

26.04.21

ORD: 22 /

Santiago, 28 de abril de 2021

A: DANIEL NÚÑEZ ARANCIBIA
PRESIDENTE
H. COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS

DE: JORGE DESORMEAUX
PRESIDENTE
CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

De nuestra consideración:

El Consejo Fiscal Autónomo, en virtud del inciso final del artículo 2 de la Ley N°21.148, que lo crea, debe exponer, en abril y septiembre de cada año, un informe sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del H. Congreso Nacional. En razón de lo anterior, acompañamos el informe de referencia, correspondiente al mes de abril de 2021.

Se despide muy atentamente,



JORGE DESORMEAUX
Presidente del Consejo Fiscal Autónomo

Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones

Presentación a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos

28 DE ABRIL DE 2021

ÍNDICE

1. Mensaje del Consejo.....	4
2. Análisis de coyuntura económica y fiscal.....	5
2.1. Escenario Macroeconómico 2021	9
2.2. Situación Fiscal.....	11
2.3. Evidencia comparada del impulso fiscal 2020-2021.....	21
3. Recomendaciones realizadas por el CFA en el período	24
3.1. Manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central	25
3.2. Evaluación y monitoreo del Balance Estructural	25
3.3. Propuestas Metodológicas para el Balance Estructural	25
4. Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal	28
4.1. Operativización de la regla dual de deuda neta y Balance Estructural	32
4.2. Reglas fiscales: análisis y experiencias internacionales	36
4.2.1. Marco conceptual	36
4.2.2. Regla dual	38
4.2.3. Evidencia internacional comparada de las reglas fiscales	41
4.3. Cláusulas de escape y mecanismos de corrección	42
4.3.1. Cuenta de control	44
4.4. Aspectos institucionales	45
Anexo 1: Montos potenciales y ejecutados de las medidas económicas de Pre Fondo COVID 2020.....	51
Anexo 2: Montos potenciales y ejecutados de las medidas económicas del Fondo COVID 2020-2021.....	53
Anexo 3: Balance Primario Estructural de países desarrollados y emergentes.....	55
Anexo 4: Avances en la instalación del Consejo Fiscal Autónomo	56
Anexo 5: Propuestas y sugerencias del CFA a Dipres y al Ministerio de Hacienda planteadas en el período septiembre 2020 a abril de 2021, que fueron acogidas o contestadas por las autoridades competentes. Actualizado al 26 de abril de 2021.....	59
Anexo 6: Propuestas y sugerencias del CFA a Dipres y al Ministerio de Hacienda planteadas en el período septiembre 2020 a abril 2021, que se encuentran pendientes de evaluación por las autoridades competentes. Actualizado al 26 de abril de 2021.....	60
Anexo 7: Propuestas y sugerencias del CFA a Dipres y al Ministerio de Hacienda, previas a septiembre de 2020, que fueron acogidas o contestadas por las autoridades competentes	63

Anexo 8: Propuestas y sugerencias del CFA a Dipres y al Ministerio de Hacienda, previas a septiembre de 2020, que se encuentran pendientes de evaluación o respuesta por parte de las autoridades competentes67

1. Mensaje del Consejo

La crisis de la pandemia del Covid-19 ha impactado negativamente la actividad económica, empleos e ingresos de las familias y empresas. Frente a estas adversas circunstancias el Poder Ejecutivo ha desplegado importantes medidas sanitarias y para proteger los ingresos de las familias, dar liquidez a las empresas y apoyar la pronta recuperación de la actividad económica y del empleo, de manera consistente con las condiciones sanitarias.

El Consejo Fiscal Autónomo (en adelante, CFA o Consejo) ha valorado, desde el comienzo de esta crisis, las medidas adoptadas por el Ejecutivo para enfrentar sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas, pero al mismo tiempo, observa que estas deberán ser revertidas una vez terminada la crisis y mitigados sus impactos, de manera de garantizar una senda de convergencia del Balance Estructural (BE) compatible con la sostenibilidad fiscal.

De particular preocupación son las recientes rebajas de la calificación crediticia y de perspectiva de riesgo soberano de Chile que -si bien no es una situación ajena a otros países debido a la crisis de la pandemia-, reflejan la existencia de costos asociados al deterioro de las finanzas públicas.

Ante la compleja situación que enfrenta el país, las autoridades están aplicando una cláusula de escape *de facto* ante la ausencia de una explícita en nuestra institucionalidad fiscal. Al respecto, el CFA ha recomendado implementar cláusulas de escape bien definidas y acompañadas de mecanismos de corrección y herramientas de evaluación y monitoreo efectivas de los gastos transitorios, para que se produzca una convergencia luego de su aplicación.

Con todo, en el escenario actual donde aún persiste una alta incertidumbre sobre la duración de la crisis, el Consejo enfatiza la necesidad de velar por la efectiva consolidación fiscal una vez que esta haya concluido, de forma tal de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública. Para conseguir lo anterior, es indispensable que las medidas anunciadas como transitorias sean efectivamente retiradas una vez terminada la crisis.

Adicionalmente, el complejo escenario fiscal previsto producto de la crisis generada por la pandemia del Covid-19, sumado a las dificultades en el cumplimiento de las metas estructurales en la última década, hacen necesario adoptar medidas adicionales para resguardar la credibilidad de la regla fiscal. En este contexto, el CFA ha recomendado complementar la regla con un ancla fiscal definida por un nivel prudente de deuda e incorporar cláusulas de escape explícitas con sus consecuentes mecanismos de corrección. Dichas recomendaciones son parte del “Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección”, de marzo de 2021.

Es importante mencionar que dicho informe fue desarrollado para complementar la regla fiscal de forma permanente, y así fortalecer el compromiso con la sostenibilidad fiscal. En este sentido, no pretende ser una guía de conducción de la política fiscal para la coyuntura de corto plazo derivada de la crisis del Covid-19.

Actualmente el CFA se encuentra trabajando en una solicitud del Ministerio de Hacienda para mejorar la metodología del Balance Estructural.¹ Dicho requerimiento, al ser de carácter metodológico, es complementario a las recomendaciones del informe para el fortalecimiento de la regla fiscal y será abordado para robustecer los estándares de transparencia, simplicidad, replicabilidad y objetividad del Balance Estructural. En estos ámbitos existen espacios de mejora tal como fue presentado por el CFA a la H. Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, el 3 de septiembre de 2019.

2. Análisis de coyuntura económica y fiscal

La cifra actualizada del BE para 2020 y que corresponde al cierre estadístico para dicho año, muestra un déficit estructural de 2,6% del PIB, lo que representa una baja de 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto de la estimación previa y de 0,6% respecto la meta vigente para el déficit estructural comprometida para el año.²⁻³

La reducción del déficit estructural, respecto de la proyección anterior, ocurre por un menor gasto público como porcentaje del PIB, el cual pasa desde 27,6% a 27,3% del PIB. Si bien el gasto público aumenta en términos nominales 0,5% respecto a la estimación anterior del Informe Finanzas Públicas del cuarto trimestre de 2020 (IFP 4T20), al medirlo como

¹ El Ministerio de Hacienda solicitó al CFA, en el oficio N° 474 de 29 de marzo de 2021, la elaboración de una propuesta específica y de aplicación inmediata, de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural. Lo anterior con miras a incorporarlas en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2022.

² Con fecha 30 de marzo de 2020, el gobierno determinó que “la meta fiscal de la presente administración será, a partir del año 2020 y hasta el año 2022, reducir el déficit estructural en aproximadamente 1,2% del 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”. Esta meta de déficit estructural de 2,0% en 2022 contrasta con su valor previo, fijado en 1% del PIB para el mismo año, y el gobierno señaló que tuvo como objeto “reconocer y hacer un esfuerzo superior para enfrentar las legítimas necesidades y demandas sociales de la ciudadanía”. Este cambio fue establecido en el Decreto Exento N°253, de 2020, del Ministerio de Hacienda, que “Modifica el Decreto N°743, de 2018, del Ministerio de Hacienda, que establece las bases de la política fiscal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal”.

³ Posteriormente, en septiembre de 2020, se estableció que “la meta fiscal de la presente administración será alcanzar un déficit estructural de 3,9% del PIB en 2022, comenzando con un déficit estructural de 3,2% del PIB en 2020, y un déficit estructural de 4,7% del PIB para el año 2021”. Este cambio fue establecido en el Decreto Exento N° 1.579 de septiembre de 2020 del Ministerio de Hacienda, que “Modifica Decreto Supremo N°743, de 2018, del Ministerio de Hacienda, que establece las bases de la política fiscal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal”.

porcentaje del PIB se observa una caída debido a un aumento de este último de 1,6% nominal.⁴ Por su parte, en 2020 el déficit efectivo se ubicó en 7,3% del PIB, también menor que la estimación previa de 7,4% del PIB, explicado también por un menor nivel del gasto público como porcentaje del PIB.

En cuanto a las proyecciones de BE para 2021, la Dirección de Presupuestos (“Dipres”) estima un déficit estructural de 6,0% del PIB, por sobre la estimación previa de 4,2% y la meta de 4,7% planteada en el Decreto Exento N°1.579, del Ministerio de Hacienda, de septiembre de 2020. Respecto a las proyecciones del balance efectivo para 2021, la Dipres estima un déficit de 3,8% del PIB, mayor a la estimación previa de 3,3%. El aumento en la proyección del déficit estructural y efectivo está dado por un aumento del gasto público como porcentaje del PIB desde 26,1%⁵ a 27,3%, explicada por el paquete de medidas de gasto para enfrentar la pandemia anunciadas por el gobierno en marzo y abril (US\$7.670 millones). Las cifras entregadas por Dipres dan cuenta de un incremento de 9,8% del gasto público (US\$7.882 millones; 2,4% del PIB⁶) respecto a la cifra proyectada en el IFP 4T20, donde el monto de medidas extraordinarias⁷ es de US\$6.569 millones (2,0% del PIB), la ampliación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) es de US\$1.101 millones (0,3% del PIB) y el mayor gasto para el Pilar Solidario del Sistema de Pensiones es de US\$213 millones (0,1% del PIB). En el Cuadro 1 se presentan las medidas adicionales anunciadas por el gobierno.

⁴ El 18 de marzo de 2021 el Banco Central publicó el cierre de las Cuentas Nacionales de 2020, donde se actualizaron las cifras de crecimiento del PIB en 2020 desde -6,0% a -5,8% y del deflactor del PIB desde 5,7% a 8,4%.

⁵ Esta cifra considera el tipo de cambio promedio proyectado en el IFP 4T20 de 723 para 2021.

⁶ La cifra en dólares se calcula utilizando la actualización del tipo de cambio promedio de 699 en el IFP 1T21.

⁷ Las medidas extraordinarias incluyen la Extensión del IFE, Bono Clase Media y otros bonos y medidas extraordinarias de apoyo directo al empleo y de fomento. Además, incorporan mayores recursos para medidas de apoyo sanitario en el Ministerio de Salud

Cuadro 1

Nuevas medidas de gastos anunciadas por el gobierno en marzo y abril de 2021 para hacer frente a la pandemia

	\$ millones	US\$ millones	% del PIB
Gasto Total 2021 (IFP 4T20)	56,054,895	80,235	24.8
Medidas extraordinarias ⁽¹⁾	4,589,280	6,569	2.0
Ampliación del Ingreso Familiar de Emergencia	768,990	1,101	0.3
Mayor gasto para Pilar Solidario en Sistema de Pensiones	148,696	213	0.1
Otros ⁽²⁾	-377	-1	0.0
Gasto Total 2021 (IFP 1T21)	61,561,484	88,116	27.3

Nota: se utiliza tipo de cambio promedio de \$699 para 2021, que es el supuesto utilizado por la Dirección de Presupuestos en el IFP 1T21.

⁽¹⁾ Incluye Extensión del IFE, Bono Clase Media y otros bonos y medidas extraordinarias de apoyo directo al empleo y de fomento. Además, incorporan mayores recursos para medidas de apoyo sanitario en el Ministerio de Salud.

⁽²⁾ Ajuste de tipo de cambio en la base.

Fuente: CFA en base a información de la Dirección de Presupuestos.

Fuente: CFA en base a información de la Dirección de Presupuestos.

A continuación, en el Cuadro 2 se presenta un resumen con las medidas pre Fondo Covid⁸ y Fondo Covid, sin incluir las recientes medidas anunciadas en marzo y abril.

Cuadro 2

Medidas Pre Fondo Covid y Fondo Covid 2020-2021 previo a los anuncios de marzo y abril de 2021 (en MM de pesos y US\$ millones)⁹

	MM\$ potenciales	MM\$ USD potenciales	MM\$ ejecutados 2020	MM\$ USD ejecutados 2020	% del PIB 2020	MM\$ ejecutados 2021	MM\$ USD ejecutados 2021	% del PIB 2021	% Ejecutado
Pre Fondo Covid	8.948.016	11.298	4.440.523	5.607	2,2%	0	0	0,0%	50%
Mayores gastos	1.077.120	1.360	1.431.936	1.808	0,7%	0	0	0,0%	133%
Menores Ingresos	3.514.896	4.438	2.335.587	2.949	1,2%	0	0	0,0%	66%
Bajo la línea	hasta 4.356.000	hasta 5.500	673.000	850	0,3%	0	0	0,0%	15%
Fondo Covid	9.259.959	11.692	4.572.574	5.772	2,3%	308.344	426	0,1%	53%
Mayores gastos	7.226.895	9.125	3.624.467	4.575	1,8%	308.344	426	0,1%	55%
Menores Ingresos	1.262.448	1.594	6.336	8	0,0%	0	0	0,0%	1%
Bajo la línea	770.616	973	941.771	1.189	0,5%	0	0	0,0%	122%
Total	18.207.975	22.990	9.013.097	11.442	4,5%	308.344	426	0,1%	51%
Mayores gastos	8.304.015	10.485	5.056.403	6.383	2,5%	308.344	426	0,1%	65%
Menores Ingresos	4.777.344	6.032	2.341.923	2.957	1,2%	0	0	0,0%	49%
Bajo la línea	5.126.616	6.473	1.614.771	2.039	0,8%	0	0	0,0%	32%

Nota 1: Los montos Pre Fondo Covid se encuentran actualizados al 8 de marzo de 2021. La actualización de los montos proviene de la información proporcionada por la Dipres.

Nota 2: Los montos del Fondo Covid se encuentran actualizados al 14 de abril de 2021.

Fuente: CFA en base a información de la Dirección de Presupuestos.

⁸ Las medidas "Pre Fondo Covid" son aquellas enmarcadas en los Planes Económicos de Emergencia I y II, esto es, antes de la suscripción del Marco de Entendimiento del 14 de junio de 2020.

⁹ En los anexos 1 y 2 se presenta un cuadro completo por tipo de medias (mayores gastos, menores ingresos y bajo la línea) de los montos Pre Fondo Covid y Fondo Covid, respectivamente.

Como se ha sostenido desde comienzos de la pandemia, el Consejo valora las medidas adoptadas por el Ejecutivo para enfrentar sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas, pero al mismo tiempo, observa que estas deberán ser revertidas una vez terminada la crisis y mitigados sus impactos, de manera de garantizar una senda de convergencia del Balance Estructural compatible con la sostenibilidad fiscal.

Asimismo, el Consejo observa con preocupación las recientes rebajas de la calificación y de perspectiva de riesgo soberano de Chile¹⁰, que si bien no son una situación ajena a otros países debido a la crisis de la pandemia, reflejan la existencia de costos asociados al deterioro de las finanzas públicas. Al respecto, la agencia calificadora Standard & Poor's menciona en su informe donde anuncia la reciente rebaja en la calificación de riesgo de Chile, que "es probable que las finanzas públicas se estabilicen en niveles estructuralmente más débiles después del impacto de la pandemia y que la economía crezca a su nivel de tendencia, con déficit fiscales moderadamente más altos de los esperados previamente, en los próximos dos a tres años debido a las presiones de gastos"¹¹.

La pandemia ha implicado la activación de una cláusula de escape *de facto*, la cual debido al incremento en la intensidad de contagios y los anuncios de cuarentenas, ha debido ser recalibrada por el Gobierno con un incremento de los paquetes de medidas sociales y económicas. Si bien el Consejo valora dichas medidas, ya que son necesarias especialmente para la población más vulnerable, Pymes y clase media, al mismo tiempo observa que un buen diseño de las cláusulas de escape debe contar con una serie de características, tales como estar acompañada de un mecanismo de corrección que permita la posterior convergencia, y herramientas de evaluación y monitoreo efectivas.

Dado lo anterior, el CFA reitera su recomendación de trazar una senda de convergencia para la meta de Balance Estructural de 2022 y las proyecciones de 2023 en adelante, que permita ubicar la deuda pública en un nivel inferior a un nivel prudente de mediano plazo y mantener una contabilidad separada que permita identificar las medidas transitorias de gasto público, para facilitar su posterior retiro.¹²

Respecto a las variables macroeconómicas, en 2021 la proyección del Ministerio de Hacienda para el crecimiento del PIB aumentó desde 5,0% a 6,0%, mientras que la variación anual para el deflactor del PIB fue actualizada desde 3,8% a 6,1%. El Cuadro 3 resume los principales indicadores macroeconómicos y fiscales para 2021.

¹⁰ El 24 de marzo de 2021 la calificadora de riesgo Standard & Poor's rebajó la calificación de riesgo soberano de Chile desde A+ (negativo) a A (estable). Previo a esto el 15 de octubre de 2020 Fitch Ratings rebajó la calificación de riesgo desde A (negativo) a A- (estable). En tanto Moody's el 15 de agosto de 2020 cambió la perspectiva del riesgo sobreaño de Chile desde A1 (estable) a A1 (negativo).

¹¹ S&P Global Ratings, Research Update: "Chile Long-Term Foreign Currency Rating Lowered to 'A' On Weaker Fiscal Flexibility; Outlook Stable", 24 de marzo de 2021

¹² Al respecto, se destaca que actualmente la Dirección de Presupuestos lleva una contabilidad que separa la ejecución de la ley regular de presupuestos de la ejecución del Fondo Covid.

Cuadro 3

Supuestos y Estimaciones Macroeconómicas y Fiscales 2021

Variable	IFP 4T20	IFP 1T21
PIB (var. anual, %)	5,0	6,0
PIB Tendencial (var. anual, %)	1,5	1,5
Brecha del Producto (% del PIB)	-4,2	-3,4
Precio del cobre (USc\$/lb, promedio, BML)	335	399
Precio de referencia del cobre (USc\$/lb)	288	288
Balance Efectivo (% del PIB)	-3,3	-3,8
Balance Estructural (% del PIB)	-4,2	-6,0

Fuente: CFA en base a Ministerio de Hacienda y Dirección de Presupuestos.

A continuación, se examina la evolución reciente de las proyecciones macroeconómicas y fiscales del país. En particular, en la sección 2.1 se analiza el escenario macroeconómico 2021 planteado por el Ministerio de Hacienda, en la sección 2.2. se analizan los ajustes cíclicos de los ingresos efectivos para 2020 y 2021 y en la sección 2.3 se realiza un análisis comparado del impulso fiscal de Chile con respecto a países desarrollados y emergentes.

2.1. Escenario Macroeconómico 2021

El escenario macroeconómico estimado por el Ministerio de Hacienda para 2021 considera un crecimiento del PIB de 6,0%, superior a la proyección de 5,0% en el IFP 4T20, en línea con la Encuesta de Expectativas Económicas (EEE) de abril de 2021, pero inferior al punto medio de las estimaciones del Banco Central (BCCh) en el IPoM de marzo de 2021, en el rango 6,0-7,0%. Por su parte, las proyecciones actualizadas de organismos internacionales se ubican en algunos casos por sobre las proyecciones del Ministerio de Hacienda y en otros por debajo. Así, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional proyecta un crecimiento de 6,5% y el Banco Mundial un crecimiento de 5,5%.

El Consejo observa que la economía se encuentra en un proceso de reactivación, aunque las cuarentenas producto de la pandemia pondrían algunos frenos en el corto plazo. En este proceso de recuperación destaca el impulso tanto fiscal como monetario, las mejores

perspectivas por el proceso de vacunación y una mejora significativa del escenario externo, acompañada por el alza del precio del cobre. No obstante, aún existe un alto grado de incertidumbre respecto a la transitoriedad y magnitud del shock que la economía está experimentando.

Respecto a la demanda interna, el Ministerio de Hacienda proyecta para 2021 un crecimiento de 10,7%, por encima de la proyección previa de 8,8% (IFP 3T20), pero por debajo de la última proyección del Banco Central de 11,7%.

En cuanto a la inflación promedio para 2021, el Ministerio de Hacienda proyecta 3,4%, por sobre la proyección previa de 3,0% y en línea con la última cifra proyectada por el Banco Central.

Para el tipo de cambio promedio de 2021, la autoridad fiscal asume \$699, por debajo del supuesto previo de \$723.

Finalmente, respecto al precio promedio del cobre en 2021, el Ministerio de Hacienda lo estima en 399 US\$/lb, por sobre el pronóstico previo de 335 US\$/lb y en línea con el Banco Central (395US\$/lb). Con todo, el alto grado de incertidumbre al cual está sometida la economía global hace que estas estimaciones tengan un menor nivel de confianza de lo habitual. Por otra parte, en el mes de agosto se conocerán las proyecciones del Comité de Expertos del precio del cobre, lo que permitirá tener una referencia de la parte más permanente del actual ciclo del metal rojo.

Respecto a los parámetros estructurales, en agosto de 2020 el Ministerio de Hacienda realizó la consulta anual al Comité Consultivo del PIB Tendencial, que arrojó un crecimiento de 1,5% para dicho parámetro en 2021. Por su parte, el Precio de Referencia del Cobre para 2021 se estimó en 288 US\$/lb.¹³

Así, la brecha de producto fue estimada en -3,4% del PIB para 2021 (en contraste con la estimación previa de -4,2%), mientras que el precio del cobre efectivo se estima que se ubicaría en 111 US\$/lb por sobre el precio de referencia de largo plazo, lo que se compara con la estimación previa de un diferencial de 47 US\$/lb.

Finalmente, y para efectos de las proyecciones del BE de 2021, el Cuadro 4 muestra el escenario macroeconómico para dicho año.

¹³ El acta de la consulta de agosto de 2020 del Comité Consultivo del PIB Tendencial se encuentra disponible en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-206383_doc_pdf.pdf. Para el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre el acta se encuentra en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-206384_doc_pdf.pdf

Cuadro 4

Escenario Macroeconómico 2021

	IFP 4T20	IFP 1T21	BCCh 1T21	EEE abr-21	FMI	Banco Mundial
PIB (var. anual, %)	5,0	6,0	6,0-7,0	6,0	6,5	5,5
Demanda Interna (var. anual, %)	8,8	10,7	11,7			
IPC (var. anual, % promedio)	3,0	3,4	3,4	3,2*	3,1	
Tipo de cambio (\$/US\$, promedio, valor nominal)	723	699				
Precio del cobre (USc\$/lb, promedio, BML)	335	399	395			

EEE: Encuesta de Expectativas Económicas del Banco Central, IFP: Informe de Finanzas Públicas

* Corresponde a la variación a 12 meses a diciembre de 2021.

Fuente: CFA en base a Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Banco Central (BCCh), FMI y Banco Mundial.

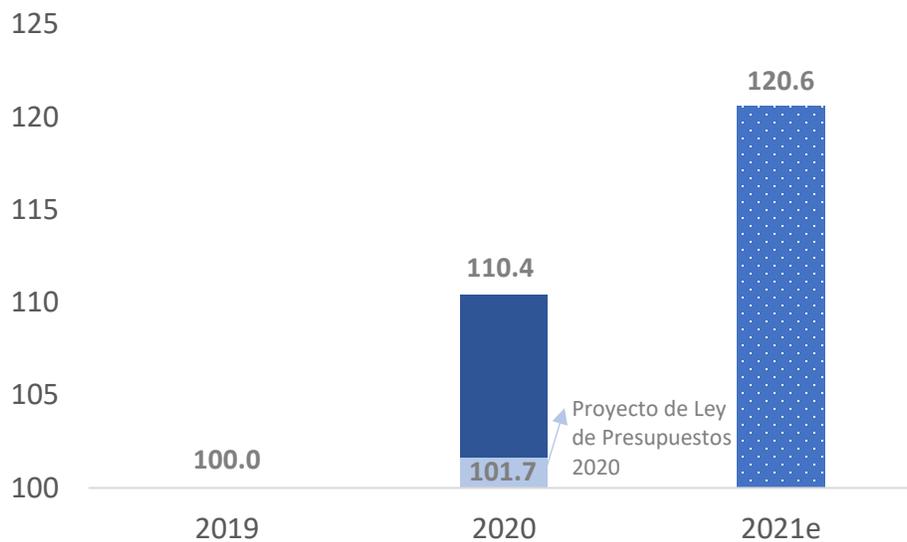
2.2. Situación Fiscal

Cifras 2020

El gasto del Gobierno Central en 2020 se ubicó en 27,3% del PIB, el mayor nivel desde que se tiene registro histórico en las últimas tres décadas. Lo anterior se explica por un fuerte crecimiento real del gasto público que se empujó 10,4% respecto a 2019, al mismo tiempo que el PIB retrocedió 5,8% real. En el gráfico 1 se muestra la evolución del gasto total del Gobierno Central desde 2019 a 2021.

Gráfico 1

Índice real de Gasto Total del Gobierno Central (base 2019 =100)



Fuente: CFA en base a Dipres.

El seguimiento que realiza el CFA a las medidas para enfrentar la pandemia anunciadas en 2020 permite determinar la ejecución de mayores gastos pre Fondo Covid por US\$1.808 millones, mientras que del Fondo Covid se habrían ejecutado US\$4.575 millones, lo que da un total de US\$6.383 millones, el equivalente a 2,5% del PIB. En el Cuadro 5, se presentan las medidas ejecutadas y potenciales anunciadas por el Gobierno en 2020 para enfrentar la pandemia.

Cuadro 5

Medidas de mayor gasto fiscal para enfrentar la pandemia en 2020

Montos ejecutados y potenciales

Fecha medida ⁽¹⁾	Medida	MM\$ potenciales ⁽²⁾	MM USD potenciales	MM\$ ejecutados	MM USD ejecutados	% Ejecutado
Pre Fondo Covid	Fondo para la Salud (I Fase)	205.920	260	205.920	260	100%
Pre Fondo Covid	Fortalecer sistema de salud	-	-	346.104	437	-
Pre Fondo Covid	Bono Covid-19	132.264	167	139.392	176	105%
Pre Fondo Covid	Apoyo Municipios I	79.200	100	80.784	102	102%
Pre Fondo Covid	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 1.0	659.736	833	659.736	833	100%
Pre Fondo Covid	Sub total medidas mayores gastos	1.077.120	1.360	1.431.936	1.808	133%
Fondo Covid	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 2.0	1.748.736	2.208	1.975.507	2.494	113%
Fondo Covid	Apoyo Municipios II	95.040	120	96.000	121	101%
Fondo Covid	Fondo para la Salud (II Fase)	439.560	555	505.571	638	115%
Fondo Covid	Beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas (postnatal de emergencia)	25.344	32	36.662	46	144%
Fondo Covid	Bono Covid Navidad	-	-	231.444	292	-
Fondo Covid	Bono Clase Media	798.336	1.008	742.572	938	93%
Fondo Covid	Plan de inversión pública 2020-2021	2.353.824	2.972	0	0	0%
Fondo Covid	Subsidio al empleo	1.686.855	2.130	36.711	46	2%
Fondo Covid	Otros ⁽³⁾	79.200	100	0	0	0%
Fondo Covid	Sub total medidas mayores gastos	7.226.895	9.125	3.624.467	4.575	50%
	Total medidas mayores gastos	8.304.015	10.485	5.056.403	6.383	61%

⁽¹⁾ Las medidas "Pre Fondo Covid" son aquellas enmarcadas en los PEE I y II, antes del Marco de Entendimiento del 14 de junio de 2020.

⁽²⁾ Los gastos potenciales corresponden a los recursos comprometidos para cada medida para la crisis y no necesariamente son recursos comprometidos para 2020.

⁽³⁾ Medida se encuentra en estado En planificación. "Otros" incluye, entre otros, parte del programa de apoyo a las Pymes, agilización de plazos de respuestas del Estado a las Pymes e inversionistas.

Tipo de cambio promedio 2020: 792.

Fuente: CFA en base a la información de Dipres y Ministerio de Hacienda.

De esta forma considerando tanto los mayores gastos transitorios ejecutados asociados a la pandemia, el mayor gasto transitorio y permanente por la crisis social, reasignaciones y subejecuciones (principalmente en inversiones¹⁴) el gasto del Gobierno Central se ubicó 2,2% del PIB (US\$5.496 millones; 8,6%) por sobre al monto contemplado en el proyecto de Ley de Presupuestos de 2020.

¹⁴ Al cierre de 2020 el gasto de capital se ubicó en 78% del gasto comprometido tras el Marco de Entendimiento del 14 de junio de 2020 (IFP 2T20) y en 86% de la Ley aprobada de Presupuestos. Por su parte, el gasto corriente en 2020 mostró una ejecución de 103,5% respecto al gasto comprometido tras el Marco de Entendimiento del 14 de junio de 2020 (IFP 2T20) y 110,6% por sobre la Ley aprobada de Presupuestos.

El Cuadro 6 muestra la evolución proyectada del gasto del Gobierno Central en 2020, identificando las medidas anunciadas por la crisis social y la pandemia, las proyecciones de ajustes (reasignaciones), subejecución proyectada y otras diferencias. En dicho cuadro se puede identificar un monto de US\$6.140 millones de anuncios comprometidos para el 2020 por la pandemia, correspondientes al 2% constitucional para gastos de emergencia sanitaria, Bono Covid-19, Fondo Solidario para enfrentar la crisis a través de Municipios, Fondo de apoyo independientes, y el Fondo Covid menos gastos no legislados del IFE al 10 de junio de 2020. Considerando la ejecución de US\$6.383 millones en 2020 para enfrentar la pandemia (ver cuadro 5), se registró una sobreejecución de 0,1% del PIB (US\$243 millones) de los montos totales comprometidos para 2020.

Cuadro 6

Evolución de proyecciones de gasto del Gobierno Central 2020¹⁵

	\$ millones	US\$ millones	% del PIB
Proyecto de Ley de Presupuestos 2020	50,438,950	63,668	25.2
Incremento en la Tramitación del Presupuestos	744,673	940	0.4
Ley de Presupuestos Aprobada 2020	51,183,623	64,608	25.5
Agenda de Recuperación Económica y Protección del Empleo y otros	2,344,251	2,959	1.2
Actualización del Gasto 2020 IFP 4T19	53,527,874	67,567	26.7
2% constitucional para gastos de emergencia sanitaria	1,185,640	1,497	0.6
Bono Covid-19	141,624	179	0.1
Fondo Solidario para enfrentar la crisis a través de Municipios	80,960	102	0.0
Fondo apoyo para independientes	1,619,200	2,044	0.8
Ajuste de tipo de cambio en la base y mayor gasto en intereses	84,722	107	0.0
Ajustes para financiamiento de mayor gasto por Emergencia Sanitaria	-2,059,567	-2,600	-1.0
Actualización del Gasto 2020 IFP 1T20	54,580,453	68,895	27.2
Gastos no legislados del IFE	-972,000	-1,227	-0.5
Gastos legislados al 10 de junio de 2020	53,608,453	67,668	26.7
Subejecución adicional estimada	-1,620,000	-2,045	-0.8
Base de gasto sin Fondo Covid	51,988,453	65,624	25.9
Otros gastos	26,586	34	0.0
Fondo Covid (gasto estimado para el año 2020)	2,808,432	3,545	1.4
Actualización del Gasto 2020 IFP 2T20	54,823,471	69,202	27.3
Ajustes respecto al IFP 2T20	16,542	21	0.0
Actualización del Gasto 2020 IFP 3T20	54,840,013	69,223	27.3
Diferencia respecto al IFP 3T20	-46,976	-59	0.0
Actualización del Gasto 2020 IFP 4T20	54,512,760	68,810	27.2
Diferencia respecto al IFP 4T20 (Bono Fonasa y otros)	280,277	354	0.1
Gasto Total 2020	54,793,037	69,164	27.3

Nota: los montos en dólares se construyen utilizando el tipo de cambio promedio de cierre 2020 de 792,2.

Fuente: CFA en base a la información de Dipres y Ministerio de Hacienda.

En cuanto a los ingresos fiscales de 2020, estos registraron una contracción de 8,4% respecto a 2019, dejando los Ingresos Efectivos en 20,0% del PIB. Esta contracción se explica principalmente por una fuerte caída de los ingresos tributarios no mineros (Resto

¹⁵ De acuerdo a información entregada por Dipres al CFA, en relación con el gasto fiscal del cierre 2020, este difiere de lo presentado en la ejecución trimestral a diciembre de 2020 (IFP 4T20), debido a los siguientes motivos: (i) Bono Electrónico Fonasa, que corresponde a un monto de \$280.658 millones, cuyo monto también es asignado a los ingresos, por lo que el balance efectivo se ve inalterado por este concepto; y, (ii) Ajustes contables en ciertas partidas del Estado de Operaciones, donde en forma posterior al cierre de la ejecución trimestral de 2020 se realizaron ajustes contables, de magnitud menor, en el Estado de Operaciones al cierre definitivo del año. Estos cambios se llevaron a cabo durante marzo, siendo actualizados y publicados desde dicho período. En particular, los ajustes fueron: (a) disminución de \$3 millones en Bienes y servicios de consumo y producción; y, (b) disminución de \$378 millones en Transferencias de capital.

contribuyentes¹⁶) de 8,0%, a la caída de los ingresos tributarios de la minería privada de 31,6% y a una variación negativa de Resto¹⁷ de 8,5%.

Dentro de los ingresos tributarios no mineros se observa una importante contracción de los Pagos Provisionales Mensuales del periodo corriente de 21,9%, y una variación negativa de 5,2% del Impuesto al Valor Agregado. Ambas caídas se asocian al menor ritmo de actividad económica. Por el lado de la minería privada, el retroceso en la recaudación se explica principalmente por el descenso de los impuestos a la renta de 44,6%, generado por una menor utilidad de dichas empresas el año 2019 y a un abultado monto de Pagos Provisionales Mensuales del periodo anterior. En Resto, destaca la caída de Ingresos de Operación de 28,6%, también afectado por el menor ritmo de actividad económica.

Cabe señalar que las Medidas Tributarias de Reversión Automática¹⁸ (MTTRA) en 2020 significaron menores ingresos fiscales por 1,0% del PIB.¹⁹ Dentro de estas medidas se encuentran:

- (i) La postergación de los PPM del Impuesto a la Renta entre los meses de abril, mayo y junio de 2020 (0,79% del PIB);
- (ii) La postergación del pago del IVA de abril, mayo y junio de 2020 para todas las empresas con ventas menores a UF 350.000 durante 2019 y la devolución o reembolso del remanente del crédito fiscal IVA (0,18% del PIB);
- (iii) La devolución para trabajadores independientes en abril de 2020 de impuestos retenidos de enero y febrero de 2020 (0,05% del PIB);
- (iv) La Postergación del pago de IVA por el apoyo a MiPymes en 2019 (\$266 millones).²⁰

De esta forma, el balance efectivo del Gobierno Central llegó a un déficit proyectado de 7,3% del PIB, el mayor déficit de los últimos 30 años.

¹⁶ Resto de contribuyentes corresponde a la parte no minera de la tributación fiscal, en específico a la Declaración anual del impuesto a la renta, Declaración y Pago Mensual, Pagos Provisionales Mensuales del periodo, Impuestos Indirectos y otros.

¹⁷ Resto corresponde a imposiciones previsionales de salud y pensiones, donaciones, ingresos de operación, otros ingresos y venta de activos físicos.

¹⁸ Las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática corresponden a aquellas medidas tributarias que pueden ser descontadas de la base de los ingresos efectivos para el cálculo de los ingresos estructurales siguiendo como criterio para definir las que sean aquellas que modifican la base o tasa de algún impuesto con una compensación en el periodo siguiente. Actualmente el CFA a solicitud del Ministerio de Hacienda (Oficio N° 474 del Ministerio de Hacienda de 2021) se encuentra trabajando en una revisión de la metodología para las Medidas Tributarias de Reversión Automática.

¹⁹ Se debe señalar que dada la metodología del Balance Estructural estas medidas (MTTRA) no afectan su cálculo, ya que son descontadas de la base de los ingresos efectivos al hacer el ajuste cíclico.

²⁰ La medida por el apoyo a MiPymes corresponde a facilidades para el pago del IVA tras el estallido de la crisis social en 2019.

El Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos en 2020 se estimó en -4,7% del PIB y ubicó a los ingresos estructurales en 24,7% del PIB. Al restar dichos ingresos estructurales del gasto fiscal de 27,3% del PIB, se obtiene el déficit estructural de 2,6% del PIB en 2020.

Al analizar la composición del Ajuste Cíclico Total de los Ingresos Efectivos, se observan cifras negativas para el Ajuste Cíclico de los Ingresos Tributarios No Mineros de 4,3% del PIB y del Ajuste Cíclico de las Imposiciones Previsionales de Salud de 0,2%. Ambos registros son consistentes con la caída de la brecha del producto el año pasado producto de la crisis económica generada por la pandemia. Por su parte, el Ajuste Cíclico del Cobre de Codelco se ubicó en 0% del PIB y el de la Minería Privada en -0,1% del PIB, cifras de menor magnitud debido al pequeño diferencial entre los precios efectivos del cobre (280 US\$/lb en el caso del precio del Cobre de la Bolsa de Metales de Londres) y su valor de referencia (286 US\$/lb).

En el Cuadro 7 se presenta el cálculo del Balance Estructural de 2020 considerando los ingresos efectivos, los ajustes cíclicos y el gasto del Gobierno Central.

Cuadro 7

Balance Estructural 2020 del Gobierno Central (% del PIB)

TOTAL INGRESOS EFECTIVOS	20.0
TOTAL AJUSTES CÍCLICOS	-4.7
Ajuste Cíclico Ingresos Tributarios No Mineros	-4.3
Ajuste Cíclico Imposiciones Previsionales Salud	-0.2
Ajuste Cíclico del Cobre de Codelco	0.0
Ajuste Cíclico del Cobre de la Minería Privada	-0.1
TOTAL INGRESOS ESTRUCTURALES	24.7
TOTAL GASTOS	27.3
BALANCE EFECTIVO	-7.3
BALANCE ESTRUCTURAL	-2.6

Fuente: CFA en base a la información de Dipres.

Cifras 2021

Para 2021, la Dipres contempla un incremento del gasto público de 9,8% real (US\$7.894 millones; 2,4% del PIB²¹) respecto a la cifra proyectada en el IFP 4T20, explicado por las nuevas medidas para hacer frente a la pandemia (ver Cuadro 1). Asimismo, se proyecta un aumento del gasto público de 9,2% real respecto al 2020 y de 9,8% real (US\$7.852 millones;

²¹ La cifra en dólares y el porcentaje del PIB se calcula utilizando la actualización del tipo de cambio promedio de 699 en el IFP 1T21.

2,4% del PIB) respecto la Ley N°21.289, de Presupuestos del Sector Público correspondiente a 2021 (“Ley de Presupuestos 2021”).

De esta forma, el gasto del Gobierno Central llegaría a 27,3% del PIB, lo que se compara con la proyección anterior en el IFP 4T20 de 26,1%²². En términos de gasto primario se observa un incremento real de 9,0% respecto a lo planteado en el IFP 2T20 tras el Marco de Entendimiento del 14 de junio de 2020, donde se indicó que para este año el crecimiento real del gasto primario sería nulo.

Los Ingresos Efectivos estimados para 2021 consideran un aumento de 27,4% respecto a 2020, lo que se compara con la estimación previa de un incremento anual de 18%. Lo anterior significa un incremento de los ingresos fiscales de 8,0% respecto a la estimación del IFP 4T20. De esta forma los ingresos fiscales llegarían a 23,5% del PIB, cifra superior a la estimación previa de 22,8% del PIB.

Detrás del significativo aumento de las proyecciones de los ingresos fiscales se observa un aumento generalizado de la recaudación en las distintas categorías de impuestos. Así, respecto a la estimación previa (IFP 4T20) los ingresos tributarios no mineros (Resto contribuyentes) aumentan 3,1%, los ingresos de la minería privada aumentan 80,2% respecto al IFP 4T20, los ingresos de provenientes de Codelco se empujan 93,5% y el Resto crece 2,6%. El aumento de las cifras es consistente con una mejora en el escenario de crecimiento del PIB y el alza proyectada del precio del cobre promedio.

Cabe señalar que el aumento de los ingresos efectivos en 2021 está, en parte, determinado por la reversión en este año de las MTTTRA aplicadas durante 2020, con un efecto positivo sobre los ingresos fiscales de 0,9% del PIB en 2021 (vs. la estimación previa de 1,0% del PIB). De acuerdo a la información presentada por la Dipres, la descomposición de este efecto corresponde a:

- (i) Reversión de la postergación de los PPM del Impuesto a la Renta entre los meses de abril, mayo y junio de 2020 (0,73% del PIB, vs. estimación previa de 0,76% del PIB);
- (ii) Reversión de la postergación del pago del IVA de abril, mayo y junio de 2020 para todas las empresas con ventas menores a UF 350.000 durante 2019 y reversión del efecto de la devolución o reembolso del remanente del crédito fiscal IVA (0,17% del PIB, vs. estimación previa de 0,18% del PIB);
- (iii) Reversión del efecto de la devolución para trabajadores independientes en abril de 2020 de impuestos retenidos de enero y febrero de 2020 (0,05% del PIB, igual que la estimación previa); y,

²² Esta cifra considera el tipo de cambio promedio proyectado en el IFP 4T20 de \$723 para 2021.

- (iv) Por el apoyo a MiPymes (\$2.090 millones, vs la estimación previa de \$2.082 millones).²³

Así, el balance efectivo llegaría a un déficit de 3,8% del PIB en 2021, cifra superior al déficit proyectado en el IFP 4T de 3,3%. Al aprobarse la Ley de Presupuestos 2021 se esperaba un déficit efectivo de 4,3% del PIB.

Por su parte, se estima que el Ajuste Cíclico Total de los Ingresos Efectivos para 2021 llegue a 2,2% del PIB (vs. la estimación previa de 0,9% del PIB). De esta forma, los ingresos estructurales proyectados (diferencia entre ingresos efectivos y el ajuste cíclico) se situarían en 21,3% del PIB, cifra por debajo a la estimación previa de 21,9% del PIB. Al restar de los ingresos estructurales el gasto proyectado para 2021 se llega a un déficit estructural de 6,0% del PIB, cifra superior al déficit estructural proyectado previamente de 4,2% del PIB y a la meta planteada por el Ejecutivo de un déficit estructural de 4,7% del PIB para este año²⁴. De esta manera, el déficit estructural proyectado para 2021 sería el más elevado desde que comenzó a operar la regla fiscal de BE en Chile.

Al analizar la composición del Ajuste Cíclico Total de los Ingresos Efectivos, se observa una cifra positiva para el Ajuste Cíclico de los Ingresos Tributarios No Mineros de 0,5% del PIB, explicado por el componente transitorio de la reversión de las MTTRA. Por su parte, el Ajuste Cíclico de las Imposiciones Previsionales de Salud es de -0,05%, en línea con una brecha del producto aún negativa. Respecto al Ajuste Cíclico del Cobre de Codelco se estima en 1,3% del PIB y el de la Minería Privada en 0,4% del PIB, cifras explicadas por el diferencial positivo entre los precios efectivos del cobre (399 US\$/lb en el caso del precio del Cobre de la Bolsa de Metales de Londres) y su valor de referencia (288 US\$/lb).

A continuación, en el Cuadro 8, se presentan las cifras del BE estimadas para 2021, identificando las variaciones por componente entre la estimación del IFP 4T20 y el IFP 1T21.

²³ La medida por el apoyo a MiPymes corresponde a facilidades para el pago del IVA tras el estallido de la crisis social en 2019.

²⁴ Decreto Exento N° 1.579 de septiembre de 2020 del Ministerio de Hacienda, que “Modifica Decreto Supremo N°743, de 2018, del Ministerio de Hacienda, que establece las bases de la política fiscal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal”.

Cuadro 8

Balance Estructural 2021 del Gobierno Central (% del PIB)

	IFP 4T20	IFP 1T21	Dif.
TOTAL INGRESOS EFECTIVOS	22,8	23,5	0,7
TOTAL AJUSTES CÍCLICOS	0,9	2,2	1,3
Ajuste Cíclico Ingresos Tributarios No Mineros	0,3	0,5	0,2
Ajuste Cíclico Imposiciones Previsionales Salud	-0,1	0,0	0,0
Ajuste Cíclico del Cobre de Codelco	0,5	1,3	0,8
Ajuste Cíclico del Cobre de la Minería Privada	0,1	0,4	0,3
TOTAL INGRESOS ESTRUCTURALES	21,9	21,3	-0,6
TOTAL GASTOS	26,1	27,3	1,2
BALANCE EFECTIVO	-3,3	-3,8	-0,6
BALANCE ESTRUCTURAL	-4,2	-6,0	-1,9

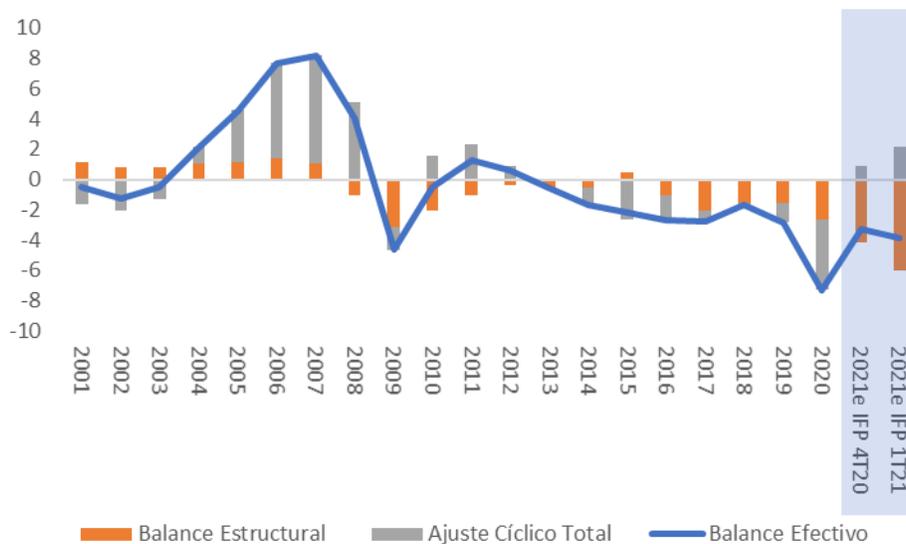
Nota: Los decimales fueron redondeados a su entero más cercano (en el caso de la diferencia, si esta es menor a 0,05, se aproxima a 0,0).

Fuente: CFA en base a información de la Dirección de Presupuestos. IFP= Informe de Finanzas Públicas.

A continuación, en el Gráfico 2 se presenta la evolución del Balance Efectivo, el Balance Estructural y el Ajuste Cíclico Total en las últimas dos décadas, incluyendo las proyecciones actualizadas hasta 2021.

Gráfico 2

Balance Efectivo, Balance Estructural y Ajuste Cíclico Total del Gobierno Central (% del PIB)



Fuente: CFA en base a las cifras de la Dipres.

El Consejo considera que el desvío proyectado de la meta en 2021 se da en circunstancias extraordinarias que han significado la activación de una cláusula de escape *de facto*, por lo que se entiende que la regla no está operando con la lógica de circunstancias normales. Ello, por cuanto la regla fiscal chilena no contempla cláusulas de escape explícitas. De este modo, en la medida que la crisis de la pandemia vaya en retirada y la economía continúe recuperándose, el Consejo considera que será imprescindible ir retirando los estímulos fiscales transitorios.

La experiencia muestra que un buen diseño de las cláusulas de escape debe contar con una serie de características, tales como estar acompañada del mecanismo de corrección y herramientas de evaluación y monitoreo efectivas. Por esto, el CFA reitera su recomendación de trazar una senda de convergencia para la meta de Balance Estructural de 2022 y las proyecciones de 2023 en adelante, que permita ubicar la deuda pública en un nivel inferior a un nivel prudente de deuda en el mediano plazo y llevar una contabilidad que permita identificar las medidas transitorias de gasto público. Complementariamente, el complejo escenario fiscal previsto producto de la crisis generada por la pandemia del Covid-19, sumado a las dificultades en el cumplimiento de las metas estructurales en la última década, hacen necesario adoptar medidas adicionales para resguardar la credibilidad de la regla fiscal, como la adopción de un ancla fiscal definida por un nivel prudente de deuda.

2.3. Evidencia comparada del impulso fiscal 2020-2021

Siguiendo la literatura económica, el impulso fiscal puede ser medido como el cambio del balance efectivo, balance primario efectivo, balance estructural o balance primario estructural.²⁵

Estos indicadores buscan reflejar de manera indirecta el efecto de la política fiscal sobre la actividad económica, determinando el nivel de neutralidad, expansividad o contraciclicidad de dicha política. El término impulso indica la dirección aproximada del impacto de la política fiscal, aunque no pretenden medir su efecto sobre la demanda, ya que este depende también de otros factores tales como la capacidad utilizada, la respuesta del sector privado, el método de financiamiento del déficit y la composición del gasto o ingreso marginal del gobierno.²⁶

En este marco y de forma tal de aislar los efectos cíclicos y el componente inercial del pago de intereses, el CFA considera que una medida adecuada de impulso fiscal es la variación porcentual del balance primario estructural como porcentaje del PIB. Cabe señalar que esta forma de dimensionar el impulso fiscal no considera las medidas que se contabilizan “bajo

²⁵ Ver Chalk N. (2002), “Structural Balances and All That: Which Indicators to Use in Assessing Fiscal Policy”, Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/02/101, junio 2002.

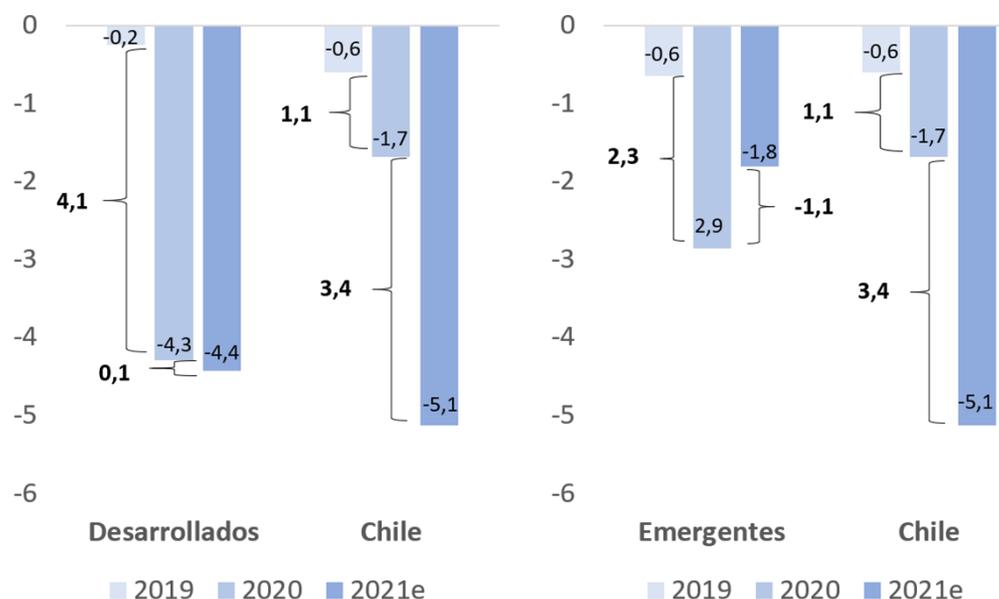
²⁶ Ver García M. (2019), “Impulso Fiscal en Chile”, Serie Informe Económico 276, Libertad y Desarrollo, marzo 2019.

la línea”, esto es, que no afectan el patrimonio neto del fisco, y que podrían tener efectos sobre la actividad económica (por ejemplo, en el caso chileno, la capitalización del Banco Estado, garantías de Crédito con Aval del Estado, aportes a fondos y préstamos solidarios). En este sentido, este análisis puede complementarse con información más detallada de medidas específicas.

Utilizando la base de datos del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (FMI) de abril de 2021, es posible realizar un análisis comparado entre países desarrollados y emergentes, respecto al impulso fiscal durante la pandemia, en particular para 2020-2021. A continuación, en el gráfico 3, se presenta la evolución del balance primario estructural para países desarrollados, emergentes y Chile, donde se puede observar la variación de dicha variable como medida de referencia del impulso fiscal.²⁷

Gráfico 3

Balance Primario Estructural²⁸ - Diferencias corresponden a impulso fiscal (% del PIB)



Fuente: CFA en base a cifras del Fondo Monetario Internacional y la Dirección de Presupuestos.

Nota: El balance primario estructural se construye de la suma del Balance Estructural y los gastos en intereses, estos últimos obtenidos por la diferencia entre el balance primario y el balance efectivo. Lo anterior asume que no existen ajustes cíclicos de gastos en intereses. El promedio de los países emergentes excluye a Chile.

²⁷ El balance primario estructural se construye de la suma del Balance Estructural y los gastos en intereses, estos últimos obtenidos por la diferencia entre el balance primario y el balance efectivo. Lo anterior asume que no existen ajustes cíclicos de gastos en intereses. Por su parte, esta definición de balance primario estructural es distinta a la utilizada por la Dirección de Presupuestos que además excluye de los ingresos totales los ingresos por intereses.

²⁸ En el anexo 3 se presenta el balance primario estructural estimado para una lista de países desarrollados y emergentes de acuerdo a la información disponible del Fondo Monetario Internacional en el World Economic Outlook de abril de 2021.

Como se puede observar la medida de impulso fiscal promedio de los países desarrollados es superior a la de los países emergentes. En el 2020 los países desarrollados mostraron un impulso fiscal promedio de 4,1% del PIB, mientras que los países emergentes de un 2,3% del PIB. En tanto Chile mostró un impulso fiscal de 1,1% del PIB en dicho año. Para 2021 se espera un leve aumento del impulso fiscal en los países desarrollados (0,1% del PIB), una caída del impulso fiscal en los países emergentes (-1,1% del PIB), mientras que Chile mostraría un impulso fiscal de 3,4% del PIB. De esta forma, el impulso fiscal promedio para 2020-2021 sería de 2,1% del PIB para países desarrollados, 0,6% del PIB para países emergentes y 2,3% del PIB en Chile.

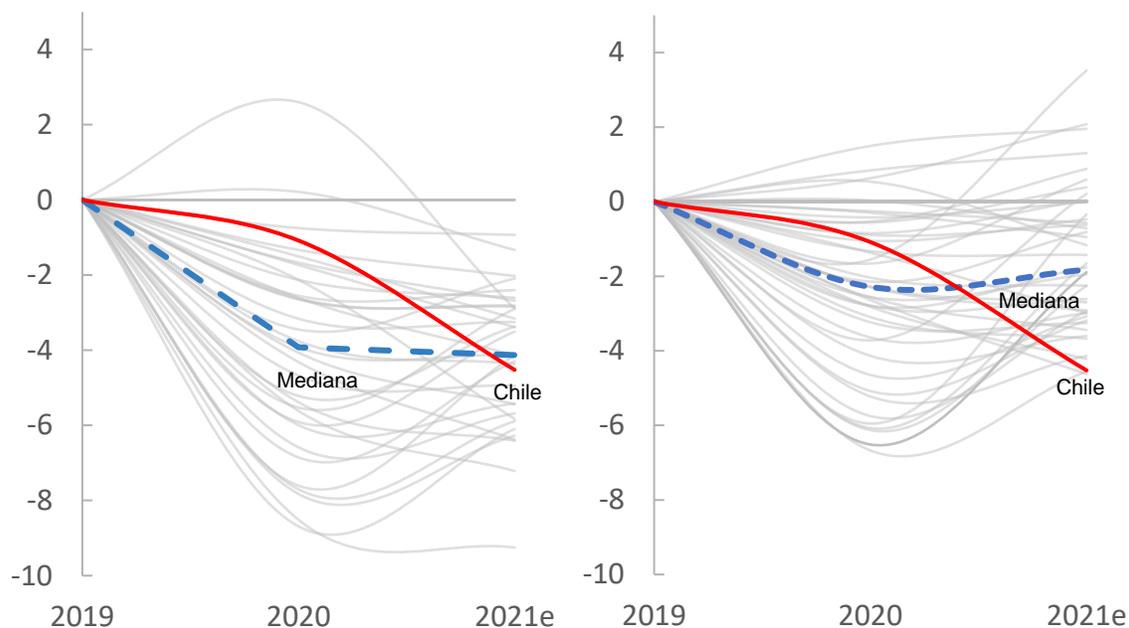
Resulta interesante también analizar la dispersión de los impulsos fiscales de los países desarrollados y emergentes en 2020-2021. A continuación, el gráfico 4 muestra el cambio porcentual acumulado del impulso fiscal para países desarrollados, emergentes y Chile.

Gráfico 4

Cambio porcentual acumulado del Balance Primario Estructural (% del PIB)

Desarrollados vs. Chile

Emergentes vs. Chile



Fuente: CFA en base a cifras del Fondo Monetario Internacional y la Dirección de Presupuestos.

Nota: El balance primario estructural se construye de la suma del Balance Estructural y los gastos en intereses, estos últimos obtenidos por la diferencia entre el balance primario y el balance efectivo. Lo anterior asume que no existen ajustes cíclicos de gastos en intereses. La mediana de los países emergentes excluye a Chile.

Las cifras muestran que la dispersión del impulso fiscal es mayor en los países emergentes que en los desarrollados, lo que significa que los primeros han tenido mayor dificultad para

llevar a cabo políticas fiscales contracíclicas. También se puede observar que la mediana del impulso fiscal para 2020 y 2021 es superior en los países desarrollados respecto a los emergentes en 1,6% del PIB y 2,3% del PIB, respectivamente. En el caso de Chile el impulso fiscal es inferior a ambos grupos en 2020, sin embargo, se espera que en 2021 este supere la mediana tanto de los países desarrollados como emergentes.

Cabe señalar que el análisis anterior se centra en los aspectos macroeconómicos de la política fiscal, que son el ámbito de análisis del Consejo Fiscal Autónomo. En este sentido, no se abordan en este reporte dimensiones como la oportunidad, eficiencia, focalización o suficiencia de las diferentes medidas implementadas. Tampoco se incluye un análisis de la coordinación de la política fiscal con las políticas monetaria y del sector financiero. Con todo, dichos aspectos son relevantes y deben siempre ser evaluados para optimizar los impactos de la política fiscal.

3. Recomendaciones realizadas por el CFA en el período²⁹

El Consejo Fiscal Autónomo, desde su instalación en junio de 2019³⁰, ha realizado una serie de recomendaciones y sugerencias al Ministerio de Hacienda y a la Dirección de Presupuestos, en ejercicio de las funciones y atribuciones que le confiere la Ley N° 21.148 que lo crea, en particular, en lo relativo a contribuir al manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central. Dichas recomendaciones y sugerencias se encuentran documentadas en los informes remitidos al Congreso en septiembre de 2019, abril y septiembre de 2020. A continuación, en esta sección, se agrega la información de las recomendaciones realizadas desde septiembre de 2020 a la fecha, las que son clasificadas según el ámbito que abordan, incluyendo, cuando corresponda, las definiciones adoptadas en cada caso por la autoridad fiscal.

Las recomendaciones y sugerencias realizadas por el CFA se presentan en las tablas de los anexos, de acuerdo al siguiente orden:

Fecha de la recomendación o sugerencia	Estado de la recomendación o sugerencia	
	Acogidas	Pendientes de evaluación
Septiembre 2020 a abril 2021	Anexo 5	Anexo 6
Antes del 1 de septiembre de 2020 ³⁰	Anexo 7	Anexo 8

²⁹ El contenido de la presente sección, tanto en lo relativo a las recomendaciones del Consejo Fiscal Autónomo como a las respuestas recibidas de parte de las autoridades competentes, se encuentra actualizado al 26 de abril de 2021.

³⁰ Sobre los avances en la instalación del Consejo Fiscal Autónomo ver anexo 4.

Las recomendaciones y sugerencias realizadas entre septiembre de 2020 y abril de 2021 se clasifican en: (i) Manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central; (ii) Evaluación y monitoreo del Balance Estructural; y, (iii) Propuestas Metodológicas para el Balance Estructural.

3.1. Manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central³¹

a) Asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas

Ante el contexto fiscal generado por la crisis derivada de la pandemia del Covid-19, en su “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021”, publicado el 5 de octubre de 2020, relevó la necesidad de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública.

3.2. Evaluación y monitoreo del Balance Estructural³²

a) Mejorar la coordinación del trabajo de revisión del cálculo del Balance Estructural

En sesión del 11 de febrero de 2021, el Consejo acordó hacer presente al MinHda y la DIPRES que, sin perjuicio de comprender las especiales condiciones de publicación del Informe de Finanzas Públicas del cuarto trimestre de 2020 (IFP 4T20), debido a la coyuntura actual y al cambio de Ministro de Hacienda, se consideraba imprescindible mejorar la coordinación del trabajo de revisión del cálculo del Balance Estructural a efectos de una evaluación más fluida del CFA sobre la materia. Lo anterior, en especial por el cumplimiento del plazo de entrega de la información referida en el Decreto Exento N°145, de 2019, del Ministerio de Hacienda que “Aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural” (“Reglamento de Balance Estructural”).

3.3. Propuestas Metodológicas para el Balance Estructural³³

a) Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática

A la fecha, el CFA ha realizado tres sugerencias a la DIPRES relativas al tratamiento de las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA) en el cálculo del Balance Estructural.

En primer lugar, el CFA recomendó la incorporación en el IFP del tercer trimestre de 2020 (IFP 3T20) de una explicación de la forma en que las MTTRA han sido tratadas en la metodología del Balance Estructural, de conformidad con los puntos 7.2 y 7.3 del

³¹ Corresponde al Consejo Fiscal Autónomo, en virtud del inciso primero del artículo 2 de la Ley N°21.148, que lo crea, contribuir al manejo responsable de la política fiscal.

³² Corresponde al Consejo Fiscal Autónomo, en virtud del literal a), del inciso segundo, del artículo 2 de la Ley N° 21.148, que lo crea, “Evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos, según la metodología, procedimientos y demás normas establecidas por el Ministerio de Hacienda, de conformidad con el artículo 10 del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, orgánico de Administración Financiera del Estado.”

³³ Corresponde al Consejo Fiscal Autónomo, en virtud del literal c), del inciso segundo, del artículo 2 de la Ley N° 21.148, que lo crea, “[f]ormular observaciones y proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural”.

Reglamento del Balance Estructural³⁴⁻³⁵. Al respecto, cabe hacer presente que la DIPRES incorporó una explicación del tratamiento de las MTTRA en el cálculo del Balance Estructural en su Nota de Investigación “Tratamiento de las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática en el Cálculo del Balance Estructural”, publicada en diciembre de 2020, abordando la sugerencia relevada por el Consejo.

A su vez, el Consejo sugirió la publicación de un documento metodológico sobre el tratamiento de las MTTRA, en el que se incluya la especificación de la brecha del producto del período que corresponda utilizar dependiendo del tipo de ingreso tributario de que se trate³⁶.

Sobre el particular, el CFA reconoce que en la Nota de Investigación “Tratamiento de las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática en el Cálculo del Balance Estructural” se presenta la elasticidad con respecto a la brecha del producto de cada uno de los tipos de ingresos tributarios considerados en la construcción del Balance Estructural, pero no se constata la segunda sugerencia del Consejo, en torno a especificar el período al que corresponde la brecha del producto que se utiliza para cada ingreso tributario. Cabe señalar que esto sí se especifica en el Decreto Exento N° 145, que dispone que para el cálculo del ajuste cíclico de todos los ingresos tributarios se utiliza la brecha del producto del mismo período, excepto en el caso de los impuestos de declaración anual y sistema de pagos, para los que se utiliza la brecha del año anterior al que se pagan dichos impuestos.

Finalmente, se recomendó la evaluación futura de la definición de las MTTRA, contenida en el apartado 7.4 del Reglamento del Balance Estructural, en el sentido de que esta se limita a contemplar “aquellas modificaciones transitorias sobre la base o la tasa de algún impuesto, que signifiquen una pérdida o una ganancia en los ingresos fiscales del año, pero que a la vez dicha medida considere revertir automáticamente el impacto en los ingresos fiscales al ejercicio siguiente de su aplicación” (énfasis agregados). Lo anterior, debido a que: (i) los tributos o impuestos pueden contemplar otros elementos, esto es, distintos de la tasa y de la base, que podrían utilizarse y operar de forma equivalente a las MTTRA, por lo que podría justificarse su inclusión en la referida definición (por ejemplo, postergaciones o facilidades de pago y/o créditos); y, (ii) se recomendó revisar la consistencia entre considerar como MTTRA aquellas medidas cuya reversión alcanza un horizonte de dos años y lo que señala el Reglamento cuando se refiere a que las MTTRA deben considerar revertir

³⁴ Decreto Exento N° 145 del Ministerio de Hacienda que “Aprueba Metodología, Procedimiento y Publicación del Cálculo del Balance Estructural” (<https://www.cfachile.cl/balance-estructural/reglamento/reglamento-balance-estructural-decreto-exento-145-ministerio-de-hacienda>).

³⁵ Sugerencia acordada en sesión del 29 de septiembre de 2020.

³⁶ Recomendación abordada en sesión del 29 de septiembre de 2020 y reiterada por el Consejo en su “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021”, publicado el 5 de octubre de 2020, donde además del documento metodológico, se recomendó a la DIPRES la publicación de los criterios utilizados en sus estimaciones y resultados.

automáticamente el impacto en los ingresos fiscales “al ejercicio siguiente de su aplicación”³⁷.

Con respecto a esta última sugerencia el MinHda ha solicitado al CFA que aborde esta materia en un informe a entregar en junio de 2021.

b) Reforzar la institucionalidad fiscal

En el período, el Consejo ha realizado sugerencias y recomendaciones destinadas a reforzar la institucionalidad fiscal.

En primer término, se realizó la recomendación de complementar la regla de Balance Estructural con un ancla de deuda neta definida como un nivel prudente de deuda, sostenible para un país emergente como Chile; del mismo modo, se sugirió resguardar la credibilidad de la regla de Balance Estructural, para se ha sugerido que a futuro ésta cuente con cláusulas de escape que cumplan simultáneamente con ser exógenas al accionar del gobierno, graves en términos de su impacto y transitorias; y, finalmente, se recomendó contar con mecanismos de corrección que establezcan la ruta de ajuste después de una desviación.

Bajo esta perspectiva, el CFA ha propuesto reforzar la institucionalidad fiscal para resguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de desarrollos institucionales específicos que incentiven y faciliten la consolidación fiscal.

Estas recomendaciones fueron incluidas en el “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021”, publicado por el Consejo el 5 de octubre de 2020.

Adicionalmente, en la Nota N° 4 del Consejo Fiscal Autónomo relativa a “Reflexiones sobre la rebaja en la calificación de riesgo de Chile”, publicada el 16 de octubre de 2020, el Consejo reiteró estas recomendaciones.

Esto se complementó con lo indicado por el CFA en su “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021”, publicado el 8 de marzo de 2021, en el que reiteró su recomendación de complementar la regla con un ancla fiscal definida por un nivel prudente de deuda e incorporar cláusulas de escape y mecanismos de corrección.

Finalmente, cabe señalar que, con fecha 7 de abril de 2021, el Consejo publicó su “Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: anclas de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección”³⁸ en el que se elaboran y presentan doce propuestas para complementar y reforzar el funcionamiento de la regla fiscal. Estas son:

- 1) Establecer una regla dual de deuda neta y Balance Estructural.

³⁷ Recomendación efectuada en el contexto de la sesión del 29 de septiembre de 2020 y reiterada en su “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021”, publicado el 8 de marzo de 2021.

³⁸ Este informe fue elaborado a solicitud del Ministerio de Hacienda, mediante el Oficio N° 2130, de fecha 8 de septiembre de 2020. El detalle de cada una de las recomendaciones elaboradas por el CFA se puede encontrar en el Capítulo 4.

- 2) Mantener el Balance Estructural como la regla operacional.
- 3) Definir la Posición Financiera Neta como el concepto relevante para el nivel prudente de deuda.
- 4) Establecer normas que consideren tanto el nivel prudente de deuda como un objetivo referencial de deuda.
- 5) Estimar el nivel prudente de deuda neta de forma robusta con rol del CFA.
- 6) Incorporar advertencias y planes para evitar el incumplimiento del ancla fiscal.
- 7) Mejorar los estándares de información de “otros requerimientos de capital”.
- 8) Establecer explícitamente que las metas de Balance Estructural deben ser cumplidas ex-post.
- 9) Incorporar cláusulas de escape y mecanismos de corrección.
- 10) Definir las características de los eventos que gatillan las cláusulas de escape.
- 11) Establecer los organismos responsables de la activación de las cláusulas de escape y definición de los mecanismos de corrección.
- 12) Establecer obligaciones en el caso de incumplimiento del mecanismo de corrección.

4. Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal

El Ministerio de Hacienda (MinHda), mediante el oficio N° 2.130, de 8 de septiembre de 2020, remitido por la Dipres, encomendó al CFA la elaboración de recomendaciones para mejorar el diseño actual de la regla fiscal, tanto desde una perspectiva institucional como metodológica. En particular, la solicitud consideraba los siguientes aspectos: (i) un análisis que contenga las experiencias internacionales con reglas fiscales que incluyan anclas³⁹ de mediano y/o largo plazo para la deuda pública bruta y/o neta⁴⁰; (ii) sus implicancias para la determinación de metas para el balance fiscal cíclicamente ajustado, así como también los mecanismos institucionales para asegurar su cumplimiento; y, (iii) el diseño e implementación de cláusulas de escape que permitan ejecutar políticas fiscales contracíclicas, así como los mecanismos para corregir desviaciones pasadas respecto a los objetivos fiscales.

Dicho informe fue elaborado por el CFA con el objetivo de complementar la regla fiscal de forma permanente, para así fortalecer el compromiso con la sostenibilidad fiscal. En este sentido, el informe entregado el 7 de abril al Ministerio de Hacienda, no pretende ser una guía de conducción de la política fiscal para la coyuntura de corto plazo derivada de la crisis del Covid-19, que ha significado la activación de una cláusula de escape de facto y exigirá un plan posterior de convergencia fiscal.

³⁹ Se define como un tope ya sea para la deuda, déficit (efectivo o estructural) o gasto público, que guía la gestión de las finanzas públicas en pro de la sostenibilidad fiscal.

⁴⁰ Corresponde a la diferencia entre la deuda bruta y los activos del gobierno.

La metodología utilizada por el CFA para la elaboración del referido informe consistió en una exhaustiva revisión de la literatura nacional e internacional sobre las materias señaladas, y una recopilación de las experiencias internacionales, trabajo realizado a partir tanto de documentos elaborados por organismos multilaterales como de las fuentes originales de los países analizados, incluyendo sus constituciones y leyes. Además, el Consejo sostuvo reuniones con un grupo variado de expertos en materias fiscales, de forma tal de recoger distintos puntos de vista sobre los temas que son objeto del estudio⁴¹.

Las recomendaciones elaboradas por el CFA son:

R1) Establecer una regla dual de deuda neta y Balance Estructural: El CFA recomienda complementar la regla operacional de Balance Estructural con un ancla fiscal, definida como un nivel prudente de deuda neta sobre PIB. La incorporación de un ancla de deuda se vincula directamente con el concepto de sostenibilidad fiscal, cuyos beneficios se ven reflejados en mayor estabilidad y resguardo del gasto público, menores costos de financiamiento para el Estado, personas y empresas, y mayor crecimiento.

R2) Mantener el Balance Estructural como la regla operacional: El Consejo destaca la conveniencia de mantener el concepto de Balance Estructural, lo que se justifica porque el operar con una variable estructural permite dotar a la política fiscal de un carácter acíclico y porque, además, el Balance Estructural es un concepto ya conocido por el país, lo que facilita su comprensión y comunicación al público.

R3) Definir la Posición Financiera Neta como el concepto relevante para el nivel prudente de deuda: El Consejo recomienda que la variable a utilizar para construir el nivel prudente de deuda sea la deuda neta pues, además de ser adecuado conceptualmente, en el caso de Chile se hace más relevante por la importancia de los activos del Tesoro Público como fuente de financiamiento. Como medida de deuda neta, siguiendo la literatura y la experiencia internacional, el CFA recomienda utilizar la Posición Financiera Neta, que corresponde a la diferencia entre la deuda bruta y los activos del Tesoro Público.

R4) Establecer normas que consideren tanto el nivel prudente de deuda como un objetivo referencial de deuda: Institucionalmente, el nivel prudente de deuda debiese estar establecido por ley, mientras que su cifra puntual tendría que especificarse mediante un decreto u otra norma de mayor jerarquía. Además, la estimación puntual del nivel prudente de deuda debiese perdurar por más de una administración, dotando a dicha cifra de mayor estabilidad y evitando que modificaciones discrecionales debiliten el ancla de deuda. Si se establece en un decreto, este debiese ser distinto al que sienta las bases de política fiscal

⁴¹ En dichas reuniones participaron José Miguel Alvarado, José Pablo Arellano, Alberto Arenas, Rodrigo Cerda (que asistió en calidad de experto previo a su nombramiento como Ministro de Hacienda), Vittorio Corbo, Hermann González, Andrea Repetto, Klaus Schmidt-Hebbel y Rodrigo Valdés. Sus presentaciones al Consejo están disponibles en su sitio web institucional (<https://cfachile.cl/publicaciones/presentaciones-de-invitados>). Con todo, las recomendaciones que aquí se presentan son de responsabilidad exclusiva del CFA.

de cada gobierno, el cual, de todas formas, debiese incluir un objetivo referencial de deuda neta hacia fines del período en que cada administración determina su último presupuesto del sector público.

R5) Estimar el nivel prudente de deuda y rol del CFA: La estimación del nivel prudente de deuda debiese ser realizada por el MinHda, considerando toda la información disponible, y formalizada a través de un decreto o una norma de mayor jerarquía. Por su parte, el CFA podría asesorar al MinHda en esta materia y realizar un informe no vinculante que analice el nivel prudente de deuda, previo a su publicación. La estimación del nivel prudente de deuda debiese ser de público conocimiento, utilizando el conjunto de las mejores metodologías disponibles para esta.

R6) Incorporar advertencias y planes para evitar el incumplimiento del ancla fiscal: Se recomienda que, cuando el cociente deuda neta-PIB efectivo sobrepase su nivel objetivo referencial, la autoridad fiscal deba dar cuenta al Congreso, para informar sobre los factores detrás de dicha situación, explicar en el caso de que correspondan a factores cíclicos, o bien, de tratarse de factores de largo plazo, presentar un plan para prevenir que la deuda exceda el nivel prudente. Si por segundo año consecutivo la deuda supera el nivel objetivo referencial, el CFA deberá elaborar y presentar ante el Congreso un informe que dé cuenta de la situación.

R7) Mejorar los estándares de información de “otros requerimientos de capital”: La implementación de una regla dual exige un mayor nivel de información respecto de los “otros requerimientos de capital”, que corresponden a amortizaciones de gastos y compras de activos no contabilizados en el balance presupuestario, y que afectan las necesidades de financiamiento del Gobierno Central⁴². El Consejo recomienda elaborar estadísticas históricas detalladas y un informe público de frecuencia trimestral que incluya las proyecciones de corto y mediano plazo respecto de los “otros requerimientos de capital”.

R8) Establecer explícitamente que las metas de Balance Estructural deben ser cumplidas ex-post: El CFA recomienda incorporar explícitamente en la ley de responsabilidad fiscal que las metas de Balance Estructural sean cumplidas ex-post, identificando y corrigiendo cualquier potencial desvío del Balance Estructural. Para esto se recomienda utilizar un mecanismo de corrección automático o cuenta de control, que permita acumular y desacumular desvíos de las metas de Balance Estructural y que, una vez que alcance cierto umbral acotado, permita compensar en el(los) período(s) siguiente(s). Con todo, el Consejo recomienda que la metodología de Balance Estructural sea revisada de manera tal de evitar excesiva volatilidad en desviaciones por errores de proyección de los ingresos estructurales.

R9) Incorporar cláusulas de escape y mecanismos de corrección: El CFA recomienda la inclusión de ambos elementos a la regla fiscal. Una cláusula de escape bien diseñada debe

⁴² Los bonos de reconocimiento, la compra de cartera de créditos con aval del Estado, la capitalización de empresas públicas, entre otros, son ejemplos de “otros requerimientos de capital”.

contemplar siempre un mecanismo de corrección del desvío de las metas, para contar con una senda de convergencia fiscalmente sostenible cada vez que dicha cláusula sea aplicada. Esto permitiría complementar el llevar a cabo política fiscal contracíclica ante circunstancias extraordinarias con los ajustes fiscales posteriores, garantizando la sostenibilidad fiscal.

R10) Definir las características de los eventos que gatillan las cláusulas de escape: El Consejo recomienda que los eventos que gatillen la cláusula de escape sean definidos como circunstancias que simultáneamente cumplan con ser (i) exógenas al accionar del gobierno, (ii) graves en términos de su impacto en la actividad económica y el empleo, o en términos de la exigencia fiscal, y, (iii) transitorias⁴³. El CFA sugiere incluir una descripción abierta o no taxativa de eventos que pudieran activar la cláusula de escape, los que deben cumplir con las características señaladas.

R11) Establecer los organismos responsables en las cláusulas de escape y mecanismos de corrección: El CFA recomienda que el MinHda sea el organismo encargado de proponer la activación de las cláusulas de escape, elaborando un documento que dé cuenta de los motivos para hacerlo, fundamentando que la causa cumple con las características propuestas y presentando el mecanismo de corrección para el desvío de las metas de Balance Estructural, junto con proyecciones macroeconómicas y fiscales. En adición a lo anterior, el MinHda debe actualizar el decreto que sienta las bases de la política fiscal de su administración. Con respecto al rol del Congreso, existen dos alternativas: (i) que este órgano sea informado por el Ejecutivo; o, (ii) que se requiera su aprobación. Complementariamente, se recomienda que una institución fiscal independiente, que podría ser el CFA, actúe como organismo técnico y emita un informe no vinculante con un análisis de los motivos que justificarían la activación de las cláusulas de escape y el mecanismo de corrección propuesto por el Ejecutivo⁴⁴. Finalmente, se recomienda que una institución fiscal independiente, que podría ser el CFA, realice un monitoreo periódico de la ejecución del mecanismo de corrección, midiendo su impacto sobre la sostenibilidad fiscal.

R12) Obligaciones en el caso de incumplimiento del mecanismo de corrección: El Consejo sugiere que, en el caso de que el Balance Estructural se ubique por debajo de la meta establecida en el mecanismo de corrección, la autoridad fiscal debiese presentar un plan de acción ante el Congreso para revertir el desvío. A su vez, el CFA debiese emitir un informe evaluando el plan de acción del gobierno.

El Consejo subraya la importancia de que la complementación y fortalecimiento del marco metodológico e institucional de la política fiscal logre un consenso transversal, de forma tal que los cambios normativos logren estabilidad en el tiempo. Para esto, el CFA considera

⁴³ En este sentido, las crisis económicas de gran envergadura, desastres naturales y otros eventos de extrema gravedad debiesen ser considerados como factores por los cuales se podrían activar las cláusulas de escape.

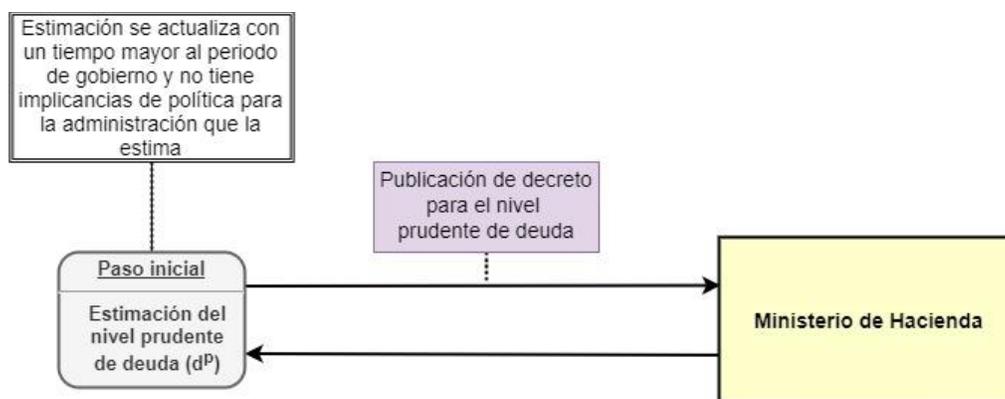
⁴⁴ Se sugiere, a su vez, que el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) también emita un informe evaluando la situación que enfrente el país y las potenciales consecuencias que podría traer aparejada la activación de las cláusulas de escape. Los informes del CFA y del CEF no debiesen ser considerados como vinculantes.

relevante una adecuada y oportuna comunicación y pedagogía sobre las herramientas que se incorporen a la regla fiscal, para la comprensión por parte de actores clave (analistas, parlamentarios, prensa) y de la ciudadanía en general.

Finalmente, más allá de la coyuntura que enfrenta el país por la crisis de la pandemia del Covid-19, que amerita una política fiscal expansiva, el Consejo considera que avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal permitirá contribuir, una vez concluida la crisis y mitigados sus impactos, a la necesaria convergencia de las finanzas públicas y el reforzamiento del compromiso con la sostenibilidad fiscal.

4.1. Operativización de la regla dual de deuda neta y Balance Estructural

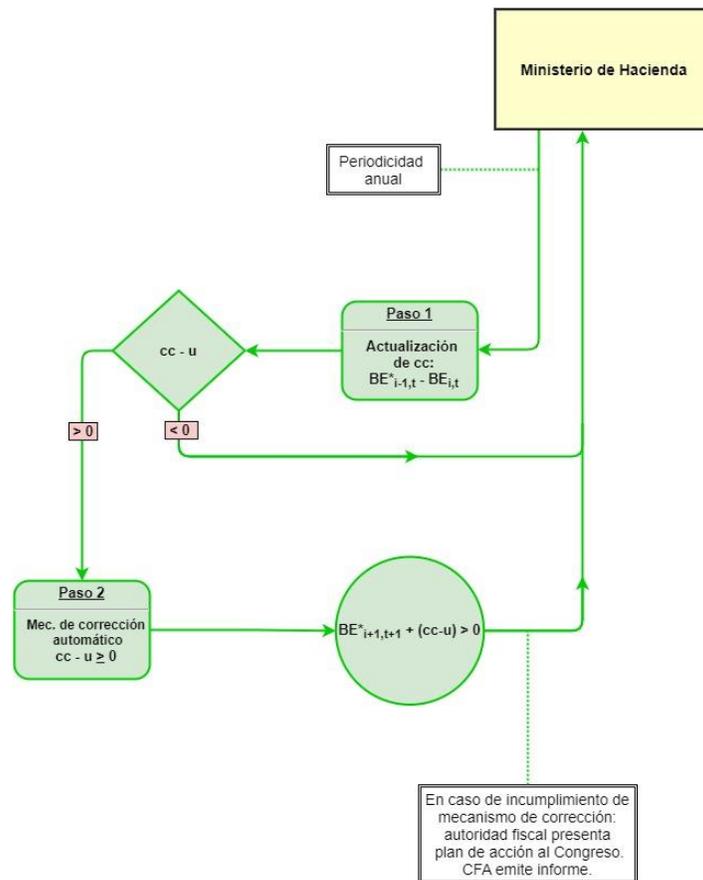
1) Nivel prudente de deuda



Fuente: CFA

Como se aprecia en el diagrama, la recomendación del CFA es que el MinHda sea la entidad responsable de estimar el nivel prudente de deuda (d^P). No obstante, el CFA, en línea con sus funciones y atribuciones sobre sostenibilidad fiscal, podría asesorar al MinHda en esta materia. Con el propósito de dar estabilidad a dicho umbral y que no pueda ser modificado discrecionalmente, se recomienda que su actualización ocurra en un tiempo mayor al periodo del gobierno. Adicionalmente, dada la alta especificidad técnica para estimar dicho umbral, ya que requieren el uso de modelos estocásticos e insumos detallados de las finanzas públicas, el Consejo considera que no es una tarea homologable a la que realizan comités de expertos como los definidos para los parámetros estructurales.

2) Cuenta de control



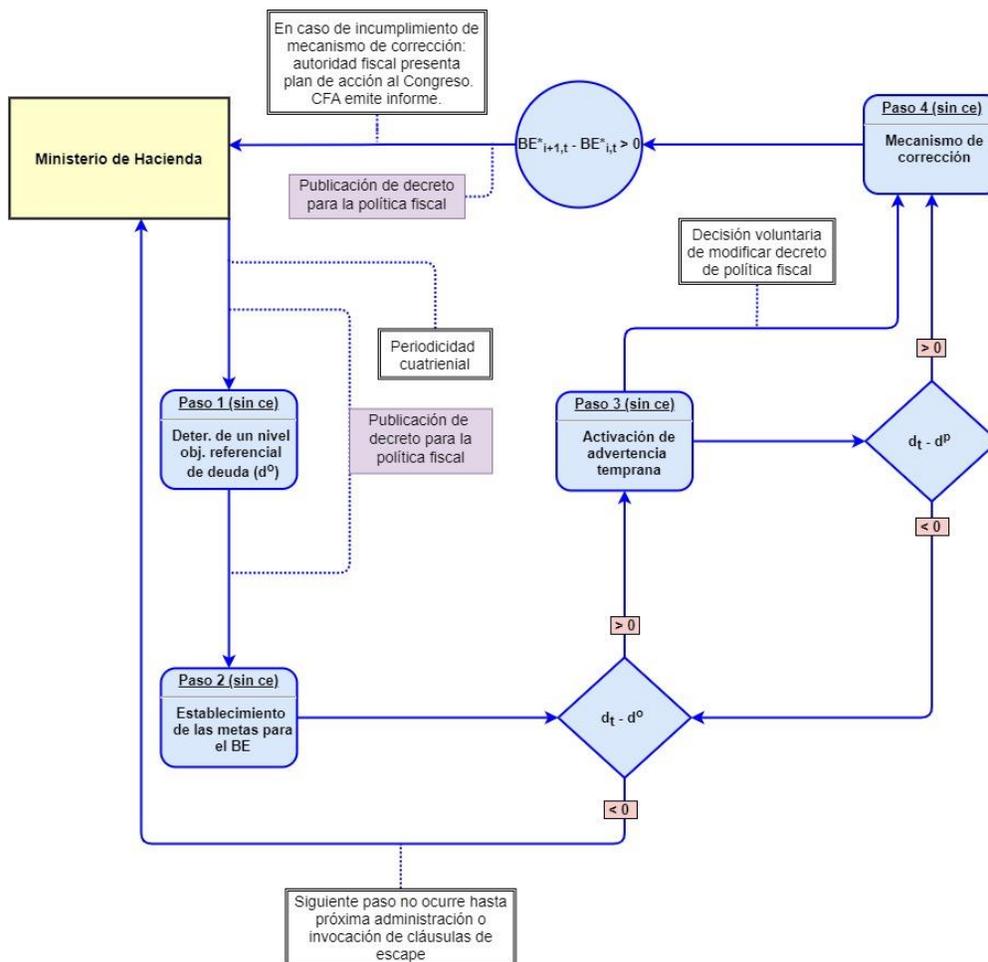
Fuente: CFA

Con periodicidad anual, se debe comparar la meta del Balance Estructural (BE*) con su valor al final del año (BE). La diferencia entre el Balance Estructural meta y el Balance Estructural ex-post se almacena en una “cuenta de control” (cc). Luego, se compara la magnitud de la cuenta de control con algún valor umbral (u) definido por la autoridad. Si el valor umbral es mayor a la magnitud de la cuenta de control, se siguen acumulando desvíos.

Si la magnitud de la cuenta de control es mayor al umbral, se activa un mecanismo de corrección automático que establece como nuevo Balance Estructural la meta originalmente presupuestada más la diferencia entre la cuenta de control y el umbral, es decir, una meta más exigente.

Adicionalmente, si el mecanismo de corrección no es cumplido, la autoridad fiscal debe presentar un plan de acción ante el Congreso y el CFA debe emitir un informe técnico en la materia.

3) Regla dual: circunstancias normales



Fuente: CFA

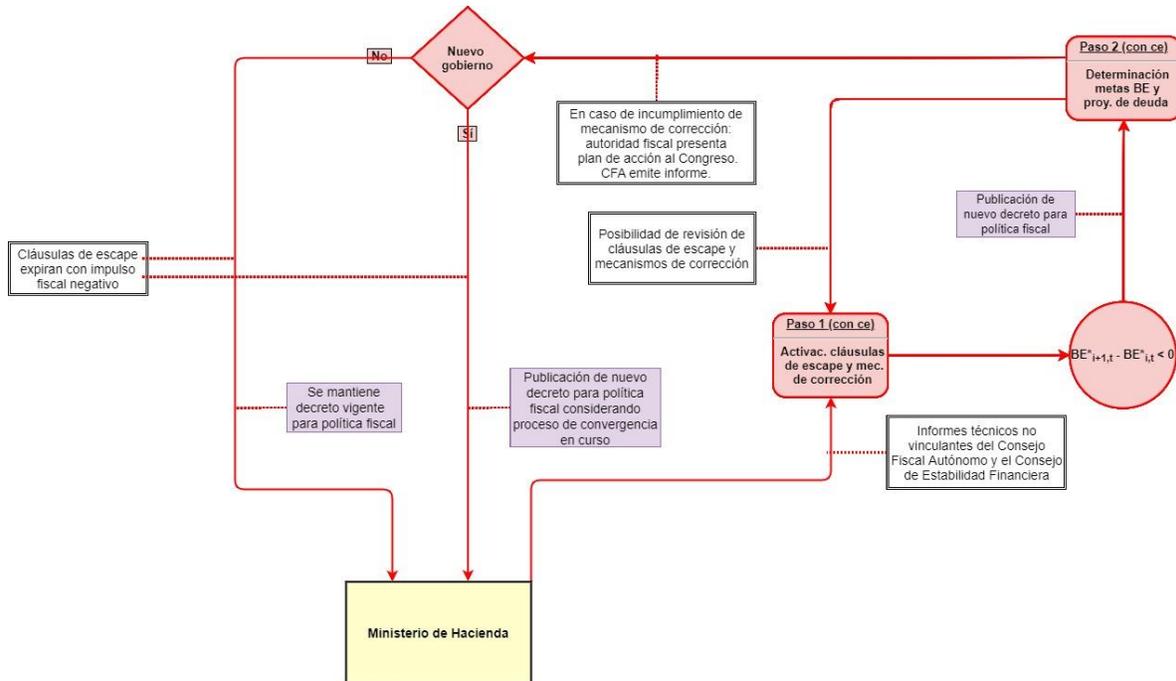
Como se puede observar, junto a la estimación de las metas de Balance Estructural en el decreto que dicta las bases de la política fiscal de cada administración, la autoridad fiscal debiese señalar la “deuda objetivo referencial” (d^0) de mediano plazo implícita en dichas metas, la cual ciertamente no debe sobrepasar el nivel prudente de deuda.

En caso de que la deuda (d_t) supere el nivel objetivo referencial, se recomienda que se gatille una advertencia temprana, en la que el Ministerio de Hacienda deba dar a conocer las razones detrás del aumento de la deuda pública y si considera necesario establecer metas de Balance Estructural más exigentes. Si por segundo año consecutivo la deuda supera su nivel objetivo referencial, el CFA debiese elaborar un informe dando cuenta de la situación, para ser presentada al Congreso.

Si la deuda (d_t) continua un camino ascendente y sobrepasa el nivel prudente de deuda (d^p), se gatilla un mecanismo de corrección haciendo más exigente las metas de Balance Estructural, de forma tal que el cociente de deuda no supere el nivel prudente de deuda al

fin del periodo en que la administración determina el último presupuesto. Las metas actualizadas de Balance Estructural, junto al objetivo referencial de deuda neta, deberán quedar establecidas en el decreto que sienta las bases de la política fiscal.

4) Regla dual: circunstancias extraordinarias



Fuente: CFA

De acuerdo al diagrama, ante la ocurrencia de situaciones extraordinarias, la autoridad fiscal decide la activación de las cláusulas de escape y el mecanismo de corrección, lo que requiere la elaboración de informes técnicos no vinculantes del CFA y el CEF. Luego de constatar que la regla operacional es menor a lo presupuestado, a consecuencia de las situaciones extraordinarias, se determinan nuevas metas de Balance Estructural y proyecciones de deuda, mediante la elaboración de un nuevo decreto de política fiscal.

En caso de que la autoridad fiscal sea incapaz de cumplir con el mecanismo de corrección, debe dar cuenta al Parlamento y el CFA elaborará un informe técnico al respecto.

En el escenario en que no existe un cambio de gobierno, se considera que la cláusula de escape expira si las metas de Balance Estructural muestran una variación positiva, es decir, cuando el impulso fiscal es negativo. Si ocurre un cambio en la administración y las cláusulas de escape siguen vigentes, la nueva autoridad debe publicar un nuevo decreto de política fiscal considerando el proceso de convergencia en curso.

4.2. Reglas fiscales: análisis y experiencias internacionales

En esta sección se presentan algunos de los principales elementos, de la revisión de literatura y de experiencias internacionales, que sirvieron de base para la elaboración de la propuesta del CFA.

4.2.1. Marco conceptual

Una regla fiscal se define como el establecimiento de una restricción a la política fiscal a través de límites numéricos para uno o más agregados presupuestarios⁴⁵. El objetivo principal de una regla es asegurar la sostenibilidad fiscal, evitando sesgos al déficit presupuestario y hacia la prociclicidad⁴⁶, al mismo tiempo que limita el uso de la discrecionalidad por parte de las autoridades.

Que las reglas fiscales puedan cumplir con su objetivo principal depende de que cuenten con las siguientes propiedades:

- i) Simplicidad: deben ser transparentes y entendibles, tanto para las autoridades como para el público general, facilitando su uso para la formulación del Presupuesto.
- ii) Flexibilidad: deben permitir la ejecución de políticas que tengan un costo fiscal de corto plazo, pero que no deterioren la sostenibilidad fiscal de largo plazo, especialmente en situaciones extraordinarias y excepcionales (p. ej., mediante la activación de cláusulas de escape).
- iii) Exigibilidad: deben tener la capacidad de hacer cumplir las reglas establecidas (p. ej., a través de sanciones).

En adición a estas características fundamentales, existen otros atributos que complementan los anteriormente mencionados y facilitan el rol que deben cumplir. De acuerdo con estos, las reglas fiscales deben ser *estabilizadoras* (de forma tal que no aumenten la volatilidad económica), una *guía operacional* (deben contribuir de forma transparente al proceso presupuestario), *resilientes* (mantenerse por un período de tiempo sustantivo para lograr credibilidad), *monitoreables* (fácilmente verificables y con costos asociados a desvíos de sus objetivos) y *consistentes* (cuando el marco fiscal considere más de una regla).

Por otro lado, es relevante señalar cuáles son las funciones más importantes que cumplen las reglas fiscales. En primer lugar, las funciones que se relacionan de forma directa con la disciplina fiscal son:

⁴⁵ Es decir, los ingresos fiscales, los gastos fiscales, el balance fiscal (efectivo o estructural) y/o la deuda pública (bruta o neta).

⁴⁶ El concepto de prociclicidad hace referencia a la alta correlación entre gastos e ingresos fiscales y el componente cíclico del PIB de la economía. Así, una menor prociclicidad contribuye a reducir la volatilidad del crecimiento económico y del tipo de cambio real.

- i) **Compromiso:** al imponer límites presupuestarios al gobierno, las reglas reducen la incertidumbre y restringen el comportamiento discrecional.
- ii) **Señalización:** las reglas contribuyen a una estrategia de señalización para aumentar la transparencia y revelar las preferencias y la planificación fiscal del gobierno a los mercados⁴⁷.

Adicionalmente, las reglas cumplen otras funciones que van más allá de la disciplina fiscal o bien inciden en esta de forma indirecta, como la protección de la inversión, la estabilidad financiera y la estabilidad monetaria.

Como se señaló anteriormente, las reglas fiscales establecen límites numéricos a los agregados macrofiscales o presupuestarios. Así, es posible distinguir cuatro tipos de reglas fiscales: de balance presupuestario (efectivo o estructural), de deuda, de gastos y de ingresos. El Cuadro 9 presenta las ventajas y desventajas de cada tipo de regla.

Cuadro 9: Ventajas y desventajas de los tipos de reglas fiscales en forma individual

	Balance efectivo	Balance Estructural	Deuda	Gastos	Ingresos
Ventajas	Vinculación con la sostenibilidad fiscal Sencillez en su comunicación Facilidad operativa	Vinculación con la sostenibilidad fiscal Presenta una función estabilizadora	Vinculación directa con la sostenibilidad fiscal Sencillez en su comunicación	Su correcto diseño contribuye a la sostenibilidad fiscal Sencillez en su entendimiento y aplicación Claridad operativa	Mejora la política y administración tributaria Evitar cargas tributarias excesiva
Desventajas	Puede tener efectos procíclicos	Dificultad de monitoreo y control por complejidades metodológicas	Puede tener efectos procíclicos Utilidad práctica de corto plazo limitada	Puede tener efectos procíclicos (como % del PIB) Su efectividad depende de la dinámica de los ingresos	No se vincula con la sostenibilidad fiscal Puede tener efectos procíclicos

Fuente: CFA en base a información de Barreix y Corrales (2019) y Eyraud et al. (2018c)

⁴⁷ Esto es especialmente relevante en un contexto de asimetrías de información.

En la actualidad, y desde 2001, Chile cuenta con una regla de BE. Si bien esta ha operado satisfactoriamente, permitiendo generar ahorros en periodos de bonanza económica y quitando prociclicidad a la política fiscal, existen diagnósticos que plantean posibles perfeccionamientos⁴⁸. Los espacios de mejora pueden separarse en aspectos metodológicos; de simplicidad y replicabilidad; y, de transparencia.

4.2.2. Regla dual

El CFA considera que un buen diseño del marco fiscal se debe estructurar en torno a dos pilares: (i) un ancla fiscal vinculada con el objetivo de sostenibilidad fiscal; y, (ii) una o más reglas sobre los agregados fiscales. Cabe señalar que el ancla fiscal no debiese ser restrictiva para los presupuestos anuales, tarea que corresponde a la meta operacional. Así, mientras el ancla permite asegurar la sostenibilidad de largo plazo, la regla operacional está pensada para un horizonte de corto plazo.

Con respecto al ancla de deuda, existen diversos tipos de metodologías para determinar distintos umbrales de deuda pública. Estos son el límite de deuda, el nivel prudente o techo de deuda, y el nivel óptimo de deuda.

El **límite de deuda** corresponde al umbral de deuda que genera dificultades fiscales por la alta probabilidad de no pago, restricciones de financiamiento en los mercados y/o inestabilidad macroeconómica.

Por su parte, se entiende por **nivel óptimo de deuda** como aquel que maximiza el crecimiento económico, y se diferencia del resto en el sentido de que puede ser considerado una meta y no como una restricción para la deuda.

El **nivel prudente de deuda, o techo de deuda**, corresponde a aquel que mantiene una distancia razonable respecto de niveles de deuda que lleven a una alta probabilidad de insolvencia. De este modo, el nivel prudente de deuda es menor al límite de deuda.

En el estudio realizado por la OCDE el 2020 para el CFA, se señala que la estimación del nivel prudente de deuda requiere la utilización de un conjunto de modelos y supuestos para asegurar la robustez de las estimaciones resultantes. En la literatura se identifican dos metodologías para determinar un ancla fiscal a partir del nivel prudente de deuda. En la primera metodología el nivel prudente de deuda se obtiene de la diferencia entre un nivel límite máximo de deuda⁴⁹ y un espacio suficiente para no caer en insolvencia; mientras que

⁴⁸ Ver Arend y Sánchez (2020).

⁴⁹ Existen varias aproximaciones para determinar el “límite máximo de deuda”, paso previo a la estimación del nivel prudente de deuda, a saber: (i) Modelo de equilibrio general con curvas de Laffer (Bi, 2012 y Bi et al., 2013); (ii) Modelo de no-arbitraje con fatiga fiscal cúbica (Gosh et al., 2013 y Fournier et al., 2015); y, (iii) Modelo de no-arbitraje con fatiga fiscal logística (Fournier et al., 2018).

la segunda metodología se basa en un espacio o margen suficiente para que el balance primario⁵⁰ no sobrepase cierto máximo.

A continuación, se presentan algunos antecedentes adicionales de los elementos más importantes de la regla dual compuesta por un ancla de deuda y una meta operacional propuesta por el CFA.

a) Deuda objetivo referencial

El CFA recomienda que para la operativización de la regla dual la autoridad determine un “nivel de deuda objetivo referencial”, el que se define como un nivel de deuda compatible con las metas de Balance Estructural y cuya única restricción es ser igual o inferior al nivel prudente de deuda. Es importante señalar que este valor no es una meta de largo plazo para la autoridad fiscal y es una decisión de esta, siendo un nivel meramente referencial⁵¹.

b) El problema del “imán”

Como se mencionó previamente, una de las desventajas de las reglas de deuda es que esta pueda tener efectos procíclicos⁵². En la práctica, la literatura señala que el techo o nivel prudente de deuda ha sido tratado como una meta más que como una regla, lo que se conoce como el problema del “imán”. De esta manera, es conveniente que el ancla definida como nivel prudente de deuda no sea entendida como una meta.

c) Deuda bruta versus deuda neta

La literatura señala que lo correcto es utilizar la deuda neta (deuda bruta menos los activos del gobierno) como herramienta de ancla fiscal, en especial para países exportadores de materias primas que acumulan activos en ciertos periodos de tiempo.

Sin embargo, no todos los activos del sector público deben ser considerados para medir la deuda neta como guía de la política fiscal, debido a que algunos activos no pueden ser valorados o vendidos fácilmente. Así, la medición de deuda neta debe considerar sólo los activos que cumplan con los siguientes cuatro criterios: (i) control (el gobierno debe poder vender los activos si es necesario); (ii) liquidez (el gobierno debe poder vender los activos lo más rápido posible); (iii) valorización justa (debe ser posible valorar los activos de forma

⁵⁰ El balance primario se define como el balance presupuestario fiscal efectivo excluido el gasto neto en intereses.

⁵¹ En la determinación de la deuda objetivo referencial, es importante considerar que la deuda, a diferencia del Balance Estructural, está influida por la evolución efectiva de variables macroeconómicas (PIB, precio del cobre, tipo de cambio real, etc.), en las que inciden factores cíclicos y estructurales. Por lo anterior, algunos autores han planteado que, para modelar la deuda de manera plausible, las variables macroeconómicas deben converger a sus niveles de largo plazo.

⁵² Por ejemplo, en ciclos positivos, un nivel de deuda inferior al nivel prudente establecido podría dar espacio a expansiones fiscales.

precisa y regular); y, (iv) valorización oportuna (debe ser posible actualizar la valuación de los activos al final de cada año fiscal).

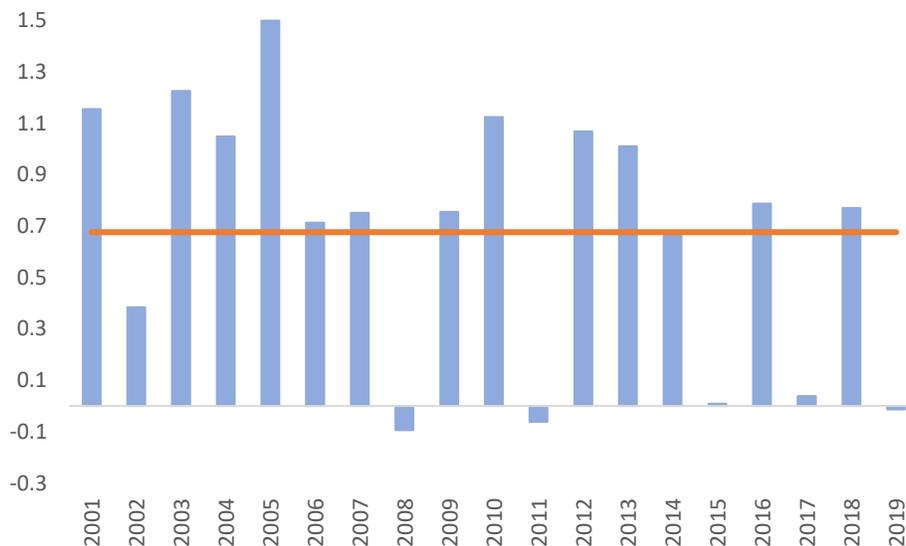
Siguiendo estos criterios, el CFA identifica que la medición relevante de deuda neta en Chile es la Posición Financiera Neta (deuda bruta menos activos del Tesoro Público), la cual contiene activos líquidos y se publica en forma periódica.

d) Otros requerimientos de capital

Los otros requerimientos de capital corresponden tanto a amortizaciones de gasto como a compras de activos que no se reportan en el balance presupuestario, pero que sin embargo tienen un efecto sobre la deuda del gobierno central⁵³.

Si bien la literatura económica señala que en varios países la magnitud de los otros requerimientos de capital no es significativa, esto no ocurre en el caso de Chile, pues ellos inciden de forma relevante en la evolución de la deuda. Es así como, desde que se creó la regla fiscal (2001) hasta 2019, los otros requerimientos de capital han representado 0,7% del PIB como promedio anual (ver Gráfico 5).

Gráfico 5: Otros requerimientos de capital



Nota: la línea naranja corresponde al promedio del período
 Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda.

⁵³ Ejemplos de otros requerimientos de capital en Chile son las amortizaciones de los Bonos de Reconocimiento, las compras de cartera del Crédito con Aval del Estado y los aportes de capital a empresas del Estado con utilidades.

La regla dual al incorporar a la deuda como parte del marco fiscal requiere llevar un análisis de estos “otros requerimientos de capital”, lo que implica identificar sus distintos componentes de forma tal de poder modelarlos.

e) Balance primario estructural versus Balance Estructural

Una regla fiscal dual se compone, por una parte, de un ancla fiscal cuyo objetivo fundamental sea la sostenibilidad fiscal y, por otra, de una regla operacional de corto plazo. En el caso de Chile, la regla operacional corresponde a la regla de Balance Estructural.

En una regla dual de deuda y balance resulta útil trabajar analíticamente con el balance primario, ya que esto permite identificar los intereses de la dinámica de la deuda, para así compararlos con el crecimiento económico y tener una visión de la sostenibilidad fiscal. Existen otras ventajas de utilizar el balance primario estructural: (i) los gobiernos ejercen un mayor control sobre las partidas del balance primario; y, (ii) metodológicamente, el balance primario encaja de manera natural con los modelos para calibrar los niveles prudentes de la deuda.

Por el contrario, una desventaja de este indicador es que es un concepto menos conocido y, por ende, menos sencillo de comunicar. Cabe señalar que la revisión de experiencias internacionales permite establecer que la gran mayoría de los países que utilizan reglas duales ya sea de deuda y balance presupuestario o gasto y balance presupuestario, utilizan como regla operacional el Balance Estructural total.

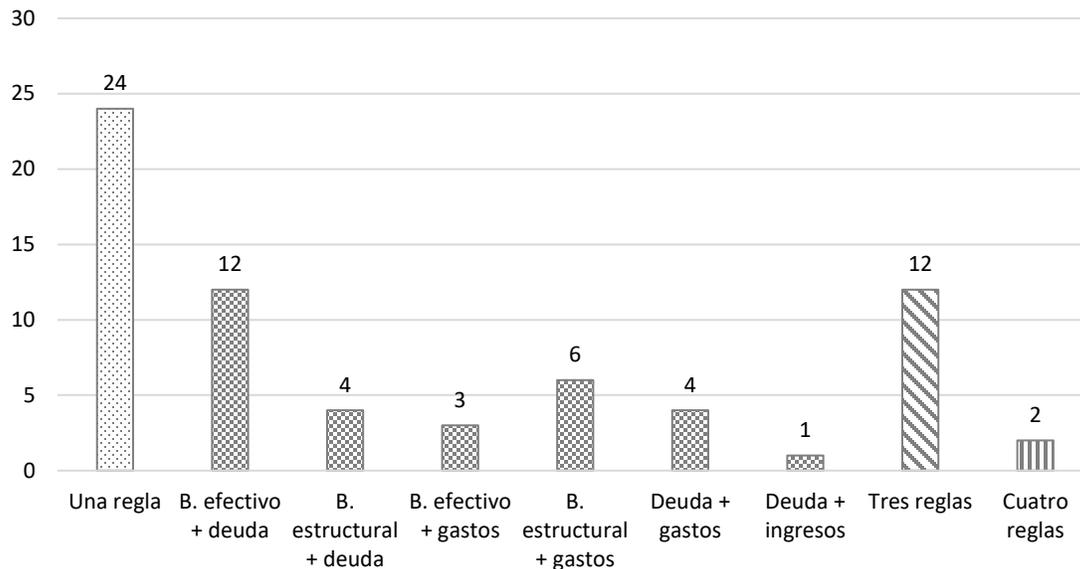
Si bien el Consejo reconoce las bondades de utilizar como regla operacional el balance primario, considera que el concepto de Balance Estructural ya está arraigado en Chile, lo que hace menos compleja la comunicación de la regla fiscal.

4.2.3. Evidencia internacional comparada de las reglas fiscales

La evidencia internacional permite constatar que los países presentan una gran heterogeneidad en el uso de reglas fiscales, tanto en cuanto al tipo de regla aplicada como a las posibles combinaciones de estas, con una gran cantidad de países utilizando simultáneamente más de una regla fiscal.

Es posible identificar que, de una muestra de 68 países, prácticamente la mitad utiliza una regla dual, algo más de un tercio guía su política fiscal con solo una regla, 15% utiliza tres reglas fiscales, y apenas 2% establece y aplica cuatro reglas (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Reglas fiscales por país



Fuente: CFA en base a Lledó et al. (2017).

De los países que poseen solo una regla fiscal, más de la mitad utiliza una regla de Balance Estructural y 20% utiliza una de balance efectivo. En tanto, de los países que utilizan reglas duales, la combinación más recurrente es la de balance efectivo y deuda (40%) y la de Balance Estructural y gastos (20%), mientras que la combinación Balance Estructural y deuda es utilizada por 13% de estos países⁵⁴.

4.3. Cláusulas de escape y mecanismos de corrección

Contar con cláusulas de escape y mecanismos de corrección permite enfrentar choques adversos de manera ordenada y dentro de un marco establecido, sin generar mayor incertidumbre sobre la continuidad de la regla fiscal.

La literatura y experiencia internacional muestran que existen circunstancias en que es necesario un rol contracíclico de la política fiscal, que en la práctica se aborda a través de cláusulas de escape a las reglas vigentes. Estas circunstancias obedecen a choques negativos significativos, transitorios y exógenos al gobierno.

Por principios de responsabilidad fiscal, las cláusulas de escape deben ir de la mano con mecanismos de corrección, de forma tal de garantizar una senda de convergencia fiscal consistente con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

⁵⁴ Los países que utilizan esta combinación son Chipre, Eslovaquia, Rumania y Reino Unido.

La literatura destaca que el adecuado diseño de las cláusulas de escape depende de su correcta definición. Así, podemos identificar la siguiente lista de elementos deseables al establecer cláusulas de escape:

- i) un conjunto de eventos limitados y claramente definidos que gatillen la operación de la cláusula;
- ii) lineamientos claros sobre la interpretación y determinación de estos factores;
- iii) una autoridad encargada de su activación;
- iv) el cronograma y los procedimientos necesarios del mecanismo de corrección⁵⁵.
- v) controles efectivos⁵⁶;
- vi) una buena estrategia comunicacional

La revisión de literatura y de experiencias internacionales muestra que algunas de las razones que permiten activar cláusulas de escape son: desastres naturales; crisis profundas o recesiones económicas agudas; otras razones fuera del control del gobierno, como rescates del sistema bancario, *shocks* migratorios, *shocks* en el precio de commodities o problemas de seguridad nacional; y cambios en la metodología de contabilidad presupuestaria fiscal.

Por su parte, los mecanismos de corrección se hacen cargo del retorno a la trayectoria de convergencia hacia la regla fiscal y al tratamiento de desvíos puntuales o acumulados de la misma.

Estos mecanismos de corrección o de convergencia pueden ser establecidos de forma amplia y general, o bien, tomando en cuenta los criterios y características particulares de cada país.

Entre los principios generales que definen los mecanismos de corrección se encuentran:

- i) Estatus legal, es decir, grado de la norma jurídica que los establecen;
- ii) Correcta activación, es decir, que el mecanismo opere ante eventualidades bien definidas;
- iii) Naturaleza de la corrección, para que el tamaño y el cronograma de la corrección esté predeterminado;
- iv) Instrumentos operacionales, esto es, que los mecanismos ofrezcan un rol de guía operacional a las reglas de gasto público o medidas tributarias;
- v) Coherencia con las cláusulas de escape, para que exista consistencia entre la activación de la cláusula y el ritmo de ajuste una vez aplicada; y,

⁵⁵ Definición de los reportes e informes requeridos, así como la determinación del plazo para reestablecer la trayectoria de convergencia a la meta fiscal.

⁵⁶ Es ideal que la activación de las cláusulas de escape se someta a la evaluación y monitoreo de un ente autónomo.

- vi) Instituciones independientes, a cargo del monitoreo para brindar credibilidad y transparencia al mecanismo de corrección.

A continuación, se presentan la caracterización de las principales acciones contempladas en los mecanismos de corrección.

- i) Restauración de la meta vs. compensación de desvíos: el mecanismo puede apuntar solo a volver al nivel predefinido del agregado macrofiscal (menos exigente) o bien compensar por desvíos que hayan ocurrido (más exigente).
- ii) Período de corrección: se pueden establecer correcciones exigentes o discretas (en un período), o bien, correcciones graduales.
- iii) Mix de políticas vs. acción correctiva: los mecanismos pueden entregar a la autoridad la libertad sobre el instrumento de política para realizar el ajuste, o bien, especificar una política determinada de convergencia.

El CFA recomienda la incorporación tanto de las cláusulas de escape como mecanismos de corrección a la regla fiscal. En línea con el principio de responsabilidad fiscal, una cláusula de escape bien diseñada debe contemplar siempre un mecanismo de corrección del desvío de las metas, de forma tal de contar con una senda de convergencia fiscalmente sostenible cada vez que se aplique la cláusula de escape. Así, se contaría con una salida ordenada a la regla para llevar a cabo una política fiscal contracíclica ante circunstancias extraordinarias (cláusula de escape), junto con los ajustes fiscales posteriores, de forma tal de garantizar la sostenibilidad fiscal mediante los mecanismos de corrección.

4.3.1. Cuenta de control

La cuenta de control es un instrumento de carácter estrictamente nocional, cuya función principal es acumular desvíos de la meta operacional que no se originen necesariamente a partir de circunstancias extraordinarias. En ese sentido, la cuenta de control almacena desvíos positivos o negativos del Balance Estructural y las metas. A partir de cierto umbral de acumulación de desvíos negativos se gatilla un mecanismo de corrección automático para el(los) periodo(s) siguiente(s).

Al respecto, cabe mencionar un caso práctico de aplicación de mecanismos de corrección: el *debt brake*, aplicado en Alemania y en Suiza. Este mecanismo cuantitativo puede operar tanto para desvíos del Balance Estructural respecto a su meta como también por desvíos en situaciones extraordinarias de mayor magnitud.

Un mecanismo de corrección como el *debt brake* permite contar con cierta flexibilidad para la corrección requerida. El Cuadro 10 muestra una descripción comparada entre los mecanismos de *debt brake* alemán y suizo.

Cuadro 10: Debt brake en Alemania y Suiza

	Alemania	Suiza
Estatus legal	Constitucional	Constitucional
Problemas que aborda	Prociclicidad del gasto público, aumento de la deuda	Prociclicidad del gasto público, aumento de la deuda, asimetría legal de gastos e ingresos
Regla operacional	Déficit estructural máximo permitido de 0,35% del PIB (Federal)	Balance Estructural en 0% del PIB (techo de gastos equivalente a los ingresos ajustados por el ciclo)
Número de veces que se calcula	Tres (al momento de planificar el presupuesto, una revisión preliminar en marzo y una revisión definitiva en septiembre)	Dos (al momento de planificar el presupuesto y al final del año fiscal)
Tratamiento de desvíos	Se almacenan en una “cuenta de control”	Se almacenan en una “cuenta compensatoria” (equivalente a la cuenta de control alemana)
Mecanismo de corrección	Si la cuenta de control tiene un monto negativo e igual o inferior a -1% del PIB, se debe subsanar el exceso en un máximo de 0,35% del PIB por año, desde el año siguiente al desvío	Si la cuenta compensatoria tiene una magnitud igual o mayor a 6% del techo de gasto (0,6% del PIB), el exceso se debe eliminar en a lo más tres años
Corrección en situaciones excepcionales (p. ej. al gatillar cláusulas de escape)	Plan de amortización del desvío de la meta, sin especificar plazo	“Cuenta de amortización” que acumula los desvíos y debe ser neteada en a lo más seis años

Fuente: CFA en base a OCDE (2014) y Geier (2011).

El CFA recomienda incorporar dentro de su marco fiscal una cuenta de control nocional que permita almacenar las diferencias entre la meta de Balance Estructural y el resultado expost del mismo.

4.4. Aspectos institucionales

Un aspecto de suma relevancia en el estudio de las reglas fiscales dice relación con el marco institucional dentro del cual operan. A través de un estudio de la evidencia comparada, el CFA identifica la existencia de tres dimensiones que determinan el análisis institucional: (i) el tipo de norma⁵⁷; (ii) las autoridades a cargo; y, (iii) las sanciones o consecuencias para casos de incumplimiento.

Con respecto al tipo de norma jurídica, el mayor rango en el que las reglas fiscales pueden estar establecidas es la Constitución. En segundo lugar de importancia, se encuentran las leyes de quórum supramayoritario (ley constitucional o ley orgánica) y, finalmente, las leyes simples. Cabe señalar que, dada la muestra de países que comprenden este análisis

⁵⁷ Es decir, la jerarquía de la norma jurídica en que se consagran, la que puede ser de rango constitucional, de ley con quórum supramayoritario, de ley simple, decretos o acuerdos políticos.

comparado⁵⁸, no existen casos de reglas fiscales establecidas a nivel de decretos o de acuerdos políticos.

Para efectos de su importancia jurídica, la regla fiscal de un país puede ser dividida en su base conceptual, es decir, el reconocimiento cualitativo de la regla a nivel legal, sin necesidad de especificar el número objetivo, y su meta numérica, esto es, la meta en términos cuantitativos.

El Cuadro 11 resume cómo se distribuyen los países estudiados de acuerdo al tipo de norma jurídica.

Cuadro 11: Reglas fiscales y tipos de normas

	Base conceptual	Meta numérica	Cláusula de escape	Mecanismos de corrección
Constitución	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Polonia^(a) • Suiza 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Polonia^(b) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Suiza^(c)
Ley orgánica	<ul style="list-style-type: none"> • Eslovaquia^(b) • España • Lituania 	<ul style="list-style-type: none"> • Eslovaquia^(b) • España • Lituania 	<ul style="list-style-type: none"> • Eslovaquia^(b) • España^{(b) (d)} • Lituania 	<ul style="list-style-type: none"> • Eslovaquia^(b) • España • Lituania^(d)
Ley simple	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca • Eslovaquia^(d) • Francia • Grecia • Letonia • Polonia^(b) • Portugal • Rumania 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca • Eslovaquia^(d) • Francia • Grecia • Letonia • Polonia^(a) • Portugal • Rumania • Suiza^(e) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca • Eslovaquia^(d) • Francia^(d) • Grecia • Letonia • Polonia • Portugal • Rumania • Suiza 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca^(d) • Eslovaquia^(d) • Francia^(d) • Grecia^(d) • Letonia^(d) • Polonia^{(a) (b)} • Portugal^(d) • Rumania^(d) • Suiza^(f)

(a) Regla de gastos; (b) regla de deuda; (c) corresponde a la “cuenta de control”; (d) regla de balance; (e) en el caso de Suiza la Constitución habla de un “equilibrio” entre ingresos y gastos, lo que implícitamente se puede interpretar como un Balance Estructural de 0% del PIB; (f) corresponde a la “cuenta de amortización”. Fuente: CFA en base a literatura y legislaciones.

Por otro lado, existen diferentes organismos o instituciones que se encargan de la aplicación de las reglas, el monitoreo del cumplimiento de estas, el establecimiento y activación de las cláusulas de escape, y la elaboración, aplicación y evaluación de los mecanismos de corrección. La revisión comparada permite identificar que, en su mayoría, estos organismos corresponden a alguna autoridad ejecutiva (el gobierno completo, el gabinete o el Ministro

⁵⁸ Que se remite a analizar países que: (i) sean miembros de la OCDE; y (ii) que tengan reglas fiscales “bien definidas” (Lledó et al., 2017).

de Hacienda), instituciones o consejos fiscales (independientes o no independientes), y/o el Parlamento.

La decisión de qué autoridad está encargada de cada aspecto atingente de las reglas fiscales debe regirse por el principio general de “frenos y contrapesos” (en inglés, “checks and balances”), según el cual, si todas las facultades y funciones se concentran en un solo organismo, la regla corre el riesgo de no ser efectiva por falta de control sobre su utilización.

La experiencia internacional muestra que este principio es ampliamente utilizado, mediante la asignación de roles de control al Parlamento y a las instituciones fiscales independientes (IFI), organismos que deben equilibrar su participación como contrapeso de la autoridad fiscal, abordando el *trade-off* existente entre capacidad técnica y neutralidad política (IFI) y validación política y accountability (Parlamento).

El Cuadro 12 resume los roles que ejerce cada autoridad identificada en los países incluidos en la revisión internacional.

Cuadro 12: Reglas fiscales y autoridades a cargo

	Elaboración y aplicación de la(s) regla(s)	Monitoreo y evaluación	Propuesta de activación de cláusula de escape	Aprobación de activación de cláusula de escape	Elaboración de plan de convergencia	Aprobación o evaluación de plan de convergencia^(g)
Poder Ejecutivo y/o Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Dinamarca • Eslovaquia • España • Francia • Grecia • Letonia • Lituania • Polonia • Portugal • Rumania 		<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Dinamarca • Eslovaquia • España • Francia • Letonia • Lituania • Polonia • Portugal • Suiza • Rumania 	<ul style="list-style-type: none"> • Rumania • Eslovaquia 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Dinamarca • Eslovaquia • España • Grecia • Letonia • Lituania • Polonia • Portugal • Suiza 	
Poder Legislativo		<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca • Portugal • Polonia 		<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Dinamarca • España • Francia • Grecia • Portugal • Suiza 	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Dinamarca • España • Francia • Grecia • Portugal • Suiza 	
Institución Fiscal Independiente		<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca • Eslovaquia • España • Grecia • Letonia • Polonia • Portugal • Rumania • Suiza 	<ul style="list-style-type: none"> • Rumania 		<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca • Eslovaquia • España • Grecia • Letonia • Polonia • Portugal • Rumania • Suiza 	

(g) En cuanto a la evaluación y aprobación de las propuestas de mecanismos de corrección, de acuerdo a la evidencia internacional la primera tarea le compete al Poder Legislativo, mientras que la segunda le corresponde a las Instituciones Fiscales Independientes. En el caso de estas últimas, su acción es, en general, no vinculante.

Fuente: CFA en base a literatura y legislaciones.

Finalmente, es importante considerar los potenciales efectos que pueden generarse tras desvíos de los objetivos establecidos en torno a las reglas fiscales o bien por incumplimiento de los compromisos fiscales adquiridos de antemano. Del análisis de la evidencia se encuentran sanciones del tipo: (i) pecuniarias; (ii) políticas o reputacionales; (iii) penales, y, (iv) ajustes obligatorios preventivos sobre la regla.

Con respecto a las sanciones pecuniarias, es conocida la regla supranacional que la Unión Europea impone a todos sus países miembros⁵⁹. Además, en el caso particular de Alemania, la ley indica que cualquier multa impuesta ante algún incumplimiento fiscal debe dividirse entre el Gobierno Federal y los estados en una proporción 65%-35% (Burret y Feld, 2013). En España, una ley orgánica permite establecer sanciones monetarias sobre las instituciones (generales o autónomas) que incumplan las metas fiscales y/o los planes de corrección o convergencia hacia la meta, en particular, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente a 0,2% del PIB. En Portugal, también se consideran sanciones pecuniarias sobre funcionarios de gobierno que incumplan con las reglas fiscales. Es importante señalar que las sanciones pecuniarias son un elemento que pocas veces resulta aplicable en la práctica (European Fiscal Board, 2019).

Otro tipo de sanción corresponde a la asunción de costos políticos o reputacionales. Esto es considerado a nivel de ley simple en Portugal (también se aplica para funcionarios de gobierno). Además, en Eslovaquia existen tramos para el nivel deuda-PIB que gatillan acciones o consecuencias que son crecientes cuando más cerca se está de la meta de 60% del PIB. Dentro de dichas medidas se incluyen diversos costos reputacionales. El tramo más alto corresponde a cuando esta supera un 60% del PIB, e implica la posibilidad de levantar una moción de no confianza sobre el Gobierno, cuya aprobación implica el cese de este. Este mecanismo se asemeja al de las acusaciones constitucionales, en el sentido que impone sanciones políticas personales.

Menos comunes en la literatura y la evidencia son las sanciones penales, las que aparecen como una facultad legal solo en Portugal y Rumania, nuevamente aplicables sobre funcionarios de gobierno que incumplan sus compromisos con la regla fiscal, y que, de acuerdo con la ley, pueden ir desde multas hasta castigos penales o encarcelamientos.

Finalmente, los ajustes obligatorios preventivos sobre la regla son mecanismos que buscan evitar que los agregados macrofiscales que definen una regla fiscal se encuentren cerca de su valor límite. En la práctica, los países que utilizan estos ajustes preventivos establecen tramos para el agregado que defina sus reglas (en general, la deuda) en niveles anteriores al nivel señalado como objetivo, y especifican sanciones en cada uno de sus tramos, aumentando su severidad a medida que el indicador se acerca al valor máximo. Este es el caso de Eslovaquia, Polonia y Rumania.

Se resalta que el establecimiento de sanciones a la autoridad por incumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de una regla fiscal debe considerar un *trade-off* entre la severidad de las sanciones y su aplicabilidad real o credibilidad. Sin embargo, las sanciones de mayor envergadura también deben evaluarse en virtud de su poder disuasivo.

⁵⁹ Esta sanción considera, en primer término, un depósito con intereses a la Comisión Europea de 0,2% del PIB y, de no mediar una corrección, el abono de una multa de entre 0,2-0,5% del PIB a esta misma entidad (European Fiscal Board, 2019).

Así, tanto si es aplicable como si no, una sanción cuya severidad sea más alta en términos de las consecuencias que gatilla, podría generar un mayor poder disuasivo que una sanción menos potente, pero más aplicable.

Anexo 1

Montos potenciales y ejecutados de las medidas económicas de Pre Fondo COVID 2020

Tipo medida	Medida	MM\$ potenciales	MM USD potenciales	MM\$ ejecutados	MM USD ejecutados	% Ejecutado
Mayores gastos	Fondo para la Salud (I Fase)	205.920	260	205.920	260	100%
Mayores gastos	Fortalecer sistema de salud	-	-	346.104	437	-
Mayores gastos	Bono Covid-19	132.264	167	139.392	176	105%
Mayores gastos	Apoyo Municipios I	79.200	100	80.784	102	102%
Mayores gastos	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 1.0	659.736	833	659.736	833	100%
	Total medidas mayores gastos	1.077.120	1.360	1.431.936	1.808	133%
Menores ingresos ²	Suspensión PPM	1.900.800	2.400	1.583.942	2.000	83%
Menores ingresos ²	Postergación IVA	1.188.000	1.500	726.630	456	30%
Menores ingresos ²	Devolución de retención de Impuesto a la Renta de los meses de enero y febrero 2020 a los trabajadores independientes	93.456	118	100.354	127	108%
Menores ingresos	Reducción impuesto timbres y estampillas	332.640	420	289.872	366	87%
	Total medidas menores ingresos	3.514.896	4.438	2.335.587	2.949	66%
Bajo la línea	Garantías de créditos para empresas (FOGAPE)	2.376.000	3.000	673.000	850 ³	28%
Bajo la línea	Aporte fiscal al Fondo de Cesantía Solidario	Hasta 1.584.000	Hasta 2.000	0	0 ⁴	0%
Bajo la línea	Capitalización Banco Estado	396.000	500	0	0 ⁵	0%
	Total medidas bajo la línea	Hasta 4.356.000	Hasta 5.500	673.000	850	15%
	TOTAL MEDIDAS PRE FONDO COVID	8.948.016	11.298	4.440.523	5.670	50%

Todos los montos se encuentran actualizados al 8 de marzo de 2021. La actualización de los montos proviene de la información proporcionada por la Dipres. Tipo de cambio = \$ 792.

Notas:

- 1) Las medidas “Pre Fondo Covid” son aquellas enmarcadas en los PEE I y II, antes del Marco de Entendimiento del 14 de junio.
- 2) Estas medidas de menores ingresos consideradas “Pre Fondo Covid” corresponden a Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA). Cabe señalar que, de acuerdo con la información actualizada al 18 de enero de 2021, estas no podrán financiarse con cargo al Fondo Covid-19.
- 3) Los US\$ 850 millones corresponden a los aportes que, a la fecha, el Fisco ha realizado al fondo de garantías. La información compilada por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) y reportada por el MinHda en la web <https://reporte.hacienda.cl/>, actualizada al 1 de marzo de 2021, indica que a la fecha se han cursado y gestionado 283.066 créditos, los que ascienden a un total de US\$ 13.168 millones.
- 4) A la fecha no ha sido necesario gatillar esta contribución o aporte.
- 5) Esta medida tendrá impacto en el año 2021.

Fuente: CFA en base a Dipres, Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Chile.

Anexo 2

Montos potenciales y ejecutados de las medidas económicas del Fondo COVID 2020-2021

Tipo medida	Medida	MM\$ potenciales	MM USD potenciales ¹	MM\$ ejecutados 2020	MM USD ejecutados 2020 ¹	MM\$ ejecutados 2021	MM USD ejecutados 2021 ²	% Ejecutado
Mayores gastos	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 2.0	1.748.736	2.208	1.975.507	2.494	213.861	296	126%
Mayores gastos	Apoyo Municipios II	95.040	120	96.000	121	-	-	101%
Mayores gastos	Fondo para la Salud (II Fase)	439.560	555	505.571	638	-	-	115%
Mayores gastos	Beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas (postnatal de emergencia)	25.344	32	36.662	46	-	-	144%
Mayores gastos	Bono Covid Navidad	-	-	231.444	292	-	-	-
Mayores gastos	Bono Clase Media	798.336	1.008	742.572	938	-	-	93%
Mayores gastos	Plan de inversión pública 2020-2021	2.353.824	2.972	0	0	1.421	2	0%
Mayores gastos	Subsidio al empleo	1.686.855	2.130	36.711	46	93.062	129	8%
Mayores gastos	Otros ³	79.200	100	0	0	-	-	0%
	Total medidas mayores gastos	7.226.895	9.125	3.624.467	4.575	308.344	426	55%
Menores ingresos	Baja del impuesto de 1ª categoría para Pymes en régimen pro Pyme	426.096	538	0	0 ⁵	-	-	0%
Menores ingresos	Depreciación instantánea de los activos fijos depreciables	787.248	994	0	0 ⁵	-	-	0%
Menores ingresos	Devolución de remanentes de crédito fiscal IVA a Pymes	49.104	62	6.336	8	-	-	13%
	Total medidas menores ingresos	1.262.448	1.594	6.336	8	-	-	1%

Bajo la línea	Préstamo solidario para trabajadores dependientes, independientes y empresarios individuales	770.616	973	941.771	1.189	-	-	122%
	Total medidas bajo la línea	770.616	973	941.771	1.189	-	-	122%
	TOTAL MEDIDAS FONDO COVID	9.259.959	11.692	4.572.574	5.772	308.344	426	53%

Todos los montos se encuentran actualizados al 14 de abril de 2021. La actualización de los montos proviene de la información proporcionada por la Dipres. Los montos potenciales no consideran los recientemente anunciados por el Ejecutivo en marzo y abril de 2021.

Notas:

1. TC 2020 = \$ 792 (Cierre 2020, tipo de cambio promedio)
2. TC 2021 = \$ 723 (Tipo de cambio promedio enero-febrero 2021)
3. "Otros" incluye, entre otros, parte del programa de apoyo a las Pymes, agilización de plazos de respuestas del Estado a las Pymes e inversionistas.

Fuente: CFA en base a Dipres, Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Chile.

Anexo 3

Balance Primario Estructural de países desarrollados y emergentes

Países Desarrollados				Países Emergentes			
	2019	2020	2021		2019	2020	2021
Australia	-2.7	-8.1	-9.1	Angola	6.4	5.9	6.8
Austria	0.3	-7.3	-3.8	Barbados	6.3	-0.4	1.8
Belgica	-0.5	-1.8	-2.5	Bielorrusia	2.2	-1.0	-1.0
Canada	0.3	-7.5	-6.0	Bosnia y Herzegovina	2.0	-3.2	-2.2
Chipre	2.2	-1.2	0.1	Brasil	-1.2	-7.7	-3.1
República Checa	-0.1	-2.2	-5.9	Bulgaria	0.9	-1.6	-2.5
Dinamarca	0.2	-0.6	-0.8	Chile	-1.3	-2.0	-4.1
Estonia	-0.9	-5.3	-7.3	China	-5.1	-8.7	-8.1
Finlandia	-0.1	-1.8	-2.8	Colombia	0.6	-2.2	-3.6
Francia	-0.7	-2.4	-4.1	Costa Rica	-2.7	-2.0	-0.6
Alemania	1.9	-2.2	-3.6	Croacia	2.5	1.1	-0.5
Grecia	6.6	-1.9	-2.7	República Dominicana	-1.2	-4.9	-1.0
RAE de Hong Kong	-4.9	-11.8	-9.2	Ecuador	-0.8	-1.6	-0.7
Islandia	-1.5	-1.3	-2.8	Egipto	1.6	2.2	0.5
Irlanda	1.2	-3.4	-3.7	El Salvador	0.4	-5.5	0.1
Israel	-2.2	-8.1	-5.7	Georgia	0.2	-4.5	-2.9
Italia	2.1	-1.8	-2.0	Granada	7.0	5.0	4.7
Japón	-1.9	-10.6	-8.0	Guatemala	-0.7	-2.8	-1.5
Corea	0.0	-2.6	-2.8	Guayana	-3.9	-4.8	-4.5
Letonia	-0.6	-3.2	-4.7	Hungría	-1.1	-3.4	-4.0
Lituania	0.9	-6.8	-5.0	India	-2.7	-2.7	-3.5
Luxemburgo	2.1	-3.1	-1.3	Indonesia	-0.4	-2.7	-3.1
Malta	1.5	-0.6	-1.1	Jordán	0.4	1.2	1.7
Países Bajos	2.5	-4.1	-3.2	Kazajstán	-1.4	-7.5	-3.1
Nueva Zelanda	-1.1	-3.6	-3.5	Malasia	0.2	-2.6	-2.4
Noruega	-10.2	-15.7	-13.1	Mauricio	-5.6	-7.2	-2.1
Portugal	2.9	-0.8	-1.4	México	1.4	1.1	0.8
República Eslovaca	-0.7	-2.2	-3.8	Marruecos	-1.5	-2.8	-2.9
Eslovenia	1.5	-4.5	-3.9	Panamá	-3.5	-4.0	-3.5
España	-1.1	-3.7	-3.9	Paraguay	-3.6	-5.3	-3.0
Suecia	-0.5	-3.7	-3.7	Perú	0.5	-4.5	-2.6
Reino Unido	-1.0	1.6	-3.8	Filipinas	-0.2	-2.8	-4.8
Estados Unidos	-3.9	-9.5	-11.1	Polonia	-0.1	-5.8	-3.0
				Rumania	-4.0	-5.1	-4.5
				Rusia	2.3	-3.9	0.0
				Serbia	1.5	1.2	0.5
				Sudáfrica	-1.0	-3.5	-2.9
				Surinam	-18.8	-10.0	-4.8
				Tailandia	1.7	-1.4	-2.0
				Túnez	-2.3	-6.4	-5.9
				Turquía	-3.0	-1.5	-1.0
				Ucrania	0.6	-2.2	-1.2
				Uruguay	-1.1	-1.7	-0.3

Fuente: CFA en base a información del Fondo Monetario Internacional (WEO abril 2021) y de la Dirección de Presupuestos.
 Nota: El balance primario estructural se construye de la suma del Balance Estructural y los gastos en intereses, estos últimos obtenidos por la diferencia entre el balance primario y el balance efectivo. Lo anterior asume que no existen ajustes cíclicos de gastos en intereses.

Anexo 4

Avances en la instalación del Consejo Fiscal Autónomo

El CFA, durante sus primeros años de funcionamiento, ha realizado un esfuerzo por llevar a cabo un adecuado proceso de instalación, que le permita cumplir satisfactoriamente con su mandato legal. Para ello ha sido relevante, entre otras cosas, establecer una fluida interacción con los demás organismos públicos que tienen un rol en la institucionalidad fiscal. En este proceso, también ha sido prioritario para el Consejo dar debido cumplimiento a las exigencias y deberes que le resultan aplicables a la generalidad de los organismos que forman parte de la Administración del Estado.

Con el objetivo de cumplir el mandato legal para el cual se ha constituido, consistente en contribuir al manejo responsable de la política fiscal, desde julio de 2019 a la fecha, el Consejo ha celebrado entre cuatro y ocho sesiones extraordinarias por mes. Adicionalmente, durante los últimos 12 meses se han llevado a cabo cuatro sesiones ordinarias, correspondientes a las presentaciones del Ministerio de Hacienda y Dipres, en las que se informa al Consejo sobre el escenario fiscal actualizado y sus proyecciones, así como el escenario macroeconómico considerado en los IFP respectivos.

Adicionalmente, en este anexo 3 se presentan en orden cronológico los principales hitos y tareas de carácter legal y administrativo que fueron abordados y desarrollados desde la creación legal del Consejo a la fecha (febrero 2019 a abril 2021):

Hitos Legales y Administrativos del CFA (2019-2021)

Fecha	Hito
11-febrero-2019	Promulgación de la Ley N°21.148 que Crea el Consejo Fiscal Autónomo.
16-febrero-2019	Publicación de la Ley N°21.148 que Crea el Consejo Fiscal Autónomo.
17-abril-2019	Remisión de Oficio del Presidente del República al Senado, con la propuesta de los integrantes del Consejo Fiscal Autónomo.
15-mayo-2019	Aprobación del Senado de la designación de los integrantes del Consejo Fiscal Autónomo.
24-junio-2019	Publicación del Decreto Exento N°145, del Ministerio de Hacienda, que “Aprueba Metodología, Procedimientos y Publicación del Cálculo del Balance Estructural”, señalando el rol del Consejo sobre la materia.
17-junio-2019	Designación del Sr. Jorge Desormeaux como Presidente del CFA, por parte del Presidente de la República. Entrega de oficinas del Consejo. Constitución del Consejo Fiscal Autónomo (primera sesión).

21-junio-2019	Elección del Sr. Jorge Rodríguez como Vicepresidente del Consejo por unanimidad de sus miembros.
21-junio-2019	Designación del Gerente de Estudios (interino), Sr. Mario Arend.
3-septiembre-2019	Presentación del CFA a la Comisión Mixta de Presupuestos del H. Congreso Nacional, en la que el Consejo informa sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones.
8-octubre-2019	Celebración de Convenio entre el Consejo y la Subsecretaría de Hacienda, mediante el cual esta última se compromete a prestar apoyo administrativo al Consejo durante la etapa de instalación y de inicio de operaciones, que contempla los años 2019 y 2020 (Resolución Exenta N°353 del Ministerio de Hacienda).
18-noviembre-2019	Convocatoria a concurso público para el cargo de Gerente de Estudios del CFA, a través de la plataforma de Empleos Públicos, administrada por la Dirección Nacional del Servicio Civil.
29-noviembre-2019	El Consejo pone en funcionamiento su sitio web institucional www.cfachile.cl
18-diciembre-2019	Firma de Convenio con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mediante el cual esta última se compromete a entregar los servicios de estudio de evaluación del marco analítico de Chile para la sostenibilidad de largo plazo.
20-diciembre-2019	Se resuelve el concurso público para Gerente de Estudios del CFA, nombrándose al Sr. Mario Arend.
24-diciembre-2019	Convocatoria a concurso público para el cargo de Analista de Estudios del CFA, a través de la plataforma de Empleos Públicos, administrada por la Dirección Nacional del Servicio Civil.
9-enero-2020	Convocatoria a concurso público para el cargo de Secretario Ejecutivo del CFA, a través de la plataforma de Empleos Públicos, administrada por la Dirección Nacional del Servicio Civil.
24-enero-2020	Se resuelve el concurso público para Analista de Estudios del CFA, nombrándose al Sr. Pablo Sánchez.
31-enero-2020	Se resuelve el concurso público para Secretario Ejecutivo del CFA, nombrándose al Sr. Diego Morales.
03-marzo-2020	Incorporación del Consejo Fiscal Autónomo a la plataforma de Mercado Público.

Abril-2020	Los Consejeros realizaron, a través de la plataforma de Declaración de Intereses y Patrimonio, la actualización de la declaración de intereses que, en razón del artículo 15 de la Ley N°21.148, debe realizarse anualmente durante el referido mes.
Mayo-2020	Para efectos de mejorar los canales de interacción con el público: - Incorporación de pestaña “Contáctenos” en sitio web www.cfachile.cl . - Implementación de sistema de suscripción a información relevante del CFA, a través de la inscripción de los interesados en el sitio web www.cfachile.cl .
Mayo-2020	Se aprueba en el H. Senado la renovación como Consejero del Sr. Jorge Rodríguez, por un período de 5 años.
Junio-2020	Incorporación del CFA a la Plataforma de Lobby y Gestión de intereses particulares, administrada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
Junio-2020	Incorporación del CFA a la plataforma del Consejo Para la Transparencia y cumplimiento de los deberes de transparencia activa.
Junio-2020	Aprobación de Política de Comunicaciones del CFA.
Septiembre-2020	Renovación del Convenio entre el Consejo y la Subsecretaría de Hacienda, mediante el cual esta última se compromete a prestar apoyo administrativo hasta el 31 de diciembre de 2022.
Septiembre-2020	Se publica un resumen del sitio web oficial del Consejo Fiscal Autónomo en inglés.
Octubre-2020	Se crean Unidades Funcionales del Consejo Fiscal Autónomo, a saber, Gerencia de Estudios y Secretaría Ejecutiva.
Diciembre-2020	Se adjudica licitación pública del “Servicio de consultoría sobre la gestión administrativa interna del Consejo Fiscal Autónomo”, con el objeto de identificar todas las necesidades, requerimientos y costos que debería asumir el CFA para internalizar adecuadamente su gestión administrativa, así como proponer alternativas de estructuración y dimensionamiento de un futuro equipo administrativo para el servicio.
Diciembre-2020	Se resuelve el concurso público para Analista Senior de la Gerencia de Estudios del CFA, nombrándose al Sr. David Chernin.
Abril-2021	Los Consejeros realizaron, a través de la plataforma de Declaración de Intereses y Patrimonio, la actualización de la declaración de intereses que, en razón del artículo 15 de la Ley N°21.148, debe realizarse anualmente durante el referido mes.

Anexo 5

Propuestas y sugerencias del CFA a Dipres y al Ministerio de Hacienda planteadas en el período septiembre 2020 a abril de 2021, que fueron acogidas o contestadas por las autoridades competentes. Actualizado al 26 de abril de 2021

Fecha de la recomendación	Acto comunicación	Descripción	Observaciones
29.09.2020	Envío de acta por correo electrónico, 02.10.2020	<p>Se acordó sugerir a la Dirección de Presupuestos (Dipres) que se incorpore en el IFP del tercer trimestre 2020 una explicación de la forma en que habían sido tratadas las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA) en la metodología de Balance Estructural, de conformidad a los puntos 7.2 y 7.3 del Reglamento.</p> <p>Adicionalmente, se recomendó que se publique un documento metodológico sobre el tratamiento de las MTTRA en el cálculo del Balance Estructural, en que se incluya la especificación de la brecha del producto del período que corresponda utilizar dependiendo del tipo de ingreso tributario de que se trate.</p> <p>Esta recomendación fue reiterada en sesión de 19.06.2020 y, luego, con fecha 05.10.2020, en la publicación del “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021”.</p>	<p>La Dipres publicó una nota metodológica sobre el particular en diciembre de 2020, la que se encuentra disponible en:</p> <p>https://www.dipres.gob.cl/598/articles-213717_doc_pdf.pdf</p>

Anexo 6

Propuestas y sugerencias del CFA a Dipres y al Ministerio de Hacienda planteadas en el período septiembre 2020 a abril 2021, que se encuentran pendientes de evaluación por las autoridades competentes. Actualizado al 26 de abril de 2021

Fecha de la recomendación	Acto comunicación	Descripción	Observaciones
29.09.2020	Envío de acta por correo electrónico, con fecha 02.10.2021	<p>Se acordó sugerir a la Dirección de Presupuestos (Dipres) evaluar, a futuro, la revisión de la definición de las Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA) contenida en el apartado 7.4. del Reglamento del Balance Estructural, dado que esta se limita a contemplar “aquellas modificaciones transitorias sobre la base o la tasa de algún impuesto, que signifiquen una pérdida o una ganancia en los ingresos fiscales del año, pero que a la vez dicha medida considere revertir automáticamente el impacto en los ingresos fiscales al ejercicio siguiente de su aplicación”. Lo anterior, en razón de que los tributos o impuestos pueden contemplar otros elementos, esto es, distintos de la tasa y de la base, que podrían utilizarse y operar de forma equivalente a las MTTRA, por lo que podría justificarse su inclusión en la referida definición (e.g., postergaciones o facilidades de pago y/o créditos).</p> <p>Dicha recomendación fue reiterada con fecha 04.02.2021, en la publicación del “Informe Técnico preliminar: Revisión del cálculo del cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos para 2020 y 2021” y, luego, con fecha 08.03.2021, en la publicación de “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021”.</p>	Dipres no se ha pronunciado sobre esta materia. Recientemente, el MinHda realizó un encargo al CFA para abordar esta y otras materias relativas al Balance Estructural.
05.10.2020	Publicación de “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos:	El CFA releva la necesidad de reforzar la institucionalidad fiscal para asegurar la sostenibilidad de la deuda. Para ello, el Consejo reitera la recomendación de complementar la regla de Balance Estructural con metas de convergencia de la deuda neta, a un nivel prudente y sostenible para un país emergente como Chile; resguardar la credibilidad de la regla	El MinHda y Dipres no se han pronunciado sobre esta materia.

	estimaciones 2020 y 2021”.	<p>de Balance Estructural, para lo cual el CFA ha sugerido que a futuro ésta cuente con cláusulas de escape claras, detalladas, precisas y bien definidas de los eventos que gatillan su operación; y contar con reglas de convergencia posterior que establezcan la ruta de ajuste después de una desviación.</p> <p>Dicha recomendación fue reiterada con fecha 16.10.2020, en la publicación de la Nota del Consejo Fiscal Autónomo: Reflexiones sobre la rebaja en la calificación de riesgo de Chile y, luego, con fecha 08.03.2021, en la publicación de “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021”.</p> <p>Finalmente, dicha recomendación también se encuentra recogida en el documento publicado el 07.04.2021, “Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: anclas de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección”.</p>	
11.02.2021	Envío de acta por correo electrónico, con fecha 26.02.2021	<p>El Consejo acordó hacer presente al Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (Dipres) que, sin perjuicio de comprender las especiales condiciones de publicación del Informe de Finanzas Públicas (IFP) del cuarto trimestre de 2020, debido a la coyuntura actual y al reciente cambio de Ministro de Hacienda, se considera imprescindible mejorar la coordinación del trabajo de revisión del cálculo del Balance Estructural hacia el futuro para efectos de hacer más fluida la evaluación que corresponde al CFA sobre la materia.</p> <p>Lo anterior, sobre todo, en relación con el cumplimiento del plazo relativo a la entrega de las planillas a que se refiere el Decreto Exento N°145, de 2019, del Ministerio de Hacienda que “Aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural” (“Reglamento de Balance Estructural”).</p>	Dipres no se ha pronunciado sobre esta materia.

<p>31.03.2021</p>	<p>Publicación de “Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: anclas de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección”</p>	<p>Con fecha 7 de abril de 2021, el Consejo publicó su “Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: anclas de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección” en el que se elaboran y presentan doce propuestas para complementar y reforzar el funcionamiento de la regla fiscal. Estas son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Establecer una regla dual de deuda neta y Balance Estructural. 2) Mantener el Balance Estructural como la regla operacional. 3) Definir la Posición Financiera Neta como el concepto relevante para el nivel prudente de deuda. 4) Establecer normas que consideren tanto el nivel prudente de deuda como un objetivo referencial de deuda. 5) Estimar el nivel prudente de deuda neta de forma robusta con rol del CFA. 6) Incorporar advertencias y planes para evitar el incumplimiento del ancla fiscal. 7) Mejorar los estándares de información de “otros requerimientos de capital”. 8) Establecer explícitamente que las metas de Balance Estructural deben ser cumplidas ex-post. 9) Incorporar cláusulas de escape y mecanismos de corrección. 10) Definir las características de los eventos que gatillan las cláusulas de escape. 11) Establecer los organismos responsables en las cláusulas de escape y mecanismos de corrección. 12) Establecer obligaciones en el caso de incumplimiento del mecanismo de corrección. 	<p>El MinHda y Dipres no se ha pronunciado sobre esta materia.</p>
-------------------	---	--	--

Anexo 7

Propuestas y sugerencias del CFA a DIPRES y al Ministerio de Hacienda, previas a septiembre de 2020, que fueron acogidas o contestadas por las autoridades competentes.⁶⁰

Fecha de la recomendación	Acto comunicación	Descripción	Observaciones
08.06.2020	Nota N°3 para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible”	<p>Incluir en el Acuerdo Nacional los elementos recomendados por el Consejo:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Implementación de medidas que fueren esencialmente transitorias; (ii) Compromiso de retirar efectivamente estas medidas una vez concluida la crisis, siendo necesario establecer plazos máximos en las mismas normas que las creen; (iii) Considerar reasignaciones de gastos no ejecutados en 2020 y ganancias de eficiencia para su financiamiento ; (iv) Para el resto del financiamiento requerido, se sugirió 	Las recomendaciones contenidas en los literales (i), (ii), (iii), (iv), (v), (vi), (vii), (viii) y (ix) han sido incorporadas en las diferentes medidas adoptadas a la fecha por la autoridad fiscal, contemplándose elementos en línea con lo sugerido por el CFA.

⁶⁰ Las sugerencias contenidas en este Anexo fueron informadas a la H. Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, en el Informe sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones de fecha 14 de septiembre de 2020.

		<p>explorar una combinación de utilización de ahorros y mayor deuda bruta en función de la conveniencia de las condiciones crediticias y de la mantención de espacios de liquidez;</p> <p>(v) Contemplar márgenes de flexibilidad en el uso de los recursos, que permitan ir adaptando el tipo, duración y retirada de las medidas, según sea requerido o cuando se cumplan condiciones predefinidas;</p> <p>(vi) Realizar estimaciones de sus efectos sobre el Balance Estructural y la trayectoria de la deuda neta de mediano plazo, para evaluar su sostenibilidad;</p> <p>(vii) Un compromiso creíble y transversal para una senda posterior de convergencia hacia un equilibrio</p>	
--	--	---	--

		<p>estructural, a un ritmo realista pero exigente;</p> <p>(viii) Complementar la regla de Balance Estructural (referida a flujos) con metas de convergencia de la deuda neta (referidas a stocks), a un nivel prudente y sostenible para un país emergente como Chile;</p> <p>(ix) Continuar con el monitoreo exhaustivo de los pasivos contingentes del Fisco;</p> <p>(x) Rendición de cuenta periódica y detallada de los avances en la implementación de los planes definidos, junto con una proyección de sus efectos fiscales de corto, mediano y largo plazo.</p>	<p>Respecto de la sugerencia contenida en el literal (x), la autoridad fiscal ha manifestado que esta se encuentra en curso de implementación. Por tanto, se considera que esta sugerencia está en constante cumplimiento.</p>
05.08.2020	Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural	Se sugiere actualizar el Decreto que establece las bases de la Política Fiscal para 2020-22, del Ministerio de Hacienda, mostrando el inicio de la senda de convergencia en 2022.	La DIPRES, con fecha 29 de octubre de 2020, publicó el Decreto de Política Fiscal N° 1.579 en el que establece las bases de su política fiscal para el período 2020-22.

19.08.2020	Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado: "Consideraciones sobre el Fondo para enfrentar la crisis de la Pandemia del Covid-19"	Se sugiere una clara separación de la ejecución presupuestaria en gastos regulares y aquellos relacionados a la crisis Covid-19, de acuerdo con cuatro criterios fundamentales: Oportunidad, Transitoriedad, Flexibilidad, y Transparencia, control y rendición de cuentas.	El CFA constata que la ejecución de 2021 responde a los criterios sugeridos por el Consejo en agosto de 2020, y que la entrega de información por parte de DIPRES permite establecer una distinción clara entre el reporte de la ejecución presupuestaria regular y la del Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19. El Consejo observa una mejora sustancial en la entrega de información con respecto al reporte de la ejecución por programas del año 2020, en la que no existía la separación de las medidas del presupuesto regular y de las medidas Covid-19
------------	---	---	---

Anexo 8

Propuestas y sugerencias del CFA a DIPRES y al Ministerio de Hacienda, previas a septiembre de 2020, que se encuentran pendientes de evaluación o respuesta por parte de las autoridades competentes.⁶¹

Fecha de la recomendación	Acto comunicación	Descripción	Observaciones
30.09.2019	Nota del CFA N°1 "Comentarios y recomendaciones sobre el funcionamiento de los Comités Consultivos del PIB Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre 2019"	Propuestas específicas para mejorar el funcionamiento de los Comités Consultivos de Expertos: Considerando la proximidad de los datos de Cuentas Nacionales del segundo trimestre a la fecha de entrega de información por parte de los expertos, se sugiere que dicha entrega se realice posterior a la publicación de los datos de Cuentas Nacionales, para que puedan considerar dicha información en sus análisis.	Si bien el CFA identifica que Dipres y el Ministerio de Hacienda han acogido siete de las once recomendaciones, se identifican como pendientes, las siguientes: i) El Consejo considera que existen espacios de mejoras en el proceso de difusión del proceso de consulta. ii) Respecto al reemplazo de los cupos, de acuerdo al artículo 23 del Decreto Exento 145, de 2019, del Ministerio de Hacienda, el Consejo debe definir un solo reemplazo entre los expertos inscritos para llenar cada cupo. Se mantiene la sugerencia de revisar dicho decreto, pues sería preferible que el Ministerio de Hacienda cuente con dos nombres por cupo disponible en caso de que alguno decline participar. iii) Se mantiene la recomendación consistente en que, previo a la sesión constitutiva de los Comités Consultivos, el Consejo tenga acceso a la información que se les entregará a los expertos. iv) Considerando la proximidad de los datos de Cuentas Nacionales del

⁶¹ Las sugerencias contenidas en este Anexo fueron informadas a la H. Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, en el Informe sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones de fecha 14 de septiembre de 2020.

			<p>segundo trimestre a la fecha de entrega de información por parte de los expertos, se sugiere que dicha entrega se realice posterior a la publicación de los datos de Cuentas Nacionales, para que puedan considerar dicha información en sus análisis.</p> <p>Con respecto a estas recomendaciones pendientes, recientemente el MinHda realizó un encargo al CFA para abordar esta y otras materias relativas al Balance Estructural.</p>
03.04.2020	Envío del Acta correspondiente a través de correo electrónico (10.04.2020).	El Consejo acordó sugerir a la Dirección de Presupuestos que, una vez transcurrido al menos un ejercicio presupuestario completo, se elabore un informe sobre los resultados de la medida de carácter permanente que modifica el Decreto Ley N°1.263, orgánico de Administración Financiera del Estado, que implica administrar en la Cuenta Única Fiscal una serie de ingresos que administran actualmente las instituciones públicas, tales como como multas, ingresos de operación, tasas y otros.	Dipres no se ha pronunciado sobre esta materia.
03.04.2020	Envío del Acta correspondiente a través de correo electrónico (10.04.2020).	El Consejo acordó sugerir la preparación de un informe que confirme la forma en que la medida consistente en administrar en la Cuenta Única Fiscal una serie de ingresos que anteriormente administraban las instituciones públicas podría impactar el manejo de los ingresos afectos. Especialmente, se recomendó que el informe se pronuncie sobre el caso especial de los ingresos previsionales (v.gr. Fondo Nacional de Salud, Instituto de Seguridad Laboral, Instituto de Previsión Social) u otros ingresos que	Dipres no se ha pronunciado sobre esta materia.

		estuvieren afectos por expresa disposición constitucional o legal.	
17.04.2020	Envío de acta por correo electrónico (23.04.2020).	<p>El Consejo acordó sugerir a la Dipres informar trimestralmente sobre las medidas de reasignación de gasto que se vayan materializando para el financiamiento de los paquetes de emergencia.</p> <p>Dicha recomendación fue reiterada en el “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2019 y 2020”, de 21 de abril de 2020.</p>	Dipres publicó un informe de reasignaciones planificadas, pero no ha publicado un informe de reasignaciones efectivamente ejecutadas.
29.04.2020 y 10.07.2020	Envío del Acta correspondiente a través de correo electrónico (08.05.2020 y 10.07.2020, respectivamente).	<p>Se sugiere al Ministerio de Hacienda modificar el Decreto Exento N°145, de 2019, del Ministerio de Hacienda, que aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural, con el objeto de: (i) incluir explícitamente la posibilidad de que se convoque extraordinariamente al Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre; y, (ii) incluir, por motivos de consistencia, al Consejo Fiscal Autónomo en el procedimiento regulado en el artículo 29 para el cálculo del PIB Tendencial -de forma simétrica al artículo 30 sobre el cálculo del precio de referencia del Cobre-.</p>	<p>Dipres no se ha pronunciado sobre esta materia.</p> <p>Recientemente, el MinHda realizó un encargo al CFA para abordar esta y otras materias relativas al Balance Estructural.</p>
21.08.2020	Oficio N° 57 con fecha 24.08.2020	<p>Se sugiere entregar las herramientas necesarias para que los Comités Consultivos de Expertos puedan simular íntegramente el modelo de cálculo de dicha variable, según la metodología establecida en el Decreto Exento N°145, de 2019, del Ministerio de Hacienda, que aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural.</p>	<p>Para efectos de evaluar la adopción de esta sugerencia, debe esperarse a las nuevas convocatorias de los Comités Consultivos de Expertos.</p>

21.08.2020	Oficio N° 57 con fecha 24.08.2020	Se sugiere que, para los próximos ejercicios, los datos de inflación de Estados Unidos aportados para efectos de que sean utilizados por los expertos del Comité del Precio de Referencia del Cobre sean los más actualizados disponibles a la fecha de la convocatoria.	Para efectos de evaluar la adopción de esta sugerencia, debe esperarse a las nuevas convocatorias de los Comités Consultivos de Expertos.
------------	-----------------------------------	--	---