

Presentación a Consejo Fiscal Autónomo: Análisis de propuesta Cálculo de Balance Estructural

Luis Felipe Céspedes

FEN, Universidad de Chile

Mayo 2021

Solicitud del Gobierno

- *“La regla fiscal de Balance Estructural ha guiado la política fiscal chilena desde el año 2001, disminuyendo la volatilidad fiscal y macroeconómica, contribuyendo a minimizar el impacto del ciclo económico y del precio del cobre en el gasto público, y generando ahorros para enfrentar crisis como las ocurridas en 2009 y la reciente crisis provocada por la pandemia del Covid-19.*
- *... Sin embargo, la última década de implementación de la regla ha estado marcada por persistentes déficits estructurales y ajustes en las metas establecidas al inicio de cada administración.*
- *... se hace necesario y oportuno evaluar nuevos perfeccionamientos a la regla chilena, con el propósito de potenciarla y fortalecerla como instrumento central de una política fiscal sostenible.”*

Marco institucional clave

- Instituciones presupuestarias han sido claves en el desempeño fiscal de Chile en las últimas décadas.
 - Iniciativa exclusiva en materia de gasto.
 - Proceso de aprobación del Presupuesto.
 - Otras instituciones presupuestarias (unidad e integralidad del presupuesto, control de endeudamiento público).

Balance Estructural: 1987-2000
(Porcentajes del PIB en base a series no deflactadas)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Niveles														
(1) Balance Efectivo	1,9	1,0	1,5	0,8	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,5	0,1
(2) Balance Ajustado	-0,3	1,3	3,2	1,5	0,7	1,6	0,9	1,2	3,0	2,1	2,0	0,0	-2,4	-0,8
(3) Componente Cíclico ITN + IMP. PREV.	-0,4	-0,3	0,2	-0,3	-0,3	0,3	0,1	-0,3	0,2	0,4	0,6	0,5	-0,6	-0,4
(4) Componente Cíclico Ingresos del Cobre	1,3	3,7	4,5	2,9	1,1	0,6	-0,4	0,2	1,3	0,4	0,3	-0,7	-1,0	-0,5
(5) Componente Cíclico Total	0,9	3,5	4,7	2,6	0,8	0,9	-0,3	-0,1	1,6	0,8	0,9	-0,3	-1,6	-0,9
(6) Balance Estructural = (2) - (5)	-1,2	-2,2	-1,5	-1,1	-0,1	0,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,1	0,3	-0,8	0,1
Variaciones anuales														
(1) Balance Efectivo	-	-0,9	0,4	-0,7	0,7	0,7	-0,3	-0,3	0,9	-0,3	-0,4	-1,6	-1,9	1,6
(2) Balance Ajustado	-	1,6	1,9	-1,7	-0,8	0,9	-0,7	0,3	1,8	-0,9	-0,1	-1,9	-2,4	1,6
(3) Componente Cíclico ITN + IMP PREV	-	0,1	0,5	-0,5	-0,1	0,7	-0,2	-0,4	0,5	0,1	0,3	-0,2	-1,0	0,2
(4) Componente Cíclico Ingresos del Cobre	-	2,4	0,7	-1,6	-1,8	-0,5	-1,0	0,6	1,1	-1,0	-0,1	-1,0	-0,3	0,5
(5) Componente Cíclico Total	-	2,5	1,2	-2,1	-1,9	0,1	-1,2	0,1	1,7	-0,8	0,1	-1,2	-1,3	0,7
(6) Balance Estructural = (2) - (5)	-	-0,9	0,7	0,4	1,0	0,7	0,5	0,1	0,1	0,0	-0,3	-0,8	-1,1	0,9
(1) Ingresos Totales - Gastos Totales.														
(2) Ingresos Totales - Gastos Totales + Compra de Títulos y Valores + Gasto Bonos de Reconocimiento - Intereses Bonos de Reconocimiento - Uso FEPP + FCC - Ingreso Privatizaciones GG K - Ingreso Privatizaciones Vta. Act. Financieros - Recuperación de Préstamos + Concesión de Préstamos + Ajuste Devolución Anticipada de Impuestos.														
(3) Balance Ajustado - Ingresos Tributarios Efectivos - Imposiciones Previsionales Salud + Ingresos Tributarios Estructurales + Imposiciones Previsionales Salud Estructurales - Ingresos Cobre Brutos + Ingresos Cobre Estructurales.														

Fuente: Marcel, Tokman, Valdés, Benavides (2001)

Balance Estructural: 1987-2000
(Porcentajes del PIB en base a series no deflactadas)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Niveles														
(1) Balance Efectivo	1,9	1,0	1,5	0,8	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,5	0,1
(2) Balance Ajustado	-0,3	1,3	3,2	1,5	0,7	1,6	0,9	1,2	3,0	2,1	2,0	0,0	-2,4	-0,8
(3) Componente Cíclico ITN + IMP. PREV.	-0,4	-0,3	0,2	-0,3	-0,3	0,3	0,1	-0,3	0,2	0,4	0,6	0,5	-0,6	-0,4
(4) Componente Cíclico Ingresos del Cobre	1,3	3,7	4,5	2,9	1,1	0,6	-0,4	0,2	1,3	0,4	0,3	-0,7	-1,0	-0,5
(5) Componente Cíclico Total	0,9	3,5	4,7	2,6	0,8	0,9	-0,3	-0,1	1,6	0,8	0,9	-0,3	-1,6	-0,9
(6) Balance Estructural = (2) - (5)	-1,2	-2,2	-1,5	-1,1	-0,1	0,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,1	0,3	-0,8	0,1
Variaciones anuales														
(1) Balance Efectivo	-	-0,9	0,4	-0,7	0,7	0,7	-0,3	-0,3	0,9	-0,3	-0,4	-1,6	-1,9	1,6
(2) Balance Ajustado	-	1,6	1,9	-1,7	-0,8	0,9	-0,7	0,3	1,8	-0,9	-0,1	-1,9	-2,4	1,6
(3) Componente Cíclico ITN + IMP PREV	-	0,1	0,5	-0,5	-0,1	0,7	-0,2	-0,4	0,5	0,1	0,3	-0,2	-1,0	0,2
(4) Componente Cíclico Ingresos del Cobre	-	2,4	0,7	-1,6	-1,8	-0,5	-1,0	0,6	1,1	-1,0	-0,1	-1,0	-0,3	0,5
(5) Componente Cíclico Total	-	2,5	1,2	-2,1	-1,9	0,1	-1,2	0,1	1,7	-0,8	0,1	-1,2	-1,3	0,7
(6) Balance Estructural = (2) - (5)	-	-0,9	0,7	0,4	1,0	0,7	0,5	0,1	0,1	0,0	-0,3	-0,8	-1,1	0,9
(1) Ingresos Totales - Gastos Totales.														
(2) Ingresos Totales - Gastos Totales + Compra de Títulos y Valores + Gasto Bonos de Reconocimiento - Intereses Bonos de Reconocimiento - Uso FEPP + FCC - Ingreso Privatizaciones GG K - Ingreso Privatizaciones Vta. Act. Financieros - Recuperación de Préstamos + Concesión de Préstamos + Ajuste Devolución Anticipada de Impuestos.														
(3) Balance Ajustado - Ingresos Tributarios Efectivos - Imposiciones Previsionales Salud + Ingresos Tributarios Estructurales + Imposiciones Previsionales Salud Estructurales - Ingresos Cobre Brutos + Ingresos Cobre Estructurales.														

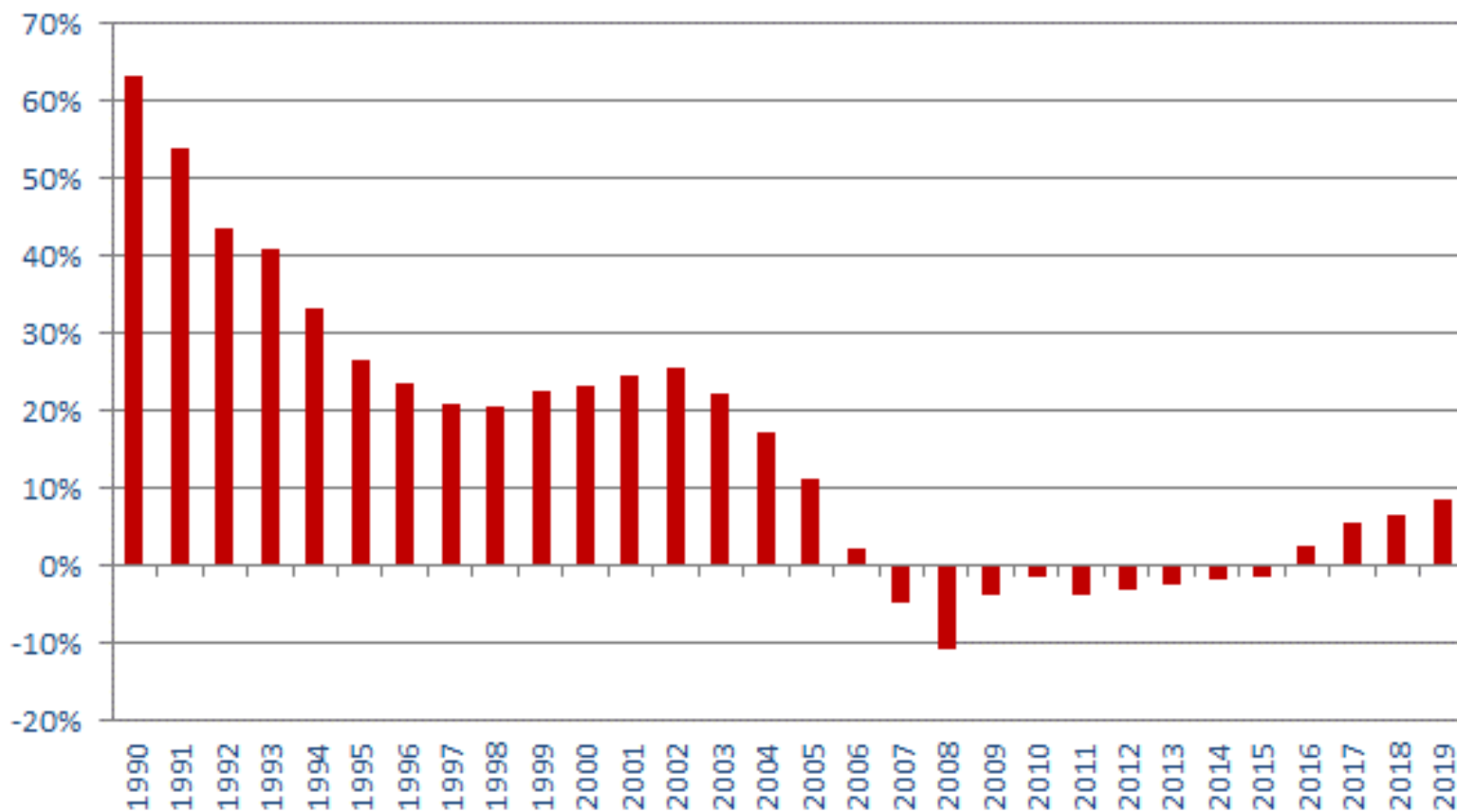
Fuente: Marcel, Tokman, Valdés, Benavides (2001)

Marco institucional clave

- Las instituciones presupuestarias han sido claves en el desempeño fiscal. Pero también lo han sido otros elementos de nuestra institucionalidad macroeconómica:
 - Autonomía del Banco Central clave para asegurar incentivos correctos.
 - Si política fiscal es procíclica, BC tiene que compensar para estabilizar ciclo.
 - Prohibición al Banco Central de financiar a la Tesorería.

Historia “reciente” de Chile

**Deuda Pública Neta incluyendo Bonos de Reconocimiento
(% PIB)**



Fuente: DIPRES.

El papel de la regla fiscal

- La regla fiscal de balance estructural consolida la responsabilidad fiscal.
- Es importante destacar que su implementación aumentó la transparencia en materia fiscal de manera significativa.
- Además fortaleció y le dio un marco de acción a la política fiscal en materia de estabilización del ciclo económico.
- Clave para el manejo del boom del precio del cobre.

Cuadro I.9
Balance del Gobierno Central 2001-2009p
(Porcentaje del PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008e	2009p	Promedio 2001-2009	Promedio 2006-2009
Balance devengado	-0,5	-1,2	-0,4	2,1	4,6	7,7	8,8	6,9	3,7	3,5	6,8
Efecto cíclico en los ingresos	-1,5	-1,8	-1,2	1,1	3,6	6,7	7,8	6,4	3,2	2,7	6,0
Ef. cíclico de IT Netos e Imposic. Prev.	-0,5	-0,9	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2
Ef. cíclico del cobre*	-1,0	-1,0	-0,4	1,6	3,8	6,9	7,9	6,5	3,3	3,1	6,2
Ef. cíclico de los ingresos provenientes de las rentas de activos del Fisco**	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-
Balance Estructural	1,0	0,6	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	0,5	0,8	0,8

(*) A partir del año 2005 se realiza un ajuste por separado para los ingresos de la venta de molibdeno de CODELCO. Para efectos de comparabilidad de la serie, este efecto cíclico se presenta junto con el cobre.

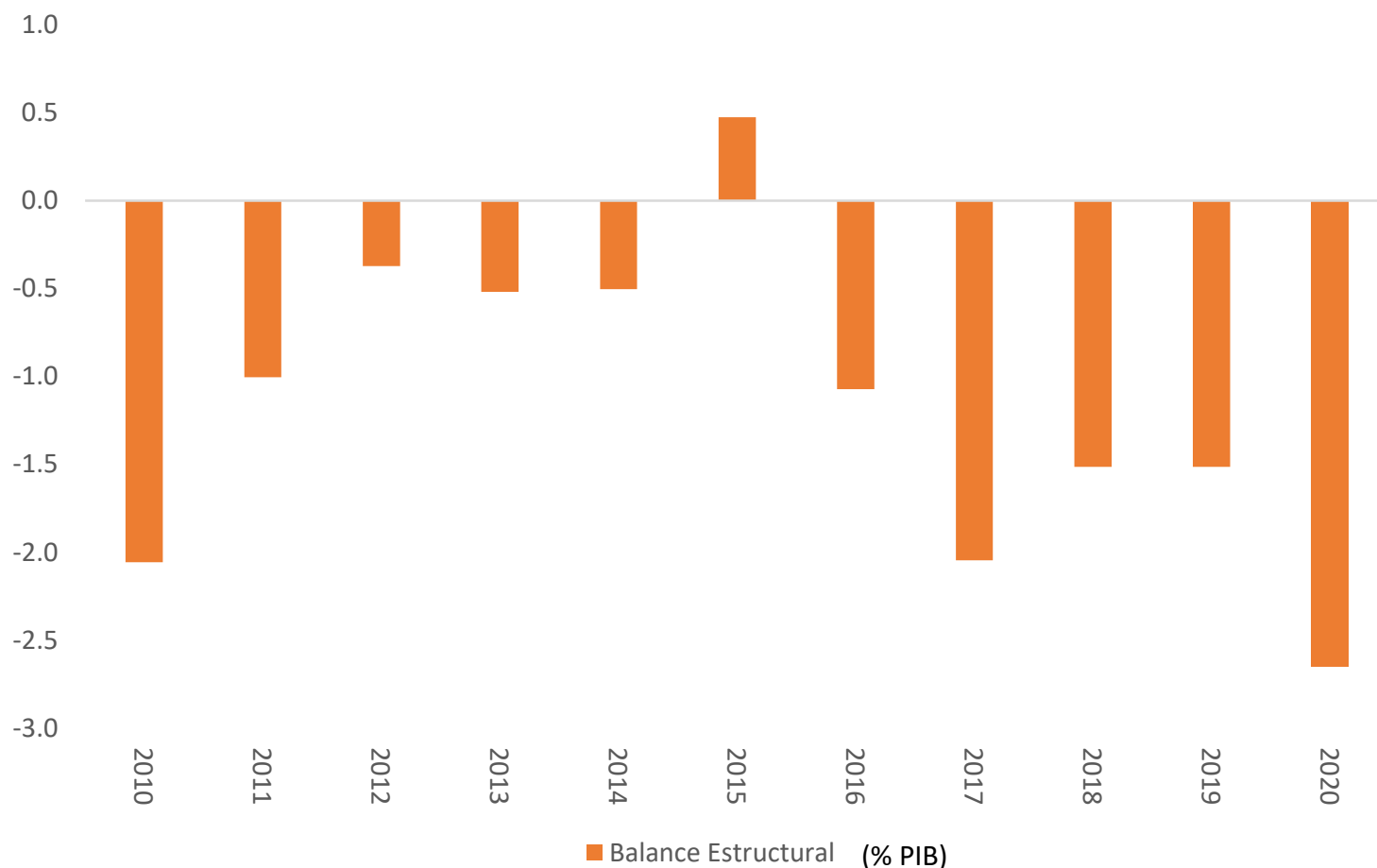
(**) El ajuste cíclico a las rentas provenientes de los activos financieros del Fisco se realiza a partir del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2009.

e: Estimado.

p: Presupuestado.

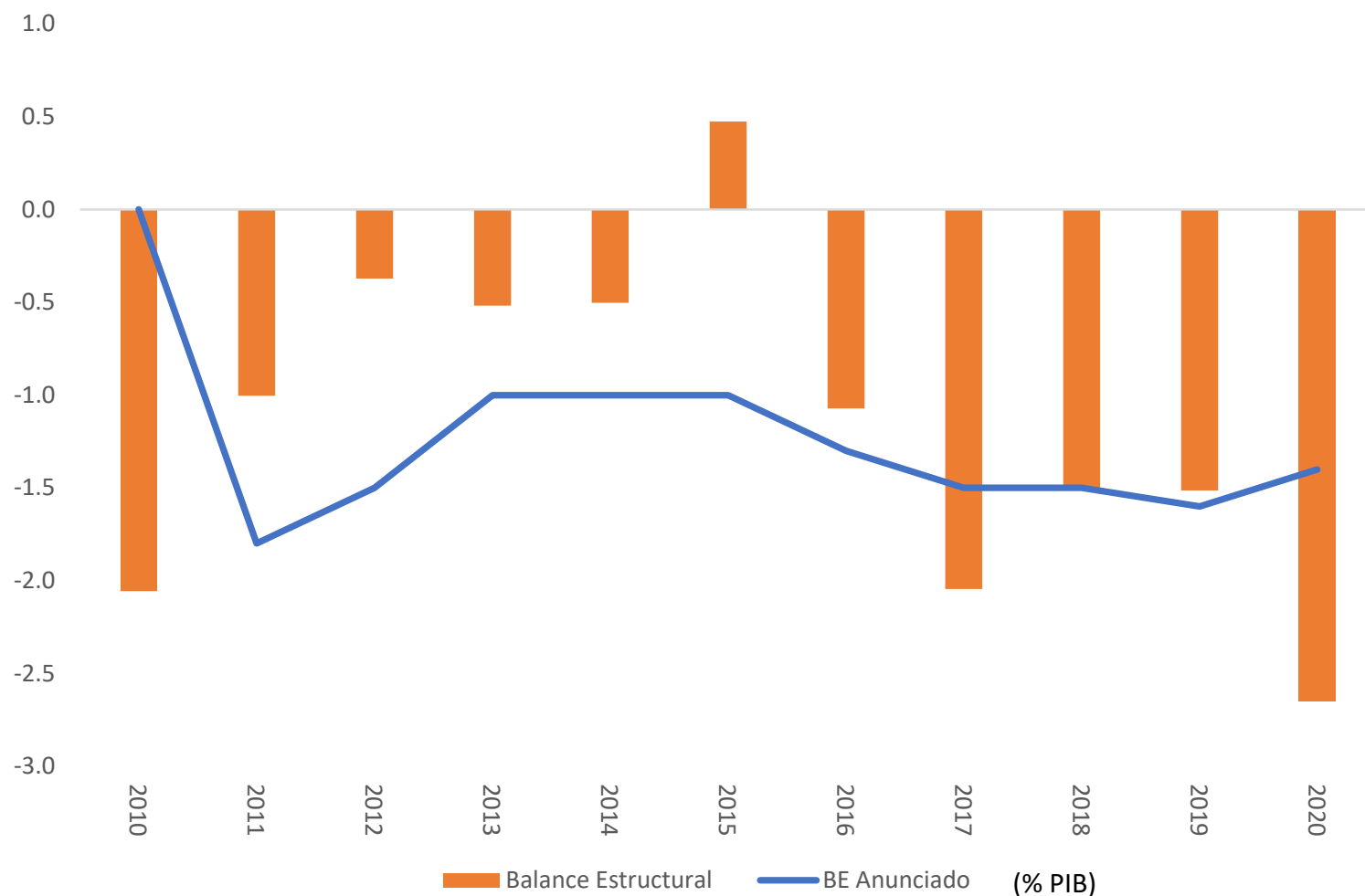
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Pero desempeño estructural en la década pasada cambió...



Fuente: CFA.

Pero desempeño estructural en la década pasada cambió...



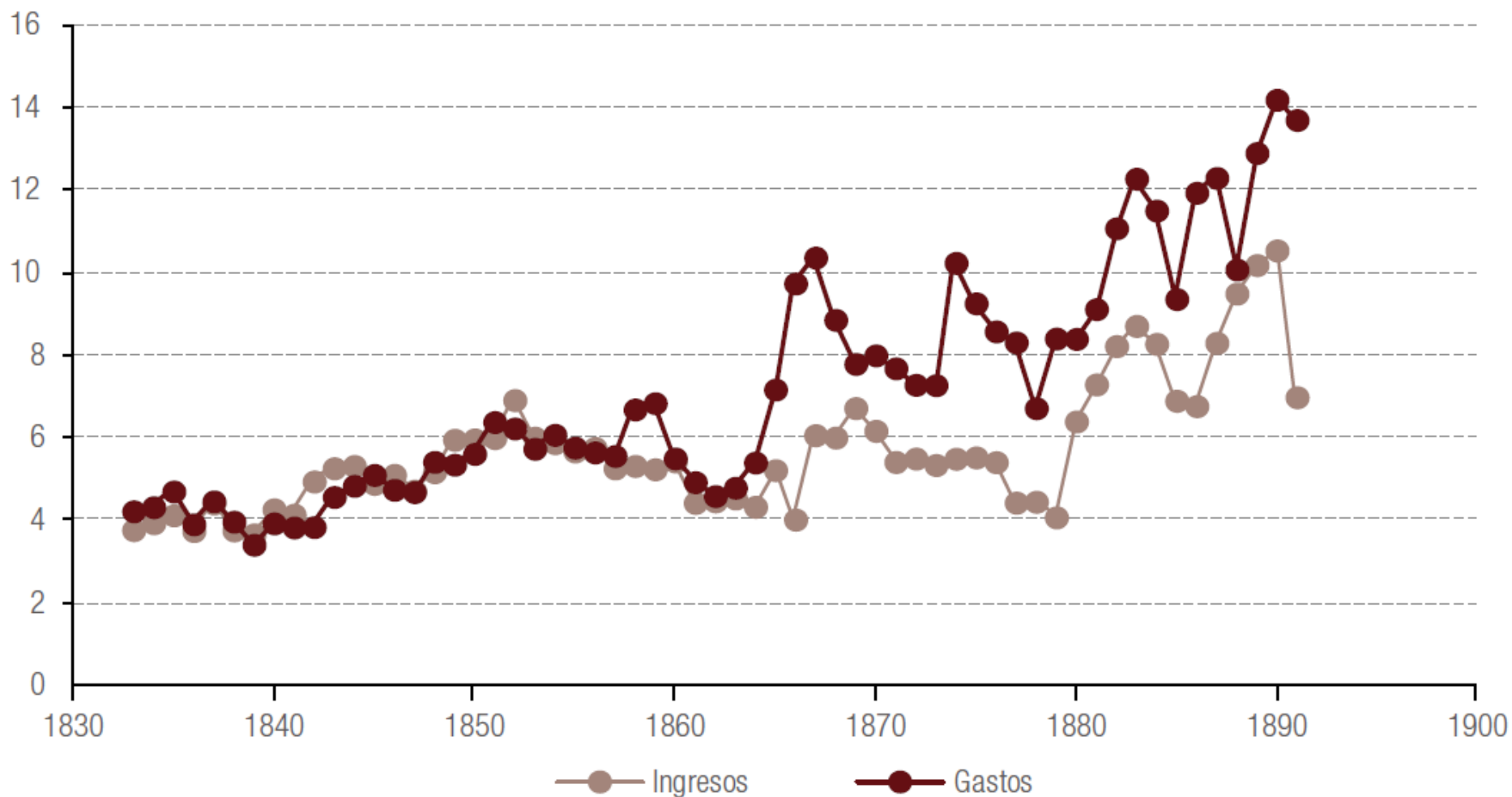
Fuente: CFA, Informe Finanzas Públicas (varios años).

El por qué del deterioro

- Shocks negativos.
- Factor implícito: preferencia por un mayor gasto público respecto de los ingresos estructurales disponibles.
- Robustez fiscal reduce costo “percibido” de mayor persistencia de déficit estructurales y por lo tanto postergar el ajuste.
- Relativo menor consenso político (transversal) respecto de la necesidad de una relativa mayor disciplina fiscal.

Chile: ingresos y gastos fiscales, 1833-1891

(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Pasten (2017).

¿Qué hacer? Propuestas que se discuten

- Ajustes metodológicos a la regla.
- Regla basada en gasto.
- Establecer objetivos adicionales. Nivel de deuda máximo como % del PIB.

Diagnóstico es clave

- Problema de déficit fiscal estructural persistente, más que un problema fiscal parece ser un problema político.
- Mejoras metodológicas probablemente sean un aporte...pero en el margen.
- Más reglas probablemente no generen los resultados deseados. (Contexto: discusión respecto constitucional respecto de estas materias)

¿Nivel de deuda objetivo?

- Esta solución no está exenta de riesgos.
- ¿Cuál debiese ser el nivel? ¿Cómo se incorporan cambios en variables claves para la dinámica fiscal? Tasas de interés han caído sistemáticamente, tasas de crecimiento han caído.
- Pero hay ciertos niveles de deuda que pueden complicar el manejo de shocks externos. Por lo que es necesario establecer un marco de referencia para el nivel de la deuda y especialmente respecto de su dinámica.

¿Qué hacer?

- Fortalecer atribuciones del Consejo Fiscal Autónomo. (lo que ciertamente requiere un enfoque distinto en materia de recursos)

Papel de Consejo Fiscal Autónomo

- Análisis y evaluación de sostenibilidad de posición fiscal de mediano y largo plazo. Sin un compromiso con un número en particular de deuda pero si respecto de su trayectoria y sostenibilidad.
- Nueva Zelanda: Evaluación de la situación fiscal un mes antes de cada elección presidencial.
- ¿Validación/aprobación de las proyecciones macro y de ingresos fiscales?
- Evaluación de consecuencias en los gastos de proyectos fiscales.
- Análisis de riesgos fiscales de mediano y largo plazo.
 - Ejemplo de financiamiento con “holguras futuras”
 - Discusión de pensiones y trayectorias demográficas.
 - Riesgos en materia de tasa de crecimiento.

Ajustes metodológicos: algunos elementos de análisis

- Cálculo de parámetros estructurales.
 - Precio cobre: promedio 10 años o a un año determinado (año 10 por ejemplo).
 - Ejemplos: PIB Tendencial
 - FBKF esperada a 2024 (2019 = 100):
 - Agosto 2019: 125
 - Actualización Noviembre 2019: 120
 - Actualización Mayo 2020: 106
 - Agosto 2020: 102
 - Fuerza de trabajo esperada a 2024 (2019 = 100)
 - Agosto 2019: 110
 - Actualización Noviembre 2019: 110
 - Actualización Mayo 2020: 109
 - Agosto 2020: 105

Ajustes metodológicos: algunos elementos de análisis

- Cálculo de parámetros estructurales.
 - Precio cobre: promedio 10 años o a un año determinado (año 10 por ejemplo).
 - Ejemplos: PIB Tendencial.
 - FBKF esperada a 2024 (2019 = 100):
 - Agosto 2019: 125
 - Actualización Noviembre 2019: 120
 - Actualización Mayo 2020: 106
 - Agosto 2020: 102
 - Fuerza de trabajo esperada a 2024 (2019 = 100)
 - Agosto 2019: 110
 - Actualización Noviembre 2019: 110
 - Actualización Mayo 2020: 109
 - Agosto 2020: 105
- Justificación de pronóstico/ampliar horizonte de proyección.

Ajustes metodológicos

- Elasticidades (las estimaciones parecen ser altas dado el grado de progresividad *efectiva* del sistema tributario chileno).
- Tratamiento de las medidas tributarias transitorias de reversión automática y otros ingresos por una vez.
 - ¿Pérdida estructural de “flujo”?
 - ¿Ganancia estructural de “flujo”?
- Simplificación de ecuaciones.
 - Transparencia/análisis...Consejo Fiscal!

Presentación a Consejo Fiscal Autónomo: Análisis de propuesta Cálculo de Balance Estructural

Luis Felipe Céspedes

FEN, Universidad de Chile

Mayo 2021