

Chile | Armar un presupuesto en un año de elecciones y “vacas flacas”

Hermann Esteban González

Diario electrónico El Mostrador (elmostrador.cl/mercados)

La discusión del presupuesto que tendrá lugar durante octubre y noviembre de este año será particularmente compleja, porque se conjugan restricciones económicas con fuertes presiones políticas. Algunos parlamentarios consideran el gasto público como la solución a los problemas que enfrenta hoy el país, pensamiento que se refuerza por ser este un año de elecciones. A continuación me referiré a algunos puntos que, en mi opinión, serán relevantes en la discusión que se avecina.

Como punto de partida, se debe tener en cuenta que la situación fiscal se ha deteriorado significativamente en los últimos tres años, por una combinación de menores ingresos pero, por sobre todo, por un significativo aumento del gasto público. El concepto de “vacas light”, acuñado por el ministro al asumir su cargo para referirse al estado de la economía, parece haber dado paso definitivamente al de “vacas flacas”.

Los ingresos del Gobierno están siendo significativamente menores a los proyectados. A pesar de la aprobación de la reforma tributaria que busca elevar los ingresos del Gobierno en tres puntos del PIB en régimen, los ingresos fiscales no han crecido como porcentaje del PIB entre 2013 y 2016, sino que se han mantenido estables. Los ingresos adicionales asociados a la reforma solo han permitido que la recaudación no caiga por los efectos de la desaceleración económica.

Por su parte, el gasto público se ha incrementado en 2,5 puntos del PIB en el mismo período. Como resultado, las cuentas fiscales muestran anualmente un déficit cercano a 3% del PIB (unos US\$ 7.500 millones) y la deuda bruta del Gobierno se ha incrementado a algo más de 20% del PIB, una cifra que aún es baja en comparación internacional, pero cuya evolución preocupa, considerando que en 2013 no superaba el 13% del PIB.

La necesaria consolidación fiscal se traduce en un punto de menor crecimiento del gasto cada año. Los cambios en la situación fiscal mantienen en alerta a las clasificadoras de riesgo que hasta ahora no han cambiado sus evaluaciones para la deuda soberana local, pero han advertido sobre la necesidad de cumplir con el compromiso de consolidación fiscal. Este compromiso de reducción del déficit es un ancla esencial que debe tener el presupuesto 2017 y no es gratis, porque su cumplimiento resta cada año del orden de un punto porcentual de espacio de crecimiento del gasto.

Cautela en las proyecciones macroeconómicas en un escenario de acotada expansión del gasto. Es una visión de consenso que el gasto crecerá en torno a 3% el próximo año, de acuerdo a las estimaciones que hay para las proyecciones del precio de referencia del cobre y del PIB tendencial. En este contexto, es fundamental que el presupuesto contenga una proyección conservadora de las principales variables macro que determinan los ingresos efectivos del Gobierno. Ser conservadores en las proyecciones reducirá el riesgo de encontrarnos nuevamente con la necesidad de hacer un ajuste fiscal a pocos meses de aprobado el presupuesto.

No dejemos que la política ponga en jaque la sostenibilidad fiscal, sin consideraciones de eficiencia del gasto y desatendiendo la evidencia internacional. Como si no fuera suficiente con lo difícil que se ve el panorama económico, el escenario político también es complejo, dado el creciente número de voces que se suman a la demanda por un mayor gasto público en inversión pública, educación, pensiones y salud, entre otras materias.

Algunas de estas propuestas se basan en la idea de un eventual efecto multiplicador del gasto, es decir, que por cada peso gastado por el Estado, el impacto sobre la actividad económica sería positivo e, incluso,

plantean algunos, podría ser mayor que uno. Sin embargo, la evidencia no es concluyente en este tema. Un reciente estudio del Banco Mundial para 34 países, que incluyó a Chile, concluye que el efecto multiplicador del gasto puede ser cercano a uno cuando la posición fiscal de un país es sólida, pero puede ser negativo cuando la posición fiscal es débil (es decir, un mayor gasto público puede tener un impacto negativo en la actividad agregada).

La evidencia de multiplicadores fiscales negativos se ha encontrado previamente para Chile, lo que obliga a ser cautelosos al momento de promover abiertamente aumentos del gasto público, especialmente en momentos en que la posición fiscal se deteriora. En efecto, si la presión por gasto se incrementa y los agentes interpretan que serán necesarios aumentos de impuestos en el futuro para financiarlo -como sucede, por ejemplo, con el caso de la gratuidad de la educación-, pueden postergar hoy sus decisiones de gasto o inversión, anticipándose a la mayor carga tributaria futura.

Los casos como el de las pensiones en Gendarmería deben encender una alerta sobre los mecanismos de control del gasto fiscal y el adecuado uso de los recursos públicos. También dejan en evidencia que existen espacios para hacer recortes, sin necesidad de tocar el gasto social. Casos como este u otros donde se despilfarran recursos públicos debe haber muchos más y se echa de menos un esfuerzo más nítido por detectarlos y erradicarlos. También es necesario disponer de un análisis permanente de los escenarios de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y contar con ejercicios de sostenibilidad que permitan conocer ex ante y de manera objetiva los espacios disponibles para incorporar iniciativas que aumentan el gasto público más allá de este año y el próximo. La discusión del presupuesto es una inmejorable instancia para poner estos temas sobre la mesa y proponer vías de acción.

¿Usar los fondos soberanos? Resorte del Gobierno, pero haciendo las consideraciones técnicas adecuadas. Algunos políticos creativamente han llamado a usar los Fondos Soberanos para financiar un mayor gasto, olvidando o ignorando que los espacios de gasto se determinan en función de los ingresos estructurales y la meta. Nada tienen que ver los Fondos en este ejercicio, a menos que se quiera llevar el gasto más allá de lo que permite la regla, como se hizo el 2009. Otra cosa es cómo se financia el déficit y la verdad es que, incluso para ese efecto, el valor de los Fondos Soberanos es acotado si se piensa en la necesidad de dejar una reserva para escenarios de crisis y se tiene en cuenta que este ciclo negativo podría extenderse por algunos años más. Los Fondos Soberanos son una alternativa de financiamiento del déficit que puede tenerse en cuenta, pero están lejos de ser la solución al problema central que es el creciente nivel de gasto público y las presiones por seguir aumentándolo.

La discusión presupuestaria de este año será compleja debido a la situación económica y política que enfrenta el país. Pero esta misma situación debe aprovecharse para sacar lecciones de lo que se ha hecho en el pasado, concentrar mayores esfuerzos en el control del gasto público y continuar fortaleciendo la institucionalidad fiscal. De esta forma, podremos seguir siendo un país reconocido internacionalmente por el buen manejo de las finanzas públicas, pero que al mismo tiempo no descuida las demandas legítimas de la población más vulnerable por un mayor apoyo del Estado.