

PRESUPUESTO 2017: COMPLEJO ESCENARIO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

- Esta semana conocimos el contenido del “Estado de Hacienda Pública” y del “Informe de Finanzas Públicas”, en los que se explica en detalle el 2,7% de incremento en el gasto público del gobierno central total, respecto de la ley rebajada, además de actualizarse y entregarse las proyecciones para el mediano plazo.
- Si bien se observa un crecimiento moderado del gasto -a la luz de crecimientos en períodos anteriores-, éste no es tan austero, pues aun cumpliendo la meta, aumenta el déficit.
- Hacia el mediano plazo se observa que los ingresos proyectados no alcanzan a cubrir los compromisos adquiridos hoy, y aún peor, su deterioro es creciente.

El Ministerio de Hacienda entregó esta semana tanto el *Estado de la Hacienda Pública* como el *Informe de Finanzas Públicas*, en el marco del proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación para 2017. Aquí, entregó su visión del escenario general de la economía y un detalle de la situación fiscal para los años 2016 y 2017, además de la presentación de supuestos y proyecciones de las principales variables macroeconómicas y fiscales para el mediano plazo.

GASTO FISCAL 2017

Se estableció un incremento del gasto del gobierno central total de un 2,7% para el presupuesto del 2017 lo que arroja un déficit igual a -3,3% del PIB y uno cíclicamente ajustado de -1,5%.

Poniendo estas cifras en perspectiva, se tiene, por una parte, que el crecimiento del gasto como tal es moderado en relación con crecimientos de presupuestos anteriores, siendo éste el menor incremento desde el año 2003.

Sin embargo, no debe perderse de vista el hecho que, aun cuando se está cumpliendo con la regla del balance cíclicamente ajustado, se está aumentando el

déficit del gobierno central desde -3,1% estimado para este año al -3,3% proyectado para el 2017. Esto, tomando en cuenta una trayectoria del PIB de tendencia que crece al 3% anual en un contexto donde se espera que Chile registre un crecimiento de 2,25% según la autoridad fiscal para 2017.

Por lo tanto, estamos frente a un presupuesto con un crecimiento del gasto en el período 2014 a 2017, 2,5 veces superior a la tasa de crecimiento del producto. Si bien la regla sigue al producto de tendencia, éste y el efectivo deben, en un período razonable, tender a converger. En este caso se ha dado más bien un decrecimiento del producto de largo plazo, con un impacto relevante en el déficit fiscal, el cual, concretará ya dos años sobre 3% del producto (Cuadro N° 1).

PRESUPUESTO EXPANSIVO: GASTO CRECE MÁS RÁPIDO QUE EL PRODUCTO

Cuadro N°1: Crecimiento (Promedio variación anual, porcentaje)

	Crecimiento Gasto Gobierno		Crecimiento PIB Promedio
	Central	Total Promedio	
1990-1993		8,2	8,6
1994-1999		6,1	5,2
2000-2005		4,4	4,7
2006-2009		9,9	3,3
2010-2013		4,7	5,3
2014-2017 (e)		5,2	2,0

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres y BCCh.

CUENTAS FISCALES EN EL MEDIANO PLAZO

A mediano plazo, se establecieron supuestosⁱ que tienden a converger con las estimaciones de largo plazo entregadas por los comités de expertos (Cuadro N° 2). Específicamente, se supone que el PIB crecería a una tasa del 3,5% anual a partir de 2019, que la inflación permanecería controlada en 3%, el tipo de cambio se estabilizaría en \$/US\$ 700 y que el precio del cobre repuntaría hacia los 256 centavos de dólar la libra.

Por el lado de la Demanda Interna, en tanto, se hace un supuesto más optimista que la lleva desde un crecimiento real estimado de 1,4% el 2016, pasando por un crecimiento proyectado de 2,8% para el 2017, para alcanzar un crecimiento de 4,5% el 2020. Vale la pena destacar que lo relevante desde el punto de vista de medir disponibilidad de recursos es la proyección de ingresos de largo plazo o estructurales, definidos a partir de los parámetros de largo plazo. El crecimiento

de la demanda agregada sobre el crecimiento del producto tiene por su parte algún efecto positivo sobre los ingresos estructurales. Para efectos del crecimiento de tendencia y el precio del cobre se usan las estimaciones entregadas por un panel externo. Estos parámetros deben usarse por convención, aunque sigue existiendo un riesgo de deterioro adicional de ellos.

LOS SUPUESTOS ESTABLECEN UNA MEJORA DE LAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS

Cuadro N° 2: Supuestos Macroeconómicos 2018–2020

	2018	2019	2020
PIB (var. Anual, %)	3,25	3,5	3,5
Demanda Interna (var. Anual, %)	4,0	4,6	4,5
IPC (var. Anual, % promedio)	3,0	3,0	3,0
Tipo de Cambio (\$/US\$, promedio valor nominal)	700	700	700
Precio del Cobre (Usc\$/lb, promedio; BML)	230	245	256
PIB de Tendencia (var. Anual, %)	3,0	3,0	3,0
Precio del Cobre largo plazo (Usc\$/lb, promedio; BML)	256	256	256

Fuente: IPF, Octubre 2016. www.dipres.cl.

Con esto, se dibuja un panorama de mediano plazo donde el nivel de gasto del gobierno central total compatible con la meta fiscal es menor al total de gastos comprometidos, y la brecha negativa es creciente. Ello, a pesar que la meta ha sido relajada a principios de año a una rebaja gradual de un cuarto de punto del PIB al año, independiente de si los parámetros de largo plazo cambian, caso en el cual hacerse cargo del deterioro producido por estos nuevos parámetros de largo plazo (cobre y crecimiento) se posterga para el futuro (Cuadro N° 3).

EN EL MEDIANO PLAZO AUMENTA LA BRECHA DEL GASTO

Cuadro N° 3: Balance Gobierno Central Total 2018–2020

	2017	2018	2019	2020
Total Gastos Comprometidos	42.242.891	44.541.857	45.573.698	46.459.934
Nivel de Gasto Compatible con la Meta	42.212.891	44.282.276	45.159.847	45.958.018
Diferencia Gasto	0	- 259.581	- 413.851	- 501.916
Diferencia Gasto Millones US\$		- 382	- 627	- 784
Déficit Efectivo	- 5.684.421	- 5.187.887	- 4.311.877	- 3.439.890
Deuda Bruta (% PIB) (*)	25,5	27,2	28,3	29,0
Meta BCA como % PIB	-1,5	-1,3	-1,0	-0,8
Balance efectivo compatible con meta (% PIB)	-3,3	-2,8	-2,1	-1,5

Fuente: IPF, Octubre 2016. www.dipres.cl.

(*) Estimación Propia.

En concreto, la brecha de gasto (el gasto comprometido en exceso) alcanza a MMUS\$ 382 en 2018; MMUS\$ 627 en 2019 y MMUS\$ 784 en 2020. Es decir, la brecha no cierra. Ello, a pesar que los gastos comprometidos se realizan con compromisos vigentes, y por tanto asumen, por ejemplo, un reajuste real de remuneraciones y de subvenciones nulo.

Por lo tanto, el “Informe de Finanzas Públicas” dibuja un escenario donde, si no se dan los supuestos establecidos, tendrán que introducirse nuevos ajustes en la trayectoria del gasto, cuestión que fue explícitamente explicada por el Director de Presupuesto durante su presentación en el Congreso Nacional.

EL LARGO PLAZO

Otro aspecto destacado es constatar el efecto del menor crecimiento de largo plazo en las finanzas públicas. Al respecto se tiene que, sólo comparando las proyecciones de mediano plazo de hace un añoⁱⁱ con las actuales, se constatan caídas significativas en los ingresos.

En concreto, hace un año se estimaba para el 2019 una recaudación mayor a la que se estima hoy para ese mismo año por \$ 2.550.363 millones, lo que al tipo de cambio de 700 \$/US\$ equivale a MMUS\$ 3.643 (Cuadro N° 4). Por su parte los ingresos ajustados, es decir, aquellos con que se estima la regla, caen en US\$ 4.297 millones ese año. Como consecuencia, el gasto compatible se ve reducido en MMUS\$ 1.678.

EFECTO DEL MENOR CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Cuadro N°4: Diferencias de Ingresos y Gastos IFP 2016-2017

	2017	2018	2019
(Millones de pesos 2017)	Ley	Proyección	Proyección
Caída en Ingresos efectivos	1.621.443	1.696.683	2.550.363
Caída en Ingresos estructurales	1.961.559	1.946.482	3.007.606
Caída del Gasto compatible con la met	1.216.594	1.094.877	2.097.375
Caída del Gasto comprometido	1.429.682	997.346	1.174.524
(MM US\$)			
Caída en Ingresos efectivos	2.316	2.424	3.643
Caída en Ingresos estructurales	2.802	2.781	4.297
Caída del Gasto compatible con la met	1.738	1.564	2.996
Caída del Gasto comprometido	2.042	1.425	1.678

Fuente: Elaboración propia en base a Dipres.

Lo anterior se traduce entonces en un “desplazamiento a la baja” de los Ingresos Estructurales mayor al desplazamiento de los Gastos Comprometidos (comparando el IFP actual con el del año anterior), lo que da cuenta de un empeoramiento general del desempeño de nuestra economía que podría atribuirse a factores más estructurales, o factores productivos de más largo plazo.

CONCLUSIONES

Se valora el esfuerzo que significa reducir la tasa de crecimiento del gasto a 2,7%, tasa que sólo ha sido inferior en dos ejecuciones presupuestarias previas desde 1990. Más aún en un contexto de altas expectativas de gasto. Con todo, ello no ha sido suficiente para reducir el déficit, sino por el contrario, éste aumenta desde 3,1% a 3,3%.

La mirada de mediano plazo requiere especial atención, pues pese a supuestos que pueden deteriorarse se observan compromisos de gasto que exceden a lo que puede financiarse cumpliendo una regla fiscal que se ha hecho más gradual.

Si consideramos ahora las estimaciones del déficit efectivo, aceptando el marco macroeconómico propuesto, partiendo de una deuda bruta de 21,7% en 2016, estamos llegando a una de 29% en 2020 si cada año se financia el déficit con deuda y se agrega una obligación de bonos de reconocimiento de otros 0,3% del PIB anuales.

En este marco, el presupuesto refleja un esfuerzo importante, pero es más el inicio de un período complejo antes que un esfuerzo aislado, y que demanda perseverancia, control de expectativas y rebaja de gastos comprometidos para que este escenario converja.

ⁱ Informe de Finanzas Públicas, Ley de Presupuesto 2017 (2016). www.dipres.cl

ⁱⁱ Ibid.