

Chile y su presupuesto Fiscal 2016: Un Debate de Fondo

El Ciudadano · 25 de julio de 2015

El presupuesto 2016 conduce a un tema de fondo: cuál es la política fiscal que se requiere en el país si se vive un momento de bajo crecimiento y con un precio del cobre inferior a las suposiciones que se efectuaron cuando se elaboró el presupuesto 2015, lo que conduce a que los ingresos sean menores a las estimaciones de ellos efectuados, y cuando, al mismo tiempo, se plantea la necesidad de cambios trascendentes económico sociales. El bajo nivel de crecimiento tiene repercusiones directas en el incremento del empleo y de la masa salarial.



Rodrigo Valdés, ministro de Hacienda

El ministro de Hacienda en la práctica abrió la discusión sobre el presupuesto 2016 y, al mismo tiempo, dio por “jugado” el presente año fiscal cuando aún quedan seis meses. Sus planteamientos son de que debe reducirse el ritmo de crecimiento del gasto lo cual necesariamente lleva a la conclusión que debe establecerse prioridades para enfrentar los requerimientos que se produzcan y los compromisos programáticos existentes. Por ejemplo, ya en esta dirección se habla de postergar indefinidamente la reforma previsional cuando sus transformaciones de fondo conducen a un significativo ahorro previsional, junto con el mejoramiento de la situación presente y futura de los jubilados. El presupuesto 2016 conduce a un tema de fondo: cuál es la política fiscal que se requiere en el país si se vive un momento de bajo crecimiento y con un precio del cobre inferior a las suposiciones que se efectuaron cuando se elaboró el presupuesto 2015, lo que conduce a que los ingresos sean menores a las estimaciones de ellos efectuados, y cuando, al mismo tiempo, se plantea la necesidad de cambios trascendentes económico sociales. El bajo nivel de crecimiento tiene repercusiones directas en el incremento del empleo y de la masa salarial.

Antes que se dispusiese de datos esenciales para su elaboración, como el crecimiento de mediano plazo en el precio del cobre y el de tendencia económica, y sin que se entregasen las proyecciones a alcanzarse en el presente año y el próximo, el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, se pronunció sobre las ideas centrales a considerarse en la elaboración del presupuesto fiscal 2016. “Manteniendo nuestro foco claro hacia dónde vamos –expresó al término del consejo de ministros efectuado el 23 de junio presidido por Michelle Bachelet- es responsable también avanzar a una velocidad coherente con los recursos existentes. Estoy hablando simplemente –puntualizó- que el crecimiento del gasto tiene que ser a un ritmo menos rápido de lo que estábamos acostumbrados. No estamos por entrar en aventuras que después no sean posibles de mantener” (24/05/15).

Fue un mensaje destinado a la elaboración de las propuestas presupuestarias y a unificar el pensamiento de la coalición de gobierno. Como ejemplo de la alineación tras este objetivo, el senador Carlos Montes dio a conocer que ya se informó al ministerio de Obras Públicas que en el presupuesto del próximo año no es posible otorgarle un aumento de recursos como los concedidos en el ejercicio en curso, a pesar que es un sector clave para intentar reactivar el crecimiento económico y desarrollar alianzas con el sector privado.

La formulación ministerial conduce a sostener que los objetivos planteados por el programa de gobierno, que cuando se han concretado se caracterizan por su extraordinaria gradualidad, deberán ahora priorizarse como se expresó por la presidenta del PS, Isabel Allende, en el pleno de su partido, fundamentándolo en el debilitado curso de la economía y la caída registrada en la recaudación fiscal. Días antes, según informó La Tercera, se efectuó una reunión de los jefes de partido y otros altos dirigentes del PDC, PS y PPD, en que se “definió priorizar la agenda de gobierno, controlar las expectativas y cerrar la puerta a todo nuevo compromiso programático como una condición necesaria para intentar superar la crisis (...)” (28/06/15).

¿Es este el camino más apropiado para superar la tendencia de bajo crecimiento predominante en la economía y converger con los sectores de la población que están a favor de las reformas? La encuesta de expectativas correspondiente a junio del Banco Central proyectó un crecimiento para el año de 2,6% en un nivel más bajo al rango promedio entregado en ese mes por el propio instituto emisor, 2,75%, colocándose de ser así por segundo año en un plano inferior al promedio mundial. En 2014 se creció 1,9% y la cifra global fue de 3,4%. En 2015, la relación sería de 2,6% en comparación al 3,2% previsto por Bloomberg.

Hechos que tienen un efecto positivo en la actividad económica no conducen a un cambio de tendencia y se salga de la situación de bajo crecimiento si actúan otros factores que pesan más en sentido contrario. La devaluación experimentada por el peso sin duda incide favorablemente en el sector exportador. A pesar de ello, las ventas al exterior en los primeros cinco meses del año cayeron en un elevado 11,6% con relación al mismo lapso de 2014. Inciden sobre todo para esta reducción fenómenos que se producen a nivel global o en otros mercados.

Las ventas de cobre descendieron en un 14%, siendo determinante en ello la reducción en su cotización que durante el primer semestre registró un promedio de US\$2,69 la libra, inferior a las proyecciones para 2014 tanto del Banco Central (US\$2,80) como de Cochilco (US\$2,77) y bastante menor a la estimación con que se

elaboró el presupuesto fiscal 2015 (US\$3,12). Según un estudio de la Dirección de Presupuestos, la disminución en el precio de un centavo significa en los ingresos fiscales efectivos anuales un menor ingreso de US\$47,5 millones y de US\$47,2 millones en los estructurales. Ello está en línea con la evolución de los commodities en los mercados internacionales, que si bien se han recuperado algo durante los últimos meses permanecen bajo los niveles del año anterior. Sin duda, uno de los factores determinantes en ello es la modificación en la perspectiva de crecimiento en la economía china, el mayor demandante de muchas materias primas en los mercados mundiales, entre ellas el cobre y desde hace poco tiempo también el petróleo, debido en este último bien al incremento de la producción interna en EEUU que ocupaba con anterioridad ese lugar. Este descenso en el precio anualizado del metal rojo se produjo a pesar de la continua contracción de los inventarios en las bolsas metaleras, lo que habitualmente tiende a incidir en un mejoramiento de las cotizaciones. Al mismo tiempo, las exportaciones físicas de cobre desde Chile también descendieron y en ello, además de la caída en la inversión sectorial, tienen que darse causales internas.

En el lapso enero-mayo, las exportaciones industriales igualmente se redujeron en 11,3%. Como ellas en un alto porcentaje se dirigen a América del Sur influye el bajo crecimiento regional, en particular el de Brasil que es el mercado más grande donde disminuyeron un 27,0%, cuya economía se encuentra en recesión y sufre las consecuencias de la fuerte depreciación del real, aplicándose una política fiscal claramente contractiva. Un sector que se movió en forma inversa al descenso generalizado fue el silvoagropecuario, principalmente por el aumento en las exportaciones frutícolas. A Europa las ventas se contrajeron en enero-mayo un 23%, también debido a su bajo crecimiento y por el efecto cambiario. En general, como destacó El Mercurio, se redujeron las exportaciones a ocho de los diez principales destinos donde se envían bienes desde el país.

El bajo crecimiento se reflejó claramente en la tasa de desempleo del trimestre móvil marzo-mayo que subió a 6,6%, tres décimas porcentuales superior a un año atrás. El incremento del producto lleva dos años y medio siendo inferior al del potencial, lo cual significa un incremento en los factores productivos no utilizados entre ellos la fuerza de trabajo. En el lapso comparado el mayor incremento en el empleo se produjo en la administración pública, en cerca de un 10% en cifras interanuales, así como en la construcción (3,8%), todo indica en este caso por el incremento a producirse en el IVA de viviendas nuevas. Así mismo, aumentó el número de inactivos, lo cual contribuye a incidir en la tasa de desempleo que se calcula sobre la

población activa, y el empleo en doce meses creció únicamente en un 1,2%. Ello repercute en la expansión de la masa salarial, cuya evolución es menor por la desaceleración en el empleo y el menor incremento de los salarios reales en el sector privado. La Cámara de Comercio de Santiago (CCS) estimó su incremento de mayo en 3,2%, muy lejos del 5,5% anotado como promedio en la última década. En el recesivo bienio 2008-2009 su aumento fue entre 2% y 2,5%. Ello confirma, concluyó la CCS, que se vive en un escenario “de gran debilidad” (06/07/15).

Por consiguiente, los efectos externos adversos conducen a que se le debe asignar una gran importancia a la demanda interna y con mayor razón el país no puede dejar sin considerar utilizar políticas anticíclicas en correspondencia con el escenario existente, descartadas tanto por el ministerio de Hacienda como por las autoridades del Banco Central, al sostener que ya desempeñaran su papel, como se afirmó en la presentación del IPoM. En una esfera estrictamente coyuntural cuando ha transcurrido recién la mitad del 2015, Rodrigo Valdés manifestó que desde el ángulo de los niveles de actividad económica el “año ya está jugado” y que igualmente en el segundo semestre recién iniciado se registrarán resultados pocos alentadores, agregando que un repunte se verá recién en 2016 (25/06/15). Ello se condice con que su objetivo central en el terreno fiscal pasó a ser el presupuesto 2016, cuando los antecedentes indican que no se alcanzarán este año las bajas proyecciones de incremento del producto efectuado y mucho menos el 3,6% con que se elaboró el presupuesto 2015.

Dar el año “por jugado” es un retroceso frente a los esfuerzos que efectuaba su antecesor buscando incrementar la inversión pública y exigiendo la total ejecución presupuestaria, que se expresaron en las cifras del 2014. En los cinco primeros meses del presente año, el gasto presupuestario corriente –de acuerdo a las estadísticas de la Dipres- aumentó en un 8,9% real, solo algunas décimas porcentuales menor en relación a lo proyectado para el año. En cambio, la inversión pública apenas lo hizo en un 1,9%. Ello es muy grave cuando la privada permanece retraída y subsiste la fuerte caída en el sector minero, cuyo indicador de stock quinquenal de proyectos, como lo ha constatado en sus cifras la Corporación de Bienes de Capital (CBC), viene cayendo desde el segundo trimestre de 2012. En sus proyecciones para el quinquenio 2015-2019 considera que su nivel será similar al recesivo año 2009. Incluso a esa situación se llega pese a los elevados proyectos inversionistas de Codelco. Si en 2011, según la CBC el 72% de la inversión minera era privada, en las estimaciones quinquenales publicadas sería únicamente de 38%. En un período de bajo crecimiento como el que se vive, no aprovechar el tiempo existente tiene un costo. Así

tampoco se avanza en buscar mayores respuestas en el sector privado. Eso cuando desde el gran empresariado se dice, como señaló Alberto Salas, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, que se deben producir “hechos” para que la alianza público-privado “no quede solo en palabras” (25/06/15). Es claro que los “hechos”, en esas formulaciones, se vinculan preferentemente con frenar las reformas contenidas en el programa gubernamental.

El bajo crecimiento ha sido utilizado por economistas del Instituto de Libertad y Desarrollo para atacar las formulaciones a favor de reformas. “El mundo –manifestó el exministro Juan Andrés Fontaine- se está expandiendo al promedio histórico de 3,5%. Somos nosotros los que estamos creciendo menos. Aquí hay una decisión del gobierno actual –subrayó- de priorizar la redistribución de los ingresos en vez del crecimiento de los ingresos. La manera de enfrentar la desigualdad -concluyó- es nivelando hacia arriba” (29/06/15). En ningún caso, en su opinión, afectando la aberrante participación en la distribución de los ingresos del 1%, 0,1% y 0,01% de la población. En cuanto a la reforma tributaria, cuyo texto se “cocinó” en parte importante en su casa[2], ya no le basta con el protocolo alcanzado, en el cual se concordó aumentar el impuesto de primera categoría en uno de los esquemas establecidos a 27%, pero manteniendo y expandiendo mecanismos elusivos, sino que además cuestionó al ministro Valdés por afirmar que “se arreglaría con los reglamentos, pero lo que se necesita –sostuvo – es hacerla de nuevo” (26/06/15). Su deseo es que se unifique el gravamen a las utilidades de las empresas en 25% manteniendo todo lo alcanzado por la derecha en el consenso tributario.

El financiamiento de las reformas y el estímulo económico plantea un mayor gasto público. ¿Es ello posible? En primer lugar, debe recordarse que existen recursos para hacerlo de los cuales no se habla en los análisis oficiales. Hay que considerar todas las posibilidades existentes: los recursos consignados en el fondo para la educación, los acumulados en el exterior en el Fondo Económico y Social o los excedentes sin usar acumulados en la ley reservada del cobre destinada a la adquisición de armamentos. Ellos deben utilizarse en un porcentaje determinado cuando las exigencias del país lo requieren. De otra parte, se debe abandonar la formulación no correspondiente a la realidad de la economía chilena actual de ir hacia un balance presupuestario estructural en 2018, levantado como objetivo demostrativo de una supuesta “responsabilidad fiscal”, que niega utilizar el manejo gubernamental en función de las necesidades planteadas por la evolución del ciclo económico.

Recientemente el subsecretario de Hacienda, Alejandro Micco, señaló que “en término de la información preliminar que tenemos hoy (...) la reforma va a lograr la

recaudación necesaria para financiar la reforma educacional, gasto de protección social y –agregó- converger a un balance estructural” (06/07/15).

Al mismo tiempo, hay reformas que se plantea no considerar en esta administración que de llevarse adelante a lo menos producen un importante ahorro fiscal. El diputado socialista Osvaldo Andrade se planteó el siguiente interrogante: “Si las reformas estructurales que estaban en curso son laboral, educacional, nueva constitución, no se cuánto espacio tenemos para hacer una reforma importante en materia de sistema previsional (...)” (24/06/15). Pues bien, una reforma previsional de fondo, que reemplace el desprestigiado sistema de las AFP, conduciría como demuestran los estudios efectuados por Cenda a reducir sensiblemente el elevado gasto fiscal que se produce. Por tanto, hay transformaciones que mejorarían en definitiva el resultado presupuestario, junto con beneficiar a los imponentes. Es de prever que no va a ser la propuesta mayoritaria de la Comisión Bravo que en el mes de agosto debe entregar su informe, lo que deja planteada otra discusión de fondo.

Cuando se piensa en las transformaciones que requiere el país, desde luego algunas de ellas tienen impactos muy importantes que no necesariamente se expresan en el corto plazo e inciden en transformaciones estructurales. Desde hace un par de años el país ha conocido de los escándalos económicos y políticos de Soquimich, la empresa minera que sigue siendo controlada por Julio Ponce Lerou. En las últimas semanas se produjo la polémica pública entre Corfo y la empresa minera que se encuentran en un proceso de conciliación por el incumplimiento de SQM Salar del contrato de arrendamiento con el organismo estatal que le permite explotar un sector del rico Salar de Atacama, en el cual si tomamos como referencia el resultado de Soquimich del año pasado obtuvo el 56% de sus ganancias. ¿No se han acumulado ya muchos hechos que ameritan poner fin a dicho contrato, así como su utilización del mecanismo de cascadas? Más aún, en el Salar de Atacama el interés nacional coincide con las propuestas efectuadas por la Comisión del Litio. Ello en definitiva conduciría a que la renta generada de su explotación beneficie ante todo al país.

El ministro de Hacienda, haciendo suya una formulación expresada desde el momento que asumió por el titular del Interior, manifestó: “lo que estamos haciendo día a día es (...) escuchar, de manera que todos vayamos empujando este carro desde el mismo lado” (25/06/15). Sin duda que frente a los grandes desafíos a resolver en el país es necesario buscar que se produzca la más amplia convergencia, pero ello tiene un límite. Las transformaciones tocan necesariamente intereses, en consecuencia no se puede “empujar el carro” con quienes se benefician de lo que es imprescindible modificar.

La discusión del presupuesto 2016 plantea el debate del tipo de política fiscal requerida en un país con un cuadro de bajo crecimiento que se acepta se proyecte por un tiempo prolongado. “El ministro (Valdés) –manifestó el Tesorero General de la República, Hernán Frigolett- está siendo bastante cauto del punto de vista de ver que un cambio en la tasa de crecimiento de la economía nacional va a ser un proceso que va a llevar un par de años, a lo menos” (03/07/15). No se puede quedar a la expectativa de lo que haga un sector privado, cuyas organizaciones del gran empresariado mayoritariamente se dedican a propagar la incertidumbre y exigen constantemente detener el proceso de reformas. Si el gran problema interno es el bajo nivel de la demanda, la política fiscal debe priorizar intentar revertirla.
HUGO FAZIO

[1] Este tema va a ser ampliado en la Escuela de Invierno del Cenda el día 20 de julio a las 19:00 Hrs.

[2] Véase, Chile en Tiempo de Reformas. Editorial USACH 2015 págs. 99-112.

Fuente: [El Ciudadano](#)