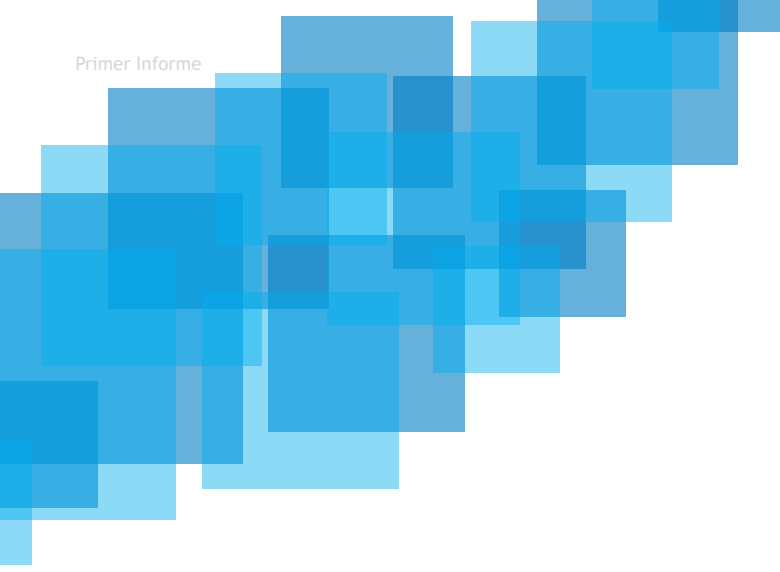


PRIMER INFORME

COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA
FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA
GENERACIÓN PARA CHILE

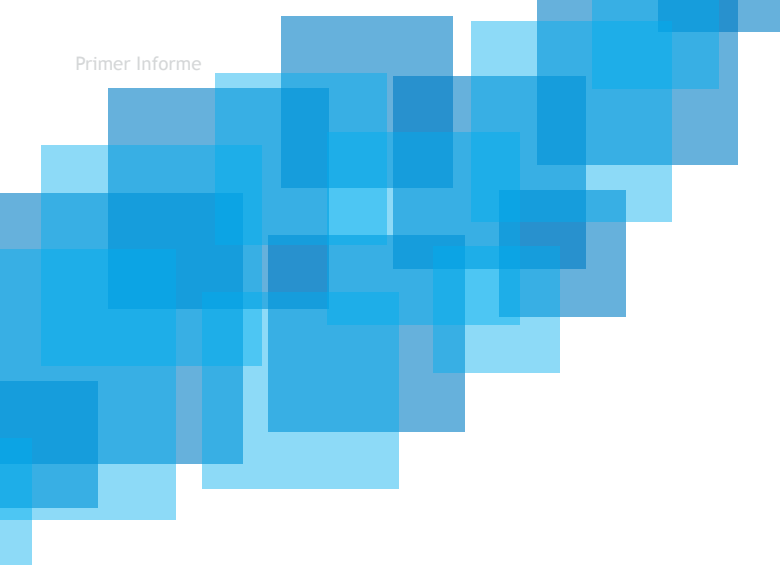
PRIMER INFORME

COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA
FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA
GENERACIÓN PARA CHILE



ÍNDICE

7	I. Introducción
9	II. Estructura del Comité y objetivos del informe
	II.1 Mandato entregado al Comité Asesor
	II.2 Mecanismo de trabajo del Comité Asesor
	II.3 Objetivos del primer informe
11	III. La regla fiscal en Chile
	III.1 Diez años de la regla fiscal chilena
	III.2 Modificaciones realizadas a la regla fiscal
	III.3 Problemas identificados
15	IV. Alternativas sobre los objetivos de la regla fiscal
	IV.1 Ingresos cíclicamente ajustados e ingreso permanente
	IV.2 Carácter contra-cíclico del balance estructural
	IV.3 Balance global o balance global primario
	IV.4 Cobertura
	IV.5 Reglas complementarias
	IV.6 Marco institucional y transparencia
19	V. Propuestas para perfeccionar la metodología del balance estructural para la formulación presupuestaria 2011
	V.1 Evaluación y recomendaciones acerca de la estimación del PIB Tendencial y de la brecha del PIB
	V.2 Evaluación y recomendaciones acerca de la estimación del precio del cobre de largo plazo
	V.3 Evaluación y recomendaciones acerca de la estimación del precio del molibdeno de largo plazo
	V.4 Identificación de partidas de ingresos y gastos que requieren ajustes cíclicos
	V.5 Tasa de interés de largo plazo de los activos financieros del Fisco
	V.6 Elasticidades de los ingresos tributarios no mineros y de las cotizaciones previsionales
	V.7 Ajuste de medidas transitorias
	V.8 Principios contables
	V.9 Mayor transparencia
	VI. Estimación de balance estructural para el período 2001-2010 sobre la base de metodología propuesta
	VI.1 Comparación de resultados con la metodología original
	VI.2 Consecuencias para el presupuesto 2010
24	VII. Temas a analizar en el informe final
27	VIII. Bibliografía



I INTRODUCCIÓN

Al cabo de diez años de aplicación en Chile de una política fiscal basada en una regla definida sobre un balance estructural, se planteó la necesidad de revisar la regla para la adopción de una política fiscal de segunda generación.

Para ello, en mayo de 2010, el Ministerio de Hacienda convocó a un Comité Asesor, presidido por Vittorio Corbo e integrado además por Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial.

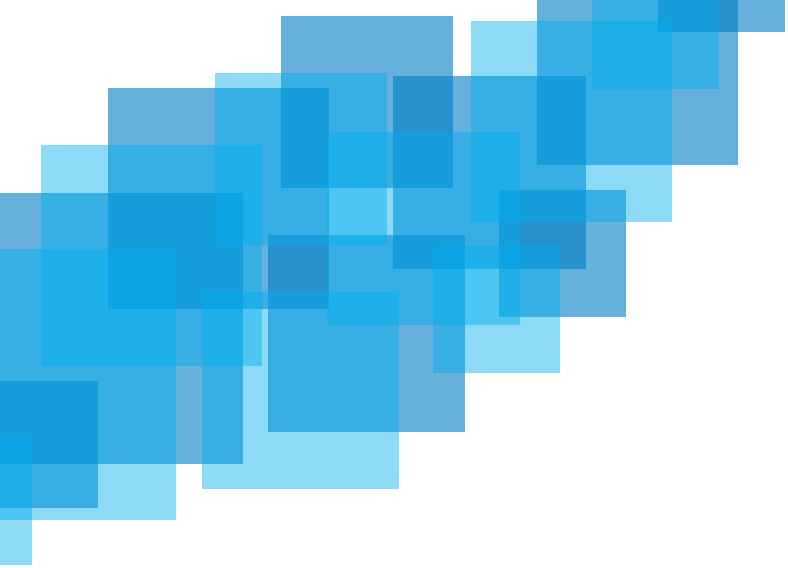
El objetivo asignado al Comité fue desarrollar propuestas de perfeccionamiento de la metodología de cálculo del balance estructural en Chile y de su arquitectura institucional, para contar con un indicador que oriente una política fiscal sustentable y predecible.

El trabajo del Comité ha sido apoyado por una secretaría ejecutiva dirigida por Jorge Rodríguez Cabello, jefe de Estudios de la Dirección de Presupuestos (Dipres), e integrada además por Andrés Tomaselli y Cristóbal Gamboni, profesionales de dicha Dirección. El comité contó también con el apoyo de una serie de estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, encargados por el Ministerio de Hacienda como cooperación técnica, que analizan la regla de balance estructural aplicada en Chile y el manejo de los ingresos fiscales provenientes del cobre. Adicionalmente, el Comité consultó bibliografía especializada elaborada por académicos, el Ministerio de Hacienda y organismos internacionales, identificada en la sección bibliográfica de este informe.

Este documento corresponde al primer informe del Comité Asesor, que contiene un primer conjunto de recomendaciones respecto de la metodología de cál-

culo del balance estructural. Estas propuestas serán complementadas en el informe final del Comité, que será entregado en noviembre de 2010. Se responde así a la solicitud del Ministerio de Hacienda de contar en el corto plazo con recomendaciones que podrían ser adoptadas en el ejercicio presupuestario 2011, actualmente en preparación, mientras que el conjunto más amplio de recomendaciones quedarán disponibles para ser eventualmente adoptadas a partir de 2012.

El presente informe se estructura de la siguiente manera: el capítulo II presenta la composición y el método de trabajo del Comité, junto con los objetivos de este informe; el capítulo III revisa sucintamente los diez años de aplicación de la regla fiscal de balance estructural en Chile; el capítulo IV presenta diferentes visiones acerca de los posibles objetivos que puede tener una regla fiscal de balance estructural; el capítulo V detalla las propuestas metodológicas planteadas por el Comité que podrían incorporarse al ejercicio presupuestario 2011; el capítulo VI estima los efectos de estas propuestas en la contabilidad fiscal estructural y el capítulo VII aborda los temas que el Comité analizará en su informe final.



II ESTRUCTURA DEL COMITÉ Y OBJETIVOS DEL INFORME

II.1 Mandato entregado al Comité

En mayo de 2010, el Ministerio de Hacienda convocó a un Comité Asesor, presidido por Vittorio Corbo e integrado además por Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial, para elaborar propuestas encaminadas al diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile.

La convocatoria resaltó que dicha tarea debía orientarse a dar estabilidad y predictibilidad a la política fiscal, a la vez que fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas por parte de la autoridad. Complementariamente, se solicitó al Comité revisar el papel contra-cíclico de la política fiscal y cómo hacerlo compatible con el uso de una regla.

Para ello fueron establecidos los siguientes objetivos:

Objetivo general: desarrollar propuestas de perfeccionamiento de la metodología de cálculo del balance estructural en Chile y de su arquitectura institucional, para contar con un indicador que oriente una política fiscal sustentable y predecible.

Objetivos específicos: desarrollar propuestas referidas a:

- a. Perfeccionar la metodología de cálculo del balance estructural, de manera que refleje adecuadamente la situación de largo plazo del Fisco chileno.
- b. Generar mecanismos para la estimación de los parámetros de largo plazo que determinan la situación estructural del fisco chileno, que se basen en procesos objetivos y que generen parámetros estables.
- c. Aumentar la transparencia, simplicidad y calidad de la información pública sobre el cálculo del balance estructural, considerando además instancias institucionales para validar tanto los resultados como cambios a la metodología de cálculo.
- d. Analizar las ventajas y desventajas entre metas ex ante y ex post, establecer una meta o un rango en torno a ella o bien establecer metas plurianuales.
- e. Revisar el rol contra-cíclico de la regla.

II.2 Mecanismo de trabajo del Comité

El Comité Asesor sesionará entre el 29 de mayo y el 30 de noviembre, acorde al cronograma de trabajo determinando por su presidente. El Comité se comprometió a entregar un primer informe en julio de 2010 y un informe final el 30 de noviembre de 2010. Al momento de su constitución, a través de la secretaria ejecutiva del Comité, la Dipres puso a su disposición la información completa referente a la política fiscal de balance estructural aplicada en Chile desde 2001. El Comité ha contado también con una serie de estudios, preparados en el marco de la cooperación técnica entre el BID y el Gobierno de Chile, acerca de la metodología de cálculo del balance estructural en Chile y de su arquitectura institucional. Adicionalmente, el Comité ha consultado bibliografía especializada, tanto teórica como descriptiva, de las mejores prácticas internacionales en la materia.

Las recomendaciones presentadas en este Informe cuentan con la aprobación de todos los miembros del Comité, habiendo llegado a un consenso en cada una de ellas.

II.3 Objetivos del primer informe

Debido a la incompatibilidad existente entre las fechas requeridas para el proceso de formulación presupuestaria 2011 y los plazos establecidos para la entrega del informe final del Comité, se optó por plantear sus recomendaciones en dos instancias: este primer informe, que reúne recomendaciones de rápida implementación que podrían ser incorporadas en el ejercicio presupuestario 2011, y el informe final, que contendrá recomendaciones complementarias que podrían ser incorporadas en el diseño y la ejecución de la política fiscal a partir del año 2012.

En virtud del contenido del primer informe, la Dipres envió al Comité un listado de temas a analizar. En particular, solicitó recomendaciones sobre:

- Convocatoria al Comité de Expertos del Precio del Cobre, especificando los contenidos de la consulta a realizarse y los posibles cambios en la metodología de trabajo de dicho Comité.
- Convocatoria al Comité de Expertos del PIB Tendencial, especificando los contenidos de la consulta a realizarse y los posibles cambios en la metodología de cálculo del PIB tendencial y de la brecha del PIB.
- Estimación del precio de largo plazo del molibdeno.
- Ajustes realizados en virtud de la tasa de interés nominal de largo plazo de los activos financieros en dólares del Fisco.
- Modificaciones a la fórmula de cálculo del balance estructural, en todos sus componentes, en particular:
 - Ingresos tributarios no mineros: uso y cálculo de las elasticidades respecto del PIB; tratamiento de cambios transitorios en la legislación tributaria.
 - Cotizaciones previsionales: definición de la elasticidad respecto del PIB.
- Ingresos tributarios de la minería privada: tratamiento agregado o desagregado de las distintas categorías de tributación; posible consideración explícita de los costos de producción.
- Ingresos provenientes de Codelco: tratamiento separado del cobre y del molibdeno; posible consideración de los costos de producción.
- Ingresos por intereses de los activos financieros: manejo cíclico de estos ingresos; definición de la tasa de interés de largo plazo; stock de capital efectivo o estimación de un “stock de largo plazo”.
- Otros ingresos: consideración de ajuste cíclico.
- Gastos: consideración de ajuste cíclico.

III LA REGLA FISCAL EN CHILE

III.1 Diez años de la regla fiscal chilena

En el Mensaje a la Nación del 21 de mayo del año 2000, el entonces Presidente Ricardo Lagos anunció que la política fiscal sería desde entonces guiada por una meta de superávit estructural. En ese contexto, la propuesta de sostener la política fiscal sobre una regla orientada a una meta estructural, daba la señal de un manejo ordenado y prudente de las finanzas públicas en el tiempo, resguardando de este modo la sostenibilidad fiscal.

La aplicación de esta regla en la economía chilena fue ganando aceptación con el tiempo y generando un consenso generalizado en amplios sectores de la sociedad. Además, en diez años, la regla tuvo la oportunidad de ser probada en ambas fases del ciclo económico, obteniendo resultados favorables en términos de dar un marco de referencia para una política fiscal sustentable y de contribuir a ordenar el debate presupuestario, pero, también, dejando en evidencia algunas limitaciones.

La estimación del balance estructural implica realizar un análisis contrafactual, vale decir, estimar los ingresos fiscales que se obtendrían en condiciones de neutralidad cíclica del PIB de Chile (cuando la brecha o diferencia del PIB efectivo respecto del PIB tendencial es cero) y de neutralidad cíclica de los precios internacionales del cobre y del molibdeno (cuando las diferencias entre los precios efectivos de estos minerales y los valores de largo plazo estimados para ellos son cero) y restarle el gasto público presupuestado, coherente con dichos ingresos fiscales cíclicamente ajustados, para cumplir con la meta fijada para el balance estructural como porcentaje del producto. En la práctica, esta regla fiscal de gasto coherente con ingresos cíclicamente ajustados se traduce en ahorro fiscal pro-cíclico, vale decir,

se ahorra en tiempos de bonanza cuando se reciben ingresos transitorios, mientras que se desahorra en tiempos de debilidad cíclica, cuando los ingresos transitorios de hacen negativos.

Diversos estudios -Ministerio de Hacienda (2006); Velasco et al. (2010); Marcel (2010); FMI (2010); OCDE (2010); Ter-Minassian (2010)-, identifican las principales virtudes de la aplicación del balance estructural en Chile, entre las que destacan: (i) ha permitido reducir el carácter pro-cíclico de la política fiscal, atenuando los altos y bajos de la economía y reduciendo la incertidumbre respecto de su trayectoria de mediano plazo; (ii) ha aumentado el ahorro público en tiempos de auge, permitiendo al país aplicar políticas contra-cíclicas durante la recesión sin comprometer la solvencia fiscal; (iii) ha reducido la volatilidad de la tasa de interés; (iv) ha aumentado la credibilidad del Fisco chileno como emisor de deuda internacional, reduciendo el premio soberano que debe pagar al emitir, mejorando el acceso al financiamiento externo en períodos de shocks externos negativos y reduciendo el efecto de contagio de crisis internacionales; (v) ha reducido la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo y (vi) ha asegurado la sustentabilidad del financiamiento de las políticas sociales, facilitando su planificación de largo plazo.

III.2 Modificaciones realizadas a la regla fiscal

La metodología original presentada en Marcel et al. (2001) incorporaba correcciones cíclicas a los ingresos tributarios, los ingresos por cotizaciones de salud y los ingresos del cobre de Codelco. Además, se realizaba un ajuste a la medición del balance contable que manejaba el Gobierno, para que reflejara de mejor forma la variación patrimonial neta del sector público. Por último, las variables estructurales relevantes

(el precio del cobre de largo plazo y el producto tendencial) eran estimadas internamente por el Ministerio de Hacienda.

A partir de entonces y hasta el año 2009, la regla ha sufrido modificaciones, tanto en su base como en su meta, así como en su institucionalidad y metodología. No todos estos cambios fueron comunicados antes de haberse introducido. Siguiendo la clasificación propuesta en Velasco et al. (2010), estos cambios pueden agruparse en tres categorías, con sus respectivas fechas de ejecución:

a. Fase de instalación de la Política de Balance Estructural

- Agosto 2001: se convoca a un comité consultivo del precio de referencia del cobre de largo plazo.
- Septiembre de 2001: se publica el documento de Marcel et al (2001).
- Agosto de 2002: se convoca a un comité consultivo del PIB tendencial.
- Febrero de 2004: se adopta la metodología contable para las estadísticas fiscales en base devengada, según el manual del FMI (2001).

b. Modificación de la metodología de ajuste cíclico de los ingresos por tributación de la minería privada

- Agosto de 2005: se incorpora el ajuste cíclico por tributación de la minería privada, debido al aumento de su peso relativo en los ingresos fiscales y su dependencia con el ciclo de precios del cobre.
- Enero de 2006: se incorpora el ajuste cíclico por efecto del impuesto específico a la minería introducido ese año.
- Diciembre de 2006: se incorpora el ajuste cíclico por el efecto del impuesto adicional a las empresas mineras.

- Diciembre de 2007: se modifica la metodología de ajuste cíclico por el impuesto específico de la minería, considerando los pagos provisionales mensuales.

c. Modificación de la metodología de ajuste cíclico a otras partidas de ingreso

- Diciembre de 2005: se incorpora el ajuste cíclico por el efecto del precio del molibdeno en los ingresos de Codelco, el que antes se trataba en conjunto con el correspondiente al cobre.
- Septiembre de 2008: se incorpora el ajuste cíclico por el efecto de los ingresos por intereses de los activos financieros del Fisco.
- Enero de 2009: se excluyen del cálculo del ajuste cíclico de los ingresos tributarios no mineros las medidas tributarias transitorias¹.
- Junio de 2009: se separan en cinco categorías los ajustes cíclicos a los ingresos tributarios no mineros, actualizando las elasticidades utilizadas en cada partida de impuesto.
- Enero de 2010: se incorpora un ajuste cíclico a los ingresos de operación, a las rentas de la propiedad excluyendo los intereses de los activos financieros del Fisco y a otros ingresos.

A los cambios ya descritos, cabe agregar el fortalecimiento del marco institucional de la regla de balance estructural y los cambios introducidos en la meta cuantitativa. Sobre lo primero, en el año 2006 fue promulgada la Ley sobre Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128), que exige a la autoridad entrante pronunciarse sobre los efectos de su política fiscal en el balance estructural. Este texto legal permi-

¹ Entre las cuales se incluye la reducción temporal del impuesto de timbres y estampillas y la reducción del impuesto a los combustibles, entre otras.

tió también la creación del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y del Comité Asesor Financiero de los Fondos Soberanos.

La meta cuantitativa para el balance estructural fue fijada inicialmente en un 1% del PIB, permaneciendo vigente entre 2001 y 2007. En el año 2008 fue reducida a un 0,5% del PIB y para 2009 y 2010 a un 0% del PIB.

III.3 Problemas Identificados

El cálculo del balance estructural en su origen se basaba en una fórmula simple, fácilmente verificable, lo que aportaba a la transparencia del indicador. Sin embargo, en años posteriores, con la introducción de nuevas partidas de ajuste cíclico, se hizo más evidente la disyuntiva entre un indicador más complejo y uno más simple y transparente. El ejemplo más claro es el ajuste a la tributación de la minería privada. Como dicha estimación se basa en tres tipos de impuestos (renta, específico y adicional) y, además, se debe considerar no sólo la base imponible sino también los pagos provisionales mensuales (PPM), el cálculo del efecto cíclico es más complejo y potencialmente menos transparente.

Por otra parte, durante la crisis económica de 2009 fueron realizadas modificaciones metodológicas, que parecen haber tenido el propósito de lograr una política fiscal más contra-cíclica, es decir, más expansiva, en momentos en que el mundo enfrentaba una gran crisis internacional que golpeaba con fuerza a la economía chilena. Ello sucedió en ausencia de un carácter más fuertemente contra-cíclico de la propia regla fiscal o la ausencia de cláusulas de escape explícitas, que hubiesen permitido la suspensión del cumplimiento de la meta de balance estructural.

En particular, para el balance estructural 2009 fueron agregadas dos nuevas partidas corregidas por el ciclo: los ingresos por los intereses de los activos financieros del Tesoro Público y un subconjunto de “otros ingresos”, que incluyen ingresos operacionales y rentas de la propiedad, excluyendo intereses de activos del Te-

soro. Adicionalmente, fueron hechos ajustes metodológicos consistentes en: (i) la incorporación de ajustes para aislar el efecto de las medidas tributarias transitorias en los ingresos estructurales y (ii) la revisión de las estimaciones de elasticidades de ingresos tributarios respecto del PIB. Las medidas tributarias transitorias pueden dividirse en dos categorías: las medidas de reversión automática (que sólo generan un efecto caja entre un año y otro) y las medidas transitorias con fecha de expiración legal.

El tratamiento dado en 2009 a las medidas tributarias transitorias abre la discusión sobre la selección del concepto de ingreso permanente para la estimación de la meta de balance estructural, que se aborda en la sección siguiente.

La discusión al respecto radica, entre otros aspectos, en si se desea contar con un indicador que ajuste por el ciclo o que represente el ingreso permanente del Fisco. Incorporar ajustes por medidas transitorias en la metodología de cálculo del balance estructural introduce, a la vez, un mayor grado de discrecionalidad por parte de la autoridad.

Adicionalmente, durante la preparación de la Ley de Presupuestos para 2010, en los supuestos para el cálculo del balance estructural se utilizó una brecha de producto que no consideró la actualización del PIB potencial para 2009, determinada por el Comité de Expertos en agosto de ese año, sino que la tasa de crecimiento de esa variable derivada de las proyecciones de dicho Comité para 2010. Ello implicó un menor déficit estructural proyectado para 2010, lo que si bien permitió tener una política más contra-cíclica, planteó dudas sobre la metodología utilizada.

También cabe notar que surgieron opiniones desfavorables sobre la oportunidad con la que el Ministerio de Hacienda entregó, en 2009, la información sobre los cambios introducidos en la metodología del balance estructural. Algunas variaciones metodológicas fueron informadas cuando ya habían sido incorporadas y no fueron presentadas series comparables con igual metodología. Esto repercutió en la dificultad de calcular el balance estructural por parte de los analistas externos, afectando la transparencia del indicador.

En este sentido, es importante diferenciar entre los ajustes metodológicos que corresponden a cambios estructurales -que es necesario incluir para mejorar la medición de los ingresos ajustados por el ciclo del PIB o del precio del cobre (como la actualización de las elasticidades de ingresos tributarios respecto del PIB)- y que pudieron anunciarse en forma anticipada, de aquellos realizados con el objeto de hacer una política fiscal más contra-cíclica (como ajustar por medidas tributarias transitorias). Alternativamente a lo anterior se podría definir ex ante una regla fiscal más contra-cíclica o definir una cláusula de escape, que permita alterar la meta cuantitativa de balance estructural en respuesta a un shock exógeno de gran magnitud.

Al respecto, según una encuesta llevada a cabo por el FMI en el año 2009, únicamente alrededor de la mitad de los países que contaban con algún tipo de regla fiscal fueron capaces de acomodar una política contra-cíclica, dentro del marco de la regla existente. Los otros debieron modificar explícitamente la regla o suspender temporalmente la aplicación de la misma (Ter-Minassian, 2010).

Así, las críticas surgidas se refieren a las justificaciones detrás de los cambios, la oportunidad de los mismos, la necesidad de tener una regla fiscal que pueda jugar un rol más contra-cíclico y su efecto sobre la complejidad y transparencia de la regla. Todos estos factores pueden afectar la credibilidad de la regla fiscal de balance estructural. Ante esto, surge el desafío de diseñar un mecanismo institucional que permita validar y divulgar los ajustes en la regla, los que serán abordados en el informe final del Comité.

IV ALTERNATIVAS SOBRE LOS OBJETIVOS DE LA REGLA FISCAL

IV.1 Ingresos cíclicamente ajustados e ingreso permanente

La selección de las partidas de ingresos (y gastos) sobre las cuales se realizan los ajustes para estimar un balance estructural está determinada por el concepto de ingreso (y gasto) permanente que se desea utilizar. Para simplificar la discusión, se consideran a continuación los ajustes en ingresos fiscales por tres medidas alternativas de ingreso permanente (sin considerar, además, ajustes de gasto), yendo desde medidas de ajuste parcial a medidas más globales:

- a. Ingresos ajustados por el ciclo del PIB o por el PIB tendencial. Sólo se ajustan las partidas de ingresos fiscales afectados por el ciclo del PIB doméstico, sin considerar otras fuentes de desviaciones de ingresos transitorios respecto de ingresos permanentes. La OCDE, el FMI y la Comisión Europea utilizan este método en el cálculo de ingresos cíclicamente ajustados (junto con el cálculo de gastos cíclicamente ajustados) (Ter-Minassian, (2010)).
- b. Ingresos ajustados por el ciclo del PIB y los ciclos de precios de gran incidencia en el presupuesto. Se ajustan las partidas de ingresos fiscales afectados por los ciclos del PIB doméstico y por desviaciones respecto de la tendencia de algunos precios claves, sin considerar otras fuentes de desviaciones de ingresos transitorios respecto de ingresos permanentes.
- c. Ingresos ajustados por el ciclo del PIB, los ciclos de precios de gran incidencia en el presupuesto y cualquier otro factor que determine una desviación entre ingresos temporarios y permanentes. Este método, coherente con

una estimación de ingreso permanente global, no es adoptado por ningún país.

Al respecto, cabe señalar que la regla fiscal chilena se guió hasta 2008 por una medida de ingreso permanente como la descrita en la letra b. A partir de 2009 se incluyeron cambios metodológicos que, de manera puntual y parcial, la acercaron a una medida como la descrita en la letra c, a través del ajuste de los ingresos fiscales por los efectos de las medidas tributarias transitorias.

El concepto de ingreso permanente global tiene la ventaja de ajustar los ingresos por todos los factores transitorios que inciden en los ingresos del Gobierno (ciclo del PIB, ciclos de precios de minerales, cambios tributarios legales con efectos temporarios y otras causas de ingresos excepcionales o temporarios), mientras que los ingresos ajustados cíclicamente (por los ciclos del PIB y de los precios de minerales) constituyen una estimación sólo parcial del ingreso permanente fiscal. En teoría, el tercer concepto es superior, siendo congruente con la teoría del consumo basada en el ingreso permanente. Sin embargo, la puesta en práctica de una regla fiscal basada en el ingreso permanente global tiene dos desventajas en su implementación. La primera es de orden práctico: la incorporación de ajustes por medidas transitorias en la metodología de cálculo del balance estructural es a menudo arbitraria. Segundo, y por efecto de lo anterior, ello introduce un mayor grado de discrecionalidad por parte de la autoridad. Todo ello termina por restar transparencia y credibilidad a la regla fiscal con costos en su efectividad.

En consecuencia, el Comité considera conveniente mantener para Chile el cálculo de un balance cíclicamente ajustado por las fluctuaciones del PIB. En

cuanto a las fluctuaciones en los precios internacionales del cobre y del molibdeno, el Comité considera mantener los ajustes cíclicos para la preparación del presupuesto del 2011, pero planteará recomendaciones más definitivas en su informe final.

IV.2 Carácter contra-cíclico del balance estructural

Una regla fiscal es más que el indicador sobre el cual ésta se basa. Una regla fiscal está compuesta, en principio, por (i) una base de aplicación; (ii) una meta cuantitativa; (iii) excepciones o cláusulas de escape y (iv) un mecanismo de control y sanción de las desviaciones respecto de la meta.

Un indicador cíclicamente ajustado puede otorgar un importante rol contra-cíclico a la política fiscal, pero bajo la premisa de que ello se logra a través de cambios en la meta y/o por medio de la utilización de cláusulas de escape, sin necesidad de modificar el indicador de balance estructural. En este sentido, resulta más transparente contar con un indicador que no cambie con fines de política contra-cíclica, pudiendo ésta hacerse a través de cambios en las metas de balance estructural.

Estos cambios en las metas pueden guiarse en función de la evolución efectiva de variables macroeconómicas o por la activación de cláusulas de escape en circunstancias excepcionales. Estas últimas consisten en un mecanismo mediante el cual la autoridad fiscal modifica temporalmente la meta a raíz de algún cambio/shock en la economía, que haga inviable o poco aconsejable continuar en el corto plazo con los objetivos planteados. Para evitar caer en arbitrariedades, la condición que permita activar una cláusula de escape debe estar previamente definida y/o debe ser auditada por un comité externo. Además, para mantener la credibilidad de la regla, las cláusulas de escape deben ir acompañadas de normas que establezcan cómo recuperar la trayectoria de la política fiscal una vez superada la emergencia (Ter-Minassian, 2010).

En virtud de una política contra-cíclica, surge también la alternativa de incorporar en el indicador componentes automáticos del gasto que se muevan

con el ciclo (como un programa contra el desempleo que se gatille sin mediar discrecionalidad de la autoridad). Ello hace necesario diferenciar entre: (i) gastos automáticamente ajustados al ciclo y (ii) políticas discrecionales de gasto que responden al ciclo. Sólo los primeros podrían incluirse en un indicador cíclicamente ajustado.

En consideración de lo señalado, el Comité manifiesta que aún se encuentra en fase de análisis acerca del carácter contra-cíclico del balance estructural, por lo que sus recomendaciones al respecto serán incluidas en el informe final.

IV.3 Balance global o balance global primario

El indicador de balance estructural puede calcularse sobre tres alternativas: (i) el resultado operativo neto que incluye únicamente aquellas transacciones que afectan el patrimonio neto²; (ii) el préstamo/endeudamiento neto (balance global) que además del resultado operativo neto incluye las transacciones en activos no financieros³ y (iii) el balance global primario, que excluye de préstamo/endeudamiento neto los ingresos y gastos por concepto de intereses (Marcel et al, 2010).

Al respecto, un balance global primario tiene la ventaja que al no considerar los intereses, permite aislar los efectos de operaciones anteriores sobre el balance del año en curso, generando un indicador que permita enfocarse de mejor manera en las políticas actuales, antes que en decisiones tomadas en el pasado (Ter-Minassian, 2010). Adicionalmente, el pago y ganancia de intereses por su naturaleza están relacionados al ciclo, por lo que un balance a nivel primario ayudaría a aislar estos efectos cíclicos.

Por otro lado, el cumplimiento de la meta en un balance global primario puede ser insuficiente para asegurar una sostenibilidad del endeudamiento en el largo plazo. Esto en caso de no contarse con meca-

2 Corresponde a los ingresos y gastos corrientes.

3 Es decir, agrega los ingresos y gastos de capital que corresponden a Venta de activos físicos, Inversión y Transferencias de Capital.

nismos que ajusten la meta primaria en respuestas a desviaciones de los gastos de interés de los niveles previstos y en respuesta a shocks que afecten el valor del stock de deuda. En tal sentido, conviene incluir en la regla objetivos de ajuste de la meta cuando el endeudamiento público se aleje de un rango previamente determinado (Ter-Minassian, 2010). De esta manera, la meta que se fije el país para un balance estructural primario dependerá, en parte, de su posición deudora neta.

El balance total global, por su parte, tiene la ventaja de ser la contraparte del endeudamiento neto del sector público y, a la vez, es el más usado en diversos países para análisis de este tipo.

En consideración a lo señalado, el Comité manifiesta que aún se encuentra en fase de análisis acerca del cálculo del balance estructural sobre el balance global o el balance global primario, por lo que sus recomendaciones al respecto serán incluidas en el informe final.

IV.4 Cobertura

El cálculo del balance estructural se ha realizado a nivel de Gobierno Central Consolidado, considerando las transacciones tanto presupuestarias como extra-presupuestarias del Gobierno Central. Esto ha significado no incluir en la estimación las operaciones de las municipalidades, el Banco Central y las instituciones de educación superior del Estado, las que cuentan con autonomía financiera garantizada en las normas constitucionales (Marcel et al., 2010). Tampoco se incluye a las empresas públicas, las cuales definen sus niveles de ingresos y gastos en función de objetivos propios. Con todo, se hace necesario evaluar cómo son reflejadas en el balance estructural las eventuales operaciones cuasifiscales de las empresas públicas y, en especial, el tratamiento que pudiera darse al endeudamiento de otros agentes del sector público, externos al Gobierno Central, debido al riesgo de que una moratoria en sus pagos termine convirtiéndose en un gasto para este último.

En consideración de lo señalado, el Comité manifiesta que sus recomendaciones respecto de la co-

bertura del balance estructural serán incluidas en el informe final.

IV.5 Reglas complementarias

Eventualmente pueden considerarse reglas complementarias que suavicen el gasto más allá del ciclo o del ingreso permanente. Entre los ejemplos de reglas complementarias están los límites al crecimiento del gasto público; en este sentido, la OCDE recomienda para Chile un techo y eventualmente un piso (OCDE, 2010).

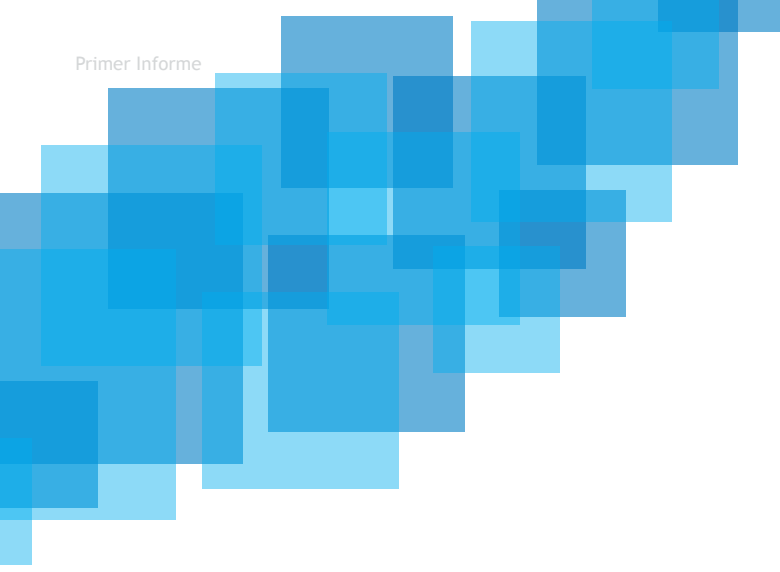
El Comité manifiesta que aún se encuentra en fase de análisis acerca de la eventual pertinencia de incluir reglas complementarias al balance estructural, por lo que sus recomendaciones al respecto serán incluidas en el informe final.

IV.6 Marco institucional y transparencia

La credibilidad de una regla fiscal se basa en la limitación de las acciones discrecionales en torno a ella, otorgando predictibilidad y estabilidad a la política fiscal. Una buena regla puede ser potenciada mediante la construcción de una institucionalidad que vele por el buen cumplimiento de la misma. En efecto, las mejores prácticas internacionales de los últimos años muestran que dichas reglas son acompañadas por la creación de organismos encargados de auditar las proyecciones y el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, así como de promover su transparencia.

De acuerdo a Ter-Minassian (2010), estos organismos deberían estar facultados, entre otras cosas, para: evaluar la probabilidad de cumplimiento de la regla frente al presupuesto propuesto; supervisar de cerca su ejecución; alertar y cuantificar los riesgos emergentes de los resultados presupuestarios y realizar recomendaciones sobre posibles medidas correctivas.

En consideración a lo señalado, el Comité manifiesta que aún se encuentra en fase de análisis acerca del marco institucional y la transparencia del balance estructural, por lo que sus recomendaciones al respecto serán incluidas en el informe final.



V PROPUESTAS PARA PERFECCIONAR LA METODOLOGÍA DEL BALANCE ESTRUCTURAL PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA 2011

V.1 Evaluación y recomendaciones acerca de la estimación del PIB tendencial y de la brecha del PIB

El Comité considera que el aporte que ha realizado el Comité de Expertos del PIB Tendencial ha sido positivo para definir, con un grado de acuciosidad razonable, una variable central en la estimación de los ingresos fiscales ajustados cíclicamente.

Se discutieron alternativas para la estimación del PIB tendencial, tales como utilizar las estimaciones del Banco Central o realizar estimaciones basadas en la inversión de una curva de Phillips estimada para la economía chilena. Se descartó la primera alternativa porque se considera necesario mantener la independencia existente entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. También se descartó la segunda, porque la experiencia chilena e internacional muestra que las estimaciones de la curva de Phillips no son muy robustas y su utilización para fines de proyección se realiza en el marco de modelos de equilibrio general estocástico, en los cuales las demás variables que aparecen en la curva de Phillips son también endógenas. Por último, los métodos de proyección del PIB tendencial empleados por analistas e instituciones, tanto dentro como fuera de Chile, se basan mayoritariamente en el método de funciones de producción, que es el aplicado por el Comité de Expertos y la Dipres, hasta la fecha.

En cuanto a la estimación de la brecha del PIB fueron estudiadas tres opciones: (i) mantener la metodología actual (el Comité de Expertos provee las proyecciones de variables requeridas para estimar el PIB potencial y el Ministerio de Hacienda, sobre la base de su estimación de PIB efectivo, calcula la brecha); (ii) consultar al Comité de Expertos direc-

tamente por una brecha y (iii) utilizar la brecha del Banco Central.

La tercera opción fue descartada por las razones expuestas anteriormente. En cuanto a la segunda, se considera que al solicitar directamente la brecha se ganaría en transparencia. Para ello cada miembro debería realizar estimaciones del PIB efectivo y del PIB tendencial en niveles y, por tanto, de la brecha. En este caso, las estimaciones de brecha por parte de cada integrante del Comité pueden diferir por tres causas: (i) insumos que cada uno utilice; (ii) metodología usada para estimar el PIB tendencial y (iii) cálculo del PIB efectivo. Todo lo anterior podría ocasionar una alta dispersión de las estimaciones. Adicionalmente, existen efectos prácticos en cuanto a la solicitud de una estimación del PIB efectivo, por cuanto el Ministerio de Hacienda hace su cálculo de ingresos con estimaciones propias del PIB efectivo, realizadas antes de conocer los datos que entrega el Comité. Ambas evaluaciones podrían diferir, lo que podría resultar problemático.

Recomendaciones: para el presupuesto 2011 se recomienda convocar al Comité de Expertos y solicitar la entrega de proyecciones de variables que usualmente se requieren, es decir, fuerza de trabajo, formación bruta de capital fijo y productividad total de factores para los años del período 2010-2015.

Adicionalmente, se propone un cambio en el tratamiento de estas variables. En vez de que el Ministerio de Hacienda calcule un promedio corregido por la exclusión de los valores extremos para cada variable (donde dichos promedios son utilizados para calcular el PIB tendencial), se propone que el Ministerio de Hacienda realice una estimación del nivel de PIB

tendencial de acuerdo a las proyecciones entregadas por cada integrante del Comité, calculando luego un promedio de los PIB tendenciales resultantes, eliminando las observaciones extremas. El PIB tendencial promedio obtenido de esta forma sería utilizado por el Ministerio de Hacienda para el cálculo de la brecha del PIB, utilizando una estimación del propio Ministerio sobre el PIB efectivo. La brecha del PIB resultante sería señalada expresamente en el acta del Comité de Expertos, pero advirtiendo que ésta puede variar al contarse con mejores predicciones de PIB efectivo, a medida que avanza el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos.

En particular, se propone que el acta del Comité de Expertos contenga un párrafo final del siguiente tenor: “Fruto de las estimaciones entregadas por el Comité de Expertos, se calculó un nivel de PIB Tendencial para 2011 igual a MM\$X, lo que comparado con la estimación actualizada de PIB efectivo para 2011 realizada por el Ministerio de Hacienda, que asciende a MM\$Y, implica una brecha del PIB igual a Z%”.

V.2 Evaluación y recomendaciones acerca de la estimación del precio del cobre de largo plazo

Un ajuste de los ingresos provenientes del cobre se puede justificar por tres motivos: (i) ajustar los ingresos por las desviaciones del precio efectivo respecto del precio de tendencia, para suavizar los efectos del ciclo de precios del cobre sobre el gasto; (ii) ajustar el gasto a un ingreso permanente justificado por el carácter no renovable del recurso⁴ y (iii) disponer de una regla que evite variaciones intensas del gasto provocadas por cambios intensos en el precio del cobre. En la actualidad, la regla en Chile sólo contempla el primer punto.

El Comité considera que se deben realizar mejoras en cuanto a los métodos de estimación del precio del co-

bre de largo plazo, junto con introducir mecanismos que permitan administrar los efectos de su varianza. Al respecto, el Ministerio de Hacienda ha encargado al BID la realización de un estudio que contenga un análisis sobre el impacto y manejo del cobre en los ingresos fiscales chilenos. Dicho informe se encuentra en fase de preparación por lo que el Comité considera conveniente no innovar, por el momento, en el tema.

Entre los temas que deberán analizarse en el informe final con respecto a los ingresos del cobre se incluyen: (i) método de estimación del precio del cobre de largo plazo y rol del Comité de Expertos; (ii) incorporación de costos de explotación dentro de la regla; (iii) incorporación directa de los excedentes del cobre (Codelco) en la regla, aislando los posibles efectos que los costos de producción podrían tener sobre la regla y (iv) estabilización del gasto frente a cambios bruscos del precio del cobre de largo plazo.

Recomendaciones: para la elaboración del Presupuesto 2011, el Comité recomienda realizar la convocatoria del Comité de Expertos del Precio del Cobre, con la solicitud habitual de realizar proyecciones anuales del precio internacional del cobre (Bolsa de Metales de Londres) para el periodo 2011-2020. De manera complementaria, se recomienda solicitar a cada miembro que entregue una justificación de sus estimaciones, incluyendo supuestos sobre costos de producción de la industria. Además, se recomienda solicitar a la Dirección de Presupuestos que entregue como antecedente al Comité, previo a la entrega de sus estimaciones, información sobre tendencias de oferta y demanda del mercado del cobre así como costos de producción, entre otras variables.

En cuanto a los ingresos tributarios provenientes de Codelco y de la minería privada, se recomienda para el Presupuesto 2011 mantener la metodología actual, informando -y, de ser necesario, justificando- el valor de los parámetros o supuestos definidos por el Ministerio de Hacienda⁵.

4 Existe consenso en la literatura acerca de que los objetivos fiscales de mediano plazo de las economías dependientes de recursos naturales, deberían ser guiados bajo la meta de acumular una cantidad suficiente de recursos que permita suavizar los ingresos y el consumo intergeneracional antes y después del agotamiento de los recursos (Ter-Minassian, 2010).

5 En todo caso, se debe considerar que parte de la información puede tener valor comercial, por lo que su divulgación podría estar restringida.

V.3 Evaluación y recomendaciones acerca de la estimación del precio del molibdeno de largo plazo

El Comité concuerda en que el cálculo de un precio de largo plazo sobre la base de un promedio histórico móvil de cuatro años, no parece ser una alternativa adecuada para el mediano plazo. A la espera del informe final del estudio del BID sobre el impacto y manejo del cobre en los ingresos fiscales chilenos, que se encuentra en fase de preparación, el Comité aún no tiene una postura definitiva sobre el tema.

Recomendación: para el Presupuesto 2011 se recomienda mantener la metodología vigente.

V.4 Identificación de partidas de ingresos y gastos que requieren ajustes cíclicos

Las mejores prácticas internacionales aplican, como criterio general, ajustes por aquellas partidas de ingreso y de gasto que respondan fuertemente al ciclo (Joumard et al. (2008) y Girouard et al. (2004)). Dentro de este punto, y siguiendo a Marcel et al. (2010), se concuerda que de las partidas de ingresos que actualmente se ajustan para el cálculo del balance estructural en Chile, los componentes de la partida “Otros ingresos” no están significativamente correlacionados con el PIB. Además, se verifica que su efecto sobre el balance estructural es poco significativo.

En cuanto a los gastos, se considera que aquellos relacionados a programas de desempleo y que sean gattillados sin mediar discrecionalidad de la autoridad, eventualmente podrían ser ajustados por el ciclo, pero ello requeriría evaluar su real dimensión y el grado de exogeneidad de sus variaciones a lo largo del ciclo. Se considera que las restantes partidas de gasto no cumplen con las condiciones de exogeneidad como para ser ajustadas en el cálculo del balance estructural.

Recomendación: para el Presupuesto 2011 el Comité recomienda revertir el cambio metodológico introducido en 2009, lo que implica no realizar ajustes cíclicos a la partida de “Otros ingresos”. Por el lado de los gastos, se recomienda no innovar, sin realizar ajustes cíclicos a los mismos.

V.5. Tasa de Interés de Largo Plazo de los Activos Financieros del Fisco

En el marco de la metodología actual, a partir de 2009 se agregó un ajuste por la renta de los activos financieros del Fisco. El ajuste se realizó sobre la base de una tasa de interés de largo plazo, pero sin considerar el stock de activos, el cual también refleja (aunque de manera rezagada) el ciclo económico.

Por otro lado, los efectos cíclicos de la tasa de interés no sólo se reflejan en los ingresos por activos financieros, sino también en los gastos por pasivos financieros. Por lo tanto, se concluye que el ajuste cíclico actual es parcial y asimétrico.

Recomendación: para el Presupuesto 2011 el Comité recomienda eliminar la corrección cíclica de los ingresos por intereses de los activos financieros del Fisco. Ello implica que no es necesario calcular una tasa de interés nominal de largo plazo.

V.6 Elasticidades de los ingresos tributarios no mineros y de las cotizaciones previsionales

El Comité analizó los valores de las elasticidades individuales respecto del PIB de las distintas categorías de ingresos tributarios no mineros, así como la elasticidad de los ingresos agregados.

Al respecto, existen dos enfoques para las estimaciones de las elasticidades: (i) estimación basada en una serie de datos históricos y (ii) fijación de una elasticidad teórica o calibrada. Chile aplica el primer enfoque mientras que la OCDE aplica una combinación de ambos enfoques (Marcel et al. 2010).

Con respecto a la utilización de elasticidades específicas por tipo de impuesto, Marcel et al. (2010) analizaron tres opciones: los valores obtenidos por Velasco et al. (2010), los considerados en la metodología de la OCDE (2010) y los propuestos por los autores del estudio. La primera considera cinco elasticidades diferentes, la segunda considera cuatro y la tercera

considera tres⁶. Las elasticidades obtenidas a través de los tres enfoques son más altas que la elasticidad agregada utilizada para el cálculo del balance estructural en Chile en el período 2001-2008, pero al ser bastante similares entre sí, demuestran ser un resultado robusto.

En cuanto a la elasticidad respecto del PIB de las cotizaciones previsionales para salud, el Comité considera excesivamente alto el valor actualmente utilizado de 1,82. Si bien su efecto en el cálculo del balance estructural es poco significativo, el Comité recomienda reestimarlos.

Recomendaciones: considerando que los distintos cálculos de elasticidades de ingresos tributarios respecto del PIB no implican diferencias significativas para el cálculo del balance estructural, para el Presupuesto 2011 el Comité recomienda mantener la actual desagregación y los valores vigentes de las elasticidades para cada tipo de impuesto.

En cuanto a la elasticidad respecto del PIB de las cotizaciones previsionales para salud, el Comité sugiere utilizar un valor de 1,17, el cual fue reestimado por el Departamento de Estudios de la Dipres, sobre la base de una regresión MCO entre las cotizaciones de salud y el PIB.

V.7 Ajuste de medidas transitorias

La discusión de fondo a este respecto es si se desea contar con un balance cíclicamente ajustado o con un balance basado en los ingresos permanentes del Fisco.

Un balance que se basa en los ingresos permanentes tiene la ventaja de aislar, además del ciclo económico, todo tipo de alteraciones (discrecionales o no)

sobre el ingreso de tendencia. No obstante, a nivel práctico, un balance de este tipo presenta el inconveniente de que es complejo encontrar un criterio objetivo para distinguir lo que es permanente de lo que es transitorio, quedando muchas veces esta definición a criterio de la autoridad, con el consiguiente riesgo de arbitrariedades⁷. Un ejemplo de este problema son las medidas transitorias que son periódicamente renovadas cuando llega el momento de su vencimiento.

Al optarse por un indicador cíclicamente ajustado, se debe aislar sólo lo asociado al ciclo, sin considerar aquellas medidas decididas discrecionalmente por la autoridad. Esto implica no ajustar por aquellas medidas de política que son de carácter transitorio, como las alzas o rebajas tributarias por un período acotado de tiempo.

Otro aspecto a considerar en esta discusión son los incentivos que pudiera tener la autoridad si se aceptan los ajustes por medidas transitorias. Por ejemplo, la autoridad puede bajar los impuestos transitoriamente al final de su administración sin alterar su gasto, con consecuencias indeseables para la estabilidad fiscal.

Sin embargo, se debe distinguir entre dos categorías de medidas tributarias transitorias:

- a. Medidas que se revierten en forma automática y que tienen únicamente un efecto caja sobre la recaudación entre un año y otro. Un ejemplo de estas medidas corresponde a la reducción de Pagos Provisionales Mensuales del Impuesto a la Renta durante 2009, con un efecto inverso en la Operación Renta de 2010. El tratamiento correcto sería, entonces, no tratarlo como menores ingresos en el 2009 ni como mayores ingresos en 2010.
- b. Medidas que tienen fecha de expiración y cuya renovación pasa por una decisión discrecional de la autoridad. Un ejemplo es la

6 La metodología de Velasco et al. (2010) considera elasticidades para las categorías de: renta anual, renta mensual, PPM, impuestos indirectos y otros impuestos. Las estimaciones de la OCDE (2010) consideran elasticidades para las categorías de: impuesto a las empresas, impuestos personales, impuestos indirectos y seguridad social. Por su parte, Marcel et al. (2010) consideran elasticidades para las categorías de: impuesto a la renta, impuestos indirectos y cotizaciones previsionales para salud.

7 Entre 2002 y 2009 se aprobaron 32 modificaciones tributarias que fueron definidas como transitorias en las leyes respectivas.

reducción del impuesto de timbres y estampillas en 2009 y que se revertiría en 2010. Otro ejemplo es la reducción del impuesto específico a los combustibles de 2008 que se revirtió en 2010.

La experiencia internacional revisada, en particular el tratamiento ex post que da la OCDE a las operaciones de ocurrencia única (Joumard et al. (2008), Girouard et al. (2004)), muestra que en general no se realizan ajustes de este tipo en los cálculos del balance estructural. Como ejemplo se puede señalar que la regla fiscal promulgada en el año 2009 en Alemania (Koske, 2010) está centrada en un saldo estructural basado en correcciones cíclicas, pero no por los efectos de medidas fiscales transitorias o comprometidas temporalmente por la legislación.

Recomendación: el Comité considera que, por razones prácticas, para el Presupuesto 2011 es recomendable continuar con la metodología de utilizar una regla de balance ajustado por los ciclos del PIB y de los precios internacionales del cobre y del molibdeno. Coherente con lo anterior, recomienda no realizar ajustes por medidas tributarias transitorias en el Presupuesto 2011. Esto implicaría revertir el tratamiento que se les dio a estas medidas en 2009 y en el Presupuesto 2010. La única excepción serían los ajustes por medidas de reversión automática (que significa traspaso de liquidez de un año a otro), como las indicadas en la letra a de este punto.

V.8 Principios contables

La aplicación de una regla fiscal requiere especial cuidado en la clasificación de las transacciones del Gobierno Central, en lo que se refiere a su contabilidad sobre base devengada. El Comité considera que en años recientes algunas partidas no han sido correctamente contabilizadas. Entre ellas cabe destacar: (i) el registro de ganancias de capital de los Fondos Soberanos como ingresos en el estado de operaciones de gobierno y (ii) el registro de transferencias a organismos públicos o semi-públicos fuera de la cobertura del Gobierno Central como transacciones bajo la línea del balance -Marcel et al. (2010), Ter-Minassian

(2010)-, como el caso de los préstamos no recuperables al Transantiago y los subsidios a los combustibles pagados por ENAP.

Si bien ya se han tomado medidas para la adecuada contabilización de estas transacciones a futuro, el Comité considera importante enfatizar su recomendación sobre la materia.

Recomendación: el Comité recomienda tomar medidas para velar por la adecuada clasificación contable de las transacciones del Gobierno Central y evaluar la corrección de eventuales distorsiones, que se pudieran haber producido en las estadísticas fiscales por esta causa.

V.9 Mayor transparencia

El Comité realizará recomendaciones de tipo institucionales orientadas a fortalecer la estabilidad, transparencia y capacidad de dar cuenta de la política fiscal, en su informe final. Sin embargo, para el Presupuesto 2011 sugiere avanzar entregando al público la siguiente información:

- El proyecto de Ley de Presupuestos en el mismo formato que el estado de operaciones del Gobierno Central Consolidado.
- La metodología y el detalle de los supuestos necesarios para el cálculo del balance estructural, tanto para el año en curso como para el presupuestoado.
- Los modelos y la información entregada a los Comités de Expertos del PIB Tendencial y del Precio del Cobre de Largo Plazo, las proyecciones elaboradas por los Comités y las proyecciones finales realizadas por la Dipres, a partir de las entregadas por los Comités.

VII ESTIMACIÓN DEL BALANCE ESTRUCTURAL PARA EL PERÍODO 2001-2010 SOBRE LA BASE DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA

VI.1 Comparación de resultados con la metodología original

Durante 2009, la metodología de cálculo del balance estructural consideró:

- Actualización de las elasticidades de los ingresos tributarios no mineros.
- Ajustes por medidas tributarias transitorias de reversión automática.
- Actualización de la elasticidad de las cotizaciones previsionales para salud.
- Ajustes por medidas tributarias transitorias con fecha de vencimiento legal.
- Ajustes cíclicos de la partida de “otros ingresos”.
- Ajustes cíclicos de los ingresos por intereses de los activos financieros del Tesoro Público.

De estos ajustes, para el presupuesto 2011 el Comité ha recomendado mantener los dos primeros, realizar una reestimación de la elasticidad de las cotizaciones previsionales para salud y descartar los tres últimos.

El Cuadro 1 presenta una simulación del balance estructural 2001-2009 según los cambios propuestos por el Comité. En la fila 1 se presenta el balance estructural como porcentaje del PIB obtenido a partir de la metodología vigente en el año respectivo.

En la fila 2 se presenta el resultado para cada año de haberse aplicado la metodología de cálculo vigente en 2009.

En la fila 3 se simula el resultado para cada año de

aplicarse la metodología propuesta por el Comité.

En las filas 4 a 8 son detallados los efectos de cada una de las recomendaciones metodológicas, que explican la diferencia entre las filas 2 y 3.

Al comparar la fila 1 con la 2, se verifica que los cambios en la metodología realizados durante 2009 en general incrementan marginalmente o mantienen el balance estructural (con la excepción del año 2007). Esto se debe principalmente al efecto de la actualización de las elasticidades respecto del PIB sobre la recaudación tributaria y sobre las cotizaciones previsionales para salud.

Por su parte, al comparar la fila 2 con la fila 3, se observa que la propuesta del Comité genera una reducción pequeña del balance estructural para los años 2001 a 2007 (con la excepción del año 2006, en que se mantiene). Por su parte, para los años 2008 y 2009, el efecto de las propuestas metodológicas del Comité implica un efecto negativo en el balance estructural equivalente a 0,6% del PIB y 1,8% del PIB, respectivamente. Esto se debe principalmente al efecto de no ajustar las medidas tributarias transitorias ni los intereses de los activos financieros del Tesoro Público.

Al respecto, el Comité recuerda que dentro de su mandato no está pronunciarse sobre la política fiscal pasada ni dar recomendaciones de política futura, por lo que las simulaciones basadas en sus recomendaciones metodológicas no representan un juicio sobre la política fiscal aplicada en el período. En particular, el pronunciado shock externo que enfrentó la economía chilena en 2009, hace recomendable considerar otorgarle a la política fiscal un rol más contra-cíclico a través de cambios en la meta o de cláusulas de escape. Este tema lo abordará el Comité en su informe final.

Cuadro 1
Estimaciones del balance estructural 2001-2009
basadas en diferentes metodologías
 (% del PIB)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Balance estructural según metodología vigente en el año respectivo	1,0	0,6	0,7	1,0	1,0	1,0	0,6	0,0	-1,2
2	Balance estructural según metodología vigente en 2009	1,2	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	0,5	0,0	-1,2
3	Balance estructural según simulación de propuestas del Comité	1,1	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	0,4	-0,6	-3,1
4	Efecto total de las propuestas del Comité	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,6	-1,8
5	Reversión de medidas tributarias transitorias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-1,2
6	Reversión de ajuste de "otros ingresos"	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
7	Reversión de ingresos por intereses	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
8	Reestimación elasticidad PIB de cotizaciones previsionales para salud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1

Nota: estos cálculos se construyen sobre balances devengados publicados por Dipres, los cuales en los años 2007 y 2008 no consideran los efectos contables de los subsidios a los combustibles financiados por ENAP ni los préstamos no recuperables efectuados al Transantiago, por haberse registrado como transacciones bajo la línea. Estas transacciones equivalen a 0,2% del PIB en 2007 y a 0,5% del PIB en 2008.

VI.2 Consecuencias para el Presupuesto 2010

El Cuadro 2 presenta en la fila 1 una estimación del balance estructural 2010 aplicando la metodología vigente en 2009. En la fila 2 presenta el resultado de aplicar la metodología propuesta por el Comité, cuyos efectos detallados se identifican en las filas 3 a 7.

Las simulaciones se presentan para dos estimaciones de la brecha del PIB (la diferencia porcentual entre el PIB efectivo y la estimación del PIB tendencial) para el año 2010: (i) la brecha utilizada en la elaboración del Presupuesto 2010, estimada en septiembre de 2009, de 8,3%, (columna 2010a) y (ii) la brecha corregida en la base 2009 y actualizada según proyecciones del PIB efectivo 2010 (del Ministerio de Hacienda) en junio de 2010, de 5,0% (columna 2010b)⁸. Al respecto, cabe

señalar que la proyección de la brecha del PIB puede variar a medida que se tengan nuevas proyecciones del PIB efectivo durante el año, pero manteniendo fija la estimación del PIB tendencial.

Al comparar las columnas 2010a y 2010b se observa que el hecho de no haber ajustado la base del PIB tendencial 2009 para el cálculo del PIB tendencial 2010 provocó una sobreestimación de la brecha PIB, la que a su vez implicó una subestimación del déficit estructural, equivalente a 0,9% del PIB.

En la línea 3 del Cuadro 2 se aprecia que los cambios propuestos por el Comité reducen la estimación del balance estructural 2010 en 0,7% del PIB (cualquiera sea la brecha del PIB que se considere), debido especialmente al efecto de no ajustar las medidas tributarias transitorias y, en menor medida, al efecto de no ajustar los intereses de los activos financieros del Tesoro Público.

⁸ Debe señalarse que esta brecha es muy similar a la que se hubiera estimado en septiembre de 2009 de haberse ajustado la base del PIB tendencial de dicho año (brecha del PIB 5,2% versus 5,0%).

Cuadro 2
Balance estructural 2010,
según diferentes metodologías
 (% del PIB)

		2010a	2010b
1	Balance estructural según metodología vigente en 2009	-1,6	-2,5
2	Balance estructural según simulación de propuestas del Comité	-2,4	-3,2
3	Efecto total de las propuestas del Comité	-0,7	-0,7
4	Reversión de medidas tributarias transitorias	-0,4	-0,4
5	Reversión de ajuste “otros ingresos”	0,0	0,0
6	Reversión de ingresos por intereses	-0,2	-0,2
7	Reestimación elasticidad PIB de cotizaciones previsionales para salud	-0,1	0,0

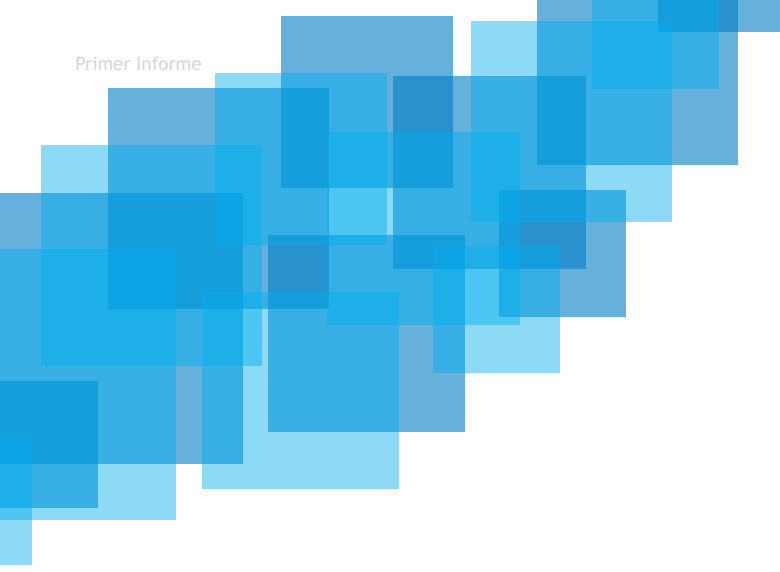
Nota: la columna 2010a considera una brecha PIB de -8,3%, mientras que la columna 2010b considera una brecha PIB de -5,0%.

VII TEMAS A ANALIZAR EN EL INFORME FINAL

El Comité se pronuncia en este informe sobre los temas solicitados por Dipres para entregar recomendaciones para el proceso presupuestario 2011. No obstante, el informe final considerará un perfeccionamiento y una mayor profundidad de dichas recomendaciones, además de recomendaciones complementarias en aquellos temas en que el Comité no se ha pronunciado aún.

Entre otras materias, el informe final analizará los siguientes tópicos:

- Definición del nivel de cobertura del balance estructural, determinando el tratamiento apropiado para operaciones cuasifiscales de las empresas públicas y cómo considerar el endeudamiento de otras instituciones ajenas al Gobierno Central, que a la larga puedan implicar un mayor déficit público.
- Recomendaciones referidas a calcular el balance estructural sobre una base de un balance global o de un balance global primario.
- Tratamiento de las fluctuaciones en los precios internacionales del cobre y del molibdeno, así como su efecto en los ingresos fiscales.
- Especificación de las partidas de ingresos y gastos que requieren de ajustes cíclicos, su nivel de apertura y los parámetros estructurales de los cuales dependen dichos ajustes.
- Propuestas de mecanismos para la estimación de los valores de los parámetros estructurales que determinan los ajustes cíclicos, con énfasis en procesos objetivos y que generen parámetros estables.
- Definiciones sobre las elasticidades respecto del PIB de los ingresos tributarios no mineros y de las cotizaciones previsionales para salud; periodicidad de sus revisiones.
- Propuestas sobre la meta de balance estructural a establecer. En particular, evaluar las ventajas y desventajas de establecer metas ex ante versus ex post, de establecer un rango en torno a una meta o bien establecer metas plurianuales.
- Revisión del rol contra-cíclico de la regla, lo que incluye una evaluación de establecer una fórmula que permita una política fiscal más contra-cíclica, el análisis de la utilización de cláusulas de escape y la determinación de sus gatillos, así como las vías de convergencia luego de su aplicación.
- Recomendaciones relacionadas con posibles reglas fiscales complementarias al balance estructural.
- Requisitos de transparencia de la información generada por la Dipres, en cuanto al tipo de información que se propone publicar, su desagregación y su periodicidad.
- Análisis de las alternativas de fortalecimiento de la base institucional de la regla fiscal que incluya indicaciones sobre criterios e instituciones a adoptarse.



VIII BIBLIOGRAFÍA

- Borensztein E., B. Piedrabuena, S. Miller y R. Ossowski (2010). “El Manejo de los Ingresos Fiscales del Cobre en Chile”, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe preliminar.
- Daude C., A. Melguizó y A. Neut (2010). “Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at last?”, OCDE.
- Fondo Monetario Internacional (2010). “Navigating the Fiscal Challenges Ahead”.
- Joumard I., M. Minegishi, C. André, C. Nicq y R. Price (2008). “Accounting for One-off Operations when Assessing Underlying Fiscal Positions”, OCDE Economics Department, Working papers N° 642.
- Marcel M. (2010). “La Regla de Balance Estructural en Chile: Diez años, Diez Lecciones”, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe preliminar.
- Marcel M., M. Cabezas y B. Piedrabuena (2010). “Recalibrando la Medición del Balance Estructural en Chile”, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe preliminar.
- Marcel M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides (2001). “Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000”, Serie de Estudios de Finanzas Públicas N° 1, Dipres, Ministerio de Hacienda, Chile.
- OCDE (2010). “Economic Survey of Chile 2010”.
- Girouard, N. y R. Price (2004). “Asset Price Cycles, ‘One-off’ Factors and Structural Budget Balances”, OCDE Economics Department Working Papers, N° 391.
- Koske, I. (2010). “After the Crisis - Bringing German Public Finances Back to a Sustainable Path”, OCDE Economics Department Working Papers, N° 766.
- Rodríguez J., C. Tokman y A. Vega (2006). “Política del Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras Seis Años de Aplicación en Chile”, Estudios de Finanzas Públicas, N° 7, Dipres, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Ter-Minassian T. (2010). “Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance-based Rules in Latin America and the Caribbean: a Framework Paper”, Fondo Monetario Internacional, Informe preliminar.
- Velasco A., A. Arenas, J. Rodríguez, M. Jorratt y C. Gamboni (2010). “El Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al Período 2006-2009”, Estudios de Finanzas Públicas N° 15, Dipres, Ministerio de Hacienda, Chile.

