

Actualización de Cifras Fiscales: Fin del Llamado “Súper Ciclo”

Las cifras muestran que la gran holgura fiscal que generó el cobre entre 2004 y 2012 ha llegado a su fin. La situación de las finanzas públicas estimada para este año es restrictiva, escenario que se mantendría hacia adelante. La discusión política enfrenta en forma errada este punto, ya que establece la idea de que somos un país rico y que llegó el momento de repartir mejor la riqueza. Sin embargo, se deja de lado el hecho de que el proceso de repartición que se está postulando afecta en forma negativa lo que ya se considera como asegurado.

En días recientes la Dirección de Presupuestos (DIPRES) presentó la actualización de resultados y proyecciones fiscales para 2012 y 2013. Lo más destacado de las cifras es que muestran con mucha claridad que la gran holgura fiscal que generó el cobre entre 2004 y 2012 ha llegado a su fin. No existe en la historia chilena reciente un alza de términos de intercambio tan pronunciada y sobre todo tan prolongada. Los efectos positivos de esta situación son evidentes, pero un *shock* de tan larga duración genera el problema que es percibido como un *shock* permanente, y por ende es incorporado como fuente de ingresos en esa condición.

La política fiscal chilena, basada en el criterio de eliminar los efectos del ciclo en la determinación del gasto, en teoría debería corregir esa situación. Pero, cuando el alza del precio del cobre es incorporada en el precio de tendencia, eso no ocurre. De hecho, entre los años 2004 y 2013 el precio del cobre de tendencia subió de US\$ 0,88/libra a US\$ 3,06/libra, lo que obviamente tuvo como contrapartida un fuerte aumento de los ingresos estructurales del Fisco y que, por ende, pueden ser destinados a gasto permanente. Sin embargo, esa situación ha empezado a revertirse, ya que el precio del cobre de tendencia bien podría caer hacia adelante, a lo que se suma un aumento muy significativo de los costos de producción de cobre, difícil de revertir en el corto plazo. La metodología de balance estructural no incorpora dentro de las variables de tendencia el costo de producción, pero obviamente éste tiene efecto en los ingresos de largo plazo, siendo ese el fenómeno principal detrás del deterioro proyectado del resultado estructural para este año.

El análisis de las cifras fiscales presentado por la DIPRES muestra resultados mejores a los estimados para 2012, explicado en parte por un mayor dinamismo de la economía, a lo que se agrega una sub ejecución del gasto respecto al presupuesto aprobado para ese año. En 2012 la economía mostró mayor dinamismo de lo esperado, lo que generó ingresos tributarios efectivos por sobre lo presupuestado, en una tendencia que se inició en 2010. No obstante, el precio del cobre fue menor a lo presupuestado, a lo que se agregó la mantención de la tendencia alcista de los costos. Esto generó que los ingresos provenientes de la minería privada y pública cayeran un 14,2% y un 31,1% reales, respectivamente respecto a lo recaudado en 2011. Veremos posteriormente que esta tendencia se mantendría durante el año en curso. La recaudación tributaria no minera fue US\$ 3.500 millones superior a lo presupuestado, mientras que los ingresos mineros registraron una merma frente al presupuesto de US\$ 2.900 millones. Estas tendencias también se mantuvieron en los ingresos cíclicamente ajustados. El componente tributario no minero resultó US\$ 2.754 millones por sobre lo esperado, mientras que la minería aportó US\$ 1.990 millones menos que lo estimado en la Ley de Presupuesto. De todas formas, para ambas mediciones la situación de ingresos fue más holgada de lo estimado, por lo que la declinación del cobre como fuente de ingresos fue más que compensada por el dinamismo de la actividad y la eficiencia recaudatoria.

Por otra parte, el gasto estuvo por debajo del nivel presupuestado, con una sub ejecución de menos de 1% -algo por debajo de la de años anteriores- y con un crecimiento real de 4,7%, lo que significa que es factible cumplir promesas sociales sin aumentar el tamaño del Estado en la economía. En términos del PIB, el gasto total fue equivalente a un 21,5%, inferior a la cifra de 23,4% del año 2009, pero aún por sobre la de 2008, de 20,3%. La sub ejecución se debió a menores subsidios y transferencias y a menor gasto en capital, explicado, en parte, por el retraso legislativo en la aprobación de proyectos. A pesar de eso, el ítem de subsidios y donaciones subió un 10,1% real, lo que muestra que el énfasis de la política fiscal ha estado en el gasto social. Preocupa sí que tanto el gasto en personal como en bienes y servicios de consumo estuvo por sobre lo presupuestado, con tasas de crecimiento real de 6,2% y 6,4% respectivamente.

El resultado final de 2012 fue de un superávit efectivo de 0,6% del PIB, y un déficit estructural de 0,4% del PIB tendencial. Este resultado se mantiene dentro de la tendencia decreciente del déficit estructural, desde un 3,1% del PIB en 2009, y muestra efectivamente un esfuerzo de consolidación fiscal importante en el período.

Sin embargo, parte de este logro se revertiría durante el año en curso, no sólo porque el gasto crecería a un ritmo relativamente alto, sino también, y principalmente, porque las cifras de los primeros meses y estimadas para

el año dan cuenta del fin del llamado "súper ciclo" del cobre en las cuentas fiscales, lo que genera un escenario de incertidumbre hacia adelante. Se podría decir entonces, como argumentan los técnicos del comando opositor, que esta es una razón más para la reforma tributaria. Sin embargo, sostener ese planteamiento es equivalente a decir que el crecimiento económico no importa, cuando las cifras de estos años son elocuentes en mostrar que el dinamismo de la actividad económica no es sólo la mejor política laboral sino también la mejor política social, y permite además aumentos de recursos fiscales significativos. Sería francamente un despropósito enfrentar un período de menores ingresos mineros y por ende, menor ingreso nacional, con aumentos significativos de tasas de impuestos a las empresas, ya que el efecto en crecimiento sería muy importante. Con eso, la base tributaria es la que se ve afectada. De hecho, este fenómeno se empieza a observar en los ingresos tributarios actualmente, como veremos a continuación.

Las cifras fiscales del período enero-mayo resultaron preocupantes, en un tema que va más allá de la fuerte merma de ingresos mineros. La tributación no minera aumentó un 3,1% real, a pesar del efecto retroactivo del aumento de impuestos aprobado el año pasado. La razón se encuentra probablemente en que no sólo las empresas mineras, sino el sector empresarial en general están enfrentando una reducción de márgenes producto de las presiones de costos. No debemos olvidar que finalmente el Estado es por la vía de los impuestos socio de las empresas, por lo que no le es para nada indiferente el resultado de las mismas.

Obviamente, el aspecto más complejo está en el comportamiento de los ingresos provenientes de la minería. La tributación de la minería privada cayó un 36% real respecto a igual período del año anterior, y el aporte de CODELCO un 64% real. A modo de comparación, la caída de precio en ese lapso es de 7% respecto a igual período del año anterior, por lo que el menor aporte se explica principalmente por los mayores costos. Sin duda, podemos afirmar que -entre otros- el problema energético le está pasando una cuenta bastante elevada a las finanzas públicas.

El gasto registró en los cinco primeros meses un incremento real de 7,1%, lo que de acuerdo a la DIPRES se explicaría en parte por el logro de una ejecución más pareja durante el año, lo que debería llevar a que se moderara este ritmo de expansión en el semestre en curso. En los primeros cinco meses de 2012 se ejecutó un 35,5% del presupuesto, cifra que sube a un 36% en igual lapso de este año. El ítem de mayor incremento fueron los subsidios y donaciones, un 14% real. También fue bastante elevado el aumento de gasto en personal, un 8,3% real, lo que parece preocupante. El gasto de capital tuvo un crecimiento de 5,8% real.

La situación de los primeros cinco meses llevó a un deterioro de las estimaciones fiscales para el año en curso, principalmente producto del

menor aporte de la minería. Como señalamos al inicio, este es probablemente el aspecto más relevante del análisis fiscal. Dado que este deterioro se explica no por menor precio, sino por mayores costos, tiene un carácter más permanente. Como señalamos en Temas Públicos Nº 1.112, se está agotando la “gallina de los huevos de cobre”, por lo que la actitud responsable por parte de los líderes políticos es moderar las promesas de gasto, porque se pueden encontrar sin financiamiento. Adicionalmente, la realidad actual hace evidente que la mejor forma de allegar recursos al Estado no es subir los impuestos en una economía que enfrenta una caída del ingreso nacional, sino solucionar el problema energético.

De acuerdo a las estimaciones de DIPRES, los ingresos tributarios no cobre registrarían este año un aumento de sólo 0,9% real, y estarían cerca de US\$ 800 millones por debajo de lo presupuestado. Los ingresos tributarios de la minería caerían un 32,5% real, con una cifra US\$ 240 millones inferior a lo estimado¹. En una forma algo optimista la DIPRES estima que el aporte de CODELCO caería un 14,4%, y sería US\$ 1.800 millones inferior a lo presupuestado. En total, menores ingresos por US\$ 2.800 millones, caída que se atenúa producto de otros ingresos algo por sobre lo presupuestado, entre estos, las imposiciones previsionales.

Como dijimos, dado que estas caídas no se explican por factores cíclicos, los ingresos estructurales también muestran una disminución respecto a lo presupuestado de US\$ 1.600 millones. Por otra parte, los gastos también se ajustan a la baja respecto a lo calculado, en US\$ 1.110 millones. El menor gasto proyectado se explica en parte por el rezago en la tramitación de algunos proyectos de ley. Entre las iniciativas más significativas se encuentran el proyecto de ley del Transantiago, el proyecto de ley de subvención escolar para clase media y los proyectos de incentivo al retiro de los empleados fiscales. Respecto al gasto efectivo de 2012, el gasto fiscal registraría este año un crecimiento real de 5,9%. Se tendría entonces que durante estos cuatro años el gasto registraría un crecimiento promedio real de 5,1%, en comparación con un aumento promedio del PIB de 5,5%. En el Gobierno anterior estas cifras son de 10,5% real para el gasto y 3,3% para el PIB. Llama poderosamente la atención que la propia candidata de la oposición y miembros de su equipo sean los que critiquen a este Gobierno por una supuesta falta de responsabilidad fiscal, cuando en un análisis de mediano plazo la sostenibilidad fiscal depende de cuánto crece el gasto, en relación a lo que ocurre con los ingresos, determinados crucialmente por la evolución de la actividad económica. El Cuadro Nº 1 muestra un resumen de las cifras anteriores.

Cuadro Nº 1

SITUACIÓN FISCAL ENERO-MAYO 2013 Y PROYECTADA PARA EL AÑO

	Ene-May 2013 <small>(tasa de crec.real)</small>	Presupuesto 2013 <small>(\$ miles de millones)</small>	Proyección actual 2013	Diferencia (%)	Crec % real r/a 2012
INGRESOS CORRIENTES	-4,6	29.601	28.406	-4,0	-2,6
Ingresos tributarios netos	-1,1	23.252	22.733	-2,2	-2,0
- Ingresos GMP	-35,8	1.512	1.393	-7,9	-32,5
- Ingresos resto contribuyentes	3,1	21.740	21.340	-1,8	0,9
Cobre bruto	-63,7	2.615	1.714	-34,5	-14,4
GASTOS CORRIENTES	7,3				
Personal	8,3				
Bienes y servicios	0,4				
Subsidios y donaciones	14,0				
INGRESOS TOTALES	-4,5	29.632	28.443	-4,0	-2,5
GASTOS TOTALES	7,1	30.665	30.119	-1,8	5,9
RESULTADO (% del PIB)	0,8	-0,8	-1,2		
Balance Ciclicamente Ajustado		-1,1	-1,2		

Fuente: DIPRES.

Los menores ingresos y gastos proyectados para este año resultan en un déficit efectivo de un 1,2% del PIB, cifra equivalente a la estimación del resultado estructural. La Ley de Presupuestos para 2014 debería ajustarse a un resultado estructural de -1% del PIB, que corresponde a la meta que se fijó el Gobierno. Esto significa que el ritmo de crecimiento del gasto tendría que moderarse respecto a lo que se proyecta para el año en curso.

En definitiva, la situación de las finanzas públicas estimada para este año es restrictiva, escenario que se mantendría hacia adelante. La discusión política enfrenta en forma errada este punto. Sigue estableciendo la idea de que somos un país rico, un logro irreversible, y llegó el momento de repartir mejor la riqueza. Sin embargo, se deja de lado el hecho de que el proceso de repartición que se está postulando afecta en forma negativa lo que ya se considera como asegurado.

En breve...

- Las cifras muestran con mucha claridad que la gran holgura fiscal que generó el cobre entre 2004 y 2012 ha llegado a su fin.
- La Ley de Presupuestos para 2014 debería ajustarse a un resultado estructural de -1% del PIB, meta que se fijó el Gobierno actual.

¹ La caída se debe a que no se repitió el pago de impuesto único de primera categoría por parte de un contribuyente.