCA_{m,t} = IES_t - GCM_t$. Donde $BCA_{m,t}$ es la meta de BCA para algún año fijada por la autoridad fiscal, IES_t son los ingresos estructurales de tal año, y GCM_t es el gasto compatible con la meta de BCA.

44 El balance efectivo compatible con la meta de BCA es $BCM_t = IEF_t - GCM_t$. Donde IEF_t son los ingresos efectivos para algún año.

Gráfico 6.1. Diferencia Gasto Total y Compatible con la Meta Ex-ante

(% del PIB)



Nota: Los años destacados en azul corresponden a los que se incumplió la regla fiscal, es decir, que el balance estructural del año fue menor al fijado como meta.
Fuente: Dipres.

Además, estos incumplimientos se produjeron con el fin de responder a los shocks con una política fiscal contracíclica, en un contexto donde la regla fiscal carecía de cláusulas de escape. Durante finales de 2008, y los años 2009, 2010 y 2021, el gobierno aumentó el gasto de forma de responder a las crisis que estaba experimentando, haciendo uso de los estabilizadores automáticos de la regla de BCA, pero, gastando significativamente más de lo que la regla permitía. No obstante, la regla carecía de flexibilidad ante eventos transitorios que significaran un deterioro considerable en las condiciones macroeconómicas y fiscales del país. Las cláusulas de escape permiten desviarse de las metas o suspender las limitaciones de la regla fiscal mientras la economía se vea afectada y se requiera un aumento de gasto para estabilizar la economía.

La regla fiscal también fue incumplida en años donde no hubo grandes shocks en la economía, pero la magnitud de la desviación fue menor. En 2002 y 2003 se gastó un 0,2% del PIB más de lo que la regla permitía, y en 2017 un 0,3% más. Durante 2002 y 2003, los ingresos fiscales fueron menores a los esperados debido a que el Producto y el precio de cobre fueron menores a los esperados. En el caso de 2017, en tal período hubo un alza en el precio de cobre que llevó a menores ajustes cíclicos a los ingresos fiscales, más un aumento del gasto fiscal para enfrentar incendios de gran magnitud, lo cual llevó al incumplimiento de la meta de BCA.

Durante los años donde se cumplió la regla, se pudo haber gastado más de lo que la regla fiscal permitía. Esto es un resultado positivo dado que el gobierno se pudo haber endeudado más, aumentando su gasto en intereses, lo cual deja menos espacio para políticas sociales. O bien, pudo haber desahorrado más de los fondos soberanos. Este resultado se puede apreciar más significativamente en el período post crisis Subprime, de 2011 hasta 2020, con excepción el año 2017. Desde 2011 a 2016, se gastó un 4,7% del PIB menos de lo permitido por la regla, y de 2018 a 2020, un 1,1% menos. Por último, en el período precrisis, desde 2004 a 2007, se gastó un 0,4% del PIB menos, con 2004 y 2007 siendo los únicos años donde se gastó lo que la meta de BCA permitía.

No obstante, esto se contrarresta con metas de BCA negativas, es decir déficits estructurales, que han dominado la regla fiscal desde 2011 (Gráfico 6.2). Esto se ha dado en un contexto donde los gastos fiscales han experimentado una trayectoria de crecimiento más alta y siendo mayores en nivel a los ingresos estructurales y efectivos. Esto ha significado que los balances efectivos compatibles con la meta de BCA han sido deficitarios desde 2012 (Cuadro

6.1), por lo tanto, persistentemente los gobiernos han tenido necesidades de financiamiento que han tenido que ser satisfechas con mayor endeudamiento o desahorro. Esto tiene directa relación con que los balances efectivos resultantes han tenido una tendencia a ser más negativos desde el período post crisis. En 2013, el balance efectivo resultante fue de -0,6% del PIB, llegando progresivamente a -2,8% en 2017, y -2,9% en 2019. Luego, durante la pandemia del Covid-19 fueron de -7,3% y -7,7%.

Cuadro 6.1. Mayor o menor balance efectivo de lo permitido por la regla fiscal

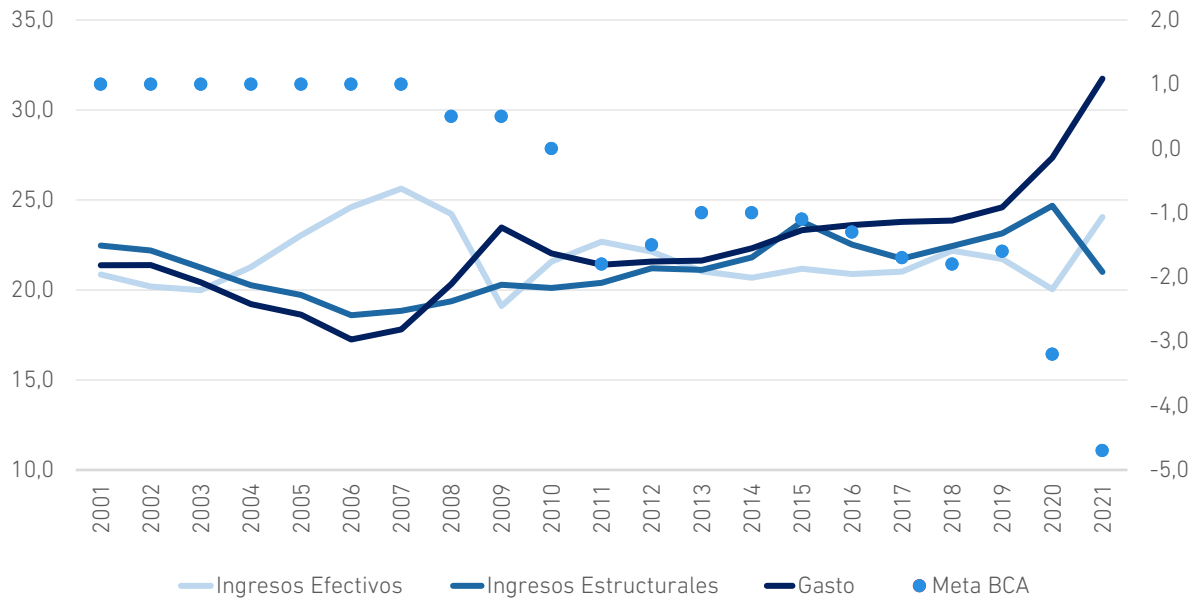
(% del PIB)

	BEF	BCM	DIFERENCIA
	(1)	(2)	(1) - (2)
2001	-0,5	-0,6	0,1
2002	-1,2	-1,0	-0,2
2003	-0,4	-0,3	-0,2
2004	2,1	2,0	0,0
2005	4,4	4,3	0,1
2006	7,4	7,0	0,3
2007	7,8	7,8	0,0
2008	3,9	5,3	-1,5
2009	-4,4	-0,7	-3,7
2010	-0,5	1,5	-1,9
2011	1,3	0,5	0,8
2012	0,6	-0,6	1,1
2013	-0,6	-1,1	0,5
2014	-1,6	-2,1	0,5
2015	-2,2	-3,7	1,6
2016	-2,7	-2,9	0,2
2017	-2,8	-2,4	-0,3
2018	-1,7	-2,1	0,4
2019	-2,9	-3,0	0,2
2020	-7,3	-7,8	0,5
2021	-7,7	-1,7	-6,0

Nota: La diferencia entre el balance efectivo y el compatible con la meta de BCA es igual debido al tratamiento *ex post* de los ingresos efectivos. Se destacan con negrita los años de incumplimiento.

Fuente: Dipres.

Gráfico 6.2. Ingresos Estructurales, Efectivos y Gastos del Gobierno Central
(% del PIB)



Fuente: Dipres.

7. FORTALECIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN CHILE

El Gobierno del Presidente Gabriel Boric propuso modificaciones al proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal de 2021, entre las que se encuentran la instauración y especificación de una regla fiscal dual y cláusulas de escape. Al respecto, se establece que el Decreto que fija la política fiscal deberá contener un pronunciamiento sobre el nivel de deuda bruta como porcentaje del PIB para el período de su administración. Anteriormente, la regla dual se había consignado en el Decreto N°755 del Ministerio de Hacienda, el cual fijó un nivel de deuda prudente del 45% del PIB para el país. Por otro lado, la inclusión de cláusulas de escape permitiría a los gobiernos desviarse por dos años de las metas fiscales ante situaciones extraordinarias y transitorias.

7.1. REGLA DUAL

Tal como se ha mencionado a lo largo del estudio, la regla fiscal de BCA que rige actualmente corrige el ciclo de la política fiscal, permitiendo una planificación acíclica y una ejecución contracíclica. Sin embargo, existen reglas fiscales sin carácter cíclico porque se basan en objetivos numéricos establecidos sobre uno o más agregados presupuestarios tales como el balance, gasto, ingreso o sobre la relación de la deuda pública a PIB, entre otros. En este sentido, una regla dual permite obtener lo mejor de dos mundos, al complementar diferentes tipos de regla en beneficio de la sostenibilidad fiscal, tal como ocurre al combinar la regla de BCA y un ancla fiscal de un nivel de deuda prudente⁴⁵. Dentro de las ventajas⁴⁶ de incorporar un ancla del nivel de deuda prudente está su directa relación con la sostenibilidad fiscal y su fácil comunicación a la población (CFA, 2021a; Barreix y Corrales, 2019). Dicho vínculo es relevante, pues la sostenibilidad fiscal tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico inclusivo y con una volatilidad acotada, una inflación baja y estable, y se obtiene una mayor capacidad de reacción de la política fiscal ante emergencias (CFA, 2021d). Una crítica natural sería utilizar el límite de deuda⁴⁷ en lugar del nivel de deuda prudente. No obstante, se utiliza esta última pues es recomendable contar con un espacio para estar preparados para los shocks económicos y asegurar la sostenibilidad en el tiempo (Fall y Fournier, 2015; OCDE, 2020).

La incorporación de una regla dual para Chile es aún más relevante, pues la Deuda Bruta del Gobierno Central ha presentado un crecimiento desde la crisis financiera de 2008, y tras la reciente pandemia por Covid-19, alcanzó un máximo de 36% del PIB a finales de 2021, nivel no observado desde 1991 (García et al., 2022). Frente a esta situación, y a los múltiples beneficios, tanto el CFA (2021a) como la OCDE (2020) han recomendado la combinación de la regla fiscal actual con un ancla de deuda de mediano plazo para el país. Debido a la ausencia de un consenso sobre la manera óptima de estimar el nivel de deuda prudente, en 2022 el Ministerio de Hacienda analizó tres metodologías diferentes (Dipres, 2022b). La primera consistió en utilizar un modelo estocástico de sostenibilidad fiscal basado en el trabajo preliminar del CFA (2021a) y en las recomendaciones de la OCDE, el cual estableció que el nivel prudente de deuda bruta para Chile está en torno al 45% del PIB. La segunda corresponde al trabajo de Fournier y Bétin (2018) que estima un modelo de regresión logística para el nivel de deuda en el cual la probabilidad de no pago del gobierno deja de ser despreciable y se encuentra que la mediana de deuda bruta entre países que no han tenido episodios de no pago es de 48% del PIB. Por último, se revisa el trabajo de Checherita-Westphal (2014) que estima el nivel de deuda que maximiza el crecimiento económico en países desarrollados y encuentra que el valor varía entre 50% y 60%. Al elegir el criterio más estricto se llega a la conclusión de que el nivel de deuda prudente para Chile es de 45% del PIB y fue el definido en las indicaciones de proyecto mencionadas anteriormente.

45 Se denomina "nivel de deuda prudente" al nivel de relación deuda neta a PIB que asegura con una alta probabilidad la sostenibilidad fiscal (Informe CFA recomendaciones cláusulas de escape).

46 Adicionalmente, el CFA (2021a) señala como ventaja para el caso de Chile que el ancla del nivel de deuda neta prudente permite integrar la evolución de los "Otros requerimientos de capital", los cuales son amortizaciones de gasto y compra de activos que no son contabilizados en el balance, pero de todas maneras afectan las necesidades de financiamiento del Gobierno Central.

47 Nivel de endeudamiento al que el riesgo de insolvencia no es depreciable.

7.2. CLÁUSULAS DE ESCAPE

La crisis financiera internacional de 2008 demostró la relevancia del monitoreo de los déficits fiscales, por lo cual las reglas fiscales debieron reorientarse y adaptarse a los nuevos desafíos. Bajo este escenario surgen las conocidas “Reglas fiscales de segunda generación” las cuales son más flexibles que sus predecesoras, al permitir desviaciones temporales de la meta bajo circunstancias extraordinarias (cláusulas de escape), y también mejoraron la exigibilidad mediante el fortalecimiento de consejos fiscales independientes, sanciones más amplias y la definición de mecanismos de corrección ante desvíos (Eyraud et al., 2018).

Dentro de las características de las reglas de segunda generación está la inclusión de cláusulas de escape (CE), las cuales permiten una desviación temporal de la meta estructural como respuesta a eventos excepcionales que requieran de una política fiscal contracíclica de gran magnitud. Las cláusulas de escape son un mecanismo de gran utilidad ante crisis económicas, u otros eventos similares, debido a que en esas situaciones se requiere de mayor gasto fiscal y en la práctica se ha ejecutado, pero no de manera formal o regular, tal como ocurrió en el año 2009 con los cambios en la metodología del balance estructural que se reflejaron en mayor déficit fiscal⁴⁸.

Sin embargo, es necesario que esté correctamente definido el funcionamiento de las CE y se precise el posterior retorno a la meta fiscal para no afectar la credibilidad de la política fiscal. En esta línea Gbohoui, W., y Medas (2020) plantean que una adecuada cláusula de escape se compone de: i) una cantidad limitada y bien definida de eventos que la activen, ii) una autoridad específica encargada de activarla, iii) un período específico de duración de la suspensión de la regla fiscal y procedimientos para regresar al cumplimiento de la meta iv) un mecanismo eficaz de control efectivo, pues debe estar bajo evaluación y monitoreo la política fiscal, y v) una buena estrategia de comunicación para aumentar su credibilidad. Adicionalmente, el CFA (2021a) recomendó que los eventos que gatillen las CE sean exógenos al accionar del gobierno, tengan un gran potencial de afectar la economía y sean transitorios. En el caso de Chile, las indicaciones de agosto 2022 establecen como condiciones necesarias para activar la cláusula de escape:

1. Desastres naturales que impliquen hacer uso del Fondo de Desastres Naturales⁴⁹.
2. Eventos nacionales o internacionales que ocasionen un deterioro significativo de las condiciones macroeconómicas.
3. Condiciones establecidas en la ley que crea el IFE Automático⁵⁰ en caso de confinamiento.

En caso de que se cumpla alguna de las condiciones mencionadas anteriormente, el Presidente o Presidenta por medio del Ministerio de Hacienda podrá activar las CE, ante lo cual se podrá ejecutar un mayor déficit con un mayor nivel de deuda por un máximo de 2 años y se deberá emitir un nuevo Decreto de Política Fiscal en el cual se informe la justificación de la activación de la CE, el plazo de desvío de la meta y los mecanismos de corrección y convergencia para alcanzar una situación fiscal sostenible. En caso de que venza el plazo y no se cumplan los mecanismos de corrección, el Ministerio de Hacienda debe aclarar la situación al Congreso e informar al CFA de las razones tras el incumplimiento y cuáles serán las medidas a implementar para conseguir una trayectoria sostenible. En este sentido, el CFA se puede pronunciar en las distintas etapas del proceso.

⁴⁸ Para más información revisar sección de Historia de la regla fiscal en Chile.

⁴⁹ El Fondo para Desastres Naturales es un fondo soberano propuesto en las indicaciones de agosto de 2022 Su finalidad es financiar los gastos e iniciativas fiscales derivadas de un eventual desastre natural.

⁵⁰ Es un beneficio monetario que se asignaría en momentos de confinamiento nacional a las familias más vulnerables. A la fecha del estudio, corresponde a un Proyecto de Ley.

7.3. FORTALECIMIENTO DEL CFA

Tal como se mencionó previamente, las reglas fiscales de segunda generación promueven el fortalecimiento de los consejos fiscales independientes debido a que son los encargados de velar por la correcta aplicación de la regla fiscal y cumplimiento de metas. En Chile, el Consejo Fiscal Autónomo se creó en 2019 a través de la Ley N°21.148⁵¹ y desde entonces ha tenido un rol importante en la Política Fiscal.

Las indicaciones de agosto también buscan fortalecer al Consejo Fiscal Autónomo aumentando sus atribuciones. Entre las modificaciones se encuentra que el CFA deberá evaluar y monitorear el ajuste cíclico de los ingresos efectivos para los años comprendidos en el programa financiero de mediano plazo, escenarios alternativos y año en curso. También estará a cargo de evaluar y monitorear las proyecciones del balance efectivo y de la Deuda Bruta del Gobierno Central como porcentaje del PIB, para el año en ejecución, el presupuestado y aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo, incluyendo los escenarios alternativos. Por otro lado, los consejeros deberán abstenerse de participar y votar cuando se traten materias en que puedan tener interés, además de informar al Consejo el conflicto de interés que les afecta. Adicionalmente, se establece que el Ministerio de Hacienda ya no definirá la manera en la que el CFA se pronuncie públicamente.

51 Para mayor detalle revisar sección de Historia de la regla fiscal en Chile.

8. LECCIONES Y DESAFÍOS

La implementación de la regla fiscal en Chile ha permitido guiar la política fiscal de manera prudente, velando por la responsabilidad fiscal. Producto de su aplicación se han logrado acumular recursos en períodos de bonanza para enfrentar posteriormente crisis económicas, disminuir la deuda pública heredada por la crisis de los años ochenta, reducir el riesgo del país, y por sobre todo, aumentar la transparencia y la predictibilidad de la política fiscal.

Sin embargo, no ha sido un proceso libre de desafíos. Desde su instauración en 2001 se han realizado diferentes cambios metodológicos con la finalidad de capturar de mejor manera el efecto del ciclo económico y reducir la posible discrecionalidad de las diferentes administraciones. Es así cómo, la ausencia de mecanismos institucionales que permitiesen una salida pactada de la regla fiscal ante eventos macroeconómicos de gran magnitud llevó a las autoridades a realizar modificaciones a la metodología, con la finalidad de aumentar su carácter contracíclico ante shocks económicos, que fueron subsanados posteriormente con su reversión y elaboración de nuevos Decretos de Política Fiscal. Para su perfeccionamiento, se han elaborado distintas consultas y seguido recomendaciones de distintos actores. Adicionalmente, la institucionalidad de la regla fiscal se ha fortalecido a lo largo de los años mediante la promulgación de la Ley N°20.128 de Responsabilidad Fiscal en 2006, la legalización de la metodología en el Decreto Exento N°145 del Ministerio de Hacienda de 2019 y la instauración del Consejo Fiscal Autónomo.

Después de cumplirse más de veinte años de la implementación de la regla fiscal, el presente documento evalúa el cumplimiento de las metas propuestas en el país utilizando información de los Decretos de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda y los Informes de Finanzas Públicas de Dipres.

El principal hallazgo es que, considerando la última información disponible antes del cierre de cada período, de los 21 años analizados, en 14 se cumplió o sobrecumplió lo establecido por cada administración, mientras que, en los 7 restantes hubo un incumplimiento. Sin embargo, si se consideran las metas originales de cada gobierno, correspondientes a los Decretos de Política Fiscal publicados al inicio de cada administración y el compromiso del gobierno de un superávit de 1,0% del PIB previo a 2006, se hubiese cumplido solamente en 9 años e incumplido en los 12 restantes. Lo anterior se traduce en que, en los períodos de incumplimiento se gastó más de lo que la regla permitía debido a que la economía chilena sufrió significativos shocks recesivos. Es así como, estos incumplimientos se produjeron con el fin de responder con una política fiscal contracíclica, en un contexto donde la regla fiscal carecía de mecanismos que permitieran pausarla *ex ante* frente a situaciones específicas que lo ameritaran. Cabe mencionar que también existieron episodios en los cuales la regla fiscal fue incumplida en ausencia de *shocks* económicos significativos, aun cuando en estos casos, la magnitud de la desviación a la meta también fue menor.

Adicionalmente, se observa un cambio en las metas fiscales, las cuales eran superavitarias en un inicio para converger a metas deficitarias la última mitad del período estudiado debido a los distintos escenarios macroeconómicos que han afectado al país. En una primera etapa, el país gozaba de un alto crecimiento económico y elevados precios del cobre. Sin embargo, la crisis económica de 2009, el terremoto de 2010, las movilizaciones sociales de 2019 y la crisis sanitaria y económica por Covid-19 en 2020 han dificultado la labor de la política fiscal, induciendo a metas deficitarias por la consecuente necesidad del aumento del gasto público.

Considerando los antecedentes analizados en el presente documento, se hace pertinente el perfeccionamiento continuo de la institucionalidad de la regla fiscal en el país. En este contexto, la evidencia muestra la priorización de avanzar en la instauración de cláusulas de escape que permitan pausar la regla fiscal ante eventos específicos de gran magnitud, estableciendo *ex ante* los mecanismos de corrección para regresar a la regla. A nivel internacional, las cláusulas de escape se consideraron una herramienta necesaria tras la crisis Subprime de 2009 por su capacidad de flexibilizar las reglas fiscales ante eventos de gran magnitud, pero de una manera responsable. Adicionalmente, la incorporación de una regla dual también robustecería el marco de acción de las finanzas públicas, ya que agregar un ancla del nivel de deuda prudente establece un compromiso con la sostenibilidad

fiscal. En este sentido, el ingreso del proyecto de ley de 2021 que modifica la Ley N° 20.128 de Responsabilidad Fiscal y las indicaciones de agosto de 2022 a dicho proyecto, apuntarían en el sentido que sugiere la evidencia analizada, al plantear entre otras cosas, mejoras en las principales áreas en donde la institucionalidad de la regla es perfectible, con miras a una planificación de mayor predictibilidad, que entregue mayores certezas y transparencia, mejor preparada ante shocks significativos y, por sobre todo, que renueve su compromiso con la responsabilidad y sostenibilidad fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, M., Chamorro, J., Roeschmann, J. y Vega, A. (2014): “Regla de Política Fiscal en Chile: Balance Cíclicamente Ajustado. Avances y desafíos”, Revista Internacional de Presupuesto Público, N°86: pp. 11-58.
- Barreix, A. y L. F. Corrales. (2019). “Reglas fiscales resilientes en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Checherita-Westphal, C., A. Hughes Hallett and P. Rother (2014), “Fiscal sustainability using growth maximizing debt targets”, Applied Economics, Vol. 46/6, pp. 638-647.
- Contreras, A., Rodríguez, J., Tokman, C. y Vásquez, E. (2008). Activos Financieros del Tesoro Público Chileno: Resultados y Desafíos.
- Corbo, V., R. Caballero, M. Marcel, F. Rosende, K. Schmidt-Hebel, R. Vergara y J.Vial (2010). “Primer Informe: Comité para el diseño de una política fiscal de Balance Estructural de segunda generación para Chile”. En línea en: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-64072_doc_pdf.pdf
- 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 2011. En: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76544_doc_pdf.pdf
- Consejo Fiscal Autónomo (2021a). “Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección”. Informe Técnico del CFA N°3.
- Consejo Fiscal Autónomo (2021b). Propuesta de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural: parámetros estructurales. Informe Técnico Preliminar del Consejo Fiscal Autónomo N°4.
- Consejo Fiscal Autónomo (2021c). Propuestas de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural. Informe Técnico del CFA N°5.
- Consejo Fiscal Autónomo (2021d). Aspectos fiscales en la Constitución. Nota del CFA N°9.
- Dirección de Presupuestos (2001b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2002.
- Dirección de Presupuestos (2002a). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003.
- Dirección de Presupuestos (2003a). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2004.
- Dirección de Presupuestos (2004a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2003 y Actualización de Proyecciones para 2004.
- Dirección de Presupuestos (2004b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2005.
- Dirección de Presupuestos (2005a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2004 y Actualización de Proyecciones para 2005.
- Dirección de Presupuestos (2005b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006.
- Dirección de Presupuestos (2006a). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2007.

- Dirección de Presupuestos (2007a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2006 y Actualización de Proyecciones para 2007.
- Dirección de Presupuestos (2007b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008.
- Dirección de Presupuestos (2008a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2007 y Actualización de Proyecciones para 2008.
- Dirección de Presupuestos (2008b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos Sector Público para el año 2009.
- Dirección de Presupuestos (2008c). Informe Presupuestario del Gobierno Central Cuarto Trimestre 2007.
- Dirección de Presupuestos (2009a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009.
- Dirección de Presupuestos (2009b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2010.
- Dirección de Presupuestos (2010a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2009 y Actualización de Proyecciones para 2010.
- Dirección de Presupuestos (2010b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.
- Dirección de Presupuestos (2011a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2010 y Actualización de Proyecciones para 2011.
- Dirección de Presupuestos (2011b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012.
- Dirección de Presupuestos (2012a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2011 y Actualización de Proyecciones para 2012.
- Dirección de Presupuestos (2012b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013.
- Dirección de Presupuestos (2013a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2012 y Actualización de Proyecciones para 2013.
- Dirección de Presupuestos (2013b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014.
- Dirección de Presupuestos (2014a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2013 y Actualización de Proyecciones para 2014.
- Dirección de Presupuestos (2014b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015.
- Dirección de Presupuestos (2015a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2014 y Actualización de Proyecciones para 2015.
- Dirección de Presupuestos (2015b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016.
- Dirección de Presupuestos (2016a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2015 y Actualización de Proyecciones para 2016.

- Dirección de Presupuestos (2016b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017.
- Dirección de Presupuestos (2017a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2016 y Actualización de Proyecciones para 2017.
- Dirección de Presupuestos (2017b). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley Presupuestos del Sector Público para el año 2018.
- Dirección de Presupuestos (2018a). Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2017.
- Dirección de Presupuestos. (2018b). Actualización de proyecciones del Gobierno Central para 2018.
- Dirección de Presupuestos (2018c). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley Presupuestos del Sector Público para el año 2019.
- Dirección de Presupuestos (2018d). "Nota Técnica de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal Asesor". En: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-171785_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos (2018e). "Nota Técnica: Opciones en el uso de los parámetros estructurales para el cálculo del indicador de Balance Cíclicamente Ajustado". En línea: <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/16494?show=full>
- Dirección de Presupuestos (2019a). Actualización de Proyecciones fiscales 2019-2024.
- Dirección de Presupuestos (2019b). Informe de Finanzas Públicas Primer Trimestre 2019.
- Dirección de Presupuestos (2020a). Informe de Finanzas Públicas Cuarto Trimestre 2019.
- Dirección de Presupuestos (2020b). Informe de Finanzas Públicas Primer Trimestre 2020.
- Dirección de Presupuestos (2021a). Informe de Finanzas Públicas Cuarto Trimestre 2020.
- Dirección de Presupuestos (2021b). Informe de Finanzas Públicas Primer Trimestre 2021.
- Dirección de Presupuestos (2021c). Informe de Finanzas Públicas Tercer Trimestre 2021.
- Dirección de Presupuestos (2022a). Informe de Finanzas Públicas Cuarto Trimestre 2021.
- Dirección de Presupuestos (2022b). Informe de Finanzas Públicas. Primer Trimestre 2022.
- Dirección de Presupuestos (2022c). Informe de Finanzas Públicas Tercer Trimestre 2022.
- Engel, E., Marcel, M. y Meller, P. (2007). Meta de Superávit Estructural Elementos para su Análisis.
- Eyraud, L., Debrun, M. X., Hodge, A., Lledo, V. D., & Pattillo, M. C. A. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. International Monetary Fund.
- Eyraud, L., Gaspar, V., & Poghosyan, M. T. (2017). Fiscal politics in the euro area. International Monetary Fund.
- Fournier, J. and F. Fall (2015), "Limits to government debt sustainability", OECD Economics Department Working Papers, No. 1229, OECD Publishing, Paris.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2016): "La experiencia de Chile con el balance fiscal estructural", Cuadernos de Economía, 35 (67), número especial: pp. 149-171.
- FMI (2001). Government Finance Statistics Manual.
- Fournier, J. and M. Béтин (2018), "Limits to government debt sustainability in middle-income countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1493.

- García, N., Merlo, J., Valdés, R., Valdivieso, J. y Carrasco, M. (2022). Experiencia Internacional en Reglas Fiscales de Deuda. En línea en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-266624_doc_pdf.pdf
- Gbohoui, W., y Medas, P. (2020). Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. IMF Fiscal Affairs.
- Gallegos, J. (2018): "Análisis Normativo crítico de la Regla Fiscal en Chile", Revista chilena derecho Vol. 45 número.
- Marcel M., Cabezas, M. y Piedrabuena, B. (2010). "Recalibrando la Medición del Balance Estructural en Chile", Banco Interamericano de Desarrollo, Informe preliminar.
- Marcel M. (2010). "La Regla de Balance Estructural en Chile: Diez años, Diez Lecciones", Banco Interamericano de Desarrollo, Informe preliminar.
- Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. & Benavides, P. (2001). Estudios de Finanzas Públicas. Septiembre 2001. Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000.
- Ministerio de Hacienda (2000). Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública. Presentación del Ministro de Hacienda Sr. Nicolás Eyzaguirre Guzmán. Octubre 2000.
- Ministerio de Hacienda (2001). Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública. Presentación del Ministro de Hacienda Sr. Nicolás Eyzaguirre Guzmán. Octubre 2001.
- Mourre, G., Isbasoiu, G. M., Paternoster, D., & Salto, M. (2013). The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Larch, M., & Santacroce, S. (2020). Numerical compliance with EU fiscal rules: The compliance database of the Secretariat of the European Fiscal Board. Vox EU.
- Larch, M., & Turrini, A. (2010). The cyclically adjusted budget balance in EU fiscal policymaking. Intereconomics, 45(1), 48-60.
- Larraín, F., Costa, R., Cerda, R., Villena, M., Tomaselli, A. Una Política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile.
- OCDE (2020), "Assessing Chiles analytical framework for long-term fiscal sustainability", Special Report, OCDE.
- Parrado, E., Rodríguez, R., Velasco, A. (2012). Responsabilidad Fiscal en Chile: Propuestas para seguir avanzando. Estudios Públicos, 127 (invierno), 89-122.
- Reuter, W. H. (2019). When and why do countries break their national fiscal rules?. European Journal of Political Economy, 57, 125-141.
- Reuter, W. H., Tkačevs, O., & Vilerts, K. (2022). Fiscal rules and volatility: the role of stabilising properties and compliance. Empirica, 49(1), 21-52.
- Rodríguez, J., Vega, A., Chamorro, J. y Acevedo, M. (2015): "Evolución, administración e impacto fiscal de los ingresos del cobre en Chile". En línea https://www.dipres.gob.cl/598/articles-133158_doc_pdf.pdf
- Ter-Minassian, T. (2010). Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper.
- Velasco, A., Arenas, A., Céspedes, L. y Rodríguez, J. (2007). "Compromisos fiscales y la Meta de Superávit Estructural".
- Velasco, A., Arenas, A., Rodríguez, J., Jorrat, D. y Gamboni, C. (2010). "El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: resultados, metodología y aplicación al período 2006-2009", Estudios de finanzas públicas N°15, Dipres, Ministerio de Hacienda, Chile.

ANEXO

CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN CHILE POR AÑO (2001-2021)

2001

En 2001, se observaron levemente menores ingresos que los proyectados en el Presupuesto, dado el menor crecimiento de la actividad económica y el deterioro del precio del cobre. Sin embargo, estos fueron parcialmente compensados por cuatro factores: el tipo de cambio, las ventas del cobre, la operación del Fondo de Compensación del Cobre (FCC) y la captación de ingresos fiscales de carácter extraordinario —tales como los concesionarios de obras públicas, prepagos de deudas al Fisco y un mayor rendimiento de los activos financieros líquidos— (Dipres, 2001).

Por su parte, el gasto se mantuvo dentro de los márgenes establecidos en el Presupuesto, considerando que los recursos utilizados para la generación de empleos provinieron de reasignaciones de fondos al interior de la administración pública (Dipres, 2001).

Lo anterior implicó un déficit efectivo mayor al estimado en el Presupuesto, sin embargo, se consideró que dicho impacto fue moderado considerando la envergadura que han recibido los ingresos producto de la coyuntura económica, en un escenario con un menor crecimiento de la economía internacional (Dipres, 2001). A pesar de lo anterior, se obtuvo un superávit estructural de 1,1% del PIB —explicado por el ajuste cíclico negativo del cobre y, en menor medida, del PIB—, cumpliendo con la meta comprometida⁵² de un superávit estructural de 1,0% del PIB.

2002

En 2002, se observaron menores ingresos respecto a lo presupuestado, principalmente por la diferencia observada en el nivel de los ingresos tributarios y del cobre, dados los cambios experimentados en el escenario macroeconómico, que resultó con un menor PIB y precio del cobre al proyectado inicialmente (Dipres, 2004a), en línea con el deterioro continuado en las perspectivas de reactivación de la economía internacional post crisis asiática (Dipres, 2002).

Junto con lo anterior, y para cumplir con la regla de política fiscal, en agosto se ajustó el gasto en US\$250 millones, para adecuar los límites de gasto nominal a la menor inflación proyectada para el año y a la subejecución de algunos presupuestos institucionales (Dipres, 2004a).

De esta manera, se obtuvo un déficit fiscal mayor al proyectado, sin embargo, el ajuste cíclico fue negativo, incidido por un PIB y precio del cobre menores a sus niveles de largo plazo, lo que implicó un superávit estructural equivalente a 0,8% del PIB, por debajo de la meta de 1,0% del PIB.

2003

En 2003 los ingresos resultaron menores a los proyectados al momento de la elaboración del Presupuesto, debido, principalmente, por un resultado más negativo de la Operación Renta por menor recaudación sobre ganancias de capital, la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y las menores ventas físicas de Codelco. Teniendo en cuenta lo anterior, se redujo el límite de gasto, lo que implicó una subejecución respecto a lo presupuestado. Dado lo anterior, el año cerró con un déficit efectivo que, ajustado por el ciclo —que se encontraba en la parte más baja tanto para el caso del PIB, como del precio del cobre—, resultó en un superávit estructural equivalente al 0,8% del PIB (Dipres, 2003), ubicándose bajo la meta de 1,0% del PIB.

⁵² Previo a 2006 no se habían establecido los Decretos de Política Fiscal, por lo que las metas eran comprometidas, pero no establecidas mediante un marco legal.

2004

En 2004, se obtuvieron mayores ingresos que lo proyectado en el Presupuesto, explicado por el robusto crecimiento de los ingresos tributarios y las imposiciones previsionales; y por la sostenida expansión de los ingresos provenientes del cobre, principalmente por el aumento del precio del metal y el mayor nivel de ventas físicas, que se cuadruplicaron respecto a 2003 (Dipres, 2005a).

El aumento de los ingresos estructurales respecto a lo proyectado inicialmente implicó un mayor nivel de gasto compatible con la meta, cuya diferencia se destinó a inversiones que habían sido postergadas en 2003, a gastos extraordinarios para el financiamiento de una mayor cobertura de los programas de empleo con apoyo fiscal y a los mejoramientos de las pensiones para mayores de 70 y 75 años⁵³, y a anticipar algunas transferencias originalmente programadas para 2005, destacando aportes a Metro para financiar el avance de sus inversiones.

Lo anterior implicó que el año cerrara con un superávit efectivo y un superávit estructural de 1,1% del PIB (Dipres, 2004b), cumpliendo con la meta de 1,0% del PIB, y permitiendo acumular activos en el FCC, además de reducir los pasivos financieros mediante el prepagado de deuda pública.

2005

En 2005, los ingresos fiscales también fueron mayores respecto a lo proyectado para el Presupuesto, debido a la mayor recaudación tributaria no minera e ingresos del cobre⁵⁴ —a diferencia de 2004, en que la totalidad de los mayores ingresos fueron por cobre, siendo indicativa de la mayor incidencia que tuvo la demanda interna en el crecimiento económico de 2005— (Dipres, 2005b).

De esta manera, los ingresos estructurales también fueron mayores a los proyectados previamente, aunque cabe destacar que fueron menores que los efectivos, por un ajuste cíclico del cobre significativo por un precio del cobre efectivo mayor que el de referencia. Lo anterior permitió aumentar el gasto para afrontar contingencias, financiar la generación de empleos con apoyo fiscal y entregar beneficios adicionales a la población sin la necesidad de reasignaciones de fondos.

Por lo tanto, hubo un superávit efectivo, además de uno estructural de 1,1% del PIB, cumpliendo con la meta de 1,0% del PIB. Esto permitió disminuir la deuda y aumentar los activos en el FCC (Dipres, 2005b).

2006

En 2006, nuevamente se obtuvieron mayores ingresos fiscales que los estimados en el Presupuesto, explicado por un mayor precio efectivo del cobre —y, en menor medida, del molibdeno—, implicando mayores ingresos por cobre bruto (Codelco) y GMP10⁵⁵. Por otro lado, la leve desaceleración de la economía implicó una moderación en el incremento de los ingresos tributarios no mineros (Dipres, 2006).

Incididos por el ciclo del cobre, los ingresos estructurales fueron menores que los efectivos, ya que el precio efectivo se encontró cerca de US\$200 la libra por sobre su nivel referencia, sin embargo, fueron mayores que los proyectados en el Presupuesto. Sin embargo, fueron mayores a los proyectados inicialmente, de esta manera, se pudo, responsablemente, hacer un esfuerzo extraordinario de inversiones sociales y productivas, destacando que el mayor gasto fue financiado estrictamente con cargo a los mayores ingresos estructurales.

53 Ley N°19.953, que otorga bono extraordinario y beneficios previsionales a personas que señala.

54 Entre 2005 y 2007 las principales inversiones de la gran minería privada terminaron su fase de depreciación acelerada, por lo que se produjeron utilidades tributables después de varios años.

55 A partir de dicho año opera la aplicación del impuesto específico a la minería establecido por la Ley N°20.026, aunque aún resultaba poco significativa dentro del total de ingresos. Por otra parte, se reflejan los efectos del fin del régimen de depreciación acelerada en gran parte de los principales proyectos mineros privados, incrementando los impuestos pagados por las diez mayores empresas mineras privadas.

Así, se obtuvo un superávit efectivo, junto con un superávit estructural de 1,4% del PIB —cumpliendo con la meta de 1,0% del PIB establecida en el Decreto de Política Fiscal—, se prepagó deuda del Gobierno Central, se amortizaron Bonos de Reconocimiento y se acumularon recursos en el FEES (Dipres, 2007a).

2007

En 2007, nuevamente se contaron con significativamente más ingresos que los proyectados en el Presupuesto, debido al mayor precio del cobre y, en menor medida, del molibdeno. Adicionalmente, el mejor resultado de la Operación Renta y el mayor dinamismo de la demanda agregada implicaron un incremento importante en los ingresos tributarios que, a diferencia de 2006, no solo se debieron a la mayor tributación de las GMP10, sino que también al resto de los contribuyentes (Dipres, 2007b).

Los ingresos estructurales fueron menores a los efectivos, incididos casi en su totalidad por el ajuste cíclico al cobre, considerando que el precio efectivo nuevamente se encontró cerca de US\$200 la libra por sobre el precio de referencia.

Por otra parte, hubo un mayor gasto respecto al aprobado, explicado principalmente por la aplicación de beneficios remuneracionales, como reajustes y bonos, otorgados en diciembre, así como de otras leyes e inversiones, destacando que dichos gastos adicionales fueron estrictamente financiados debido a los mayores ingresos estructurales, por lo que no tuvo efecto sobre el cumplimiento de la meta de superávit estructural (Dipres, 2008a).

Finalmente, se obtuvo un superávit efectivo, junto con un superávit estructural que resultó coherente con la meta de 1,0% del PIB, ya que fue de 1,1% del PIB. Nuevamente, el superávit resultante se destinó a prepagar la deuda del Gobierno Central —llegando al mínimo histórico desde 1991— y a acumular activos financieros.

2008

En 2008 aumentaron los ingresos fiscales respecto a lo proyectado en el Presupuesto, sin embargo, disminuyeron respecto al año anterior —en el contexto de la crisis Subprime—, fundamentalmente, por el comportamiento de los ingresos fiscales del cobre y el molibdeno, particularmente en el último trimestre del año (Dipres, 2009a).

Considerando lo anterior, los ingresos estructurales resultaron menores a los efectivos, a pesar de que se observó un menor crecimiento del PIB que el proyectado en el Presupuesto, aumentando la brecha entre el PIB efectivo y el tendencial, ya que se encontraba en la parte baja del ciclo. El efecto predominante fue el precio del cobre efectivo significativamente mayor que el proyectado en el Presupuesto, aumentando la brecha, ya que el precio BML se encontraba por sobre el de referencia.

Por otra parte, el gasto aumentó respecto a lo presupuestado por el financiamiento de inversiones sociales y productivas extraordinarias, además de los créditos pagados con cargo al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles derivados del Petróleo (FEPCO), el aporte extraordinario al Fondo Común Municipal, bonos extraordinarios para pensionados, y los programas para enfrentar emergencias como la sequía y la erupción del volcán Chaitén. Así, estos gastos apuntaron a fortalecer la inversión pública, paliar los efectos de la inflación en la población más vulnerable y enfrentar emergencias naturales (Dipres, 2009a).

De esta manera, se registró un superávit efectivo, dadas las condiciones favorables de la actividad económica y la demanda interna, junto con el mayor precio del cobre registrado en los primeros tres trimestres del año. Sin embargo, lo anterior implicó un déficit estructural de 1,0% del PIB, por lo que no se cumplió con la meta de superávit estructural de 0,5% del PIB anunciada en la Cuenta Pública del 21 de mayo.

2009

En 2009, en el contexto de la crisis económica global, si bien el país estuvo bien preparado para enfrentar dicha situación, al ser una economía pequeña y abierta al comercio y flujo de capitales, no estuvo inmune a sus efectos. Lo anterior, provocó que los ingresos fiscales fuesen significativamente menores, principalmente por el menor precio del cobre, junto con la menor inflación, que implicó menor recaudación por IVA y PPM del impuesto a la renta, además del efecto de las medidas tributarias transitorias del Plan de Estímulo Fiscal adoptadas para impulsar a la economía durante el segundo semestre de 2008 y 2009 (Dipres, 2009b).

Por otra parte, el gasto fue mayor al estimado para la Ley de Presupuestos, dadas las medidas contracíclicas adoptadas para hacer frente al desfavorable escenario económico externo, tales como el Plan de Estímulo Fiscal, el plan procrédito, el plan proempleo y capacitación y los anuncios presidenciales del 21 de mayo (Dipres, 2009b). En términos absolutos, la mayor alza se observó en el gasto en subsidios y donaciones, por el pago de los bonos especiales para las familias más vulnerables⁵⁶ (Dipres, 2010a).

De esta manera, se registró un déficit estructural de 3,4% del PIB, siendo significativamente menor al superávit estructural de 0,5% del PIB establecido como meta en la Cuenta Pública del año anterior.

2010

En 2010, se observó un incremento en los ingresos totales del Gobierno Central respecto a lo proyectado en el Presupuesto, principalmente por mayores ingresos mineros, debido al mayor precio del metal registrado en el año. De igual manera, incidieron positivamente los mayores ingresos tributarios del resto de contribuyentes, por la recuperación del nivel de actividad económica después de la crisis Subprime, junto con la reversión de las medidas tributarias transitorias del Plan de Estímulo Fiscal de 2009 (Dipres, 2011a).

Los ingresos estructurales disminuyeron, principalmente, por el aumento significativo del precio del cobre, lo que provocó una mayor brecha entre el precio del cobre efectivo y el de referencia, considerando que el primero se encontraba en la parte alta del ciclo.

Por otra parte, hubo una sobrejecución por gastos de arrastre y comprometidos con posterioridad de la ley y por la implementación del Plan de Reconstrucción para enfrentar las consecuencias del terremoto y maremoto del 27 de febrero, por lo que el gobierno acudió a diversas fuentes de financiamiento, entre las que se cuentan reasignaciones presupuestarias (US\$1.300 millones), modificaciones a la Ley de Donaciones⁵⁷, emisión de deuda externa e interna, uso de recursos del FEES y un importante componente tributario, en su mayoría de carácter transitorio (Dipres, 2010b).

Considerando lo anterior, se tuvo un déficit efectivo que, ajustado por la desviación cíclica de los ingresos, resultó en un déficit estructural de 2,1% del PIB, lo que se alejó significativamente de la meta considerada en el Presupuesto, de un BE de 0% del PIB.

2011

En 2011, se obtuvieron mayores ingresos a los proyectados en la elaboración del Presupuesto, fundamentalmente, debido a un incremento en la recaudación tributaria. Por el lado del resto de contribuyentes, se debió al mayor dinamismo de la actividad económica, reflejado en las mayores utilidades registradas por las empresas en 2010 respecto de 2009 (año de la crisis económica) y que fueron declaradas en la Operación Renta 2011; y por el aumento en los PPM, dado el incremento de la tasa del impuesto de primera categoría y el dinamismo de las ventas. Por otra parte, el aumento en GMP10 se debe al mayor precio del cobre, al incremento del impuesto a la renta, como

⁵⁶ Ley N°20.326, que establece incentivos tributarios transitorios, concede un bono extraordinario para las familias de menores ingresos y establece otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo; y Ley N°20.360, que otorga bono extraordinario para los sectores de menores ingresos.

⁵⁷ La Ley N°20.444, de mayo de 2010, permitió crear el Fondo Nacional de la Reconstrucción, captando donaciones orientadas a dichos fines.

también a los cambios introducidos al impuesto específico a la actividad minera⁵⁸, que elevó transitoriamente esta tasa durante los años tributarios 2011, 2012 y 2013 —cuyos recursos fueron al Fondo de Inversión y Reversión Regional (FIRR) para el financiamiento de obras de desarrollo de los Gobiernos Regionales y municipalidades del país—. Por el contrario, hubo una leve disminución en los traspasos de Codelco (cobre bruto), asociada a decisiones de capitalización por US\$376 millones y a la mayor base de comparación en 2010, considerando que en dicho año se traspasaron excedentes por US\$379 millones (Dipres, 2012a).

Los ingresos estructurales resultaron en un nivel similar a los estimados en el Presupuesto, sin embargo, se observó un significativo aumento en los no mineros, por el aumento de los efectivos; mientras que los mineros disminuyeron, por un efecto predominante del precio del cobre efectivo significativamente mayor al de referencia, aumentando la brecha respecto a lo presupuestado.

El gasto fue subejecutado respecto al aprobado en el Presupuesto en US\$750 millones (principalmente en gasto corriente). Dicho ajuste fiscal fue anunciado el 23 de marzo y buscó contribuir a moderar la inflación en un momento en el que las expectativas habían subido significativamente, potenciando las medidas del Banco Central, que actuó mediante el aumento de la Tasa de Política Monetaria (TPM) (Dipres, 2012b).

De esta manera, se pasó de un déficit efectivo proyectado en el Presupuesto a un superávit efectivo. A pesar de lo anterior, se obtuvo un déficit estructural fue de 1,0% del PIB, explicado por un menor gasto ante un nivel similar de ingresos estructurales. Esta cifra permitió cumplir con la meta con las que se elaboró el Presupuesto, equivalente a un déficit estructural de 1,8% del PIB.

2012

En 2012, se obtuvieron mejores resultados en los ingresos que los proyectados en el Presupuesto, incididos positivamente por el desempeño de la economía y del mercado laboral, observándose una mayor recaudación por impuesto a la renta del resto de contribuyentes. Por otra parte, los ingresos del cobre fueron menores, por un menor precio del cobre observado durante el año, un menor crecimiento de la producción y un nivel de remesas menor a lo esperado; y por la capitalización por US\$800 millones autorizada para 2012, en el caso de Codelco (Dipres, 2012b).

Los ingresos estructurales aumentaron significativamente respecto a lo proyectado durante la elaboración del Presupuesto, incididos por un aumento de los ingresos estructurales asociados a la actividad (resto de contribuyentes e impositivos previsionales de salud), que no alcanzó a ser compensado por la disminución de los ingresos estructurales mineros. Lo anterior se debió a los mayores ingresos tributarios no mineros efectivos, que fue solo parcialmente incidido por una menor brecha del PIB por una mejora en la actividad; mientras que, en el caso del cobre, también disminuyó la brecha, pero predominó el efecto de los menores ingresos efectivos (Dipres, 2013a).

Sumado a lo anterior, se observó una subejecución del gasto del Presupuesto aprobado, con lo que se obtuvo como resultado un superávit efectivo, sin embargo, al aplicar el ajuste cíclico, resultó en un déficit estructural de 0,4% del PIB, en línea con el ajuste asociado al ciclo del cobre, cuyo precio efectivo se encontró muy por sobre el nivel de referencia. De esta manera, se cumplió con la meta que se utilizó para elaborar el Presupuesto de -1,5% del PIB, de acuerdo a lo establecido en el Decreto de Política Fiscal.

58 La aprobación de la Ley N°20.469, en octubre de 2010, permitió la aplicación de una tasa de impuesto específico a la minería que varía entre 4% y 9% para los años 2010, 2011 y 2012. Luego, desde 2013 se volvió al régimen original por un periodo de seis años de invariabilidad. Desde 2018, se comenzó a aplicar un impuesto variable, con tasas entre un 5% y un 14%, de acuerdo al margen de operación.

2013

En 2013, se obtuvieron menores ingresos que los proyectados en el Presupuesto, por menores ingresos por cobre bruto explicados por un menor precio del metal, junto con mayores costos y menores ventas; y por una menor recaudación tributaria por la menor Operación Renta, particularmente, por la caída en la declaración anual pagada por las grandes mineras, dado el menor precio del cobre en 2012. Al comparar anualmente, el pago extraordinario en 2012 de cerca de US\$1.000 millones en el impuesto único de primera categoría por parte de un contribuyente, implicó una mayor base de comparación anual. En cuanto al resto de los contribuyentes, también se observó una menor Operación Renta, que solo fue compensada parcialmente por el aumento de la declaración y pago mensual, de acorde con el positivo desempeño del mercado laboral y por los mayores PPM, dada una mayor tasa de impuesto de primera categoría (Dipres, 2014a).

Esto también implicó una disminución en los ingresos estructurales respecto a lo proyectado en el Presupuesto, incididos, principalmente, por los menores ingresos estructurales del cobre bruto, lo que se debe a los menores ingresos efectivos por este concepto, lo que no es compensado por la menor brecha del precio del cobre respecto a su valor de referencia, considerando que este se encontraba en la parte alta del ciclo.

Hubo una subejecución de la Ley de Presupuestos aprobada, por un ajuste debido a la menor inflación y el menor uso de la flexibilidad al interior de los Servicios, por ejemplo, frenar autorizaciones para el uso de saldo de caja, o reducir los espacios de reasignaciones, entre otras (Dipres, 2013b).

Considerando los menores ingresos estructurales y el menor gasto, el déficit estructural fue de 0,5% del PIB, ubicándose por sobre la meta establecida en un déficit de 1,0% del PIB, que se utilizó para elaborar el Presupuesto.

2014

En 2014, se obtuvieron menores ingresos a los proyectados en el Presupuesto, principalmente debido a que los ingresos mineros disminuyeron por el menor precio del metal. Además, en el caso del cobre bruto hubo una capitalización de Codelco de US\$200 millones, lo que implicó que no se retiraron utilidades por dicho monto. Por otra parte, también disminuyeron los ingresos tributarios del resto de contribuyentes respecto a lo proyectado en el Presupuesto, sin embargo, estos presentaron un aumento real respecto a 2013 (Dipres, 2014b).

Considerando lo anterior, los ingresos estructurales aumentaron respecto a lo proyectado en el Presupuesto, dado el aumento de la brecha PIB, por el menor crecimiento observado en la economía durante el año. De igual manera, hubo un aumento en los componentes mineros, por la menor brecha del precio del cobre, cuyo precio efectivo fue menor al proyectado inicialmente (Dipres, 2015a).

El gasto presentó un aumento respecto al Presupuesto aprobado, revirtiendo la tendencia de subejecución de los últimos 3 años, explicado por un mayor gasto por el déficit operacional implícito con que se aprobó el Presupuesto de los Servicios de Salud; la incorporación del Aporte Familiar Permanente de marzo, la restitución del Bono Invierno, la suplementación del Programa de Contingencia contra el desempleo, el mayor gasto del Aporte Previsional Solidario (APS) para pensionados de AFP, Compañías de Seguro y Mutuales, y el Aporte Fiscal Extraordinario para el Fondo de Desahucio de Capredena; además, por el terremoto del norte, el incendio de Valparaíso y la sequía, principalmente. Sumado los gastos comprometidos y no devengados en 2013, que se tuvieron que pagar en 2014 (Dipres, 2015a).

Los menores ingresos y mayores gastos implicaron un déficit efectivo que, ajustado por el ciclo, llevó a un déficit estructural 0,5% del PIB, cumpliendo con la meta de un déficit estructural de 1,0% del PIB. Esto se debe a que la desaceleración de la economía y la caída del precio del cobre —que además se situaban en la parte más baja del ciclo— habrían permitido un mayor gasto que el contemplado en el Presupuesto, sin embargo, a pesar de que este sí aumentó, lo hizo en menor magnitud, resultando en un déficit estructural menor (Dipres, 2015a).

2015

En 2015, se observaron mayores ingresos que los proyectados para el Presupuesto, explicado principalmente por el crecimiento de la recaudación tributaria de los contribuyentes no mineros, influida por la recaudación del impuesto por registro de capitales en el exterior⁵⁹, de acuerdo a lo establecido en la reforma tributaria de 2014. Por su parte, los ingresos del cobre disminuyeron por la caída del precio del metal (Dipres, 2016a).

En cuanto a los ingresos estructurales, aumentaron significativamente respecto a lo proyectado en el Presupuesto y el año anterior, explicado por las caídas del precio del cobre y la actividad económica, que provocaron un incremento en las brechas respecto a los parámetros estructurales.

Por otra parte, hubo una sobrejecución del gasto respecto al Presupuesto aprobado, por la Ley de Reajuste de Remuneraciones del Sector Público, que superó los recursos provisionados en el Presupuesto 2015; la aprobación de la Ley para incrementar el Subsidio al Transporte Público; el aumento en las transferencias de Atención Primaria; los gastos en emergencias (hídricas y Aluvión de Atacama) y reconstrucción; la Ley para Tratamientos de Alto Costo; entre otras medidas (Dipres, 2015b).

Consecuentemente, hubo un mayor déficit efectivo que el presupuestado, sin embargo, ajustando por el ciclo, se registró un superávit estructural de 0,5% del PIB, lo que implicó un sobrecumplimiento de la meta de -1,1% del PIB, ya que la mencionada desaceleración de la economía y la caída del precio del cobre nos ubicó en una parte más baja del ciclo de lo que se había contemplado en el Presupuesto, permitiendo mayores gastos. Pese a lo anterior, el incremento del gasto que se registró finalmente fue menor, lo implicó una situación estructural mejor a la proyectada (Dipres, 2016a). Cabe destacar que, entre 2015 y 2017, se utilizó otra metodología para medir la convergencia —en la que se usan los últimos parámetros estructurales disponibles (no los utilizados para el Presupuesto) y se descuentan los ingresos del registro de capitales en el exterior— con la que se obtuvo un déficit estructural de 1,6% del PIB.

2016

En 2016, los ingresos fueron mayores a los proyectados en el Presupuesto, con la diferencia de que disminuyó la recaudación por GMP10 y Codelco por un menor precio del cobre. Por otro lado, los ingresos de resto de contribuyentes fueron corregidos al alza por el pago excepcional de registro de capitales en el exterior percibido en el primer trimestre por cerca de \$520.000 millones, a lo que se suma el mejor resultado de la Operación Renta de dichos contribuyentes (Dipres, 2016b), sumado a una importante recaudación asociada al ISFUT⁶⁰.

Los ingresos estructurales disminuyeron, principalmente, por la caída del precio de referencia del cobre que fue modificado en la consulta extraordinaria de febrero de 2016 —por la caída de los precios de los commodities—, quedando un precio muy por debajo del de la consulta anterior. También se redujo la brecha PIB, ya que el PIB tendencial fue corregido a la baja (Dipres, 2017a).

Por su parte, hubo una subejecución del Presupuesto aprobado, debido al reajuste fiscal que redujo el gasto presupuestario a comienzos de año en \$380.014 millones —con un 71,3% correspondiente a gasto corriente y 28,7% a gasto de capital—, impactando principalmente a los ministerios de Educación, Interior y Seguridad Pública, Obras Públicas, Vivienda, Transportes y Defensa, sin embargo, la mayor disminución fue en el Tesoro Público. Esto se debió a cambios en el escenario macroeconómico internacional y nacional, con una baja sustantiva en el precio del cobre, menores perspectivas de crecimiento para China, mayores riesgos financieros globales y un crecimiento más lento de la economía chilena (Dipres, 2016b).

59 Ventana transitoria que abrió la reforma tributaria de 2014 para que los contribuyentes puedan declarar toda clase de activos que posean en el exterior, y que no hayan sido declarados previamente, con una menor tasa tributación durante un período limitado.

60 Impuesto Sustitutivo de Rentas Acumuladas en el Fondo de Utilidad Tributaria.

Si bien los ingresos estructurales fueron menores a los proyectados, el gasto fue menor a lo que hubiese permitido la etapa del ciclo en la que se encontraba la economía —ya que la caída del precio del cobre nos ubicó en una parte más baja del ciclo de lo que se había contemplado—, por lo que la situación estructural fue mejor, resultando en un déficit de 1,1% del PIB, sobrecumpliendo con el déficit estructural de 1,3% del PIB establecido de meta para el Presupuesto. Cabe destacar que esta meta fue determinada considerando el déficit estructural al cierre del año anterior, que fue calculado con los últimos parámetros estructurales y descontando los ingresos por el registro de capitales en el exterior, resultando en un déficit estructural de 1,6% en 2015, a lo cual se le sumó 0,25 puntos porcentuales del PIB según lo establecido en el Decreto de Política Fiscal, resultando el 1,3% del PIB (Dipres, 2017a).

2017

En 2017, se obtuvieron mayores ingresos respecto a lo proyectado en el Presupuesto, destacando los incrementos en cobre bruto y GMP10, impulsados de manera importante por el alza del precio del metal. Cabe destacar que en la segunda parte del año se comenzaron a percibir ingresos por traspasos de utilidades de Codelco, pero no por el pago impuesto a la renta de primera categoría ni impuesto especial a las Empresas Públicas, debido a las pérdidas acumuladas⁶¹ de períodos anteriores. Por otra parte, respecto al año anterior, se observó un importante aumento en los ingresos tributarios del resto de contribuyentes, principalmente por impuesto a la renta, dado los ingresos asociados al ISFUT, producto de la ventana que se ofreció para tributar a una tasa de impuesto sustitutivo hasta abril de 2017 —compensando el efecto base de los ingresos por el impuesto de capitales en el exterior de enero de 2016— (Dipres, 2018a).

Los ingresos estructurales fueron menores a lo proyectado en el Presupuesto por la caída de los ingresos estructurales del cobre bruto, que más que compensan el aumento de todos los otros componentes. Esto se debe a que Codelco no generó los traspasos por impuesto a la renta ni excedentes al nivel de años anteriores, aun cuando el precio de venta del cobre de Codelco mostró un alza considerable, debido a las pérdidas tributadas explicadas previamente (Dipres, 2018a).

Por su parte, el gasto aumentó respecto al Presupuesto aprobado, por la necesidad de financiar recursos adicionales para enfrentar los incendios de gran magnitud ocurridos durante el verano y otros eventos de la misma índole, como las medidas de reconstrucción posteriores (Dipres, 2017b).

Así, los menores ingresos estructurales, junto con el mayor gasto implicaron un déficit efectivo y, a su vez, un déficit estructural de 2,0% del PIB, siendo mayor al déficit de 1,7% del PIB establecido como meta. Dicha meta resulta de calcular el BE de 2016 usando los últimos parámetros estructurales al cierre de ese año y descontando los ingresos extraordinarios por impuesto de capitales en el exterior, lo que resultó en un déficit de 1,9% del PIB, a lo que se sumó 0,25 puntos porcentuales del PIB, según lo establecido en el Decreto, obteniendo el 1,7% del PIB.

2018

En 2018 se registraron mayores ingresos que los proyectados en el Presupuesto, principalmente, por el aumento de todos los componentes, que más que compensaron la caída de los tributarios no mineros, sin embargo, estos últimos ingresos aumentaron anualmente, ya que, en diciembre de 2018, fue la venta de acciones SQM de Nutrien a Tianqi, lo que originó una recaudación fiscal por concepto de impuesto mensual de US\$1.002,5 millones, siendo la más alta en la historia de la administración tributaria para una operación de estas características. Además, incidieron los ingresos mineros por el alza en el precio del metal, y por una mejor Operación Renta y traspasos de excedentes en los casos de GMP10 y Codelco, respectivamente (Dipres, 2019b).

61 Codelco presentó pérdidas tributarias en los años 2015 y 2016, lo que afectó el cálculo de los impuestos a pagar a partir de 2017 ya que, antes de comenzar a pagar los Impuestos de Primera Categoría y 40% de Empresas Públicas (Decreto Ley N°2.398), la estatal debía absorber dicha pérdida —que obedecía a la intensiva agenda de inversiones llevada a cabo por Codelco, lo que elevó los costos por efectos de la depreciación de sus proyectos bajo la aplicación del marco de depreciación acelerada— (Dipres, 2018).

Los ingresos estructurales disminuyeron respecto a lo proyectado en el Presupuesto (y aumentaron respecto al año anterior). Esta disminución se explica en resto de contribuyentes, ya que en el Presupuesto se asumía una importante recuperación de la base imponible del impuesto a la renta que no fue observada en el resultado de la Operación Renta, efecto que no logró ser compensado por la recaudación asociada a la venta de acciones SQM (Dipres, 2019b)⁶².

Por otra parte, hubo una subejecución del gasto aprobado, ya que a mediados de año se elaboró un Decreto que contemplaba la contención del gasto⁶³ por US\$1.063 millones por: (i) ajuste en gastos de soporte, como viáticos u horas extras, que no afecten el buen funcionamiento de los Servicios, (ii) menor gasto en inflación proyectada, (iii) uso de los fondos de libre disponibilidad del Presidente de la República y (iv) otras rebajas específicas, asociadas principalmente a gastos devengados en 2017 (Dipres, 2018c)⁶⁴. Estas medidas se implementaron para dejar espacio para acomodar las presiones de gasto, mejorar la posición fiscal y dar financiamiento de iniciativas comprometidas por la administración entrante (Dipres, 2018b).

A pesar de los menores gastos, se obtuvo un déficit efectivo, junto con un déficit estructural de 1,4% del PIB, cumpliendo con la meta de déficit de 1,8% del PIB⁶⁵.

2019

En 2019, los ingresos disminuyeron respecto a lo estimado en el Presupuesto y al año anterior. Esto fue incidido, principalmente, por los ingresos tributarios no mineros, dada la mayor base de comparación por los ingresos extraordinarios dada la venta de acciones SQM. Por otra parte, se observó una disminución real en cobre bruto, por el menor precio del metal y porque Codelco traspasó dividendos en exceso en 2018, que fueron posteriormente descontados de los de 2019 (Dipres, 2020b).

Por el contrario, los ingresos estructurales fueron mayores, dado que la caída de los tributarios no mineros fue más que compensada por el aumento del resto de los componentes. En el caso del resto de los contribuyentes, la disminución de los ingresos efectivos no alcanzó a ser compensada por la mayor brecha PIB (Dipres, 2020b).

Por su parte, el gasto fue mayor a lo presupuestado, explicado por un aumento en personal en Salud, principalmente. Respecto a 2018, el incremento se observó en subsidios y donaciones, dado el crecimiento real que experimentó el sector Educación, el incremento vegetativo por APS, el Bono Extraordinario de Apoyo Familiar⁶⁶, el efecto de la Ley Corta de Pensiones en diciembre de 2019, y el aumento de la población de Atención Primaria (Dipres, 2020b). De igual manera, destacan las medidas de las Agendas de Reactivación Económica presentadas en junio y agosto, y las de la Agenda Social y la Agenda de Recuperación Económica y Protección del Empleo implementadas posterior al estallido social de octubre (Dipres, 2020a).

Dado lo anterior, se obtuvo un déficit efectivo que fue corregido al alza por el ajuste cíclico, resultando en un déficit estructural de 1,4% del PIB y ubicándose dentro de la meta de -1,8% del PIB establecida en el Decreto de Política Fiscal.

2020

En 2020 hubo una significativa caída de los ingresos, incidida principalmente por los menores ingresos tributarios no mineros, dado el menor nivel de actividad como consecuencia de la crisis sanitaria y económica provocada por el Covid-19, junto con la implementación de medidas tributarias del Plan Económico de Emergencia (PEE) y

62 Cabe destacar que se acordó con el Consejo Fiscal Asesor que los ingresos estructurales se volverían a calcular considerando los parámetros estructurales utilizados al momento de elaborar el Presupuesto, manteniéndolos hasta el cierre del año, para evaluar el cumplimiento *ex post* de las metas con esa metodología (Dipres, 2018c).

63 Instructivo de Presidencial de Austeridad Gab. Pres. N°002 de 4 de abril de 2018.

64 Cabe destacar que no se hicieron ajustes a los programas sociales.

65 A partir de 2018, se dejó de utilizar la metodología alternativa para medir la convergencia del BE.

66 Ley N°21.195, que entrega un bono extraordinario de apoyo familiar.

del Acuerdo Covid⁶⁷ para hacer frente a la pandemia (Dipres, 2021b).

A pesar de lo anterior, los ingresos estructurales aumentaron, ya que el ajuste cíclico fue mayor que la caída de los ingresos efectivos. Esto debido a que los ingresos asociados a la brecha PIB (en un escenario que la actividad se encontraba en la parte baja del ciclo) más que compensaron la disminución de los asociados al precio del cobre (Dipres, 2021b).

El gasto aumentó respecto a lo aprobado en el Presupuesto, dadas las medidas que se implementaron para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, con un mayor gasto corriente mediante la implementación del PEE y el Fondo Covid, en medidas como el Fondo especial de insumos médicos, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Fondo de Apoyo a Municipios, el Apoyo Clase Media, el Postnatal de Emergencia y subsidios transitorios al empleo. Por el contrario, el gasto de capital presentó una subejecución producto de las medidas de confinamiento y restricciones a la movilidad que impidieron el avance en diversos proyectos (Dipres, 2021b).

Las consecuencias de la crisis provocaron un importante déficit efectivo, sin embargo, corrigiendo por el ciclo, se obtuvo un déficit estructural de 2,7% del PIB, cumpliendo la meta de un déficit de 3,2% del PIB.

2021

En 2021, los ingresos fueron mayores a los estimados en el Presupuesto y a 2020, principalmente, por el importante aumento de los ingresos tributarios del resto de contribuyentes, por la mayor actividad económica ante la recuperación de la crisis y, en menor medida, por la reversión de las medidas tributarias transitorias contenidas en el PEE y en el Acuerdo Covid; como también por los mayores ingresos de cobre bruto, impulsados por el mayor precio del cobre, lo que implicó que Codelco traspasara excedentes al Fisco y que pagara impuesto de primera categoría y de 40% de Empresas Públicas, dado el término de la absorción de las pérdidas tributarias acumuladas. En esta línea, también aumentó la recaudación de los ingresos tributarios mineros (Dipres, 2022b).

De esta manera, los ingresos estructurales aumentaron respecto al Presupuesto —y disminuyeron respecto a 2020—, dada la recaudación de los ingresos tributarios no mineros, lo que solo fue parcialmente compensado por el ajuste cíclico, por la menor brecha PIB (Dipres, 2022b).

El gasto —que incluyó el Fondo de Emergencia Transitorio (FET ⁶⁸)— fue significativamente superior a lo aprobado, resultando en la mayor cifra ejecutada históricamente. El gasto corriente aumentó por el pago del IFE Universal, el subsidio al empleo, el Bono Clase Media, el Bono Alivio Mype⁶⁹ y el aumento de cobertura del APS de la Ley Corta de Pensiones; así como por la implementación de la Red Integrada de Salud para la adquisición de camas críticas a instituciones privadas para la atención de pacientes Covid-19, el aumento de las transferencias a municipio por la implementación de estrategias Covid en Atención Primaria de Salud, por la contratación de personal de refuerzo para enfrentar la pandemia, por la adquisición de insumos clínicos, de elementos de protección personal y fármacos asociados a la pandemia, y por la estrategia de residencias sanitarias. Por otra parte, el gasto de capital aumentó por las inversiones con cargo al FET, así como también por el reintegro de IVA Concesiones, asociado a una mayor actividad de las obras concesionadas (Dipres, 2022b).

Considerando lo anterior, se registró el mayor déficit efectivo de los últimos 30 años. Así, sumando el ajuste cíclico positivo por el PIB y el precio del cobre que se encuentran sobre sus niveles de tendencia, el déficit estructural fue de 10,7% del PIB, lo que se encontró muy por sobre la meta (déficit de 4,7% del PIB), lo que requirió activar una cláusula de escape de facto (Dipres, 2022a).

67 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, más conocido como Acuerdo Covid, fue suscrito en el contexto de la pandemia del Covid-19 en junio del mismo año, en el que se establecieron tres ejes fundamentales: (i) marco fiscal por 24 meses y consolidación fiscal a posteriori; (ii) protección de los ingresos de las familias; y (iii) plan de reactivación económica y del empleo. De esta manera, el Fondo permite financiar las medidas transitorias implementadas a partir de dichos objetivos.

68 El Fondo de Emergencia Transitorio fue implementado a través de la Ley N°21.288, de 2020, para financiar los objetivos establecidos en el Acuerdo Covid.

69 Ley N°21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la enfermedad Covid-19.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS