

HACIA LA LEY DE PRESUPUESTOS 2018

- La discusión de la Ley de Presupuestos 2018 se enmarca en el contexto de un año electoral, lo que suma a los temas tradicionales de seguimiento y fiscalización del presupuesto algunos aspectos particulares.
- Deberá ponerse especial atención a las provisiones para financiamiento comprometido, al fondo de recursos de libre disposición y al gasto en personal.
- La eficiencia del gasto será más importante que nunca, dada la estrechez fiscal que heredará la próxima administración -marcado por un importante déficit y creciente endeudamiento fiscal- que se suma a compromisos futuros importantes que ha adquirido el actual gobierno.

Se acerca la discusión y tramitación de la Ley de Presupuestos del sector público 2018, la que en esta ocasión se enmarca dentro de un año electoral. De esta manera, se abre un nuevo flanco que define aspectos particulares que deberán tomarse en cuenta en la discusión presupuestaria.

Tres son los ejes principales: las consideraciones macroeconómicas, las provisiones de recursos y la eficiencia del gasto. Interesa, en definitiva, el escenario fiscal que se heredará a la próxima administración, puesto que los recursos comprometidos durante los últimos años han sido significativos.

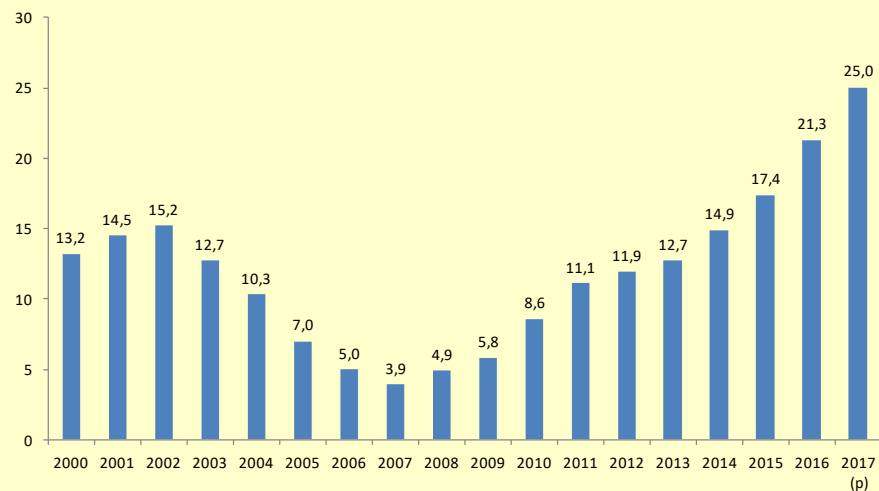
CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS

La situación macroeconómica de nuestro país se encuentra bastante debilitada. La tasa de crecimiento del PIB promediará 1,8% en estos últimos cuatro años, junto con una inversión que acumula cuatro años de variación negativa (con una proyección de -1,6% anual para el 2017). Además, la tasa de crecimiento del PIB tendencial que calcula el comité de expertos ha sido corregida sistemáticamente a la baja, desde 4,7% estimada el año 2011 a un valor de 2,6% el 2017.

En las cuentas fiscales se observa un balance fiscal efectivo cada vez más deficitario, al tiempo que la deuda bruta del Gobierno Central crece aceleradamente, estimándose que este año alcanzará en torno a 25% del PIB.

IMPORTANTE CRECIMIENTO DE LA DEUDA BRUTA ESTE AÑO RONDARÁ EL 25% DEL PIB

Gráfico Nº 1: Deuda Bruta del Gobierno Central (% PIB)



Fuente: Dipres.

Más grave aún es que se están asumiendo gastos importantes a futuro respecto de los cuales no hay seguridad que se puedan financiar. A ello se suma que el efecto de mayor recaudación que generó la Reforma Tributaria se percibirá el 2018 por última vez, puesto que ya estará plenamente implementada. De esta manera, se observa un cuadro fiscal altamente complejo, que será heredado al próximo gobierno.

PRESUPUESTO EN AÑO ELECTORAL: PROVISIONES Y GASTO EN PERSONAL

Dado el escenario, es de vital importancia que el Presupuesto 2018 deje provisionados fondos suficientes, de modo de garantizar los recursos necesarios para la sostenibilidad y la regla fiscal.

Por una parte, interesa la **provisión para financiamientos comprometidos**, que corresponde a una asignación en las operaciones complementarias de la partida del Tesoro Público, donde se encuentran los recursos para financiar las reformas originadas en este gobierno, los proyectos de ley en trámite y el reajuste de remuneraciones del sector público. Cada una de las iniciativas que implica mayor gasto fiscal, de aprobarse, deben disponer de los recursos para su implementación en dicha asignación.

Considerando algunos de los principales proyectos de ley actualmente en trámite, se estima que el Fisco podría requerir en 2018 al menos \$ 525.222 millones para su financiamiento. Si a ello se suma un reajuste de remuneraciones del sector público de, por ejemplo, 3% nominal, se elevaría la necesidad de recursos en aproximadamente \$ 750.000 millones. Esto significa que a lo menos \$ 1.275.222 millones ya se encuentran comprometidos para financiar iniciativas del presente gobierno.

EL COSTO DE ALGUNOS DE LOS PROYECTOS DE LEY EN TRÁMITE ES ELEVADO

Tabla Nº 1: Costo 2018 de Proyectos de Ley en trámite

PROYECTO DE LEY	Mayor gasto 1 año
	millones de pesos 2017
Sobre Universidades del Estado	15.060
Crea el Sistema de Educación Pública (desmunicipalización).	7.557
Sobre Educación Superior.	242.587
Establece la Nueva Ley de Migraciones	432
Crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario	186.786
Introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual	32
Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas.	18.193
Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil	23.133
Crea la Subsecretaría de la Niñez	1.455
Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez	1.804
Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.	2.443
Modifica ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (SERNAC)	1.851
Crea el Ministerio de Pueblos Indígenas.	2.982
Crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas.	691
Crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología	4.044
Crea el Servicio Nacional Forestal	3.592
Regula la elección de gobernadores regionales*	12.486
Moderniza la legislación bancaria	93

*El gasto corresponde a año electoral

TOTAL **525.222**

Fuente: Informes Financieros de proyectos de ley.

Por otra parte, resulta particularmente importante en un año electoral que se incorpore al Presupuesto la **provisión para la distribución suplementaria**, una asignación también en el Tesoro Público presente únicamente en aquellos años de cambio de gobierno, la que sumada a facultades para reasignar conforman lo que se ha denominado como **fondo de libre disposición** que se deja al próximo gobierno. Estos recursos son necesarios para darle cierta flexibilidad al gobierno entrante para priorizar sus propuestas programáticas. En años electorales anteriores, la provisión ha representado en torno a 0,7% del presupuesto anual, lo

que junto a los recursos disponibles vía reasignación, ha rondado los US\$ 600 millones.

PROVISIÓN HA PROMEDIADO UN 0,7% DEL PRESUPUESTO ANUAL

Tabla Nº 2: Provisión para la Distribución Suplementaria

	Presentado por	Ejecutado por	Provisión para Distribución Suplementaria	% Respecto del Presupuesto Anual	Presupuesto Total
			Miles \$ corrientes		Miles \$ corrientes
PRESUPUESTO 2006	Pdte. Lagos	Pdte. Bachelet	125.000.000	0,85%	14.763.970.885
PRESUPUESTO 2010	Pdte. Bachelet	Pdte. Piñera	168.000.000	0,67%	25.046.832.028
PRESUPUESTO 2014	Pdte. Piñera	Pdte. Bachelet	200.000.000	0,58%	34.372.050.221

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes de Presupuestos.

Por último, en materia de **gasto en personal**, preocupa el importante aumento de contrataciones del último tiempo, pronosticándose además un alza, tanto por proyectos de ley que crean nuevos cargos, como por el traspaso de funcionarios a contrata. En efecto, desde 2015 el gobierno se encuentra ejecutando un plan de traspaso de personal a honorarios que ahora quedarían a contrata, lo que totalizaría 14.000 cupos terminando el 2017 (solo este año serán más de 8.000). Aunque el compromiso era mantener la remuneración bruta mensual inalterada, ya hay presiones de trabajadores que aspiran a traspasar al Fisco el costo del pago de su seguridad social. Por su parte, el aparato estatal ha continuado aumentando las contrataciones. Casi el 80% de los empleos asalariados creados en los últimos 12 meses corresponden a empleos en el sector público, lo que ha mantenido convenientemente a raya la tasa de desempleo. Llama a su vez la atención que el gasto en personal del gobierno central aumentara un preocupante 17,9% real en julio. La fiscalización del ítem gasto en personal será, por tanto, de mayor interés durante la tramitación de esta Ley de Presupuestos.

EFICIENCIA DEL GASTO

Un tercer punto importante en la discusión presupuestaria tiene relación con la eficiencia del gasto, dado que los recursos son evidentemente escasos. Esto consiste en monitorear de cerca el uso de los dineros de modo que estén en línea con las reales prioridades de las personas y, preferentemente, del próximo gobierno.

Foco especial se deberá poner sobre las partidas de Salud y Educación, que concentran gran parte del gasto. En Salud, por ejemplo, la inversión ha estado estancada. A julio de este año sólo se había ejecutado menos de la mitad del presupuesto inicial destinado a la construcción de hospitales. La desestimación del modelo de concesiones y el cambio del sistema de financiamiento realizado en este gobierno, han generado retrasos importantes en la ejecución de obras, además de un incremento del costo de las mismas. Esto, al tiempo que las listas de espera continúan aumentando y la deuda hospitalaria sigue creciendo, lo que amerita un análisis profundo de los recursos que se destinarán a este sector.

En materia de educación, la preocupación principal será, sin duda, la glosa de gratuidad que posiblemente buscará ampliar este beneficio al sexto decil, lo que implica un aumento presupuestario importante. Cabe recordar que, de acuerdo a estimaciones del propio Ministerio de Educación, el costo de este cambio sería de \$ 212.000 millones, pudiendo aumentar hasta \$ 622.000 si todas las instituciones adscribieran a la gratuidad.

Por último, habrá que analizar las evaluaciones de programas gubernamentales y de los programas sociales, los que por primera vez deberán entregar resultados 15 días antes de comenzar la tramitación de la ley. Al respecto, hay muchos programas que no se evalúan, o que teniendo una evaluación deficiente, se continúan realizando, lo cual requerirá ser claramente explicado durante la tramitación de su presupuesto.

CONSIDERACIONES FINALES

El actual gobierno recibió las finanzas públicas ordenadas, con un déficit efectivo de -0,6% del PIB y una deuda bruta de 12,7% del PIB. El PIB tendencial alcanzaba un 4,9%, mientras que el Balance Cíclicamente Ajustado era de -0,5% (siendo que la meta estaba en -1%). Luego de casi cuatro años, la situación es muy diferente, lo que ha sido percibido incluso internacionalmente, derivando en una histórica rebaja de la clasificación de riesgo de nuestra deuda soberana.

La tarea por delante no es fácil. Se están comprometiendo muchos recursos fiscales sin claridad de cómo se van a financiar. Además, las prioridades en el gasto parecieran no estar alineadas con lo que espera la ciudadanía.

En este contexto, el Presupuesto 2018 deberá observarse con mucho detalle.