

El Efecto Fiscal de Financiar la Reconstrucción

Cuando el año pasado se aprobó la Ley de Presupuesto para 2010, se supuso aumento del gasto público de un 4,3% en términos reales. Pero ahora la realidad es otra. Por un lado, lo que se gastó el año pasado fue mucho más de lo que inicialmente se había indicado y por otro, para este año la inflación que se espera será más alta que la considerada para elaborar el actual presupuesto. A ese escenario hay que sumarle el impacto que tendrá en las arcas fiscales el financiamiento de la reconstrucción.

En esta edición:

El Efecto Fiscal de Financiar la Reconstrucción

Cuba: el País del Corralito

El financiamiento por parte del Estado para la reconstrucción de la infraestructura dañada por el terremoto se ha estimado en el orden de los US\$ 9.000 millones¹.

Cómo y en qué plazo ello requiere ser financiado, el Gobierno no lo ha especificado. Asimismo, tampoco se puede tener certeza en cuanto a que ello sea el monto final que realmente se necesitará ya que no se conoce en detalle la cartera de proyectos que finalmente se ejecutará.

El presupuesto con el que cuenta el Gobierno para este año obviamente no contempla recursos para esta catástrofe. Por el contrario, su énfasis no está en la inversión en infraestructura.

Cuando el año pasado se aprobó la Ley de Presupuesto para 2010, ello implicaba un aumento del gasto público de un 4,3% en términos reales.

Ahora la realidad es otra. Por un lado, lo que se gastó el año pasado fue mucho más de lo que inicialmente se había indicado, se suponía que el gasto público iba a crecer el año 2009 en término reales en un 15,5% pero finalmente lo hizo en un 17,8%.

Por otro lado, para este año la inflación se espera será más alta que la considerada para elaborar el actual presupuesto. El año pasado se esperaba para el 2010 una inflación promedio de un 1,5%, pero ahora se cree que será de un 2,2%.

Todo ello implica que finalmente para este año los recursos inicialmente aprobados en la Ley de Presupuesto sólo eran un 2,4% más que los del año pasado.

Cabe recordar que el año 2009 el gasto del Gobierno Central aumentó del orden de los US\$ 4.000 millones en relación al año 2008. Ello significa que el incremento del gasto del año pasado representa el 44% de los recursos fiscales que se requieren para la reconstrucción en su totalidad.

Pero para este año el incremento del gasto público aprobado inicialmente en la ley de presupuesto no sólo es el más bajo de los últimos 20 años, sino que además crece sólo en componentes de gasto distintos a infraestructura. Así, el incremento del gasto inicialmente aprobado de un 2,4%, implica un crecimiento del gasto distinto a infraestructura de un 3,3%, mientras que el gasto en inversión cae en un 0,6%. Ello refleja que el presupuesto para este año inicialmente aprobado tenía un énfasis marcado en partidas de gasto distintas a la infraestructura.

Cabe recordar que el año 2009 el gasto del Gobierno Central aumentó en más de US\$4.000 millones en relación al año 2008, es decir, el incremento del gasto el año pasado representa el 44% de los recursos fiscales que se requieren para la reconstrucción.

Pero la situación del país ha cambiado. El terremoto dejó necesidades de reconstrucción de infraestructura que deberán ser financiadas por el Gobierno del orden de los US\$ 9.000 millones. A estos se debe sumar otros US\$ 1.000 millones, que de acuerdo al Gobierno se requieren este año para enfrentar los gastos de emergencia que impone el terremoto.

Mayores Gastos Comprometidos

Recientemente el gobierno ha dado a conocer una serie de gastos que no estaban considerados en la ley de presupuesto cuando esta fue aprobada por el Congreso. Este mayor gasto corresponde a un conjunto de compromisos adquiridos con posterioridad a la aprobación del presupuesto. En su conjunto ascienden a US\$ 1.481 millones. Ello implica que el crecimiento del gasto para este año, sin considerar recursos adicionales para la reconstrucción luego del terremoto, se eleva a un 5,9%, lo que nos lleva a un déficit fiscal efectivo de un 1,7% del PIB.

Reasignación de Recursos

Hace unos días el Gobierno, por medio de un decreto supremo, efectuó una reasignación de recursos por un total de US\$ 730 millones. Con estos fondos se constituyó una provisión para sismos o catástrofes en el Tesoro

Público. Cabe hacer presente que esta reasignación de fondos sólo representa el 1,6% del gasto total presupuestado para este año. Adicionalmente a esta reasignación, y sin necesidad de dictar un decreto, el Gobierno contaba con fondos de emergencia del orden de los US\$ 200 millones. En consecuencia, los US\$ 1.000 millones que el Gobierno planteó como necesarios para enfrentar los gastos de emergencia estarían prácticamente cubiertos con recursos que hoy se encuentran disponibles en el presupuesto.

Lo que falta por definir ahora son las fuentes de financiamiento necesarias para los US\$ 9.000 millones para la reconstrucción del país. Si bien no se ha dado a conocer el cronograma de necesidades de estos recursos, bien se pudiera asumir que para este año estos debieran ser del orden de los US\$ 2.000 millones, suponiendo que la reconstrucción pudiera extenderse en un período de tres años.

Suponer que este año sólo se puedan ejecutar US\$ 2.000 millones en proyectos de reconstrucción se deba a que ya pasados casi 4 meses del año, resulta difícil iniciar en sólo 8 meses una cartera de proyectos que implique una ejecución de recursos superior a este monto. Los US\$ 2.000 millones representan del orden de un 20% de los recursos que para este año se cuentan para inversión en infraestructura.

Si el Gobierno no efectúa mayores reasignaciones presupuestarias este año, y se supone que los US\$ 2.000 millones destinados a la reconstrucción corresponden a un aumento de gasto adicional, estimaciones preliminares indican que se tendría un gasto del Gobierno Central creciendo a tasas de casi un 11%. Ello implicaría que el gasto fiscal crecería por sexto año consecutivo por encima de lo que lo hace la economía. Ello nos llevaría a que el gasto fiscal pasará de ser el año 2004 algo menos que un 20% del PIB a representar casi el 26% para este año (ver Cuadro Nº 1 y Gráfico Nº 1).

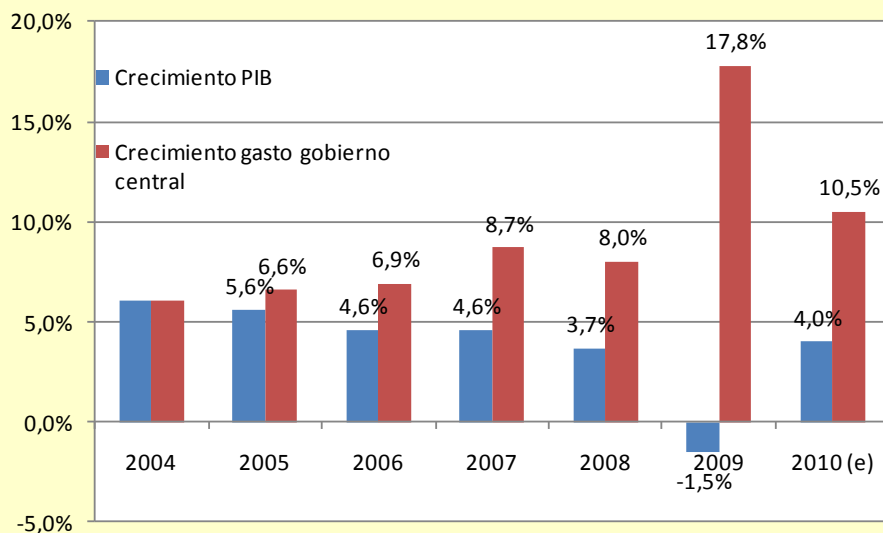
Cuadro Nº 1

	Financiamiento US\$2.000 millones	
	Mayor Gasto	100% reasignación
Déficit Efectivo/PIB	2,8%	1,7%
Crecimiento Gasto Gob. Central	10,5%	5,9%
Gasto Gob. Central en relación al PIB	25,9%	24,8%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico Nº 1

CRECIMIENTO PIB Y GASTO GOBIERNO CENTRAL, 2004-2010



(e) estimado, expansión fiscal supone un incremento del gasto de US\$ 2.000 millones para la reconstrucción.

Más allá de los mecanismos de financiamiento de este mayor gasto fiscal, contar en forma permanente con una política fiscal expansiva tiene efectos macroeconómicos que no pueden dejar de preocuparnos. Una política expansiva de tal magnitud para este año sin duda que traería consigo presiones inflacionarias, lo que llevaría a la autoridad monetaria a subir las tasas de interés con el siguiente efecto en la reactivación del sector privado y por consiguiente en la generación de empleo.

Déficit Efectivo

El presupuesto para el año 2010, de acuerdo a los supuestos con los cuales se trabajó al momento de su tramitación en el Congreso suponía un déficit efectivo de un 1,1% del PIB. En el nuevo escenario económico para Chile post terremoto, con un crecimiento de la economía menor, pero a su vez con un mayor precio del cobre, el déficit efectivo se estima del orden de un 1,7% del PIB, sin considerar un mayor gasto. Financiar un mayor gasto del orden de los US\$ 2.000 millones por medio de un mayor déficit efectivo, llevaría a éste a un 2,8% del PIB, con el consiguiente efecto macro de un gasto fiscal creciendo nuevamente sobre los dos dígitos.

Lo primero que debiera hacerse es reasignar parte del presupuesto fiscal ya aprobado para el 2010. Ya se anunció un monto de US\$ 730 millones en este sentido, recursos que si provienen de un menor gasto corriente,

son neutros en su impacto sobre el tipo de cambio real. Por ello, se hace necesario que el Gobierno efectúe un esfuerzo adicional en materia de reasignaciones.

Llamó la atención que el decreto de reasignación del presupuesto no considerara una rebaja en el ítem gasto en personal. La reasignación presupuestaria hasta el momento anunciada sólo implicó la reducción de un 5% del gasto en bienes y servicios de consumo, el 5% de la compra de activos no financieros (mobiliario, equipos, vehículos, etc...), recursos de inversión, entre otros. Pero no se recortó el gasto en personal. Esto resulta cuestionable a la luz del fuerte incremento que éste tuvo el año pasado. El año 2009 el gasto en personal en términos reales creció en un 17%ⁱⁱ, lo que es el crecimiento más fuerte de los últimos 20 años. En promedio al año 2008 el gasto en personal había crecido del orden de un 7%.

En forma reiterada se planteó que el fuerte incremento del gasto público del año 2009 fue consecuencia de una política fiscal contra cíclica, lo que no se condice con que el gasto en personal haya crecido en tal magnitud. Inicialmente para el año 2009 el gasto en personal iba a crecer en términos reales un 3,2%. Si uno supone esa tasa de crecimiento para los años 2009 y 2010 en materia de gasto en personal, lo que implica que durante esos dos años el gasto en personal habría crecido en un 6,5%, y no en un 20% como lo viene haciendo, el gasto en personal sería aproximadamente US\$ 942 millones más bajo que lo que actualmente está contemplado en el presupuesto. En consecuencia resulta razonable plantear que existe espacio para reducir el gasto en personal en tal magnitud, lo que pudiera llevarnos a una rebaja de dicho gasto del orden del 11%.

Asimismo, el presupuesto vigente contempla aproximadamente US\$ 1.445 millones en la provisión para financiamientos comprometidos. Por medio de esta provisión en el Tesoro Público se cuenta con recursos para financiar iniciativas legales que durante el año requieran de financiamiento y que no se encuentran contemplados en la Ley de Presupuesto. En consecuencia estos recursos no debieran estar comprometidos y por ende pudieran utilizarse para la reconstrucción. Dependerá de las prioridades que imponga el gobierno este año en cuanto al destino de estos recursos, pero resulta perfectamente plausible suponer que al menos unos US\$ 1.000 millones de éstos pudieran destinarse a costear la reconstrucción.

Más allá de las áreas en que sería posible efectuar una reasignación de recursos, se debe tener presente que el no hacerla, tiene efectos macroeconómicos considerables. Suponiendo que se requieren destinar US\$ 2.000 millones este año a labores de reconstrucción, ello implica la reasignación de un 4,3% de los gastos contemplados en el presupuesto vigente. Si a ello se suma lo que ya se ha reasignado, un 1,6%, se tiene

que la reasignación total de recursos para este año sería del orden del 6,4%.

Sin duda que lo que finalmente se pueda o no reasignar dependerá de la voluntad del Gobierno y de los recursos que quedaron comprometidos desde la anterior administración. Junto con ello, urge conocer en detalle la cartera proyectos que deberá ser financiada por el gobierno para tener mayor precisión respecto de los recursos fiscales que serán necesarios. Pero todo indica que las reasignaciones hechas hasta la fecha no han sido lo suficiente.

ⁱ El gobierno ha estimado la pérdida en materia de infraestructura pública en US\$ 10.582 millones, los cuales cubiertos por seguros serían unos US\$ 1.252 millones.

ⁱⁱ Este importante crecimiento del gasto en personal incluye el efecto del reajuste general de remuneraciones del sector público y los aumentos salariales de las Fuerzas Armadas y del personal del sector salud.