Ansiedad Fiscal: El 2006 el gasto público alcanzó el 17,2% del PIB. El 2017 superaría el 24%

Viernes 7 de octubre de 2016

Por FRANCISCO KLAPP. Para reducir el déficit estructural planteado por el gobierno, el siguiente deberá reducir gastos en US$ 382 millones el primer año, US$ 627 millones el segundo y US$ 784 millones el tercero.

Un poco de historia

Como todos los años, una vez superadas las fiestas patrias, nos embarga esa sensación de que el año se nos va y sin darnos cuenta nos enfrentamos a una importantísima fecha, y no me refiero a la navidad, sino al periodo de discusión presupuestaria para el año que sigue. Y si bien puede ser bastante menos festivo –y decorado- que la navidad, la discusión presupuestaria dista de ser un trámite o mero ritual republicano, pues si bien proyectos que implican gasto público se aprueban durante todo el año, esta instancia obliga a las autoridades a "sacar la cuenta" y enfrentar la realidad: los recursos siempre serán escasos y las necesidades múltiples. Gobernar es priorizar o, al menos, eso dicen.

Respecto a que lo recursos son escasos, por más alzas de impuesto que se planteen, los datos son claros: el año 2006 el gasto público alcanzaba el 17,2% del PIB, tan solo tres años después -en 2009- ya superaba el 23%. Desde entonces, si bien fue disminuyendo perezosamente a algo menos del 22% en el gobierno anterior, en 2017 debería superar el 24% del PIB, de acuerdo al más reciente Informe de Finanzas Públicas.

Una parte pequeña de esta explosión del gasto se explica por el actuar "automático" de nuestra querida y porque no decirlo, mundialmente reconocida, regla fiscal. El resto, a cambios en los objetivos y la operatoria de la misma. Esta regla es parte del valioso legado de las administraciones de la Concertación y heredera del Fondo de Estabilización del Cobre de 1985. Razonable, simple y consensuada, la regla suponía en sus orígenes un superávit estructural (o más bien, cíclicamente ajustado), lo que permitía que en años de bonanza se acumularan recursos para ser gastados en los años de vacas flacas, ligando además el crecimiento del gasto público al crecimiento de largo plazo de los ingresos fiscales y la economía chilena, y limitando así la discrecionalidad e impidiendo caer en los vicios pro cíclicos del pasado: explosiones del gasto en años de alta recaudación y reducciones del gasto en años de escasez. Nótese que como el objetivo era un superávit estructural en promedio –considerando años buenos y malos-, de manera sistemática se iban acumulando recursos en un fondo.

Hasta aquí todo bien, lamentablemente en 2008 empieza a cambiar el foco de la regla hacía un balance estructural, es decir, que en promedio no se ahorre ni desahorre, cuestión que pareció razonable pues los fondos eran cuantiosos y las presiones de gasto aún más. Sin embargo, eventualmente, y en medio de una polémica interpretación de la regla, se comenzó a apuntar a déficits estructurales, lo que en el momento incrementó el carácter contra cíclico y corresponde a parte de lo que permitió financiar para la explosión de gasto 2006-2009, equivalente a seis puntos del PIB o un crecimiento real del gasto de 16,9% tan solo en el año electoral 2009: se había logrado "cumplir" la regla pero gastando más, y desahorrando año a año. ¿Trampa en el solitario?

Lo anterior se traduce en que ahora en años "normales" se gastasen ahorros en vez de acumularse, en años "malos" se gasten muchísimos más ahorros y solo en años muy" excepcionales" se acumulen reservas (en 2011 y 2012 por ejemplo se tuvieron superávits efectivos pese a haber tenido déficits cíclicamente ajustados). Basta ver la evolución de los fondos soberanos que en 2009 aportaron US$ 9.000 millones al gasto fiscal y que hasta el día de hoy no alcanzan los niveles de 2008 para ejemplificar este problema, además del crecimiento de la deuda bruta. Aún más, considerando los perfeccionamientos presentados por reconocidos expertos de la llamada Comisión Corbo, los déficits estructurales se volvían aun más pronunciados (alcanzando 3% del PIB en 2009).

El actual Gobierno, reforma tributaria de por medio, otrora había adelantado que buscaría que volvamos a un balance estructural al final de su mandato, pero ahora más bien apuesta a reducir el déficit estructural en un cuarto de punto por año. Esto puede sonar bastante similar si el punto de partida es cercano a 1% de déficit o incluso más ambicioso aún si el déficit original era realmente menos de 1%. Sin embargo, a medida que los parámetros estructurales –aquellos utilizados para calcular el balance estructural- se han ido deteriorando y asemejando cada vez más al magro crecimiento efectivo de nuestra economía (y lo mismo el cobre) más pronunciado el déficit estructural, por lo que reducir un cuarto de punto cada año puede ser bastante menos restrictivo que volver al equilibrio.

Suena algo engorroso, pero un ejemplo ayuda. Para este año esperamos un déficit efectivo de 3,1%, es decir los gastos del gobierno sobrepasan a sus ingresos en 3,1% del PIB (o algo así como US$ 7.000 millones), sin embargo al corregir los ingresos por el crecimiento tendencial, para así determinar cuánto se recaudaría si este fuese un año normal y luego determinar el gasto compatible, que es como opera la regla, el déficit es de "solo" 1,7%. Entonces, ¿qué pasa si año tras año los expertos estiman que lo "normal" es crecer cada vez menos? Nuestro más moderado déficit estructural se parecería cada vez más al déficit efectivo, después de todo la corrección de los ingresos para que sean equivalentes a los de un año normal sería cada vez menor. Estaríamos viviendo el "nuevo –y preocupante- normal", y volver a un balance no resulta nada de fácil. Más fácil es reducir un cuarto de punto cada año, respecto al año anterior[i].

¿Pero qué queda para adelante entonces?

El mencionado Informe de la Finanzas Públicas también incluye estimaciones para el mediano plazo, lo que sin duda es valioso. Lamentablemente, y pese a un par de supuestos bastante "alegres" respecto al dinamismo de la demanda interna, éstas no son nada alentadoras.

Algo que resulta sumamente impactante es que tomando en cuenta los gastos hoy ya comprometidos para el futuro, y sin siquiera tomar en cuenta gastos bastante probables como lo son futuros ajustes en las remuneraciones del sector público, un próximo gobierno que deseara seguir reduciendo el déficit estructural a razón de un cuarto de punto por año estaría "un tanto" complicado.

¿Pero cuán complicado?

¡Muy complicado! Este próximo gobierno, no solo no tendrá espacio alguno para incorporar nuevos proyectos que impliquen gasto, sino que además –si realmente desea seguir reduciendo el déficit estructural como se menciono- deberá reducir sus egresos en US$ 382 millones el primer año, US$ 627 millones el segundo y US$ 784 millones el tercero. ¿Mencioné que este cálculo ya incluye los recursos adicionales que el gobierno recibirá cuando se termine de implementar la reforma tributaria?

¿El crecimiento de 2,7% real para el presupuesto 2017 ya no parece TAN austero, o sí?

Francisco Klapp

Libertad y Desarrollo

---

[i] Un último cambio metodológico también debe ser mencionado para entender el porqué de esta nueva estrategia. Para comparar el déficit estructural de dos años consecutivos se utilizan en ambos, los parámetros recomendados por los expertos más recientes, y no los parámetros que se habían originalmente determinado en cada año. Esto, que puede ser muy razonable para comparar desempeño, en un contexto de deterioro del crecimiento de tendencia hace aún más difícil lograr que una meta fija, como lo es volver al equilibrio.