

TEMA DE ANÁLISIS / N°2

LA SITUACIÓN FISCAL DEL PRÓXIMO GOBIERNO



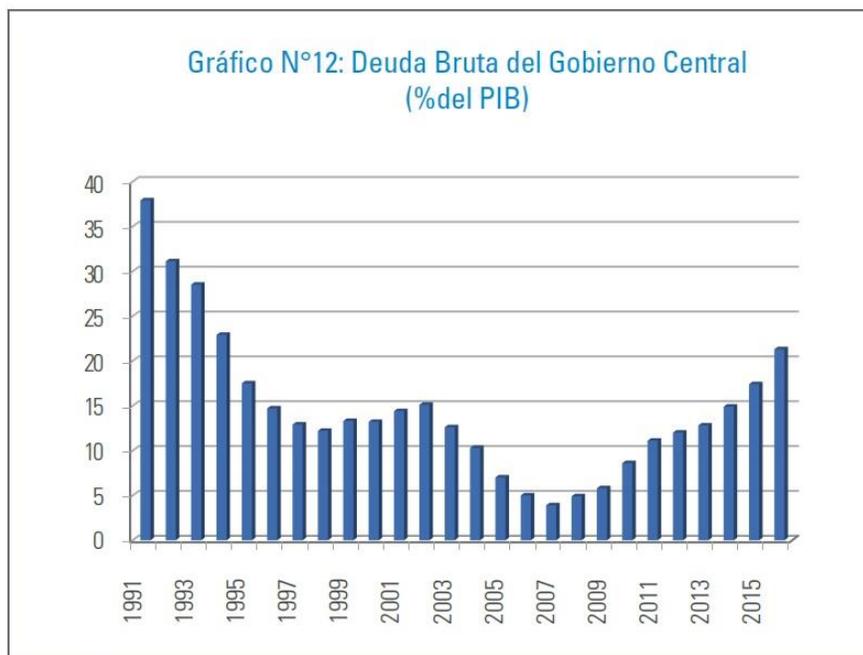
Universidad de los Andes

CEF - Centro Estudios Financieros

JUNIO | 2017

El propósito de un gobierno, trabajar por el bien común, tiene como una de sus restricciones principales los recursos fiscales con que contará, que deben ser suficientes para financiar nuevos compromisos, pero también para financiar los compromisos que hayan adquirido los gobiernos anteriores, ya que es usual que éstos involucren recursos que son crecientes en el tiempo.

Es así como el próximo gobierno en nuestro país se ve enfrentado a restricciones fiscales mucho más profundas de lo que enfrentaron gobiernos anteriores y, de hecho, con supuestos razonables, ni siquiera existen los recursos para financiar los compromisos que ya son Ley de la República, lo que genera la necesidad de hacer recortes de gasto o buscar nuevas fuentes de recursos. Continuar al ritmo de aumento de la deuda fiscal registrado en estos años sería una irresponsabilidad grave, cuyo costo futuro supera con creces al beneficio de corto plazo. El Gráfico N°12 muestra el comportamiento de la deuda bruta del gobierno central, como porcentaje del PIB.



Fuente: DIPRES

Chile cuenta desde hace varios años con la categoría de *Investment Grade* por parte de las principales clasificadoras de riesgo del mundo. Se compara favorablemente en esta nota incluso con países de mayor nivel de ingreso, y con una canasta exportadora más diversificada que la nuestra. Esta positiva evaluación ha sido posible producto de la responsabilidad y sostenibilidad fiscal mantenida por más de 30 años, pero que se ha deteriorado a gran velocidad en los últimos tres. Si bien el nivel de deuda neta soberana es aún muy bajo en comparaciones internacionales, es ese reducido nivel lo que nos permite la favorable clasificación. Esta no es sostenible si se deteriora el principal activo que la sostiene.

La positiva clasificación soberana no sólo permite al fisco financiarse a un costo reducido, y de esta forma liberar recursos para necesidades sociales, sino que además se transmite a todo el sistema financiero, posibilitando el acceso a crédito a sectores de bajos ingresos a un costo razonable. Es evidente la ventaja que tiene nuestro país en este ámbito en comparación con países vecinos.

El siguiente cuadro, obtenido del Informe de Finanzas Públicas 2017, muestra las estimaciones de la Dirección de Presupuestos sobre las holguras fiscales para el período 2018-2020:

Cuadro N°1: Balances del Gobierno Central (\$ millones de 2017 y % del PIB)			
	2018	2019	2020
Supuestos			
Crecimiento PIB efectivo (%)	3,25	3,25	3,50
Crecimiento PIB tendencia (%)	3,0	3,0	3,0
Crecimiento demanda interna (%)	4,0	4,6	4,5
Precio del Cobre de Tendencia (US\$ / libra)	2,56	2,56	2,56
Meta BCA como % del PIB	-1,3	-1,0	-0,8
Balance Efectivo compatible con meta (% del PIB)	-2,8	-2,1	-1,5
Ingresos Estructurales	42.042.046	43.304.018	44.510.643
Ingresos Efectivos	39.353.970	41.261.821	43.020.044
Gastos Compatibles con meta	44.282.276	45.159.847	45.958.018
Gastos Comprometidos	44.541.857	45.573.698	46.459.934
Resultado Estructural	-2.240.230	-1.855.829	-1.447.375
Resultado Efectivo	-4.928.306	-3.898.026	-2.937.974
Holgura de Gastos	-259.581	-413.851	-501.916
Holgura de Gastos (us\$ millones)	-371	-591	-717

Fuente: DIPRES

El cuadro muestra una situación muy preocupante, y además inédita desde que se elabora la proyección financiera del sector público, como parte del proceso presupuestario, ya que los ingresos son insuficientes para financiar los gastos comprometidos, si se quiere ir reduciendo el déficit cíclicamente ajustado, es decir, las holguras son negativas, por un monto de US\$ 1.679 millones para el período 2018-2020. Para aclarar los términos, la holgura presupuestaria corresponde a la diferencia entre la estimación de ingresos cíclicamente ajustados y los gastos ya comprometidos, que incluyen la estimación del costo fiscal de los proyectos de ley en el Congreso. El cálculo de los ingresos cíclicamente ajustados se realiza con los supuestos mostrados en el cuadro.

Podemos ver que con estos supuestos, que parecen tener un sesgo optimista, el fisco tiene una holgura negativa que podría ser incluso superior si la economía se mantiene creciendo a ritmos más cercanos a 2% que a 3%. Vemos además que la brecha negativa entre ingresos y gastos es creciente, por lo que en los años siguientes al período estimado, el problema seguiría agravándose.

¿Se podría solucionar el problema con una mejoría del escenario interno y externo?

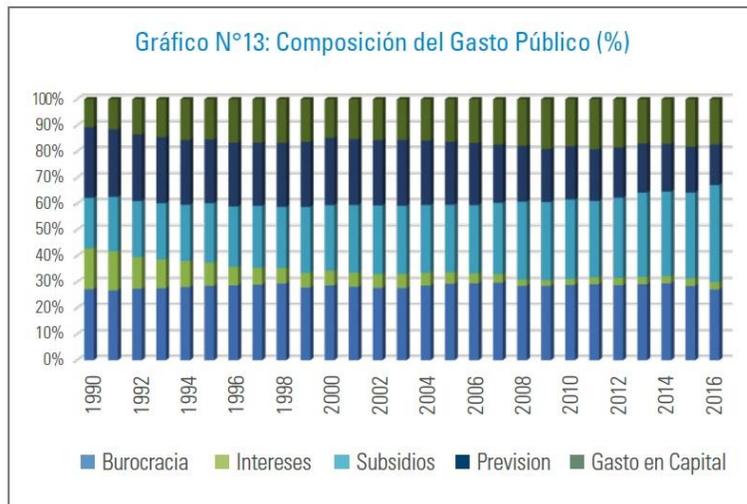
Por el lado del crecimiento económico, y dada la metodología de cálculo, es probable que la brecha de gastos a financiar sea aún más elevada que la calculada por la DIPRES, ya que la brecha de PIB (PIB tendencia – PIB efectivo) probablemente es menor a la estimada, lo que significa menores ingresos cíclicamente ajustados. En ese sentido sólo si se logra recuperar el crecimiento de tendencia a niveles superiores a 3%, podría verse una situación menos estrecha. Por ahora, ese escenario parece poco factible.

Por el lado del cobre, hemos visto en estos últimos meses una situación algo mejor, que de mantenerse, podría generar alguna holgura de ingresos. Si, por ejemplo, el precio se acerca a US\$ 2,70/libra, suponiendo que se mantiene la contención de los costos, el fisco podría tener ingresos adicionales por US\$ 700 millones anuales.

Considerando que respecto al PIB los supuestos parecen optimistas, pero que respecto al cobre el escenario podría ser algo mejor, podrían obtenerse ingresos adicionales de US\$ 400 millones anuales, cifra que ni siquiera es suficiente para cerrar las brechas ya existentes, lo que significa que el nuevo gobierno no podría realizar ningún proyecto que implique gasto fiscal, lo que es un punto de partida bastante complejo.

Dado que la alternativa de subir impuestos parece bastante agotada luego de la fuerte alza que aún está en curso, es interesante dar una mirada gruesa a la composición de los gastos, de tal manera de buscar posibles espacios de mayor eficiencia, que sin duda existen.

El Gráfico N°13 a continuación muestra la composición del gasto del gobierno central (no incluye municipalidades ni empresas públicas) a lo largo de las tres últimas décadas. Podemos ver que si bien el gasto en burocracia se ha mantenido relativamente estable como porcentaje del gasto total, esto puede ser considerado un mal resultado en un contexto en que el avance tecnológico ha permitido grandes mejoras en la eficiencia productiva. El aparato estatal chileno no ha tenido mejoras en este aspecto, por lo que en un contexto de gran estrechez de recursos como el actual, se hace necesario una racionalización del gasto en burocracia. De este gasto en burocracia casi el 70% corresponde al gasto en personal, por lo que una racionalización en serio requiere modificaciones en este campo. El gobierno central tenía en 2015 un total de 284.310 funcionarios públicos (incluye trabajadores a honorarios), para un gasto total en personal (en pesos de 2016) de \$ 7.482.704 millones. Esto da como resultado un gasto promedio por funcionario de \$2.193.000 mensual, lo que parece bastante elevado para la realidad de costos laborales del país. No se trata obviamente de reducir remuneraciones, pero sí de exigir que ese elevado nivel de costo laboral se compense con mayor productividad. De esta forma, si se piensa en una reducción de un 10% del número de funcionarios, el ahorro de costos que se tendría sería de algo más de US\$ 1.000 millones anuales, lo que equivale por ejemplo a tres veces los recursos que el fisco gasta en capacitación laboral. Un ahorro de este tipo permitiría también una reducción del IVA de algo más de un punto.

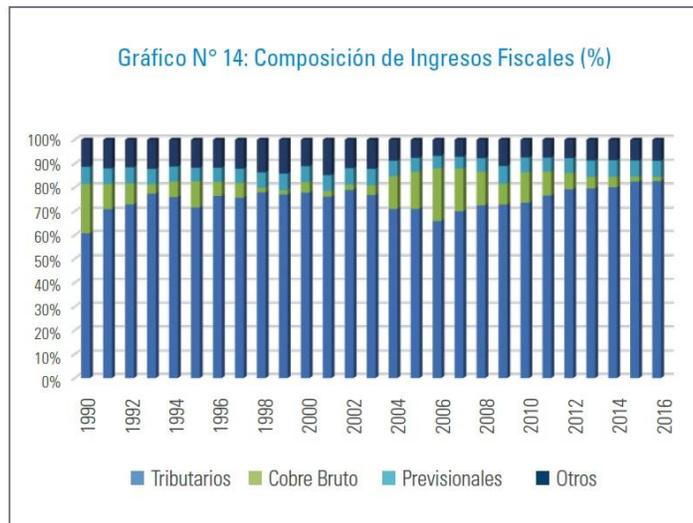


Fuente: DIPRES

Es interesante notar también que la importancia del gasto en intereses se ha reducido en forma significativa, debido al mejoramiento en años anteriores de la posición deudora fiscal. Dado que esta posición deudora se ha deteriorado en los últimos tres años, el pago de intereses ha empezado a mostrar una tendencia alcista, que absorberá recursos que antes podían destinarse a fines sociales. Es así como el pago de intereses pasó de US\$ 1.608 millones en 2015 a US\$ 1.900 millones en 2016, y seguirá subiendo hacia adelante. De hecho, durante el primer trimestre del año en curso el pago de intereses del gobierno central superó los US\$ 900 millones.

Se puede ver también que la importancia del gasto previsional se ha reducido en forma bastante significativa, lo que se explica por la disminución del gasto del antiguo sistema de reparto. Hubiera sido más razonable destinar esos recursos liberados a mejorar el pilar solidario, lo que habría atenuado el problema que se enfrenta actualmente. En un contexto de rápido envejecimiento de la población lo razonable sería que el Estado al menos mantuviera la importancia del gasto social en pensiones, y sin embargo ha caído de un 27% del total en 1990 a un 16,5% en 2016.

Por el lado de los ingresos, evidentemente son los tributos la fuente principal de ingresos para el fisco. Sin embargo, entre 2004 y 2010, coincidente con el boom de commodities, el aporte de CODELCO tuvo bastante importancia. Eso ya se revirtió totalmente, lo que explica en parte la compleja situación fiscal actual. El programa del gobierno actual supuso en forma errónea que esa bonanza era permanente.



Fuente: DIPRES

El Gráfico N°14 anterior hace evidente que son los impuestos la vía por la cual el Estado puede proveer más y mejores bienes y servicios a la población. La política social es función entonces del crecimiento de la economía, sin crecimiento no hay posibilidad de dar más beneficios. El gobierno actual subió los impuestos a las empresas, pero dado que la política tuvo un efecto negativo en el crecimiento, la recaudación ha aumentado mucho menos de lo esperado. De hecho, en los cuatro trimestres terminados en marzo pasado, la recaudación tributaria fue de un 17,1% del PIB. Esta cifra es sólo 0,4 puntos porcentuales superiores a la que se registró el año 2013, muy por debajo de las metas que se establecieron para la reforma tributaria.

Por otra parte, el espacio para nuevas alzas de impuestos parece muy reducido, considerando que luego del reciente aumento de tasa de Primera Categoría, Chile quedó con una tributación corporativa dentro de las más altas de la OCDE, y también con una participación elevada de los impuestos pagados por empresas en relación al PIB. Las alternativas disponibles son aumentos del IVA y/o un aumento de la base en el impuesto a las personas, considerando que en Chile sólo los sectores de altos ingresos pagan impuesto personal, contrario a lo observado en los países de la OCDE, que tienen en general una base mucho más amplia para el impuesto personal. Sin embargo, estas alternativas parecen políticamente muy costosas.

Conclusión

El próximo gobierno enfrentará una situación fiscal muy compleja, con ingresos insuficientes para financiar reformas ya aprobadas, y sin que tampoco haya espacio para nuevas alzas de impuestos, ya sea por su inviabilidad política, o por el efecto negativo que tendrían en el ya exiguo crecimiento de la economía. En ese sentido, parece cada vez más urgente avanzar en la reforma del Estado, de tal forma de abrir espacios de eficiencia que permitan avanzar en los desafíos sociales que enfrenta el país, y que no han recibido la prioridad necesaria en estos años.