

PRESUPUESTO FISCAL EN DEBATE

- Enmarcado en un dudoso escenario de “franca recuperación”, el Gobierno anunció un inesperado incremento del gasto fiscal de 3,9% anual para 2018, muy por sobre lo esperado. Llama particularmente la atención el importante aumento estimado para los ingresos estructurales del año 2018 (5% anual), al tiempo que el PIB tendencial se estimó en solo 2,6%.
- Tomando en consideración los supuestos y las estimaciones utilizadas por el Ministerio de Hacienda, este Gobierno dejará tanto el Balance Efectivo como el Cíclicamente Ajustado en una posición más deficitaria a como la recibió. A ello se suma una deuda pública que se duplicó, lo que devino inevitablemente en una rebaja en la nota de clasificación de riesgo de la deuda soberana de nuestro país.

Iniciada la tramitación de la Ley de Presupuestos 2018, la Dirección de Presupuestos (Dipres) ha anunciado un gasto de gobierno que crecerá en 3,9% real anual, valor muy por sobre lo esperado.

En esta ocasión, se utilizaron como supuestos los parámetros centrales que indica la Tabla Nº 1. Se mantuvo la proyección de crecimiento del PIB para el 2017 publicada en julio de este año (1,5%), estimándose una tasa de crecimiento anual del producto de 3% para el 2018. El precio del cobre, por su parte, fue corregido al alza a 288 centavos de dólar la libra. El tipo de cambio, en tanto, no sufrió correcciones significativas.

EN LOS PARÁMETROS UTILIZADOS, EL CRECIMIENTO SE PROYECTÓ EN 3% PARA 2018

Tabla Nº 1: Supuestos

	2017	2018
PIB (var. Anual, %)	1,5	3,0
Tipo de cambio (\$/US\$, promedio, valor nominal)	652	650
Precio del cobre (US\$/lb, promedio, BML)	271	288
PIB Tendencia (var. anual, %)	3,0	2,6
Cobre Referencia (US\$/lb)	256	277

Fuente: Dipres.

ESTIMACIÓN DE INGRESOS ESTRUCTURALES

Para determinar el gasto fiscal, se debe comenzar por estimar los ingresos. Luego se realiza el ajuste cíclico correspondiente (utilizando los parámetros de largo plazo) y se obtiene como resultado el nivel de gasto estimado compatible con la Regla Fiscal.

Para 2018, la Dipres cifró la tasa de crecimiento de los ingresos totales en 7,4% real. Los ingresos estructurales, en tanto, estimó que crecerían un 5,0% real. Estas cifras han sido criticadas, pues surgen varias dudas respecto del cálculo de los ingresos, los que parecieran estar sobreestimados.

En términos generales, se consideró un mayor dinamismo de la actividad económica (3,0%), que se espera impulse la recaudación. Ello no debiera influir mayormente en el dinamismo de los ingresos estructurales puesto que depende del PIB potencial.

Cabe mencionar en todo caso que, sistemáticamente, se han sobreestimado las tasas de crecimiento del PIB esperadas en las distintas elaboraciones de la Ley de Presupuestos. Es así como el 2015 se estimó una expansión del PIB de 3,6% real, pero el crecimiento efectivo fue tan solo de 2,3%. Para este año, en tanto, se proyectó en el Informe de Finanzas Públicas (IFP) 2017 (publicado en octubre de 2016) una tasa de crecimiento de 2,25%, pero ahora sabemos que no alcanzará más de 1,5% (Tabla N°2). Estimar un 3% para el 2018 podría darnos una sorpresa, aunque esta vez no resulta muy distinta de las estimaciones del mercado.

LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB SE HAN SOBREESTIMADO SISTEMÁTICAMENTE

Tabla N° 2: Estimación de Crecimiento del PIB y dato efectivo (variación anual, %)

	Estimación Crecimiento en IFP	Dato Efectivo
2015	3,6	2,3
2016	2,75	1,6
2017	2,25	1,5 (estimado)

Fuente: Dipres.

Sin embargo, los ingresos proyectados para el 2018 ameritan mayor análisis, por cuanto suponen una expansión muy superior al crecimiento previsto ya sea en el

PIB potencial o efectivo. Destaca la variación de los impuestos a la renta de 14,2% (Tabla N° 3), incremento que solo en parte puede explicarse por los mayores ingresos derivados de la reforma tributaria. Más específicamente, los ingresos estimados del impuesto a la renta del resto de los contribuyentes (excluyendo la minería privada) registran un importante incremento de 10,6% respecto del IFP de 2017 (9,3% si se compara con la última actualización del mismo).

Esta alza se fundamentó en una recuperación de la base imponible (la cual registró una importante caída en el año 2017), lo que es a lo menos cuestionable. ¿En qué se sustenta dicha reversión? No se ha dado explicación alguna por parte de las autoridades. Parece bastante claro que las estimaciones apostaron a un importante aporte derivado de la última etapa de la reforma tributaria, existiendo legítimas dudas de que se haya ajustado la información a la realidad “post reformas a la reforma”, que darían por resultado ingresos menores a los originalmente esperados.

Además, en el IFP recién publicado se explica que el menor ingreso tributario del resto de los contribuyentes en el año anterior “se vio compensado por los ingresos percibidos por concepto del impuesto sobre el FUT histórico, que son tratados en su totalidad como ingresos estructurales”. Sin embargo, es del todo inapropiado que se cataloguen estos ingresos como estructurales, puesto que se recibieron sólo por una vez e, incluso más, significarán una merma de ingresos tributarios futuros dado que los retiros de utilidades quedarán exentos de Impuesto Global Complementario (por haber sido parcialmente adelantado su pago).

LOS INGRESOS ESTIMADOS DEL IMPUESTO A LA RENTA MUESTRAN UN IMPORTANTE AUMENTO

Tabla N° 3: Proyección de Ingresos Tributarios Netos (millones de pesos 2018)

	IFP 2017	IFP 2018	variación
1. Impuesto a la Renta	12.645.521	14.437.065	14,2%
Minería Privada	647.009	1.169.657	80,8%
Resto Contribuyentes	11.998.513	13.267.407	10,6%
2. IVA	15.327.407	16.400.732	7,0%
3. Impuestos Productos Específicos	2.818.842	2.853.774	1,2%
4. Impuestos Actos Jurídicos	556.673	573.985	3,1%
5. Impuestos al Comercio Exterior	362.692	354.307	-2,3%
6. Otros	-	138.373	317,4%
Ingresos Netos por Impuestos	31.647.484	34.758.236	9,8%

Fuente: Dipres.

Por otra parte, los ingresos proyectados provenientes del IVA se estimó crecerían 7% en relación con el IFP del 2017 (5,4% respecto de la actualización). Sin embargo, este incremento resulta desproporcionado si se compara con la evolución de la demanda interna, la cual aumentaría de acuerdo a las estimaciones en sólo 4,1% anual el 2018.

En materia de gastos también hay dudas, pero en la dirección contraria; es decir, que éstos pudieran estar subestimados para el período 2019-2021. Particularmente preocupante es que no se estén incorporando todos los gastos comprometidos, lo que explicaría el cambio radical entre la anterior actualización del IFP y la reciente publicación, que pasa de holguras negativas de 0,6% del PIB para los próximos 2 años a holguras positivas de 0,6% del PIB hacia el año 2021.

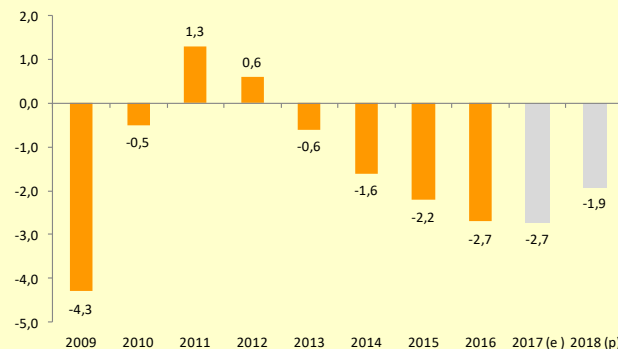
NUEVO ESCENARIO FISCAL

Aún con la evidente sobreestimación de los ingresos de proyección de la Dipres, tanto el Balance Efectivo como el Balance Cíclicamente Ajustado revelan un déficit mayor al que se heredó de la administración anterior.

El Balance Efectivo alcanzaría un nivel de -2,7% del PIB el 2017, bajando a -1,9% del PIB el 2018, es decir, 1,3 puntos más deficitario que el año 2013 (Gráfico Nº 1).

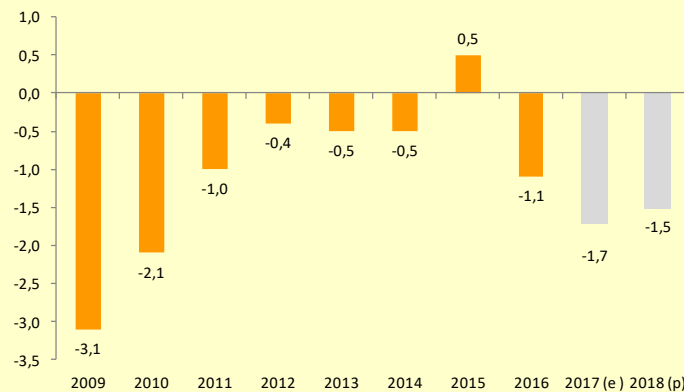
AÚN CON LA SOBRESTIMACIÓN DE INGRESOS, BALANCE EFECTIVO Y CÍCLICAMENTE AJUSTADO REVELAN DÉFICIT MAYOR AL HEREDADO DE ANTERIOR ADMINISTRACIÓN

Gráfico Nº 1: Balance Efectivo (% del PIB).



Fuente: Dipres.

Gráfico Nº 2: Balance Cíclicamente Ajustado (% del PIB)



Fuente: Dipres.

El Balance Cíclicamente Ajustado, por su parte, habrá pasado de un nivel de -0,5% el 2013 a -1,5% el 2018. Con ello se habrá cumplido con la Regla del Balance Cíclicamente Ajustado autoimpuesta por el ex Ministro Valdés (que supone una reducción de 25 puntos porcentuales respecto del déficit del año anterior, con parámetros corregidos), pero significa un deterioro evidente de las finanzas públicas (Gráfico Nº2). Cabe recordar que la Regla anunciada originalmente por la actual administración suponía una convergencia a la meta estructural de 0% del PIB al año 2018, lo que se ha alejado progresivamente.

CONSIDERACIONES FINALES

El Presupuesto 2018 ha sorprendido con un anuncio de incremento del Gasto de 3,9% real anual. Esto, amparado principalmente en una “franca recuperación” que aún no se consolida. Con todo, para el 2018 se espera, al igual que en los años anteriores, un nuevo déficit de las cuentas fiscales, lo que continuará elevando la deuda pública.

Todo esto ha ocurrido aún cumpliendo con la regla fiscal, la que ha resultado ser más permisiva en cuanto al gasto. Urge por tanto revisarla, de modo que efectivamente cumpla con el objetivo de dar sostenibilidad a las cuentas fiscales. Para ello, sería deseable volver a una meta numérica, al tiempo de dotar al Consejo Fiscal Asesor de mayores atribuciones, de modo de poder monitorear y analizar las estimaciones, incluyendo aquellas de los Ingresos Fiscales que, en esta ocasión, requieren sin duda una explicación más detallada de cómo se obtuvieron.