

Breves de Política Pública



Universidad de Santiago de Chile - Facultad de Administración y Economía
Magíster en Gerencia Pública. No 3, octubre 2008.

Antecedentes para el presupuesto 2009

Una política fiscal apropiada es aquella que provee y financia eficientemente los bienes públicos y transferencias monetarias que la sociedad determina como necesarias para su buen funcionamiento y cohesión. Además, es la que en el ciclo económico actúa como estabilizador del desempeño económico.

Para ello, la política fiscal programa un déficit presupuestario (más gastos que ingresos) financiado con endeudamiento cuando la demanda efectiva (el gasto en consumo, inversión y exportaciones netas previsto por los agentes económicos) se encuentra rezagada respecto al producto potencial, es decir las capacidades de producción de la economía dado un capital físico y humano disponible y una productividad dada. Cuando, en el caso inverso, la demanda efectiva excede el

producto potencial, la política fiscal debe actuar a través de superávit (con más ingresos que gastos), produciendo un desendeudamiento público. Se produce así un balance global en el ciclo económico. Una política de este tipo es la que recomienda la Unión Europea a sus países miembros, con un límite de déficit de 3% del PIB.

Puede tener también sentido una política de superávit estructural si el ahorro así generado se emplea en sustentar tareas sociales futuras, como las pensiones y fondos

de ahorro para la educación. También puede tenerlo financiar la inversión pública con deuda de costo apropiado y no con impuestos si los mercados de capitales funcionan sin efectos desestabilizadores, y si los retornos sociales de la inversión son mayores que el sacrificio que el endeudamiento impone a las futuras generaciones. Lo que no es recomendable desde el punto de vista del interés general, en tanto solo atiende las urgencias del corto plazo hipotecando el futuro, es desestabilizar la economía mediante déficit fiscales recurrentes. No es equitativo acumular deudas que las generaciones posteriores habrán de pagar sacrificando su nivel de vida. Esto ocurrirá si no se financió con deuda nuevas capacidades de producción, sino el consumo de las generaciones anteriores.

La política macroeconómica exitosa (que además de la política fiscal incluye la política monetaria, cambiaria y de ingresos) es la que alinea de manera razonablemente cercana el PIB efectivo con el PIB potencial, pero manteniendo los factores de estímulo – incremento del capital físico y humano y de la productividad- del crecimiento del PIB potencial, así como sus factores de restricción en el largo plazo, como la inflación y la inestabilidad. Es por ello que la política macroeconómica se ocupa de compatibilizar,

ya que no siempre puede resolver, dilemas variados. Por ello es siempre controvertible y por tanto controversial. Nunca hay una sola política económica posible. El curso que esta tome dependerá de las prioridades de las autoridades y de la sociedad.

La regla fiscal anticíclica

En Chile, se optó desde 2001 por una política de superávit estructural anticíclica. Esta ha permitido mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en coyunturas desfavorables (no inferior al 5% anual, lo que es considerable).

Hubiese sido deseable sin embargo una mayor flexibilidad para atacar el desempleo agudo provocado por la crisis de 1999 y la equivocada política de tasas de interés elevadas practicada por el Banco Central, mediante, por ejemplo, metas multianuales, para acentuar la capacidad de acción contracíclica, y establecer una trayectoria, a medida que la regla ganaba credibilidad, como lo ha hecho, de tránsito del superávit al balance estructural.

Esto no ocurrió durante el gobierno de Ricardo Lagos por temor a déficit fiscales nominales superiores a 1% del PIB que hubieran eventualmente sido mal recibidos por los mercados financieros globales, poco dados a diferenciaciones sutiles entre países

en un mismo continente más bien sospechoso de proclividad al endeudamiento endémico y a episodios periódicos de crisis de deuda. No obstante, la técnica de la concesión de inversiones amplió la capacidad de financiar infraestructura más allá del presupuesto. Durante el gobierno de Michelle Bachelet disminuyó el superávit estructural a 0,5% del PIB, pero durante el primer año de aplicación de este nuevo parámetro de la norma (2008) el gobierno decidió bajar el incremento del gasto previsto desde 8,9 % a 6,8% real, dado el efecto inflacionario.

En esto cabe hacer una precisión: frente a un peligro de inflación estimulada por un exceso de demanda (respeto al producto potencial), importa poco si el gasto sube o baja mucho o poco. Lo relevante es el balance entre ingresos y gastos públicos, por una parte, y la evolución de los otros componentes de la demanda, por otro.

Si el consumo, la inversión y las exportaciones se desaceleran, por ejemplo, no tiene ningún sentido aumentar el superávit fiscal, pues la política fiscal dejaría de jugar su rol contra-cíclico. Esto es la que está ocurriendo hoy en Chile, con una desaceleración productiva en perspectiva en el marco de una economía que podría crecer más con una demanda interna evolucionando de manera sostenida (ver Breves n°1).

Niveles del gasto e ingresos públicos

Chile ha aumentado desde el 13,8% del PIB en 1990 al 18,9% en 2007 la carga tributaria. Aunque el grueso de la tributación es a las transacciones y de carácter indirecto, en su estructura ha crecido el peso del impuesto a la renta (la tasa marginal más alta al impuesto a la renta se disminuyó innecesariamente, pero se mantiene en un 40%, que está hoy entre las elevadas de América Latina y del mundo), en parte explicado por el establecimiento en 2005 de un royalty a la minería. No obstante, la sociedad chilena dedica a su gasto público, es decir la provisión de bienes públicos y a las transferencias sociales, una proporción del PIB un 1,7% menor en 2007 que en 1990. Este indicador tiene un numerador (el gasto público) establecido en gran medida *ex ante*, pues es discrecional de la autoridad gubernamental y del parlamento y se fija con antelación a su aplicación, sustancialmente más previsible que el denominador (el PIB) que es una resultante *ex post* de múltiples factores de mayor variabilidad en el tiempo, especialmente en economías fluctuantes como la chilena. Es por tanto pertinente hacer la comparación de algún tipo de datos interanuales promedio, lo que se reseña en el cuadro 1 para los distintos gobiernos desde 1990.

Pasos de aplicación de la regla fiscal

1. Estimar el precio del cobre de largo plazo (2009-2018), luego de consulta al Comité de Expertos Externos (121 centavos lalibra en 2006, a 137 en 2007 y a 1,99 en 2008).
2. Estimar el precio del molibdeno de largo plazo.
3. Estimar el nivel de tendencia de los insumos de la función de producción agregada, luego de consulta a un Comité de Expertos Externos y estimar el PIB tendencial para cinco años (5,3% en 2006, 5% en 2007, 4,9% en 2008).
4. 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 hasta aquí en 1,05.
5. Ajustar los ingresos tributarios mineros, que comprende la tributación de la gran minería privada por impuesto a la renta y por impuesto específico.
6. 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.
7. 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.
8. Estimar los ingresos estructurales totales del Gobierno Central, determinados por la suma de los ingresos, debidamente ajustados por los efectos cíclicos.
9. Dados los ingresos estructurales, calcular el nivel de gasto compatible con la meta del 0,5% del PIB de superávit estructural.

Se constata una leve caída del gasto público promedio sobre el PIB si se considera el período completo del Presidente Eduardo Frei (con un gasto del gobierno central que representó un 21,3% del PIB) respecto al del Presidente Patricio Aylwin (un 22,3%) y luego un leve aumento en el período completo del Presidente Ricardo Lagos (un 21,8% del PIB). Por su parte, el gasto público presupuestado y

el efectivo suele tener brechas importantes, lo que revela un grado de discrecionalidad gubernamental importante en la gestión fiscal de corto plazo. Los informes oficiales no contienen mayores explicaciones al Congreso Nacional o a la opinión pública sobre estas divergencias.

Los ingresos totales del gobierno central experimentaron del primer al tercer

gobierno una caída de 1,5% del PIB (no obstante un aumento entre los años extremos de 4,7% del PIB entre 1990 y 2007). Esta evolución está influida por los ingresos brutos del cobre: los ingresos por este concepto en los años de inicio y fin del período considerado no son muy distintos (4,7% del PIB en 1990 y 5,7% y 4,8% del PIB en 2006 y 2007), PIB que eso sí más que se duplicó. Cabe subrayar la inmensa pérdida de recursos fiscales a partir de 2004, al repuntar el precio, ocasionada por la no aplicación de un royalty minero apropiado que permitiera captar para todos los chilenos la renta de un recurso que les pertenece desde 1971, pero que fue en la práctica privatizado con la Ley de Concesiones Mineras. Su modificación fue rechazada en 2004 por los altos quórum de aprobación en el Congreso. Por su parte, los ingresos tributarios han experimentado un incremento promedio de 0,7% del PIB del primer al tercer gobierno y de 4,7% del PIB entre 1990 y 2007.

Composición del gasto público

En el cuadro siguiente se reseña los gastos públicos a partir de la nueva clasificación funcional provista por la Dirección de Presupuestos desde 2004, la que indica que el gasto del gobierno central, si bien ha aumentado sustancialmente en

términos absolutos, es en proporción del PIB un 1,7% más bajo en 2007 que en 1990 y un 7,6% menor que en 1987. La disminución del peso de las funciones tradicionales del Estado gendarme (de 3,9% del PIB en 1990 -último año en que el presupuesto fue fijado por la dictadura- a 3,3% en 2007, gracias a la disminución del peso relativo del gasto en defensa militar) fue absorbida por el incremento equivalente del peso de las funciones económicas (de 2% a 2,7% del PIB), es decir básicamente del gasto en infraestructura. Las funciones sociales en 1987 alcanzaban un 15,3% del PIB (año inicial de la serie actualmente disponible en la materia) y fueron disminuidas en la etapa final del régimen militar (12,3% en 1990) y luego incrementadas sucesivamente desde 1990 por las nuevas autoridades democráticas, llegando a 14,2% del PIB en el año 2000, para volver a caer en 2007 hasta 11,6% del PIB. Esta caída se explica por la disminución de la carga fiscal derivada del fin del sistema previsional de reparto prevaeciente hasta 1981, sin que las holguras liberadas por el fallecimiento de cada vez más beneficiarios del antiguo sistema se hayan utilizado en incrementar de modo significativo las pensiones asistenciales y mínimas, como podría haber sido posible. El gasto en salud y en educación incrementó su peso en del

orden de un 1% del PIB desde 1990 gracias a las reformas realizadas, que implicaron un incremento del esfuerzo fiscal en cada una de estas áreas. Por su parte, los gastos en subsidios familiares y en empleo, así como en medio ambiente, tienen un peso sorprendentemente bajo en relación a las capacidades de la economía y a la experiencia comparada. Como se observa en

el cuadro 4I, el gasto social chileno es, respecto a diversos países de América Latina, comparativamente bajo en relación a la magnitud del PIB (y en algunos casos también en dólares de 2000 por habitante), tiende a disminuir año a año proporcionalmente y por tanto conserva un potencial importante de expansión futura hasta niveles más parecidos al de países latinoamericanos comparables.

Cuadro 1: Indicadores Fiscales del Gobierno Central, en porcentaje del PIB

Período	Ingresos	Ingresos Tributarios	Cobre Bruto	Gastos	Balance Fiscal
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
2006	25,9	17,0	5,7	18,2	7,7
2007	27,5	18,9	4,8	18,7	8,8

Fuente: A partir de Dirección de Presupuestos, *Informe de las Finanzas Pública, 2007*.

Cuadro 2: Variación Interanual del PIB, en porcentaje

Año	PIB tendencial	Brecha del PIB tendencial y efectivo proyectado	PIB proyectado	PIB efectivo
2000	4,3	1,8	5,0	4,5
2001	4,1	2,5	6,2	3,4
2002	3,9	4,2	4,5	2,2
2003	4,0	4,2	4,0	3,9
2004	4,2	2,3	4,4	6,0
2005	4,9	1,2	5,2	5,6
2006	5,0	1,0	5,5	4,3
2007	5,3	1,1	5,7	5,1
2008	5,0	0,3	5,3	-

Fuentes: Dirección de Presupuestos, *Informe de las Finanzas Públicas* y Banco Central de Chile.

Cuadro 3: Variación Interanual de Gastos e Ingresos Públicos, en porcentaje

Año	Gastos presupuestarios Gobierno Central Ley Presupuesto	Gastos Gobierno Central efectivos	Ingresos Gobierno Central efectivos	Ingresos Tributarios estimados	Ingresos Tributarios Gobierno Central	Balance fiscal efectivo (% PIB)
2000	3,3	4,2	11,7	-	10,5	-0,4
2001	5,2	3,6	4,1	4,0	4,2	-0,1
2002	5,2	4,2	0,8	4,8	4,4	-0,6
2003	4,3	1,6	5,3	5,5	2,2	0,0
2004	4,3	6,1	20,0	6,4	11,0	2,4
2005	5,5	6,6	19,1	9,4	19,1	4,7
2006	6,0	6,9	23,2	7,2	14,3	7,7
2007	9,4	8,7	12,3	3,9	17,1	8,8
2008	9,5	-	-	-1,9	-	-

Fuente: Dirección de Presupuestos, *Informe de las Finanzas Públicas y Estadísticas de las Finanzas Públicas*, www.dipres.cl, consulta septiembre 2008.

Cuadro 4: Países de América Latina: Indicadores del Gasto Público Social, 1990/1991 - 2004/2005 a/

País	Gasto público social					
	Per cápita (en dólares del 2000)			Como porcentaje del producto interno bruto		
	1990/91	2000/01	2004/05	1990/91	2000/01	2004/05
Argentina	1179	1640	1521	19,3	21,8	19,4
Brasil	604	776	860	18,1	21,1	22,0
Chile	403	746	729	12,7	15,1	13,1
Colombia	123	266	291	6,6	13,2	13,4
Costa Rica	486	728	772	15,6	18,0	17,5
Cuba	...	570	870	27,6	22,2	28,7
Ecuador	94	65	96	7,4	4,9	6,3
Guatemala	44	93	100	3,3	6,1	6,3
México	324	564	618	6,5	9,7	10,2
Paraguay	45	107	108	3,2	8,0	7,9
Uruguay	820	1322	1087	16,8	22,2	17,7

Fuente: CEPAL.

Cuadro 5: Distribución Funcional del Gasto del Gobierno Central, en porcentaje del PIB

Funciones del Estado	1987	1990	1994	2000	2005	2006	2007
Funciones tradicionales	5,3	3,9	3,2	3,6	3,4	3,2	3,3
Organos centrales	1	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8
Defensa militar	3,3	2,3	1,5	1,7	1,3	1,2	1,2
Orden y seguridad	1	0,9	1	1,2	1,3	1,2	1,3
Funciones económicas	3,1	2	2,7	3	2,5	2,5	2,7
Transporte	1,3	0,8	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6
Agricultura	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Investigación y desarrollo	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros económicos	1,2	1	0,9	1	0,4	0,6	0,6
Funciones sociales	15,3	12,3	11,7	14,2	12,2	11,6	11,6
Edad Avanzada	8,1	6,7	5,4	6,1	4,8	4,4	4,1
Educación	3,0	2,3	2,5	3,7	3,2	3,1	3,2
Salud	2,0	1,9	2,4	2,8	2,8	2,8	3,0
Vivienda social	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Familia e hijos	0,9	0,7	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5
Desempleo	0,5	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1
Funciones ambientales	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4
Urbanización y servicios	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
Protección del Medio Ambiente	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Deuda pública	2	1,9	1	0,4	0,4	0,3	0,3
Otros	0,4	0,4	1	0,7	0,3	0,3	0,4
Total	26,3	20,7	19,9	22,3	19,1	18,2	18,7

Fuente: En base a Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas*, 1987-2003 y 1996-2007.



Editor: Gonzalo D. Martner

La publicación *Breves de Política Pública* tiene por propósito promover el debate sobre los asuntos públicos, es de responsabilidad de la dirección del Magíster en Gerencia Pública de la Facultad de Administración y Economía y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.