

Ingresos y Gastos Ante un Menor Crecimiento

Si el crecimiento de los próximos años efectivamente cayese en torno al 4,0%, probablemente resultaría muy poco factible que se buscara converger a un balance estructural en 2017, pues aún con las modificaciones tributarias propuestas por la candidatura de la Nueva Mayoría, buscar dicha convergencia no entregaría las holguras necesarias.

La estabilidad, transparencia y sostenibilidad de las cuentas fiscales es uno de los grandes activos con los que cuenta el país. A días de los comicios electorales del próximo domingo, resulta ilustrativo realizar un ejercicio simple de simulación a partir de las proyecciones del último *Informe de Finanzas Públicas* para los ingresos con que un próximo gobierno contaría si es que el crecimiento económico -tanto de tendencia como efectivo- fuese sustancialmente menor de lo previsto por dicho informe, y más bien se encontrara en torno a las proyecciones del mercado, las cuales sistemáticamente han caído en la segunda mitad del año 2013. Estas han incorporado un escenario externo de mayor volatilidad, de maduración en el ciclo de inversiones mineras y la posible instauración de medidas por parte de un próximo gobierno de la Nueva Mayoría que afectarían el crecimiento económico. En este ejercicio también se consideran los recursos adicionales para el Fisco, que eventualmente se generarían a partir de la implementación de la reforma tributaria impulsada desde la Nueva Mayoría, para así generar una visión más completa de un posible escenario fiscal con menor crecimiento económico.

En esta edición:

Ingresos y Gastos Ante un Menor Crecimiento

Resultados Prueba PISA 2012

Ingresos fiscales corrientes y cíclicamente ajustados

Antes de comenzar con este ejercicio, es importante recordar la distinción que debe hacerse entre ingresos corrientes y aquellos cíclicamente

ajustados, a menudo también llamados estructurales.

Tabla Nº 1

ENCUESTA DE EXPECTATIVAS ECONÓMICAS DEL BCCH (EEE) Y
CONSENSUS FORECAST (CRECIMIENTO % DEL PIB REAL)

EEE	jul.2013	ago.2013	sep.2013	oct.2013	nov.2013	dic.2013
PIB Año 2014	4,5	4,5	4,5	4,4	4,1	4,0
PIB Año 2015	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,4
CONSENSUS	jul.2013	ago.2013	sep.2013	oct.2013	nov.2013	dic.2013
PIB Año 2014	4,4	4,4	4,2	4,2	4,1	-

Fuente: Banco Central de Chile y Consensus Forecast

Los primeros, como bien dice su nombre, se refieren a los ingresos que el gobierno de turno realmente -efectivamente- espera recibir, ya sea a partir de la tributación, las rentas del capital o cualquier otra forma. Por su parte, los ingresos cíclicamente ajustados, corresponden a una corrección de los ingresos corrientes por los efectos del ciclo económico sobre la recaudación fiscal, a grandes rasgos considerando la desviación del PIB con respecto al -PIB de tendencia- y la diferencia entre el precio actual del cobre (y el molibdeno) y un precio estimado de largo plazo.

Esto permite, considerando el gasto fiscal corriente, construir el balance cíclicamente ajustado -elemento fundamental de nuestra exitosa regla fiscal- que permite una vez fijada una meta de déficit o superávit cíclicamente ajustado, contar con gasto fiscal que resulta neutral respecto del ciclo (o acíclico). En otras palabras, no es necesario un ajuste en época de vacas flacas, pues su referente serán los ingresos ajustados y no aquellos efectivamente recibidos en un año de mal desempeño, mientras que en época de bonanza los ingresos adicionales efectivamente se ahorrarán. Los ahorros que se generan a partir de la regla, creados especialmente cuando se apuntaba a una meta superavitaria, son luego depositados en el Fondo de Estabilización Económico y Social, el cual en la actualidad acumula US\$ MM 15,696¹.

A continuación, en la Tabla Nº 2, se presentan las estimaciones originalmente incluidas en el *Informe de Finanzas Públicas 2014*, a partir de las cuales se basa este ejercicio.

Tabla Nº 2

BALANCES DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2014-2017
 (\$US MM Y % DEL PIB)

	2014	2015	2016	2017
Total Ingresos Efectivos	59.082	61.778	63.609	66.036
Total Gastos Comprometidos	61.764	63.034	63.831	65.170
Ingresos Cíclicamente Ajustados	58.754	61.825	63.784	66.448
Crecimiento Real PIB Efectivo (%)	4,9%	4,8%	4,8%	4,8%
Crecimiento Real PIB Cíclicamente Ajustado	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%
Precio del Cobre Efectivo	325	323	320	317
Precio del Cobre de Largo Plazo	304	304	304	304

Fuente: IFP 2014.

Partiendo de estos valores y buscando incorporar los efectos de una eventual trayectoria de menor crecimiento en el periodo 2014-2017 y modificaciones tributarias, se introducen los siguientes supuestos:

- a) Ingresos y gastos 2014 de acuerdo a la Ley de Presupuestos aprobada.
- b) Crecimiento del PIB de 4,9% el 2014 (proyección oficial DIPRES, consistente con estimaciones de ingresos tributarios)² y 4,0% anual entre 2015 y 2017.
- c) Crecimiento del PIB potencial de 4,6% el 2015, cayendo 0,2% por año en 2016 y 2017.
- d) Modificaciones tributarias de acuerdo a lo establecido en programa de Michelle Bachelet³, excepto por el primer año que corresponde a los puntos a y b. Estas pueden clasificarse en:
 - o Disminución de la evasión de 0.25% del PIB el año 2015, 0,375% del PIB año 2016 y 0,5% del PIB el año 2017
 - o Incremento del impuesto a primera categoría de 20% a 25% gradual, alcanzando 25% el año 2017
 - o Rebaja de impuesto a las personas, gradual, alcanzando rebaja máxima el año 2017
 - o Eliminación del FUT el año 2017 (cambio a base devengada para socios y dueños de empresas)
 - o Incentivos al ahorro y la inversión el año 2017
 - o Medidas PYME el año 2017
 - o Otras medidas que incrementan la recaudación tributaria el año 2017

A partir de estos supuestos, y valiéndose de una simplificación mayor del procedimiento presentado en el documento *Indicador del Balance*

Cíclicamente Ajustado, Metodología y Resultados 2012⁴, el cual consiste en utilizar una única elasticidad producto agregada para la corrección de los ingresos tributarios no mineros, se calculan a grandes rasgos los Ingresos Fiscales Corrientes y Cíclicamente Ajustados para el periodo 2014-2017 bajo esta nueva trayectoria inferior de crecimiento. En este ejercicio, se destaca que los Ingresos Estructurales sobrepasan a los Ingresos Corrientes, puesto que se supone un crecimiento menor al tendencial de la economía para los años que vienen.

Tabla Nº 3
PROYECCIÓN DE INGRESOS CORRIENTES Y ESTRUCTURALES
2014-2017 (US\$ M MM)

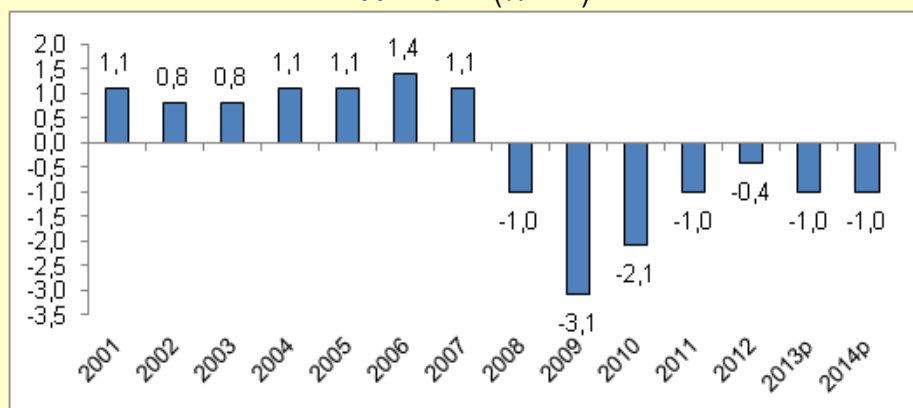
	2014	2015	2016	2017	2014-2017
Ingresos Fiscales Corrientes	59,9	64,5	68,5	78,9	271,8
Impuestos	51,6	55,9	59,6	69,7	236,9
Ingresos Tributarios No Mineros	46,2	49,5	53,1	57	205,9
Ingresos Mineros	5,4	5,2	4,7	4,8	20,2
Modificaciones Tributarias	0	1,2	1,8	7,9	10,8
Otros Ingresos	8,3	806	8,9	9,1	34,9
Ingresos Fiscales Cíclicamente Ajustados	59,6	64,8	69,1	79,6	273,1
Supuestos					
Crecimiento del PIB	4,9	4,0	4,0	4,0	4,2
Crecimiento del PIB Potencial	4,8	4,6	4,4	4,2	4,5

Fuente: IFP 2014.

Gasto Fiscal, Balance Corriente y Estructural

Con estas estimaciones de los ingresos fiscales y considerando que durante el periodo 2007-2009 se pasó de un Superávit Estructural de un 1,0% del producto a un Déficit Estructural de 3,1%, debido tanto a cambios en la meta como a una reinterpretación de la regla fiscal que buscaba aumentar el crecimiento efectivo del gasto público, el cual posteriormente se ha ido reduciendo hasta alcanzar un déficit de 1,0% en 2014 (ver Gráfico Nº 1), cabe preguntarse cuál sería la senda que seguiría un próximo gobierno ante este escenario de menor dinamismo: ¿se buscaría converger a un balance estructural para el final del próximo gobierno?, o, ¿se buscaría aumentar el tamaño del gasto público como proporción del PIB?. Por ejemplo, aumentando el ratio gasto a PIB en torno a 2 puntos, como se ha dado a entender en algunas declaraciones públicas desde la Nueva Mayoría, y más bien manteniendo al déficit estructural como un elemento residual.

Gráfico Nº 1
BALANCE CÍCLICAMENTE AJUSTADO
2001-2014 (% PIB)



Fuente: Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado 2012 e Informe de Finanzas Públicas 2014.

A continuación, se evalúan ambas alternativas, comenzando por el escenario de convergencia (ver Tabla Nº 4).

Tabla Nº 4
ESTIMACIÓN BALANCE EFECTIVO Y ESTRUCTURAL OPTANDO POR
CONVERGENCIA 2014-2017 (US\$ M MM)

	2014	2015	2016	2017	2014-2017
Ingresos Fiscales Corrientes	59,9	64,5	68,5	78,9	271,8
Ingresos Estructurales	59,6	64,8	69,1	79,6	273,1
Ingresos Estructurales (% del PIB)	20,5	21	21,1	22,9	21,4
Gasto converge a Balance Estructural	62,6	66,6	69,6	78,9	277,6
Gasto (% del PIB)	21,5	21,6	21,3	22,7	21,8
Crec. Real Anual del Gasto	3,9	4,3	2,4	11,1	5,4
Balance Estructural	-3,1	-2,1	-1,1	0	-0,5
Balance Estructural (% PIB)	-3,1	-2,1	-1,1	0	-0,5
Gastos Comprometidos	62,6	65,4	67,8	70,9	266,8
Diferencia respecto a Gastos Comprometidos	0	1,2	1,7	7,9	10,8
Balance Corriente	-2,7	-2,1	-1,1	0	-5,9

Fuente: IFP 2014.

En este primer escenario se compara el gasto consistente con reducir linealmente el Déficit Estructural desde un 1,0% del PIB el año 2014 a un 0% del PIB en 2017, con aquellos gastos hoy ya comprometidos de acuerdo al IFP 2014, para así determinar el margen u holgura con que se contaría para eventuales nuevos gastos públicos.

De confluir hacia un balance estructural en 2017, entonces el gasto habría de crecer en promedio en el período un 5,4% real anual, en condiciones que el PIB lo hace sólo un 4,0%. Pese a que este crecimiento real del gasto supera con creces al crecimiento del PIB, no se alcanza a incrementar el tamaño del Estado en más de un 1,1 punto del PIB, considerando que el gasto fiscal total de 2013 habría alcanzado un 21,6% del PIB. Más aún, en este escenario existirían recursos adicionales a los gastos ya comprometidos por alrededor de US\$ 10.800 millones durante el período 2014-2017, concentrados mayoritariamente en 2017.

Cabe destacar también que de utilizarse todos estos recursos se generaría un déficit corriente cercano a los US\$ 6 mil millones que debería ser financiado, a través de la emisión de deuda probablemente, y que en ningún caso debería financiarse con retiros del Fondo de Estabilización Económico y Social (FEES) pues de éste sólo deben hacerse retiros para cubrir diferencias entre el déficit cíclicamente ajustado establecido como meta y aquel efectivamente obtenido, pero jamás para financiar una meta estructural deficitaria.

Un segundo escenario es aquel donde frente a la misma trayectoria de menor crecimiento se busca aumentar en dos puntos del producto el gasto público, obteniéndose un déficit cíclicamente ajustado de manera residual. De esta forma, el crecimiento del gasto resulta equivale a aquel necesario para incrementar linealmente el gasto fiscal total desde 21,6% en 2014 a 23,6% del PIB en 2017 (ver Tabla Nº 5).

Tabla Nº 5
INGRESO ESTIMACIÓN BALANCE EFECTIVO Y ESTRUCTURAL
OPTANDO POR AUMENTAR EN 2 PUNTOS EL GASTO/PIB
(US\$ M MM)

	2014	2015	2016	2017	2014-2017
Ingresos Fiscales Corrientes	59,9	64,5	68,5	78,9	271,8
Ingresos Estructurales	59,6	64,8	69,1	79,6	273,1
Ingresos Estructurales (% del PIB)	20,5	21	21,1	22,9	21,4
Gasto crece en 2 Puntos del PIB	62,6	68,5	75	82,1	288,1
Gasto (% del PIB)	21,5	22,2	22,9	23,6	22,6
Crec. Real Anual del Gasto	3,9	7,3	7,3	7,3	6,4
Balance Estructural	-3,1	-3,7	-5,9	-2,4	-15,1
Balance Estructural (%PIB)	-1	-1,2	-1,8	-0,7	-1,2
Gastos Comprometidos	62,6	65,4	67,8	70,9	266,8
Diferencia respecto a Gastos Comprometidos	0	3,1	7,1	11,1	21,3
Balance Corriente	-2,7	-4	-6,5	-3,2	-16,4

Fuente: IFP 2014.

Del cuadro se desprende que, si el gasto fiscal crece de tal manera que se alcance un tamaño del Estado dos puntos del PIB mayor para 2017, el gasto crecería en promedio en el período un 6,4% real anual, en condiciones que el PIB lo haría en cerca 4,0%. De esta forma, el incremento en el gasto fiscal no permitiría cerrar la brecha de déficit estructural, e incluso la ampliaría durante el periodo 2015-2016. Más aún, el déficit estructural alcanzaría un promedio de 1,2% durante el período 2014-2017 y sólo se atenuaría el 2017 por efecto de los ingresos adicionales fruto de las reformas tributarias antes mencionadas.

Los recursos adicionales a los gastos comprometidos, consistentes con este aumento del tamaño del gasto público, alcanzarían alrededor de US\$ 21.300 millones durante el período 2014-2017. Sin embargo, si se utilizan todos estos recursos se generaría un déficit corriente que alcanzaría US\$ 16.400 millones que deberían ser financiados con emisión de deuda. Lo anterior naturalmente se agrava si los ingresos fiscales corrientes de 2014 son menores a lo estimado por la DIPRES, lo que -por supuesto- no afectaría los resultados estructurales, pero sí implicaría mayores retiros desde el FEES, más allá de los prácticamente US\$ 1.300 millones que este escenario involucra.

Conclusiones

Si el crecimiento de los próximos años efectivamente cayese en torno al 4,0%, probablemente resultaría muy poco factible que se buscara converger a un balance estructural en 2017 en un eventual gobierno de la Nueva Mayoría, pues aún con las modificaciones tributarias propuestas, buscar dicha convergencia no entregaría las holguras que cualquiera de los programas de gobierno requiere para ser viable. En general un escenario de menor crecimiento como el que se supone en este ejercicio, implicaría una situación de menor holgura en el periodo 2014-2017, que debiese ser considerado a la hora de revisar la viabilidad de cualquier programa de gobierno.

Este es un aspecto clave del análisis. El programa de la Nueva Mayoría parte de una premisa muy distinta de lo que ha sido la implementación de la política fiscal en Chile en los últimos cuarenta años. Se habla en los siguientes términos: “el país cambió, las demandas ciudadanas son otras, y la política fiscal debe hacerse cargo de estas demandas”. Este es un planteamiento muy irresponsable, ya que por definición, las demandas de la ciudadanía son casi infinitas, es evidente que todos prefieren tener acceso gratuito a los bienes y servicios, el punto es que eso no es posible. Una política fiscal responsable, que ha sido la tónica de este país y que explica el sitio de prestigio que tenemos, parte de la premisa inversa: estos son los recursos con los que responsablemente podemos contar, y debemos entonces priorizar las demandas ciudadanas para cubrir aquellas

más urgentes y socialmente más rentables. Es muy preocupante que este enfoque se esté dejando de lado.

En breve...

- En este ejercicio se destaca que los Ingresos Estructurales sobrepasan a los Ingresos Corrientes, puesto que se supone un crecimiento menor al tendencial de la economía para los años que vienen.
- Si el crecimiento de los próximos años cayese en torno al 4,0%, resultaría muy poco factible que se buscara converger a un balance estructural en 2017 en un eventual gobierno de la Nueva Mayoría, pues aún con las modificaciones tributarias propuestas, buscar dicha convergencia no entregaría las holguras que cualquier programa de gobierno requiere para ser viable.

¹ Fondo de Estabilización Económica y Social, Informe Ejecutivo Mensual a Octubre de 2013. DIPRES.

² Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2014. DIPRES.

³ www.michellebachelet.cl

⁴ Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado, Metodología y Resultados 2012. DIPRES.