

Situación Fiscal de Mediano Plazo: Reorientar el Foco

En la discusión tributaria de hoy, la oposición ha puesto atención en una supuesta falta de disciplina fiscal y en que las holguras de gasto disponibles para los próximos años serían inferiores a las que dejaron los gobiernos anteriores. Sin embargo, el Gobierno cumplió con su meta de déficit estructural de 1% del PIB dos años antes de lo previsto y la holgura fiscal disponible para los próximos tres años es muy similar a la del último año del Gobierno de Ricardo Lagos y superior al de Michelle Bachelet.

Luego de dos años de discusiones presupuestarias en que las presiones habían ido siempre en la línea de aumentos de gasto, este año el foco ha cambiado hacia un discurso de mayor disciplina fiscal y de la inconveniencia para el país de tener un déficit estructural de 1% del PIB. Un primer aspecto que llama la atención es que desde los primeros meses del actual Gobierno se anunció que se terminaría el período presidencial con un déficit estructural de 1% del PIB, sin que esta meta recibiera desde entonces un cuestionamiento por parte de la oposición. Las críticas sobre una supuesta falta de disciplina fiscal surgen ahora, luego de que ésta prácticamente se logró en 2011 (déficit estructural de 1,1% del PIB) y se mantendría en -1% entre 2012 y 2014.

El Cuadro N° 1 muestra las estimaciones de resultado estructural que se han hecho en 2010, 2011 y 2012 y que evidencian que en vez de estar verificándose un deterioro en la situación fiscal, se ha dado la situación contraria.

Vemos que efectivamente las estimaciones de déficit estructural han mostrado una tendencia decreciente y la meta se cumplió dos años antes de lo estipulado inicialmente. Es efectivo que esta mejoría se explica principalmente por un mayor precio del cobre de tendencia, pero lo relevante es que parte de esa mejoría se ha destinado a reducir los déficits estructurales. Ciertamente, cuando se fijó la meta de déficit de 1% para 2014 el precio del cobre de tendencia

En esta edición:

Situación Fiscal de Mediano
Plazo: Reorientar el Foco

Descentralización y
Fortalecimiento de
Nuestros Municipios

estaba en US\$ 2,13/libra y hoy está en US\$ 3,06, lo que hace pensar que el esfuerzo podría haber sido mayor, pero los costos de producción de cobre han subido en una magnitud muy similar (ver Gráfico Nº 1), por lo que los excedentes no han aumentado en forma importante.

Cuadro Nº 1

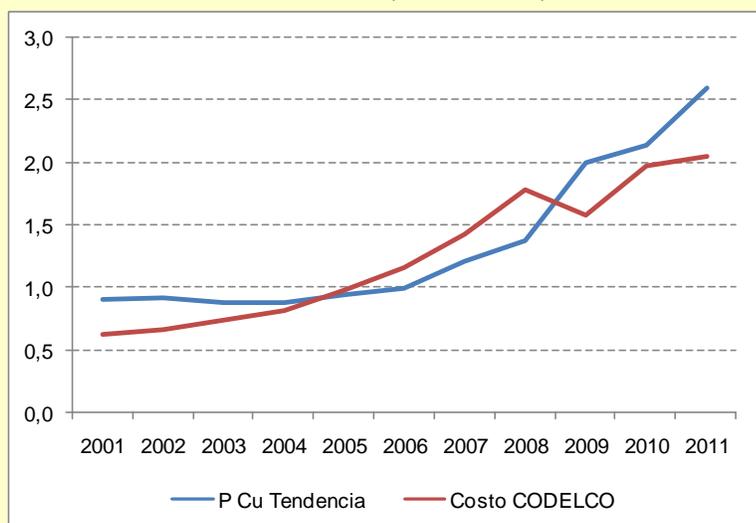
DÉFICIT FISCAL ESTRUCTURAL (% DEL PIB)

	2010	2011	2012	2013	Promedio
IFP Octubre 2010	-2,3	-1,8	-1,5	-1,3	-1,7
IFP Octubre 2011	-2,0	-1,6	-1,5	-1,3	-1,6
IFP Octubre 2012	-2,0	-1,1	-1,0	-1,0	-1,3

Fuente: Informe de Finanzas Públicas (IFP) 2012.

Cuadro Nº 1

PRECIO DEL COBRE DE TENDENCIA Y COSTO UNITARIO DE CODELCO (US\$/LIBRA)



Fuente: DIPRES, Cochilco

Sin duda que recuperar el equilibrio estructural es un objetivo deseable, especialmente considerando que las estimaciones de déficit externo para Chile son crecientes, y llegan a un 4,4% del PIB para 2013¹. Este es un punto sobre el cual los parlamentarios de oposición han mostrado preocupación. Sin embargo, el problema de fondo que evidencia ese déficit externo es un exceso de gasto del sector privado, que explica el 85% de éste. Por lo tanto, la forma correcta de enfrentarlo desde el punto de vista fiscal es a través de una moderación del ritmo de crecimiento del gasto público, siendo ese aspecto más relevante que la magnitud del déficit fiscal.

Para aclarar lo anterior, debemos entrar en el tema de fondo detrás de la crítica opositora de una supuesta falta de disciplina fiscal. Finalmente a lo que se está apuntando no es a moderar el ritmo de crecimiento del gasto fiscal, ya que junto con los planteamientos de sostenibilidad fiscal se reitera la necesidad de aumentar el gasto social en forma significativa para reducir la desigualdad. El trasfondo de la discusión es la necesidad de una nueva reforma tributaria, debido a que la que se acaba de aprobar sería insuficiente para resolver las demandas sociales.

Entrando más al detalle, lo que se ha planteado apunta a aumentar los impuestos al capital, ya sea a través de una mayor tasa de 1ra. Categoría o a través de la eliminación de la integración tributaria que existe en Chile (eliminación del FUT). Sin embargo, ambos aumentos tributarios afectan principalmente al ahorro del sector privado, por lo que el problema de déficit externo se agrava en vez de atenuarse. No debe olvidarse que el objetivo de la integración de impuestos a nivel de empresas y personas tiene como objetivo central el establecimiento de impuestos al gasto para incentivar el ahorro. Si se elimina la integración tributaria se reduce el ahorro privado, pero no a cambio de mayor ahorro fiscal, sino a cambio de mayor gasto, por lo que el resultado neto es un deterioro de la cuenta corriente.

La conclusión es bastante clara: no es consistente plantear que existe un problema de sostenibilidad fiscal y solucionarlo agravando la situación de déficit externo a través de un traspaso de recursos del sector privado al público.

¿Significa lo anterior que no es posible satisfacer las demandas sociales por una mayor provisión de bienes públicos? Si sólo se plantean aumentos de impuestos para su financiamiento, esta mayor provisión de bienes públicos será a costa de menor crecimiento económico. Una mejor alternativa es aumentar la disponibilidad de recursos públicos a través de mejoras en eficiencia. En Temas Públicos Nº 1.082² mostramos un cálculo bastante simple que permite ilustrar que quedan espacios de eficiencia disponibles: *“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 social equivaldría a un sueldo mensual de \$670 mil pesos para una familia de cuatro integrantes”*. No se está sugiriendo con esto que habría que cerrar los ministerios y repartir los recursos, sino sólo que no parece haber un problema de falta de recursos en materia social, sino principalmente un problema de eficiencia.

El Gobierno actual ha hecho esfuerzos en esta materia, tanto en términos de introducir mayores incentivos a la calidad de los servicios, como respecto a evaluación de programas. En el Informe de Finanzas Públicas

(IFP) se muestran los resultados de 19 programas evaluados en 2012, de los cuales 12 tienen desempeño insuficiente o resultados no demostrados. Lo que correspondería entonces es un traspaso significativo de recursos de estos programas a otros nuevos o a programas bien evaluados que se quieran incrementar. Sin embargo, este proceso se da en una magnitud poco significativa, generalmente producto de los costos políticos de eliminar programas, a lo que se suma el hecho de que en las discusiones presupuestarias en el Congreso lo que prima es lograr mayores recursos más que analizar la eficiencia en su uso. Este es un aspecto que hemos reiterado en oportunidades anteriores: es muy necesario avanzar hacia una discusión presupuestaria que enfatice el análisis de la calidad del gasto más que los montos.

Otro aspecto que ha sido cuestionado por la oposición en la actual discusión presupuestaria se refiere a las holguras fiscales de mediano plazo. Se ha dicho que este Gobierno estaría dejando espacios de crecimiento de gasto muy reducidos al siguiente, en comparación con las cifras de gobiernos anteriores. El trasfondo de la crítica es el mismo que señalábamos al inicio: se está intentando demostrar la necesidad de una nueva reforma tributaria. Como veremos a continuación, esa afirmación es incorrecta, ya que las holguras que se estiman en el actual IFP son muy similares a las que se calcularon en el último año de los gobiernos anteriores, corregidas para el año 2009 por algunos problemas de estimación detectados por la Comisión Corbo³.

Lo primero es definir el concepto de holgura fiscal que se utiliza en estas estimaciones. La holgura fiscal corresponde a la diferencia entre el nivel de gastos compatibles con la meta estructural y el nivel de gastos ya comprometidos por leyes aprobadas, con sus correspondientes reajustes.

La Ley de Responsabilidad Fiscal define que el nivel de gasto del Gobierno Central debe corresponder a la diferencia entre los ingresos estructurales y la meta de superávit estructural definida. Para clarificar, si la meta es un equilibrio estructural (que es la meta definida en 2008), los gastos permitidos corresponden a los ingresos estructurales. En el cálculo realizado en el IFP actual se consideran dos escenarios, el primero con un déficit estructural de 1%, y el segundo suponiendo que a partir del año 2015 se reduce la meta de déficit en 0,25 puntos porcentuales por año. En los cuadros que se muestran a continuación se utiliza el primer escenario.

El cálculo del déficit estructural se obtiene a partir de la metodología de BCA (Balance Cíclicamente Ajustado) que toma como insumos centrales el precio del cobre de tendencia, la brecha entre el PIB de tendencia y el PIB efectivo y el crecimiento de tendencia del PIB, datos obtenidos de las respuestas entregadas por comités de expertos independientes. El cálculo realizado este año toma en consideración también todas las recomendaciones metodológicas consensuadas por la Comisión Corbo.

Holguras fiscales de últimos gobiernos

Los cuadros N° 2, N° 3 y N° 4 muestran las holguras calculadas en el último año del Gobierno de Ricardo Lagos (octubre 2005, Ley de Presupuestos 2006), último año de Michelle Bachelet (octubre 2009, Ley de Presupuestos 2010) y tercer año de Gobierno de Sebastián Piñera (octubre 2012, Ley de Presupuestos 2013).

Cuadro N° 2

GOBIERNO DE RICARDO LAGOS: HOLGURAS FISCALES (\$ MILES DE MILLONES DE 2006)				
	2006	2007	2008	2009
Supuestos				
Var. PIB efectivo	5,5	5,7	5,8	5,9
Var. PIB tendencial	5,0	5,3	5,6	5,8
Var. Demanda Interna	6,1	5,9	5,7	5,8
Precio del Cobre de Tendencia	0,99	0,99	0,99	0,99
Balance Estructura (% del PIB)	1,0	1,0	1,0	1,0
Ingresos Estructurales	14.509	14.615	15.433	16.000
Gastos Compatibles con meta	13.867	13.937	14.715	15.240
Gastos Comprometidos	13.867	13.532	13.600	13.652
Holgura de gastos	0	405	1.115	1.588
Holgura de gastos (US\$ millones)	0	750	2.065	2.941
Holgura de gastos (% del PIB)	0,0	0,5	1,2	1,6

Fuente: IFP octubre de 2005.

Cuadro N° 3

GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET: HOLGURAS FISCALES (\$ MILES DE MILLONES DE 2010)				
	2010	2011	2012	2013
Supuestos				
Var. PIB efectivo	5,0	5,3	5,0	5,0
Var. PIB tendencial	4,2	4,3	4,4	4,5
Var. Demanda Interna	6,9	6,4	5,1	4,9
Precio del Cobre de Tendencia	2,13	2,13	2,13	2,13
Balance Estructura (% del PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos Estructurales	23.381	23.854	24.608	25.508
Gastos Compatibles con meta	23.381	23.854	24.608	25.508
Gastos Comprometidos	23.381	23.397	23.360	23.091
Holgura de gastos	0	457	1.248	2.417
Holgura de gastos (US\$ millones)	0	816	2.229	4.316
Holgura de gastos (% del PIB)	0,0	0,5	1,2	2,2

Fuente: IFP octubre de 2009.

Sin embargo, de acuerdo a lo postulado por el Informe de la Comisión Corbo las holguras fiscales estimadas por la Dirección de Presupuestos ese año presentaban errores de cálculo, siendo el principal la utilización de una brecha de PIB que no correspondía a la obtenida de las estimaciones del Comité de Expertos ese año. En forma textual, el informe de la Comisión Corbo plantea lo siguiente:

“Cabe mencionar otra modificación de distinta naturaleza que las anteriores. Durante la preparación de la Ley de Presupuestos para 2010, en los supuestos para el cálculo del balance estructural, se utilizó una brecha de producto que no consideró la actualización del PIB potencial para el año 2009, determinada por el comité de expertos en agosto de ese año, sino que la tasa de crecimiento de esa variable, derivada de las proyecciones de dicho Comité para el año 2010. Ello implicó sobrestimar el nivel del PIB potencial y, luego, subestimar el déficit estructural proyectado para el año 2010, lo que si bien permitió tener una política más contracíclica, introdujo un cambio arbitrario que planteó dudas sobre la metodología utilizada”.

La importancia de este punto radica en que una mayor brecha de PIB que la que debería utilizarse se traduce en una mayor estimación de ingresos de tendencia (en términos de niveles), y por ende, en mayores holguras. La revisión del IFP de ese año no menciona el que se haya optado por utilizar una brecha de PIB distinta a la estimada por el Comité de Expertos, y sólo señala que se usan las tasas de crecimiento de PIB tendencial calculadas por ese Comité. Tampoco se menciona este punto en el informe que elaboraron Andrés Velasco y Alberto Arenas sobre las conclusiones de la Comisión Corbo en septiembre de 2010⁴. La corrección de este error reduce las brechas anteriores en forma significativa, en 0,6% del PIB para los años comprendidos entre 2010 y 2013. Otras correcciones planteadas por la Comisión también reducen las holguras estimadas por ese Gobierno, aunque en un grado menor, cerca de un 0,2% del PIB cada año.

Cuadro Nº 4
GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA: HOLGURAS FISCALES
(\$ MILES DE MILLONES DE 2013)

	2013	2014	2015	2016
Supuestos				
Var. PIB efectivo	4,8	5,1	5,1	5,2
Var. PIB tendencial	5,0	5,0	5,1	5,1
Var. Demanda Interna	5,5	5,9	6,1	6,1
Precio del Cobre de Tendencia	3,02	3,02	3,02	3,02
Balance Estructura (% del PIB)	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Ingresos Estructurales	29.205	30.214	31.757	33.076
Gastos Compatibles con meta	30.632	31.650	33.256	34.347
Gastos Comprometidos	30.632	31.178	31.710	32.369
Holgura de gastos	0	472	1.546	1.977
Holgura de gastos (US\$ millones)	0	952	3.117	4.585
Holgura de gastos (% del PIB)	0,0	0,3	1,0	1,5

Fuente: IFP octubre de 2012.

Se puede ver que efectivamente las holguras que está dejando este Gobierno no son significativamente distintas a las de los dos gobiernos anteriores, hechas las correcciones mostradas en el párrafo anterior. Es

más, en el cálculo realizado este año se consideró como gastos comprometidos para el período un reajuste real de remuneraciones del sector público similar al promedio histórico, mientras que los cálculos de los cuadros N° 1 y N° 2 suponen como supuesto un nivel de remuneraciones reales estables. Esto significa que el cálculo para el período 2013-2016 es más realista que los anteriores. Este punto es especialmente relevante en la comparación de las holguras con el Gobierno anterior, ya que a fines de 2009, en forma posterior al cálculo de estas holguras, el reajuste salarial a los empleados públicos fue muy elevado, de 6,4% real, lo que de acuerdo a estimaciones del Ministerio de Hacienda en el último Estado de Hacienda Pública reduce la holgura para el período 2010-2013 en cerca de US\$ 3.000 millones. Esto, sumado a las correcciones anteriores, la deja prácticamente en cero. Dado que el reajuste a los empleados públicos siempre es posterior a la discusión presupuestaria, parece mucho más razonable el supuesto utilizado en el último cálculo, que en vez de considerar un nivel de remuneraciones reales estable, supone una tasa de crecimiento real de éstas en torno al promedio histórico.

Conclusiones

En la actual discusión presupuestaria el foco de las críticas opositoras ha sido diferente al de presupuestos anteriores, poniéndose esta vez más atención en una supuesta falta de disciplina fiscal y en el hecho de que las holguras de gasto disponibles para los próximos años son inferiores a las que dejaron los gobiernos anteriores. El fundamento de estas críticas, como se mostró anteriormente, no es muy sólido. Primero, el Gobierno cumplió su meta de déficit estructural de 1% del PIB dos años antes de lo previsto y, segundo, la holgura fiscal disponible para los próximos tres años es muy similar a la que había el último año del Gobierno de Ricardo Lagos y superior a la del Gobierno de Michelle Bachelet, corregida ésta última por las recomendaciones de cálculo que hizo la Comisión Corbo.

Finalmente, el trasfondo de las críticas es intentar demostrar que se requiere otra reforma tributaria. Sin embargo, las razones para justificarla no nos parecen correctas. Primero, porque la reforma tributaria no contribuiría a reducir el déficit externo de la economía, sino por el contrario, podría agravarla, ya que al radicarse probablemente en mayores impuestos al capital, desincentivaría el ahorro privado. Segundo, las cifras muestran que no parece existir una insuficiencia de recursos en materia de gasto social, sino que el problema radicaría en la calidad y eficiencia de ese gasto. Por ende, parece muy necesario reorientar el foco hacia una discusión presupuestaria que más que basarse en la cantidad de recursos se dirija hacia evaluar la calidad y eficacia de los programas que se están desarrollando.

En breve...

PUNTOS CLAVE PARA ESTA DISCUSIÓN PRESUPUESTARIA:

- Ante las críticas a responsabilidad fiscal: El **Gobierno cumplió con su meta de déficit estructural de 1% del PIB dos años antes de lo previsto**, al registrar un déficit estructural de 1,1% del PIB en 2011. Se mantendría en -1% entre 2012 y 2014.
- Ante las afirmaciones sobre grandes “holguras” presupuestarias dejadas por los gobiernos de la Concertación: **Las holguras que dejará el Gobierno de Piñera a la próxima administración serán muy similares a las dejadas por los gobiernos de Lagos y Bachelet.**
- **Ante el planteamiento de que se hace indispensable una nueva reforma tributaria: Primero, no contribuiría a reducir el déficit externo de la economía, sino por el contrario, podría agravarla**, ya que al radicarse probablemente en mayores impuestos al capital, desincentivaría el ahorro privado. Segundo, las cifras muestran que no parece existir una insuficiencia de recursos en materia de gasto social, sino que el problema radicaría en la calidad y eficiencia de ese gasto.

¹ IPoM del Banco Central de Chile de septiembre de 2012.

² “Ley de Presupuestos 2013: Críticas con Escaso Fundamento”.

³ Es importante señalar también que esta Comisión estaba conformada por representantes de variados sectores, de gran prestigio profesional y académico: Vittorio Corbo, Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial.

⁴ “Balance Estructural en Chile: 2006-2010”.