

## MINUTA ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2018 PARTIDA 50 - TESORO PÚBLICO

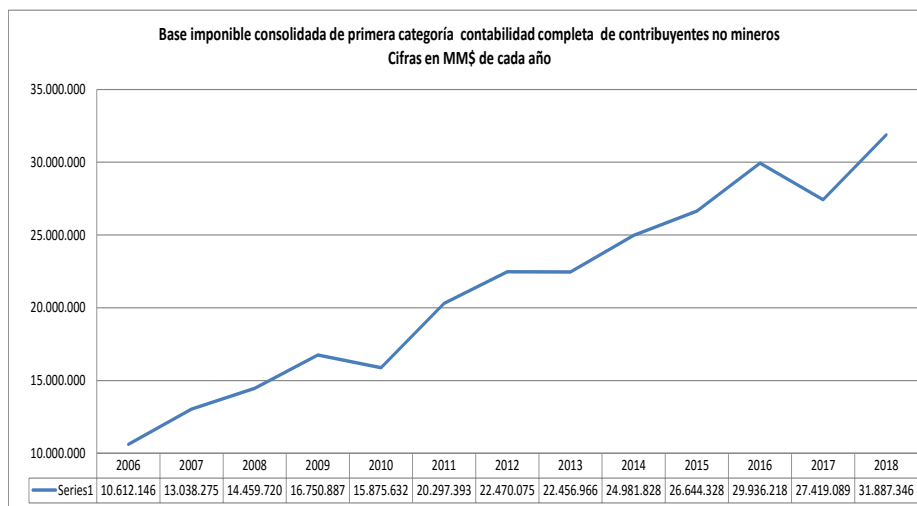
### I. ANTECEDENTES Y DISCUSIÓN GENERAL

La discusión de la partida Tesoro Público, en el marco de la ley de presupuestos, ha estado sujeta a una serie de cuestionamientos los que, básicamente, tienen relación con los supuestos incorporados para estimar los ingresos fiscales sobre los cuales se estimó la trayectoria de gastos.

Se trata de un crecimiento en el Gasto de 3,9% que además contempla un escenario de holguras positivas para los próximos años (en contraposición a un escenario de holguras negativas presentado hace sólo un año).

De esta manera, en la discusión desarrollada en la Primera Subcomisión Especial Mixta se plantearon una serie de preguntas que, en términos generales no fueron contestadas de manera satisfactoria o, a menos, no disipan las dudas que sugieren que los ingresos fiscales han sido sobreestimados.

Más específicamente está el tema de la estimación de la **Base Imponible**. En su presentación, llama la atención que la Dipres haya supuesto una recuperación completa de la base imponible, luego de la caída del 2017, y además la haga crecer hacia el 2018. Al respecto, se solicitó la apertura que sustentasen este cálculo, las cuales no fueron entregadas, al tiempo que la estimación se sustentó en débiles argumentos, como *“pareciera relacionarse con otros elementos coyunturales asociados al ciclo”*, carente de rigurosidad técnica y sustento económico.



Fuente: Dipres

Sin embargo, tomando el punto de que la Base imponible efectivamente se relaciona con el ciclo, cabe mencionar que el evento con el que se compara, del 2009-2010 es muy distinto al 2017-2018. En el primero se estuvo afecto a una crisis financiera internacional, y la recuperación de la base imponible se generó en línea con una tasa de crecimiento del PIB que pasó de -1,6% a 5,8% (7,4 puntos). Ahora, en el período 2017-2018 no hay una crisis, al tiempo que se espera una recuperación desde 1,5% del PIB a 3% (sólo de 1,5 puntos).

Por el lado de la estimación de los ingresos, tratando de buscar explicaciones, también se pidió información sobre los **ingresos provenientes de la Reforma Tributaria**, se desprende que en sus estimaciones, la Dipres aún considera como ingresos por la Reforma Tributaria aquellos estimados en los Informes Financieros respectivos (del 2014 y 2015), los que son mucho más altos de los que se han recaudado efectivamente, lo que es al menos cuestionable. Recordemos que la tasa de crecimiento efectiva ha sido muchísimo menor a la que se estimaba en ese entonces.

Respecto de los ingresos estructurales, se explica que el incremento de los ingresos tributarios estructurales aumenta fuertemente debido a la evolución de los **ingresos efectivos**. Al respecto, cabe preguntarse entonces (y nuevamente): ¿Por qué crecen tanto? ¿Cómo se está pasando del escenario macro a la proyección de ingresos efectivos? Se requiere una explicación con sustento económico al respecto y no sólo estadístico.

Se debe tener presente que “la evolución histórica” de las distintas variables se dio en un contexto de PIB efectivo muy superior al actual y al que se espera hacia el 2018.

Periodo	1. Producto Interno Bruto		
2010	5,8		
2011	6,1		
2012	5,3		
2013	4,0		
2014	1,9		
2015	2,3		
2016	1,6		
2017 (f)	1,5		
2018 (f)	3,0		
		promedio 2010-2016	3,9
		<b>Promedio 2010-2018</b>	<b>3,5</b>
		<b>Promedio 2010-2013</b>	<b>5,3</b>
		Promedio 2014-2017	1,8
		promedio 2017-2018	2,3

## II. INGRESOS GENERALES DE LA NACION

El Presupuesto 2018 considera un incremento del gasto de un 3,9%. El Gobierno cifró la tasa de crecimiento de los **ingresos totales en un 7,4% real**, mientras que los **ingresos estructurales**, fueron estimados en un **crecimiento de un 5,0% real** (este último muy por sobre el Pib Tendencial en 2,6%).

Surgen varias dudas respecto del cálculo de los ingresos, los que parecieran estar sobreestimados. En términos generales, se consideró un mayor dinamismo de la actividad económica (3,0%), que se espera impulse la recaudación. Al respecto, cabe mencionar en todo caso que, sistemáticamente, se han sobreestimado las tasas de crecimiento del PIB esperadas en las distintas elaboraciones de la Ley de Presupuestos. Es así como el 2015 se estimó una expansión del PIB de 3,6% real, pero el crecimiento efectivo fue tan solo de 2,3%. Para este año, en tanto, se proyectó en el IFP 2017 (publicado en octubre de 2016) una tasa de crecimiento de 2,25%, pero ahora sabemos que no alcanzará más de 1,5% (Tabla N°2). Estimar un 3% para el 2018 podría darnos una sorpresa.

### Estimación de Crecimiento del PIB y dato efectivo

(Variación anual, %)

	Estimación Crecimiento en IFP	Dato Efectivo
2015	3,6	2,3
2016	2,75	1,6
2017	2,25	1,5 (estimado)

Fuente: Dipres.

Más específicamente, los ingresos proyectados para el 2018 suponen una expansión muy superior al crecimiento previsto ya sea en el PIB potencial o efectivo.

Destaca la variación de los Impuestos a la Renta de 14,2%, incremento que solo puede explicarse por los mayores ingresos derivados de la Reforma Tributaria parcialmente. Respecto de los ingresos estimados del impuesto a la renta del resto de los contribuyentes (es decir, excluyendo la minería privada) registra un importante incremento de 10,6% respecto del IFP del 2017 (9,3% si se compara con la última actualización del mismo).

### Proyección de Ingresos Tributarios Netos (Millones de pesos 2018)

	IFP 2017	IFP 2018	variación
<b>1. Impuesto a la Renta</b>	12.645.521	14.437.065	14,2%
Minería Privada	647.009	1.169.657	80,8%
Resto Contribuyentes	11.998.513	13.267.407	10,6%
<b>2. IVA</b>	15.327.407	16.400.732	7,0%
<b>3. Impuestos Productos Específicos</b>	2.818.842	2.853.774	1,2%
<b>4. Impuestos Actos Jurídicos</b>	556.673	573.985	3,1%
<b>5. Impuestos al Comercio Exterior</b>	362.692	354.307	-2,3%
<b>6. Otros</b>	- 63.650	138.373	317,4%
<b>Ingresos Netos por Impuestos</b>	31.647.484	34.758.236	9,8%

Fuente: Dipres.



Dicha alza se fundamentó en una recuperación de la base imponible, la que registró una importante caída en el año 2017, lo que es a lo menos cuestionable. Además, las estimaciones apostaron a un importante aporte derivado de la última etapa de la Reforma Tributaria, sin ajustarse por el hecho que los ingresos finalmente recaudados resultaron menores a los originalmente esperados.

En el Informe de Finanzas Públicas, los ingresos proyectados provenientes del IVA se estimó crecerían 7% en relación con el IFP del 2017 (5,4% respecto de la actualización). Sin embargo, este incremento resulta desproporcionado si se compara con la evolución de la Demanda Interna, la cual aumentaría de acuerdo a las estimaciones en sólo 4,1% anual el 2018.

### III. SUBSIDIOS

Los Subsidios presentan una disminución del 2,9% en relación al presupuesto vigente. Lo anterior se explica principalmente por la disminución que presenta el presupuesto para algunas de las Transferencias Corrientes al Sector Privado. A saber, la “**Bonificación Región XII y la Antártica Chilena, y Subsidio Isla de Pascua**” se reduce en un -2,2% respecto del presupuesto vigente, el que fue incrementado en un 11% este último año. A ello se suma la disminución en un -4,8% del “**Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía**” y del -2,5% del “**Subsidio de Cesantía**”.

Respecto de las Transferencias Corrientes al Gobierno Central, el particular la asignación “**Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía**”, nuevamente sufre un recorte de un -9,9%.

En cuanto a las Transferencias de Capital al Sector Privado, nuevamente la asignación “**Bonificación por Inversiones de Riego y Drenaje Ley N° 18.450**” presenta un incremento. Esta aumenta 4,5% para el 2018, pero ya para el 2017 presentó un aumento de 14,6%. La asignación “**Bosque Nativo Ley N° 20.283**” presenta un importante aumento de 21,2%.

Cabe hacer presente que se suprime la Transferencia “**Bonificación Forestal D.L. N° 701, de 1974**”, explicado posiblemente porque la bonificación ya no se encuentra vigente.

### IV. OPERACIONES COMPLEMENTARIAS

El gasto contemplado en este programa crece en un 7,8%, en relación al presupuesto aprobado, sin embargo, al ser revisado respecto del aquel que informa la DIPRES luego de reajuste y leyes especiales, su incremento es del 29,9%.



PRESUPUESTO 2017	PRESUPUESTO 2017	EJECUCIÓN	PRESUPUESTO 2017	PRESUPUESTO 2018
Ley	L.Esp + Reaj.	31-08-2017	Ley	Proyecto Ley
Miles de \$				
Moneda 2017	Moneda 2017	Moneda 2017	Moneda 2018	Moneda 2018
3.545.082.228	2.943.298.112	4.451.366.987	3.637.254.366	3.921.947.384

Un tema relevante, es que el gasto se encuentra sobre ejecutado en un 26%, respecto del presupuesto aprobado, lo que se explica por el pago de “Cumplimiento de Sentencias Ejecutoriadas”, cuyo monto es excedible, pero además por la “Adquisición de Activos Financieros” en especial la “Compra de Títulos y Valores” que presenta una ejecución de \$ 3.114.793.813 miles.

En las Transferencias Corrientes, destaca un incremento de un 144% en el “**Reintegro Simplificado Gravámenes a Exportadores**”, así como el aumento de un 377% al “**Aporte al Fondo Común Municipal**”. Se suprimen las Asignaciones del “Tribunal Calificador de Elecciones” y la de los “Tribunales Electorales Regionales”, pues el 2018 no hay proceso electoral.

***En este Programa se encuentran tres asignaciones de gran importancia, aquella relacionada con el aporte a partidos políticos, las provisiones y el fondo de libre disposición:***

#### **Provisión para Financiamientos Comprometidos**

Es una de las Asignaciones más relevantes del Tesoro Público, pues se encuentran los recursos para financiar todos los proyectos en trámite. Si bien su evolución no obedece a un patrón de ejecución como las otras Partidas Presupuestarias, pues sus recursos son utilizados una vez que se aprueban las iniciativas que están en trámite, es importante destacar que su presupuesto se incrementa fuertemente, un 11% respecto del presupuesto aprobado, pero un 79% en relación al presupuesto vigente.

PRESUPUESTO 2017	PRESUPUESTO 2017	EJECUCIÓN	PRESUPUESTO 2017	PRESUPUESTO 2018
Ley	L.Esp + Reaj.	31-08-2017	Ley	Proyecto Ley
Miles de \$				
Moneda 2017	Moneda 2017	Moneda 2018	Moneda 2018	Moneda 2018
891.472.315	549.667.558	78.874.499	914.650.595	1.011.434.576

Respecto de los compromisos que deben estar contemplados en esta Asignación, cabe tener en consideración el costo de las siguientes reformas, que de aprobarse prontamente, si su primer año de implementación fuese el 2018, prácticamente el 50% de las provisiones ya estaría comprometido:



PROYECTO DE LEY	Mayor gasto 1 año
	millones de pesos 2017
Sobre Universidades del Estado	15.060
Crea el Sistema de Educación Pública (desmunicipalización).	7.557
Sobre Educación Superior.	242.587
Establece la Nueva Ley de Migraciones	432
Crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario	186.786
Introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual	32
Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas.	18.193
Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil	23.133
Crea la Subsecretaría de la Niñez	1.455
Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez	1.804
Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.	2.443
Modifica ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (SERNAC)	1.851
Crea el Ministerio de Pueblos Indígenas.	2.982
Crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas.	691
Crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología	4.044
Crea el Servicio Nacional Forestal	3.592
Regula la elección de gobernadores regionales*	12.486
Moderniza la legislación bancaria	93
*El gasto corresponde a año electoral	
<b>TOTAL</b>	<b>525.222</b>

Un factor adicional, es el costo que tendrá el reajuste del sector público para el año 2018, dentro de lo cual, se manejan los siguientes escenarios:

Costo Reajuste, según % En millones de \$ 2018		
2,5%	3,0%	3,2%
671.499	805.798	859.518

### **Provisión para la Distribución Suplementaria**

Históricamente, en los años de cambio de Gobierno, el Proyecto de Ley de Presupuestos otorga flexibilidad en el uso de los recursos para que la nueva administración pueda materializar su programa de gobierno. Al efecto, en el Tesoro Público se dispone de una Asignación especial llamada “**Provisión para la distribución suplementaria**”, que ha estado en torno a 0,7% del Presupuesto en traspasos anteriores. Dichos recursos conforman el denominado Fondo de Libre Disposición, que también considera un cierto monto como facultad para reasignar, que ha girado en torno a los 200 millones de dólares, aproximadamente.

De acuerdo al IFP “*En esta ocasión, el Tesoro Público incorpora una Provisión para Distribución Suplementaria, por un total de \$296.419 millones, equivalentes a US\$456 millones, a lo que se adiciona la facultad que autoriza reasignar por hasta \$168.814 millones, equivalentes a US\$260 millones. Así, sumando ambas partidas, la administración entrante contará con US\$716 millones para destinar a sus prioridades durante el año 2018*”.

Libre disponibilidad Presupuestos 2006, 2010, 2014 y 2018  
(millones de pesos de 2018 y % del Gasto Presupuestario)

	Provisión para distribución suplementaria	% del Gasto	Facultad para reasignar aporte fiscal	% del Gasto
2006	188.529	0,9%	40.722	0,2%
2010	216.674	0,7%	108.337	0,4%
2014	227.332	0,7%	128.784	0,4%
2018	296.419	0,7%	168.814	0,4%

Fuente: Dipres.

De acuerdo a su Glosa (20) *“con cargo a estos recursos se podrán efectuar aportes a organismos del Sector Público, definidos en el D.L. N° 1.263, de 1975, o incluidos en la presente ley, que determine el Ministerio de Hacienda, hasta el 30 de septiembre de 2018, extinguiéndose esta autorización respecto del monto que no conste en decretos ingresados a la Contraloría General de la República hasta dicha fecha inclusive. No regirán las limitaciones anteriores respecto de los recursos de este ítem que se consideren como fuente de financiamiento en los respectivos informes financieros de proyectos de ley ingresados al Congreso Nacional hasta el 30 de septiembre de 2018, que irroguen gastos durante el ejercicio”*.

### **Aporte a Partidos Políticos**

El año 2017 y producto de la Ley N° 20.900 para el fortalecimiento y transparencia de la Democracia, se crea una nueva asignación en esta Partida denominada “Aporte Permanente a los Partidos Políticos Ley N° 20.900”. Dicho aporte sube de \$6.575.043 a \$8.549.970 miles de pesos.

## **V. SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA**

El Servicio de la Deuda corresponde a los “Desembolsos financieros, consistentes en amortizaciones, intereses y otros gastos originados por endeudamiento interno o externo”.

Destacan los Incrementos en:

- ✓ Educación Superior, aumenta un 10% → *Revisar si se trataría del efecto del Crédito con Aval del Estado, como ocurrió con el aumento que se presentó el año 2017.*
- ✓ Transantiago, aumenta en un 68,9%.
- ✓ Subsecretaría de Prevención del Delito, se incrementa en un 64%.
- ✓ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, aumenta 129%

## **VI. APORTE FISCAL LIBRE:**

Este corresponde al “Aporte complementario que otorga el Estado a través de la Ley de Presupuestos y sus modificaciones, destinado al financiamiento de gastos de los organismos públicos”. El gasto decrece en un 0,8%

Se destacan el incremento al Ministerio del Interior y Seguridad Pública en un 35,7%.



## VII. FONDO DE RESERVA DE PENSIONES y FONDO DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL:

El FEES y el FRP fueron creados a partir de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006. El FRP tiene por objetivo complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales en el área de pensiones y previsión social. Específicamente, el fondo respalda la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios, responsabilidades emanadas de la reforma previsional de 2008.

- El presupuesto para el 2018 del FRP, crece en un 12,12%, donde se destaca la “Compra de Títulos y Valores, que sube un 15%.
- El FEES, decrece en un 9%, esto es de 191.261 miles de USD a 173.959 miles de USD.

## VIII. FONDO PARA LA EDUCACION:

No Presenta variación en su presupuesto y asciende a 1.025.477 miles de USD.

## IX. FONDO DE APOYO REGIONAL:

La Ley N° 20.378, del Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros, crea el Fondo de Apoyo Regional para el financiamiento de iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional.

Este fondo, a través de esa misma ley y sus recursos son ejecutados por el Ministerio del Interior y por el de Transporte.

- El gasto de este fondo crece en un 19%.
- Las transferencias para el 2017 a Regiones son las siguientes:

Sub-Título	Item	CLASIFICACION PRESUPUESTARIA	Miles de \$						
			(1) AÑO 2017 LEY DE PPTOS. (Aprobada por el Congreso Nacional) (En \$ de 2017)	(2) AÑO 2017 LEY DE PPTOS {Inicial+Reaj.+Leyes Especiales) (En \$ de 2017)	(3) AÑO 2017 PRESUPUESTO VIGENTE A AGOSTO (En \$ de 2017)	(4) AÑO 2017 EJECUCION AL 31 DE AGOSTO (En \$ de 2017)	(5) AÑO 2017 LEY DE PPTOS (Inicial+Reaj.+Leyes Especiales) (En \$ de 2018)	(6) AÑO 2018 PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS (En \$ de 2018)	(7) VARIACIÓN % (6) / (5)
33	02	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	284.407.484	284.407.484	284.407.484	212.893.155	291.802.078	291.802.077	0,0
		Al Gobierno Central	284.407.474	284.407.474	284.407.474	212.893.155	291.802.068	291.802.067	0,0
	003	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	42.230.000	42.230.000	22.254.110		43.327.980	43.327.980	0,0
	041	Gobierno Regional Región I Tarapacá	8.120.211	8.120.211	8.120.211	6.121.088	8.331.336	9.081.728	9,0
	042	Gobierno Regional Región II Antofagasta	10.994.858	10.994.858	17.294.858	17.294.858	11.280.724	12.018.691	6,5
	043	Gobierno Regional Región III Atacama	9.597.494	9.597.494	10.597.494	1.739.251	9.847.029	9.991.143	1,5
	044	Gobierno Regional Región IV Coquimbo	14.315.110	14.315.110	14.315.110	14.315.110	14.687.303	15.030.197	2,3
	045	Gobierno Regional Región V Valparaíso	18.432.127	18.432.127	18.432.127	11.189.434	18.911.362	18.011.887	-4,8
	046	Gobierno Regional Región VI O'Higgins	14.838.214	14.838.214	14.838.214	13.319.108	15.224.008	15.743.318	3,4
	047	Gobierno Regional Región VII Maule	21.306.774	21.306.774	21.556.774	19.053.243	21.860.750	22.086.862	1,0
	048	Gobierno Regional Región VIII Bio Bio	30.809.818	30.809.818	33.551.647	25.973.833	31.610.873	30.654.248	-3,0
	049	Gobierno Regional Región IX Araucanía	24.508.360	24.508.360	26.934.404	19.120.727	25.145.577	25.597.800	1,8
	050	Gobierno Regional Región X Los Lagos	17.121.948	17.121.948	17.840.361	16.025.633	17.567.119	18.928.756	7,8
	051	Gobierno Regional Región XI Aysén	11.004.545	11.004.545	11.004.545	10.766.833	11.290.663	10.858.318	-3,8
	052	Gobierno Regional Región XII Magallanes	11.074.775	11.074.775	11.074.775	11.074.775	11.362.719	11.832.336	4,1
	053	Gobierno Regional Región XIII Metropolitana	30.567.641	30.567.641	37.107.245	29.520.315	31.362.400	29.414.362	-6,2
	054	Gobierno Regional Región XIV Los Ríos	12.348.629	12.348.629	12.348.629	10.241.977	12.669.693	11.534.167	-9,0
	055	Gobierno Regional Región XV Arica y Parinacota	7.136.970	7.136.970	7.136.970	7.136.970	7.322.531	7.690.274	5,0

Fuente: DIPRES





**X. FONDO PARA DIAGNOSTICOS Y TRATAMIENTO DE ALTO COSTO:**

Este Fondo fue creado por la Ley N° 20.850 y para el 2018 decrece en un 0,4% llegando a \$105.937.232 miles de pesos.

Cabe hacer presente, que al 31 de agosto de 2017, éste presenta una sobre ejecución, donde los recursos utilizados llegan a los 148.556.792 miles de pesos, pese a que su presupuesto por ley fue de 103.678.662 miles de pesos.