

Ley de Presupuestos 2013: Críticas con Escaso Fundamento

Mediante su proyecto de Ley de Presupuestos 2013, que supone un crecimiento del gasto del Gobierno central consolidado de 5% real, el Ejecutivo estaría dando cumplimiento a dos objetivos centrales que se planteó en materia fiscal: primero reducir el déficit estructural a 1% del PIB y, segundo, que en promedio el crecimiento del gasto público no supere a la expansión del PIB efectivo.

En días recientes el Gobierno dio a conocer el proyecto de Ley de Presupuestos 2013, junto con el Estado de la Hacienda Pública. Al momento de escribir este análisis, y contrario a lo que ocurre normalmente, no se conoce todavía el Informe de Finanzas Públicas, que normalmente se entrega al día siguiente del Estado de Hacienda Pública. Esto debido a que la oposición no citó a la Comisión respectiva, por lo que no se cuenta aún con información que es de gran relevancia para analizar el actual proyecto.

De todas formas, con la información disponible, son varios puntos los que ya se pueden analizar, partiendo por un aspecto a nuestro juicio bastante esencial en el desarrollo económico, referido al tamaño del Estado en la economía. Para los números a continuación se usa como supuesto el crecimiento de 5% real que registraría el gasto del Gobierno Central consolidado en 2013, de acuerdo a lo anunciado por el Ministro de Hacienda. Este 5% corresponde a lo que aumentaría el gasto en relación con la estimación de la DIPRES para el gasto de este año. Por otra parte, la comparación del Proyecto de Ley 2013, con la Ley ajustada 2012, arroja un aumento real de 4,8%.

Entre 1990 y 2013 el gasto fiscal se habrá multiplicado por casi cuatro veces en pesos reales, mientras que el PIB lo hará en cerca de 3 veces. Esto muestra que, aunque no en forma

En esta edición:

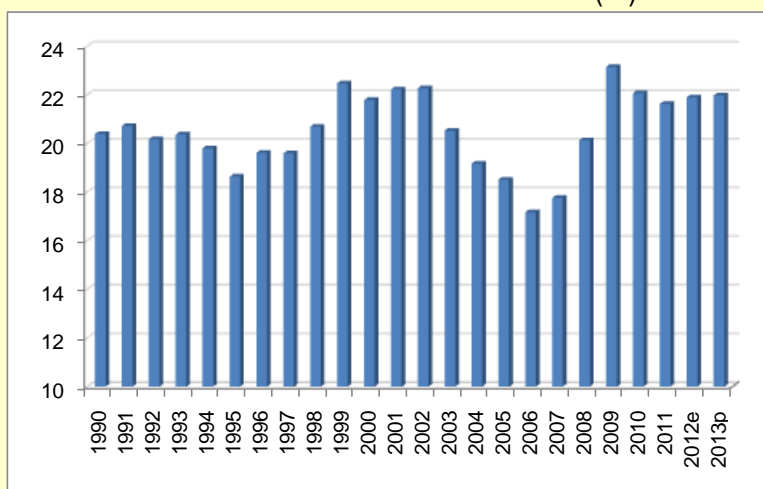
Ley de Presupuestos 2013:
Críticas con Escaso
Fundamento

Modificaciones a la Ley de
I+D: Perfeccionamientos
en la Materia

dramática, se ha producido una tendencia hacia un mayor tamaño del Estado. El Gráfico N° 1 muestra la relación gasto/PIB en ese lapso, utilizando para el cálculo de la relación en 2013 el crecimiento del PIB estimado por el Ministerio de Hacienda, equivalente a 4,8%.

También ilustra que no es una tendencia constante de aumento, sino que se explica por la expansiva política fiscal del Gobierno anterior. Se podría argumentar que el salto que muestra la relación el año 2009 se explica por el efecto contracíclico que tuvo la política fiscal. Sin embargo, en la práctica eso no resulta efectivo, ya que parte importante del aumento de gasto en 2009 no fue transitorio, partiendo por el elevado reajuste de remuneraciones del sector público ese año, de 6,4% real¹. Es importante entonces tener esa situación en consideración a futuro, ya que si en cada crisis va a aumentar el tamaño del Estado en 3 puntos del PIB, sin que sea posible posteriormente revertir el shock fiscal, no se estaría cumpliendo con el fundamento principal de la regla fiscal. En los dos primeros años de este gobierno se redujo en 1,5 puntos la importancia del gasto público, pero en el período 2012-2013 volvería a aumentar levemente.

Gráfico N° 1
RELACIÓN GASTO FISCAL/PIB (%)



Fuente: DIPRES, estimaciones LyD.

¿Por qué es importante el tamaño del Estado? Existen en esta respuesta consideraciones macro y microeconómicas. Dentro de las primeras, la más relevante es el tipo de cambio real. Un aumento de la relación gasto/PIB, dado que el gasto público está muy sesgado hacia bienes y servicios no transables, presiona el tipo de cambio real a la baja, afectando la competitividad de la economía. Esto es aún más evidente en el contexto fiscal chileno, ya que cerca de un 20% de los ingresos fiscales son en dólares, mientras que el gasto en esta moneda es insignificante en el total.

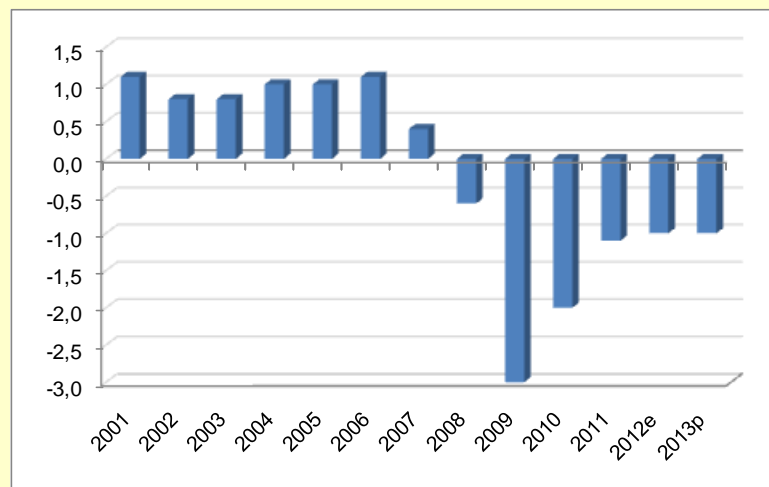
Desde el punto de vista más micro, el aumento de la relación gasto/PIB es equivalente a un traspaso de recursos desde el sector privado al sector público, lo que debería llevar a un análisis de eficiencia en el uso de recursos entre ambos sectores, que suele estar ausente de la discusión, pero que debería ser el aspecto central en la discusión presupuestaria. Es más, en los últimos dos años este foco no sólo ha estado ausente, sino que ha girado radicalmente hacia aspectos redistributivos y de equidad, que en la forma en que se han dado difícilmente lograrán avances en la reducción de la pobreza. Esto porque a lo largo de los años la Encuesta CASEN ha entregado evidencia muy contundente de que los problemas de pobreza en Chile no se originan en la falta de asistencialismo estatal, sino que en la dificultad de acceso a trabajo bien remunerado y estable. Está detrás de esto no sólo la rigidez del mercado laboral que desincentiva la contratación, sino también la mala calidad de la educación, a pesar del notable aumento de recursos que ha ido hacia el sector en los últimos 20 años. La mejor colaboración que pueden hacer las políticas públicas en este tema es incentivar el desarrollo económico, mejorando su rol regulador e interventor, generando programas de capacitación laboral focalizados y eficientes y entregando recursos suficientes a las familias de menores ingresos para que puedan acceder a una mejor calidad de educación, lo que se hace en Chile a través de las subvenciones escolares.

Aunque ha habido mejoras en la eficiencia del Estado en estos años, un cálculo bastante simple permite comprobar que queda mucho por avanzar: el gasto fiscal llegará en 2013 a algo más de US\$ 63.000 millones. Si se considera que el 65% de esta cifra representa gasto social (educación, salud, vivienda y protección social) y si tomamos como un promedio simple que ese monto de gasto social se reparte entre el 60% de menores ingresos del país, ese gasto equivaldría a un sueldo mensual de \$ 670 mil pesos para una familia de cuatro integrantes². Si este monto se sumara a los ingresos que ya tienen las familias de los tres primeros quintiles, se eliminaría completamente la pobreza. Si bien la mantención del aparato del Estado demanda recursos, los números anteriores permiten ilustrar que existen evidentes problemas de eficiencia, que deberían ser el foco de la discusión presupuestaria en el Congreso, y que están prácticamente ausentes del debate. Las presiones de los parlamentarios suelen estar enfocadas a conseguir más fondos para sus regiones y distritos que en velar por el buen manejo de los recursos de toda la población. Es factible que una reforma política que introdujera parlamentarios nacionales pudiera generar una necesaria mejoría en esto.

En materia de resultado estructural, el Gobierno ha anunciado que lograría en 2013 la meta de un déficit estructural de 1% del PIB en 2013, adelantándose a la meta inicial establecida para 2014. Sin embargo, ya en 2011 el déficit estructural fue de 1,1% del PIB, por lo que no habría en los

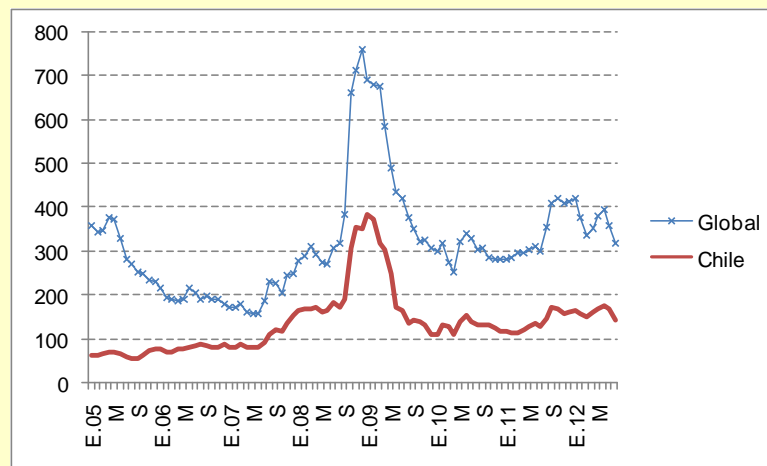
dos últimos años de gobierno avances importantes. El Gráfico N° 2 muestra el resultado fiscal estructural desde que existe esta política.

Gráfico N° 2
RESULTADO FISCAL ESTRUCTURAL (% DEL PIB)



Fuente: DIPRES, Ministerio de Hacienda.

Gráfico N° 3
ÍNDICE EMBI (PROMEDIOS, PUNTOS BASE)



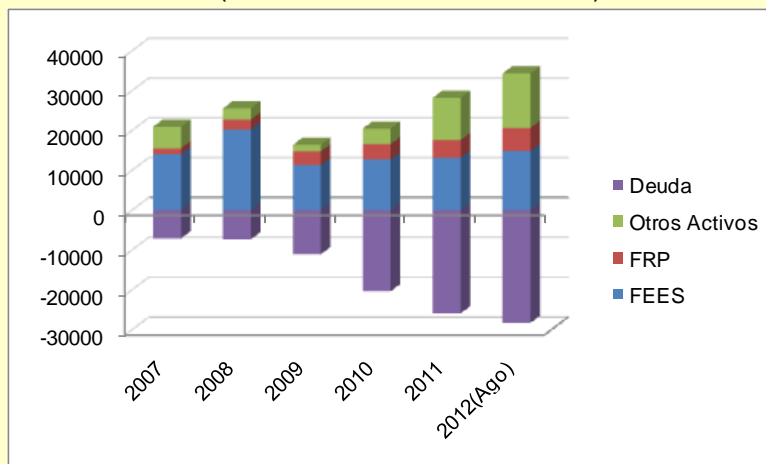
Fuente: BCCH.

Se ha discutido bastante acerca de la existencia de este déficit estructural, ya que sectores políticos de la oposición han señalado que esta situación amenaza la sostenibilidad fiscal futura de la economía. Reconociendo que sería deseable recuperar un equilibrio estructural, esta crítica no tiene un fundamento razonable. Un déficit de tendencia de 1% del PIB en una economía que crece al 5% y en que además el Fisco tiene una posición

acreedora neta no permite en ningún caso decir que la sostenibilidad futura está en riesgo. Si eso fuera así, la gran mayoría de los países del mundo estarían definitivamente quebrados. La mejor forma de ver lo que ha ocurrido con la posición fiscal del país es analizar los spreads de deuda de los bonos del Gobierno, que muestran que Chile sigue siendo muy bien clasificado en términos de riesgo, como muestra el Gráfico N° 3.

Se ha dicho también que la posición de ahorro fiscal se ha deteriorado, sin embargo, si se analiza lo que ha ocurrido con los activos y pasivos del gobierno, se ve que los activos netos han tendido a aumentar, luego de la fuerte caída que registraron el año 2009, producto de la política anticíclica.

Gráfico N° 4
ACTIVOS Y PASIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(CIFRAS EN US\$ MILLONES)

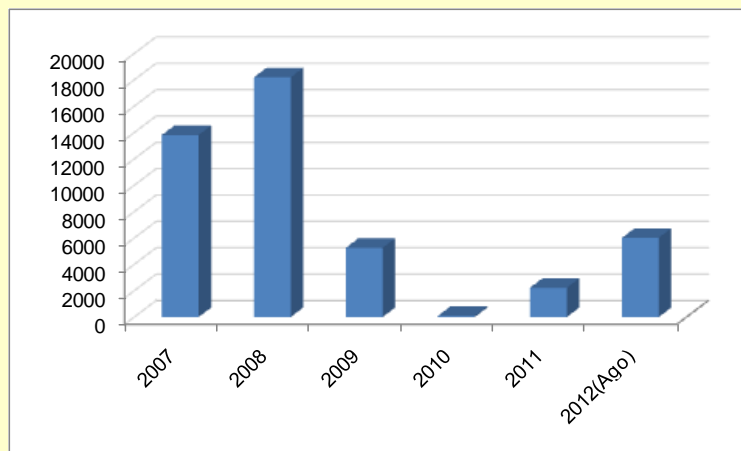


Fuente: DIPRES

Los activos externos netos del Gobierno Central representan casi un 9% del PIB, ocupando Chile en este aspecto el segundo lugar a nivel mundial luego de Suecia. La gran mayoría de los gobiernos del mundo son deudores externos netos, por lo que podemos concluir que las aprensiones sobre la sostenibilidad fiscal chilena no tienen un fundamento sólido. Es altamente probable, por lo tanto, que el origen de estas aprensiones sea más político que técnico, en el sentido de que la existencia de un déficit sea la justificación para una segunda reforma tributaria, cuyo fin no es otro que aumentar el rol del Estado en la economía, con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso. Esta meta puede ser loable, pero el instrumento por el que se está optando para lograrla es cuestionable. Se ha mencionado que para lograr el objetivo se requiere aumentar el tamaño del Estado entre 4 y 5 puntos del PIB. Sin embargo, entre 2006 y 2008 (dejemos fuera 2009 por el tema de la crisis) el gasto público subió en 3 puntos del PIB, sin que se observaran mejorías en la equidad.

Gráfico Nº 5

ACTIVOS NETOS DEL GOB. CENTRAL (CIFRAS EN US\$ MILL.)



Fuente: DIPRES.

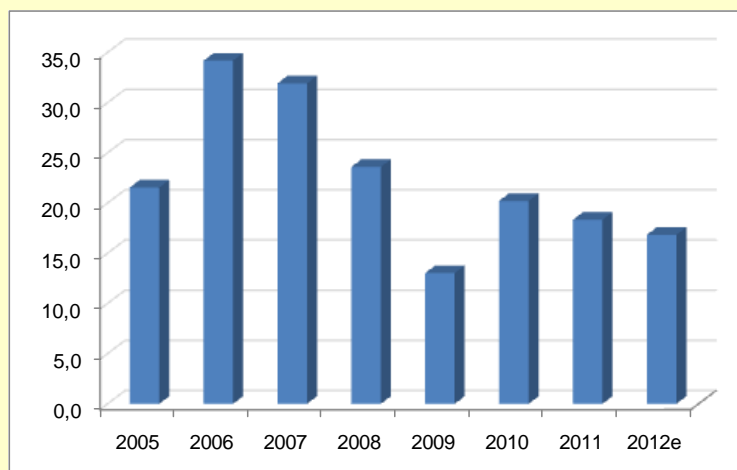
Por otra parte, la Encuesta CASEN 2011 sí mostró mejorías en indigencia y distribución del ingreso, que se habrían generado principalmente por el crecimiento económico y el gran dinamismo laboral que trajo consigo, que como mostramos en "Empleo en Chile: Las Verdades que Revela la CASEN 2011". Temas Públicos Nº 1.080, del 28 de septiembre de 2012, favoreció principalmente a los primeros quintiles de ingreso.

Entonces el foco de la Ley de Presupuestos y de todas las políticas públicas debería ser el crecimiento económico, no sólo por ser la mejor política social, sino también porque es la forma de recuperar el equilibrio fiscal estructural, sin que sea necesario sacar recursos de un bolsillo (sector privado) para pasárselos a otro (sector público).

Una de las conclusiones que surge del análisis anterior es que el actual gobierno ha sido fiscalmente responsable, pero a nuestro juicio aún no ha logrado su meta de aumentar el crecimiento de tendencia de la economía.

Otras críticas relativas al déficit estructural, que parecen más plausibles, se refieren a que en 2010, cuando el gobierno comprometió su meta de déficit de 1% en 2014, el precio del cobre de tendencia era de US\$ 2,13/libra, mientras que para 2012 ese precio es de US\$ 3,02/libra. Además en ese entonces no se mencionaba la necesidad de una reforma tributaria que recaudaría recursos por cerca de un 0.3% del PIB. Parecería entonces razonable que se hubiera fijado una meta algo más exigente. Sin embargo, no sólo los precios del cobre han subido, sino también los costos de producción, incluso en mayor medida, lo que ha generado una caída en los aportes que hace la minería privada y pública al fisco, como se muestra en el Gráfico Nº 6.

Gráfico N° 6
INGRESOS DEL COBRE/INGRESOS TOTALES (%)



Fuente: DIPRES, estimaciones LyD.

En el discurso público el aspecto más criticado del proyecto de Ley de Presupuestos ha sido que el presupuesto del Ministerio de Educación “sólo” aumenta en el monto de la recaudación de la reforma tributaria, pero que debería aumentar además en el porcentaje que crecen los demás ministerios. De acuerdo a información de la DIPRES, este presupuesto aumenta en \$ 545.416 millones lo que, utilizando la estimación de tipo de cambio promedio del Gobierno de \$ 496, equivale a US\$ 1.100 millones³. Efectivamente esta cifra es similar a la recaudación tributaria de la reforma en 2013, sin embargo, la recaudación promedio de la reforma es inferior a ese monto, producto de la retroactividad del aumento de la tasa de 1ra. Categoría, que lleva a que se recaude más en el primer año. La recaudación promedio está en torno a US\$ 800 millones anuales, que es lo que debería aumentar el presupuesto de Educación sólo por la reforma. Los US\$ 300 millones restantes equivalen a un crecimiento del gasto en educación de 2,6% real, porcentaje que no es radicalmente distinto a lo que crecería el gasto total sin la reforma tributaria. Pero el fondo de esta crítica es más cuestionable, ya que se vuelve a la discusión de que lo relevante son los montos de recursos asignados y no la calidad de las políticas. Mientras se siga pensando que todo se corrige sólo aumentando el gasto, es difícil pensar que Chile pueda tener una política fiscal efectiva y eficiente en mejorar los problemas sociales.

Conclusiones

Mediante su proyecto de Ley de Presupuestos 2013, que supone un crecimiento del gasto del Gobierno Central consolidado de 5% real, el Ejecutivo estaría dando cumplimiento a dos objetivos centrales que se planteó en materia fiscal: primero reducir el déficit estructural a 1% del PIB

y, segundo, que en promedio el crecimiento del gasto público no supere a la expansión del PIB efectivo. Entre 2010 y 2013 el gasto público crecería a una tasa promedio de 5,4%, con un aumento del PIB de 5,5%, utilizando las estimaciones oficiales para 2012 y 2013, de 5% y 4,8%, respectivamente.

Consideramos que ese crecimiento de 5% del gasto público está en el límite de lo razonable, no porque signifique un déficit estructural de 1% y efectivo de 0,7% del PIB, sino porque significa un leve aumento de la relación gasto/PIB, que subió fuertemente en el Gobierno anterior, y que se ha reducido en forma moderada en el Gobierno en curso.

No debería olvidarse que el programa de Gobierno se comprometió a un crecimiento del PIB promedio de 6%, con un crecimiento de gasto público inferior, idea consistente con abrir espacios de acción al sector privado, a través de posibilitar reducciones de impuestos ineficientes. En el camino los planes han cambiado, pero es importante que se mantenga el énfasis en productividad, calidad del gasto más que cantidad, y colaboración fiscal en el objetivo de mantener un tipo de cambio real competitivo.

Las críticas de la Concertación a este presupuesto muestran que el debate será complejo. Nuevamente se producen cuestionamientos a las cifras, aunque con fundamentos muy poco serios. No se cuestiona el crecimiento del gasto total (explicado probablemente por el hecho de ser 2013 un año eleccionario), pero se vuelve a centrar la discusión sólo en montos asignados a partidas más que en la calidad de los programas.

En breve...

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS 2013:

- Supone un crecimiento del gasto del Gobierno Central consolidado de 5% real, lo que significa un leve aumento de la relación gasto/PIB, que subió fuertemente en el Gobierno anterior.
- Se cumplen dos objetivos centrales en materia fiscal: reducir el déficit estructural a 1% del PIB y que en promedio el crecimiento del gasto público no supere la expansión del PIB efectivo.
- Entre 2010 y 2012 el gasto público crecería a una tasa promedio de 5,4%, con un aumento del PIB de 5,5, utilizando las estimaciones oficiales para 2012 y 2013, de 5% y 4,8%.

¹ Esta cifra es la más alta del período 1990-2011.

² Este cálculo considera la estimación de población del CENSO 2012.

³ En dólares de hoy son US\$ 1150 millones.