



SITUACIÓN FISCAL EN CHILE

Informe comparativo entre los años 2006-2018

JULIO DE 2018

I. Situación actual de la institucionalidad fiscal.

1. Antecedentes.

La coyuntura ligada a la situación fiscal de Chile ha generado un intenso debate. Al presentar el cierre del año fiscal 2017, el ex director de Presupuestos, Sergio Granados, informó que el balance fiscal efectivo había alcanzado un déficit de 2,8% del PIB y un déficit estructural de 1,7% del PIB, equivalente a poco más de US\$ 4.800 millones (3 billones de pesos chilenos¹). No obstante -a pocas horas del cambio de mando de gobierno- el Ministerio de Hacienda, a través del Consejo Fiscal Asesor (en adelante “CFA”), realizó una corrección del cálculo, elevando dicho número a un 2,1%² del PIB. Este aumento implicó una diferencia de entre US\$ 1.100-1.200 millones.

De acuerdo con el actual vicepresidente del CFA, Gonzalo Sanhueza, el problema de cálculo se debió a un error en la metodología, basada en el precio de venta de cobre de Codelco utilizado para calcular el déficit, el cual estaba subestimado. Ante esto, el CFA, junto a la Dirección de Presupuestos (en adelante “DIPRES”) y el Ministerio de Hacienda, acordaron señalar ambos resultados al mercado.

Paralelamente, a principios de abril, el Ministerio de Hacienda anunció un plan de austeridad fiscal, con el objetivo de ahorrar cerca de US\$4.600 millones durante los próximos años a través de, entre otros, un protocolo que norma los gastos de todo el aparato público.

Posteriormente, a mediados de abril, el mismo Gonzalo Sanhueza realizó un cálculo respecto a los costos de la baja en la clasificación de riesgo realizadas por agencias internacionales³, estimando que el país incurrirá en un costo de aproximadamente US\$364 millones de dólares extra por mayor pago de intereses.

Durante los últimos días del mes de abril, el ministro de Hacienda, Felipe Larraín, comunicó los planes de austeridad fiscal para el gobierno que alcanzarían US\$4.400 millones en cuatro años, con el fin de recuperar los equilibrios fiscales en el mediano plazo. En esta línea, Hacienda publicó un informe sobre las presiones de gasto proyectados para el periodo 2018-2021.

En efecto, a comienzos de mayo, tras revisar los gastos comprometidos por el gobierno anterior, Hacienda informó que existirían más de US\$5.500 millones en gastos “comprometidos” sin financiamiento para el período entre 2018 y 2021.

¹ Calculado a un tipo de cambio de \$630 CLP/USD.

² Con la última actualización de las cuentas nacionales, este cambio pasó a ser desde -1,6% a 2,0%. Es decir, se mantuvo una diferencia de 0,4% del PIB.

³ Este hecho se remonta a julio y agosto del 2017, en que las agencias S&P y posteriormente Fitch bajaron la nota crediticia de Chile, siendo la primera vez que la clasificación de riesgo de Chile disminuye en 25 años.

Por su parte, los ex ministros de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre y Rodrigo Valdés, objetaron la información presentada por el gobierno, sosteniendo que aquellos valores responden al concepto de “presiones de gasto”, los que con una adecuada conducción fiscal no necesariamente se deberían concretar. Adicionalmente, mencionaron que el balance estructural mejorará por el efecto de las transferencias de Codelco al Fisco. Sin embargo, es necesario recordar que el ajuste cíclico por los ingresos de Codelco está influido únicamente por el ciclo del precio del cobre (diferencial entre precio efectivo y precio de referencia) y que no se realizan ajustes por otras variables, como el nivel de ventas o producción, costos, aplicación de impuestos por una vez o variación del tipo de cambio, entre otros.⁴

Básicamente, el centro de la discusión es la probabilidad de que estos gastos se deban incurrir efectivamente, ya que de ser así deben considerarse como gastos comprometidos que necesitan de una fuente de financiamiento, limitando el espacio de gasto compatible con una trayectoria de balance estructural.

El Ministerio de Hacienda sostiene que aquella probabilidad es alta porque los gastos ya están comprometidos o son rígidos a la baja. Por ejemplo, dentro de los gastos adicionales no contabilizados, destaca la mayor incidencia del sobregasto hospitalario por prestaciones no financiadas del Ministerio de Salud, la cual asciende a cerca de US\$1.000 millones anuales.

Una visión opuesta ha manifestado algunos miembros del CFA del gobierno anterior, como su expresidenta Andrea Repetto, quien indicó que Hacienda incurre en algunos errores de metodología al considerar a todos los gastos eventuales con la misma probabilidad de ocurrencia, o en algunos casos suponer que los gastos crecen linealmente, lo que podría llevar a una sobreestimación.

Más allá de si estos gastos son comprometidos o sólo presiones, de este debate quedó en evidencia hay posiciones contrarias en cuanto a metodologías y formas de estimación de gastos. En este contexto, el 4 de junio el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que modifica el CFA y crea un Consejo Fiscal Autónomo, dotándolo de mayores atribuciones y más presupuesto, con el objeto de velar de forma responsable por un marco fiscal cierto y estable.

2. Historia de la regla fiscal.

A partir del año 2001 nuestro país ha venido implementando una política fiscal basada en el concepto de “Balance Estructural” o “Cíclicamente Ajustado”, en virtud del cual el nivel máximo del gasto público anual es determinado a partir de una estimación de los ingresos estructurales y una meta determinada.

⁴ Indicador de balance cíclicamente ajustado. Metodología y resultados. Julio de 2017. Publicación disponible en www.dipres.cl

Específicamente, la regla consiste en imponer a la formulación y ejecución presupuestaria la obligación de fijar el nivel de gastos totales en un nivel tal que el balance estructural del sector público sea equivalente a un determinado porcentaje del PIB en todos los años, que fue inicialmente de 1% y actualmente se determina como una meta de convergencia. Al respecto, cabe mencionar que la metodología del cálculo ha variado en distintas ocasiones, complejizando y sofisticando el sistema.

El año 2013 el gobierno tomó la recomendación que le hiciera el comité asesor en materia fiscal, presidido por Vittorio Corbo, y creó mediante Decreto Supremo el Consejo Fiscal Asesor, con el objeto de colaborar en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas del balance estructural.

Sin embargo, si bien el referido Consejo ha funcionado permanentemente desde su creación, no cuenta con las facultades legales y administrativas necesarias para asegurar el cumplimiento de la regla fiscal. En este contexto, el actual gobierno se encuentra tramitando un proyecto de ley que crea un “Consejo Fiscal Autónomo” con competencias legales y que se constituiría en una nueva institucionalidad permanente en materia de resguardo de las finanzas públicas.

Sin embargo, el Consejo y las instituciones de la administración fiscal del Estado -incluyendo los servicios de Tesorería, Impuestos Internos, Aduanas y la Dirección de Presupuesto- tendrán la dificultad de enfrentarse a una política fiscal que ha sido deteriorada como consecuencia de desbalances reiterados que han concluido en cinco años de déficits presupuestarios.

3. Estado de la regla fiscal y presiones de gasto.

Tal como se indicó, las finanzas públicas se han visto gravemente deterioradas en los últimos cinco años producto de un desentendimiento de la regla de Balance Estructural. En efecto, *“el sostenido deterioro de la situación fiscal ha llevado a que después de 12 años Chile haya pasado el año 2016 de acreedor neto a deudor neto con una deuda neta del 1% del PIB. Esta posición fiscal nos retrotrae al año 2004 cuanto la deuda bruta representaba un 4% del PIB”*.⁵

Lo anterior, sumado a que actualmente existen fuertes presiones de gasto para los próximos años, provoca que la posición fiscal de Chile se precarice a niveles que podrían afectar su integridad. En efecto, *“el presupuesto presentado por la Dirección de Presupuestos para el período 2019 al 2021, ... implica un crecimiento anual de USD*

⁵ Presiones de Gasto 2018-2011. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. 27 de abril de 2018.

1.913.210 miles, USD 2.2024.296 miles (sic) y USD 1.185.233 miles respectivamente, alcanzando un gasto en el 2021 de USD 78.733.251 miles".⁶

Estas presiones alcistas del gasto se producen principalmente como consecuencia de nuevos gastos sociales los cuales, la DIPRES, ha clasificado en tres:⁷

- 1) Gasto operacional producto de un aumento en las plantas institucionales y re-encasillamiento del sector público.
- 2) Gastos programáticos, afectados principalmente por desembolsos por concepto de prestaciones no financiadas del Ministerio de Salud, de programas de desempleo del Ministerio del Trabajo, y por la nueva institucionalidad del Sistema de Educación Pública.
- 3) Inversiones, relacionada por la inversión de arrastre del MINVU.

A continuación, se muestra el detalle de las presiones de gasto para 2018-2021, de acuerdo con la DIPRES.

Tabla 1: Presiones de gasto para el periodo 2018-2021 (miles de USD/año)

Partida	2018	2019	2020	2021	Total
					2018-2021
Gasto operacional.	99.203	2.907	2.201	2.048	106.359
Gastos programáticos.	1.354.131	1.125.720	1.075.071	1.077.076	4.631.998
Inversiones.	34.926	325.582	30.610	10.088	401.206
Adquisición de activos no financieros.	2.702	111	171	0	2.984
Iniciativas de inversión.	24.517	137.058	30.439	10.088	202.102
Transferencias de capital.	7.707	188.414	0	0	196.121
Proyectos de ley en trámite y estudio.	0	76.546	87.003	83.584	247.133
Otros gastos.	82.305	30.195	33.041	33.848	179.389
Total, gastos gobierno central.	1.570.565	1.560.950	1.227.926	1.206.644	5.566.085

Fuente: DIPRES

4. Reacción del gobierno en materia de austeridad fiscal.

Con el fin de contener el aumento del gasto público impulsado durante los últimos años, a principios de abril de este año, el Ministerio de Hacienda dictó un protocolo de austeridad fiscal, con el objetivo de normar los gastos de todo el aparato

⁶ Bid Ídem.

⁷ Presiones de Gasto 2018-2011. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. 27 de abril de 2018. p.2.

público, y de ahorrar cerca de US\$4.400 millones en un horizonte de cuatro años. A continuación, se presenta una lista con los componentes del gasto público incluidos en el nuevo oficio de austeridad fiscal⁸:

1. Gastos de publicidad, difusión y suscripciones.
2. Gastos de representación, protocolo y ceremoniales.
3. Gastos de contratación a honorarios.
4. Gastos en arriendo de infraestructura para realizar actividades.
5. Gastos en la adquisición de vehículos.
6. Gastos incurridos en el uso y circulación de vehículos fiscales.
7. Gastos de viáticos.
8. Gastos fijados en glosas presupuestarias.
9. Gastos referidos a las comisiones de servicios nacionales e internacionales.
10. Recuperaciones de los subsidios por licencias médicas.

5. Consejo Fiscal Autónomo.

El proyecto de ley (Boletín 11777-05) enviado al Congreso en junio, tiene como objetivo la creación de un Consejo Fiscal Autónomo, en reemplazo del actual Consejo Fiscal Asesor. Esta iniciativa se enmarca en una tendencia mundial por fortalecer la institucionalidad fiscal a nivel global.

Los consejos fiscales asesores constituyen una pieza clave de la institucionalidad fiscal, pues ayudan a corregir imperfecciones en el manejo de las finanzas públicas. Dentro de las fallas de los sistemas políticos en materia fiscal, se incluyen la discrecionalidad de las decisiones fiscales, los ciclos políticos de los presupuestos públicos, la asimetría de información entre votantes y gobiernos, los conflictos de objetivos y de intereses y el cortoplacismo de las autoridades. Ante esto, cuando no se tiene un control riguroso de la política fiscal, se llega a excesivos niveles de deuda y déficit fiscales.

La experiencia mundial ha demostrado que reglas fiscales - que limiten y ordenen los presupuestos públicos de gastos, ingresos, déficits o deudas - no son suficientes para contar con una institucionalidad fiscal sólida, ya que las reglas fiscales pueden ser violadas sistemáticamente, o sus medidas pueden ser modificadas arbitrariamente. En vista de lo anterior, es sumamente necesario

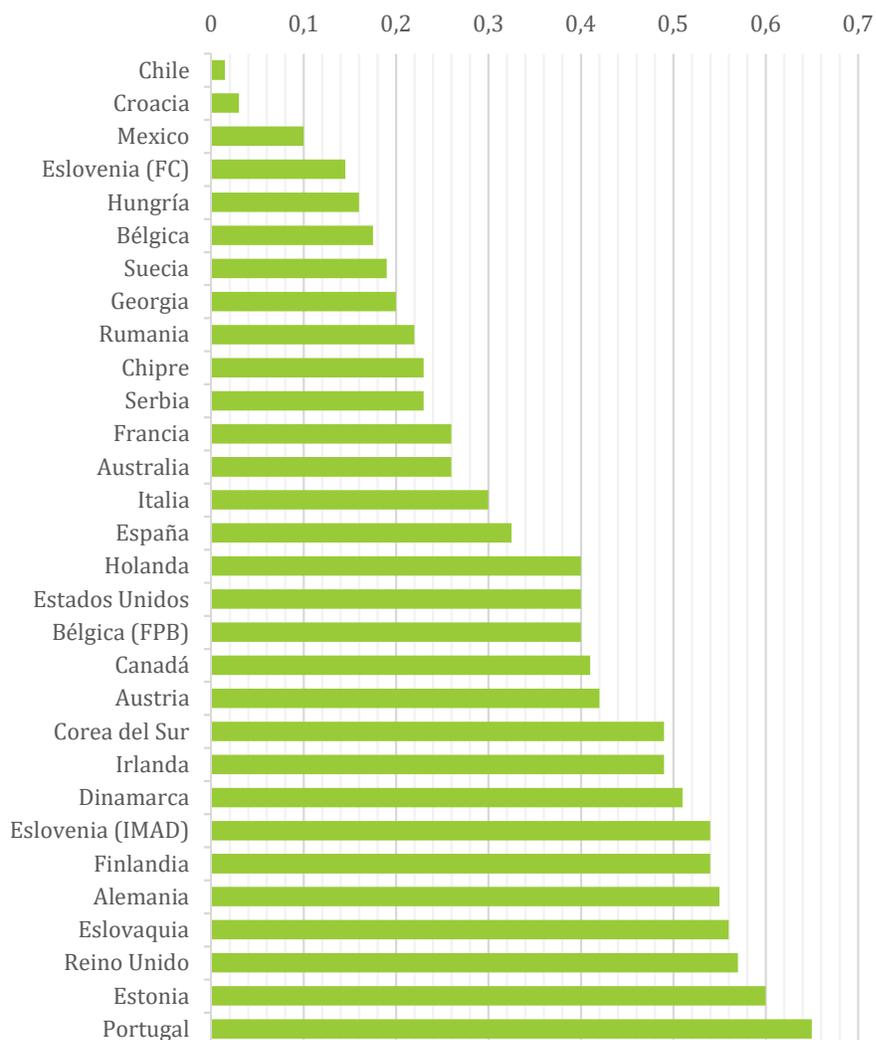
⁸ Oficio Presidencial N° 002 Austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

complementar una regla fiscal con un Consejo Fiscal independiente, que es a lo que apunta este nuevo proyecto de ley.

Un consejo fiscal independiente es un organismo público con financiamiento propio, estatutos autónomos y un mandato legal para evaluar la política fiscal del gobierno en forma pública, técnica e independiente. Su objetivo es asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica. En la actualidad, 40 países han adoptado consejos fiscales. De estos, 39 son independientes y creados por ley, mientras que solo uno no es independiente, el CFA del Ministerio de Hacienda de Chile, que fue creado por decreto ministerial. Beetsma y Debrun (2016)⁹ han construido un índice de independencia de los consejos fiscales en el mundo, que se muestra en la ilustración a continuación. En ella, se ve que Chile tiene el consejo fiscal menos independiente del mundo.

⁹ Beetsma, R. Y Debrun, X. “Debunking fiscal alchemy: The role of fiscal councils”. 2016. VOX CEPR Policy Portal.

Índice de independencia de los Consejos Fiscales en el Mundo.



Fuente: Elaboración propia en base a Beetsma y Debrun (2016)

A pesar de que los mandatos otorgados a los consejos fiscales difieren entre países, aquellos que tienen funciones más amplias incluyen las siguientes tareas¹⁰:

Funciones de los consejos fiscales independientes	
1	Analizar, revisar y monitorear la formulación de la política fiscal, su ejecución y sus efectos económicos.
2	Desarrollar o revisar las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias.
3	Calcular los costos fiscales de las propuestas de programas y medidas fiscales.
4	Monitorear la implementación de las reglas fiscales.
5	Evaluar las opciones de política fiscal y asesorar al gobierno sobre su administración presupuestaria y financiera
6	Evaluar la sostenibilidad fiscal de largo plazo de las finanzas públicas.
7	Rendir cuentas al Congreso y al público sobre sus evaluaciones y recomendaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la experiencia internacional indica que los consejos fiscales han contribuido a una mayor disciplina y transparencia fiscal. Junto a lo anterior, hay evidencia de que han mejorado el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de los gobiernos. Por último, han reducido los sesgos en política fiscal y han mejorado, haciéndolas más precisas, las proyecciones presupuestarias de los gobiernos.¹¹

6. Proyecto de ley que modifica el CFA.

El proyecto de ley enviado por el ejecutivo al Congreso propone la creación de un Consejo Fiscal Autónomo, como organismo consultivo dependiente del Ministerio de Hacienda, cuyo objetivo será promover el manejo responsable de la política fiscal.

Además de las actuales funciones del consejo, se agregarían las siguientes:

¹⁰ De acuerdo con el economista Klaus Schmidt-Hebbel, actual presidente del Consejo Fiscal Asesor de Chile. Disponible en diario el Mercurio, del 03 de julio de 2018, Cuerpo B, página 7.

¹¹ Betttsma, R. Y Debrun, X. "Debunkinf fiscal alchemy: The role of fiscal councils". VOX CEPR Policy Portal.

Nuevas funciones del Consejo Fiscal Autónomo	
1	Formular observaciones y proponer al ministro de Hacienda cambios metodológicos y/o procedimentales para el cálculo del balance cíclicamente ajustado.
2	Manifiestar su opinión sobre eventuales incumplimientos de las metas de balance estructural y proponer medidas de mitigación.
3	Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y difundir los resultados de sus evaluaciones.
4	Realizar informes en relación con los estudios, análisis y temas que le competen, los que serán publicados y presentados en el Congreso.
5	Contratar los estudios y asesorías que se requieran.

Fuente: Elaboración propia en Proyecto de ley que modifica el CFA.

Es posible que algunos de estos elementos sean discutidos y modificados durante el proceso de tramitación en el Congreso. A raíz de lo anterior, cabe preguntarse si existen elementos que no están siendo considerados en la discusión y que podrían mejorar el funcionamiento del Consejo Fiscal Autónomo. Desde ya, surgen algunas propuestas pertinentes:

- i) Que el presidente del Consejo también tenga que ser ratificado por el Senado. Como está actualmente redactado el Proyecto de Ley, solo los otros cuatro consejeros son nombrados previo acuerdo del Senado.
- ii) Que el Consejo Fiscal Autónomo tenga recursos para contar con un equipo propio de profesionales y así ser contraparte efectiva de la DIPRES y de Hacienda.
- iii) Que se le garantice acceso a toda la información económica relevante para realizar de buena forma sus funciones, en vez de estar solicitándola cada vez que lo estime pertinente.

De todas formas, urge contar con un consejo fiscal autónomo, por lo que cabe esperar que el Congreso apruebe esta iniciativa y tengamos pronto un Consejo Fiscal Autónomo, que esté en línea con las experiencias exitosas de manejo fiscal en el mundo.

II. Gestión del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) en materia fiscal.

1. Antecedentes.

El manejo fiscal del gobierno anterior fue deficiente desde múltiples aristas: tanto el nivel de gastos como la deuda pública neta aumentaron; el balance estructural y efectivo profundizaron sus déficits y los ingresos fiscales disminuyeron, mientras que se observó el crecimiento económico más bajo en décadas.

Una de las consecuencias perjudiciales para el país fue la caída en la nota crediticia de Chile en 2017, por parte de las agencias Standard & Poor's Financial Services (S&P) y posteriormente Fitch, siendo estas las primeras rebajas crediticias del país en 25 años.

Ante este panorama, vale la pena preguntarse cómo se ejecutó el manejo fiscal en la administración anterior; cuáles fueron los énfasis que se observaron, y qué resultados económicos tuvieron estas acciones. A continuación, se presentará una evolución de las principales variables económicas durante los últimos 12 años.

2. Actividad económica.

El crecimiento económico tuvo una fuerte desaceleración en el período comprendido entre los años 2014 a 2018. Como muestra la ilustración, en el gobierno de Bachelet I el promedio de los crecimientos anuales fue de 3,3%¹²; en el gobierno de Piñera I, de 5,3%, mientras que en el de Bachelet II, el promedio disminuyó a 1,7%. Ciertamente, hubo eventos externos que influenciaron en la actividad económica interna; la crisis financiera mundial del 2008 y el terremoto de 2010, entre otros, impactaron en el desarrollo normal del desempeño económico nacional.

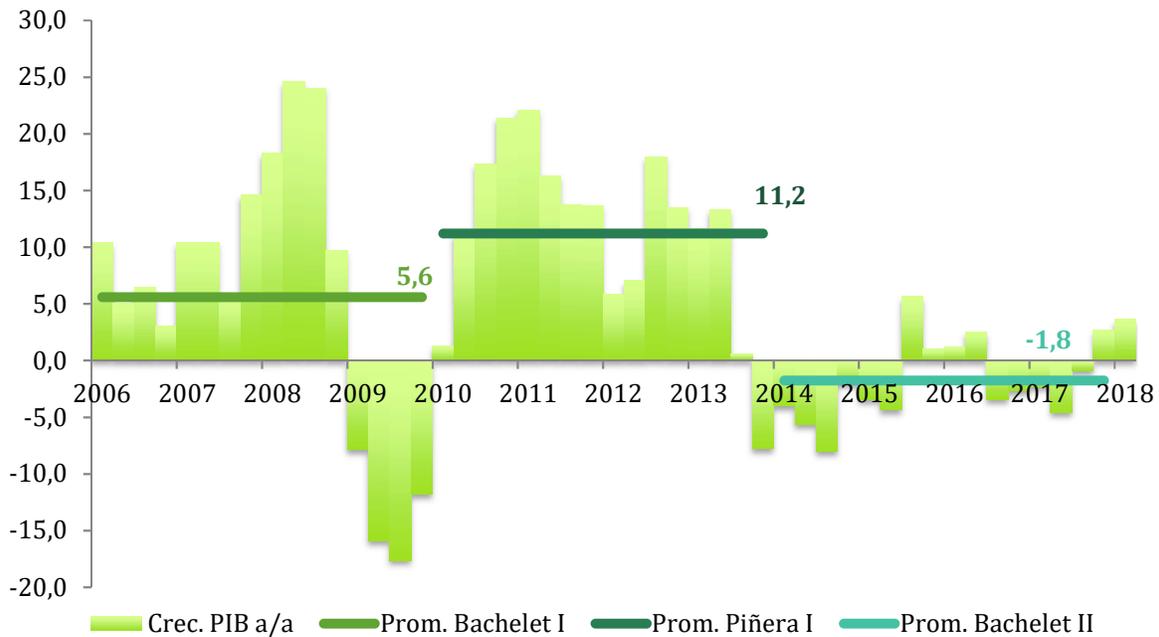
¹² Promedio en base a datos con frecuencia trimestral.

Crecimiento anual del PIB, frecuencia trimestral (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

La formación bruta de capital fijo tuvo una fuerte caída a partir del último trimestre del año 2013. Al considerar la variación anual, ésta pasó de 13,3% en el tercer trimestre de 2013 a 0,6% en el cuarto trimestre del mismo año, para luego caer hasta -7,8% en el primer trimestre de 2014. En términos promedio, la administración de Bachelet I tuvo un crecimiento anual de la inversión de 5,6%; la administración de Piñera I un crecimiento de 11,2%; mientras que la administración de Bachelet II, una caída de 1,8%.

Crecimiento anual de la formación bruta de capital fijo, frecuencia trimestral (%)


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

La tasa de desempleo ha logrado estabilizarse en la última década. En el año 2006, la tasa de desempleo se ubicaba en niveles cercanos al 8,0%, mientras que en la actualidad se ubica en niveles que van desde 7,0% hacia abajo. En términos promedio, la administración de Bachelet I tuvo una tasa de desempleo promedio¹³ de 8,1%, con un fuerte incremento en el año 2009, a causa de la crisis financiera mundial. La administración de Piñera I, en tanto, tuvo una tasa de desempleo promedio de 7,0%, mientras que el gobierno de Bachelet II experimentó una tasa de desempleo de 6,4%. Cabe destacar que, en los últimos cuatro años, la tasa de desempleo se ha mantenido estable, con una fluctuación entre 5,8% en enero de 2016 y 7,1% en julio del mismo año.

¹³ Promedio se hace en base a datos con frecuencia trimestral.

Tasa de Desempleo trimestral (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

3. Variables fiscales.

Un indicador que ha estado en el foco del debate ha sido el balance estructural, el cual resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica - medida a través del PIB - estuviera en su nivel de tendencia. Este indicador ha mostrado un deterioro los últimos años, llegando a un valor de -2,0% del PIB en 2017, mostrando una caída por segundo año consecutivo. Al ver la tendencia de este balance, es claro que durante la última administración no se pudo sostener la tendencia de estabilidad que tuvo entre 2012 y 2014

Balance Estructural (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

El balance efectivo, que se construye a partir del total de ingresos anuales menos los gastos del gobierno central durante el mismo parámetro de tiempo, ha tenido una evolución decreciente en la última década. En 2006, se ubicaba en 7,3% del PIB, mientras que actualmente, éste se encuentra en -2,8%.

Balance Efectivo (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

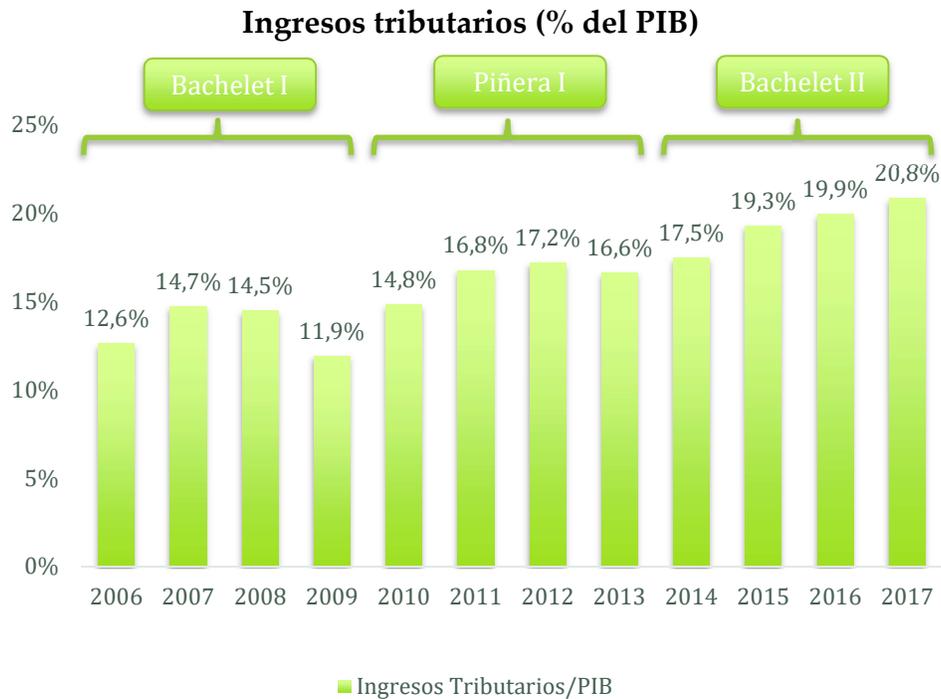
Al descomponer el balance efectivo, se observa que si bien los ingresos fiscales, como porcentaje del PIB, se han mantenido estables durante los últimos cinco años, los gastos fiscales han tenido una trayectoria ascendente, llegando a su punto más alto en el año 2017. Nuevamente se observa un aumento en los gastos fiscales el año 2009 explicado por los efectos negativos que tuvo la crisis financiera mundial y el manejo fiscal expansivo utilizado para reactivar la economía. El último año, el gasto fiscal como porcentaje del PIB ascendió a 23,7%. Lo anterior se explica por una agenda gubernamental expansiva enfocada en programas sociales que significaron un alto desembolso de dinero por parte del gobierno central.

Ingresos y Gastos Fiscales (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

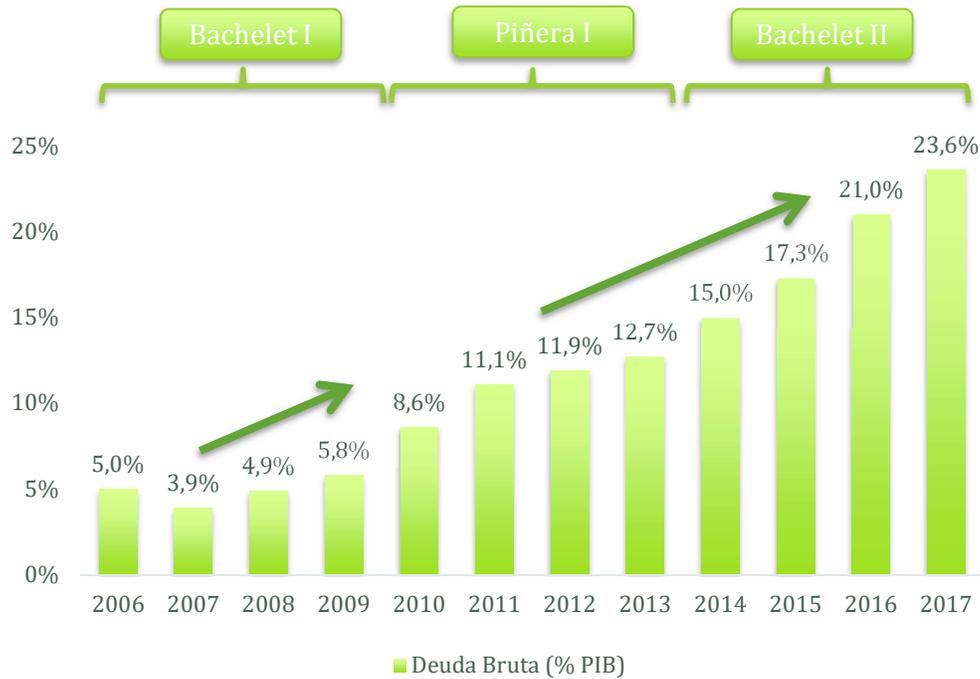
En términos de recaudación tributaria, los ingresos fiscales por este concepto han mostrado una evolución positiva en la última década. En 2006, los ingresos tributarios como % del PIB representaban un 12,6%, mientras que el año 2017, éstos representaron un 20,8%. Se observa un aumento de 1,8% en el año 2015, que coincide con la reforma tributaria impulsada en 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

Como contrapartida a los ingresos tributarios, la deuda bruta del gobierno también ha presentado una evolución ascendente, llegando en 2017 a su nivel más alto en los últimos años. Si en 2006 ésta se ubicaba en 5,3% del PIB, actualmente se encuentra en 23,6%, mostrando un aumento de 2,3% respecto al año 2016, aumento que asciende a 10,8% si se compara con el nivel de deuda registrado en el último año de la administración anterior - 12,8% del PIB fue la deuda neta en el último año de la administración Piñera I.

Deuda Bruta (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

4. Materias primas.

El precio del cobre es una variable importante en el desarrollo económico de Chile. Un aumento en el precio del cobre mejora los términos de intercambio de Chile, y con ello, aumenta el valor de las exportaciones, así como la recaudación tributaria.

La ilustración siguiente muestra la evolución del precio de la libra de cobre en la Bolsa de Metales de Londres (BML). Como se observa, a partir de 2013 hay una disminución del precio del cobre, explicada en gran parte por una caída en la demanda internacional. Esta disminución tuvo su punto más bajo en el primer trimestre de 2016, momento en que la libra de cobre se transó a US\$2,1. A partir de ese entonces, se vio una evolución positiva en su precio, mostrando un avance en cada trimestre. Actualmente, el precio del cobre se ubica en torno a los 3,0USD/lb¹⁴. En este sentido, hay que destacar que la administración de Bachelet II se vio enfrentada a un precio promedio del cobre inferior a las dos administraciones anteriores, lo que tuvo efectos negativos en el desarrollo económico local. Entre 2014

¹⁴ Si bien ha tenido una caída a 2,9 USD/lb durante las últimas semanas, la mayor parte del año ha estado por sobre los 3 USD/lb.

y 2017, la libra de cobre se transó a un promedio de 2,7 USD, menor a los 3,6 USD de la administración de Piñera I, y a los 2,9 USD de Bachelet I.

Precio del Cobre BML (USD/lb)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

5. Indicadores de confianza.

El Índice Mensual de Confianza Empresarial, IMCE¹⁵, como su nombre lo indica, muestra el nivel de expectativas de un grupo de personas, en este caso el empresariado, sobre el estado de la economía actual. Su rango va de 0 a 100, considerando 50 como neutral. Por debajo de este umbral, se considera que existen expectativas pesimistas, mientras que lo contrario ocurre cuando el índice se encuentra por sobre los 50 puntos. En la administración anterior, se observa una caída pronunciada de este índice. Al comparar las distintas administraciones del Estado, Bachelet I tuvo un promedio IMCE de 51,8 puntos; Piñera I, por su parte, tuvo un IMCE promedio de 58, mientras que en la administración de Bachelet II, este

¹⁵Corresponde a un índice que se construye con la suma ponderada de cuatro indicadores de confianza sectoriales: Industria, Construcción, Comercio y Minería. A su vez cada uno de los índices sectoriales considera el promedio simple de los saldos de respuestas de tres variables: "tendencia futura de la producción", "órdenes de pedidos" y, con signo negativo, "nivel de inventarios".

índice volvió a caer, llegando a un promedio de 44,3 puntos. Cabe destacar que este índice se mueve de forma correlacionada al desempeño del PIB, por lo que no es casualidad que haya caído en los últimos cuatro años, y tampoco que haya mostrado un alza pronunciada a principios de este año. En efecto, el mayor aumento se produjo en enero de 2018, justo después de conocerse los resultados de las elecciones presidenciales efectuadas en diciembre de 2017.

IMCE, frecuencia trimestral (puntos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

Otro indicador que muestra el nivel de expectativas en la economía es el Índice de Percepción de la Economía (IPEC), que a diferencia del IMCE, es contestado por un público más amplio, los consumidores. Su rango también va de 0 a 100, siendo 50 el nivel de neutralidad. Como se ve en la ilustración, el IPEC mostró una caída en su nivel a partir de inicios de 2014, promediando 40,9 puntos a lo largo de la administración de Bachelet II, a diferencia de los 50,7 puntos de Piñera I, y los 44,6 puntos de Bachelet I. Vale la pena destacar también el fuerte aumento que ha tenido este indicador en los últimos trimestres. Actualmente, este indicador se encuentra por sobre los 50 puntos, en la zona de expectativas optimistas.

IPEC, frecuencia trimestral (puntos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

6. Resumen.

El mal desempeño fiscal en el gobierno anterior se debe, en gran parte, a malas políticas económicas internas implementadas por el ejecutivo. La administración de Bachelet II, en términos económicos, contó con condiciones de financiamiento externas favorables, lo que se tradujo en tasas de interés internacionales bajas; precios de insumos productivos bajos, representado por el bajo precio del petróleo; un precio del cobre, si bien menor en promedio al de períodos anteriores, al alza desde mediados de 2016; y por último, contó con un crecimiento mundial que tuvo un repunte estos últimos años, luego de que varios países mostraran recesiones como consecuencia de la crisis de 2008.

Ante este panorama, a través de sus distintos programas económicos y sociales, el gobierno de Bachelet II aumentó fuertemente el gasto, lo que no se vio contrarrestado por un aumento en la actividad económica o bien una importante alza en los ingresos fiscales. Esto tuvo como consecuencia un deterioro del déficit estructural y del déficit efectivo, a la vez que empeoró la situación crediticia de Chile, teniendo como resultado que dos agencias clasificadoras de riesgo, S&P y Fitch, bajaran la nota de Chile. Ante esta situación, cabe recordar las declaraciones del ministro Arenas en octubre de 2014, cuando enfatizaba que “el balance estructural

es lo que guía nuestra política fiscal. En el Presupuesto de 2018 vamos a estar convergiendo a un erario equilibrado estructuralmente”. No solo se incumplió con esa promesa, sino que esta diferencia equivale a un exceso de gasto en el cuatrienio por unos US\$10.000 millones.

Si bien los actuales niveles de deuda bruta del gobierno central no son los más altos al compararlos con algunos países de la OCDE, si se considera la evolución de los indicadores fiscales, hay argumentos para preocuparse.

Lo anterior constituye un problema para todos los contribuyentes, pues existen gastos comprometidos en distintas áreas que peligran con no ser ejecutados ante una falta de recursos del ejecutivo y además porque con esta rebaja en la clasificación de riesgo, las condiciones de financiamiento para el país empeoran.¹⁶

En este contexto, es beneficioso que el nuevo gobierno se haya puesto como meta urgente reparar la salud de las arcas fiscales en el corto y mediano plazo, a través de medidas de austeridad rigurosas, una mejor administración de los gastos de gobierno, y un decidido énfasis en el crecimiento económico del país.

Asimismo, el Proyecto de ley para darle mayores atribuciones al Consejo Fiscal Asesor también es una buena noticia. Tener un Consejo Fiscal autónomo, con recursos propios, que vele permanentemente por el correcto funcionamiento macroeconómico del país, es una señal clara sobre la preocupación de la administración actual por darle mayor solidez fiscal al Estado y promover un crecimiento económico sustentable en el tiempo. Además, las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el FMI sugieren que las políticas fiscales y la adopción de reglas fiscales se ven favorecidas con la creación, por ley, de organismos independientes, con autonomía presupuestaria, presencia en el debate público y que monitoreen permanentemente las reglas de política fiscal.

¹⁶ Ver documento “Presiones de Gasto 2018-2021”, del Ministerio de Hacienda, publicado en abril de 2018.