

02

POLÍTICA FISCAL



Aunque los mayores niveles de ingreso per cápita y la evolución de las políticas públicas se han traducido en mejoras de bienestar material para gran parte de la población, la sociedad chilena enfrenta brechas en diversos ámbitos cuya solución implica presiones importantes sobre el gasto público. La forma en la que se resuelve esta tensión es parte fundamental de la labor del Ministerio de Hacienda, que se enfoca en que las políticas impulsadas por el Gobierno sean compatibles con la disponibilidad de recursos del Fisco y el desarrollo de la economía en su sentido más amplio. Lo anterior, sumado a otras funciones que se le asignan a la política fiscal en nuestro país—aportar a la contención del ciclo con un comportamiento neutro respecto de éste, contribuir a la inversión a través del financiamiento de infraestructura, y tener coherencia con el contexto macroeconómico—, han sido factores fundamentales para el quehacer fiscal de esta administración.

En lo reciente, la tensión descrita se ha intensificado por prioridades sociales que requieren movilizar un gran volumen de recursos públicos. Destaca entre estas prioridades la reforma educacional que ha llevado adelante el Gobierno para garantizar que los niños y jóvenes reciban una formación de calidad independiente de los recursos con los que cuente su familia, la que en régimen contempla un gasto anual adicional en torno a 3% del PIB. Para financiarla, fue necesario diseñar una reforma tributaria que incrementase los ingresos fiscales de forma permanente, garantizando que los cambios que se están impulsando en el sistema educacional chileno sean sostenibles en el tiempo. Otra prioridad es la mejora del sistema de pensiones a modo de asegurar una mejor cobertura a los jubilados y abordar la crisis de confianza que se ha generado en el sistema de previsión social chileno. Para elevar el monto de las pensiones e introducir mejoras regulatorias que permitan avanzar hacia un sistema

mixto y más participativo, el Gobierno presentó en agosto pasado un conjunto de proyectos de ley, cuyo diseño enfrenta el desafío del envejecimiento de la sociedad chilena con una visión de sostenibilidad fiscal en el largo plazo¹.

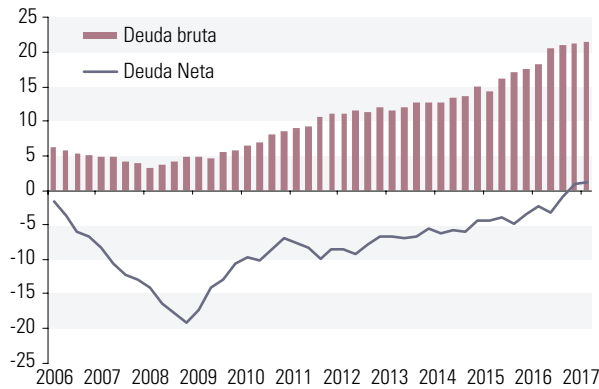
Además de las presiones a las que ha estado sujeta la política fiscal por el lado del gasto, el contexto internacional y local han afectado los ingresos fiscales. La recaudación asociada a la minería privada y Codelco pasó desde más de 5% del PIB en 2011 a apenas un 0,4% en 2016 (ver sección 2.1), aunque los mayores ingresos tributarios de los contribuyentes no mineros han permitido atenuar la reducción sufrida por el sector.

La sólida posición financiera del Fisco chileno ha permitido contar con holguras para enfrentar este escenario externo adverso. Sin embargo, tras varios años en que el balance fiscal ha sido negativo, estas holguras se han reducido, lo que se ha traducido en un aumento de la deuda del Gobierno. En particular, la deuda neta pasó a ser positiva en el último trimestre de 2016, situación que no se observaba en más de una década. Así, una conducción fiscal responsable resulta hoy más necesaria que nunca, garantizando la sostenibilidad en el largo plazo de cada una de las políticas públicas diseñadas para mejorar la calidad de vida de los chilenos y permitir a Chile continuar en la senda del desarrollo.

¹ Los contenidos de esta propuesta se describen en el Capítulo 5: Proyectos de Ley para Mejores Pensiones.

GRÁFICO 2.1

Deuda del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Oficina de la Deuda Pública, Ministerio de Hacienda

2.1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS INGRESOS FISCALES

Un elemento central para el análisis de la política fiscal reciente es el comportamiento que han registrado los ingresos del Gobierno tras tres años de implementación de la reforma tributaria. El nuevo diseño tributario contempla un sistema semi-integrado para los grandes contribuyentes, una mayor tasa de primera categoría y una menor tasa máxima para los impuestos personales (segunda categoría). El objetivo ha sido tener un sistema tributario más simple y equitativo, que permita enfrentar de forma sostenible los nuevos desafíos que enfrenta el sector público.

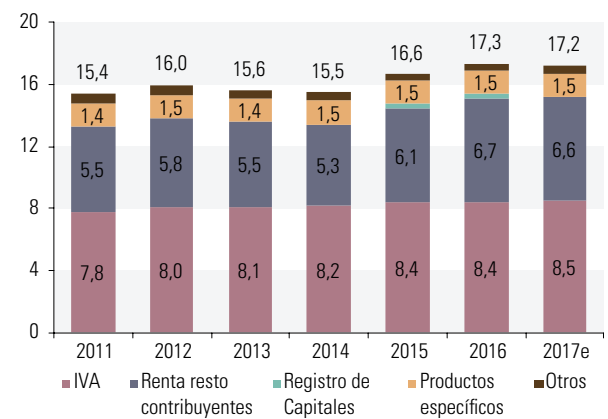
Es preciso destacar que el diseño de la reforma contempló la aplicación gradual de la misma, por lo que los efectos de algunas de las principales medidas aún no son visibles. Por ejemplo, la desintegración parcial del sistema entra en aplicación para las rentas de 2017 (tributadas en 2018), y el último aumento de la tasa de primera categoría—que llega a 27% para contribuyentes acogidos al sistema semi-integrado—se

aplicará a las rentas del próximo año. Así, ingresos tributarios de 2019 serán los primeros que tendrán incorporados todos los efectos de la reforma tributaria.

Respecto de los ingresos tributarios no mineros (ITNM), se observan tres efectos asociados a la reforma. Por una parte, la recaudación de IVA ha aumentado 0,3 puntos de PIB², mientras que el impuesto a la renta pasó de 5,3% de PIB en 2014 a un 6,7% en 2016, cifra similar a la estimada para el presente año. Finalmente, el registro de capitales en el exterior aportó 0,3% del PIB en los años 2015 y 2016. Con todo, la estimación de ITNM vigente para 2017 (17,2% de PIB) da cuenta de una recaudación adicional de 1,7 puntos de producto respecto al nivel observado en 2014.

GRÁFICO 2.2

Ingresos Tributarios Excluyendo Minería
(Porcentaje del PIB)



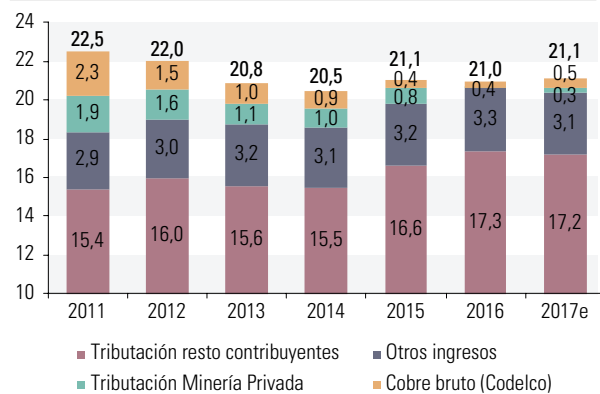
Fuente: Dirección de Presupuestos

2 La reforma tributaria contempla entre sus objetivos la disminución de la evasión tributaria. Algunas de las políticas implementadas con este propósito, como el aumento de fiscalizadores y la disposición de recursos para renovar la tecnología de los sistemas de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos, han incidido en la menor evasión que viene registrando el IVA (pasó de 24,5% en 2014 a 20,8% en 2016). No obstante, en este mismo período se implementó gradualmente la obligatoriedad de la facturación electrónica, medida que ha contribuido al aumento de recaudación, pero que no se enmarca en la reforma tributaria.

En un contexto donde los ingresos fiscales se han visto mermados por el fin del súper ciclo de los *commodities*, el aumento de los ingresos tributarios ha permitido contener el deterioro de la posición fiscal. En efecto, los ingresos mineros—Codelco y tributación de la minería privada—se empinaban sobre 5% del PIB en 2011, mientras que en 2016 representaron apenas un 0,4% del producto y para el presente año se estima una leve recuperación al 0,8%. En contraste, los ingresos totales del Gobierno Central han disminuido de forma más discreta, pasando de un 22,5% en 2011 a 21,1% en 2017 (Gráfico 2.3). La serie muestra una mejora desde el mínimo registrado en 2014, la cual es sustentada principalmente por el crecimiento de los ITNM.

GRÁFICO 2.3

Ingresos Totales del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)



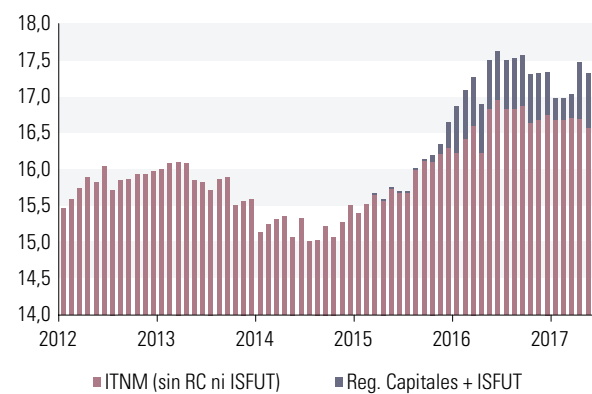
Fuente: Dirección de Presupuestos

Respecto del aumento de los ITNM, cabe destacar que el alza ha sido parcialmente explicada por dos medidas contempladas en la reforma tributaria que generaron recursos de carácter transitorio: el registro de capitales en el exterior (RC) y el impuesto sustitutivo de rentas acumuladas en el FUT (ISFUT). El primero aportó 0,3 puntos de PIB cada año que tuvo vigencia (2015 y 2016),

mientras que el segundo sumó 0,3 puntos en 2016 y se estima que el monto recaudado en 2017 alcanzará 0,5% del PIB. Cabe destacar que, aun descontando los recursos imputados a estas dos medidas, los ITNM han tenido una evolución creciente posterior a la reforma tributaria y al analizar las cifras con frecuencia mensual, se observa que vienen representando más de 16,5% del PIB desde mayo de 2016 (Gráfico 2.4).

GRÁFICO 2.4

Ingresos Tributarios No Mineros, Registro de Capitales e Impuesto Sustitutivo al FUT
(Porcentaje del PIB, año móvil terminado en el mes respectivo)



Fuente: Dirección de Presupuestos

2.2. POLÍTICA FISCAL EN 2017

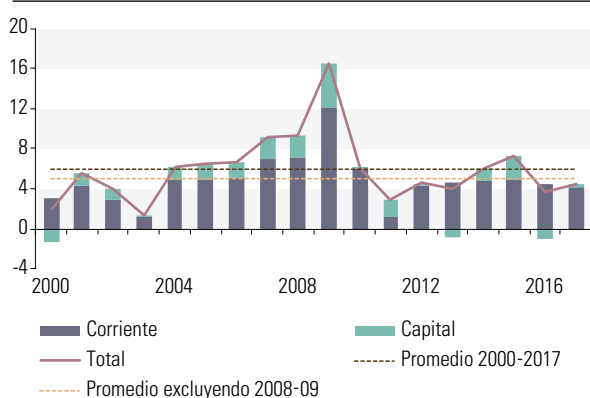
El presupuesto del Gobierno para 2017 se diseñó en concordancia con la meta de Balance Estructural determinada por el Ministerio de Hacienda en septiembre de 2015: la reducción del déficit estructural en torno a 0,25 puntos de PIB por año estimado con parámetros comparables. Dicho objetivo, tiene el propósito de consolidar la posición fiscal a la vez que se evita una excesiva contracción del gasto público, que pudiese exacerbar la desaceleración cíclica. Esto resulta particularmente relevante en un contexto como el observado en los últimos años, en los que tanto el PIB tendencial como el

precio del cobre de largo plazo fueron reiteradamente revisados a la baja (ver Recuadro 2.2).

El monto aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público de 2017 implica un crecimiento real del gasto público de 4,1% respecto del cierre 2016³. La proyección actual contempla una leve sobreejecución—principalmente explicada por el mayor gasto en emergencias asociado a los incendios forestales que afectaron la zona central del país en enero y febrero—, la que llevaría a un crecimiento real del gasto de 4,6% (Gráfico 2.5). Esta cifra es similar a aquellas registradas desde 2011, y menor que el promedio histórico de 6% registrado entre 2000 y 2017, lo que refleja el compromiso de evitar una política fiscal contractiva con efectos indeseados sobre la actividad y empleo.

GRÁFICO 2.5

Crecimiento del Gasto Público por Componentes
(Variación anual y contribuciones)



Nota: Líneas punteadas muestran el promedio del crecimiento real total.

Fuente: Dirección de Presupuestos

La actualización del contexto macroeconómico también hace necesario un ajuste en la estimación de ingresos fiscales. Por una parte, el precio del cobre ha estado muy por sobre lo proyectado a fines del año pasado—para la discusión del Presupuesto la estimación era de US\$ 2,20 la libra—lo que se traduciría en una mayor recaudación asociada a Codelco⁴. Adicionalmente, se ha registrado una recaudación tributaria mayor que la inicialmente prevista, aportando a una mayor estimación de los ingresos tributarios no mineros. Con todo, la proyección actual de ingresos es 3,0% mayor que aquella contemplada en el Presupuesto.

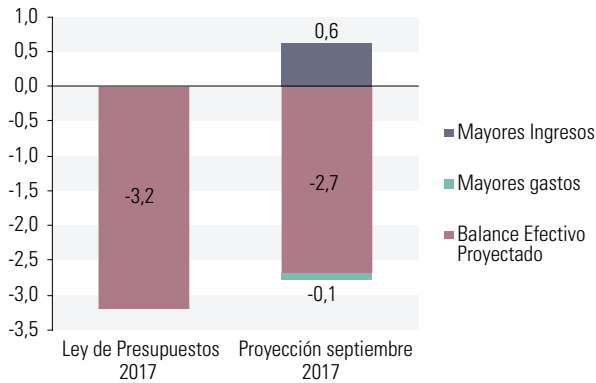
Así, el escenario actualizado para este año da cuenta de un leve aumento en el gasto respecto al presupuesto original—equivalente a 0,1% del PIB estimado para este año— y de una sustantiva mejora en lo que a ingresos respecta—que asciende a 0,6% de PIB adicional—, en función del mejor contexto externo que se ha venido concretando durante 2017. Lo anterior implica que el déficit efectivo sería este año medio punto de PIB menor que lo estimado durante la discusión presupuestaria, alcanzando 2,7% de producto (Gráfico 2.6). De concretarse tal resultado, 2017 sería el primer año, desde 2011, en que el déficit efectivo no empeora respecto al ejercicio previo.

3 Durante la tramitación de la Ley de Presupuestos 2017 el aumento contemplado del gasto era de 2,7% real. Para el mismo monto aprobado, la variación es ahora más alta por dos razones: (i) la ejecución de 2016 cerró 0,7% bajo lo estimado en septiembre de dicho año, disminuyendo la base de comparación; y (ii) la inflación de 2017 se ha ubicado muy por debajo las expectativas que se tenían a fines del año pasado, lo que dado el carácter nominal del Presupuesto, aumenta de forma automática el crecimiento real del gasto.

4 Los ingresos de la minería privada registran una disminución respecto a lo estimado en la Ley de Presupuestos. La distinción entre el efecto de Codelco y la minería privada se explica porque la primera aporta periódicamente al fisco por los conceptos de Ley Reservada del Cobre e Impuesto Específico a las Empresas Estatales, haciendo que el mejor precio de este año ya sea observable en la partida Cobre Bruto. En cambio, la recuperación de la minería privada afectará a los ingresos de 2018, cuando tributen por las rentas de este año.

GRÁFICO 2.6

Balance del Gobierno Central Total 2017
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos

2.3. PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIA FISCAL 2018

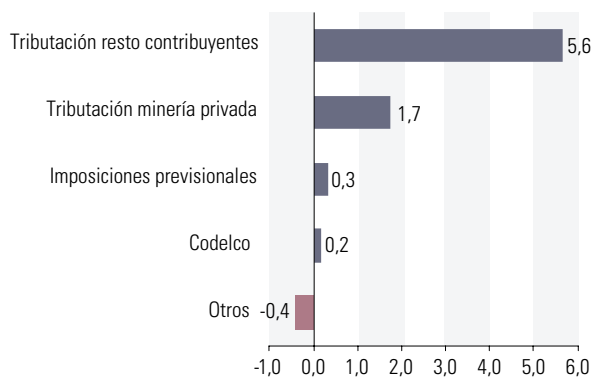
El escenario para el diseño del Presupuesto 2018 se diferencia al enfrentado en los dos años anteriores por las mejores perspectivas respecto a las variables económicas de mayor incidencia en los ingresos fiscales. En efecto, la proyección del precio del cobre para 2018—utilizada en las estimaciones de la Dirección de Presupuestos—alcanza los US\$ 2,88 la libra, lo que constituye un alza de 30% respecto al previsto en el diseño del Presupuesto 2017. El mejor precio del mineral implica no sólo mayores ingresos por parte de Codelco, si no que permitirá recuperar la recaudación tributaria de la minería privada, que fue cercana a cero en 2016 y se mantendría en niveles acotados durante el presente año.

Con todo, la estimación de ingresos para 2018 da cuenta de un aumento real del 7,4%, el cual es explicado principalmente por los ingresos tributarios no-mineros y, en menor medida, los mineros (Gráfico 2.7). La alta incidencia de los ITNM (5,6 puntos porcentuales) se explica por las mejores condiciones eco-

nómicas que se observarían el próximo año, y por una recuperación en la base imponible del impuesto a la renta, la que registró una caída relevante en 2017. Por su parte, los ingresos de Codelco tendrían una menor incidencia porque la mayor recuperación de esta partida se registrará en el presente año.

GRÁFICO 2.7

Incidencia de Partidas en Crecimiento de Ingresos Totales 2018
(Puntos porcentuales)



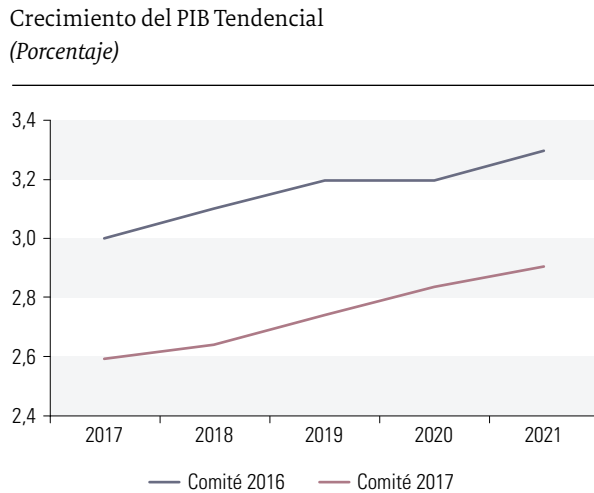
Fuente: Dirección de Presupuestos

El Comité de Expertos del Precio de Referencia del Cobre consideró que parte del mejor precio observado para el metal corresponde a un mejor escenario estructural, con lo que determinó un precio de largo plazo de US\$ 2,77 la libra. Esto constituye un aumento de 5,7% real respecto del parámetro estimado para el Presupuesto 2017 (que fue de US\$ 2,62 cuando se expresa en moneda de 2018).

Por su parte, el Comité de Expertos del PIB Tendencial corrigió a la baja su estimación de esta variable, dando cuenta de que la desaceleración que enfrenta la economía nacional tiene un componente estructural. En efecto, las tasas de crecimiento del PIB Tendencial de los próximos cuatro años fueron disminuidas entre 0,3 y 0,5 puntos porcentuales respecto de la consulta realizada

en 2016 (Gráfico 2.8). De acuerdo a la nueva estimación, el PIB de tendencia volvería a crecer 3,0% recién en 2022.

GRÁFICO 2.8



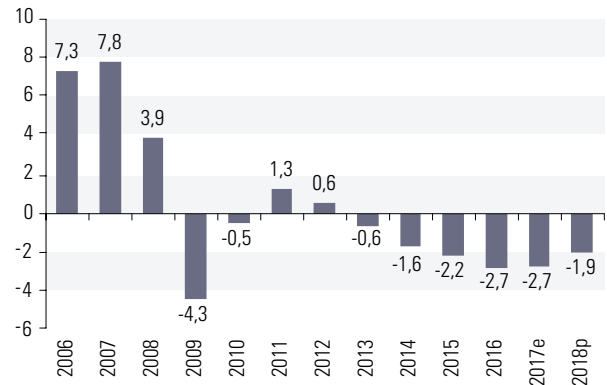
Fuente: Actas del Comité de Expertos del PIB Tendencial

Aunque el escenario así configurado da cuenta de una recuperación importante de los ingresos efectivos, el diseño de la Ley de Presupuestos 2018 continúa el compromiso de consolidación fiscal enmarcado en la política del Balance Estructural y, por lo tanto, depende de la situación de los ingresos estructurales. En efecto, el proyecto de ley presentado contempla un crecimiento real del gasto de 3,9%, lo que en conjunto con el incremento de los ingresos resulta en un déficit fiscal efectivo equivalente a 1,9% de PIB. Esto constituye una mejora de 0,8 puntos respecto al cierre esperado para este año (Gráfico 2.9) y la primera reducción sustantiva del déficit desde 2011.

El Presupuesto propuesto fue diseñado con el objetivo de reducir en 0,25 puntos el déficit estructural, el cual pasaría de 1,7% de PIB este año a 1,5% en 2018 (Gráfico 2.10). La revisión del Balance Cíclicamente Ajustado (BCA) para los últimos años también da cuenta de que los esfuerzos de consolidación fiscal han permitido que el balance

GRÁFICO 2.9

Balance Efectivo del Gobierno Central Total
(Porcentaje del PIB)

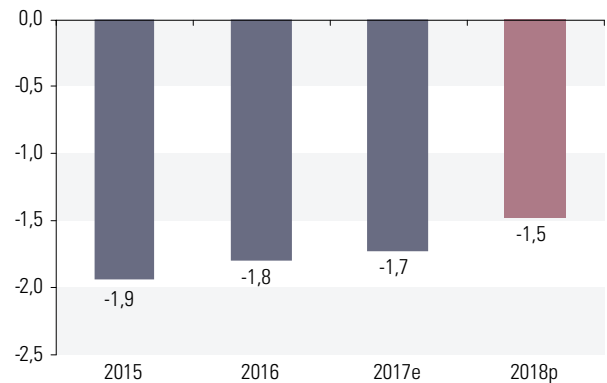


Fuente: Dirección de Presupuestos.

estructural transite por una senda de recuperación persistente, mas no abrupta. Lo anterior, en conjunto con la evolución que ha tenido el gasto efectivo durante esta administración, es prueba de que las metas del BCA pueden guiar la política fiscal con una visión de largo plazo y, al mismo tiempo, ser coherentes con el contexto macroeconómico de corto plazo (ver Recuadro 2.2).

GRÁFICO 2.10

Balance Cíclicamente Ajustado con Parámetros 2018
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos

El hecho de que la contracción del déficit efectivo sea ostensiblemente mayor que la del estructural, se explica porque en el margen estamos observando mejores condiciones cíclicas, que se traducen en mayores ingresos efectivos en 2018. Sin embargo, estas condiciones aún no tienen una correspondencia en las variables estructurales, especialmente en el PIB Tendencial. En este contexto es fácil observar la importancia que tiene la regla fiscal, la cual evita que el gasto sobre-reaccione a la recuperación cíclica. Así, aun cuando los ingresos crecerían 7,4% el próximo año, la expansión contenida del gasto permite cumplir con la meta del BCA y reducir de forma importante el déficit efectivo.

A medida que la recuperación reciente se confirme como una tendencia de largo plazo, el mayor dinamismo podrá ser incorporado dentro de los parámetros estructurales, otorgando holguras fiscales para los próxi-

mos años. En contraste, si dicha recuperación termina siendo menos ágil que lo actualmente estimado—como ha ocurrido en años anteriores—la política fiscal deberá reaccionar con cautela a los mayores ingresos efectivos que se generarán por la recuperación de los ingresos mineros y otros elementos de corto plazo.

En ese contexto, la determinación que haga la próxima administración respecto al BCA será determinante para continuar la senda de consolidación. La solvencia del fisco chileno ha probado ser una herramienta fundamental en el mix de políticas macro-económicas, permitiendo contar con financiamiento internacional a bajo costo, flexibilidad para enfrentar los vaivenes a los que está sometido una economía abierta, y coordinación adecuada con la política monetaria. Todos estos activos son los que se protegen cuando la política fiscal es responsable y creíble.

RECUADRO 2.1**Mejoras al Funcionamiento de los Comités Consultivos**

Desde el año 2001, el Gobierno de Chile conduce su política fiscal en función de un objetivo para el Balance Estructural o Cíclicamente Ajustado. En la aplicación de esta regla son esenciales los parámetros estructurales –PIB tendencial y precio de referencia del cobre– que se utilizan para el cálculo del Balance Estructural, que refleja el balance fiscal que se obtendría si el nivel de actividad se ubicara en su tendencia –es decir, si la brecha del PIB fuese cero– y el precio del cobre fuera igual al de referencia. Es por ello que uno de los primeros hitos de instalación de la política de balance estructural fue la creación y convocatoria de los Comités Consultivos integrados por expertos independientes para el cálculo de estos parámetros estructurales, los que han sesionado anualmente de forma ininterrumpida durante los últimos 16 años.

Con el fin de continuar perfeccionando y mejorando el marco de política fiscal en Chile, el Ministerio de Hacienda, en conjunto con el Consejo Fiscal Asesor⁵, comenzó este año la implementación de una serie de mejoras en el proceso de selección de los expertos integrantes de los Comités Consultivos. En primer lugar, se crearon dos Registros Públicos de Expertos para integrar cada uno de los Comités Consultivos, en los cuales se pueden inscribir expertos nacionales y extranjeros, previa acreditación del cumplimiento de una serie de requisitos respecto a su formación educacional, especialización y/o capacitación, y experiencia laboral (ver cuadro 1.1). Cabe mencionar que estarán inhabilitados para ejercer como expertos las personas que al momento de la convocatoria se desempeñen en cargos de Administración del Estado, cualquiera que sea su calidad contractual, a excepción del Banco Central de Chile, universidades del Estado, empresas públicas y sociedades en las que el Estado tenga participación, y la Comisión Chilena del Cobre. Los Registros están abiertos para recibir inscripciones de expertos de forma permanente a través del sitio web de la Dirección de Presupuestos y serán actualizados dos veces al año.

Complementariamente, se determinó que el Consejo Fiscal Asesor asumiera un rol más activo en el nombramiento de los integrantes de cada uno de los comités, pasando además a ser ministro de fe en las postulaciones recibidas para cada registro de expertos. En adelante, será el Consejo Fiscal Asesor, con aprobación del Ministerio de Hacienda, quien seleccione desde estos registros públicos a los expertos integrantes de cada Comité Consultivo. En cuanto a la renovación de los integrantes de los Comités, ésta se hará de forma parcial, pudiendo mantenerse en sus cargos hasta que el Consejo Fiscal Asesor decida reemplazarlos o hasta que renuncien voluntariamente.

5 El Consejo Fiscal Asesor es una instancia técnica independiente de alto nivel que asesora al ministro de Hacienda en materias relacionadas con la determinación del balance cíclicamente ajustado. En la actualidad lo preside Andrea Repetto, el vicepresidente Hermann González y está integrado por los consejeros Juan Pablo Medina, Gonzalo Sanhueza y José Yáñez.

Para el proceso presupuestario 2018, se estableció que aquellos expertos que habían integrado los comités consultivos el año 2016 podrían quedar inscritos en el Registro de forma automática, previa autorización de cada uno de ellos. A su vez, las inscripciones para formar parte de los registros de expertos se cerraron el 16 de junio de 2017.

Estos cambios, que tuvieron una buena recepción tanto entre los agentes económicos como en la opinión pública, permiten ampliar la posibilidad de participación en los Comités Consultivos del PIB Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre y hacer más transparente el proceso para la determinación de los parámetros estructurales que se utilizan para el cálculo del Balance Estructural cada año. Esto, resguardando siempre la calidad técnica de sus integrantes.

CUADRO 2.1

Requisitos para Integrar el Registro Público de Expertos⁶

Formación Educativa

Estar en posesión de un título profesional de una carrera de, a lo menos, ocho semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste, en el área de la ingeniería, de la economía, de las finanzas o áreas afines, o de un título o grado de nivel equivalente en dichas áreas otorgado por una universidad extranjera.

Especialización y/o Capacitación

Deberán contar con publicaciones en el área (políticas públicas y/o economía y/o minería), ya sea en revistas académicas o en medios de difusión de organismos nacionales, internacionales o académicos, públicos o privados.

Experiencia laboral o académica en sector público/privado

Contar con una experiencia laboral o académica en el área de políticas públicas y/o economía y/o minería de, a lo menos, siete años. Dicha experiencia se rebajará a cuatro años en el caso de poseer un postgrado equivalente al grado de Magister y a uno en el caso de poseer el grado de Doctor.

Fuente: Ministerio de Hacienda

6 Para más detalles ver <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-23767.html>

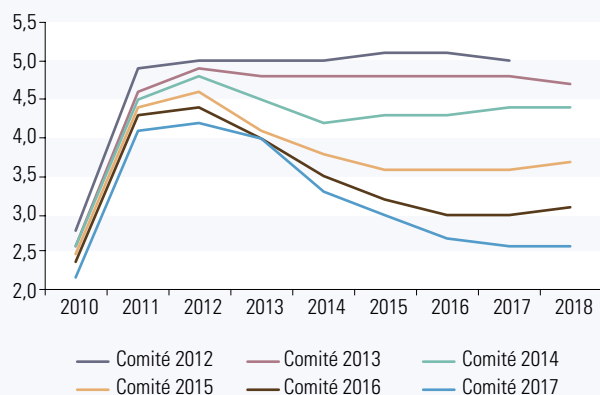
RECUADRO 2.2

Cambio en parámetros estructurales y respuesta de la política fiscal

Desde el año 2012 la política fiscal viene enfrentando un estancamiento y posterior deterioro de la situación estructural de la economía, la que es relevante para la determinación del gasto a través de la meta para el Balance Cíclicamente Ajustado (BCA). Por una parte, el PIB Tendencial ha sido revisado a la baja desde dicho año por el Comité de Expertos, el cual lo determina en función de la estimación que hacen sus miembros respecto al crecimiento de los factores productivos—capital y trabajo—, así como la evolución de la productividad total de factores. En particular, el crecimiento del PIB tendencial estimado para 2017 pasó desde 5% en la consulta de 2012 a 2,6%, según los resultados presentados en agosto de este año. Un deterioro similar ha sufrido la estimación de crecimiento tendencial para el año 2018 (Gráfico 2.11).

GRÁFICO 2.11

Crecimiento del PIB Tendencial en Consultas 2012-2017
(Porcentaje)

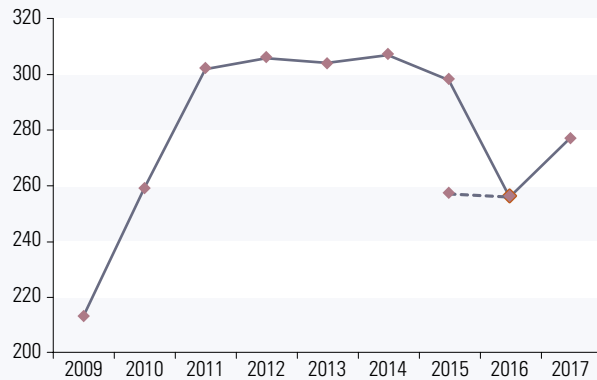


Fuente: Actas de Comité Consultivo del PIB Tendencial del respectivo año

El precio de cobre de largo plazo, en tanto, tuvo una evolución estable entre 2012 y 2015, años en que el Comité de Expertos estimó que este parámetro se ubicaba algunos centavos sobre los US\$ 3 la libra. Tras el profundo retroceso que registró el metal desde fines de 2014 y que se extendió durante 2015, el Comité reunido en 2015 determinó un precio de largo plazo bajo US\$ 3 la libra. En enero de 2016 el mineral alcanzó mínimos no registrados desde 2009, por lo que el Ministerio de Hacienda, previa consulta al Consejo Fiscal Asesor, convocó de forma extraordinaria al Comité de Expertos con el objetivo de recalibrar el precio de largo plazo estimado para el presupuesto de 2016. En dicha reunión se determinó un valor de US\$ 2,57 la libra para el parámetro estructural, importante caída que se ratificó con un valor de US\$ 2,56 la libra, definido por los expertos en agosto del mismo año. Esta última cifra fue la utilizada en el diseño de la Ley de Presupuestos 2017 (Gráfico 2.12).

GRÁFICO 2.12

Precio de Referencia del Cobre Según Año de Consulta
(Centavos de dólar por libra)



Nota: En 2015 se muestran los precios correspondientes a las reuniones de Comités de agosto de 2015 y enero de 2016, esta última de carácter extraordinario.

Fuente: Actas de Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre del respectivo año

Considerando la naturaleza metodológica del BCA se tiene que, para un valor dado de ingresos efectivos, una caída en las variables estructurales implica necesariamente una disminución de los ingresos cíclicamente ajustados. Esto redundaría en la necesidad de reducir el gasto público para así poder alcanzar la meta de déficit estructural establecida. Aunque esto resulta deseable desde un punto de vista de sostenibilidad fiscal—el gasto debería estar acorde con los ingresos de largo plazo, y no estar sujeto a los vaivenes económicos que afectan a los ingresos fiscales cada año—, en el corto plazo tiene efectos macroeconómicos indeseados: la contracción del gasto público en un momento en que se sincera un empeoramiento de la situación estructural contribuye a profundizar la desaceleración cíclica.

Es en este contexto en el que los cambios formulados a la meta del BCA—introducidos por el Ministerio de Hacienda en septiembre de 2015—toman especial relevancia. Dos fueron las determinaciones tomadas en esa ocasión: (i) el objetivo de la política fiscal sería reducir el déficit estructural en aproximadamente un cuarto de punto de PIB cada año a parámetros comparables; y (ii) la variación del BCA entre un año y el siguiente sería evaluada utilizando los mismos parámetros estructurales, por lo que el BCA del “año anterior” sería actualizado con la última información disponible determinada por los Comités respectivos.

La primera medida se distingue de las metas fiscales establecidas anteriormente, las cuales consideraban una cifra específica como objetivo para el BCA. Este objetivo podía estar determinado para cada año fiscal (como se hizo hasta el año 2009), o como una meta a alcanzar en un período de varios años (como se hizo en 2010, año en que el objetivo de balance estructural se fijó respecto del ejercicio 2014).

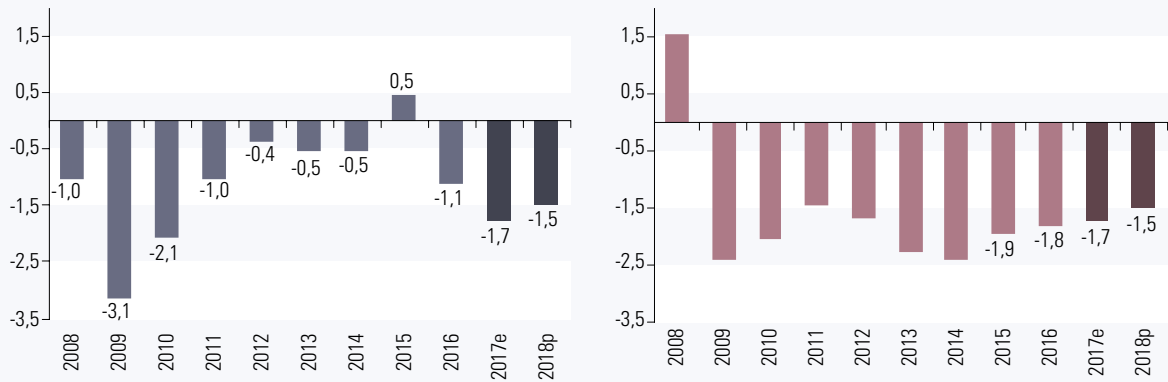
El segundo punto también constituye una innovación importante. Históricamente, la evaluación ex post del BCA se realizó utilizando los parámetros estructurales considerados al momento de la determinación presupuestaria del año en cuestión. Así, la última información aportada por los Comités de Expertos sólo se utilizaba para analizar la situación del Presupuesto del año siguiente, distorsionando la interpretación que se hacía del ajuste fiscal ocurre entre dos Presupuestos consecutivos.

Ambas innovaciones han sido relevantes para poder llevar a cabo una consolidación fiscal gradual, evitando afectar los equilibrios macroeconómicos a través de una contracción brusca de la demanda interna. En efecto, la reducción del déficit estructural en un cuarto de punto del PIB cada año ha derivado en una senda de gasto predecible. En conjunto con la utilización de parámetros comparables, han permitido que el objetivo fiscal sea flexible a los ajustes estructurales que ocurren en lapsos acotados –como fue la caída en el precio de referencia del cobre en 2016, motivada por el desplome del precio efectivo–, eliminando así la necesidad de hacer modificaciones en la meta que agregarían incertidumbre y disminuirían la credibilidad de la meta.

El Gráfico 2.13 permite un análisis concreto de los cambios aplicados en la evaluación de la meta fiscal en los últimos años. En primer lugar, se observa que la no actualización de parámetros redundó en resultados poco informativos respecto a la situación fiscal: en 2015 se habría registrado un superávit estructural de 0,5%, lo que no es explicado por un contexto fiscal mejorado, si no por el deterioro en el precio efectivo del cobre que no fue incorporado en el precio de referencia para el Presupuesto de 2015. Luego, cuando se internalizó la nueva situación estructural en los parámetros estimados para el Presupuesto 2016, se habría tenido que aplicar una contracción fiscal de magnitud extraordinaria para evitar pasar de un superávit de 0,5% a un déficit de 1,1%. Sin embargo, en 2016 efectivamente se estaba haciendo un esfuerzo de consolidación fiscal importante, el que se concretó en el recorte presupuestario de 0,25% de PIB anunciado en marzo de ese año. La determinación fiscal tomada en ese momento se evidencia en la evolución del BCA con parámetros comparables, el cual muestra una disminución del déficit en 2016.

GRÁFICO 2.13

Balance Cíclicamente Ajustado Según Distintas Metodologías
(porcentaje del PIB)



Nota: El panel (a) corresponde a la metodología histórica para el cálculo del BCA. El panel (b), además de utilizar parámetros comparables, tiene descontados los ingresos por Registro de Capitales en los años 2015 y 2016 (0,3% de PIB cada año). Este ajuste fue aplicado, con aprobación del Comité Fisco Asesor, para evaluar la convergencia interanual del Balance Estructural.

Fuente: Dirección de Presupuestos