

Ley de Presupuesto 2014: Críticas con Fundamentos Equivocados

Las críticas de la oposición sobre supuestos problemas de sostenibilidad fiscal no tienen sustento. El *boom* del cobre llegó a su fin, lo que contrariamente a generar una necesidad de subir impuestos, es un fuerte llamado a tener mayor responsabilidad en términos de promesas de gasto a futuro. La situación de holgura de ingresos del período 2006-2012 ya se terminó.

Nos encontramos ya en pleno proceso de discusión del proyecto de ley de Presupuesto de 2014, el último elaborado por la actual administración, y que deberá ejecutar el próximo Gobierno. Esto de por sí le da una complejidad a su elaboración. Adicionalmente, por primera vez la discusión se dará en medio de un ambiente eleccionario presidencial y parlamentario, lo que además de un proceso de discusión que tendrá 30 días menos de lo normal por el receso legislativo, será aprobado finalmente por parlamentarios que no van a la reelección o que pueden haberla perdido. Dadas estas especiales circunstancias, hasta ahora las comisiones mixtas han mostrado un trámite más ágil que en anteriores discusiones, lo que podría cambiar después del 17 de noviembre. Los puntos de conflicto se han centrado en la discusión macro, los cuales profundizaremos a continuación.

En esta edición:

Ley de Presupuesto 2014:
Críticas con Fundamentos
Equivocados

Definiciones Programáticas
2014-2018

Lo primero es señalar la gran contradicción que existe en la discusión de fondo planteada por la oposición, que acusa una situación fiscal restrictiva para el próximo año, abogando por mayor laxitud en el gasto, pero señalando al mismo tiempo una supuesta falta de disciplina fiscal por el hecho de plantearse un déficit fiscal de 1% del PIB. Obviamente es incompatible atender ambas situaciones. En discusiones anteriores del presupuesto también subyacía esta contradicción de argumentos pero en

forma más soslayada, ya que siempre se privilegió el pedir más gasto, tanto a nivel macro como en las discusiones para cada una de las partidas, dejando en un segundo plano la discusión de la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

¿Qué explica esta contradicción entre considerar que siempre el gasto es mezquino y al mismo tiempo abogar por una rápida vuelta al equilibrio estructural? La respuesta está en la intención de hacer crecer el tamaño del Estado a través de aumentar en un grado bastante significativo la carga tributaria.

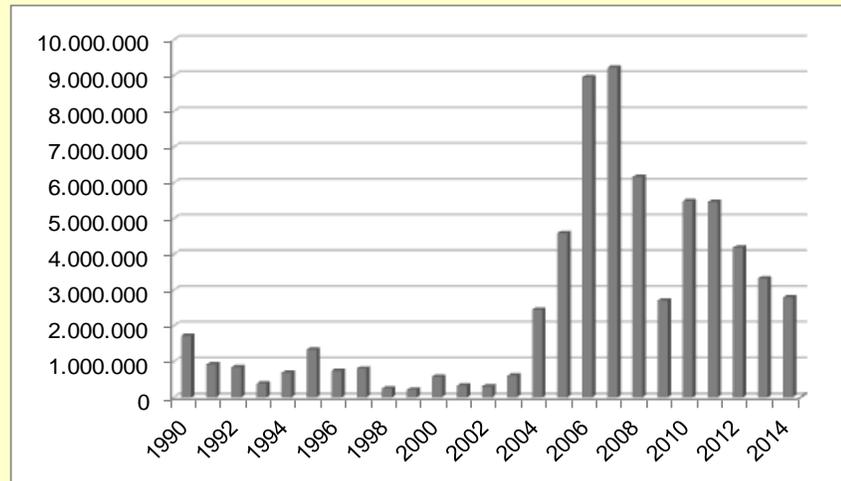
Se han utilizado incluso los planteamientos de Robert Barro, en el sentido de que una mayor carga tributaria no afectaría el crecimiento, y que puede incluso favorecerlo, si los impuestos no son distorsionadores, y además la recaudación se utiliza para favorecer la productividad de la economía. Esto es teóricamente correcto, pero el aumento del impuesto a las empresas, junto con una tributación en base devengada, es fuertemente distorsionador, ya que desincentiva la inversión y genera graves problemas en la estructura de sociedades, en accionistas minoritarios, en los fondos de pensiones y en la liquidez mensual de las pequeñas empresas, que enfrentarán un aumento de 25% en el pago de los PPM. Por otro lado, si el principal destino de estos fondos es la gratuidad universitaria y el fin del copago en la educación particular subvencionada, no se lograría un aumento en la productividad que compensara los mayores impuestos, ya que este tipo de política es sólo una transferencia del fisco y no mejora de por sí la calidad de la educación. De hecho, la productividad probablemente caería, ya que la gratuidad en la educación disminuye el esfuerzo de padres e hijos. En definitiva, los argumentos de Barro en materia tributaria no se aplican a las propuestas programáticas del comando de Bachelet.

Un segundo aspecto se refiere a las críticas sobre la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Un punto de partida muy importante para analizar este argumento es lo que ocurrió durante el Gobierno anterior. Es efectivo que a pesar del fuertísimo impulso de gasto del año 2009 el Gobierno anterior terminó con una posición financiera acreedora neta para el gobierno central. Sin embargo, la razón es la espectacular bonanza del cobre que se vivió en esos años, que duplicó en términos del PIB la que ha tenido el actual Gobierno. El Gráfico N° 1 muestra los ingresos fiscales mineros a partir de 1990 medidos en millones de pesos de 2014.

Teniendo este espectacular *boom* de ingresos, y a pesar de un crecimiento del gasto promedio de 10,5% real entre 2006 y 2009, se logró una mejoría en la posición financiera neta hasta 2008, que se revirtió en 2009. En los últimos cuatro años se observa una situación de relativa estabilidad, a

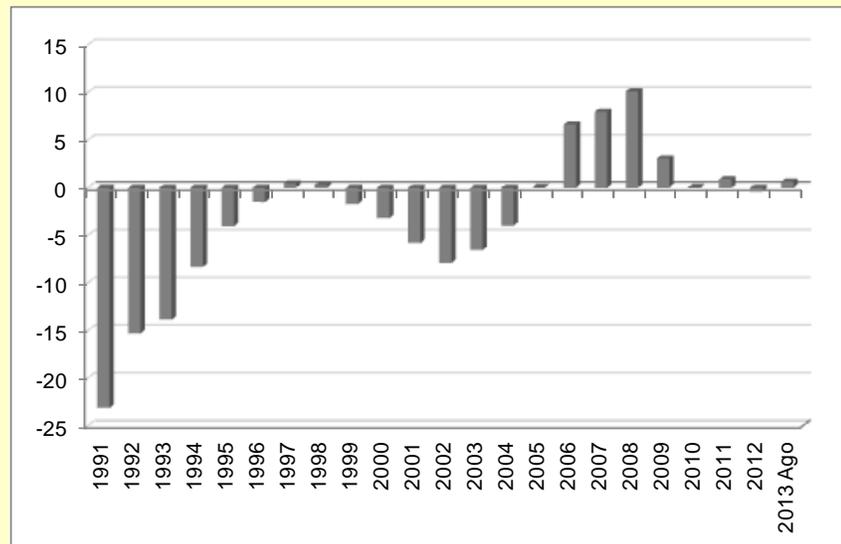
pesar de ingresos decrecientes provenientes de la minería. El Gráfico Nº 2 muestra la posición financiera neta del gobierno central.

Gráfico Nº 1
INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LA MINERÍA PRIVADA Y DE CODELCO (\$ MILLONES DE 2014)



Fuente: Dirección de Presupuesto (DIPRES).

Gráfico Nº 2
POSICIÓN FINANCIERA NETA DEL GOBIERNO CENTRAL (% DEL PIB)

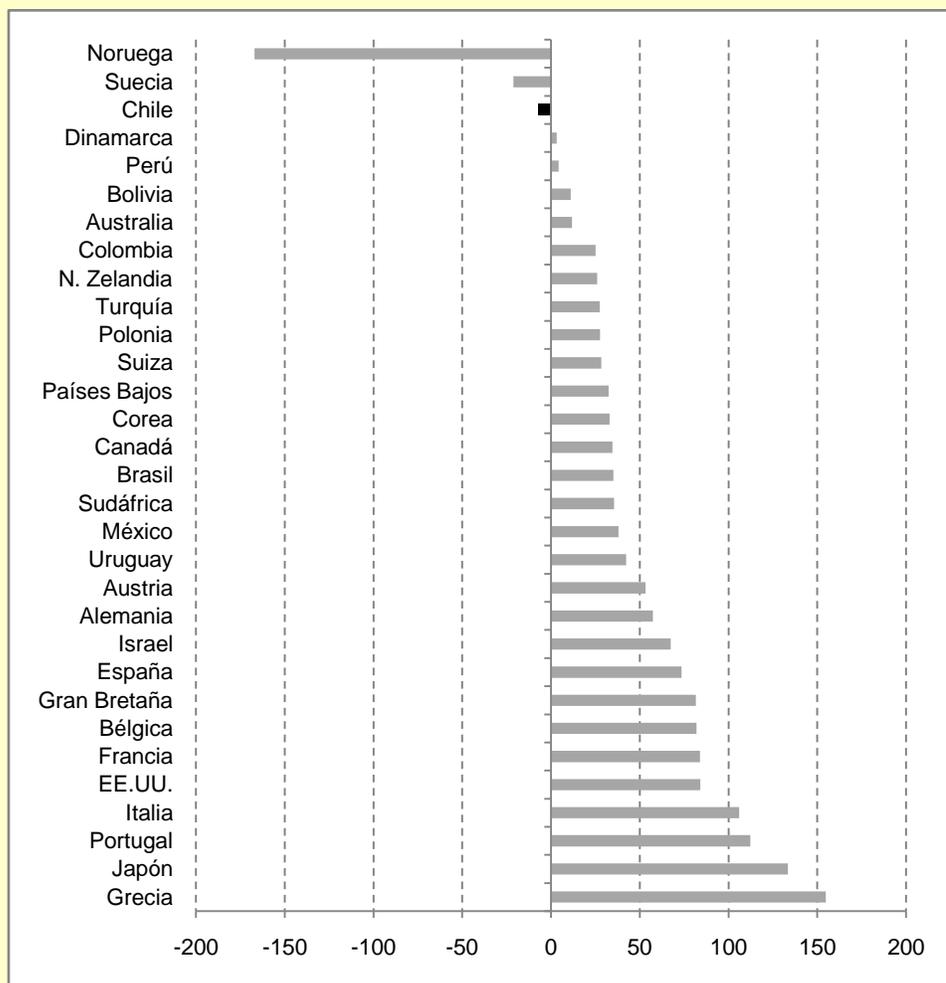


Fuente: DIPRES.

Es evidente que la posición fiscal chilena sigue siendo muy sólida, y el deterioro se explica por dos razones; la primera es el fuerte impulso fiscal de 2009 y la segunda es la reversión de un boom transitorio de los

ingresos mineros. Chile sigue siendo uno de los países del mundo con mejor posición fiscal, como muestra el gráfico a continuación para un grupo de países: (ver Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3
DEUDA NETA DEL GOBIERNO GENERAL (% DEL PIB)

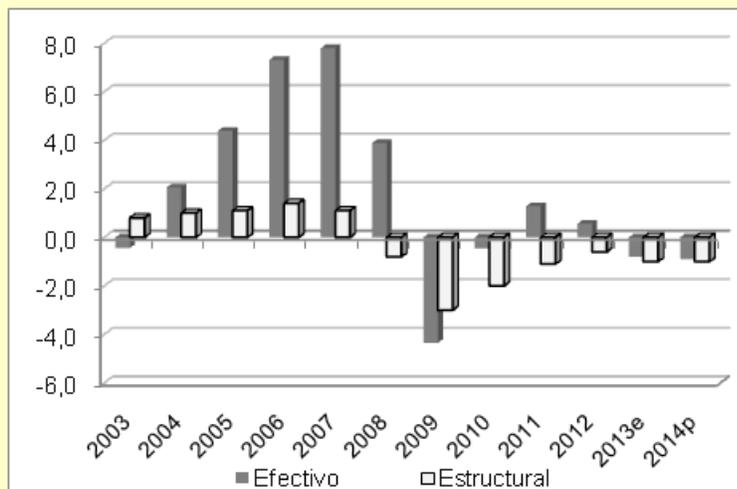


Fuente: FMI.

Es entonces evidente que la crítica sobre un supuesto problema de sostenibilidad fiscal no tiene sustento. Lo que sí es efectivo en las cifras proyectadas para 2014 es que el *boom* del cobre está llegando a su fin, lo que contrariamente a generar una necesidad de subir impuestos es un fuerte llamado a mayor responsabilidad en términos de promesas de gasto a futuro, porque la situación de holgura de ingresos del período 2006-2012 ya se terminó. Mantener esta posición fiscal de privilegio en el mundo exige moderar el ritmo de crecimiento del gasto, de acuerdo a lo que considera la DIPRES en sus estimaciones de mediano plazo.

Si además de mostrar estas cifras de activos y pasivos fiscales incorporamos el análisis de flujos, menos sustento tiene aún la crítica de falta de responsabilidad fiscal, ya que durante el Gobierno anterior se produjo un significativo deterioro del resultado del gobierno central, tanto estructural como efectivo, como muestra el Gráfico Nº 4.

Gráfico Nº 4
RESULTADO EFECTIVO Y ESTRUCTURAL
DEL GOBIERNO CENTRAL (% DEL PIB)



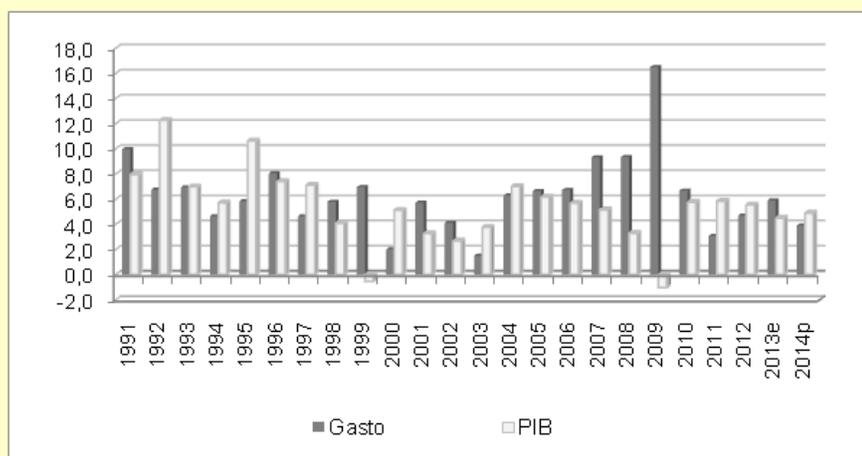
Fuente: DIPRES.

El Gobierno de Bachelet recibió un superávit estructural de 1,1% del PIB en 2005 y finalizó en 2009 con un déficit estructural de 3% del PIB, es decir un deterioro de 4,1 puntos del PIB. Esto no se explica por la crisis externa, como se dice habitualmente, ya que entre 2005 y 2008, a pesar de una bonanza espectacular del cobre, se produjo una disminución del resultado estructural de 1,9 puntos del PIB, lo que se compara con una mejoría de 2 puntos del PIB que lograría este Gobierno, con terremoto de por medio y con una bonanza del cobre menos significativa. La razón de fondo de esta situación es la muy expansiva política fiscal del Gobierno anterior, que si bien estuvo financiada en forma holgada hasta 2008, tuvo un financiamiento basado en gran parte en la bonanza de un *commodity*.

El Gráfico Nº 5 muestra el comportamiento del gasto fiscal en las últimas dos décadas en comparación con el crecimiento del PIB. El Gobierno anterior fue el más expansivo, muy por sobre lo que había sido el comportamiento de los anteriores. Las consecuencias de esta expansividad fiscal van mucho más allá del deterioro del resultado estructural. Durante ese período se inició un cambio significativo en la forma de entender la política social en Chile, dejándose de lado el concepto de Estado Subsidiario para avanzar hacia un Estado Benefactor.

En la campaña opositora se habla ahora de instaurar un Estado social de derechos garantizados, cuyo costo fiscal es imposible de solventar en una situación normal de ingresos mineros. No sólo no se puede financiar, sino que además es un esquema que está mostrando graves falencias en los países europeos, no exclusiva de los que están en crisis. Ese esquema de política fiscal afecta la responsabilidad individual y daña los incentivos, por lo que se constituye en una traba importante al desarrollo. Incluso podríamos pensar que el fin del "súper ciclo del cobre" puede terminar siendo positivo si impide que Chile avance en esquemas que están fracasando en forma estrepitosa en el mundo desarrollado¹.

Gráfico Nº 5
CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO Y DEL PIB



Fuente: DIPRES.

En relación a las holguras fiscales de mediano plazo, la DIPRES ha entregado dos escenarios. Uno que mantiene el déficit estructural en 1% del PIB, que genera una holgura de gastos de US\$ 9.571 millones para el período 2015-2017; y un segundo que reduce el déficit estructural a un 0,25% del PIB en 2017, que genera una holgura para ese lapso de US\$ 4.727 millones. En su último presupuesto el Gobierno anterior estimó una holgura de US\$ 7.361 millones para el período 2010-2013. Sin embargo, este número estaba mal calculado por dos razones; la primera, señalada por la Comisión Corbo, fue que se utilizó para la estimación una brecha de PIB distinta a la que se desprendía de las estimaciones del Comité de PIB tendencial, y la segunda es que no se consideró alguna estimación de reajuste salarial para el sector público, el que fue muy elevado en términos reales, equivalente a un 6%. Con estos dos ajustes, la holgura se reduce prácticamente a cero. En definitiva, parece evidente que el comando opositor, encabezado por el Director de Presupuestos de la administración anterior, no tiene las mejores credenciales para criticar una supuesta falta de responsabilidad fiscal del actual Gobierno.

En otro ámbito, se ha criticado también el monto de libre disponibilidad que dejaría el actual Gobierno al siguiente, de US\$ 600 millones, por ser considerado insuficiente. Obviamente la suficiencia depende de los nuevos programas que se puedan implementar en los primeros meses del nuevo Gobierno, y dado que la mayoría de los proyectos de ley toman un tiempo de estudio y de aprobación parlamentaria, la cifra parece suficiente. Incluso el negativo bono marzo que se ha anunciado como permanente, tiene un costo cercano a US\$ 200 millones. Quedarían entonces recursos para iniciar otros programas, a lo que se agrega la existencia de una flexibilidad presupuestaria para reasignar recursos, como lo muestran los dos ajustes de gasto que se implementaron durante este Gobierno en 2010 y 2011 por cerca de US\$ 750 millones cada uno. La crítica al monto de libre disponibilidad tiene entonces otro objetivo, y es insistir en el punto de recursos insuficientes para justificar la necesidad de una reforma tributaria.

Un último punto significativo en las críticas que ha recibido el proyecto de ley de Presupuesto se refiere a la tasa de crecimiento del gasto estimado para 2014, por ser insuficiente en un escenario de desaceleración. La debilidad del argumento es doble porque para el planteamiento se usa una tasa de crecimiento de gasto equivocada, de 2,1% real. Esta cifra es la que se obtiene de comparar la Ley 2013 con el proyecto de Ley 2014, y dado que habría una leve subejecución este año, no es la tasa relevante para analizar el efecto macroeconómico de la política fiscal. La cifra correcta para este análisis es de 3,9%. El jefe programático del comando opositor y anterior Director de Presupuestos, Alberto Arenas, señala que la política fiscal no estaría cumpliendo su rol contracíclico. Pero hay que aclarar que la política fiscal estructural no tiene un objetivo contracíclico, sino neutro. Además, tampoco se justificaría un rol contracíclico en caso de que éste fuera un objetivo, por cuanto el escenario proyectado es de un aumento en la tasa de crecimiento del PIB a 4,9%, superior al crecimiento de tendencia. Este confuso set de argumentos dado por Arenas no hace otra cosa que mostrar el sesgo claramente expansivo que él tiene en materia de gasto fiscal.

Conclusiones

El proyecto de ley de Presupuestos para 2014 cumple con los objetivos de política fiscal que se planteó el actual Gobierno a inicios de su mandato: terminar con un déficit estructural de 1% del PIB y lograr un crecimiento promedio del gasto fiscal inferior al crecimiento promedio del PIB. La razón de este último objetivo era revertir al menos en parte el gran impulso fiscal de 2008-2009, de tal forma de favorecer la competitividad de la economía a través de un mayor tipo de cambio real.

Las cifras proyectadas para 2014 dan cuenta en forma bastante evidente del fin del llamado “Súper Ciclo del Cobre” por cuanto los ingresos fiscales

estructurales de la minería caerían un 13% real respecto de lo estimado para este año. Esto explica que el gasto crezca por debajo del PIB tendencial, un 3,9% real versus un 4,8% del PIB.

En este escenario menos holgado de ingresos que se proyecta hacia adelante no parece razonable anunciar aumentos de impuestos significativos, que probablemente afectarán en forma negativa el crecimiento, sino moderar las promesas de gasto. Sobre todo porque no parece deseable avanzar en esquemas de política social que están fracasando en el mundo desarrollado.

En breve...

- La oposición pretende de instaurar un Estado social de derechos garantizados, cuyo costo fiscal es imposible de solventar en una situación normal de ingresos mineros.
- El Gobierno anterior fue el más expansivo en materia de gasto fiscal de las últimas décadas.

¹ En su primer discurso el nuevo rey de Holanda llamó a terminar con la “maquinista de la felicidad”, refiriéndose al Estado Benefactor, para reemplazarla por una sociedad participativa, aludiendo a la necesaria responsabilidad individual.