

# Situación Fiscal del Primer Semestre: Se Moderan Ingresos y Se Aceleran Gastos

**El manejo fiscal sigue siendo un gran activo de nuestro país en términos comparativos. Sin embargo, a pesar de que se registró un superávit de 2% del PIB en el primer semestre y que se espera un déficit muy reducido de 0,3% para el año, es bueno tener presente que el importante aumento que ha tenido el gasto social en los últimos años se financia en forma significativa en mayores ingresos estructurales del cobre.**

En días recientes la Dirección de Presupuestos (DIPRES) dio a conocer las cuentas del Gobierno Central para el primer semestre del año en curso. Un hecho positivo a destacar es que por primera vez se muestran las cifras mensuales de ingresos y gastos para el Gobierno Central Consolidado, ya que anteriormente esos datos se entregaban sólo para el Gobierno Central Presupuestario. Este es un avance importante en términos de transparencia, aunque cuando ya no rija la Ley Reservada la distinción perderá importancia.

El resultado fiscal del período enero-junio mostró un importante superávit, equivalente a un 2% del PIB. Este saldo positivo debería desaparecer en el segundo semestre de acuerdo a las estimaciones de DIPRES, que para el año proyecta un déficit de un 0,3% del PIB, levemente inferior al que se estimó en septiembre, de 0,4% del PIB. El Cuadro N° 1 muestra las cifras para el primer y segundo trimestre, expresadas en términos del PIB.

Los ingresos totales del Gobierno Central Consolidado registraron en el período un aumento real de 2,9%, mientras que el gasto total registró un crecimiento de 5,9%. Esta última cifra está bastante en línea con la estimada por la DIPRES para el año, de 6,4%. El gasto presupuestario, por su parte, registra un crecimiento real anual de 7,8%, cifra que parece elevada. Esto se explica en parte porque la ejecución presupuestaria ha sido este año

### En esta edición:

Situación Fiscal del Primer Semestre: Se Moderan Ingresos y se Aceleran Gastos

Subsidio al Transantiago y Usos Alternativos de los Recursos

más rápida que el anterior. En el período se ejecutó un 43,5% del presupuesto total de gastos, en comparación con un porcentaje de avance de 42,1% en igual lapso de 2011.

Cuadro Nº 1

**ESTADO DE OPERACIONES DE GOBIERNO 2012**  
**GOBIERNO CENTRAL TOTAL**  
**MONEDA NACIONAL + MONEDA EXTRANJERA. PORCENTAJE DEL PIB**

	Primer Trimestre	Segundo Trimestre	Primer Semestre
<b>TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO</b>			
<b>INGRESOS</b>			
Ingresos tributarios netos	5,8	5,8	11,7
Ingresos tributarios netos	4,5	4,7	9,2
<i>Tributación minería privada</i>	0,3	0,7	0,9
<i>Tributación resto contribuyentes</i>	4,2	4,1	8,3
Cobre bruto	0,6	0,3	1,0
Imposiciones previsionales	0,3	0,4	0,7
Donaciones	0,0	0,0	0,0
Rentas de la propiedad	0,1	0,1	0,2
Ingresos de operación	0,1	0,1	0,3
Otros ingresos	0,1	0,1	0,3
<b>GASTOS</b>			
Personal	4,0	4,1	8,1
Bienes y servicios de consumo y producción	1,0	1,0	2,0
Intereses	0,4	0,4	0,8
Intereses	0,2	0,1	0,3
Subsidios y donaciones	1,4	1,6	3,0
Prestaciones previsionales	1,0	1,0	2,0
Otros	0,0	0,0	0,0
<b>RESULTADO OPERATIVO BRUTO</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>3,5</b>
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>			
<b>ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>			
Venta de activos físicos	0,6	0,9	1,5
Venta de activos físicos	0,0	0,0	0,0
Inversión	0,3	0,4	0,7
Transferencias de capital	0,3	0,5	0,8
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>11,7</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>4,6</b>	<b>5,0</b>	<b>9,7</b>
<b>PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>2,0</b>

Fuente: DIPRES.

Las cifras evidencian también los efectos de la situación externa sobre la recaudación tributaria, ya que durante el primer trimestre los ingresos tributarios crecieron un 8% respecto a igual lapso de 2011, mientras que en el segundo trimestre cayeron un 1,7%. Esto no se debe a la desaceleración de la demanda interna, ya que los ingresos tributarios no cobre aceleraron su tasa de crecimiento entre el primer y segundo semestre. La razón es una notoria desaceleración de los aportes de la minería privada, y especialmente de CODELCO, situación que va más allá de la caída del precio del cobre. En el segundo trimestre los aportes de la minería privada caen un 23,6% y los de CODELCO un 51,7%, con una disminución del precio del cobre en relación al segundo trimestre de 2011

de 14%, lo que parece evidenciar que los costos no han acompañado a la caída de los ingresos, especialmente para la empresa estatal, aunque parte de la explicación radicaría también en las decisiones de capitalización adoptadas.

Los ingresos tributarios no mineros, como se dijo, muestran un resultado muy satisfactorio, con un aumento real en el primer semestre de 10,6%, bastante mejor que lo presupuestado, a pesar de la reducción del impuesto de Primera Categoría a 18,5%, lo que afecta a los Pagos Provisionales Mensuales (PPM). De hecho, la recaudación tributaria no minera del período representa un 56% del presupuesto anual. Este es un punto muy interesante, sobre el cual volveremos más adelante, ya que tiene implicancias en la actual discusión tributaria. Los aportes de la minería, en cambio, están por debajo de lo presupuestado de acuerdo a los porcentajes de avance respecto a la Ley. La tributación de la minería privada del primer semestre representa un 43,3% de lo presupuestado, y los aportes de CODELCO, un 47,3%. El Cuadro N° 2 muestra las tasas de crecimiento real para los distintos ítems de ingresos y gastos.

Las cifras muestran un crecimiento importante en las imposiciones previsionales, lo que refleja el dinamismo del mercado laboral. Este resultado también estaría por sobre el presupuestado, con un porcentaje de avance de 53% respecto a la Ley.

En relación a los gastos, el ítem de mayor expansión (11,8% real) son los subsidios y donaciones, lo que de acuerdo a DIPRES se explicaría principalmente por mayores aportes a la educación, ocupando la atención primaria de salud un segundo lugar. Este es un resultado que no debería sorprender, por cuanto se inscribe en el gran énfasis que este Gobierno está dando a la política social. Sería deseable, en todo caso, que este proceso fuera acompañado con una mayor racionalización en otros gastos, considerando que este aumento del gasto social se financia en parte muy importante por mayores ingresos estructurales del cobre, lo que introduce un elemento de riesgo en la sostenibilidad futura de estos programas de subsidios, en la eventualidad, por ejemplo, de que se produjera una fuerte interrupción del crecimiento chino. El proceso de racionalización de otros gastos no parece avanzar demasiado rápido, considerando que el gasto en personal aumentó un 5,6% real. Sí es una buena noticia el menor gasto en bienes y servicios, que permite financiar cerca de un 30% del mayor gasto en subsidios. No está clara la explicación de esta caída, que al parecer no estaba presupuestada, considerando que el gasto del primer semestre en este ítem representa un 42,6% del presupuestado. Por lo mismo es difícil saber si se explica por factores transitorios o permanentes.

Cuadro Nº 2

**ESTADO DE OPERACIONES DE GOBIERNO 2012**  
**GOBIERNO CENTRAL TOTAL**  
**MONEDA NACIONAL + MONEDA EXTRANJERA**  
**PORCENTAJE DE VARIACIÓN REAL ANUAL**

	1erTrim	2ºTrim	1erSem
<b>TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO</b>			
<b>INGRESOS</b>	8,0	(1,7)	2,9
Ingresos tributarios netos	8,6	5,0	6,7
Tributación minería privada 4/	(4,5)	(23,6)	(18,7)
Tributación resto contribuyentes	9,6	11,6	10,6
Cobre bruto	5,0	(51,7)	(25,7)
Imposiciones previsionales	6,1	12,9	9,4
Donaciones	(46,5)	(56,3)	(52,2)
Rentas de la propiedad	12,2	(0,6)	3,7
Ingresos de operación	9,7	5,0	7,5
Otros ingresos	13,5	5,5	9,4
<b>GASTOS</b>	5,5	5,4	5,5
Personal	4,8	6,4	5,6
Bienes y servicios de consumo y producción	(18,5)	(1,9)	(10,4)
Intereses	23,9	(18,9)	13,4
Subsidios y donaciones	13,9	10,1	11,8
Prestaciones previsionales 1/	1,6	1,8	1,7
Otros	310,2	174,1	255,5
<b>RESULTADO OPERATIVO BRUTO</b>	13,9	(15,7)	(2,5)
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>			
<b>ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>	14,4	4,8	8,5
Venta de activos físicos	(52,9)	(34,6)	(45,3)
Inversión	20,6	4,8	10,6
Transferencias de capital	8,7	4,6	6,2
<b>TOTAL INGRESOS 2/</b>	<b>8,0</b>	<b>(1,7)</b>	<b>2,9</b>
<b>TOTAL GASTOS 3/</b>	<b>6,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,9</b>

Fuente: DIPRES.

El gasto de capital registra un aumento de 8,5% en el período, explicado por un aumento de la inversión de 10,6% y de las transferencias de capital de 6,2%. Esta vez el Gobierno ha tenido un mejor resultado en términos de ejecución del presupuesto de capital, considerando que el porcentaje de avance de estos dos ítems asciende a 30,9% y 42,5% respecto a la Ley, cifras que se comparan favorablemente con las del primer semestre de 2011, de 27,6% y 40,5%, respectivamente.

En resumen, se puede afirmar que la política fiscal sigue en términos globales guiándose por criterios de responsabilidad, dentro de límites de prudencia. De acuerdo a las estimaciones de la DIPRES el gasto finalmente crecería por sobre lo que se presupuestó en diciembre (5%), pero esto se explicaría principalmente por la subejecución de 2011, ya que la estimación de gastos es sólo un 0,04% mayor a la aprobada en la Ley, explicado en parte por el bono de alimentos que se entregó recientemente

(US\$ 200 millones) y por mayores gastos en el Transantiago (US\$ 120 millones). A estos aumentos se deben restar menores estimaciones en algunos ítems de previsión social (licencias y pensiones).

## Actualización de proyecciones presupuestarias 2012

También en días recientes la DIPRES entregó la “Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2011 y Actualización de Proyecciones 2012”. En esta actualización los supuestos macro en base a los cuales se realizan las estimaciones fueron modificados, estimándose ahora en general un escenario algo más pesimista que el utilizado en la elaboración de la Ley de Presupuestos. El Cuadro N° 3 muestra los supuestos anteriores y los actuales.

Cuadro N° 3  
SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

	2012 Ley	2012 Jun
PIB (%)	5,0	4,7
Demanda Interna (%)	5,5	5,2
IPC dic. (%)	2,9	2,7
Tipo de Cambio (\$)	472	500
Precio Cobre (US\$)	370	355
Precio Molibdeno (US\$)	14,8	13,8
PIB tendencia (%)	4,9	4,9
Precio Cobre tendencia (US\$)	302	302
Precio Molibdeno tendencia (US\$)	23,0	23,0

Fuente: DIPRES.

Llama la atención el hecho de que a pesar de supuestos más moderados, la estimación de ingresos fiscales efectivos presenta un ajuste al alza, lo que se explica principalmente por mayores ingresos tributarios de la renta de contribuyentes no mineros. Es interesante constatar que esta subestimación de la recaudación de contribuyentes no mineros también ocurrió con el resultado tributario final de 2011. Al parecer la capacidad recaudatoria ha mejorado más allá de lo esperado, lo que reitera el cuestionamiento que hemos hecho en otras oportunidades a la reforma tributaria actualmente en discusión. ¿Podría ser esta una estrategia para frenar presiones de gasto en la discusión presupuestaria? Es una posibilidad, pero que difícilmente se puede mantener en forma indefinida. Al parecer la elasticidad impuesto a la renta/PIB sería mayor a lo que se piensa. Este es un punto sobre el que habrá seguir poniendo atención, para determinar sus causas. La mayor recaudación de impuesto a la renta que se estima para este año, versus la estimación de septiembre de 2011

asciende a más de US\$ 800 millones, y esto a pesar de que se estima un menor aporte de la minería privada de lo que se proyectó en septiembre. En todo caso, este mayor monto de ingresos tiene un carácter estructural, ya que no se origina en elementos cíclicos. Esto es lo que explica que la estimación de déficit estructural para este año se reduzca de 1,5% del PIB estimado en la Ley a 1,1% actualmente.

Lo relevante es que si efectivamente hay un aumento permanente de la recaudación tributaria, por montos que parecen similares a lo que se espera como recaudación del proyecto de reforma, surge de nuevo la interrogante de qué tan necesaria es esta reforma. Sería importante que la DIPRES diera mayores detalles acerca de qué factores explican esta mayor recaudación. El Cuadro Nº 4 muestra las cifras de ingresos tributarios efectivos de 2011, las cifras aprobadas en la Ley y la nueva estimación de junio. Dado que se redujo la estimación de recaudación del impuesto a productos específicos, el monto neto de recaudación tributaria aumenta en US\$ 760 millones respecto a la Ley.

Cuadro Nº 4

INGRESOS TRIBUTARIOS EFECTIVOS 2012  
GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO (MILLONES DE \$ 2012)

	2011 Ejecución	2012 Ley	2012 Jun	Variación real 2012/2011
Impuesto a la Renta	9.289.831	8.833.105	9.243.465	-0,5
Impuesto al valor agregado	9.851.500	10.273.497	10.246.605	4,0
Impuestos a productos específicos	1.808.696	2.022.616	1.879.242	3,9
Impuestos a los actos jurídicos	274.324	258.896	289.760	5,6
Impuestos al comercio exterior	311.788	314.963	327.128	4,9
Otros	261.401	138.796	228.760	-12,5
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS</b>	<b>21.797.540</b>	<b>21.841.873</b>	<b>22.214.960</b>	<b>1,9</b>

Fuente: DIPRES.

## Conclusiones

No se puede desconocer que el manejo fiscal sigue siendo un gran activo de nuestro país en términos comparativos. Sin embargo, se empiezan a notar en las cuentas fiscales los efectos de la moderación del precio del cobre y del mayor rol asistencialista de la política de gasto. A pesar de que se registró un superávit de 2% del PIB en el primer semestre y que se espera un déficit muy reducido de 0,3% para el año, es bueno tener presente que el importante aumento que ha tenido el gasto social en los últimos años se financia en forma significativa en mayores ingresos estructurales del cobre. Existe el riesgo, por ende, que frente a una situación compleja en China, el precio del cobre de tendencia caiga, y habría que pensar entonces en ajustar a la baja algunos gastos.

Una salvedad a lo anterior la constituye el hecho de que en relación a la estimación de septiembre del año pasado, la recaudación de impuesto a la renta no minera esperada para este año presenta un significativo ajuste al alza, por un monto equivalente a lo que se espera recaudar de la reforma tributaria. Esto a pesar de que se estima ahora un escenario de actividad algo peor al que se estimó en septiembre. Dado que algo similar ocurrió con la estimación de recaudación tributaria en 2011, surge la pregunta acerca de las razones que explican estos errores importantes de estimación. ¿Podría darse el caso de que la reforma tributaria no fuera tan urgente como se ha dicho?

## En breve...

### CLAVES DE LA SITUACIÓN FISCAL DEL PRIMER SEMESTRE:

- Los ingresos totales del Gobierno Central Consolidado registraron en el período un aumento real de 2,9%, mientras que el gasto total registró un crecimiento de 5,8%. El gasto presupuestario registra un crecimiento real anual de 7,8%, cifra que parece elevada.
- Las cifras evidencian los efectos de la situación externa sobre la recaudación tributaria, ya que durante el primer trimestre los ingresos tributarios crecieron un 8% respecto a igual lapso de 2011, mientras que en el segundo trimestre cayeron un 1,7%.
- En relación a los gastos, el ítem de mayor expansión (11,8% real) son los subsidios y donaciones, lo que de acuerdo a la DIPRES se explicaría principalmente por mayores aportes a la educación, ocupando la atención primaria de salud un segundo lugar. Este resultado se inscribe en el gran énfasis que el Gobierno está dando a la política social.
- La política fiscal sigue en términos globales guiándose por criterios de responsabilidad, dentro de límites de prudencia.