

Ley de Presupuestos 2014: Críticas Irrelevantes

La Ley de Presupuestos para 2014 se aprobó. El gasto registraría un aumento real de 3,9% respecto a la ejecución estimada para 2013, cifra considerada insuficiente por la oposición. Sin embargo, el gobierno estuvo en lo correcto en priorizar la meta de déficit que se planteó al inicio del período, lo contrario hubiera afectado el prestigio de responsabilidad fiscal que se ha ganado el país.

Finalmente la Ley de Presupuestos 2014 se aprobó un día antes de finalizado el plazo legal, luego de un trámite legislativo que, producto de las elecciones, se prolongó por un mes menos que lo habitual. Una primera interrogante que surge entonces es si el plazo usual para la discusión de esta ley, de dos meses, no será excesivamente largo y se podría estudiar su reducción en forma permanente.

De acuerdo a la ley aprobada prácticamente sin modificaciones respecto a su texto original, el gasto registraría un aumento real de 3,9% respecto a la ejecución estimada para 2013, cifra que ha sido considerada mezquina e insuficiente por parte de la oposición. Al respecto, es interesante mencionar que a partir del año 2000 en un tercio de los años el gasto fiscal ha crecido en torno a esta cifra o menos, sin que haya sido calificado como mezquino ni menos que se haya considerado como evidente la necesidad de subir los impuestos, debido a que el gasto sería insuficiente para satisfacer las demandas ciudadanas (por definición, siempre lo será). Por otro lado, esta cifra de crecimiento es el resultado de aplicar la regla de balance fiscal estructural vigente desde 2001¹, de acuerdo a la cual el gasto fiscal se determina por el precio de cobre de largo plazo, el PIB de tendencia y la meta de resultado fiscal estructural. El hecho de que el erario público crezca por debajo del PIB de tendencia, de 4,8%, se debe a menores ingresos estructurales de la minería, producto del

En esta edición:

Ley de Presupuestos 2014:
Críticas Irrelevantes

Consejeros Regionales:
Resultados de su Primera
Elección Directa

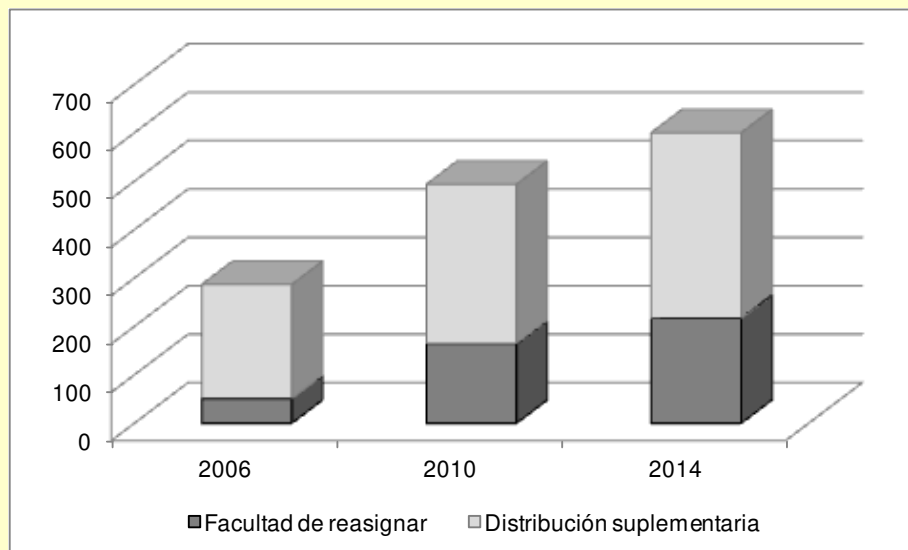
aumento de costos. ¿Tenemos que concluir entonces que en la medida que caigan los aportes de la minería se hará necesario compensar esos menores ingresos con impuestos? Es de esperar que no.

Adicional a esa crítica de mezquindad del gasto, los otros focos de discusión dejaron en claro cierto afán obstruccionista de la oposición, que ha sido creciente a lo largo del actual gobierno. Esto porque de las dos críticas más fuertes y contundentes que se plantearon, la primera es técnicamente errónea, y la segunda es un tema de un absoluto segundo orden de importancia.

La primera crítica al proyecto de ley que se mencionó en forma reiterada, incluso después de aprobado, es que dado que el gobierno habría hecho una estimación de crecimiento con un sesgo optimista para 2014, de 4,9%, no habría recursos suficientes para financiar la totalidad del presupuesto. Lo más insólito de esta crítica es que los técnicos del sector saben a ciencia cierta que es completamente errónea, y sin embargo, insistieron en ella ampliamente por los medios. Como dijimos, desde el año 2001 que la Ley de Presupuestos se elabora tomando como base los ingresos estructurales, no los ingresos efectivos, que son irrelevantes en la determinación del gasto. Adicionalmente, los supuestos para el cálculo de los ingresos estructurales no los determina el gobierno, sino los comités de expertos de PIB tendencial y de cobre. El gasto total se determina entonces considerando estos supuestos estructurales de crecimiento y precio del cobre, y también la meta de déficit estructural. Por ende, si se consideraba que el gasto resultaba “mezquino” la oposición debió plantear abiertamente que preferían un déficit estructural mayor a 1% del PIB, ya que si el Ejecutivo hubiera terminado cediendo a la presión y estableciendo mayores niveles de gasto, la meta estructural no se habría cumplido. La otra alternativa hubiera sido que la oposición planteara también abiertamente cuáles son los programas a los que se les debían reducir los recursos, para de esta forma aumentar los fondos de libre disponibilidad, por ejemplo. Pero es inviable que al mismo tiempo se aumenten los gastos y se mantenga el déficit. El gobierno estuvo en lo correcto en priorizar la meta de déficit que se planteó al inicio del período, ya que lo contrario hubiera afectado el prestigio de responsabilidad fiscal que se ha ganado el país.

El otro foco de conflicto fueron los recursos de libre disponibilidad que se dejan sin asignar para el nuevo gobierno. Estos recursos forman parte de la partida Tesoro Público, dentro de ítems que ha habido en las Leyes de Presupuestos 2006, 2010 y ahora 2014, compuestos de dos fondos; facultad para reasignar recursos de otras partidas, y recursos de distribución suplementaria, que quedan sin asignar. Los montos de ambos ítems para las tres leyes mencionadas se muestran en el Gráfico N° 1, medidos en dólares de cada año.

Gráfico N°1
RECURSOS DE LIBRE DISPONIBILIDAD (US\$ MILLONES)



Fuente: Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Se ve que efectivamente han ido subiendo en el tiempo, lo que parece consistente con el aumento del gasto total. La oposición ha solicitado que se deje disponible un porcentaje del gasto equivalente al que se estableció en 2010, lo que sumaría US\$ 700 millones, US\$ 100 millones más de lo que se estableció en el proyecto de ley. Finalmente no hubo cambios en este punto, a pesar de que el gobierno mostró su disposición a subir los fondos si se cerraban otros focos de discusión, lo que no prosperó. Sin embargo, el haber hecho una cuasi guerra por US\$ 100 millones hace bastante evidente el carácter efectista de la discusión. Esto porque ese monto de recursos representa un 0,16% del gasto presupuestado, y además el gobierno tiene facultades suficientes para reasignar recursos si la situación lo amerita. De hecho, este gobierno, luego del terremoto de 2010, pudo sin problemas reasignar cerca de US\$ 800 millones para hacer frente al problema. Posteriormente, en 2012, pudo también sin gran dificultad realizar un ajuste de gastos por una magnitud equivalente, para colaborar en la contención de las presiones de demanda en la economía. Por ende, parece casi un absurdo plantear que por US\$ 100 millones el próximo gobierno se vería impedido de realizar su programa de gobierno.

Adicional a lo anterior, debe considerarse que las estimaciones de ingresos que se realizan suelen estar bastante alejadas de lo que ocurre finalmente, en parte porque las estimaciones de crecimiento tampoco son tan certeras. No se trata con esto de criticar la habilidad de la autoridad para hacer proyecciones, ya que obviamente no es su objetivo el hacerlas, y además los mismos analistas dedicados a este esfuerzo se equivocan en magnitudes bastante significativas. Este ejercicio se realiza sólo para

mostrar el completo absurdo que es centrar la discusión de la Ley de Presupuestos en la estimación de crecimiento y en US\$ 100 millones en la caja del Tesoro. El resultado del ejercicio se muestra en el Cuadro N° 1.

Cuadro N°1

INGRESOS FISCALES Y PIB: COMPARACIÓN DE CIFRAS ESTIMADAS Y EFECTIVAS (\$ MILLONES DE CADA AÑO)

	Ingresos Gobierno Central Consolidado		
	Presupuestado	Efectivo	Brecha en US\$
2006			
Ingresos	15.435.098	20.069.168	8.739
PIB	5,5	5,7	
2007			
Ingresos	19.334.173	23110365,0	7.225
PIB	5,7	5,2	
2008			
Ingresos	21.969.965	22.734.214	1.465
PIB	5,3	3,3	
2009			
Ingresos	24.273.405	18.368.878	10.550
PIB	4,0	-1,0	
2010			
Ingresos	22.350.388	23907472,3	3.051
PIB	5,0	5,8	
2011			
Ingresos	25.769.646	27.562.092	3.708
PIB	6,1	5,9	
2012			
Ingresos	27.877.514	28.770.158	1.891
PIB	5,0	5,6	

Fuente: DIPRES.

Se puede ver que en promedio en el período 2006-2012 el error de estimación en los ingresos fue de US\$ 5.200 millones, cifra que para el gobierno de Bachelet asciende a US\$ 5.600 millones, debido principalmente a un *boom* del cobre que resultó más generoso de lo que se anticipó a fines de cada año para el siguiente. En 2009, con el mayor error de estimación, el resultado fue inverso, se pecó de un gran optimismo, a pesar de que en el período de la discusión presupuestaria, a fines de 2008, la crisis internacional azotaba con mucha fuerza a la economía mundial. Las estimaciones de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), encabezada

por Alberto Arenas, para 2009 fueron de un crecimiento del PIB de 4% y de la demanda interna de 4,3%, muy por encima de los resultados que se dieron efectivamente, de -1,0% y -5,7%, respectivamente. No se intenta con esta comparación hacer una crítica a su habilidad predictora, sólo mostrar lo llamativo que resulta que sea el propio Arenas el que encabeza las críticas sobre un supuesto optimismo de la actual DIPRES en la estimación de crecimiento. En el momento en que se aprobaba la Ley de Presupuestos de 2009, las estimaciones de crecimiento del PIB por parte del sector privado eran de 2,5%, 1,5 puntos porcentuales inferior a la de la DIPRES.

Dentro de las partidas presupuestarias, nuevamente este año la más controvertida resultó ser la de Educación, lo que más allá de un tema de recursos, evidencia las diferencias ideológicas en esta materia. Se rechazaron dos ítems; subvención a la clase media, con un costo de US\$ 140 millones aproximadamente. La razón de este rechazo fue que el proyecto de ley respectivo se encuentra en trámite legislativo, por lo que los recursos debían quedar en el Tesoro Público. Al respecto, se debe señalar que históricamente no ha habido un criterio uniforme sobre los recursos asignados a los proyectos en discusión, lo que además termina siendo uno de los factores que explica subejecución en algunos casos, ya que los proyectos no son finalmente aprobados. Podría ser esta una materia que quedara uniformada hacia adelante.

El otro rechazo fue para parte de los recursos asignados a la Subvención Escolar Preferencial (SEP), producto de que el gobierno decidió adelantar la asignación para los alumnos de 3ro y 4to medio, que debía partir en 2015 de acuerdo a la ley aprobada. El monto de recursos asignado a este adelantamiento bordea los US\$ 190 millones. Este rechazo nos da una señal sobre las prioridades de la Concertación en un eventual gobierno, pues prefirió dejar los recursos libres, en lugar de extender una política como la SEP que, a pesar de su corta data, ha sido transversalmente bien evaluada, y que al focalizar los recursos en los alumnos prioritarios ha permitido entregar más recursos a la educación municipal. Luego de este rechazo, es probable que el gobierno finalmente mande un proyecto de ley específico para adelantar la asignación de la SEP a estos estudiantes vulnerables.

En el intertanto, los temas más de fondo, pero de gran relevancia para el país, estuvieron bastante ausentes en la discusión presupuestaria. El principal, que hemos señalado varias veces, es que el período de abundancia fiscal se terminó. Para cumplir en 2014 la meta estructural de un déficit de 1% del PIB vemos que el gasto debe crecer por debajo del PIB de tendencia, 3,9% versus 4,8%. Como mencionamos, esa diferencia se explica por una caída del aporte estructural de la minería, que de no mediar aportes extraordinarios de capital a CODELCO, se mantendría en

los años siguientes. Es realmente insólito que este escenario esté actualmente ausente en la discusión, y no sólo ausente, sino que las generosas promesas electorales parecen insertarse todas en un contexto fiscal que ya no existe, y que no existirá aún cuando se suban los impuestos.

En breve...

- Una primera interrogante que surge es si el plazo usual para la discusión de esta ley, de dos meses, no será excesivamente largo y se podría estudiar su reducción en forma permanente.
- El gasto registraría un aumento real de 3,9% respecto a la ejecución estimada para 2013, cifra considerada insuficiente por la oposición. El gobierno estuvo en lo correcto en priorizar la meta de déficit que se planteó al inicio del período, ya que lo contrario hubiera afectado el prestigio de responsabilidad fiscal que se ha ganado Chile.
- Un tema de gran relevancia para el país estuvo ausente. El período de abundancia fiscal se terminó, por lo que las generosas promesas electorales se insertan en un contexto fiscal que ya no existe.

¹ La regla estructural pasó a ser la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2008.