

BRÚJULA

MACROECONÓMICA N°13

¿Qué hay detrás del superávit fiscal de 2022?

Febrero 2023

Cristóbal Gamboni



Observatorio del Contexto Económico

¿Qué hay detrás del superávit fiscal de 2022?

Cristóbal Gamboni¹

Resumen

- El superávit fiscal de 1,1% del PIB alcanzado en 2022 es una noticia positiva: se cumplió con la caída en el gasto contenida en la Ley de Presupuestos, no se cedió a presiones de mayor gasto, contribuyó a no exacerbar la inflación y se da un paso importante para la consolidación fiscal a niveles sostenibles.
- Al comparar el superávit alcanzado con el déficit fiscal que estaba en el presupuesto, las principales incidencias positivas están en la mayor recaudación del impuesto a la renta, el IVA, las rentas de la propiedad (litio) y el menor gasto en inversión pública.
 - De estos, las sorpresas en Operación Renta y el precio del litio son elementos exógenos a la autoridad fiscal. Por otra parte, el gobierno ha indicado que la razón de la subejecución de inversión pública también respondió en parte a un componente fuera de su control.
- Entre los elementos que compensaron parcialmente al resultado fiscal de 2022, está el mayor gasto corriente, menores ingresos por cobre y menor recaudación por impuesto a los combustibles.
 - La aprobación de la PGU en enero de 2022 y las menores utilidades de Codelco por depreciación instantánea de su inversión son elementos relativamente exógenos al gobierno.
 - La menor recaudación del impuesto a los combustibles fue de control del gobierno, sin embargo, fue una medida utilizada por distintos países a nivel mundial dado el alto precio de los combustibles fósiles.
 - Hay un mayor gasto en Personal y compra de bienes y servicios por parte del gobierno cuyas razones no han sido explicitadas en los informes de gobierno.
- Para 2023, los precios del cobre y el litio podrían hacer crecer los ingresos fiscales. Con todo el mayor riesgo sigue estando en la ejecución del gasto de capital, en especial el componente de iniciativas de inversión.

¹ Economista Senior del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP).

I. Introducción

Las cifras de cierre preliminares del Gobierno Central Total del año 2022 confirmaron la positiva noticia de un superávit fiscal de 1,1% del PIB, el primero en más de una década.

Aunque un superávit fiscal es una buena noticia, en particular después de dos años de déficits profundos, ha surgido la discusión sobre cuánto puede atribuirse al accionar propio del gobierno o a cuestiones exógenas.

Dado esto, el presente informe recalca la importancia de haber alcanzado un superávit fiscal en 2022, y con información pública descompone cada efecto en el resultado fiscal superavitario, tomando como base el déficit fiscal que se proyectaba al momento de elaborarse la Ley de Presupuesto. Finalmente, se concluye y destacan aspectos que serán relevantes para adelantar el resultado fiscal en 2023.

II. El porqué era necesario mejorar la situación fiscal

Existen varias razones para considerar este superávit fiscal y la caída del gasto como una noticia positiva. En primer lugar, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su Monitor Fiscal de octubre de 2022, resaltaba la importancia de normalizar la política fiscal post pandemia, reduciendo déficits, contribuyendo así a la reducción de la inflación y dejando mayor maniobra para la política monetaria. El organismo sostiene que un ajuste gradual, manejado por la autoridad fiscal, es difícil políticamente, pero es deseable respecto a un ajuste brusco gatillado por la pérdida de confianza del mercado. Además, tanto en países avanzados como emergentes, la pandemia del Covid-19 redundó en un aumento de la deuda pública, que si no se controla se vuelve insostenible.

Adicionalmente, el FMI indica que el proceso de ajuste fiscal debía estar acompañado de un apoyo a los sectores más vulnerables frente a la alta inflación, entre otras áreas en donde los gobiernos tienen espacio para fomentar políticas públicas que mejoren la situación de las personas en esta etapa post pandemia. De esa forma, la reducción del gasto fiscal ocurrida en Chile acompañado de planes de ayuda para las familias más vulnerables a la alta inflación estuvo en línea con las recomendaciones internacionales.

En lo que respecta al frente interno, la inflación en 2022 alcanzó niveles no observados en décadas. De acuerdo con el Banco Central, la principal incidencia para esta alta inflación estaba en factores internos (ver por ejemplo IPoM de junio de 2022). Entre dichos factores, también se cuentan las ayudas fiscales directas entregadas durante los años 2020-2021, que llegaron a alcanzar cerca de US\$35.000

millones. Una vez pasada la necesidad de apoyo directo a los hogares por la pandemia, era necesario retirar todo el impulso transitorio introducido esos años.

Por último, desde un punto de economía política, la aprobación de la Ley de Presupuesto 2022 con una caída del gasto en algo superior a 22%, daba un marco legal propicio y difícil de repetir para realizar el ajuste fiscal necesario para retomar sendas sostenibles de gasto y deuda públicos.

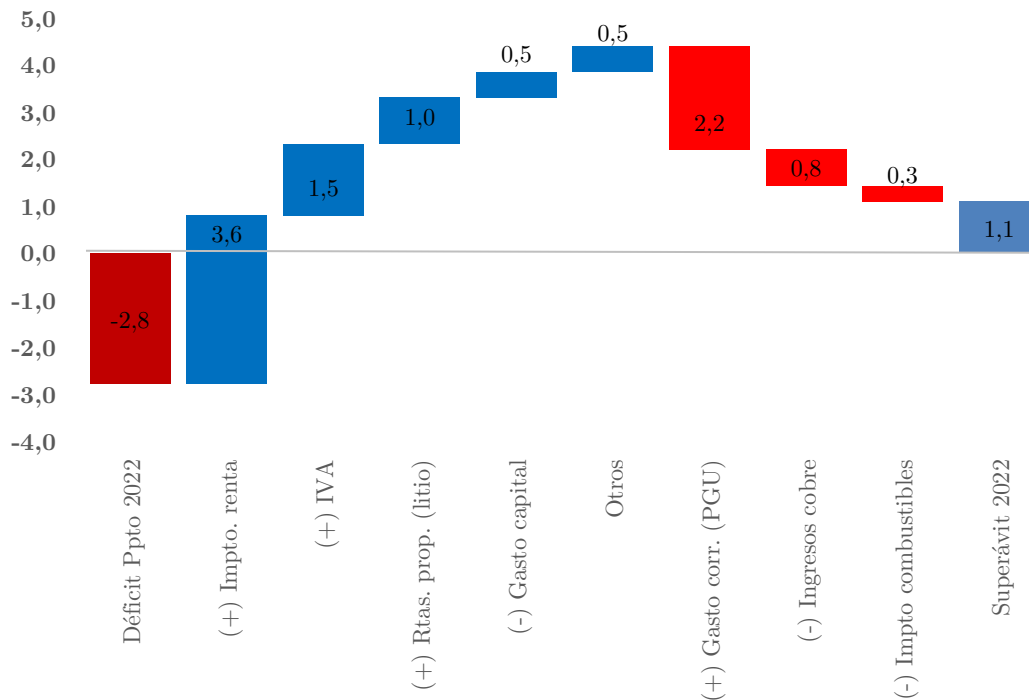
III. Descomposición del superávit fiscal 2022

Las cifras con las que fue discutido el Proyecto de Ley de Presupuestos 2022 consideraban un déficit fiscal de 2,8% del PIB, con ingresos alcanzando los US\$ 61.492 millones, un gasto de gobierno de US\$ 69.581 millones, y una deuda pública de 37,5% del PIB. Por su parte, los resultados preliminares del cierre de año dan cuenta de un superávit fiscal de 1,1% del PIB, ingresos por US\$ 78.105 millones, un gasto de gobierno de US\$ 74.712 millones, y una deuda pública de 37,3% del PIB².

Con la información pública y preliminar disponible, no es posible explicar las diferencias entre las cifras del presupuesto y las de cierre en base a los cambios en comportamientos de variables económicas. Sin embargo, sí se cuenta con el detalle pormenorizado de los cambios en gasto corriente, gasto de capital, ingresos tributarios, ingresos del cobre, rentas de la propiedad y otros. La Figura 1 muestra dicha descomposición.

² Para efectos de comparabilidad, todas las cifras expresadas en dólares en este párrafo fueron llevadas a dicha moneda con el tipo de cambio promedio de 2022 conocido al cierre, de \$872,33.

Figura 1
Descomposición de la diferencia entre el resultado fiscal presupuestado y el de cierre para 2022 (Porcentaje del PIB)



Nota: El efecto de cambio de base por el PIB nominal resultante se captura en el ítem Otros. Así, el déficit del Presupuesto 2022 se estima con el PIB que se proyectaba a la fecha, y el resto de impactos se estima con el PIB preliminar de cierre.

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de ejecución cuarto trimestre 2022 e Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2021.

A continuación, se realiza un análisis sobre las causales detrás de cada efecto identificado.

Impuesto a la renta

Este componente es el que tiene mayor incidencia en la mejora de la situación fiscal en el cierre del año 2022 con respecto al presupuesto. Este ítem solo aborda la mayor recaudación obtenida por los contribuyentes no mineros, donde destaca en particular los impuestos de declaración anual y los pagos provisionales mensuales o PPM (ver Anexo 1). A este respecto, cabe recordar que el IFP 2T 2022 destacó la sorpresa positiva en la recaudación obtenida durante la Operación Renta. Allí se destacaban “las condiciones macroeconómicas excepcionalmente favorables registradas durante el año 2021”, junto con otros aspectos excepcionales, como “los retiros de fondos previsionales, el efecto de las transferencias masivas de gobierno,

retiros de utilidades y dividendos, así como los resultados de empresas ligadas a la minería de cobre, litio y hierro, además de instituciones bancarias”. Cabe agregar que, en términos de la recaudación por PPM, estos también se ven afectados por la mejor Operación Renta, ya que la tasa de PPM se ve afectada positivamente con a mayor pago de impuesto de primera categoría. Por otra parte, el mayor pago en impuestos mensuales obedecería a una mejor recaudación respecto al presupuesto del Impuesto Sustitutivo de Rentas Acumuladas en el FUT.

IVA

La recaudación por IVA también sorprendió al alza respecto a lo proyectado con motivo del Presupuesto 2022. Aunque en parte este resultado está explicado por la reversión de algunas medidas de alivio tributario que se implementaron en años anteriores con motivo de la pandemia, elementos como un consumo privado más resiliente que lo esperado y una inflación que afectó de manera significativa a bienes y servicios no exentos podrían estar detrás de la sorpresa al alza en recaudación.

Rentas de la propiedad (litio)

El ítem Rentas de la propiedad hace referencia a los ingresos que tiene el Fisco por la posesión de activos que hace disponible a terceros, con los cuáles recibe intereses, rentas de arrendamiento, etc. Esta partida tuvo una sorpresa relevante gracias al aumento en el precio del litio, es decir, está relacionado a los contratos de explotación del litio de SQM y Albemarle con Corfo, y las rentas de arrendamiento que este último recibe. De acuerdo con el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), estimaciones preliminares muestran que los ingresos fiscales totales por litio en 2022 alcanzarían en torno a US\$5.000 millones, de las cuáles más de un 60% se ven reflejados en la partida Rentas de la Propiedad. El CFA también destaca el aumento en las exportaciones de litio durante dicho año.

El precio del litio ya mostraba un alza relevante hacia finales de 2021. Sin embargo, durante 2022 llegó a estar en niveles equivalentes a diez veces su valor histórico. Esto fue explicado por la alta demanda para la fabricación de baterías para vehículos eléctricos, junto con una oferta que a nivel mundial ha sido bastante estática. Este impacto no estaba considerado al momento de hacer las proyecciones de ingresos en el Presupuesto 2022, y se transformó en una sorpresa positiva.

Menor gasto de capital

Otro aspecto que permitió alcanzar un superávit fiscal en 2022 fue la subejecución del gasto de capital (inversión pública). El porcentaje final de ejecución para el año fue de 86,3%. Al respecto, este fue un ítem que mostró un rezago importante durante gran parte del año. Tal como se analizó en la Brújula Macroeconómica N° 10, al octavo mes del año la ejecución alcanzaba 42,1%, por debajo del promedio histórico e incluso inferior a lo observado durante la pandemia. La razón de la baja ejecución durante gran parte del año habría obedecido al impacto negativo en la licitación y ejecución de obras que tuvo la inflación y la falta de suministros, que retrasaron o postergaron la realización de varios proyectos de inversión.

De esta manera, el Informe de Ejecución Presupuestaria de Dipres destaca que, durante el segundo semestre, y también en diciembre, se alcanzaron niveles de ejecución por sobre los promedios históricos.

Además, cabe hacer notar que la subejecución fue mucho mayor en el componente Inversión (75,2%) que en el componente Transferencias de Capital (96,8%). De acuerdo con la Dipres, esto obedece a que “en 2022 se implementó una nueva estructura presupuestaria en los Gobiernos Regionales, considerando que la imputación de las iniciativas de inversión no se registra en inversiones, sino que, en transferencias de capital, lo que explica una porción significativa de la reducción de la inversión total con respecto al mismo período en 2022”.

Mayor gasto corriente (PGU)

Comenzando a analizar los factores que compensaron parcialmente el mejor resultado fiscal, el de mayor incidencia es el gasto corriente mayor a lo presupuestado. El principal ítem que explica este aumento son los gastos previsionales, por más de US\$3.000 millones, lo que estaría determinado casi en su totalidad por la creación de la Pensión Garantizada Universal, o PGU. Cabe recordar que esta ley fue aprobada en enero de 2022, posterior a la aprobación del Presupuesto 2022.

El segundo ítem que tuvo una mayor incidencia en el aumento del cierre versus el presupuesto fue el gasto en Personal, que se situó más de US\$1.200 millones por encima de lo presupuestado. Luego, el ítem de compras de bienes y servicios alcanzó los casi US\$1.100 millones de mayor ejecución. Finalmente, cabe señalar que el ítem Subsidios y donaciones, donde se encuentran ayudas como el IFE Laboral o el Bono Invierno del Plan Chile Apoya, tuvo una sobre ejecución por debajo de los ítems anteriores, con cerca de US\$ 730 millones (ver Anexo 2).

Ingresos cobre

Aunque la tributación de la minería privada no tuvo grandes variaciones en las cifras de cierre en comparación al presupuesto, los ingresos al Fisco vía Codelco sí se vieron fuertemente diezmados. En este caso, tal como lo indicaba el IFP 3T 2022, el impacto se explica de manera importante por el esquema de depreciación instantánea aplicado por la empresa para sus inversiones este año, y también por la decisión de capitalizar a la cuprífera estatal con el 30% de las utilidades de 2021, que se descontaron de los dividendos a transferir al fisco en 2022 (de hecho, solo en mayo y junio hubo un traspaso de dividendos).

Impuesto a los combustibles

Finalmente, un efecto relevante que amortiguó el superávit fiscal fue el subsidio al impuesto a los combustibles. Al respecto, cabe recordar que el impuesto a los combustibles posee un componente variable, que se determina en base al Mecanismo de Estabilización de Precios a los Combustibles (Mepco), el cuál fue suplementado en su límite un par de veces durante el año, principalmente para hacer frente al alza en el precio de las gasolinas y el diésel en un contexto de alta inflación.

Aunque el mecanismo permitió el subsidio en el precio de los combustibles, a costa de menor recaudación tributaria, las autoridades informaron que, según disposición aprobada en la Ley de Presupuestos de 2023, dicho subsidio no será reintegrado en forma de mayor tributación al momento de la baja en los precios de las gasolinas y el diésel. Por lo tanto, todo el monto histórico de subsidio, en torno a US\$2.800 millones, 0,9% del PIB, no será reintegrado al Fisco. En términos de cómo este hecho afectó la recaudación respecto a lo proyectado para el presupuesto, la diferencia entre el cierre y el presupuesto para el impuesto a los combustibles fue 0,3% del PIB.

IV. Conclusiones

Alcanzar un superávit fiscal de 1,1% del PIB en 2022 es una noticia positiva. Se aprovechó de manera correcta el marco legal que entregó la Ley de Presupuestos que contenía una caída en el gasto, no se cedió a presiones en un ambiente desafiante tanto a nivel internacional como local, y se da un paso importante para la consolidación fiscal a niveles sostenibles.

Por otra parte, al analizar en detalle qué determinó alcanzar un superávit fiscal en 2022 cuando lo presupuestado era un déficit, se observa que el principal factor fue la sorpresa positiva en la recaudación tributaria de los contribuyentes no

mineros, especialmente en lo relacionado a los positivos resultados de la Operación Renta de abril de este año. Luego, otros aspectos relevantes que sorprendieron favorablemente a la autoridad fiscal fueron la recaudación por IVA y el mayor precio internacional del litio.

Luego, está la subejecución del gasto de capital, donde este ítem es más atribuible a la acción de gobierno, aunque con la nota de alerta expresada por la autoridad de que las condiciones que enfrentaron a la hora de materializar los proyectos de inversión respondieron a factores que escapaban de su control.

En lo que respecta a elementos que impidieron un superávit aún mayor, pero que se podrían categorizar como elementos exógenos al maniobrar del gobierno, están el mayor gasto corriente relacionado a la PGU, y los menores ingresos de Codelco por el esquema de depreciación instantánea adoptado por la estatal.

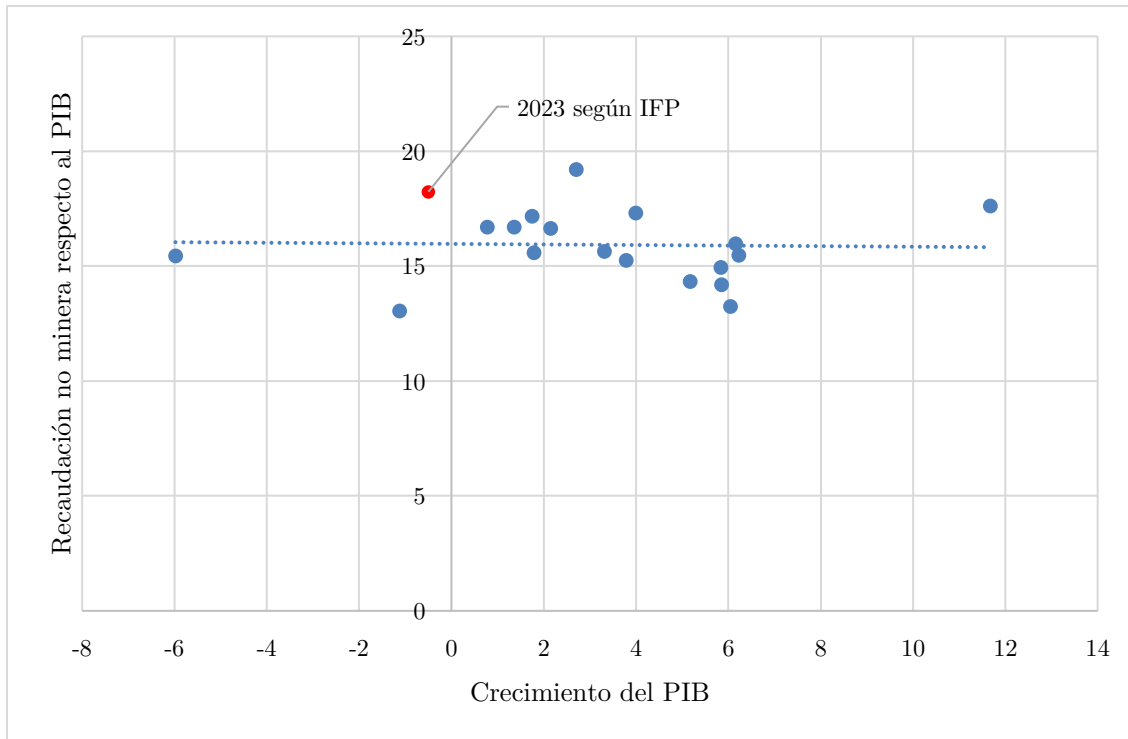
También hay aspectos del actuar de gobierno que fueron decisiones propias, pero que tienen su causa en mayor o menor medida en aspectos relacionados a particularidades del año 2022, como las ayudas sociales para hogares vulnerables a los impactos de la alta inflación, la retención de dividendos por parte de Codelco, o el subsidio a los precios de los combustibles.

Por último, aspectos como el mayor gasto en personal o de compra de bienes y servicios, que podría asumirse están relacionados a la alta inflación, no han tenido una explicación clara a la fecha en los reportes de gobierno.

¿Qué esperar para 2023? En pocas palabras, las luces de alerta encendidas durante 2022 siguen prendidas este año.

En lo relacionado a la recaudación tributaria no minera, la estimación realizada en el IFP 3T 2022 se ve bastante factible, sobre todo por el buen desempeño que ha mostrado la recaudación tributaria en los últimos 12 meses, por las cifras de crecimiento que podrían apuntar a una variación más cercana a lo que el Ministerio de Hacienda proyectaba (-0,5% de caída del PIB en 2023), y una elasticidad tributación-PIB que se mantiene relativamente estable en el tiempo (Figura 2).

Figura 2
Relación recaudación tributaria no minera vs. crecimiento del PIB
(puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia en base a Dipres y Banco Central.

Donde sí podría haber sorpresas al alza en ingresos es por parte del cobre y el litio. El metal rojo ha mostrado niveles spot por sobre lo esperado. Y varios analistas indican que el precio del litio estará en promedio sobre lo observado en 2022. Estos efectos no habrían estado considerados en la proyección de ingresos para el presupuesto 2023.

Por último, la subejecución del gasto de capital sigue siendo un riesgo presente este año también. La subejecución del componente inversión fue la más baja desde, al menos, el año 2004. Y aunque la ejecución de transferencias de capital mostró un repunte hacia final de año, las series históricas suelen revelar que los desafíos en ejecución no están sobre este ítem, sino sobre el de inversión. Y este punto es relevante, dada la importancia que tendrá la inversión pública en un 2023 que se avizora con perspectivas negativas para la actividad y la inversión privada.

Referencias

Banco Central. 2022. Informe de Política Monetaria, junio.

Consejo Fiscal Autónomo. 2023. Reflexiones sobre los desafíos fiscales del litio en Chile. Nota del CFA N°15.

Dirección de Presupuestos. 2023. Informe de ejecución presupuestaria al cuarto trimestre de 2022.

Dirección de Presupuestos. 2021. Informe de Finanzas Públicas, Tercer trimestre 2021.

Dirección de Presupuestos. 2022. Informe de Finanzas Públicas, Tercer trimestre 2022.

Fondo Monetario Internacional. 2022. Monitor Fiscal, octubre.

Ortiz, Juan. 2022. Ejecución del gasto de capital en 2022. Brújula Macroeconómica N° 10, Observatorio del Contexto Económico.

Anexo 1

Diferencias en recaudación impuesto a la renta contribuyentes no mineros (millones de pesos de 2022)

	(1) Presupuesto	(2) Cierre	Diferencia (2) - (1)
Impuestos a la Renta	13.395.399	23.016.338	9.620.939
Declaración Anual	-2.014.878	1.319.492	3.334.370
Impuestos	8.667.486	13.400.788	4.733.302
Sistemas de Pago	-10.682.365	-12.081.296	-1.398.932
Declaración y Pago Mensual	5.875.641	8.317.382	2.441.741
Pagos Provisionales Mensuales	9.534.636	13.379.464	3.844.828

Fuente: Elaboración propia en base a Dipres.

Anexo 2

Diferencias en gasto público (millones de pesos de 2022)

	(1) Presupuesto	(2) Cierre	Diferencia (2) - (1)
Personal	12.323.716	11.222.713	1.101.003
Bienes y servicios de consumo y producción	5.184.084	4.239.461	944.623
Intereses	2.639.607	2.395.431	244.176
Subsidios y donaciones	24.584.050	23.943.664	640.386
Prestaciones previsionales	10.861.959	8.129.472	2.732.487
Otros	275.417	5.432	269.985
Inversión	3.932.634	5.268.676	(1.336.042)
Transferencias de capital	5.372.431	5.493.156	(120.726)
Gasto total	65.173.898	60.698.005	4.475.893

Fuente: Elaboración propia en base a Dipres.



 **CEC** **udp**

Observatorio del Contexto Económico