

BREVES DE POLÍTICA PÚBLICA



UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE - FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
CENTRO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO - MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 14- OCTUBRE 2011

PRESUPUESTO 2012: ¿HACIA DONDE VA LA POLÍTICA FISCAL?

La política fiscal debe financiar eficientemente en el tiempo los bienes públicos y los bienes privados de provisión pública de diversa índole que se determinan como necesarios y/o posibles de ser puestos a disposición de los ciudadanos por el gobierno y el sistema político en cada ley de presupuestos del sector público. Una buena política fiscal es además la que en el ciclo económico actúa como estabilizadora del desempeño económico, y que por tanto admite déficits temporales cuando la demanda agregada se debilita y superávits en la situación inversa. Y también es la que admite “déficits estructurales” que puedan financiarse a costos razonables para obtener incrementos del capital físico y humano y de la productividad total de los factores de producción en el largo plazo, y por tanto de la propia recaudación fiscal futura.

“ESTO IMPLICA AHORRAR EN
TIEMPOS DE BONANZA Y
DESAHORRAR EN TIEMPOS DE BAJA
DEL CICLO ECONÓMICO INTERNO Y
EXTERNO”

La política de superávit estructural

En Chile, desde el presupuesto de 2001 se innovó optando explícitamente por una regla estructural consistente en: a) estimar los ingresos de mediano y largo plazo del Gobierno Central que derivan del crecimiento potencial de la economía y de precios claves de largo plazo (cobre y molibdeno), es decir aquellos ingresos fiscales de los que se dispondría en caso que estas variables se encontrasen en su nivel de tendencia, y b) consagrar en la ley de presupuestos de cada año el nivel de gasto público que permite que la diferencia entre los “ingresos estructurales” así estimados y el gasto público anual resulte ser de una determinada cuantía, inferior o superior al equilibrio según el criterio de la autoridad pública. Esto implica ahorrar en tiempos de bonanza y desahorrar en tiempos de baja del ciclo económico interno y externo. Una ley de responsabilidad fiscal creó además en 2006 el Fondo de Estabilización Económica y Social (para hacer frente al gasto en situaciones de caída coyuntural de los ingresos públicos) y el Fondo de Reserva de

Pensiones (para asegurar el pago de las obligaciones fiscales derivadas de la Pensión Básica Solidaria y del Aporte Previsional Solidario de vejez y de invalidez), alimentados ambos por los ingresos tributarios extraordinarios. A la vez, se estableció que la Ley de Presupuestos deberá incluir anualmente el ítem correspondiente a un programa de gastos de empleo de emergencia, que se activa cuando el desempleo supera el 10% o el promedio de los últimos cinco años.

En una primera etapa, para ganar credibilidad fiscal de largo plazo, se fijó en los presupuestos de 2001 a 2007 un nivel de gasto inferior a los ingresos estructurales en un monto de 1% del PIB. No obstante esta restricción conducente a un “superávit estructural”, fue posible mantener año tras año un

crecimiento promedio del gasto público superior al del PIB, con excepción de 2003 (ver cuadro 1). Se mantuvo así un déficit fiscal efectivo moderado (entre -0,5 y -1,2% del PIB), para salir de los efectos internos de la crisis asiática y de la burbuja puntocom entre 2001 y 2003, que pudo ser financiado en buenas condiciones en el exterior, con una baja tasa de riesgo-país. Luego, al mejorar el crecimiento e iniciarse un ciclo de aumento del precio del cobre por la demanda China y de otras naciones emergentes, se produjo un sustancial superávit entre 2004 y 2008 (entre 2,1 y 8,2 % del PIB) que permitió acumular reservas fiscales por 20,2 mil millones de dólares en el Fondo de Estabilización Económico y Social hacia diciembre de 2008.

De ellas se utilizaron 8,9 mil millones en la crisis de 2009, en medio de una caída de 1,7% del PIB y de un déficit fiscal efectivo de 4,5% del PIB, el mayor en décadas experimentado por la economía chilena, sin que la solidez fiscal del país se viera afectada. Se cosechó así los frutos de la política iniciada en 2001. El déficit efectivo ya fue mucho menor en 2010 (-0,4% del

PIB), mientras Chile se mantuvo en condición de país con un gobierno con más activos fiscales que deudas (acreedor neto a razón de un 7,5% del PIB en 2010), contrariamente a casi todos los gobiernos en el mundo, que enfrentaron sustanciales endeudamientos públicos adicionales. Con los mayores ingresos tributarios provenientes tanto de la mayor actividad económica como de un precio del cobre más alto que lo previsto, el Ministerio de Hacienda anticipa que se alcanzará un resultado fiscal positivo de un 1,2% del PIB en 2011 y un déficit efectivo de -0,4% del PIB en 2012.

Del superávit al déficit estructural

Con un sustancial y creciente ahorro fiscal que derivó de la regla inicial de 2001 y que transformó al gobierno de Chile de deudor en acreedor, la meta de “superávit estructural” de 1% se cambió en 2007 a 0,5% del PIB para 2008. Un nuevo cambio se anunció en enero de 2009 para solo mantener un “balance estructural” a partir de esa fecha. En 2009 y 2010, tanto la severa crisis externa como el terremoto disminuyeron los ingresos y generaron la obligación de incurrir en mayores gastos que los previstos. Se produjo así, por primera vez, un “déficit estructural”, y no se cumplió la meta de “balance estructural”: hubo más gastos públicos no solo que los ingresos de corto plazo que se pudieron recaudar, sino también que los que se estima se recaudan en años normales. En medio del cambio de gobierno, la magnitud de este “déficit estructural” fue objeto de una controversia: -1,2% o bien -3,1% del PIB en 2009 y -1,6% o bien -2,3% en 2010, según los criterios utilizados por la anterior o por la nueva administración.

Para el presupuesto 2011, el primero preparado por el gobierno de Sebastián Piñera, se revirtieron cambios metodológicos introducidos en 2009 en medio de la crisis, lo que implicó no realizar ajustes cíclicos a la partida de “Otros ingresos”, eliminar la corrección cíclica de los ingresos por intereses de los activos financieros del Fisco y no realizar ajustes por medidas tributarias transitorias.

Retomar el “balance estructural” hacia fines de su período de gobierno fue una de las metas del programa de Sebastián Piñera. Sin embargo, en agosto de 2010 el Ministerio de Hacienda informó que no podría cumplir con dicho objetivo y que decidió acoger las recomendaciones realizadas por el Consejo Asesor de Balance Estructural, instancia creada por el nuevo gobierno que propuso cambios a la metodología de cálculo. Producto de las modificaciones el escenario de equilibrio fiscal cambió radicalmente para el Gobierno, con una estimación de “déficit estructural” de -1,6% para 2011 y de -1,5% para 2012. Volver al “balance estructural” es ahora más exigente. De ahí que el Ministro de Hacienda informase en 2010 y mantenga en la presentación del presupuesto para 2012 que la

nueva meta hacia 2014 es alcanzar un “déficit estructural” de 1% del PIB.

El crecimiento global del gasto público previsto en la ley de presupuestos para 2012 es equivalente a la proyección del crecimiento de la economía, es decir de un 5% en ambos casos. Es poco probable, frente al precario escenario externo, que tal cifra de crecimiento del PIB pueda resultar efectiva. Por lo tanto, contrariamente a las definiciones ideológicas de los centros de estudios de la actual coalición de gobierno, el gasto respecto del PIB crecerá probablemente en 2012, y el “tamaño del Estado” crecerá, aunque levemente.

El crecimiento del gasto público previsto para 2012 es en todo caso inferior al previsto y ejecutado en la administración anterior (ver el cuadro 2). Y recordemos la decisión de ajuste fiscal anunciado el 23 de marzo de 2011, que para el gobierno “respondió a una coyuntura macroeconómica muy distinta de aquella en la que se aprobó el presupuesto, presentado al Congreso a fines de septiembre de 2010. Se buscó con ello contribuir a moderar la inflación, en un momento en que las expectativas habían subido significativamente. El escenario internacional había convocado a que otros países tomaran decisiones

similares”. La rebaja de gasto alcanzó US\$750 millones, equivalentes a 1,3% del gasto del Gobierno Central Consolidado y a 0,4% del PIB. Este precedente de uso de la política fiscal para manejar expectativas de inflación, cuyo fundamento es más que cuestionable pues el presupuesto no puede constituirse en un

regulador coyuntural efímero, indica que el gasto efectivo probablemente diferirá del presupuestado también en 2012, dadas las turbulencias internacionales en perspectiva.

Mientras, Chile mantiene un gasto público en relación al PIB sustancialmente inferior al prevaleciente hasta fines de la década de 1980. Recordemos que el régimen militar entregó el país a las autoridades democráticamente electas en 1989 con un IVA rebajado en 4 puntos porcentuales y con el menor nivel de ingresos y gastos públicos de la historia reciente, junto a un sistema de veto de la minoría en el parlamento que ha hecho imposible el incremento de la presión tributaria. Esta situación se ha mantenido en las dos últimas décadas, con excepción de un incremento en la etapa final de la anterior administración, hoy revertida (ver el cuadro 2).

Con el actual nivel de gasto público es simplemente imposible procurar obtener indicadores sociales propios de los países desarrollados. El presupuesto de 2012 está lejos de avanzar hacia el cierre de las brechas distributivas que aquejan a la sociedad chilena, que solo en materia de educación implican un gasto adicional del orden de 2% del PIB.

“EL PRESUPUESTO DE 2012 ESTÁ
LEJOS DE AVANZAR HACIA EL CIERRE
DE BRECHAS DISTRIBUTIVAS QUE
AQUEJAN A LA SOCIEDAD CHILENA”

**Cuadro 1: PIB y Gasto Público Efectivo y Proyectado, 2000-2012
(tasas de crecimiento interanual)**

Año	PIB Tendencia cinco años	PIB Proyectado en Presupuesto	PIB Efectivo	Gasto Gobierno Central Presupuestado	Gasto Gobierno Central efectivo
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	4,2
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	3,6
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1
2003	4	4,0	3,9	4,3	1,5
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,8
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,2
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	8,2
2009	4,9	4,0	-1,7	5,7	16,9
2010	4,2	5,0	5,2	4,3	7,2
2011	4,8	6,1	-	5,5	-
2012	4,9	5,0	-	5,0	-

Fuentes: Banco Central de Chile y Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 2: Ingresos y Gastos Públicos, 1987-2012
(en porcentaje del PIB)**

Período	Ingresos	Ingresos Tributarios	Cobre Bruto	Gastos	Balance Fiscal Efectivo	Balance Estructural
1987	26,5	17,9	2,5	26,3	0,2	-
1990	22,8	13,8	4,7	20,4	2,4	-
Aylwin (1990-93)	22,3	15,6	2,4	20,4	1,9	-
Frei (1994-99)	21,3	16,1	1,2	20,1	1,2	-
Lagos (2000-05)	21,8	16,3	1,6	21,2	0,6	-
Bachelet (2006-09)	24,7	17,3	4,0	20,7	3,9	-
2006	25,8	17,0	5,7	18,1	7,7	1,1
2007	26,9	18,8	4,8	18,7	8,2	0,4
2008	25,5	18,5	3,6	21,2	4,3	-0,6
2009	20,4	14,8	1,8	24,8	-4,5	-3,0
2010	23,0	16,9	2,9	23,5	-0,4	-2,0
2011(p)	23,9	-	-	22,8	1,2	-1,6
2012 (p)	22,3	-	-	22,7	-0,4	-1,5

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Pasos de aplicación de la regla presupuestaria en Chile

1. Estimar el precio del cobre de largo plazo (diez años), luego de consultar a un Comité de Expertos Externos (para la ley de presupuestos del año siguiente: 121 centavos la libra en 2006, 137 en 2007, 199 en 2008, 213 en 2009, 259 en 2010 y 302 en 2011).
2. Estimar el precio del molibdeno de largo plazo (desde 2005).
3. Estimar el nivel de tendencia de los insumos de la función de producción agregada (fuerza de trabajo, formación bruta de capital fijo y productividad total de los factores), por otro Comité de Expertos Externos y el PIB potencial para los siguientes cinco años (5,3% en 2006, 5,0% en 2007, 4,9% en 2008, 4,2% en 2009, 4,8% en 2010 y 4,9% en 2011), como promedio que excluye los valores extremos en el mencionado panel.
4. Proyectar el PIB efectivo, por parte del Ministerio de Hacienda (ver cuadro 1).
5. Ajustar los ingresos tributarios no mineros y previsionales de acuerdo a la brecha entre los niveles del PIB potencial y PIB efectivo proyectado, utilizando una elasticidad recaudación a PIB (estimada en del orden de 1,05 incluyendo cinco categorías desde 2009).
6. Ajustar los ingresos tributarios mineros, que comprende desde 2005 la tributación de la gran minería privada por impuesto a la renta y desde 2006 por impuesto específico y por impuesto adicional.
7. Ajustar la proyección de ingresos de CODELCO provenientes del cobre, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del cobre efectivo proyectado y el precio de largo plazo definido por el Comité de Expertos.
8. Ajustar la proyección de los ingresos de CODELCO provenientes del molibdeno, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del molibdeno efectivo proyectado y el precio de largo plazo estimado.
9. Estimar los ingresos estructurales totales del Gobierno Central, determinados por la suma de los ingresos debidamente ajustados por los efectos cíclicos mencionados.
10. Calcular, dados los ingresos estructurales, el nivel de gasto compatible con la meta del 1% (entre 2001 y 2007), de 0,5% del PIB de superávit estructural (en 2008), de equilibrio estructural (2009 y 2010) o de desequilibrio estructural acotado (-1,8 % del PIB en 2011 y -1,5% en 2012), con una meta de 1% en 2014 y balance “en el mediano plazo”.



Editor Responsable: Gonzalo D. Martner

Breves de Política Pública tiene por propósito promover el debate sobre los asuntos públicos, es de responsabilidad de la dirección del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía (www.fae.cl) y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.