

Política Fiscal en Países Exportadores de Bienes Primarios: La Experiencia Chilena

Luis Felipe Céspedes (BCCh)

Sergio Poblete (BU)

Introducción

- La política fiscal (PF) es una herramienta clave para lograr un adecuado desempeño macroeconómico.
- La crisis financiera global de 2008-2009 incrementó el foco en la PF.
- Su capacidad para hacer una diferencia en un contexto macroeconómico complejo depende crucialmente de la existencia de un marco fiscal creíble y sustentable en el tiempo, y más en general, de la existencia de un adecuado espacio fiscal.

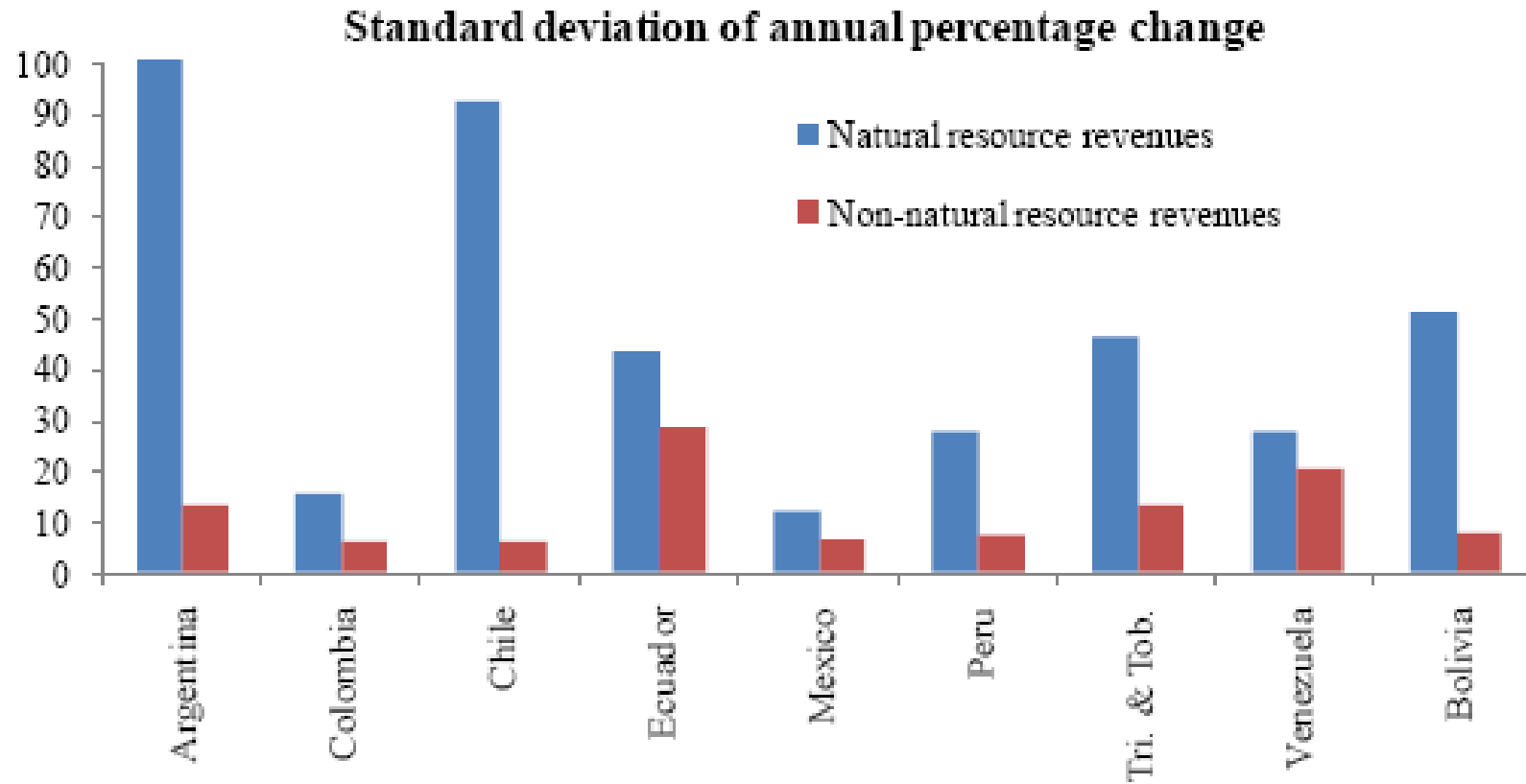
Introducción

- En este trabajo se analiza la experiencia chilena reciente en materia de manejo fiscal.
- Chile: caso interesante por cuanto está sujeto a fuertes shocks de términos de intercambio lo que resulta en una mayor volatilidad de la base fiscal.
- Una mayor volatilidad de la estructura de ingresos fiscales ha sido sindicada como un elemento clave para explicar la alta prociclicidad de la política fiscal en países en desarrollo.

Introducción

- Chile: los ingresos del cobre son volátiles, han representado desde 2,5% (2002) hasta 34,2% (2006) del ingreso total.

Introducción



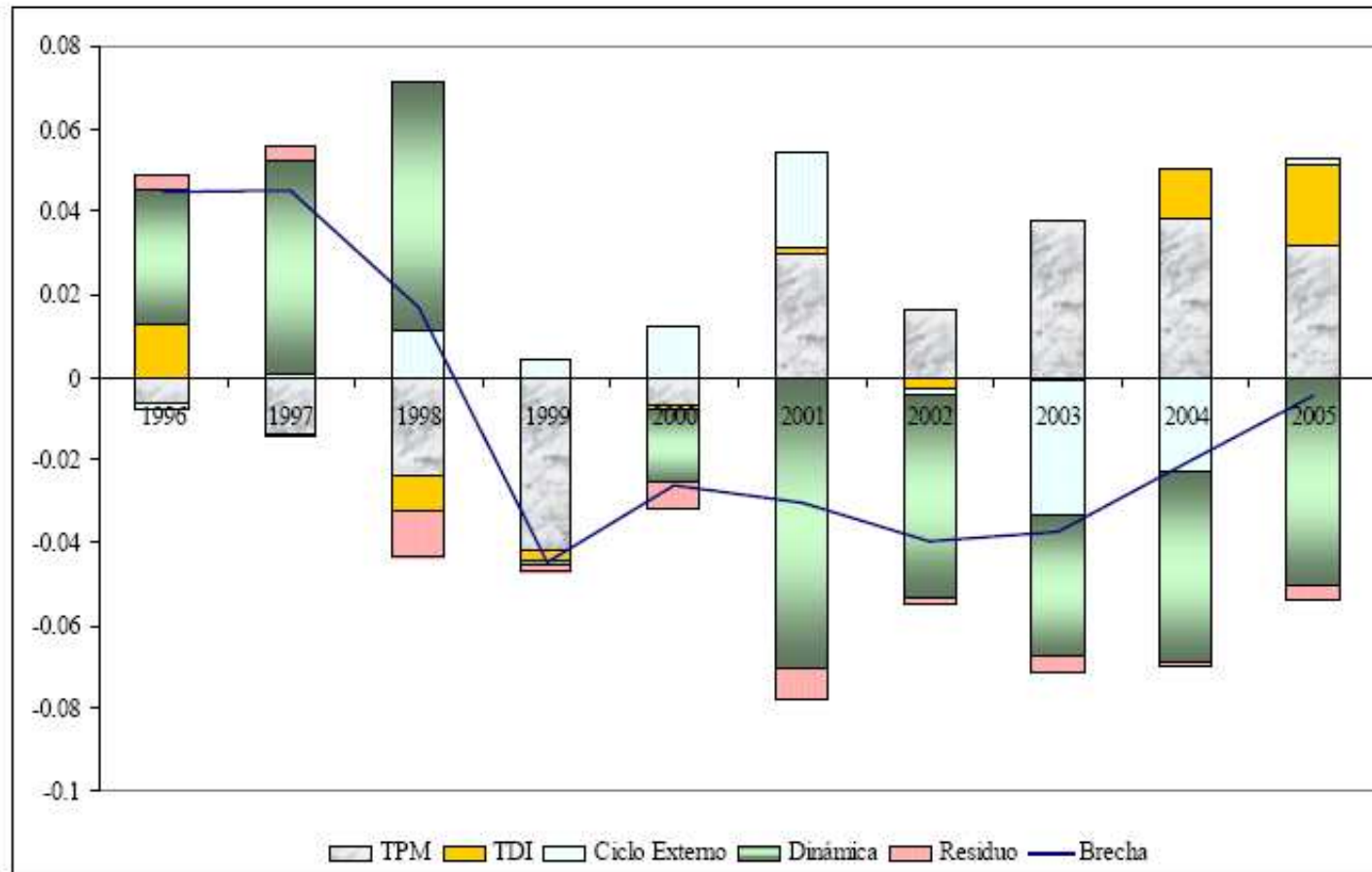
Fuente: Chief Economist Office, Latin America and the Caribbean Region, World Bank

Introducción

- Shocks generan volatilidad macroeconómica de forma exógena pero también de forma endógena.

Introducción

La Brecha del Producto y sus Componentes en Chile, 1996-2005



Fuente: Chumacero (2005)

Bienes primarios y PF

- Los precios de los bienes primarios muestran en general una alta volatilidad en comparación con la volatilidad de otros determinantes de la recaudación fiscal, como por ejemplo el consumo.
- La experiencia de países desarrollados exportadores de recursos naturales, y el propio caso chileno, muestran que una mayor volatilidad en la base tributaria no implica necesariamente una mayor prociclicidad de la PF.

Bienes primarios y PF

Elasticidad del Balance Fiscal con respecto al Crecimiento del PIB

	1980-2008	1980-1995	1996-2008
Chile	0.3	0.3	0.6
América Latina	0.0	0.0	0.1
En desarrollo exportadores de bienes primarios	0.2	0.1	0.2
Desarrollados exportadores de bienes primarios	0.4	0.3	0.7

(*): América Latina incluye Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. En desarrollo exportadores de bienes primarios incluye a Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Sudáfrica. Desarrollados exportadores de bienes primarios incluye a Australia, Canadá, Noruega y Nueva Zelanda.

Bienes primarios y PF

Elasticidad de los Ingresos Fiscales con respecto al Crecimiento del PIB

	1980-2008	1980-1995	1996-2008
Chile	1.0	1.1	2.8
América Latina	1.1	1.1	1.1
En desarrollo exportadores de bienes primarios	1.4	1.7	1.4
Desarrollados exportadores de bienes primarios	1.1	0.9	1.4

(*): América Latina incluye Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. En desarrollo exportadores de bienes primarios incluye a Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Sudáfrica.

Desarrollados exportadores de bienes primarios incluye a Australia, Canadá, Noruega y Nueva Zelanda.

Bienes primarios y PF

Elasticidad del Gasto Fiscal con respecto al Crecimiento del PIB

	1980-2008	1980-1995	1996-2008
Chile	0.1	0.3	-0.1
América Latina	0.8	0.9	0.4
En desarrollo exportadores de bienes primarios	0.3	-0.5	0.6
Desarrollados exportadores de bienes primarios	0.2	0.3	-0.3

(*): América Latina incluye Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. En desarrollo exportadores de bienes primarios incluye a Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Tailandia y Sudáfrica. Desarrollados exportadores de bienes primarios incluye a Australia, Canadá, Noruega y Nueva Zelanda.

Bienes primarios y PF

Correlación entre crecimiento real ingresos fiscales y crecimiento de los términos de intercambio

	1980-1995	1996-2008	1980-2008
Chile	0.19	0.78	0.56
América Latina	0.24	0.47	0.29
En desarrollo			
exportadores de bienes primarios	0.13	0.05	0.04
Desarrollados			
exportadores de bienes primarios	0.21	0.09	0.27

Bienes primarios y PF

- La experiencia de países desarrollados exportadores de recursos naturales, y el propio caso chileno, muestran que una mayor volatilidad en la base tributaria no implica necesariamente una mayor prociclicidad de la PF.
- Elemento clave: instituciones presupuestarias.
- Lo anterior sumado a un marco de política macroeconómico contracíclico es clave para lograr un adecuado desempeño macroeconómico.

Bienes primarios y PF: posición inicial y vulnerabilidades

- Posición fiscal inicial sana clave en capacidad de respuesta de países frente a shocks o en situaciones en las cuales se requiera un importante esfuerzo fiscal.
- Las crisis fiscales muestran que muchas veces los niveles de deuda pública deben ser adecuados no sólo desde un prisma de tiempos normales o buenos sino también desde una perspectiva de tiempos malos (profecías autocumplidas).
- Existencia de vulnerabilidades endógenas en materia fiscal

Bienes primarios y PF: posición inicial y vulnerabilidades

- Lo anterior refuerza la necesidad de contar desde una perspectiva *ex ante* con niveles de deuda que permitan eliminar la posibilidad de equilibrios negativos en materia fiscal en tiempos malos.
- Un elemento que puede potenciar las vulnerabilidades antes descritas es la existencia de una situación fiscal altamente dependiente del precio de un bien primario.

Bienes primarios y PF: Competitividad

- Un punto importante de destacar en economías abiertas en general y en economías exportadoras de bienes primarios en particular es la constante preocupación que existe por la competitividad de la economía (*espacio fiscal mañana*)
- Una política fiscal basada en criterios de largo plazo permite reducir potenciales desalineamientos cambiarios producto de shocks transitorios.
- En el caso chileno, la regla de balance estructural ha sido sindicada como uno de los elementos claves para evitar apreciaciones significativas del tipo de cambio real.

Desempeño fiscal e instituciones

- Una política fiscal procíclica tiende a profundizar los ciclos económicos y por lo tanto reduce el bienestar de la sociedad como un todo.
- Instituciones presupuestarias fuertes tienden a generar una situación fiscal sana y por lo tanto incrementan el espacio de maniobra para la política fiscal frente a shocks negativos.
- Las instituciones presupuestarias tienden a reducir estos problemas porque afectan las reglas del juego con que interactúan estos agentes (PF se determina en un equilibrio de economía política).

Instituciones presupuestarias: Chile

- Tanto los gastos como los ingresos de todas las entidades públicas son consolidados en un solo presupuesto. Las únicas excepciones son los presupuestos municipales y de empresas públicas (estos últimos son aprobados por el Ministerio de Hacienda).
- El Presupuesto debe ser aprobado y discutido en una legislatura que dura los 60 días que preceden el 30 de Noviembre de cada año. Si el Presupuesto no es aprobado se transforma en ley el inicialmente enviado por el Ejecutivo.
- En este proceso el poder legislativo sólo puede reducir gastos, otros cambios requieren el patrocinio del Ejecutivo.

Instituciones presupuestarias: Chile

- Ningún impuesto puede ser destinado a fines específicos o para gastos específicos.
- Sólo el Ejecutivo puede proponer o modificar leyes relativas a impuestos, pensiones e iniciativas que involucren gasto fiscal.
- El endeudamiento de cualquier entidad pública, incluidas las empresas públicas requiere la aprobación formal del Ministerio de Hacienda. Las municipalidades no pueden contraer deuda a menos que una ley las autorice específicamente.

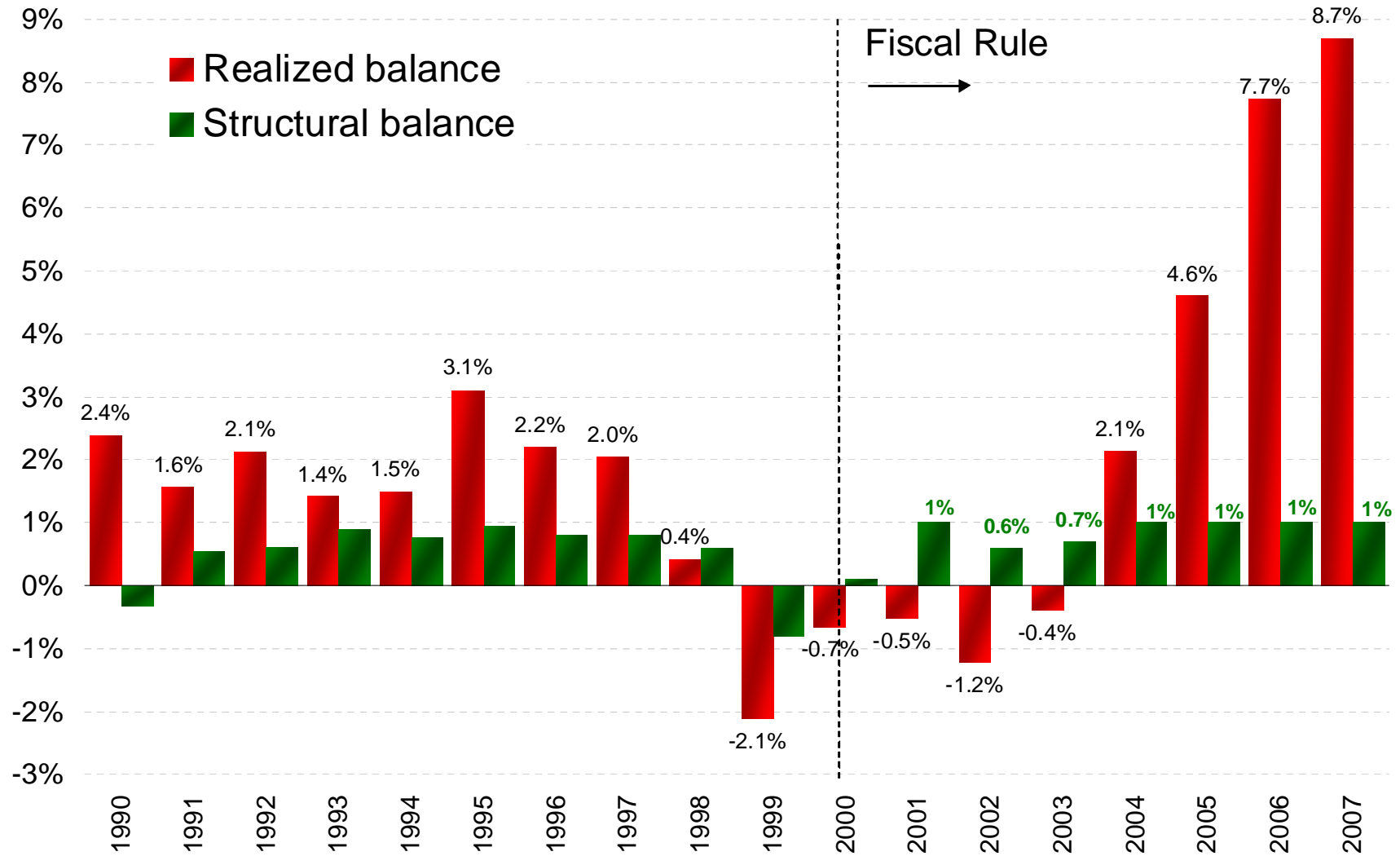
Instituciones presupuestarias: Chile

- Dicho marco ha tenido como resultado un desempeño fiscal muy significativo en las últimas décadas que le ha permitido a la política fiscal chilena jugar un papel crecientemente estabilizador del ciclo económico.
- Dicho marco le ha permitido adicionalmente reducir de manera significativa las vulnerabilidades a shocks externos.

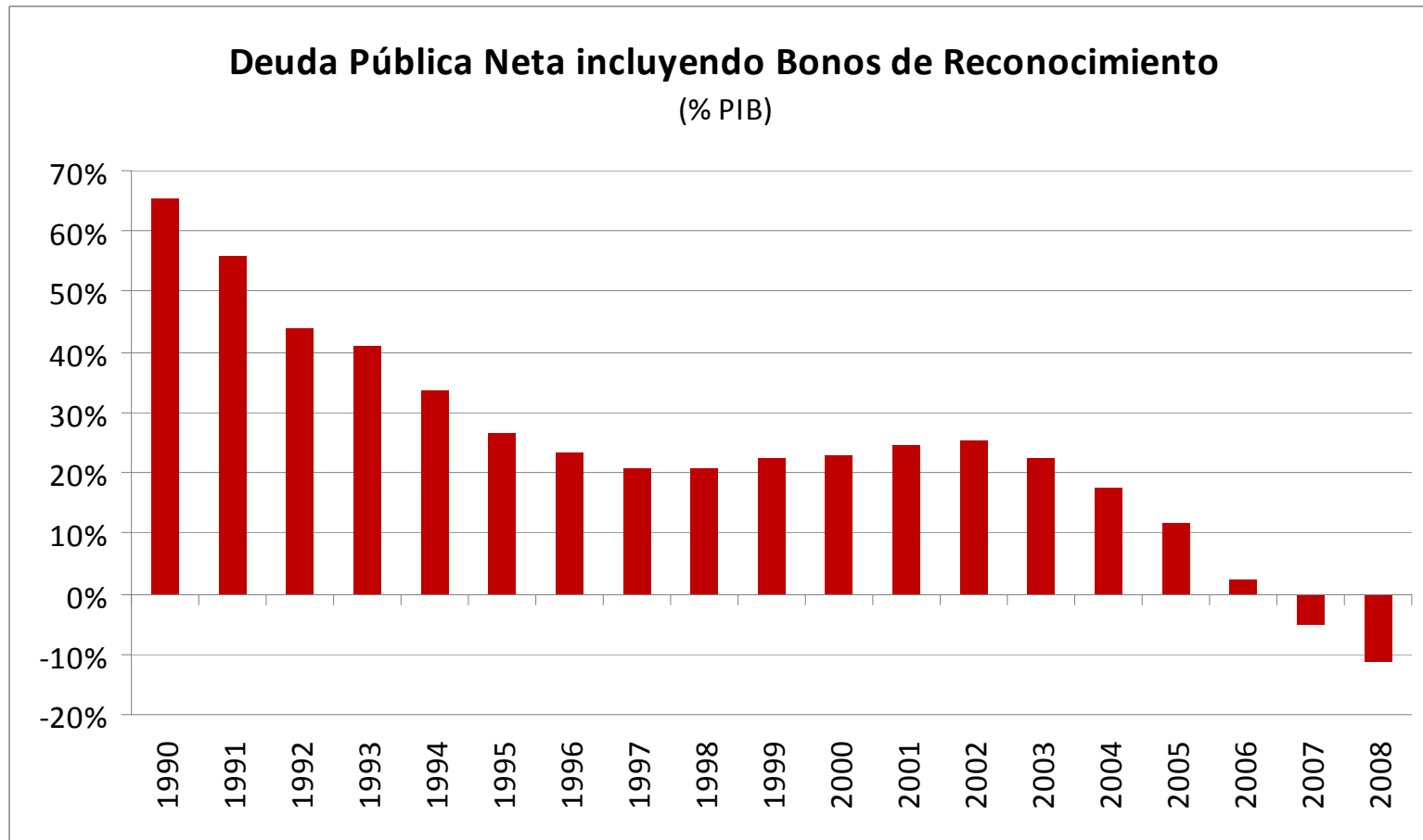
La política fiscal en Chile

- Desde el año 2001 la política fiscal en Chile se ha implementado formalmente en un marco de balance estructural. Dicho esquema liga el gasto público con los ingresos permanentes que recibe el Fisco.
- Lo anterior apunta a incrementar la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo.
- No obstante la regla de balance estructural se ha implementado desde comienzos de la década pasada, una implementación *de facto* habría sido implementada desde comienzos de la década del noventa.

La política fiscal en Chile



La política fiscal en Chile: condiciones iniciales

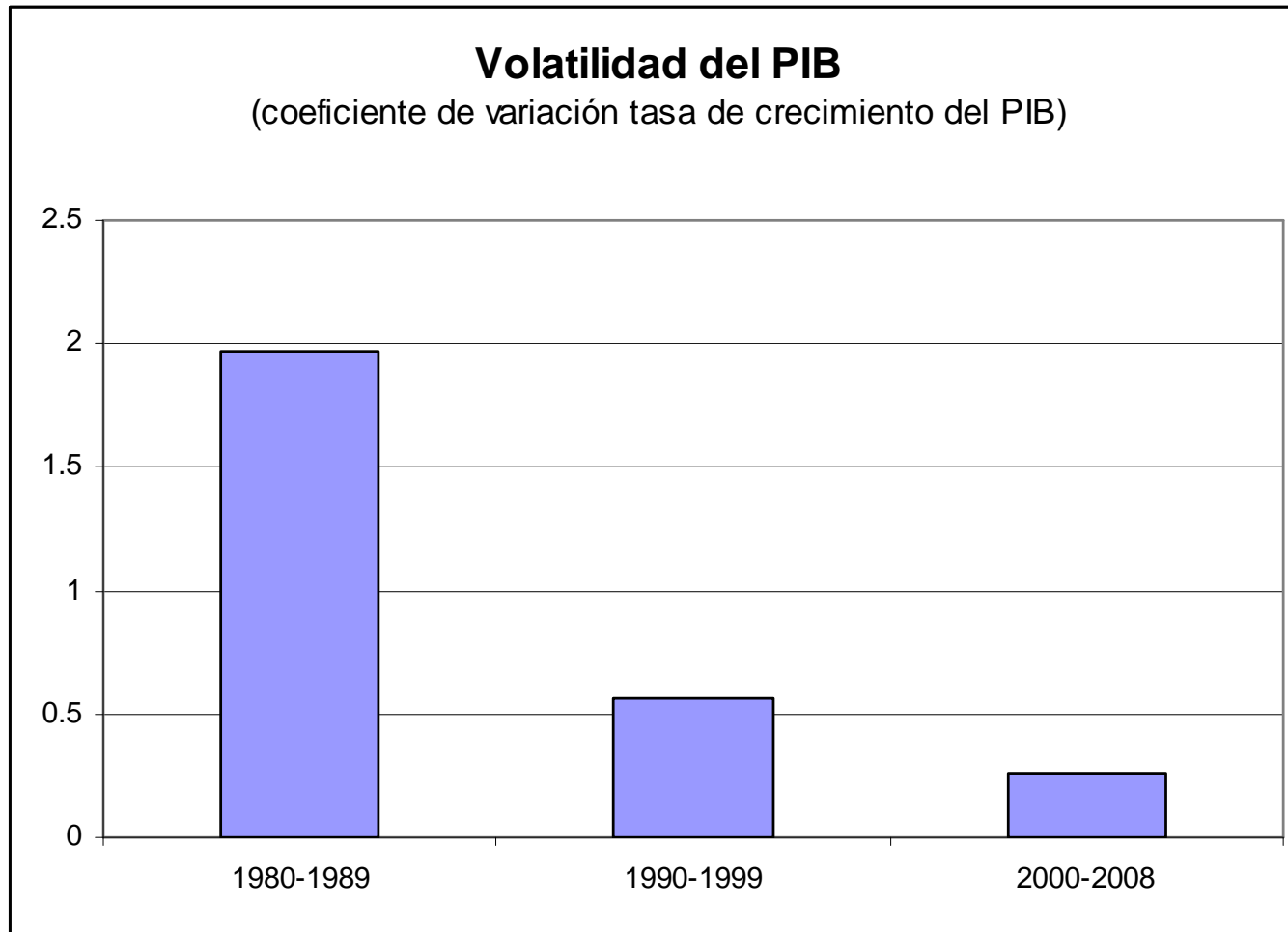


Determinantes evolución deuda pública

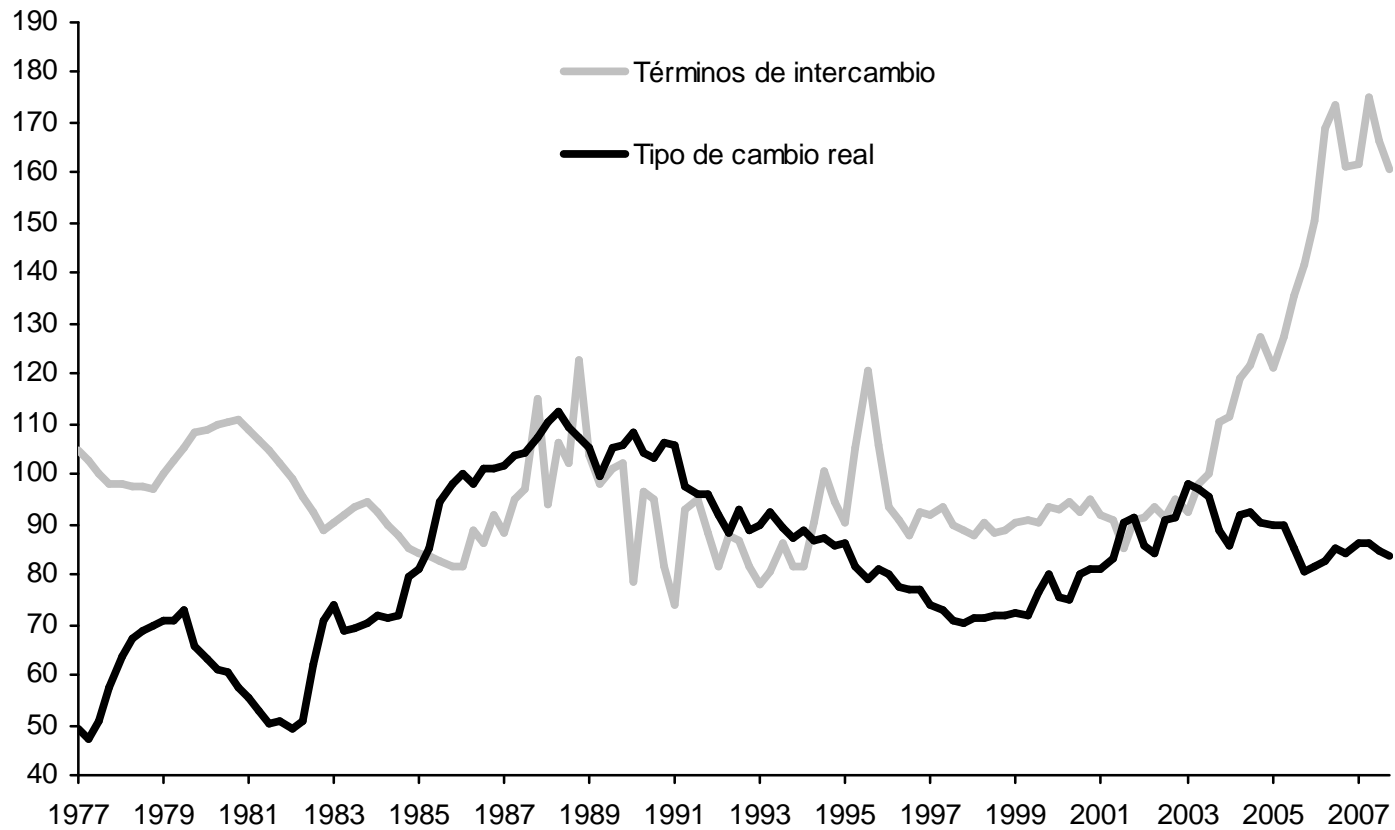
Deuda Neta

Descomposición de la deuda	1990-2008	1990-1998	1999-2002	2003-2008
Cambio en la deuda pública	-53%	-32%	6%	-27%
Déficit (- superávit)	-39%	-17%	5%	-27%
Crecimiento del PIB	-10%	-9%	0%	0%
Tasa de interés real	22%	12%	5%	6%
Tipo de cambio real	-4%	-4%	1%	0%
Otros factores	-22%	-14%	-4%	-5%

Resultados: ciclo económico

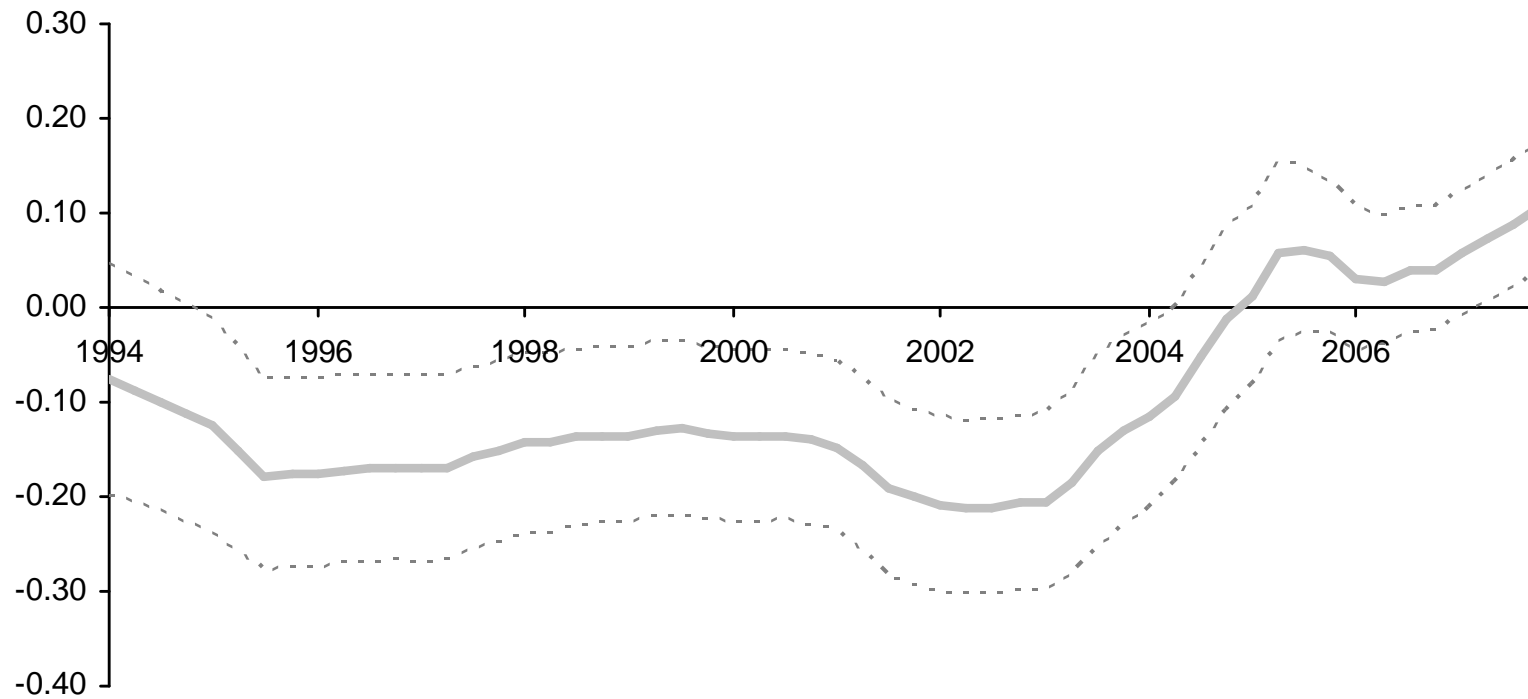


Competitividad de la economía



Competitividad de la economía

$$q_t = \alpha + \beta TOT + \gamma G + \lambda DIF + \kappa NFA$$

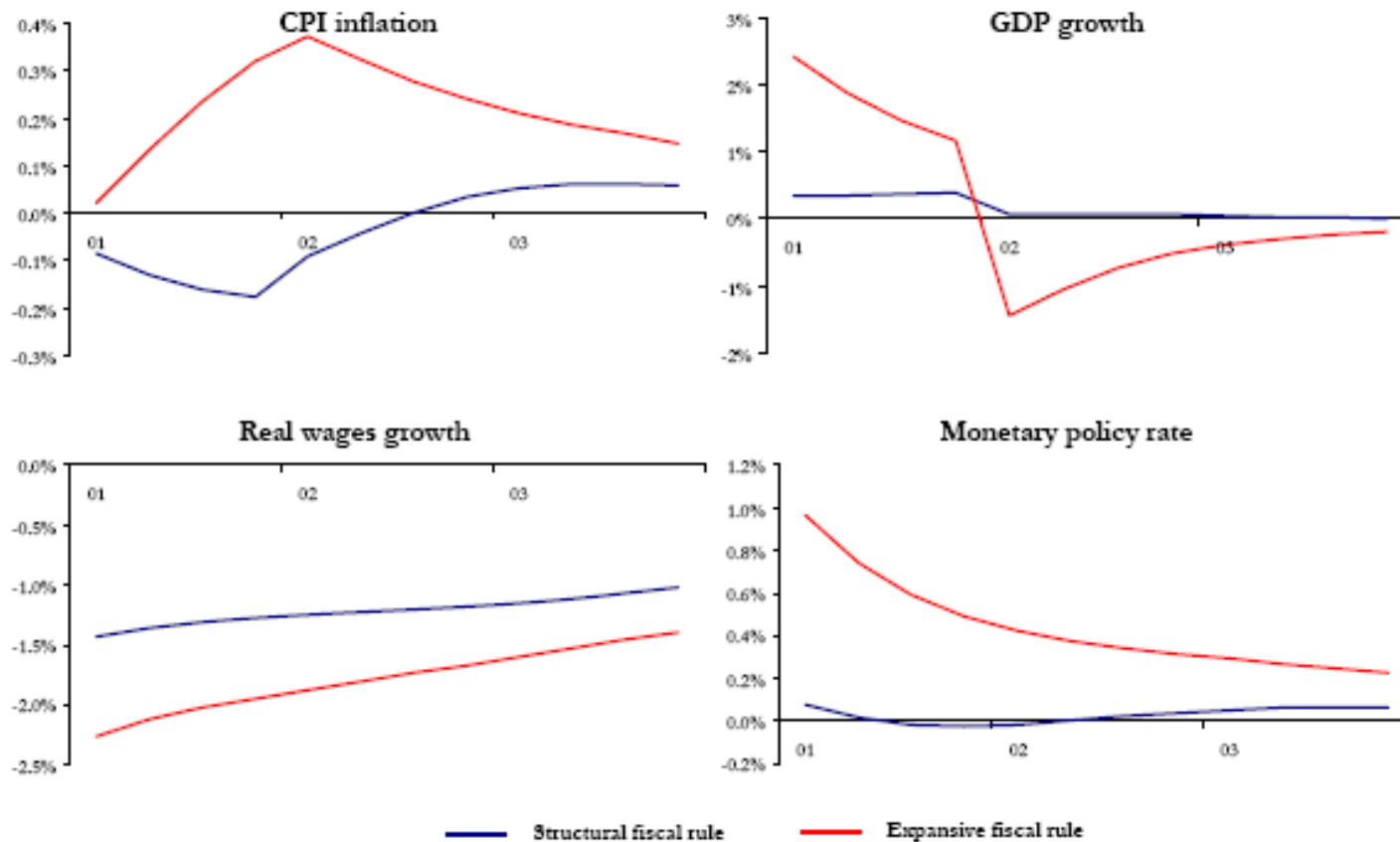


Espacio fiscal y respuesta a shocks

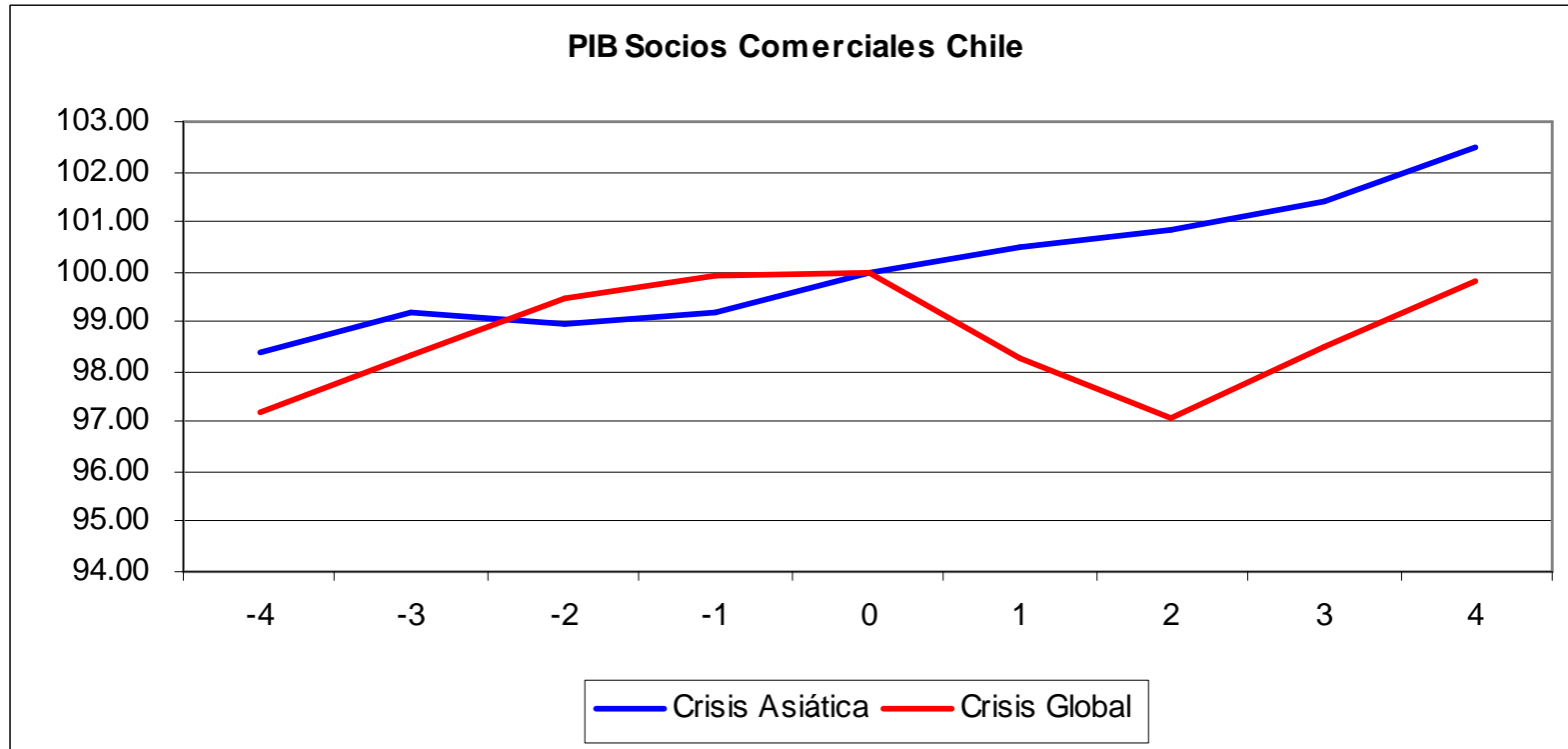
- ¿Qué determina el espacio fiscal que una economía?
 - Institucionalidad
 - El tipo de shock
 - Condiciones iniciales
 - El marco de política macroeconómica
 - Política fiscal creíble y sostenible
 - Política monetaria

PF y política monetaria

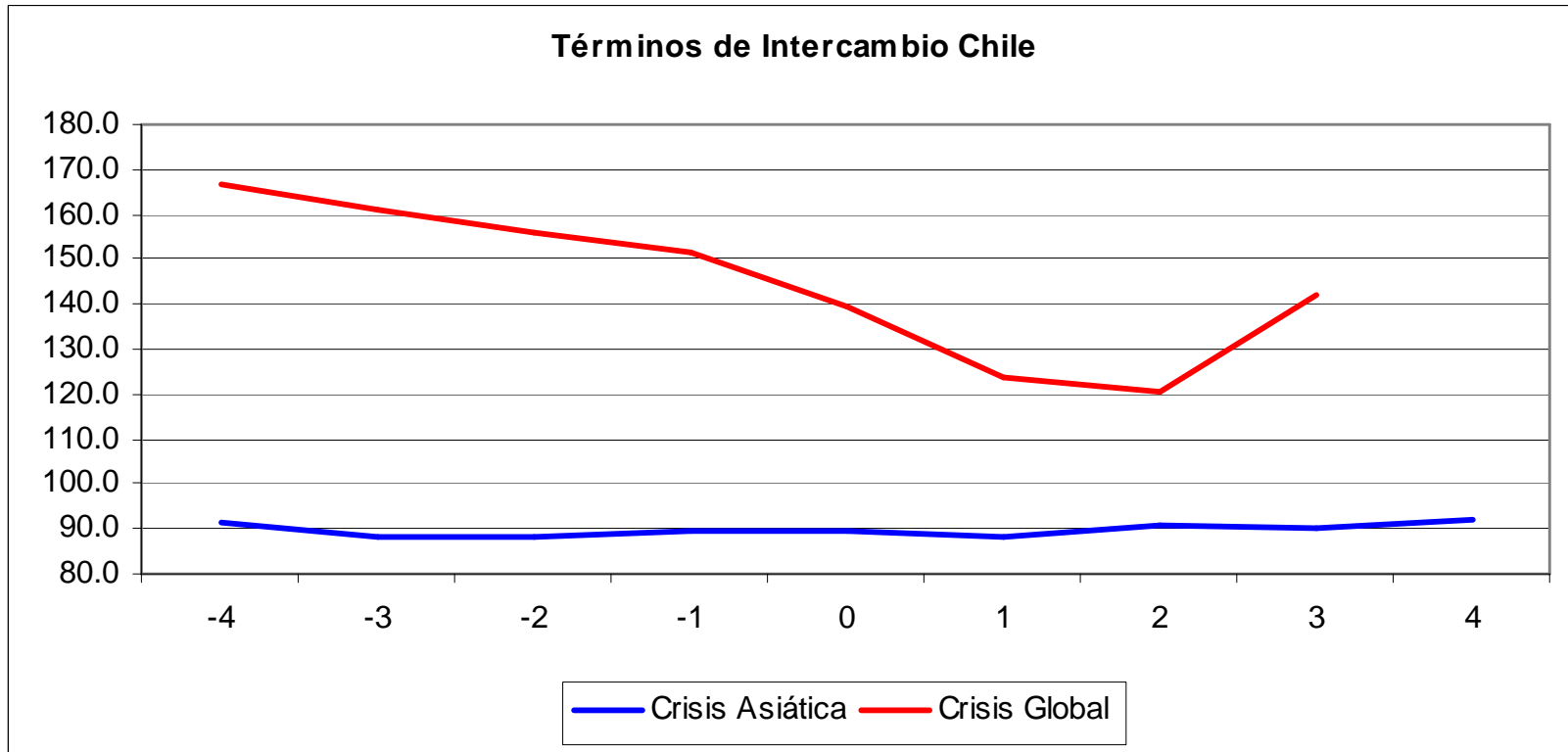
(Respuesta a un shock de precio de cobre)



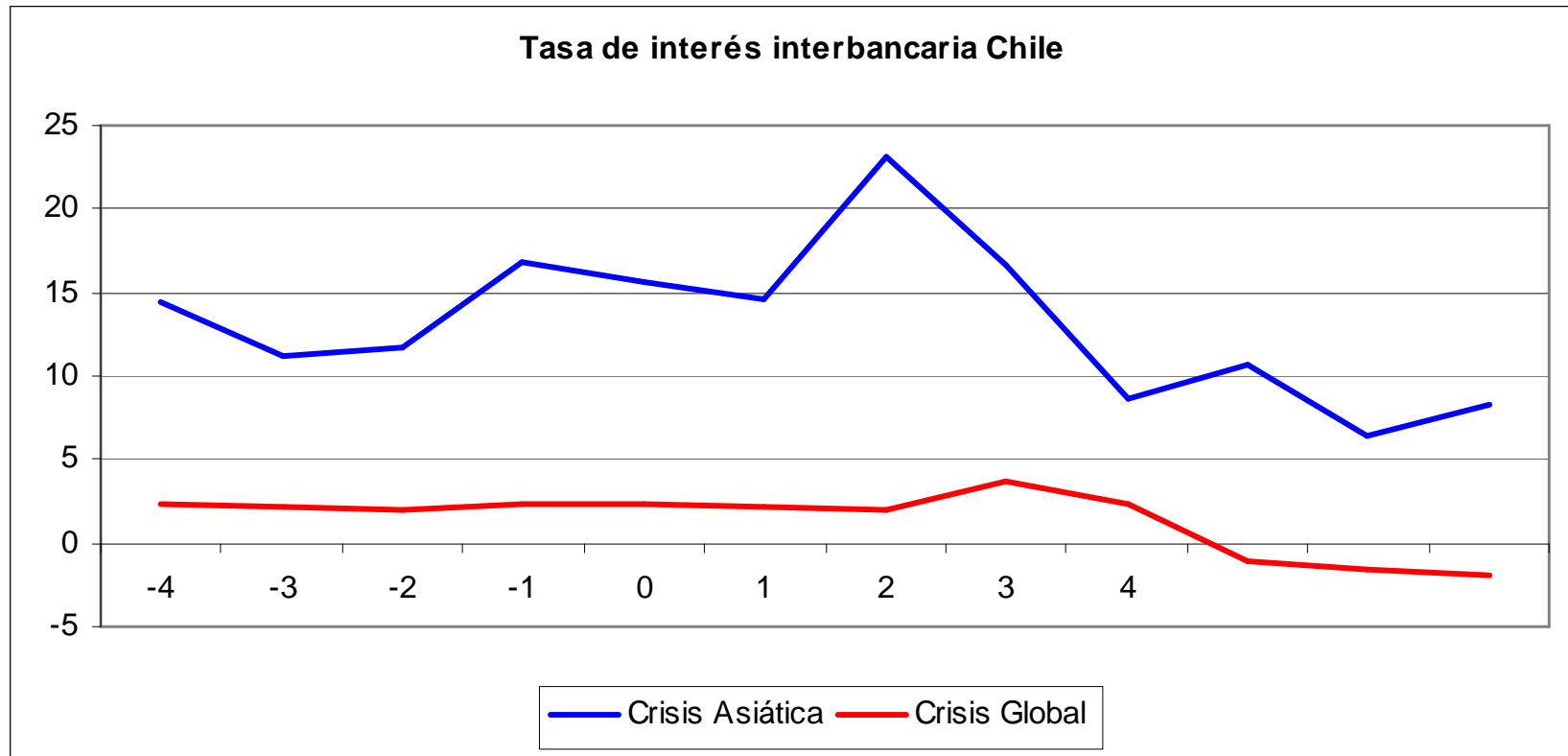
Una evaluación preliminar



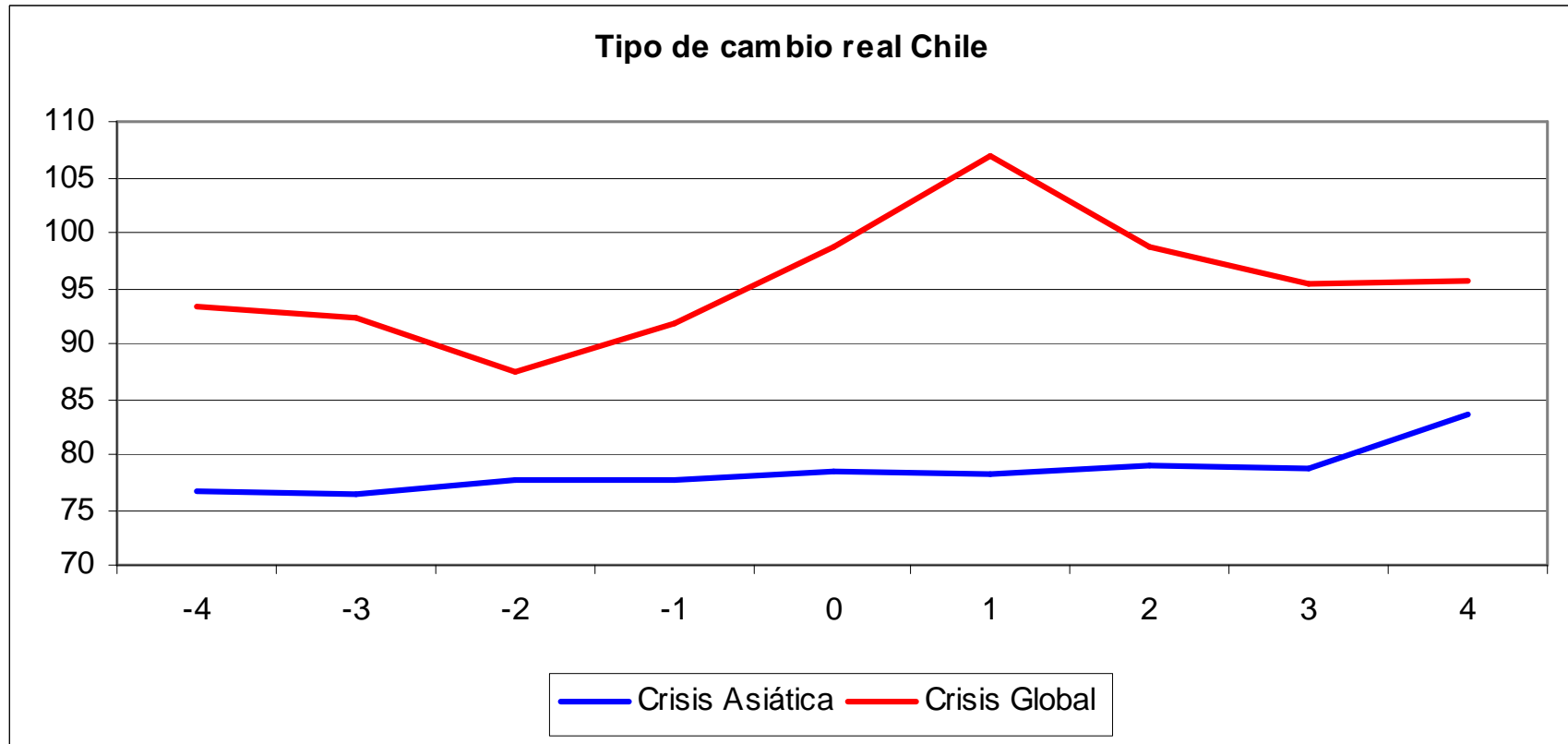
Una evaluación preliminar



Una evaluación preliminar



Una evaluación preliminar

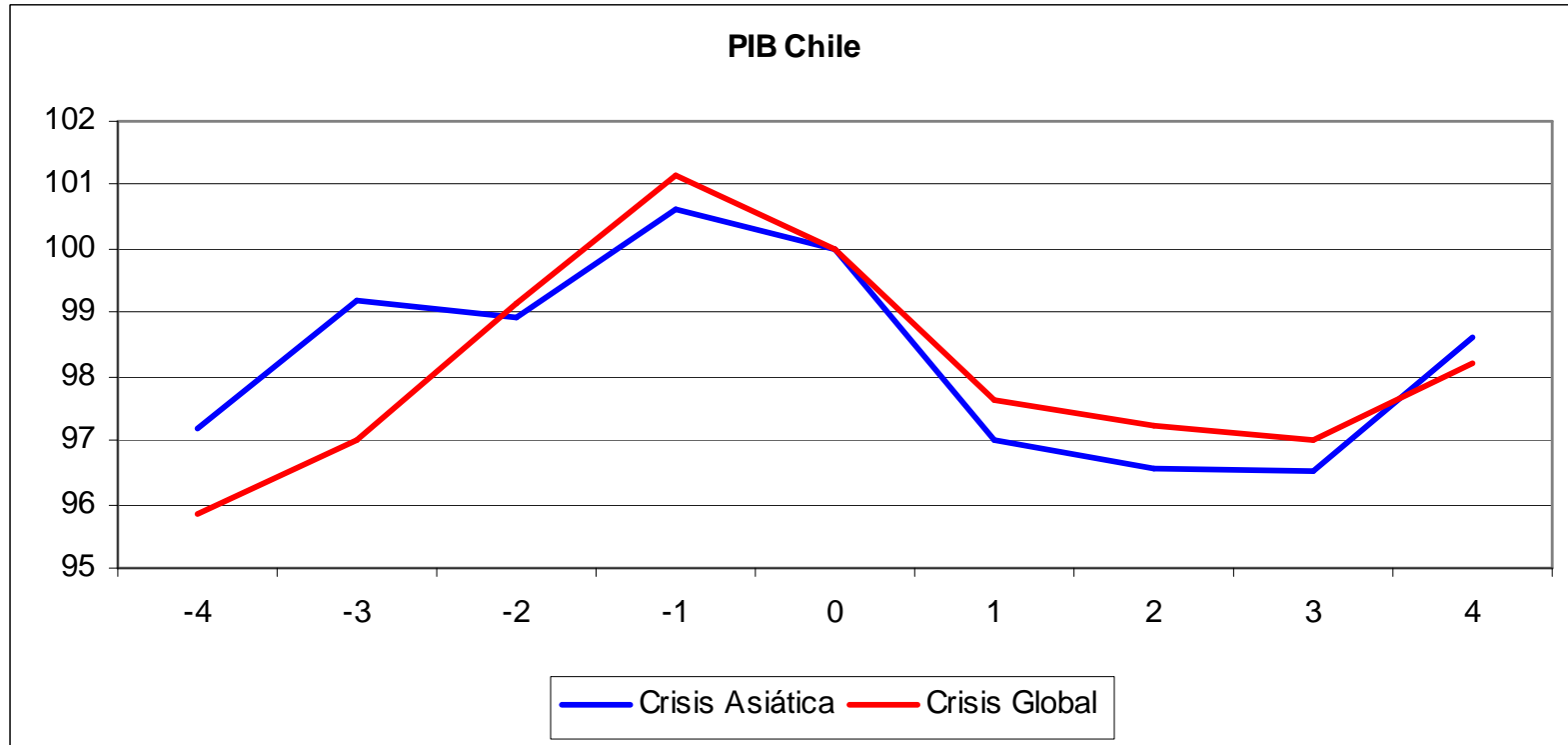


Una evaluación preliminar

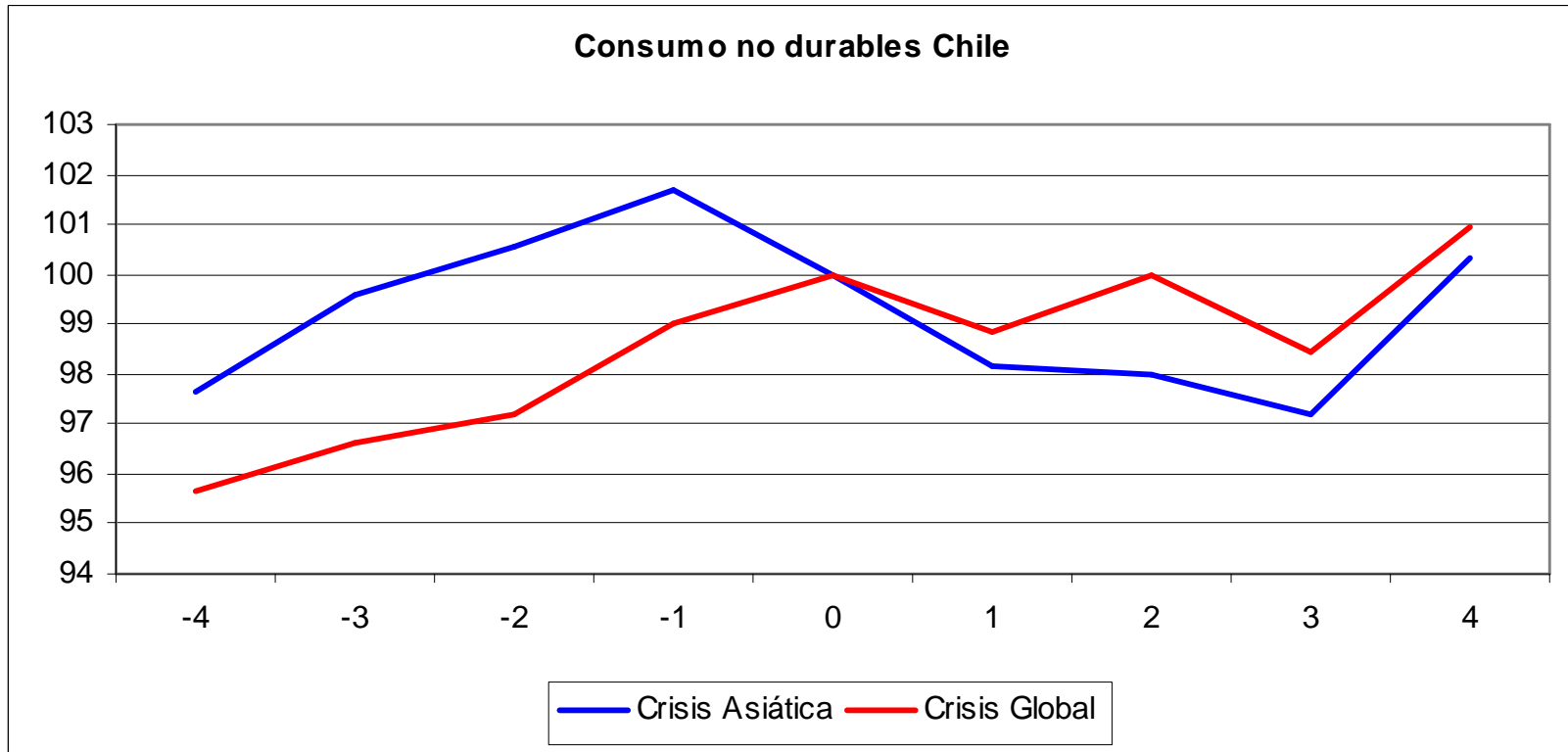
Crecimiento Gasto Público

1997	4.6
1998	5.8
1999	7.0
2000	4.2
2007	8.7
2008	7.7
2009	18.2
2010 (p)	9.0

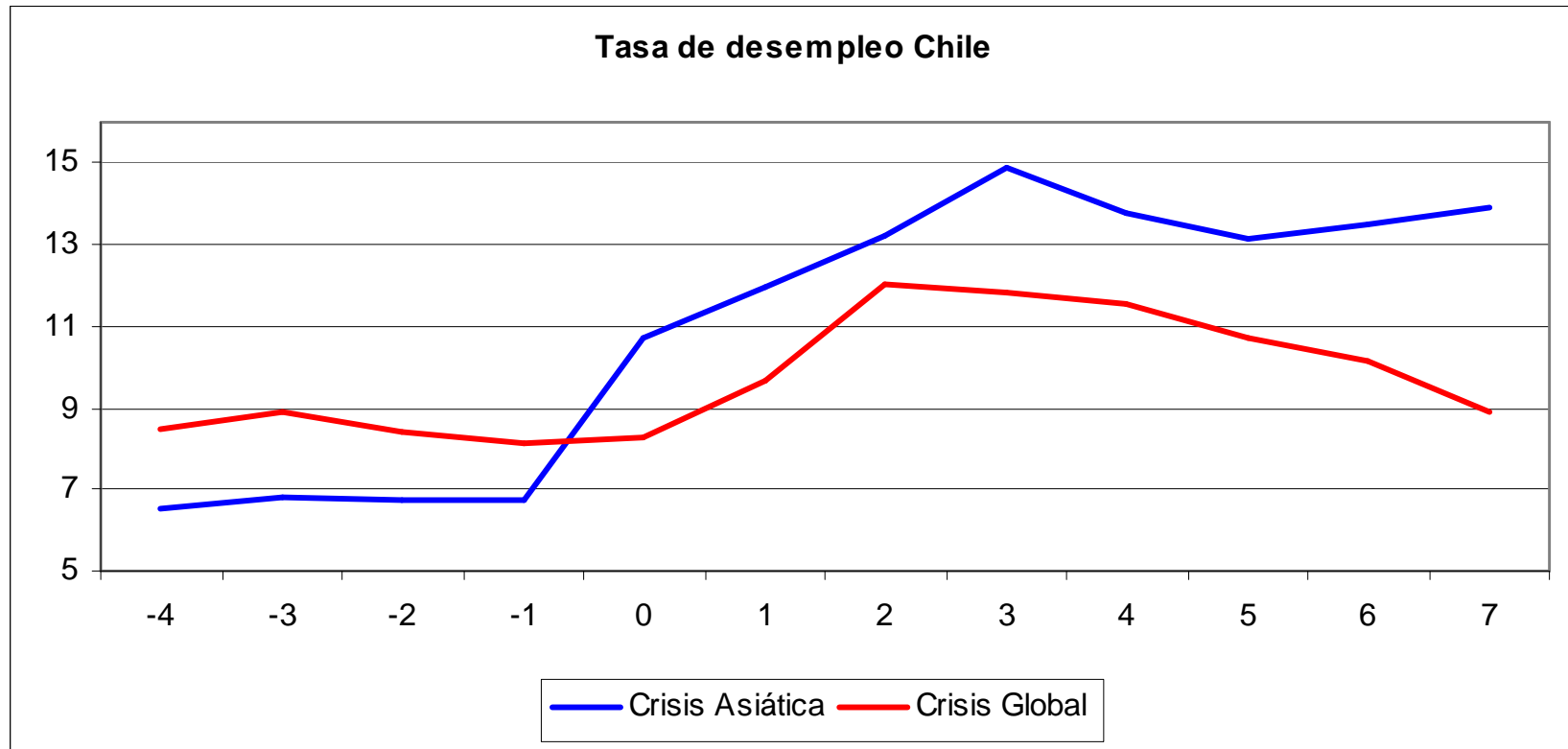
Una evaluación preliminar



Una evaluación preliminar



Una evaluación preliminar



Reflexiones

- Respecto a cuan contracíclica debiese ser la política fiscal, existen diversas aristas que deben ser consideradas:
 - ¿En qué condiciones se requiere un país un mayor activismo fiscal?
 - ¿Qué factores determinan la efectividad en la implementación de la política fiscal a lo largo del ciclo económico?
 - El papel de estabilizadores automáticos
 - Capacidad de implementación de gasto
 - Respuesta de política monetaria
 - Persistencia de gasto “contracíclico”

Reflexiones

- Volatilidad macro tiene un componente endógeno muy significativo (amplificación y persistencia de shocks)
- El espacio fiscal tiene un componente exógeno (shocks y institucionalidad al menos en el corto plazo) y un componente endógeno.
- Dentro del espacio fiscal existente, ¿Cuál es la mejor respuesta?
- No perder de vista la identificación de espacios (oportunidades) para incrementar el “espacio fiscal”. Entendiendo la dificultad de dicha tarea.

Reflexiones

- Los principios de una política fiscal pequeña y abierta, exportador de recursos naturales y con acceso a los mercados financieros contingente a su situación patrimonial de corto plazo, apuntan a:
 - Mantener una trayectoria estable de gasto público relacionada con sus ingresos permanentes o estructurales.
 - Establecer inicialmente un objetivo de meta estructural positivo si el nivel de deuda es considerado elevado.