

REFLEXIONES EN TORNO A LA LEY DE PRESUPUESTOS

Rosanna Costa*

Introducción

Finalmente, se aprobó la *Ley de Presupuestos* del año 2009, pese a las amenazas de rechazar partidas importantes como las de vivienda y educación. Esta vez, la ley se acompaña de tres protocolos de acuerdo entre el Ejecutivo y tres grupos diferentes de parlamentarios. Este protocolo es un acto de buena fe, mediante el cual, con su firma, el gobierno adquiere algunos compromisos, y ha sido el instrumento que recoge las inquietudes que los parlamentarios no logran traspasar a la ley.

Si bien este año el presupuesto aprobado tiene una diferencia respecto del que entró al Congreso, pues se rechazaron los recursos para el Transantiago, en general, el marco presupuestario entrega al Ejecutivo amplias facultades al momento de ejecutarlo.

Estas flexibilidades se han usado intensamente, y la señal para anticipar los rumbos de la política fiscal, antes que la ley aprobada, es la *Regla Fiscal de Balance Estructural*, cada día más detallada, aunque el costo de ello es su menor transparencia. A la menor transparencia y sobre ejecución fiscal se agregan el uso

* Ingeniero Comercial con mención en economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente, es Directora del programa Económico de Libertad y Desarrollo, donde se ha especializado en políticas públicas y en materias fiscales.

AGENDA PÚBLICA

AÑO VII, N° 12, Diciembre 2008-Enero 2009

ISSN 0718-123X

de prácticas contables, que excluyen del *Balance Estructural* algunos subsidios percibidos por el sector privado, que durante 2008 alcanzarían a 2.6% del gasto del gobierno central total, afectando con ello el más correcto sentido anticíclico de la regla fiscal en 2008 y 2009, y la real estructura del presupuesto entre gasto corriente y de capital.

Finalmente, el elemento de largo plazo que sustenta un gasto superior al producto de tendencia en 2009 es el mayor incremento del precio del cobre de los últimos años. Este conjunto de elementos conllevan a una mirada más atenta de las cuentas fiscales, cuya seriedad y sostenibilidad tienen como pilar base la seriedad de la autoridad fiscal. La institucionalidad reseñada, sin embargo, puede no ser un pilar sólido para respaldar a dicha autoridad.

Ley de Presupuestos y ejecución anual

En el Gráfico 1 se muestra el exceso de gasto efectivo, en relación al aprobado en la *Ley de Presupuesto* de cada año, entre 1993 y 2008, como porcentaje del gasto aprobado en la ley de cada año. Para estos efectos, el ejercicio se hizo para los gastos consolidados, y también se consideró solo el gasto en moneda nacional, para, de esta forma, poder visualizar el posible impacto por la volatilidad cambiaria, o más bien por la diferencia entre el tipo de cambio implícito en la ley de cada año y el efectivo. En el gráfico se considera como gasto económico a la suma del gasto en personal, consumo, donaciones y subsidios, prestaciones previsionales, otros gastos corrientes, inversión y transferencias de capital¹.

¹ Las definiciones de gastos previsionales y otros gastos corrientes han experimentado modificaciones. Estos cambios, sin embargo, afectan la comparación de un año con otro, pero no la comparación en un mismo año entre gasto legal y ejecutado.

Gráfico 1: Sobre ejecución presupuestaria como porcentaje del gasto autorizado en la ley de presupuestos respectiva



Fuente: Elaboración propia a partir de leyes de presupuestos y ejecución trimestral.

En 2001, hay una sobre ejecución cercana al 1% del gasto. Ese es precisamente el primer año en que se aplica la regla de superávit estructural. Esta práctica se hace sistemática, desde 2004 en adelante, llegando, en 2008, a una sobre ejecución estimada en 3.8%. En consecuencia, en el período analizado la evolución del gasto gubernamental a nivel agregado no encontró impedimento para elevarse más allá del aprobado en la *Ley de Presupuesto* respectiva, y los verdaderos problemas para la autoridad surgieron frente al rechazo explícito de algunas partidas como fue en su momento el caso de ENACAR o, más recientemente, el del Transantiago, habiendo este último derivado en fórmulas de financiamiento declaradas inconstitucionales (es el caso de los créditos del Banco Estado y del BID).

AGENDA PÚBLICA

AÑO VII, N° 12, Diciembre 2008-Enero 2009

ISSN 0718-123X

La explicación legal para esta sobre ejecución del gasto público requiere un análisis jurídico exhaustivo, lo que excede el ámbito de estas líneas. Interesa solo recalcar el punto, y para ello es suficiente aludir, por ejemplo, a la norma más reciente, que establece que la suma del gasto en personal, consumo, transferencias, donaciones y otros gastos corrientes puede excederse en gran medida en algunos casos, incluidos entre ellos la venta de activos financieros². La relevancia de los activos acumulados, y su carácter eminentemente fungible, y la tradicional forma con que se han interpretado las normas de flexibilidad presupuestaria, tienen como resultado debilitar la legalidad del gasto y el rol del presupuesto como instrumento para limitar el gasto gubernamental.

² Un fallo del Tribunal Constitucional, en 1997 (rol 254), consagra la flexibilidad presupuestaria. La propia *Ley de Presupuestos* habla de estimaciones de gastos, no obstante, la ley de administración financiera consagra cuáles son gastos además de confundir gastos con usos de fondos. Modificaciones posteriores han validado la flexibilidad presupuestaria en la ley, al autorizar excederse en el gasto, si hay entre otros excesos en el saldo inicial de caja de las partidas diferentes a la del Tesoro Público, venta de activos financieros (que el Tesoro y la Corfo hoy disponen en montos significativos), entre otras. La versión más reciente del citado artículo dice:

“Artículo 4°.- En conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 26 del decreto ley N° 1.263, de 1975, sólo en virtud de autorización otorgada por ley podrá incrementarse la suma del valor neto de los montos para los gastos en personal, bienes y servicios de consumo, prestaciones de seguridad social, transferencias corrientes, íntegros al fisco y otros gastos corrientes incluidos en el artículo 1° de esta ley, en moneda nacional y moneda extranjera convertida a dólares.

No regirá lo dispuesto en el inciso precedente respecto de los mayores egresos que se produzcan en los ítem de los referidos subtítulos que sean legalmente excedibles de acuerdo al artículo 28 del decreto ley N° 1.263, de 1975, y a la glosa 01, Programa Operaciones Complementarias de esta ley ni a los incrementos originados en la asignación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, en venta de activos financieros, en ingresos propios asignables a prestaciones o gastos, en recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 del decreto ley N° 1.263, de 1975. Los mayores gastos efectivos o incrementos que se dispongan por tales conceptos, en la cantidad que excedan lo presupuestado, incrementarán los montos máximos señalados en el inciso precedente, según corresponda.

Igual autorización legal se requerirá para aumentar la suma de las cantidades, aprobadas en el citado artículo 1°, de los subtítulos de adquisición de activos no financieros, iniciativas de inversión y transferencias de capital a organismos o empresas no incluidas en esta ley, en un monto superior al 10% de dicha suma, salvo que los incrementos se financien con reasignaciones presupuestarias provenientes del monto máximo establecido en el inciso primero de este artículo o por incorporación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, del producto de venta de activos, de recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o de recuperación de anticipos. Los incrementos que provengan de las referidas reasignaciones disminuirán en igual cantidad el monto máximo establecido en el inciso primero de este artículo. Los aportes a cada una de las empresas incluidas en esta ley podrán elevarse hasta en 10%”.

No obstante, el marco sigue exigiendo la aprobación de una ley que autorice un determinado gasto, y por lo tanto, el Congreso puede condicionar y reducir gastos, pero no puede definir un nivel de gasto agregado, pues el Ejecutivo puede suplementar los ítems aprobados.

La Regla Fiscal de Balance Estructural

Lo anterior hace que la regla fiscal haya adquirido una relevancia mayor en nuestro ordenamiento fiscal, y por lo tanto, es de suma importancia observar su evolución en el tiempo. Ésta ha evolucionado habiendo sido, permanentemente, modificada por iniciativa del Ejecutivo³, en la búsqueda de su perfeccionamiento como instrumento contracíclico, buscando una mayor estabilidad macroeconómica; es decir, para que la norma permita que el gasto sea mayor en ciclos contractivos y viceversa. Un estudio de Larraín y Parró concluye que el tipo de cambio flexible y la regla fiscal han contribuido a explicar una mayor estabilidad en el crecimiento de la economía (Larraín y Parr, 2008).

Tabla 1: Balance Estructural del Gobierno Central Total. En porcentajes

	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007	Est. 2008	Ley 2008	Ley 2009
Balance devengado	-0,5	-1,2	-0,4	2,1	4,6	7,7	8,8	6,9	4,8	3,7

³ La ley exige que la autoridad defina una regla, la cual puede ser, posteriormente, modificada.

AGENDA PÚBLICA
AÑO VII, N° 12, Diciembre 2008-Enero 2009
ISSN 0718-123X

Impuestos e imposiciones	-0,5	-0,9	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0	-0,2
Ciclo cobre oficial*	-1	-1	-0,4	1,6	3,8	6,9	7,9	6,5	4,3	3,3
Superávit estructural oficial	1	0,6	0,7	1	1	1	1	0,5	0,5	0,5

* El balance estructural de este año fue 0,8% conforme las publicaciones oficiales preliminares, y desde 2008 ha sido corregido a las cifras expuestas.

Fuente: Dirección de Presupuestos

Al observar en la Tabla 1, la magnitud de los ajustes aplicados en el tiempo en la *Regla Fiscal de Balance Estructural*, observamos que el ciclo del producto es más estable que el del cobre, ubicándose, desde 1990 en adelante, (conforme estimaciones propias) dentro de una banda de +1% y -1% del producto. En cambio, el ciclo del cobre ha sido no solo más complejo de captar adecuadamente, sino que tiene una incidencia aún mayor. En el período observado este ajuste llegó a cerca de 8 puntos porcentuales del producto.

Los ajustes han ido evolucionando en el tiempo, y se han ido incorporando otros nuevos, ya que, por efecto de constatar el impacto cíclico del cobre, no ha quedado suficientemente recogido. Es así como, en el año 2005, al ajuste original que se aplicaba al precio del cobre vendido por la empresa estatal se le suma un ajuste al precio del molibdeno vendido por la misma, para lo cual se usa como el mejor estimador del precio de largo plazo, un promedio de los últimos 5 años. En 2006, se suma un nuevo ajuste a la minería privada, que considera el impuesto a la renta, excluyendo el adicional por las remesas de utilidades. En 2007, se introduce un ajuste por dichas remesas.

AGENDA PÚBLICA

AÑO VII, N° 12, Diciembre 2008-Enero 2009

ISSN 0718-123X

Posteriormente, en 2009, se aplicará un ajuste por la tasa de interés de largo plazo que afecta los ingresos, provenientes de los intereses de los activos del Tesoro Público y los Fondos Fiscales.

Cada uno de ellos tiene una justificación conceptual, pero ellos han incrementado la complejidad de la regla y mermado su transparencia. Prueba de ello es la creciente incapacidad de los analistas y expertos para anticipar el incremento del gasto público, incluso, tras conocer los parámetros estructurales que entregan los comités del cobre y del producto de tendencia de largo plazo, y la creciente tendencia a evaluar el cumplimiento de la regla fiscal por el incremento del gasto observado versus el anunciado, en lugar de medir el balance estructural, en cada momento. De hecho, nuestras estimaciones presentan una creciente varianza respecto a las cifras oficiales, las que siendo aún tolerables, empiezan a ser más preocupantes, desde 2007 o 2008 en adelante.

El logro de la regla como instrumento de política fiscal debe evaluarse en razón de su capacidad para guiar una política contracíclica⁴.

Contabilidad Creativa

A la creciente complejidad de la regla, y su sobre ejecución presupuestaria se suma la existencia de lo se ha denominado “contabilidad creativa”. En efecto, en el transcurso de 2008 hay un subsidio no contabilizado incluido, ni en la regla fiscal

⁴ Un análisis gráfico se puede ver en Libertad y Desarrollo (2008).

AGENDA PÚBLICA

AÑO VII, N° 12, Diciembre 2008-Enero 2009

ISSN 0718-123X

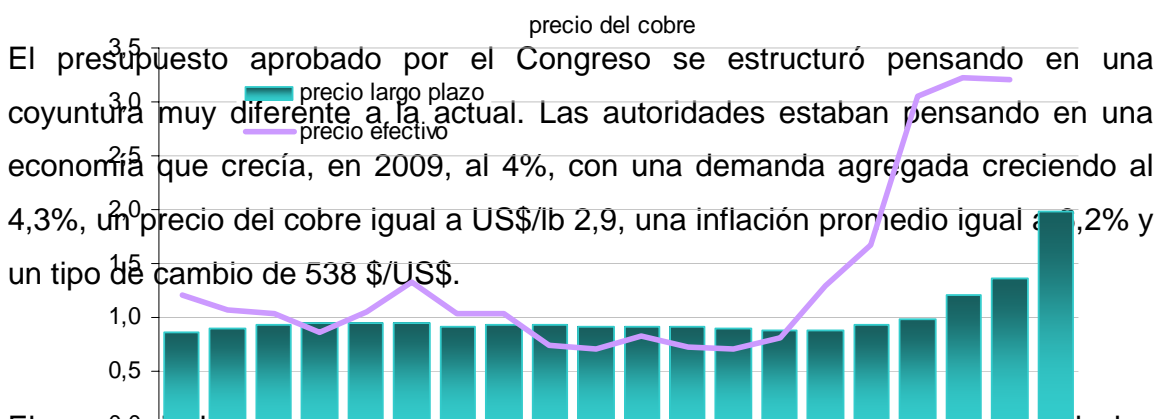
ni en el análisis de la variación del gasto público, que ha alcanzado montos relevantes.

Por una parte, se han otorgado subsidios a las gasolineras a través de la ENAP, que se registrarán al momento de compensarse los recursos a la empresa, situación ajena a la contabilidad devengada hacia la que se supone apunta la contabilidad fiscal. Por el momento, los antecedentes disponibles nos señalan que la empresa estatal financió menores precios, lo que redundó, directamente, en un mayor poder adquisitivo de los consumidores, por un total de US\$ 400 millones, en el primer semestre de 2008, lo que equivale a un 1,2% del gasto del gobierno central. En 2006, el monto correspondió a US\$ 15 millones, en 2007 aumentó a US\$ 86 millones. Este mecanismo desaparece desde el segundo semestre de 2008, por modificación legal.

El segundo factor ha sido el financiamiento del Transantiago que, a septiembre, debiera haber hecho uso de unos US\$ 458 millones proporcionados, por el Crédito del Banco Estado y del BID (ambos declarados inconstitucionales). Esta cifra, hacia fines de año, deberá incrementarse, y se desconoce cómo va a incorporarse en la contabilidad fiscal. La falta de antecedentes a octubre no permite saber si el gasto del mes tiene incluido parte del financiamiento correspondiente, y por tanto se ha regularizado la contabilidad fiscal, o no. Solo los US\$ 458 millones de dólares equivalen a otros 1.6% adicional del gasto del gobierno central total.

Se trata, por lo tanto, de un conjunto de factores que ofrecen una capacidad amplia de manejo de la política fiscal, en razón de lo cual cualquier análisis que puede realizarse de la *Ley de Presupuestos* en forma aislada resulta incompleto, y por lo tanto, se considera necesario hacer presente a quien desee analizar el tema.

Ley de Presupuestos 2009



El presupuesto aprobado por el Congreso se estructuró pensando en una coyuntura muy diferente a la actual. Las autoridades estaban pensando en una economía que crecía, en 2009, al 4%, con una demanda agregada creciendo al 4,3%, un precio del cobre igual a US\$/lb 2,9, una inflación promedio igual a 2% y un tipo de cambio de 538 \$/US\$.

El escenario ha cambiado, radicalmente, y la evolución de las bolsas y de las variables reales en los países desarrollados es parte de la preocupación diaria. La economía mundial, para el próximo año, estará claramente debilitada, y ello impacta a nuestro país. Por ahora, se espera para Chile una tasa de crecimiento inferior al 2%, aunque todavía las cifras macroeconómicas no dan cuenta cabal del impacto que tendrá la crisis financiera en la producción y el empleo, con lo cual existe una probabilidad de error, inclinándose hacia un escenario más adverso que lo contrario.

Gráfico 2: Precio del Cobre en el Presupuesto

AGENDA PÚBLICA
AÑO VII, N° 12, Diciembre 2008-Enero 2009
ISSN 0718-123X

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de DIPRES.

Nota: Para los años previos a la regla fiscal se usa el precio de referencia del Fondo del Cobre.

El precio del cobre ha bajado del dólar cincuenta y los mercados futuros, por ahora, apuntan a precios en torno a 1,6 dólar la libra, y si bien los salarios en dólares y el precio de los combustibles ayudarán a reducir el costo de producción, el costo de la energía puede presentar aún rigideces y complicar el escenario de la minería.

Pese a ello, la *Ley de Presupuestos* fue analizada y aprobada en el Congreso sin ninguna modificación, y ningún análisis del impacto de la coyuntura en las variables, ni de corto ni largo plazo. Los ingresos proyectados están lejos de reflejar lo que se espera para 2009, y si bien, cada año los supuestos usados están sujetos a errores, y los ha habido, es incomprensible que no se hayan anexado proyecciones actualizadas para el año y el mediano plazo. El análisis presupuestario, a fin de cuentas, incluye un análisis de mediano plazo, y aunque la autoridad pretendiera no revisar los parámetros de largo plazo para el 2009, es incomprensible que sus proyecciones de mediano plazo no incorporaran rebaja del precio del cobre y del molibdeno en ese mismo período.

De hecho, el incremento del gasto gubernamental, aprobado para 2009, alcanza un 5.7% cuando se compara con la proyección del gasto en el presente año, como resultado de un incremento del producto potencial igual a 4.9% y del mayor incremento del precio del cobre de largo plazo de los últimos años, lo que resulta

AGENDA PÚBLICA

AÑO VII, N° 12, Diciembre 2008-Enero 2009

ISSN 0718-123X

claramente inconsistente con la nueva realidad de la economía global. Es decir, el incremento del gasto excede al del producto potencial solamente por el efecto de validar un efecto riqueza asociado a validar un incremento en el precio del cobre de largo plazo mayor al que probablemente se proyectaría hoy. El aumento nominal en el precio que se ha validado es de un 45% nominal. Mientras el precio de referencia se mantuvo en el rango de 0.9 a 1 dólar por años, fue sólo en los años recientes cuando éste subió, aumentando, en 2006 desde 0.93 a 0.99 centavos por libra, en 2007, se incrementa a 1.21, en 2008, a 1.37, y, ahora, para 2009, a 1.99 (Ver Gráfico 2),

Entendiendo que la regla fiscal define un nivel de gasto contracíclico, en la medida que atiende a parámetros estructurales, en este caso, el mayor gasto atiende a parámetros que podrían revisarse a la baja, y que, con alta probabilidad, van a revisarse, en 2010, a la baja, con lo cual se está postergando el ajuste. De hecho, en un contexto de crisis más severa es probable que los parámetros estructurales deban revisarse a la baja y se requerirá no solo rebajar el gasto, sino además reasignarlo a programas que atiendan la situación de emergencia.

BIBLIOGRAFÍA

Larraín, Felipe y Francisco Parro. 2008. Chile Menos Volátil. *El Trimestre Económico* 299: 563-596.

Libertad y Desarrollo. 2008. La Relevancia del Presupuesto 2009. *Temas Públicos* 890. Santiago: Libertad y Desarrollo.