

# Ley de Presupuestos 2012: La Necesaria Búsqueda del Equilibrio

**Lo que se ha dado a conocer hasta ahora en términos de supuestos y cifras parece razonable y prudente. Estamos hablando de un crecimiento del gasto de 5% real, que suma alrededor de US\$ 3.500 millones. Esta cifra se financia sin problemas con ingresos estructurales y cubre también holgadamente la agenda social, las potenciales reformas a la educación superior (becas y créditos) y el Ingreso Ético Familiar. Así, para el año 2012 no se requiere una reforma tributaria.**

Esta semana ingresa al Congreso un proyecto de ley clave que define en un grado significativo lo que serán en concreto las políticas públicas, no sólo durante el año en que rige la ley, sino también hacia adelante.

La situación se percibe particularmente compleja este año en la discusión del Presupuesto para el Gobierno, primero, por el incierto escenario internacional, segundo por la situación política interna, especialmente lo referido al conflicto estudiantil, y tercero, por el creciente debate en torno a una reforma tributaria.

Analizando cada uno de estos aspectos por separado, el complejo contexto internacional afecta la discusión en lo relativo a la posibilidad de una crisis, y entonces a la necesidad de implementar una política contra cíclica para compensar los efectos de esa posible crisis en la actividad interna. Por ahora este punto debería ser aislado de la discusión por dos razones; primero, porque la regla de política fiscal que se sigue en Chile es acíclica, ya que el gasto crece de acuerdo al PIB de tendencia y no de acuerdo al PIB efectivo. Si finalmente la crisis externa lleva a que el país crezca menos de un 4%, automáticamente la política fiscal estaría cumpliendo ese rol estabilizador que se requiere. La segunda razón es que las recomendaciones de la Comisión Corbo en materia de política fiscal, que han sido en general aceptadas por la autoridad económica,

### En esta edición:

Ley de Presupuestos 2012:  
La Necesaria Búsqueda del  
Equilibrio

Ingreso Ético Familiar:  
Para Dejar de ser Pobres

incorporan la posibilidad de una mayor acción contra cíclica en caso de que sea necesario, pero como esto es aún una situación hipotética, no parece razonable que se incorpore en la discusión, que ya es bastante compleja.

Es importante que este mayor espacio contra cíclico que se adopte en caso de una crisis sea acotado, punto que también es mencionado en el informe final de la Comisión Corbo, que recomienda que no supere un 0,5% del PIB. Se recomienda además en el informe que este espacio debería ser utilizado sólo en gastos transitorios o reducciones transitorias de impuestos, de tal forma de no afectar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Una buena alternativa son bonos de ayuda a los segmentos inferiores de ingresos y planes de empleo de emergencia. Sabemos que en 2009, año de la crisis internacional, el gasto público en Chile creció un 17% real, en parte importante en ítems irreversibles en la práctica, lo que llevó a quebrar la situación de equilibrio estructural, contemplándose ahora una convergencia hacia un déficit estructural de 1% del PIB en 2014. Además, es difícil cumplir criterios de eficiencia y de correcta asignación de recursos cuando se aumenta el gasto en esa magnitud. Por último, y no menos importante, debe tenerse en cuenta que en un contexto de flexibilidad cambiaria y cuenta de capitales abierta, la política fiscal pierde efectividad para atenuar fluctuaciones cíclicas de gasto privado por su impacto en el tipo de cambio, y es mucho más efectiva en este contexto la política monetaria, como ya se demostró en la crisis anterior. Esta vez, además, la política monetaria tiene más espacio para actuar contra cíclicamente, ya que la inflación se encuentra en torno a la meta, a diferencia de la situación de 2009. En definitiva, por muy grave que termine siendo la situación externa, no parece recomendable replicar una situación de gasto público como la de 2009.

La situación política interna enturbia el escenario de la discusión por dos vías; un Gobierno más débil es más permeable a presiones populistas y una oposición con el grado de división que tiene la Concertación actualmente lleva a que su único punto de encuentro sea el rechazo a las políticas del Gobierno. Para enfrentar este escenario es clave que la coalición oficialista se una en torno al proyecto del Gobierno en un frente común.

Respecto al conflicto estudiantil, los aspectos de financiamiento de la educación superior en los que existe mayor consenso deberían ser incorporados en la Ley. Los montos involucrados (en torno a los US\$ 250 millones) pueden ser financiados sin problemas con recursos permanentes provenientes del crecimiento de tendencia y del mayor precio del cobre. La prioridad en recursos que se debería dar al presupuesto de Educación este año es razonable, debido a que forma parte de uno de los ejes del Gobierno. Parece realmente absurdo pensar que el presupuesto de

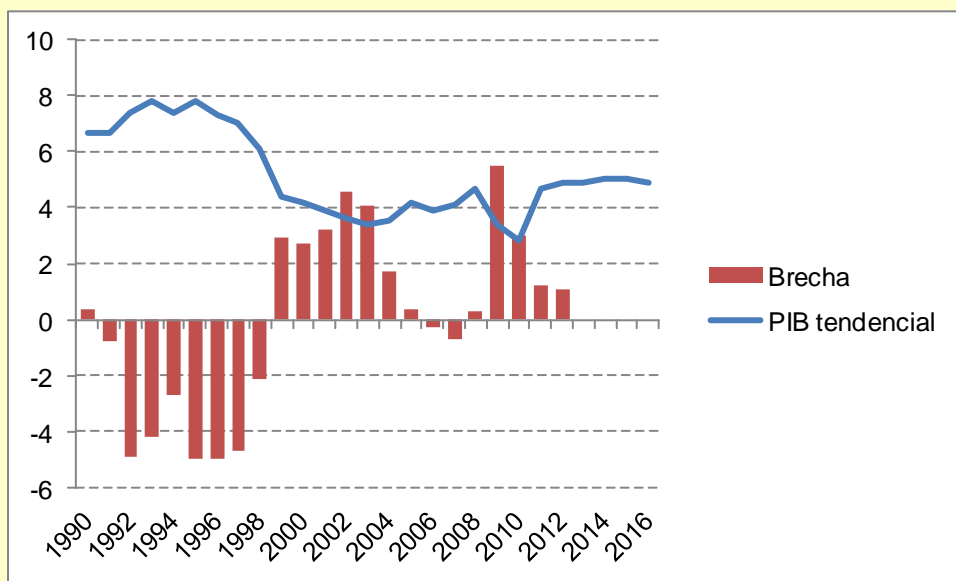
Educación sólo sea aprobado bajo la condición de que se acepten la totalidad de las demandas estudiantiles, ya que eso sería por parte de la oposición una renuncia total a su función legislativa.

Por último es muy importante que la discusión no se enturbie con las propuestas de modificaciones tributarias, pues éstas no son necesarias como fuente de financiamiento y porque sería establecer a priori un contexto político y legislativo sin salida en el corto plazo. La amplitud de propuestas en este ámbito es de tal magnitud, tanto dentro de la Alianza como de la Concertación, que se ve absolutamente inviable la posibilidad de un acuerdo en los plazos que exige la aprobación de la Ley de Presupuestos. Es clave así que se logre mantener este aspecto fuera de la discusión para evitar una situación política que podría ser insostenible.

Entrando a aspectos más formales, las recomendaciones de los comités de expertos, tanto del PIB tendencial como del precio del cobre de largo plazo, estuvieron dentro de los rangos esperados. El PIB de tendencia crecería un 4,9% el próximo año, con una brecha respecto al PIB efectivo estimado de 1,1%.

Gráfico Nº 1

PIB TENDENCIAL Y BRECHA PIB TENDENCIAL / PIB EFECTIVO (%)



Fuente: DIPRES.

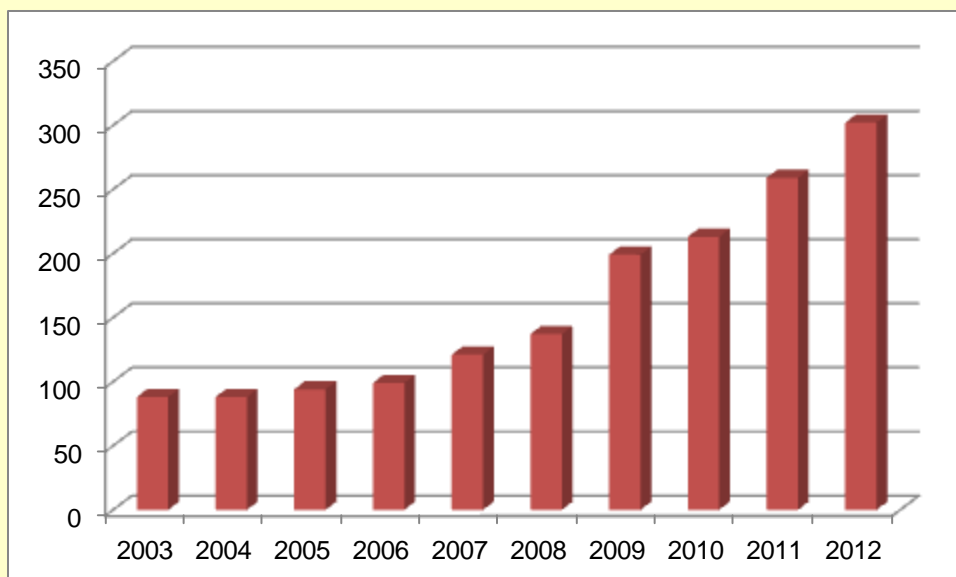
Un punto de interés es que de acuerdo a las estimaciones del Comité de Expertos, el Gobierno no estaría cumpliendo su meta de elevar el PIB de tendencia a un crecimiento en torno a 6%, lo que muestra la urgencia de acelerar el proceso de reformas de productividad. Un aumento del

impuesto a las empresas afectaría en forma negativa al castigar la inversión y la generación de empleo. Parece importante entonces, ahora que la llamada “Agenda Social” está cubierta, que las políticas públicas del año entrante se centren en el llamado impulso competitivo.

En cuanto al precio del cobre de largo plazo, el Comité determinó un aumento bastante significativo de éste, de US\$ 2,59/libra a US\$ 3,02/libra, es decir, un 17%. En términos aproximados, dado que los ingresos del cobre<sup>1</sup> representan cerca de un 20% de los ingresos fiscales totales, este sólo aumento de precio ya significa un aumento de gasto posible de 3,4%, lo que en monto significa cerca de US\$ 1800 millones adicionales de gasto, sin considerar el efecto que proviene del aumento del PIB. Este monto corresponde a ingresos permanentes, que provienen del mayor precio del cobre de largo plazo. Es evidente entonces que no se requiere una reforma tributaria para el financiamiento de la agenda social, a pesar de que ésta ha terminado siendo más amplia que lo considerado en el programa de Gobierno. El Gobierno ha mencionado que el aumento de gasto en 2012 estaría en torno a los US\$ 3.500 millones<sup>2</sup>, que estarían entonces perfectamente financiados con ingresos de tendencia, y sería factible también continuar reduciendo el déficit estructural, de acuerdo a las metas anuales estipuladas.

Gráfico Nº 2

PRECIO DEL COBRE DE TENDENCIA (US\$ CENTAVOS/LIBRA)



Fuente: DIPRES.

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que vuelve a quedar en evidencia uno de los problemas de fondo de la regla fiscal chilena, referida

a que los aumentos del precio del cobre de largo plazo generan compromisos de gasto permanente, como de hecho ha ocurrido en los última década.

Puede verse en el Gráfico Nº 2 que desde la implementación de la actual regla fiscal el precio del cobre de tendencia sólo ha subido, lo que desde el punto de vista político es un escenario ideal, ya que en forma automática se crean espacios de mayor gasto, que normalmente tiene el carácter de permanente.

Esa situación fue particularmente favorable en 2009 (el precio del cobre de tendencia aumentó un 45%) pero también ha sido positiva en los últimos dos años, aunque al menos en este último período se ha usado parte de esa holgura para reducir el déficit estructural que se originó en 2009. Sin embargo, en un contexto de largo plazo, es imposible pensar en un precio de tendencia que siempre suba. ¿Qué va a ocurrir cuando baje? ¿Qué gastos permanentes se van a reducir para mantener la sostenibilidad fiscal? La respuesta es muy compleja y es finalmente un llamado a la prudencia en materia fiscal, ya que por mucho que el país tenga una regla que ha sido muy positivamente destacada en general por su prudencia, el país tiene en esta materia una vulnerabilidad importante, considerando que algo más de un 20% de los ingresos fiscales dependen del precio del cobre en forma directa, a lo que se suman los efectos indirectos.

El escenario actual del precio del cobre ha generado en los últimos años una percepción de riqueza que puede ser errónea en el largo plazo, pero con la cual los últimos gobiernos han sido muy generosos en materia de políticas de bienestar. Es un camino peligroso, en el sentido de que esa riqueza no se basa finalmente en un desplazamiento al alza de nuestra función de producción (aumentos de capital, de trabajo y de productividad) siendo este el único camino viable para lograr mejorías permanentes en el bienestar de la sociedad. Este aspecto llama a no seguir profundizando esquemas de bienestar que en el futuro no sean financiables, como ocurre actualmente con varios países europeos.

## Conclusiones

La discusión de la Ley de Presupuestos que se avecina se percibe particularmente compleja, por el contexto nacional e internacional en que se realizará. Lo que se ha dado a conocer hasta ahora en términos de supuestos y cifras parece razonable y prudente. Estamos hablando de un crecimiento del gasto de 5% real, que suma alrededor de US\$ 3.000 millones. Esta cifra se financia sin problemas con ingresos estructurales, y de hecho sería factible continuar reduciendo el déficit que se generó en 2009, de acuerdo con las metas que se ha puesto el Gobierno. El monto cubre también holgadamente la agenda social, las potenciales reformas a

la educación superior (becas y créditos) y el Ingreso Ético Familiar, y queda también espacio para los otros aumentos de gastos que deben ser parte del presupuesto. Es por esa razón que para el año 2012 no se requiere una reforma tributaria. Dado que la discusión presupuestaria es de por sí muy compleja, es muy importante que se dejen fuera de ésta modificaciones tributarias, un eventual paquete fiscal en caso de una recesión o fuerte contracción de la actividad, y para qué decir de las exigencias de que se acepte la totalidad de la agenda estudiantil. Incorporar cualquiera de estos temas significaría en la práctica que no habría Ley de Presupuestos aprobada el 30 de noviembre, lo que sería un gran fracaso del Poder Legislativo.

---

<sup>1</sup> Se incluyen los provenientes de CODELCO, de la minería privada y el royalty.

<sup>2</sup> Este número depende de la estimación de tipo de cambio que se utilice para 2011 y 2012.