

La Relevancia del Presupuesto 2009

Hace pocos días ingresó al Congreso el proyecto de ley de presupuesto para el año 2009. La autoridad ha buscado enmarcarlo en el contexto de las variables de largo plazo, consecuente con la existencia de una regla de superávit estructural igual a 0,5% del producto, y por tanto centra su análisis en variables como el crecimiento estimado de la economía y el precio del cobre, ambos para el largo plazo.

La preparación del Presupuesto fue anterior a una coyuntura internacional como la que viven actualmente los mercados financieros, que impactará adversamente al sector real de la economía.

De esta forma, los supuestos que considera el presupuesto son los usados por el informe de Política Monetaria, preparado antes de la crisis de Wall Street.

Así, la ejecución fiscal del próximo año se desarrollará en un escenario externo e interno complejo, con encarecimiento del crédito, caída en la demanda externa y de algunos precios, con presiones cambiarias.

En este contexto, el Presupuesto 2009 presenta un incremento del gasto público nominal de 16,5% respecto a **la ley de presupuesto** del año previo. La inflación esperada sería de 6,2%, por lo tanto, comparando ley

con ley, el incremento real sería igual a 9.7%¹.

Sin embargo, ese incremento se descompone en :

1. Cerca de 4% de “sobreejecución” presupuestaria en el año 2008. Esta tasa es similar a la mayor inflación esperada, que al elaborarse el presupuesto 2008 era de 4,2%, y actualmente alcanza al 8,5% como promedio año.

2. Un **aumento real esperado de 5.7%** en 2009, el cual excede el crecimiento de largo plazo de la economía².

Ello explica que este año se haya cambiado la presentación del presupuesto, que normalmente compara el proyecto de ley de presupuesto con la ley anterior, asumiendo una tasa de “subejecución” más o menos estable.

El mayor gasto de gobierno nominal que observará la economía este año se explica en parte importante por el efecto de la inflación, pues el gasto consistente con la meta fiscal depende de variables reales. Sin embargo, todo gasto en exceso a la ley aprobada en el Congreso debe tener una autorización legal. Las normas presupuestarias permiten por ejemplo incrementar hasta en 10% el gasto de capital (esto es un 1.8% sobre el gasto presupuestario total). Pueden haberse aprobado leyes con autoriza-

Entre el 2000 y 2004 el gasto del gobierno crece más menos con el producto, y es la demanda privada la que lidera el gasto. Desde entonces el incremento de la demanda pública y privada ha estado por encima del crecimiento del producto. Esto claramente no puede justificarse por la existencia de holguras productivas al menos a partir de 2008, en el cual la propagación de la inflación externa no permitiría sostener esa hipótesis.

En esta Edición:

- **La Relevancia del Presupuesto 2009**
- **Transantiago: Fallo Trascendente para la Institucionalidad**

Cuadro N° 1
Gastos del Gobierno Central
Gastos en Miles Millones \$ 2009

Gastos Presupuestarios Ley 2008.	18.331
Gastos Estimados 2008	19.052
Var %	3.9%
Gastos Ley 2009	20.085
Var %	5.4%
Gastos Totales Ley 2008.	18.829
Gastos Estimados 2008	19.549
Var %	3.8%
Gastos Ley 2009	20.661
Var %	5.7%

Fuente: Elaborado a partir de cifras de la Dipres.

Nota: el gasto presupuestario se refiere al gasto económico contenido en la ley de presupuestos, mientras que el extra-presupuestario se refiere a otros gastos no incluidos en ella, tales como las leyes reservadas del cobre.

ción explícita para incrementar el gasto en vez de financiarlo vía reasignaciones, pueden explicarse por ventas de activos financieros o bien pueden explicarse por la firma del decreto de emergencia para gastos del Transantiago, entre otras.

No obstante, en este último caso, la autorización de incrementar en 2% el gasto al transporte público solo puede usarse para ese fin. Se requiere por tanto un análisis de los mayores gastos y sus fuentes legales de financiamiento.

Es a todas luces un ejercicio de transparencia explicar al Congreso cómo la autoridad incrementó el gasto nominal por autorizado en las magnitudes señalados antes de pedirle un análisis del presupuesto para 2009.

Con todo, el gasto referido en los cuadros y análisis anteriores no se hace cargo de una serie de subsidios a las gasolineras y al Transantiago no reconocidos como tales en el

año 2008³. Ahora, en el presupuesto 2009 se mantienen algunas prácticas de contabilidad creativa. Es así como se incluye un subsidio al transporte en Santiago y regiones por US\$ 250 millones considerado como crédito, y se incluye para el año en curso una opción de duplicar las transferencias al transporte público (US\$ 193 millones de aprobarse la ley que valide el Transantiago), cifra no incluida en la consolidación de gastos del gobierno para 2009. Se trata de valores equivalentes a un 1% del gasto del gobierno central total^{4 5}.

Es importante destacar que un proceso de normalización contable y sinceramiento de cifras abultaría el incremento del gasto reconocido por la autoridad como tal, sin alterar el efecto macroeconómico pues dichos subsidios ya se estaban otorgando.

El Cuadro N° 2 muestra el nivel de ingresos y gastos en el proyecto de ley de presupuestos para el año 2009. En la tercera columna se incluye la tasa de variación real respecto a la ley de presupuestos 2008, mientras que la columna 4 muestra la variación real respecto a la ejecución estimada para 2008 por la propia autoridad. La mayor variación respecto a la ley 2008 en realidad se debe a que en el transcurso de 2008 la inflación más alta elevó el valor nominal de los ingresos efectivos, y a que el gasto nominal aumentó en 4%. En realidad, ese impacto corresponde ubicarlo en 2008 y no co-

rresponde considerarlo un efecto esperado en 2009.

El Presupuesto en Perspectiva

En el gráfico N° 1 se puede verificar que en primer lugar el producto de tendencia o de largo plazo cae a partir de la crisis asiática y

Hoy es preciso ser más cuidadosos con la evolución de la crisis externa, y si bien no parece razonable tensionar la tarea del Banco Central, estamos viviendo la evolución de una crisis financiera externa que afectará el sector real y requerirá actuar con diligencia y seriedad.

Cuadro N°2
Proyecto de Ley de Presupuestos 2009:
Ingresos y Gastos Presupuestarios

(miles millones \$ 2009 y var real respecto a la ley 2008 y a la estimación oficial para este año entregada en el Informe de Finanzas Públicas.)

	P.Ley 2009	Ley/Ley	Ley/Est 08
INGRESOS	23.631	4,00%	-7.8%
Tributarios Netos	17.959	4,00%	-0.2%
Cobre Bruto	2.054	-11,30%	-48.3%
Previsionales	1.474	10,70%	8.3%
Donaciones	73	18,20%	1.1%
Rentas de Propiedad	1.178	32,50%	-1.8%
Ingresos de Operación	476	2,00%	-7.9%
Otros Ingresos	416	5,30%	-18.5%
GASTOS	16.326	9,20%	4.9%
Personal	3.714	9,20%	
Consumo	1.696	8,80%	
Intereses	217	5,70%	
Subsidios y Donaciones	6.351	8,60%	
Prestaciones Previsionales	4.346	10,40%	
Otros	3	181,20%	
RESULTADO OPERATIVO	7.305	-6,00%	
Venta Activos Físicos	37	7,70%	4.4%
Inversión	2.164	9,00%	7.8%*
Transferencias de Capital	1.594	15,00%	
TOTAL INGRESOS	23.667	4,00%	-7.8%
TOTAL GASTOS	20.085	9,60%	5.4%
PRESTAMO NETO	3.583	-19,20%	

Fuente: Elaboración propia. Ley de Presupuestos 2008; Informes de Finanzas Públicas para las leyes de Presupuesto 2008 y 2009.

* Corresponde al incremento de la suma de la inversión y las transferencias de capital.

luego de ella observa una leve recuperación, pero sin llegar a sus niveles iniciales. El mismo gráfico compara el incremento real del gasto del gobierno central total. Previo a la crisis y sin regla de superávit estructural, éste crece por debajo del producto de tendencia con la excepción de 1991 y 1996. De hecho, entre 1991 y 1998 mientras el producto de tendencia en promedio crece un 7,6%, el gasto del gobierno lo hace un 6,6%.

Luego, en 1999 hay un deterioro real acompañado en una aceleración del crecimiento del gasto del gobierno central total, lo que se co-

rrige desde el año siguiente. Luego, en 2001 se implementa la regla de superávit estructural, de acuerdo a la cual, asumiendo estabilidad en el precio del cobre de largo plazo, se pretende que el crecimiento del gasto del gobierno sea igual al crecimiento del producto de tendencia.

Tras un 2003 con un gasto gubernamental por debajo de lo esperado, la regla ha permitido sostener un crecimiento de gasto de gobierno bastante por sobre el crecimiento del producto de tendencia. En 2008 la brecha es algo menor, a pesar de que se corrige el nivel de la regla desde un superávit estructural igual a un 1% del producto a uno de 0,5%.

El principal problema del gasto de gobierno en 2008 surge de su distribución a lo largo del año, con un incremento real igual a 10% en el primer semestre, lo cual coincide con una presión de demanda y la propagación de la inflación externa al resto de la economía, y una desaceleración del gasto público en el segundo semestre (para que se cumpla la proyección referida) precisamente mientras se incrementan las tasas de interés, y más recientemente se desarrolla una crisis financiera externa⁶.

Una explicación para el patrón de gastos del gobierno compatible con la regla fiscal es consecuencia de incorporar en el presupuesto el efecto riqueza asociado a reconocer lo que se supone es un incremento en el precio del cobre de largo plazo, y los intereses de los ahorros acumulados. Así, quienes defienden el efecto contracíclico de la regla lo hacen a la luz de lo que pudiese ser el incremento del gasto del gobierno sin neutralizar una parte del precio del cobre de corto plazo. Sin embargo, ello no deja de ser un argumento especulativo.

Un análisis ahora basado en variables de corto plazo, y centrado más en la coyuntura en la cual ha actuado la política fiscal compara el crecimiento del gasto del gobierno con el de la demanda agregada y del producto efectivo.

Gráfico N° 1
Evolución del Producto de Tendencia y del Gasto del Gobierno Central Consolidado

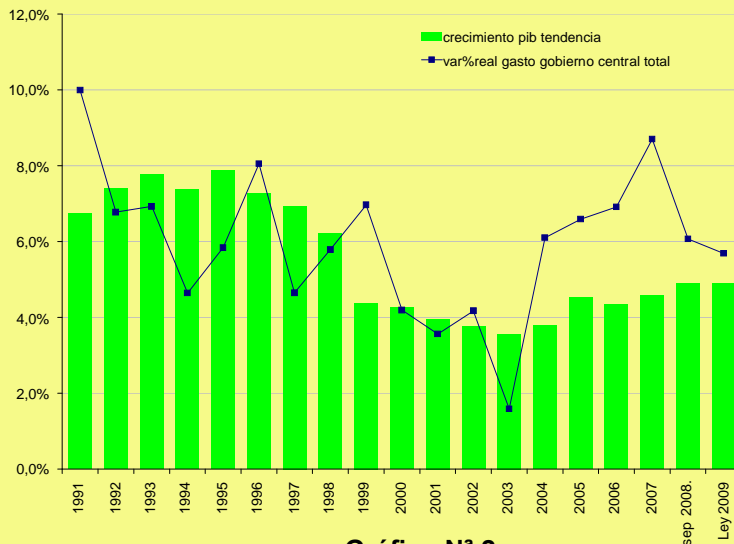
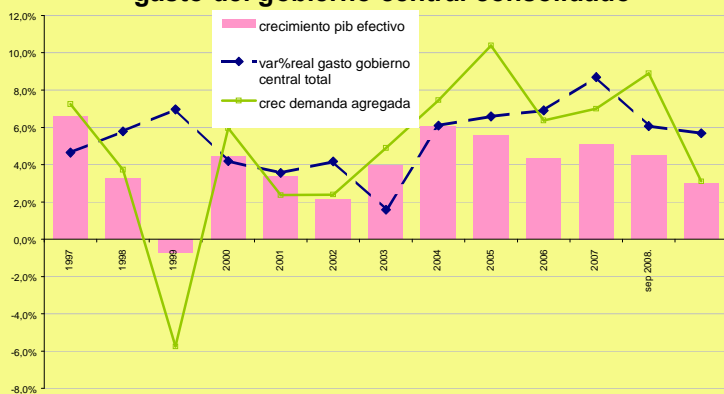


Gráfico N° 2
Evolución del producto, la demanda agregada y del gasto del gobierno central consolidado



Fuente: Elaboración propia. Banco Central, Dipres y Actas de Producto de tendencia 2008.

del producto. Esto claramente no puede justificarse por la existencia de holguras productivas al menos a partir de 2008, en el cual la propagación de la inflación externa no permitiría sostener esa hipótesis.

En adelante por tanto es preciso ser cuidadosos con la evolución de la crisis externa, y si bien no parece razonable tensionar la tarea del Banco Central, estamos viviendo la evolución de una crisis financiera externa que afectará el sector real y requerirá actuar con diligencia y seriedad. Estas tareas son previas al ejercicio presupuestario, cuya ejecución cuenta con suficiente flexibilidad como para incrementar el gasto en 4% nominal como se anunció para 2008.

¹ Esta variación se refiere al gobierno central total, y por tanto incluyen las estimaciones de gasto extra-presupuestario. Si nos centramos solo en las leyes de presupuesto, el gasto crece un 9.6% real, con una sobreejecución para 2008 estimada de 4.1% y un gasto presupuestario creciendo un 5.4%.

² Según el panel de expertos convocado por el Ministerio de hacienda, previo a la crisis financiera, esta tasa sería de 4.9%. De acuerdo a nuestras proyecciones esa tasa puede ser un 4.5%.

³ Para mayores antecedentes ver Libertad y Desarrollo, Tema Público N 877. "Contabilidad fiscal: inflación y contabilidad creativa"

⁴ Para mayores antecedentes ver el presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y de la Secretaría y Administración General de Transportes en el proyecto de ley de presupuestos 2009.

⁵ Esta tasa no se suma al 5.7% antes mencionado, pues requiere compararse con un gasto 2008 que incluya estas prestaciones.

En 1998 y 1999 se observa claramente un gasto de gobierno más dinámico que el producto, y haciendo claro contrapunto a la demanda privada.

Entre 2000 y 2004 el gasto del gobierno crece más menos con el producto, y es la demanda privada la que lidera el gasto. Desde entonces el incremento de la demanda pública y privada ha estado por encima del crecimiento