

Chile | Las claves de la situación fiscal en 2016 y del Presupuesto 2017

Cristóbal Gamboni

[Diario electrónico El Mostrador \(elmostrador.cl\)](#)

Después de conocer noticias sobre lo estrechas que están las cuentas públicas, a días de conocer la actualización de proyecciones que entrega la Dirección de Presupuestos para 2016 y a pocos meses de saber cuál será la expansión del gasto en la Ley de Presupuesto 2017, han aparecido en el tapete muchas opiniones sobre el actuar que debería tener Hacienda para el próximo año, que van desde comprometer un gasto acotado hasta la utilización del FEES para evitar un aumento desmedido de la deuda pública.

Con tantos elementos sobre la mesa, cabe preguntarse qué implica cada cosa, cómo entenderla y en qué repercute. Por eso, a continuación enumero los aspectos claves para entender la discusión fiscal de este año y el próximo.

1) El cambio en la regla fiscal y la nueva meta estructural. Yendo desde lo más básico, el gasto público año tras año se determina por una regla, la cual ha traído beneficios que son de amplio consenso. En síntesis, el gasto es el resultado de la resta entre los ingresos estructurales (los de tendencia, los que habrían existido si no hubiésemos estado en una etapa de desaceleración) y la meta que tenga la autoridad de déficit estructural. Desde el año pasado, la meta cambió. En vez de tener un número o porcentaje específico de déficit estructural, la meta es reducir de año a año el déficit estructural en 0,25% del PIB. ¿El problema? Que también en 2015 se introdujo un cambio metodológico que obliga a recalcular el déficit estructural del año anterior. Al día de hoy, no sabemos cuál fue el resultado estructural con el que cerró 2015. Por ende, no sabemos si en 2016 se está cumpliendo la meta y, por último, no sabremos sino hasta último momento cuál será la meta del gobierno para 2017. ¿Qué se necesita para determinar dichas cifras? Ahí entra en juego la segunda clave.

2) Revisión a la baja del PIB tendencial y el precio de referencia del cobre. Estas variables son las que ocupa la autoridad para calcular los ingresos estructurales. Ambos insumos son provistos por Comités de expertos independientes del gobierno (algo muy deseable, por cierto). ¿Qué ha ocurrido con estas variables? Se han ido corrigiendo a la baja sostenidamente. Los valores a la fecha ubican al PIB Tendencial en 3,6% y al precio referencial del cobre en USD2,57 la libra. Esos valores sin duda son muy altos a la luz de cómo se observa la economía nacional y mundial al día de hoy. Por lo mismo, esperamos que en la próxima consulta a los expertos, que por estas fechas debería concluir, ambos valores vuelvan a ajustarse a la baja. ¿Resultado? El déficit estructural será en realidad peor del que se estimaba previamente, y, en el escenario más probable donde el gobierno quiera reducir el déficit estructural en 0,25% del PIB, existirá poco espacio para el crecimiento del gasto en 2017. Para sumarle piezas al rompecabezas, todo este cálculo anterior debe prescindir de un elemento, que es la siguiente clave.

3) No se consideran en la meta de convergencia a balance estructural los ingresos por la repatriación de capitales. La autoridad fiscal ha informado que los ingresos que generó la ventana de pago de impuestos reducidos a la repatriación de capitales le generó, para este 2016, algo en torno a 0,3% del PIB. Como estos ingresos son por una sola vez, y disminuyen solo por este año el déficit en similar monto, el ministro de Hacienda se comprometió a no tomar en cuenta dichos ingresos al momento de la convergencia. Si, por poner un ejemplo, el déficit estructural de este año cerrara en 1,5% del PIB, el gobierno fijaría la meta de

déficit para 2017 algo en torno a 1% del PIB (=1,5% - 0,3% - 0,25%), haciendo más exigente la meta, reduciendo el espacio para el crecimiento del gasto, pero, tal como dijimos, siendo más responsable con las cuentas fiscales.

4) Efectividad de recaudación de la Reforma Tributaria es clave para los ingresos efectivos y estructurales, y para el espacio de crecimiento del gasto en 2017. Antes de ahondar en esta clave, quiero decir que hasta aquí vamos bien. Conocidos los datos de ejecución a mayo, la recaudación impositiva de los contribuyentes no mineros creció en los meses de abril y mayo (meses de Operación Renta y devoluciones) un 15% anual, logrando un aumento del total de ingresos para esos meses de 5,3% anual, contrarrestando la menor recaudación de IVA en esos meses y las caídas de los ingresos provenientes de la minería. La Reforma Tributaria es la principal válvula de mayores ingresos, efectivos y estructurales, por lo que su efectividad de recaudación da un respiro a la autoridad, y genera algo de espacios para el crecimiento del gasto en 2017.

5) La Ley de Presupuesto contendría un incremento del gasto de algo en torno a 3%. Todas las claves anteriores se conjugan para lo que sería el crecimiento del gasto más bajo desde 2003: una meta de convergencia a balance estructural, más exigente por no considerar la repatriación de capitales, y parámetros estructurales que serían revisados a la baja. Además, los riesgos están en que el ajuste del PIB Tendencial y el precio de referencia del cobre sufran un ajuste brusco, o que la Reforma Tributaria vaya perdiendo efectividad en la recaudación o que la desaceleración económica dañe aun más la recaudación de otros impuestos como el IVA o los impuestos específicos. Sin duda, es muy cierto cuando el ministro habla de un escenario estrecho para las finanzas públicas.

6) ¿Y el FEES? ¿Sirve para poder gastar más de ese 3%? La respuesta es no. No hay que confundir el gasto que compromete el gobierno en el Presupuesto definido por la regla, con la forma de financiamiento que este ocupe. Este año, el gasto superará a los ingresos efectivos, y probablemente el déficit efectivo sea algo cercano a 3% del PIB. Para financiar los déficits efectivos, el fisco había estado recurriendo exclusivamente a deuda interna y externa. Una alternativa que podría utilizarse a la deuda es el desahorro. Hoy, el FEES acumula casi USD15.000 millones de dólares, y pudiera ser utilizado en vez de la deuda, con el beneficio de no seguir acumulando deuda bruta. Los resguardos que debe tener esta estrategia son al menos dos: el efecto en el dólar que esto podría tener y la menor cantidad de recursos disponibles para responder a un escenario de crisis. Pero, en ningún caso, sería una fuente adicional de ingresos. Así, no abre espacios para un mayor crecimiento del gasto.

7) ¿Es posible apretar tanto el cinturón y tener un crecimiento del gasto de solo 3%? Es posible, pero a costa de la inversión pública. El gasto corriente, que incluye subsidios y sueldos, suele ser más inercial que el de capital. Además, los compromisos fiscales adquiridos por la presente administración son más intensivos en gasto corriente. Por lo mismo, un escenario de crecimiento del gasto total de 3% en 2017 lo vemos consistente con una nueva caída de la inversión pública, esta vez cercana a 2%.

En resumen, la situación fiscal es objetivamente estrecha. Hay elementos que podrían generar algo más de recursos (en BBVA Research hemos dicho que los ingresos no mineros ni tributarios podrían resultar mayores a lo Presupuestados a final de año, por ejemplo), pero solo en el margen. Con todo, hasta 2018 la Reforma Tributaria seguirá entregando recursos adicionales cada año, sosteniendo los ingresos fiscales estructurales y, por ende, el crecimiento del gasto. ¿Qué ocurrirá a partir de 2019, con una meta de convergencia estructural que aún no sería alcanzada y con reducidos parámetros de referencia? El escenario sin intervenciones nos arroja un crecimiento del gasto cercano a 1%, algo no visto al menos desde el retorno de la democracia. ¿Es sostenible dicho escenario, o cabe esperar una nueva Reforma

Tributaria para ese periodo? La discusión no termina con el cierre de 2017. La situación fiscal exige que sigamos atentos.