

# Presupuesto 2014: Principales Puntos de la Discusión

**Por primera vez en la última década la discusión presupuestaria se afrontará en un contexto de menor precio del cobre de tendencia, lo que implica un escenario más restrictivo de ingresos y acentúa la necesidad de decisiones de gasto prudentes. Las críticas de la oposición sobre una supuesta falta de disciplina fiscal de este gobierno no tienen sustento. Principalmente porque vienen de los mismos que generaron un deterioro fiscal significativo durante su administración, que no puede ser explicado por el paquete de estímulo fiscal de 2009, ya que se generó entre 2007 y 2008.**

En esta edición:

Presupuesto 2014: Principales  
Puntos de la Discusión

Avanzando hacia una Mejor  
Calidad en Educación Inicial

A fines del mes en curso el gobierno debe ingresar el proyecto de ley de Presupuesto 2014, el último de la actual administración y que además, por primera vez, será discutido en medio de las elecciones presidenciales y parlamentarias, lo que le otorga una complejidad adicional.

La elaboración del presupuesto de este año tiene como punto de partida una situación que difiere de la vivida en los nueve años anteriores. Esta vez la estimación del comité de expertos redujo el precio del cobre de tendencia, luego de un extenso período de alzas constantes y pronunciadas. Si bien la reducción fue muy moderada, de US\$ 3,06/libra a US\$ 3,04/libra, constituye una clara evidencia de un tema que hemos reiterado en informes anteriores: el fin del llamado “súper ciclo” del cobre, y que significa un claro cambio de enfoque en la política de gasto público. Ya no parecen tan factibles los aumentos constantes de beneficios sociales. Se hace necesario un enfoque más prudente sobre lo que es sostenible entregar en el tiempo, para no caer en las graves situaciones que han vivido y siguen viviendo los países del sur de Europa.

Si a lo anterior sumamos una reducción también moderada del crecimiento del PIB tendencial de 2014, de 5% a 4,8% más la necesidad de reducir el déficit estructural de 1,2% del PIB estimado para este año a un 1% para 2014 (objetivo que se impuso el actual

gobierno), se tiene una situación de gasto bastante menos holgado que en años anteriores. Con la información disponible, se puede estimar que el gasto total en 2014 no podría crecer más allá de un 4% real. ¿Es esto una situación dramática? Por cierto que no, ya que durante el período 2011-2012 el crecimiento del gasto promedio fue de un 3,9% real, sin que el Fisco dejara de cumplir ningún compromiso y pudiera implementar sin problema la ampliación del postnatal, la eliminación del descuento de salud, los subsidios al Transantiago y toda su agenda social.

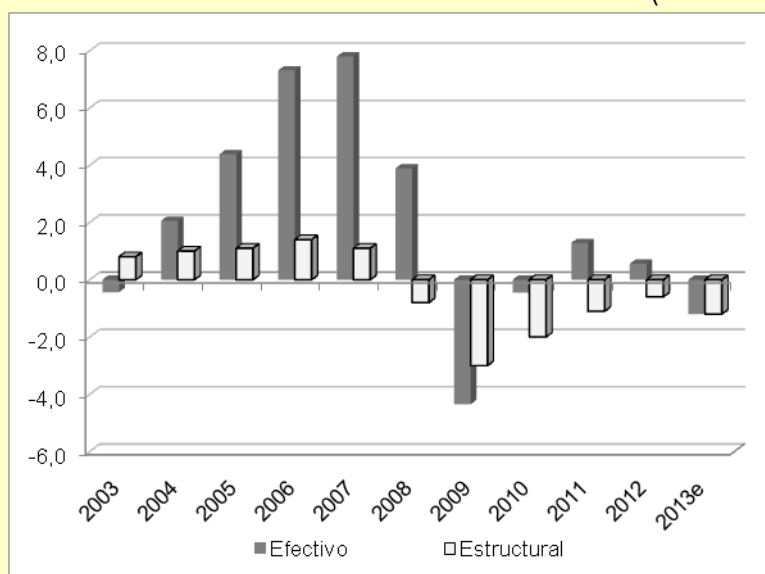
De todas formas, es altamente probable que la oposición considere que se le está dejando una situación presupuestaria restrictiva, con el objetivo último de establecer la necesidad de una reforma tributaria. Al respecto, lo importante es reiterar que en este tema se sigue poniendo “la carreta delante de los bueyes”, ya que se implanta la necesidad de cuantiosos recursos adicionales sin que se sepa con claridad en qué serán gastados, ni menos se tenga alguna idea de la rentabilidad social de los proyectos que se quiere realizar. Es bastante evidente, en todo caso, que la gratuidad en la educación superior por sí sola es un proyecto que difícilmente tiene una rentabilidad social positiva.

En la misma línea probablemente está la fuerte presión que hace actualmente la oposición para que el actual gobierno deje establecido en el presupuesto un monto elevado de recursos de libre disponibilidad. Se han mencionado cifras en torno a US\$ 700 millones, que prácticamente duplican los recursos de libre disponibilidad que dejó el gobierno anterior a éste<sup>1</sup>. ¿Son realmente necesarios estos recursos para que el gobierno pueda implementar su programa? Lo cierto es que no, por varias razones; la primera es que difícilmente se logre tener proyectos aprobados y que se empiecen a ejecutar por esa magnitud de recursos durante el curso de los primeros meses del nuevo gobierno, a no ser que se tenga pensado iniciar el período con un bono marzo tres veces más generoso de lo que han sido los anteriores. Como muestra, la ampliación del postnatal durante este gobierno -uno de sus proyectos emblemáticos- tardó casi un año en ser aprobada y significó recursos adicionales por cerca de US\$ 350 millones anuales.

Adicionalmente, la ejecución presupuestaria cuenta con un grado de flexibilidad suficiente como para poder realizar reasignaciones de gasto si éstas fuesen necesarias. A modo de ejemplo, en dos oportunidades durante el gobierno en curso se han hecho ajustes de gasto por cifras en torno a US\$ 800 millones, por lo que si efectivamente fuera necesario reasignar un monto significativo, se puede hacer. Además, durante cada año casi la totalidad de los programas fiscales son sujeto de decretos de modificación presupuestaria<sup>2</sup>, por lo que difícilmente se puede decir que un gobierno entrante quedaría amarrado de manos por la Ley de Presupuesto del Gobierno anterior.

Otro aspecto que probablemente formará parte de la discusión presupuestaria es la crítica que ha hecho la oposición a una supuesta falta de disciplina fiscal de este gobierno, que heredará al siguiente un déficit estructural de 1% del PIB. Sin desconocer que sería preferible una situación de equilibrio estructural, llama la atención que esta crítica provenga de los mismos que dejaron el gobierno con un déficit estructural de 3% del PIB. El Gráfico N° 1 muestra los resultados estructurales y efectivos durante la última década (con cifras estimadas para 2013).

Gráfico N° 1  
RESULTADO FISCAL EFECTIVO Y ESTRUCTURAL (% DEL PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Haciendo un análisis del resultado estructural, vemos que durante el gobierno anterior se produjo un deterioro bastante significativo, de un superávit estructural de 1,1% del PIB en 2005 a un déficit de 3% en 2009, es decir, un deterioro de 4,1 puntos. Estos resultados corresponden a los que consensuó la Comisión Corbo, que incluyen en el déficit estructural del año 2009 las rebajas transitorias de impuestos, equivalentes a un 1,2% del PIB. Este punto es cuestionado por las autoridades de Hacienda de la época, que plantean que dado que esas rebajas se iban a revertir no deberían ser consideradas, con lo que el déficit quedaría en un 1,8% del PIB. A nuestro juicio la Comisión Corbo está en lo correcto al incluir estas rebajas, por dos razones: 1) Siempre existe la presión para que estas rebajas se hagan permanentes, y de hecho hubo presiones para mantener la rebaja al impuesto a los combustibles en 2010 y, 2) Si las rebajas transitorias no son consideradas en el cálculo se generan incentivos perversos en las autoridades para implementar este tipo de rebajas en período electoral, sin que eso les signifique deteriorar el resultado estructural. No obstante, si aceptamos el argumento de que no deben

considerarse, tendríamos entonces que en el Gobierno anterior el resultado estructural se deterioró en 2,9 puntos del PIB (4,1-1,2). Se ha argumentado que ese deterioro se explica por la crisis internacional y el estímulo fiscal que se hizo en 2009. Eso no es correcto si miramos los números, ya que gran parte de ese deterioro se produjo entre 2005 y 2008 (1,9 puntos del PIB en ese lapso), en un contexto de gran holgura del cobre y dinamismo económico, debido a un crecimiento del gasto muy elevado, bastante superior al crecimiento de los ingresos estructurales. Durante ese período el gasto público registró una tasa de crecimiento promedio real de 8,5%.

Por ende, dejando de lado las rebajas transitorias de impuesto, el deterioro fiscal del gobierno anterior se produjo especialmente entre 2007 y 2008, es decir, no se explica por la crisis. Es muy llamativo entonces que se critique a este gobierno por una supuesta falta de disciplina fiscal, luego de que se lograría reducir, en vez de aumentar, el déficit estructural. Sin considerar las rebajas tributarias transitorias, en los últimos cuatro años el déficit estructural se ha reducido de 1,8% del PIB a 1,2%. Es efectivo que no es una reducción muy significativa, pero llama la atención que la crítica provenga de autoridades del gobierno anterior, que entre 2005 y 2008 fueron responsables de un deterioro estructural de 1,9 puntos del PIB.

¿Ha sido este un gobierno fiscalmente responsable? En términos generales la respuesta es afirmativa. Se estaría cumpliendo la meta de reducir el déficit estructural de 3% del PIB a 1% del PIB en 2014. El crecimiento promedio del gasto público estimado para el período 2010-2013 estará en torno a un 5,1% real, menos de la mitad de la cifra del gobierno anterior de 10,5%, y algo por debajo de la expansión promedio del PIB, estimada en 5,4%. ¿Se podría haber hecho un esfuerzo mayor? Probablemente, en un contexto con mayor apoyo parlamentario, habría sido posible una mejoría adicional del resultado estructural, pero debemos recordar que en todas las discusiones presupuestarias que ha enfrentado este gobierno la oposición ha hecho una fuerte presión por aumentar el gasto, siempre considerado “mezquino”. En cada proyecto social en que entraba en consideración el concepto de subsidiariedad, los límites a los beneficiarios eran considerados la “letra chica” de los proyectos de ley, lo que llevaba a que el costo fiscal de los proyectos terminara siendo bastante superior a la estimación inicial. Entonces, dada las restricciones, se ha logrado algún grado de moderación, al menos en términos de priorizar los aumentos de gasto. El Cuadro Nº 1 muestra los aumentos promedios por ítems de gasto de ambos gobiernos, usando cifras estimadas para 2013.

Cuadro Nº 1

## CRECIMIENTO PROMEDIO REAL DE GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

|                                            | 2006-2009   | 2010-2013  |
|--------------------------------------------|-------------|------------|
| <b>GASTO TOTAL</b>                         | <b>10,5</b> | <b>5,1</b> |
| Personal                                   | 9,0         | 6,4        |
| Bienes y servicios de consumo y producción | 11,2        | 3,1        |
| Intereses                                  | -7,4        | 12,1       |
| Subsidios y donaciones                     | 14,6        | 7,3        |
| Prestaciones previsionales                 | 5,9         | 2,5        |
| Otros                                      | 13,3        | 11,5       |
| Inversión                                  | 14,8        | 6,9        |
| Transferencias de capital                  | 16,1        | 6,2        |

Fuente: DIPRES y estimaciones propias para 2013.

Se puede ver que efectivamente este gobierno ha logrado moderar en forma muy importante el gasto en bienes y servicios, mientras el ítem de subsidios crece bastante por sobre el gasto total. El gasto en personal se modera respecto a lo observado en el gobierno anterior, pero crece por sobre el promedio. Sería muy interesante que se pudiera realizar algún estudio que mostrara las cifras de productividad de los funcionarios públicos que pudiera justificar el importante aumento en recursos que se ha destinado a este ítem en los últimos ocho años.

### Conclusiones

Por primera vez en la última década la discusión presupuestaria este año se afrontará en un contexto de menor precio del cobre de tendencia, lo que implica un escenario más restrictivo de ingresos y acentúa la necesidad de decisiones de gasto prudentes.

La oposición utilizará ese contexto más restrictivo y la petición de un monto muy elevado de recursos de libre disponibilidad para justificar la necesidad de una reforma tributaria. Sin embargo, se mantiene la tendencia a “poner la carreta delante de los bueyes”, ya que se habla de la necesidad de cuantiosos recursos sin que se conozca en forma clara su destino, ni menos la rentabilidad social de los proyectos que se harían.

Las críticas de la oposición sobre una supuesta falta de disciplina fiscal de este Gobierno no tienen sustento, especialmente porque vienen de los mismos que generaron un deterioro fiscal significativo durante su administración, que no puede ser explicado por el paquete de estímulo fiscal de 2009, ya que se generó principalmente entre 2007 y 2008.

Durante este Gobierno se ha logrado una mejoría fiscal estructural moderada. Hubiera sido deseable una reducción mayor del déficit, sin embargo, las presiones de más gasto también han venido principalmente de los mismos que hoy cuestionan esa supuesta falta de disciplina, y que cuentan además con mayoría parlamentaria.

## En breve...

### PRINCIPALES PUNTOS PARA EL PRESUPUESTO PARA 2014:

- Con la información disponible, se puede estimar que el gasto total en 2014 no podría crecer más allá de un 4% real.
- Es altamente probable que la oposición considere que se le está dejando una situación presupuestaria restrictiva, con el objetivo último de establecer la necesidad de una reforma tributaria.
- En la misma línea está la fuerte presión que hace la oposición para que el actual gobierno deje establecido en el presupuesto un monto elevado de recursos de libre disponibilidad.
- Otro aspecto que probablemente formará parte de la discusión presupuestaria es la crítica que ha hecho la oposición a una supuesta falta de disciplina fiscal de este gobierno, que heredará al siguiente un déficit estructural de 1% del PIB.
- Sin embargo, vemos que durante el gobierno anterior se produjo un deterioro bastante significativo, de un superávit estructural de 1,1% del PIB en 2005 a un déficit de 3% en 2009.

---

<sup>1</sup> El monto de recursos de libre disponibilidad que estableció la Ley de Presupuesto de 2010 fue de US\$ 300 millones, junto con la flexibilidad de reasignar US\$ 150 millones adicionales.

<sup>2</sup> Para tal efecto ver <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-20816.html>.