

Política Fiscal en 2013: La Base Tributaria Importa Más que la Tasa de Impuesto

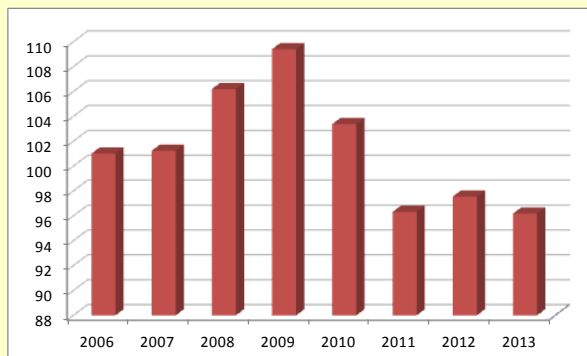
El resultado fiscal de 2013 fue mejor a lo estimado, producto de una moderación del gasto en el último trimestre. Esto a pesar de que los ingresos fiscales también estuvieron bastante por debajo de lo proyectado en septiembre y en la Ley. No sólo los menores márgenes de la minería explican la merma de ingresos. Lo realmente llamativo es que la recaudación del impuesto a la renta cayó levemente, a pesar del aumento de tasa de Primera Categoría. Este es un aspecto clave a considerar en la discusión tributaria que se avecina.

El resultado fiscal de 2013 fue mejor a lo que se había estimado en el Informe de Finanzas Públicas (IFP) de septiembre. Esto, a pesar de que los ingresos fiscales estuvieron bastante por debajo de lo presupuestado, lo que fue más que compensado por una sub-ejecución de gasto equivalente a un 4% del presupuesto. Esta cifra no es muy distinta a lo que ocurrió durante 2011-2012, y muestra efectivamente que en estos años ha habido prudencia en el manejo de los recursos, contrario a lo que se observó en la pasada Administración de Michelle Bachelet.

Se podría argumentar que la sub-ejecución podría ser síntoma de mala gestión, pero lo relevante es analizar si se cumplen o no las metas que se propuso el Gobierno de Sebastián Piñera en materia de políticas públicas, y lo cierto es que los índices muestran que el grado de cumplimiento es elevado. Finalmente, es mejor administrador el que cumple los objetivos con menos recursos, y no con más.

El gráfico a continuación muestra los porcentajes de sub o sobre ejecución del presupuesto en los últimos ocho años. Se puede ver que la sobre-ejecución en el Gobierno de Michelle Bachelet no fue sólo producto de la crisis.

Gráfico N° 1
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: elaboración propia en base a DIPRES.

El siguiente cuadro muestra las cifras de ingresos y gastos fiscales, la tasa de crecimiento real respecto a 2012, y las correspondientes cifras como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Tabla N° 1
GOBIERNO CENTRAL TOTAL

	\$ millones	Crec.Real (%)	% del PIB
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO			
INGRESOS	28.688.694	-1,5	20,7
Ingresos tributarios netos	22.953.043	-1,0	16,5
Tributación minería privada	1.468.000	-28,8	1,1
Tributación resto contribuyentes	21.485.043	1,7	15,5
Cobre bruto	1.412.718	-29,3	1,0
Imposiciones previsionales	1.968.973	7,3	1,4
Donaciones	71.363	-11,1	0,1
Rentas de la propiedad	672.584	9,3	0,5
Ingresos de operación	685.899	1,6	0,5
Otros ingresos	924.114	25,2	0,7
GASTOS	24.529.883	5,9	17,7
Personal	5.894.242	7,0	4,2
Bienes y servicios de consumo y producción	2.754.528	2,2	2,0
Intereses	799.720	2,8	0,6
Subsidios y donaciones	9.623.935	9,7	6,9
Prestaciones previsionales	5.430.022	1,5	3,9
Otros	27.436	-53,7	0,0
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	4.158.811	-30,2	3,0
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS			
ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	4.981.550	-4,5	3,6
Venta de activos físicos	45.566	31,1	0,0
Inversión	2.723.949	0,0	2,0
Transferencias de capital	2.303.168	-9,0	1,7
TOTAL INGRESOS	28.734.260	-1,5	20,7
TOTAL GASTOS	29.556.999	4,0	21,3
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	-822.740		-0,6

Fuente: DIPRES.

De estos números se desprenden varios aspectos de interés. El primero es que el déficit fiscal fue de un 0,6% del PIB, inferior al 1% que se había estimado en septiembre, lo que se explica por una moderación de las cifras de gasto en el último cuarto del año, con lo que se obtuvo una ejecución más pareja a lo largo del período.

El gasto total creció un 4% real en 2013, por debajo de la cifra de 5,9% estimada en septiembre. El ítem de mayor expansión fue el de subsidios y donaciones (9,7% real), mostrando efectivamente la prioridad que se le ha dado al gasto social. Algo preocupante es el hecho de que el segundo en tasa de crecimiento fue el gasto en personal (7% real), evidenciando que los funcionarios públicos fueron exitosos en los procesos de negociación.

El gasto de capital cayó un 4,5% real, lo que se explica principalmente por el fin del proceso de reconstrucción, y también por una mayor sub-ejecución en el gasto de capital que en el gasto corriente.

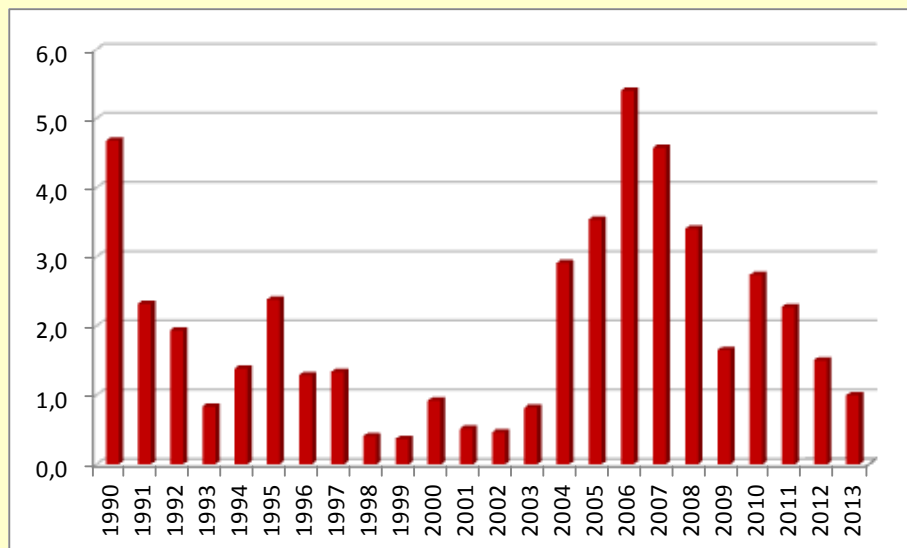
Bajo aporte de CODELCO

La situación registrada por los ingresos fiscales es preocupante, ya que contrario a lo observado en los tres años anteriores, esta vez resultaron bastante por debajo de lo estimado en la Ley de Presupuestos 2013, y también en la proyección que se realizó en septiembre. Los ingresos totales cayeron un 1,5% real, resultando finalmente un 3,2% por debajo de lo que se estimó en la Ley, lo que equivale a cerca de US\$ 2.000 millones menos de ingresos.

Al respecto, muy significativo es el hecho de que los ingresos de CODELCO representaron un 1% del PIB, en comparación con una cifra de 3,8% promedio durante el primer mandato de Bachelet y un 2,2% de los tres primeros años del Gobierno de Piñera. Como hemos señalado en varios Temas Públicos anteriores “la gallina de los huevos de cobre” se agotó.

El Gráfico Nº 2 muestra los ingresos de CODELCO como porcentaje del PIB. El aporte de esta empresa estatal al Fisco cayó un 29,3%, cifra muy superior a la disminución del precio, de 7,8%. La brecha se explica principalmente por mayores costos, ya que la producción habría caído muy levemente.

Gráfico Nº 2
INGRESOS DE CODELCO (% DEL PIB)



Fuente: DIPRES.

La gran minería

La merma de los ingresos no se explica sólo por la caída de márgenes de CODELCO, ya que los ingresos tributarios cayeron un 1% real. Entre éstos, los ingresos tributarios provenientes de la gran minería explican la mayor parte de la caída, con una disminución de casi 29% real. La producción de cobre privada habría aumentado cerca de un 9%, por lo que también en este caso los mayores costos de la minería privada le están pasando la cuenta al Fisco.

La tributación no cobre creció un 1,7% real, bastante por debajo de lo que habría crecido el PIB (4% de acuerdo al IMACEC). Lo más llamativo es que la recaudación de impuesto a la renta no minera cayó un 0,2% real, a pesar de la expansión de la economía, y más importante aún, a pesar del aumento de la tasa de Primera Categoría, de 18,5% a 20%.

Reforma tributaria

El corolario de la situación planteada es muy ilustrativo para la discusión tributaria que se avecina; los aumentos de tasas de impuestos no necesariamente generan mayor recaudación, ya que finalmente ésta es el producto de la tasa por la base, y lo que ocurrió en 2013 es que la base tributaria se moderó en forma importante. El Fisco es "socio" de las empresas, y se beneficia enormemente de los buenos resultados de éstas.

Es por esto que el crecimiento económico sigue siendo la clave para aumentar en forma sostenible los ingresos fiscales, y poder profundizar su rol social. A modo de comparación, en el período 2010-2012 los ingresos tributarios no cobre crecieron a una tasa de 11% real promedio por año, casi el doble del PIB, a pesar de las rebajas de tasas de algunos impuestos. Aumentar la base tributaria parece ser mucho más efectivo que subir la tasa.

En breve...

- A pesar de que los ingresos fiscales estuvieron bastante por debajo de lo presupuestado, el resultado fiscal de 2013 superó lo estimado en el IFP de septiembre. Esto, en gran parte, debido a la compensación por una sub-ejecución de gasto.
- Los aumentos de tasas de impuestos no necesariamente generan mayor recaudación, ya que finalmente ésta es el producto de la tasa por la base, y lo que ocurrió en 2013 es que la base tributaria se moderó en forma importante, producto de la menor expansión de la actividad
- El crecimiento económico sigue siendo la clave para aumentar en forma sostenible los ingresos fiscales, y poder profundizar su rol social. El Estado es finalmente “socio” de las empresas.