



Propuesta de Regla Fiscal: Credibilidad y Simplicidad

CFA

Macarena García
(05 de Mayo de 2021)

- La orientación inicial al implementar la regla fiscal en 2001 era una metodología **simple**, fácilmente replicable y proyectable, y de fácil comprensión.
- Estas cualidades ayudaron a su **credibilidad**, valoración, obteniendo apoyo transversal, fomentando a su cumplimiento.
- Con el tiempo, en la búsqueda de un indicador más “**preciso**”, se introdujeron ajustes a la metodología, a las metas y a los parámetros estructurales. Así:
 - La estimación se complejizó excesivamente y perdió transparencia
 - Difícil (imposible) de monitorear o replicar por parte de instituciones externas (información no pública)
 - Cuesta hacer una evaluación de si la regla se cumplió o no, y en qué años lo hizo (serie coherente?)
 - Ya no es comprendida ni creíble y, por tanto, tampoco valorada ni exigible

Institucionalidad actual:

Ha dado espacios a una serie de modificaciones a la regla

- **2001.08:** creación y convocatoria del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre para la elaboración del presupuesto del 2002.
- **2002.08:** creación y convocatoria del Comité Consultivo del PIB de Tendencial para la elaboración del presupuesto del 2003.
- **2005.08:** incorporación de ajuste cíclico por tributación de la minería privada (impuesto a la renta).
- **2005.12:** incorporación del ajuste cíclico por el efecto del precio del molibdeno para CODELCO.
- **2006.01:** incorporación del ajuste cíclico por efecto del impuesto específico a la actividad minera.
- **2006.09:** promulgación Ley sobre Responsabilidad Fiscal (N°20.128).
- **2006.12:** incorporación del ajuste cíclico por el efecto del impuesto adicional a las empresas mineras.
- **2007.09:** cambio en la meta a un superávit estructural de 0,5% del PIB para los presupuestos de los años 2008 y 2009.
- **2007.12:** modificación de la metodología de ajuste cíclico por el impuesto específico a la minería, considerando PPM.
- **2008.09:** incorporación del ajuste cíclico por el efecto de los ingresos por intereses de los activos financieros.
- **2009.01:** incorporación de un descuento por las medidas tributarias transitorias y un cambio en la meta de balance estructural transitoriamente a 0% del PIB para los presupuestos del 2009 y 2010.
- **2009.06:** separación en cinco categorías de los ajustes cíclicos a los ingresos tributarios no mineros, con elasticidades para cada partida.
- **2010.01:** incorporación del ajuste cíclico por efecto del PIB en otros ingresos fiscales no consideradas anteriormente, pero con alta correlación con el PIB: Ingresos de Operación, Rentas de la Propiedad (distintas de los ingresos por intereses de los activos financieros del Fisco, a los que desde 2008 se les aplica un ajuste específico en función de la tasa de interés de largo plazo), y Otros Ingresos. La metodología para el cálculo del ajuste cíclico es la misma que se utiliza para los ingresos tributarios no mineros, aplicando una elasticidad respecto del PIB de 1.
- **2010.06:** cambio en la meta la cual implica converger a un balance estructural equilibrado en 2014.
- **2011.09:** cambio en la meta la cual implica converger a un déficit estructural de -1% del PIB en 2014.
- **2011.10:** publicación del informe oficial “Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile” el cual estableció una metodología de cálculo para el balance que elimina varios de los ajustes incorporados a la regla previamente (ajuste por medidas de carácter transitorio a excepción de aquellas consideradas de reversión automática, a los intereses de los activos o pasivos del fiscal y a otros ingresos).
- **2013.06:** creación del Consejo Fiscal Asesor (CFA).
- **2014.06:** establece como meta de balance estructural el converger gradualmente a una situación de balance estructural de 0%.
- **2015.09:** eliminación del ajuste cíclico por el efecto del precio del molibdeno para CODELCO.
- **2015.09:** establece como meta de balance estructural que, entre 2016 y 2018, reduce el déficit estructural en 0,25% del PIB cada año, medido este último con parámetros estructurales comparables de un año a otro.
- **2018.06:** establece meta de balance estructural como la reducción de 0,2% del PIB por año, comenzando en -2,0% del PIB en 2017 para llegar a un déficit estructural de -1,2% del PIB en 2021.
- 2019.02: 2019.02: aprobación Consejo Fiscal Autónomo (CFA).
- **2020.01:** establece un déficit estructural de -3,2% del PIB en 2020, pasando a un déficit estructural de 2,5% del PIB en 2021, para llegar a un déficit estructural de 2,0% del PIB el año 2022.
- **2020.04:** establece un déficit estructural de -3,5% del PIB en 2020, pasando a uno de -2,5% del PIB en 2021, para llegar a uno de -2,0% del PIB el año 2022.
- **2020.07:** establece un déficit estructural de -3,5% del PIB en 2020, pasando a uno de -4,1% del PIB en 2021, para llegar a uno de -3,1% del PIB el año 2022.
- **2020.10:** establece un déficit estructural de -3,2% del PIB en 2020, pasando a uno de -4,7% del PIB en 2021, para llegar a uno de -3,9% del PIB el año 2022.
- **2021.01:** establece un déficit estructural de -4,2% del PIB en 2021, para llegar a uno de -3,9% del PIB el año 2022.

➤ Recomendaciones:

- **Simplificar** la metodología de cálculo del balance cíclicamente ajustado (BCA) que garantice la comprensión y la replicabilidad por analistas externos.
- Mantener metodología y parámetros estructurales **estable** de forma de darle transparencia, comparabilidad, credibilidad y exigibilidad.
- Entregar más información.

- I. Cálculo de los parámetros estructurales
- II. Cálculo de las elasticidades para la estimación de la recaudación tributaria no minera cíclicamente ajustada
- III. Simplificación de las ecuaciones para el Ajuste Cíclico de los ingresos por la tributación de la minería del cobre
- IV. Complementar la regla fiscal de Balance Estructural con una regla basada en gasto
- V. Publicidad de la información.

- Conceptualmente, la regla de BCA es **acíclica** en el sentido que corrige por el ciclo del precio del cobre y de la actividad económica.
- En casos de ser requerido, la **contraciclicidad** de las políticas macroeconómicas estaría introducida a través de:
 - Estabilizadores automáticos y la política monetaria (en tiempos normales)
 - Cláusulas de escape regla fiscal (2009, 2019) (en shocks importantes)
- En la práctica, hay dos elementos que alteran la aciclicidad buscada por la regla:
 - Por un lado, producto de los continuos cambios en la meta del BCA hacia mayores déficits se ha introducido cierta **contraciclicidad** de facto (cláusula de escape).
 - Por otro, la metodología utilizada por los Comités Consultivos en la estimación de los parámetros estructurales (PIB tendencial y precio de referencia del cobre) introduce cierta **prociclicidad** al estar correlacionados positivamente con sus valores efectivos.

I.- Cálculo parámetros estructurales

- Las causas de la prociclicidad no estarían asociadas a la existencia de los Comités Consultivos, sino que a la metodología utilizada en cada caso. Por tanto, una posible solución consiste en mantener los Comités, pero incorporando ajustes metodológicos.

PIB tendencial:

- Hay una elevada correlación del crecimiento del PIB tendencial con los valores efectivos (correl. 0,37).
- Las restricciones impuestas por los requerimientos del MH para estimar el PIB tendencial estarían incentivando a los expertos a utilizar información reciente (efectiva) para la estimación de los insumos requeridos más que la capacidad de crecimiento de mediano plazo de la economía.
- Recomendación:
 - Mantener el Comité Consultivo, pero otorgando mayores grados de libertad en las metodologías de proyección del PIB tendencial (dispersión), no de insumos.

Precio del cobre:

- Elevada correlación entre precio de referencia y precio efectivo: la estimación no es más que un promedio simple de la proyección del precio efectivo para los próximos 10 años (correl. 0,62).
- No considera la relación entre TCN y precio del cobre efectivo, suavizando el ajuste aún más los ingresos estructurales por cobre.
- El precio real del cobre tiene una trayectoria que revierte a la media en largos períodos de tiempo (Frankel, 2011).

Precio del cobre:

➤ Recomendación:

- Mantener el Comité Consultivo, solicitando la misma trayectoria de 10 años, pero considerando para efectos sólo el valor del último (últimos) año(s).
- Corregir por el TCN de largo plazo.
- Entregar mas información (diversa) al Comité respecto del funcionamiento de largo plazo del mercado del cobre.
- Exigirle el uso de una metodología explícita de la proyección del precio del cobre de largo plazo a los integrantes.

- También se pueden plantear como soluciones incorporar metodologías automáticas de cálculo ya sea del PIB tendencial o del precio de referencia del cobre (modelos)..
- Sin embargo, esta solución presenta algunos inconvenientes:
 - los resultados no serían sustancialmente distintos a los entregados por los Comités
 - le asignaría un peso importante a la información histórica en la proyección de los parámetros estructurales
 - no permitiría incorporar cambios estructurales en las estimaciones, lo cual sí permite la existencia de un Comité Consultivo.
- La incorporación de Comités Consultivos a la institucionalidad de la regla ha sido evaluado por analistas y organismos externos como uno de los pilares de una política fiscal seria.

2.- Cálculo elasticidad para estimación de recaudación tributaria no minera cíclicamente ajustada

- Un elemento que introduce gran complejidad es la gran cantidad de elasticidades a utilizar en las distintas aperturas de los impuestos no mineros (6), requiriéndose información que no siempre está disponible. A saber:

Tipo de ingreso	Observación / Descripción	Fuente de información para el cierre del año t	Elasticidad con respecto al PIB
Impuesto a la Renta de declaración anual	Corresponde principalmente al Impuesto a la Renta declarado en abril. En los informes de ejecución trimestral (Cuadro A.4.1 del anexo 4)* se encuentra identificado como “impuestos” dentro de declaración anual de impuestos a la renta.	Dipres, Informe de ejecución al cuarto trimestre de cada año.	1,63
Sistema de Pago (declaración anual)	Son principalmente los créditos del impuesto declarado en abril (PPM del año previo).		2,39
Impuesto a la Renta de declaración y pago mensual	Son los impuestos a la renta que se declaran y pagan mensualmente, por ejemplo, impuesto único de Segunda Categoría e Impuesto Adicional.		1,82
Pagos provisionales mensuales (PPM)	Se realizan como provisión del Impuesto a la Renta a pagar en t+1 en base a las ventas del año actual.		2,39
Impuestos indirectos	Corresponde a la suma del IVA, impuestos a productos específicos, Impuestos a los actos jurídicos e impuestos al comercio exterior.		1,04
Otros impuestos	Consideran, por ejemplo, el impuesto a las herencias y juegos de azar (se los identifica con el mismo nombre en los informes de Dipres).		1,00

Fuente: Dipres.

2.- Cálculo elasticidad para estimación de recaudación tributaria no minera cíclicamente ajustada

- Estudios muestran una baja sensibilidad del BCA a distintas elasticidades producto de los ingresos tributarios (Dipres 2001, Corbo et al. 2010).
- Recomendación:
 - Considerando este elemento, y el valor de la simplicidad en el calculo, sería recomendable solo una elasticidad para todos los impuestos no mineros (por ejemplo: 1,05), que se puede actualizar con cierta periodicidad.

3.- Simplificación ecuación para ajuste cíclico de los ingresos por tributación de la minería del cobre

- Originalmente la metodología de cálculo fue sencilla. Con el tiempo se complejizó extraordinariamente, incluyendo variables que no se conocen, limitando la capacidad de ser replicada/proyectada por agentes externos.
- La actual metodología de cálculo de los ingresos tributarios mineros cíclicamente ajustados considera ajustes por tres tipos de impuestos:
 - I. primera categoría
 - II. específico a la minería
 - III. adicional

} dos de ellos descompuestos según operación renta del año, PPM del año anterior y PPM del año en curso.

$$IC_{c,t} = VF_t * (P_{FOBt} - P_{REFt}) * 2204,62 / 100.000$$

$$P_{FOBt} = P_{BMLt} * (1-dcode)$$

Simplicidad versus precisión

$$IE_t^c = \frac{(P_t^{BML} - P_t^*)}{P_t^{BML}} \cdot PPM_t^E$$

$$+ \left[\left(P_{t-1}^{BML} \cdot t_{IE,t-1}^{BML} - P_{t-1}^* \cdot t_{IE,t-1}^* \right) \cdot Q_{t-1} \cdot 2.204,62 - C_{t-1} \cdot \left(t_{IE,t-1}^{BML} - t_{IE,t-1}^* \right) \right] \cdot TCN_{t-1} \cdot \frac{IPC_t}{IPC_{t-1}}$$

$$- \frac{(P_{t-1}^{BML} - P_{t-1}^*)}{P_{t-1}^{BML}} \cdot PPM_{t-1}^E$$

$$IC_t^c = VC_t \cdot (P_t^c - P_t^*) \cdot 2.204,62 \cdot TCN_t +$$

$$IR_t^c = \frac{(P_t^{BML} - P_t^*)}{P_t^{BML}} \cdot PPM_t^R$$

$$+ \left[\left(P_{t-1}^{BML} \cdot t_{IR,t-1}^{BML} - P_{t-1}^* \cdot t_{IR,t-1}^* \right) \cdot Q_{t-1} \cdot 2.204,62 - C_{t-1} \cdot \left(t_{IR,t-1}^{BML} - t_{IR,t-1}^* \right) \right] \cdot TCN_{t-1} \cdot \frac{IPC_t}{IPC_{t-1}}$$

$$- \frac{(P_{t-1}^{BML} - P_{t-1}^*)}{P_{t-1}^{BML}} \cdot PPM_{t-1}^R$$

$$IA_t^c = z_t \cdot TCN_t \cdot \left[Q_t \cdot 2.204,62 \cdot \left(P_t^{BML} \cdot \left(t_{IA,t}^{BML} - t_{IR,t-1}^{BML} \right) - P_t^* \cdot \left(t_{IA,t}^* - t_{IR,t-1}^* \right) \right) - C_t \cdot \left(\left(t_{IA,t}^{BML} - t_{IR,t-1}^{BML} \right) - \left(t_{IA,t}^* - t_{IR,t-1}^* \right) \right) \right]$$

3.- Simplificación ecuación para ajuste cíclico de los ingresos por tributación de la minería del cobre

➤ Propuesta:

- Simplificar:
 - agregando los ingresos provenientes de Codelco y de la gran minería del cobre
 - ajustar por la diferencia entre el precio del cobre de la Bolsa de Metales de Londres (BML) y el de largo plazo estimado por el Comité Consultivo el año previo.
- Ajustar por el TCN de largo plazo

4.- Complementar regla fiscal de balance estructural con regla basada en gastos

- Una meta de gasto tiene la ventaja de ser fácil de comprender, pero habría que atar la meta a alguna variable de largo plazo (por ej. ingreso).
- Una meta de composición de gasto tampoco sería adecuada ya que limita la política fiscal más allá de lo conveniente.
- Una regla de balance estructural tiene implícita una meta de gasto, por lo que incorporar otra meta generaría confusión y reemplazarla no aporta mayormente.
- Ya se está evaluando una meta dual (deuda neta) que complemente la de balance estructural.
- Recomendación: mantener la regla de balance cíclicamente ajustado, complementándola con la de deuda neta, ya que es adecuado ajustar la trayectoria del gasto a los ingresos permanentes que el gobierno es capaz de generar.

5.- Publicidad de la información

- La transparencia y el escrutinio público son fundamentales para fomentar un mayor cumplimiento.
- Se han hecho esfuerzos importantes por transparentar el funcionamiento de la regla, que es cada vez más compleja. Sin embargo, hay elementos que dificultan este proceso.
- Transparencia en la información sin simplicidad es un contrasentido, ya que, lejos de atraer a la ciudadanía a la discusión de este tema, la alejará cada vez más. Por tanto, antes de pedirle más atributos a la regla, mayor transparencia debe ir de la mano de **simplicidad**.
- Parte de la simplicidad y transparencia es **no cambiar** discrecionalmente la meta, ni la metodología, ni los parámetros estructurales. Los cambios le quitan validez ... es algo que se ajusta nadie entiende ... nadie exige.
- El concepto detrás de nuestra regla fiscal es el balance cíclicamente ajustado (BCA) que busca depurar el ciclo de los ingresos que percibe el fisco (OCDE y el FMI). No es un concepto de discrecionalidad fiscal que busca reflejar directamente las decisiones de política de la autoridad.

5.- Publicidad de la información

- Se podría avanzar en:
 - Publicar hojas de cálculo del BCA para replicarlo tanto histórico como actualmente.
 - Publicar análisis de sensibilidad de los ingresos estructurales a los parámetros estructurales (incertidumbre)
 - Publicar análisis de sensibilidad de la trayectoria de la deuda pública a largo plazo respecto de la evolución del gasto total y primario.



GRACIAS!