

Crecimiento Económico: La Mejor Fuente de Recaudación

Durante el primer semestre de este año la situación del Gobierno Central registró una evidente mejoría, con un superávit equivalente a un 2,3% del PIB. Esto fue consecuencia de una importante mejoría en los ingresos, debido principalmente a un mayor precio del cobre y a un nivel de actividad más dinámico de lo esperado. Estos dos elementos contribuyen en mayor magnitud que los aumentos de impuestos aprobados el año pasado como parte del programa de reconstrucción.

En días recientes, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) dio a conocer la ejecución fiscal del primer semestre del año, la cual evidencia una situación muy holgada, con un superávit de US\$ 5.700 millones, equivalente a un 2,3% del PIB. Este resultado se originó en un aumento de ingresos fiscales de 14,2% real respecto al primer semestre de 2010 y una caída del gasto de 0,8% real.

El total de ingresos del período equivale a un 54,4% de lo presupuestado para el año, lo que refleja que la recaudación tributaria ha sido superior a lo esperado. El gasto total, en cambio, equivale sólo a un 42,1% del presupuesto del año, lo cual muestra lentitud en la ejecución, que va un poco más allá del hecho que normalmente la ejecución del segundo semestre es superior a la del primero. Es interesante mencionar, no obstante, que aunque la ejecución del gasto fuera de un 50% del presupuesto, se mantendría una situación superavitaria (ver Cuadro Nº 1).

El detalle de las cifras muestra que en el aumento de ingresos destaca el aporte de la minería privada, con un crecimiento real de 33,8%, mientras que los aportes de CODELCO aumentan un 9,4% real. También destaca el aumento que registra el ítem donaciones, de 162% real, producto principalmente a las modificaciones que se hicieron en este aspecto para financiar la reconstrucción. Sin embargo, este ítem es poco significativo aún en el total, y se encuentra además bastante por debajo de lo presupuestado.

La favorable evolución de los ingresos fiscales, que como se dijo es mejor a lo estimado, se origina en tres factores: crecimiento de la actividad económica, mayor precio del cobre y aumentos de impuestos de Primera Categoría, royalty a la minería, tabacos, combustibles y de timbres y estampillas, aunque también debe recordarse que como parte del paquete de reconstrucción se amplió el artículo 14 de la Ley de la Renta, lo que reduce el impuesto de Primera Categoría de las empresas de menor tamaño.

Cuadro Nº 1
ESTADO DE OPERACIONES DE GOBIERNO 2011.
GOBIERNO CENTRAL TOTAL (PRIMER SEMESTRE)

	\$ millones	% del PIB	Var. 2011/10 % real	% de Avance sobre Presupuesto
INGRESOS CORRIENTES	14.059.819	12,0	14,2	54,4
Ingresos tributarios netos	10.759.633	9,2	16,3	54,5
<i>Tributación minería privada</i>	1.441.875	1,2	33,8	78,9
<i>Tributación resto contribuyentes</i>	9.317.758	8,0	14,0	52,0
Cobre bruto	1.617.049	1,4	9,4	57,1
Imposiciones previsionales	794.283	0,7	5,1	51,0
Donaciones	49.700	0,0	161,8	26,1
Rentas de la propiedad	250.530	0,2	(3,6)	52,5
Ingresos de operación	299.378	0,3	8,1	57,3
Otros ingresos	289.246	0,2	7,8	58,8
GASTOS CORRIENTES	9.575.944	8,2	1,3	44,3
Personal	2.400.808	2,1	1,3	51,8
Bienes y servicios de consumo y producción	1.106.940	0,9	16,2	41,6
Intereses	321.313	0,3	21,6	44,4
Subsidios y donaciones	3.281.212	2,8	(4,7)	38,0
Prestaciones previsionales	2.452.837	2,1	1,6	49,0
Otros	12.835	0,0	62,5	
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	4.483.875	3,8	56,9	100,7
ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	1.752.017	1,5	(11,2)	33,3
Venta de activos físicos	8.833	0,0	17,6	32,1
Inversión	816.057	0,7	(18,4)	27,6
Transferencias de capital	944.794	0,8	(3,6)	40,5
TOTAL INGRESOS	14.068.653	12,0	14,2	54,4
TOTAL GASTOS	11.336.794	9,7	(0,8)	42,1
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	2.731.859	2,3		

Fuente: DIPRES.

Entre el primer semestre de 2010 e igual período de este año, la recaudación tributaria aumentó en US\$3.167 millones¹. Resulta interesante intentar determinar el efecto de cada uno de los factores mencionados en el aumento de recaudación. El mayor precio del cobre y el aumento de royalty explican US\$ 1.000 millones. Los aumentos de impuestos (excluida la minería) generan cerca de US\$ 900 millones, de los cuales U\$ 250

millones provienen de tabacos y timbres y estampillas. Tenemos entonces que cerca de US\$ 1.300 millones, se explican por el crecimiento económico. A este monto se deben sumar US\$ 80 millones de mayores imposiciones previsionales. Se confirma con estos números la idea de que la mayor actividad económica es la principal fuente de aumento de la recaudación tributaria. El crecimiento económico de 8% en el primer semestre de este año generó más impuestos que los aumentos de tasas que se determinaron como parte del paquete de reconstrucción. Este es un aspecto muy importante, especialmente en la coyuntura actual, en que se vuelve a hablar de alzas de impuestos para financiar la política social. Si las políticas públicas profundizan su impacto en el aumento de productividad de la economía, el financiamiento para nuevos programas sociales se obtiene sin necesidad de subir impuestos.

Por el lado del gasto, se observa un aumento de 1,3% real en el gasto corriente. Este reducido ritmo de expansión se explica principalmente por una caída de 4,7% real en el ítem subsidios y donaciones, debido a que este año no se entregó el bono solidario a las familias de bajos ingresos y a los menores subsidios entregados al Transantiago. Se observa también una ejecución muy lenta en los gastos de capital (caen un 11% real) lo que, desde el punto de vista macroeconómico, puede ser mirado en forma positiva, pero que genera cuestionamientos sobre la capacidad del Gobierno de ejecutar los planes de inversión. Esto coincide también con las críticas que ha hecho principalmente la Cámara de la Construcción, relativas a la lentitud del programa de concesiones. Sin embargo, si finalmente el Gobierno ejecuta los planes de acuerdo a lo presupuestado, una ejecución más lenta en el primer semestre y más activa en el segundo es positiva desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica, ya que el gasto privado registraría la evolución inversa: mayor gasto en el primer semestre y una moderación en el segundo. La anticiclicidad del gasto fiscal contribuye entonces a atenuar las presiones inflacionarias y cambiarias.

En relación a la posición deudora neta del Gobierno en el período analizado, el Cuadro Nº 2 resume la situación de activos y pasivos a junio pasado.

Podemos ver primero que se mantiene una gran solidez en la posición deudora del fisco chileno, con una deuda neta que equivale a un 2,4% del PIB. La diferencia con la situación de los países desarrollados es abismante. La deuda externa disminuyó levemente respecto a diciembre, mientras que se registró un aumento de la deuda en pesos, que fue superior al aumento de los activos externos, con lo que la deuda neta aumentó en algo menos de US\$ 2.000 millones.

La DIPRES también entregó recientemente la Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público y la Actualización de Proyecciones para este año.

Cuadro Nº 2
GOBIERNO CENTRAL: ACTIVOS Y PASIVOS (US\$ MILLONES)

	diciembre-10	junio-11
Deuda Externa	4.095	4.041
Deuda Interna	16.262	19.468
Total Deuda	20.358	23.509
FEES	12.720	13.271
FRP	3.837	4.444
Total Activos	16.557	17.715
Neto	-3.801	-5.794
% del PIB	-1,7%	-2,4%

Fuente: DIPRES.

Es interesante recordar que el año 2010 terminó con un déficit fiscal de 0,4%, del PIB y de 2% en términos estructurales. Ambas cifras son mejores a las de 2009, de -4,5% y -3%, respectivamente. Para este año, las estimaciones de la DIPRES también mejoran en forma bastante significativa respecto a lo presupuestado en septiembre. Los mayores ingresos estimados suman cerca de US\$ 4.400 millones, producto del alto precio del cobre y la mayor actividad económica, lo que se ve contrarrestado en parte por un menor tipo de cambio esperado, que afecta en forma negativa los ingresos de origen externo. De acuerdo a la DIPRES, la mayor actividad económica generaría este año una recaudación adicional de impuesto a la renta de más de US\$ 1.000 millones, por lo que el crecimiento económico es mucho más “rentable” en términos de ingresos fiscales que los aumentos de tasa impositiva. Este monto corresponde en este caso a mayores ingresos cíclicos, no estructurales, pero en la medida en que se logre elevar el crecimiento de tendencia, aumentan también los ingresos estructurales.

Respecto al gasto, la Ley de Presupuestos para 2011 consideró un monto de US\$ 53.381 millones. A este monto se debe restar el ajuste de gasto implementado en el segundo trimestre por US\$ 750 millones. Pero además se deben sumar US\$ 180 millones, que corresponden al efecto permanente en ingresos que genera el aumento del royalty a la minería, y que quedan disponibles para el gasto de este año. Considerando otros ajustes menores, la DIPRES estima para este año un aumento real de gasto público de 4,6%. Dado que en el primer semestre el gasto cayó un

0,8% real, para cumplir el crecimiento estimado, durante el segundo semestre el gasto fiscal debería registrar un crecimiento cercano a 10% real, que parece poco probable, aunque no imposible. Esta cifra de expansión fiscal en el período julio-diciembre mantendría un dinamismo elevado del gasto interno, a pesar de una probable desaceleración en el sector privado.

Como resultado de las estimaciones de ingresos y gastos, el año terminaría con un superávit efectivo de 1,3% del PIB², que en términos estructurales corresponde a un déficit de 1,6% del PIB, menor que el estimado en septiembre, de 1,8%. La disminución se explica principalmente por menor gasto. Esta brecha entre el resultado efectivo y el estructural significa que durante este año el fisco haría aportes al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). En junio pasado ya se hicieron por un monto de US\$ 442 millones.

El Gobierno mantuvo su objetivo de converger a un déficit estructural de 1% del PIB en 2014, lo que lleva a preguntarse cómo se acomodan los nuevos gastos en educación que probablemente se aprobarán y el mayor gasto generado por la ampliación de cobertura en el 7% de los jubilados y el post-natal. Es interesante mencionar que la convergencia citada está calculada con un precio del cobre de tendencia de US\$ 2,59/libra. En la medida en que este precio suba (lo cual parece probable), aumentan los ingresos de tendencia y es factible un mayor nivel de gastos que cumplan con el criterio de convergencia.

Por cada 10 centavos que aumenta el precio del cobre de tendencia (suponiendo que no hay efecto alcista en los costos), los ingresos provenientes del cobre aumentan en cerca de US\$ 400 millones anuales. Si, por ejemplo, el precio del cobre de tendencia sube este año de US\$ 2,59 a US\$ 2,80 (lo que no parece excesivamente optimista), se genera un espacio de mayor gasto anual de US\$ 800 millones aproximadamente, lo cual confirma que no es necesario actualmente plantear una reforma tributaria³. Es interesante mencionar además que los ingresos provenientes de la minería dependen en forma bastante crucial del costo de la energía. Mientras más bajo, mayor es el monto que el Gobierno obtiene como recaudación de la actividad minera, privada y estatal. En ese sentido, la reducción de costos de energía puede terminar siendo un camino para financiar mejoras en la educación, a través de su impacto tributario.

Conclusiones

Durante el primer semestre de este año la situación del Gobierno Central registró una evidente mejoría, con un superávit equivalente a un 2,3% del PIB. Esto fue consecuencia de una importante mejoría en los ingresos,

debido principalmente a un mayor precio del cobre y a un nivel de actividad más dinámico de lo esperado. Estos dos elementos contribuyen en mayor magnitud que los aumentos de impuestos aprobados el año pasado como parte del programa de reconstrucción. En contraposición, la ejecución del gasto ha sido muy lenta, lo que si bien puede ser positivo desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica, significa que en el segundo semestre el gasto debe crecer cerca de un 10% real, lo que es un desafío importante en términos de gestión.

Por otra parte, la situación estructural estimada para este año presenta una leve mejoría debido al ajuste de gasto de US\$ 750 millones anunciado en marzo. Es importante señalar que aún cuando el Gobierno mantenga su objetivo de un déficit estructural de 1% en 2014, existe espacio para acomodar proyectos adicionales de gasto en educación, producto de un probable aumento en el precio del cobre de tendencia. Si éste subiera a US\$ 2,80, se generarían cerca de US\$ 800 millones adicionales anuales. Más importante que el destino, lo clave es que esos recursos sean “invertidos” y no “gastados” en educación, de tal forma de no amenazar la sostenibilidad fiscal futura en un escenario menos boyante para el cobre, producto de menores precios y/o menores leyes del mineral.

¹ Medido en dólares de este año.

² En septiembre se había estimado un déficit efectivo de 0,8% del PIB.

³ El espacio efectivo es un poco menor, ya que de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión Corbo, los aumentos transitorios de impuestos decretados el año pasado, deben ser considerados como permanentes en el cálculo del resultado estructural.