

Situación Fiscal de Mediano Plazo: ¿Para qué una Reforma Tributaria?

La principal conclusión es que no se ha dado a conocer un estudio detallado de los números fiscales, actuales y futuros. Finalmente, podría darse que la reforma tributaria financie subsidios al Transantiago o se haga cargo de aumentos de costos en la gran minería del cobre, temas totalmente distintos al origen de esta iniciativa, que se presentó como necesaria para lograr una mejoría en la educación.

Ya es un hecho que en los próximos días el Gobierno enviará al Congreso su proyecto de reforma tributaria, aunque aún no se conocen detalles concretos del mismo. Se ha dicho en forma extraoficial que la reforma significaría una recaudación adicional anual en torno a US\$ 700 millones, lo que ya ha sido criticado por la oposición como insuficiente. No obstante, existe aún muy poca claridad acerca del destino de los recursos, a lo que se suma el hecho de que no se han actualizado las proyecciones de ingresos y gastos fiscales de mediano plazo, ya que las que se dieron a conocer en septiembre del año pasado aparecen ahora superadas, dada la importante subestimación de ingresos fiscales del año 2011, junto con una sobreestimación de los gastos.

En definitiva, se pedirían más recursos, pero sin un análisis serio y conocido de cuál es la real situación de las finanzas públicas chilenas. Por eso, desde el principio dijimos que esta reforma “pone la carreta delante de los bueyes”, ya que se piden recursos sin conocer claramente el destino. Se habla de educación, pero también se mencionan subsidios cuantiosos al transporte público, al mismo tiempo que se conocen resultados sumamente positivos de recaudación tributaria efectiva. Es evidente que falta claridad, por lo que a continuación se señalan los principales puntos que a nuestro juicio deberían ser tomados en cuenta en la discusión que se avecina.

En esta edición:

Situación Fiscal de Mediano
Plazo: ¿Para qué
una Reforma Tributaria?

ENUSC 2011:
¿En la Dirección Correcta?

Situación fiscal en 2011

En el Informe de Finanzas Públicas de septiembre pasado se estimó un superávit fiscal efectivo de 1,2% del PIB, el que finalmente fue de 1,4% del PIB. Esta diferencia equivale a US\$ 440 millones extras de ingresos netos por sobre lo presupuestado. El Cuadro N° 1 muestra las diferencias entre lo presupuestado en septiembre y los resultados efectivos.

Cuadro N° 1
OPERACIONES GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO
(\$ MILLONES DE 2011)

	2010	2011	2011 (Est.Sept)
INGRESOS CORRIENTES	24.587.812	27.434.913	27.465.295
Ingresos tributarios netos	18.165.313	21.101.202	20.775.494
<i>Tributación minería privada</i>	1.930.381	2.289.754	2.559.747
<i>Tributación resto contribuyentes</i>	16.234.932	18.811.447	18.215.747
Cobre bruto	3.144.804	2.765.193	3.340.238
Imposiciones previsionales	1.543.929	1.623.817	1.601.077
Donaciones	75.609	93.297	97.757
Rentas de la propiedad	488.417	546.360	508.203
Ingresos de operación	571.928	603.120	577.109
Otros ingresos	597.812	701.925	565.417
TOTAL INGRESOS	24.616.550	27.456.328	27.512.603
TOTAL GASTOS COMPROMETIDOS	25.084.707	25.894.754	26.169.352
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	-468.157	1.561.574	1.343.251
% del PIB EFECTIVO			
TOTAL INGRESOS	23,0	24,3	23,9
TOTAL GASTOS	23,5	22,9	22,8
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	-0,4	1,4	1,2

Fuente: DIPRES.

La subestimación se originó en un gasto menor al presupuestado por un monto equivalente a US\$ 550 millones. No hay claridad sobre el origen de este menor gasto, aunque las cifras efectivas parecen evidenciar que hubo sub ejecución no sólo de gasto de capital, sino también de gasto corriente. Se podría pensar que existe entonces un esfuerzo de eficiencia cuya magnitud se desconoce, pero que parece muy necesario. Esto porque una demanda evidente de la ciudadanía es que antes de subir impuestos se debe analizar si los cuantiosos recursos administrados por el Gobierno Central (US\$ 53 mil millones) se asignan de forma eficiente.

Por el lado de los ingresos, surgen interrogantes aún más evidentes del cuadro anterior. La primera es la mayor recaudación tributaria no minera

por US\$ 1.200 millones, casi el doble de lo que se piensa recaudar con la reforma. A esto se agrega una evidente sobreestimación de ingresos provenientes de la minería, de los cuales US\$ 540 millones vienen de menor recaudación de la minería privada y US\$ 1.150 millones de menores aportes de CODELCO. Para intentar explicar las causas de esta situación, es útil comparar los supuestos macroeconómicos que se utilizaron en septiembre con los datos efectivos para estas variables.

Cuadro Nº 2
SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

	2010	2011	2011 (Est. Sept)
PIB Tendencial	2,8	4,7	4,7
PIB Efectivo	6,1	6,0	6,5
Demanda Interna	14,8	9,4	9,1
IPC promedio	1,4	3,3	3,1
Tipo de Cambio Promedio	510	483	471
Variación %	-8,8	-5,3	-2,6
Precio Cobre Tendencia	213	259	259
Precio Cobre Efectivo	342	400	414
Ventas CODELCO (M TMF)	1592	n.d.	1705
Variación %			
Producción GMP (M TMF)	2987	n.d.	2957
Variación %			
Precio Molibdeno Tendencia	20,5	22,4	22,4
Precio Molibdeno Efectivo	15,8	n.d.	16,5

Fuente: DIPRES y Banco Central.

Llama fuertemente la atención el que a pesar de que en el cuarto trimestre la actividad económica tuvo un dinamismo inferior a lo esperado por Hacienda, la recaudación de impuestos no mineros fue significativamente mayor a lo estimado. Es difícil explicar esta situación sólo por un mayor dinamismo del consumo. Por otra parte, el precio efectivo del cobre estuvo algo por debajo de lo esperado. La estimación de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de septiembre para el cuarto trimestre suponía en forma implícita un precio para el metal de US\$ 3,90/lb, el que finalmente fue de US\$ 3,40/libra. Sin embargo, la diferencia no parece suficiente para explicar una recaudación de la minería privada un 11% inferior a lo estimado, junto con aportes de CODELCO 18% por debajo de lo esperado, ambos porcentajes en términos anuales. Al parecer se sobre estimó la producción y/o se subestimaron los costos. Estos errores de estimación,

que en sí no son condenables, exigen una revisión de las estimaciones fiscales de mediano plazo.

En relación al resultado estructural, en el cual se aplican ya las recomendaciones de la Comisión Corbo, en septiembre se había estimado un déficit equivalente a un 1,6% del PIB. Esta estimación también debe ser corregida, tanto producto del menor gasto como también por la diferencia de ingresos que tenga un carácter estructural. El menor monto de gasto es equivalente a un 0,2% del PIB, por lo que el déficit estructural se reduciría a un 1,4% del PIB. La corrección de los ingresos estructurales aún no se conoce (a pesar de su importancia para la actual discusión tributaria), sin embargo, en forma extraoficial el Ministro de Hacienda ha dicho que el déficit estructural se habría reducido a un 1% del PIB en 2011, lo que constituiría un resultado destacable, ya que se habría cumplido la meta para el final del Gobierno.

Situación fiscal 2012-2015

Como es habitual, en septiembre pasado la DIPRES dio a conocer las estimaciones presupuestarias para el período de cuatro años. El objetivo de la proyección es determinar las disponibilidades netas de recursos a partir de la comparación de los ingresos estructurales estimados con los compromisos de gastos y los límites impuestos por el criterio de responsabilidad fiscal que se impuso el Gobierno; tener un déficit estructural de 1% del PIB en 2014, que luego se reduciría a 0,8% en 2015. En la estimación se utiliza la legislación vigente sobre impuestos y seguridad social, junto con el resto de los gastos ya comprometidos por ley.

El Cuadro Nº 3 resume los principales supuestos macroeconómicos de mediano plazo utilizados en la estimación.

Estos supuestos implican un escenario de actividad económica positivo, aunque no se cumpliría la meta del Gobierno de crecer a una tasa promedio de 6% durante el período. Sin embargo, este supuesto parece razonable en las circunstancias actuales, ya que hasta ahora sólo se ha logrado concretar un porcentaje menor de las reformas que buscan elevar el crecimiento de tendencia. Suponer un crecimiento de 6% del PIB en las estimaciones sería, sin duda, introducir un claro sesgo positivo en las estimaciones de ingreso.

En relación al precio del cobre efectivo y de tendencia, el primero podría tener un sesgo positivo en un escenario en que la economía China se desacelerara en los próximos años. Por el contrario, si finalmente se diera el supuesto de precio efectivo del cobre que hace la DIPRES, es probable

que el precio de tendencia registrara un alza adicional, que generaría una mayor holgura de ingresos.

Cuadro Nº 3
SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
PIB Tendencial	4,9	4,9	5,0	5,0
PIB Efectivo	5,0	5,5	5,3	5,3
Demanda Interna	5,5	6,0	5,9	5,6
IPC promedio	2,8	3,1	3,1	3,1
Tipo de Cambio Promedio	472	476	479	487
Variación %	-2,4	0,8	0,6	1,7
Precio Cobre Tendencia	302	302	302	302
Precio Cobre Efectivo	370	415	400	375
Ventas CODELCO (M TMF)	1696	1797	1878	1882
Variación %		6,0	4,5	0,2
Producción GMP (M TMF)	3251	3396	3333	3267
Variación %		4,5	-1,9	-2,0
Precio Molibdeno Tendencia	23,0	23,0	23,0	23,0
Precio Molibdeno Efectivo	14,8	16,6	16,0	15,0
Producción CODELCO (M TMF)	19	28	28	29

Fuente: DIPRES.

En todo caso, lo relevante para la estimación de las holguras futuras son los supuestos de tendencia, ya que es en base a estos que se realiza la estimación y estos supuestos parecen razonables. De acuerdo a la DIPRES, y tomando como base los supuestos anteriores, los resultados fiscales de mediano plazo (en moneda de 2011) serían los correspondientes al Cuadro Nº 4.

Llama la atención la caída de ingresos que se verificaría este año, en que la economía seguiría creciendo a un ritmo de 5%. Dos factores explican esta situación, primero, la menor tasa de impuesto de 1ª Categoría que supone la estimación de la DIPRES y, segundo, y probablemente más importante, es la subestimación de ingresos de 2011, que lleva a pensar que probablemente los ingresos estimados para este año también estén subestimados. El crecimiento del gasto, de 6,6% real, mayor al 5% presupuestado, se explica por la subejecución de 2011, que probablemente se repita este año. En definitiva, es probable que el déficit estimado para este año, de un 0,4% del PIB, sea finalmente un superávit. Esta situación se mantendría en los años siguientes, de acuerdo a las estimaciones de la DIPRES. Este es un punto a tener en cuenta durante la

discusión tributaria que se avecina. El sector público chileno, actualmente superavitario, extraería un mayor monto de recursos del sector privado chileno, que es deficitario en su relación ahorro-inversión.

Cuadro Nº 4

OPERACIONES GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO (\$ MILLS. 2011)

	2012	2013	2014	2015
INGRESOS CORRIENTES	27.093.339	28.737.260	29.472.966	29.650.388
Ingresos tributarios netos	21.246.929	21.783.418	22.623.978	23.476.277
<i>Tributación minería privada</i>	2.726.124	2.344.586	2.193.121	1.921.028
<i>Tributación resto contribuyentes</i>	18.520.806	19.438.833	20.430.867	21.555.249
Cobre bruto	2.537.321	3.428.632	3.158.443	2.349.768
Imposiciones previsionales	1.653.683	1.774.263	1.870.553	1.973.621
Donaciones	87.970	52.438	58.754	64.911
Rentas de la propiedad	542.170	657.298	700.977	708.766
Ingresos de operación	553.531	562.052	575.164	587.735
Otros ingresos	471.733	479.161	485.097	489.310
TOTAL INGRESOS	27.118.204	28.757.802	29.492.899	29.671.043
TOTAL GASTOS COMPROMETIDOS	27.615.164	28.252.664	28.372.916	28.574.581
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	(496.960)	505.137	1.119.982	1.096.462
% del PIB EFECTIVO				
TOTAL INGRESOS	22,3	21,6	21,0	20,1
TOTAL GASTOS	22,7	21,2	20,2	19,3
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	-0,4	0,2	0,5	0,2

Fuente: DIPRES, ajustadas por inflación promedio estimada DIPRES.

Cuadro Nº 5

TASAS DE CRECIMIENTO REAL ANUAL DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES

	2012	2013	2014	2015
INGRESOS	-1,2	6,1	2,6	0,6
Ingresos tributarios netos	0,7	2,5	3,9	3,8
<i>Tributación minería privada</i>	19,1	-14,0	-6,5	-12,4
<i>Tributación resto contribuyentes</i>	-1,5	5,0	5,1	5,5
Cobre bruto	-8,2	35,1	-7,9	-25,6
Imposiciones previsionales	1,8	7,3	5,4	5,5
Donaciones	-5,7	-40,4	12,0	10,5
Rentas de la propiedad	-0,8	21,2	6,6	1,1
Ingresos de operación	-8,2	1,5	2,3	2,2
Otros ingresos	-32,8	1,6	1,2	0,9
TOTAL INGRESOS	-1,2	6,0	2,6	0,6
TOTAL GASTOS	6,6	2,3	0,4	0,7

Fuente: Cuadro Nº 4.

Dentro de las estimaciones, llama la atención la reducción de aportes que hace la minería, tanto privada como estatal, en 2014 y 2015, que va más allá de las caídas de precio y de producción privada. Estas estimaciones parecen algo pesimistas, lo que podría explicarse por un problema de costos, que sería interesante transparentar.

El crecimiento de los gastos parece bastante moderado en relación a lo que son los promedios históricos. Esto es un aspecto interesante, ya que el supuesto incluye los gastos ya comprometidos durante este Gobierno, dentro de los que destacan los siguientes:

Cuadro Nº 6
COSTO FISCAL DE PROGRAMAS YA APROBADOS
(US\$ MILLS. 2012)

Programa	2012	2013	2014	2015
Eliminación de 7% de Salud	32,6	77,8	115,3	123,8
Ampliación del Post -Natal	125,0	163,8	175,8	187,1
Aumento de Subvención Escolar	169,1	319,4	348,9	n.d.
Modificaciones Estatuto Docente	367,1	428,9	202,1	n.d.
Bono Bodas de Oro	22,5	21,8	29,4	7,4
Incentivo Tributario a I&D	0,6	1,2	2,4	3,9
TOTAL	716,9	1012,9	873,9	

Fuente: DIPRES, Informes Financieros de proyectos de ley.

Por otra parte, existen programas actualmente en discusión en el Congreso, que al no estar aprobados como ley, no se consideran en las estimaciones. Los más importantes en término de costo fiscal son los siguientes:

Cuadro Nº 7
COSTO FISCAL DE PROGRAMAS EN DISCUSIÓN
(US\$ MILLONES DE 2012)

Programa	2012	2013	2014	2015
Aseguramiento de Calidad de Educación	62,5	62,5	62,5	62,5
Beneficio a Deudores CAE	2,5	5,0	8,5	12,6
Superintendencia Educación Superior	3,5	3,5	3,5	3,5
Ingreso Etico Familiar	190,0	190,0	190,0	190,0
Incentivos Zonas Extremas	137,6	137,6	137,6	137,6
TOTAL	396,1	398,6	402,0	406,2

Fuente: DIPRES, Informes Financieros de proyectos de ley.

El costo total de estos programas debe compararse con las holguras de gasto que se determinen de las estimaciones fiscales estructurales de mediano plazo, que se muestran en el Cuadro Nº 8. Estas holguras corresponden a la diferencia entre el nivel de gasto compatible con la meta

estructural y los gastos ya comprometidos. La utilización de estas holguras, por lo tanto, estaría dentro de las metas estructurales que se impuso el Gobierno.

Podemos ver que las holguras financian sin problemas los proyectos en discusión, e incluso quedan recursos disponibles, por lo que se hace más importante aún precisar en forma clara el destino de los recursos que se pretende recaudar, especialmente considerando que las estimaciones fiscales se están realizando con supuestos más bien conservadores en términos de ingresos.

Cuadro Nº 8

RESULTADO ESTRUCTURAL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO
(\$ MILLONES 2011)

	2012	2013	2014	2015
Ingresos Estructurales	25.848.661	26.742.445	27.269.625	28.081.570
Ingresos Efectivos	27.118.204	28.757.802	29.492.899	29.671.043
Brecha	104,9	107,5	108,2	105,7
Gastos Comprometidos	27.615.164	28.252.664	28.372.916	28.574.581
Gastos Compatibles con Meta	27.615.164	28.464.747	28.736.217	29.326.729
Resultado Estructural	-1.766.503	-1.510.220	-1.103.292	-493.011
Resultado Efectivo	-496.960	505.137	1.119.982	1.096.462
Resultado Estructural (% del PIB)	-1,5	-1,3	-1,0	-0,8
Resultado Efectivo (% del PIB)	-0,4	0,2	0,5	0,2
Holgura de Gastos	0	212.083	363.301	752.148
Holgura de Gastos (US\$)	0	442	757	1.567

Fuente: DIPRES.

No están incluidos en lo anterior recursos adicionales para educación¹, ni tampoco potenciales subsidios al transporte público. Frente a la idea de recursos adicionales, obviamente se abre el apetito sobre nuevos programas, lo que potencialmente no tiene límite. La exigencia debe ser entonces que primero se demuestre la necesidad y efectividad de los programas, y luego se vea la forma de allegar los recursos. Lo grave es que en la discusión actual estamos partiendo al revés. La principal conclusión es que no se ha dado a conocer un estudio detallado de los números fiscales, actuales y futuros. Finalmente, podría darse que la reforma tributaria financie subsidios al Transantiago o se haga cargo de aumentos de costos en la gran minería del cobre, temas totalmente distintos al origen de esta iniciativa, que se presentó como necesaria para lograr una mejoría en la educación.

En breve...

¿PARA QUÉ UNA REFORMA TRIBUTARIA?

- Los resultados fiscales efectivos del año 2011 mostraron diferencias significativas respecto a lo estimado en septiembre. Sería necesario entonces revisar las estimaciones de mediano plazo para conocer con mayor certeza las necesidades y disponibilidades de recursos.
- Las holguras financian sin problemas los proyectos en discusión, por lo que se debe precisar el destino de los recursos que se pretende recaudar, especialmente considerando que las estimaciones fiscales se están realizando con supuestos más bien conservadores en términos de ingresos.

¹ Sí se considera la ampliación de becas universitarias para este año, que ya forma parte del Presupuesto 2012.