

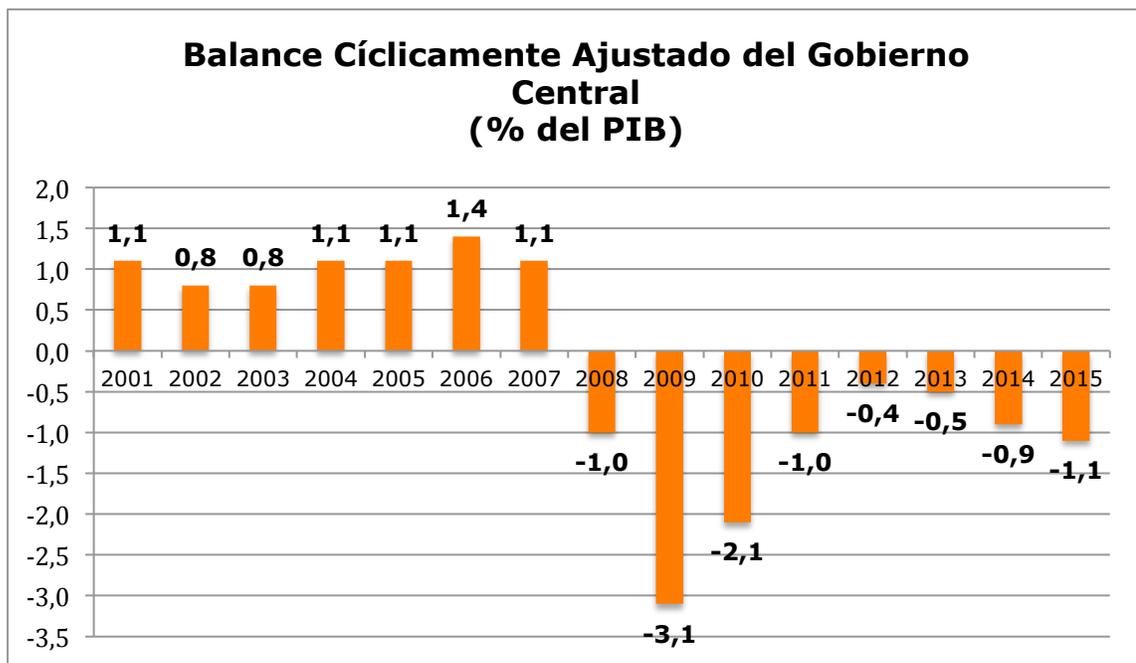


## Informe Económico: Presupuesto Fiscal 2015-II

- Una semana después de ingresado el proyecto de presupuesto 2015 al Congreso, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos han presentado ante la Comisión Especial Mixta de Presupuesto los supuestos macro usados en su construcción.
- Los resultados principales, medidos en relación al PIB y de acuerdo al Informe de Finanzas Públicas elaborado por la Dirección de Presupuestos, son los que siguen:

Cifras en % del PIB	2014	2015
Ingresos totales	20,5	21,3
Ingresos cíclicamente ajustados	21,4	22,2
Gastos totales	22,3	23,3
<b>Balance efectivo</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,9</b>
<b>Balance cíclicamente ajustado</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,1</b>

- Los ingresos totales del fisco para 2015 se asume crecerán 5% respecto a la ley de presupuestos 2014, los ingresos cíclicamente ajustados en 10% y los gastos en 9,8%.



Fuente: elaboración propia



- + Estas cifras se construyen asumiendo que el producto crecerá 3,6% y la demanda interna 3,9%. Respecto del PIB, la información disponible hoy nos indica que **la economía difícilmente crecerá más de 3% en 2015**. Más complicada es la **sobreestimación** que también, y de acuerdo a nuestras proyecciones, **existiría respecto de la demanda interna**. En el IPOM de septiembre el Banco Central estimó un aumento de 3,4% para la demanda interna en 2015 y un aumento muy marginal (0,1%) para 2014. Hoy el Ministerio de Hacienda asume que este año la demanda caería marginalmente (-0,1%), pero crecería más fuerte en 2015 que lo que anticipa el Banco Central. Nuestra estimación es que la demanda crecería en 2015 del orden de 7 décimas menos que lo usado en el presupuesto; es decir, **3,2%**.
- + El crecimiento que se asuma a la demanda es muy relevante, ya que tiene un impacto importante en los ingresos fiscales proyectados, particularmente los tributarios no mineros. Dada nuestra proyección de crecimiento de la demanda interna, los ingresos fiscales en 2015 **sería del orden de USD\$1.220 millones menos** que lo estimado por la autoridad (utilizando el tipo de cambio del presupuesto, \$585 por dólar). Todo lo demás constante, esto **implica un déficit mayor en esa magnitud**.
- + Dado que el presupuesto se aprueba en pesos 2015, un supuesto relevante que el Ministerio de Hacienda debe hacer es la inflación media de ese año. Se asumió que ésta llegaría a 3%. En nuestra opinión **está subestimada**: la inflación promedio de 2015 proyectamos será cercana a 3,4%.
- + Las cifras que se destacan habitualmente en la discusión pública son las del Gobierno Central Total, lo que incluye al Gobierno Central Presupuestario y Extrapresupuestario. Para fines del efecto del gasto en la economía nacional **es particularmente relevante el primero más que el segundo**. Los gastos extrapresupuestarios consideran solo dos líneas: los intereses devengados por los bonos de reconocimiento y el gasto autorizado con recursos de la ley reservada del cobre a las fuerzas armadas, siendo este último del orden del 70% del gasto extrapresupuestario. Todo este gasto se suma al gasto corriente del gobierno.
- + Para 2015 se proyecta que los ingresos extrapresupuestarios alcancen al 2,1% de los ingresos totales del fisco y el gasto



extrapresupuestario represente cerca de 1% del gasto total, o 0,2% del PIB estimado para el año.

- Los ingresos del **Gobierno Central Presupuestario** se proyecta que crecerán 5,2% respecto a la ley de presupuestos 2014 y los gastos en 9,9%. El crecimiento del gasto corriente se proyecta en 6,4% y el de capital en 27,5%.
- Las **tres líneas que más crecen dentro del gasto corriente** son **personal**, que aumenta en 7% y representa el 22,3% del gasto corriente, **bienes y servicios de consumo**, que crece en 7,9% y es el 9,5% de ese gasto, y **subsidios**, que aumentan en 6,8% representando el 44,7% del gasto corriente.
- Los **ministerios cuyo gasto en personal crece 7% o más** son: Hacienda (7%), Salud (8,1%), Secretaría General de Gobierno (11,9%), Secretaría General de la Presidencia (11,4%), Energía (12,4%), Medio Ambiente (8,4%) y Deporte (7,6%).
- La dotación máxima de personal experimenta para 2015 el **segundo aumento más importante desde 2011** al crecer 4,8%.

	2011	2012	2013	2014	2015
Dotación máxima	177.314	189.736	198.009	202.856	212.685
Variación porcentual	0,2	7,0	4,4	2,4	4,8

Fuente: DIPRES, Informe de Finanzas Públicas, octubre de 2014

- En paralelo ha existido una tendencia a aumentar el monto y el número de las personas que reciben lo que se ha dado en llamar "asignación crítica". Se supone que ésta "se otorga a aquellos funcionarios que cumplan funciones estratégicas para la gestión de su institución, por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios que éstos deben proporcionar."<sup>1</sup> Para el presupuesto 2015 se plantea un aumento de 3,8% en el monto asignado a este fin y de 4,2% en el número de personas habilitadas para recibirla.
- Como otros mecanismos de incentivo a la productividad y a la captación de profesionales de alto nivel que se han implementado en el sector público desde hace ya tiempo, las asignaciones críticas

<sup>1</sup> DIPRES, Informe de Finanzas Públicas, octubre de 2014, página 138



pueden fácilmente distorsionarse y perder su sentido. No existe, y debería, ningún análisis independiente que demuestre la necesidad de la cantidad y correcta asignación de estas asignaciones en cada uno de los servicios públicos.

	2011	2012	2013	2014	2015
Funciones críticas (mill. \$ 2015)	19.851	21.762	22.261	23.329	24.206
Variación %	9,8	9,6	2,3	4,8	3,8
Número personas	2.047	2.160	2.173	2.260	2.356
Variación %	5,5	5,5	0,6	4,0	4,2

Fuente: DIPRES, Informe de Finanzas Públicas, octubre de 2014

- ✚ También para 2015 se genera un aumento muy importante del monto de recursos destinado a **contratar personal a honorarios**. Esta línea crece 13,7% y alcanza a unos \$210 mil millones. Sin duda, el **uso de honorarios en el sector público está fuertemente distorsionado** y se ha constituido en un mecanismo para eludir las escalas de sueldo de las distintas agencias públicas más que en un sistema para suplir transitoriamente funciones no disponibles internamente.
- ✚ Por último, **las horas extraordinarias**. En el presupuesto 2015 se aumenta el monto para éstas en 7,2%; lejos el mayor aumento en lo que va de esta década.

	2011	2012	2013	2014	2015
Horas extraordinarias (mill. \$ 2015)	68.096	68.758	69.442	72.847	80.791
Variación %	1,0	1,0	4,9	3,4	7,2

Fuente: DIPRES, Informe de Finanzas Públicas, octubre de 2014

- ✚ Las horas extraordinarias se supone que ocurren frente a contingencias que obligan al personal, excepcionalmente, a trabajar una jornada mayor. La evidencia y el solo hecho que solo crezcan no parece sugerir que esa sea la práctica. Si son parte de la rutina de una agencia pública se puede asumir, por ejemplo, que su personal está subdimensionado (y se obliga así a éste a una carga de trabajo más allá de la normal) o que la productividad de ese personal es baja para la función y, por ello, debe extender la jornada. En cualquier caso, es evidente que la solución no es validar cada vez

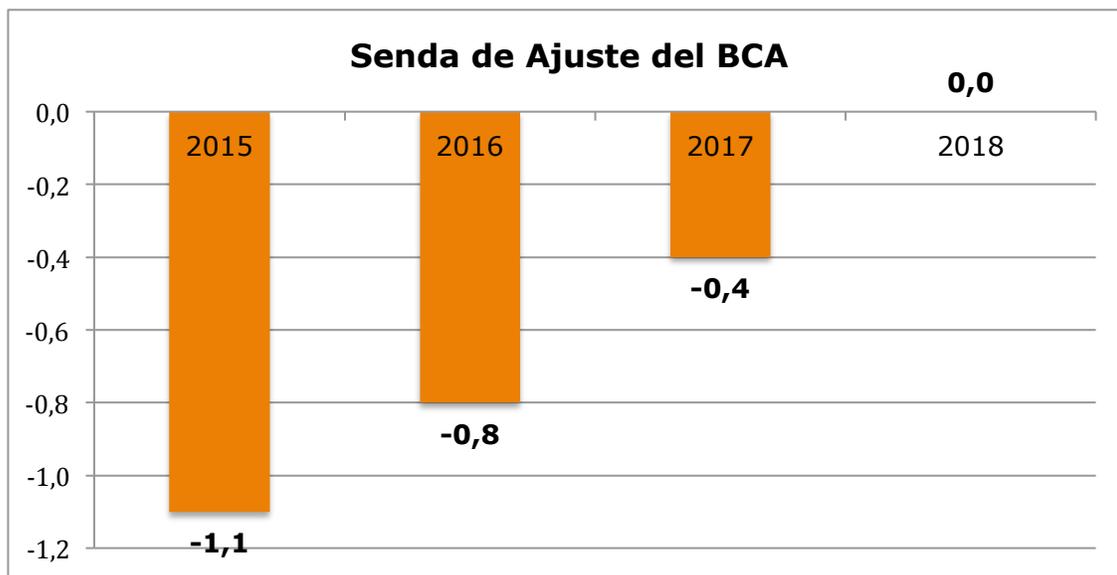


más horas extras, **sino resolver los problemas estructurales que las ocasionan.**

- + Es relevante destacar que dentro del gasto corriente, y específicamente en el subtítulo 22, bienes y servicios de consumo, se encuentran incluidos los **gastos reservados** de la administración civil<sup>2</sup>. Para 2015 éstos alcanzan a los \$4.031 millones (equivalentes a USD\$6,9 millones), aproximadamente el mismo nivel real que alcanzaron en 2014. Individualmente considerado, la partida presupuestaria que tiene la mayor asignación de gastos reservados es la Presidencia (\$1.786,9 millones, 44,3% del total).
- + Dada la muy amplia discrecionalidad que tiene este gasto, **debería ser un objetivo de todos el reducirlo a lo estrictamente necesario**. No existe demostración hoy, como no la ha existido en el pasado, que las cifras asignadas sean realmente imprescindibles.

### Mediano plazo

- + La autoridad proyecta cumplir con llegar a un presupuesto cíclicamente ajustado en equilibrio (BCA=0) para el presupuesto de 2018; es decir, para el primer presupuesto del próximo gobierno.



Fuente: elaboración propia

<sup>2</sup> Tienen asignación de gastos reservados la Presidencia, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Defensa.



- ✚ ¿Cuál es la probabilidad que esto se cumpla? Baja. La senda de convergencia hacia un balance cíclicamente ajustado igual a 0 asume que la economía crece a un 4,6% promedio anual entre 2016 y 2018. Con la información actual, y si no se hace un esfuerzo importante en aumento de la productividad, **esas tasas de crecimiento son muy poco probables**. Pero más aun, a pesar de ese supuesto, el crecimiento del gasto del fisco compatible con la meta estructural es de 6,2% en 2016 y luego 3% en los dos años siguientes.

	2016	2017	2018
Crec. del PIB	4,3	4,7	4,8
Crec. del gasto fiscal	6,2	3,0	3,0
Holgura (% PIB)	0,1	0,4	1,0
Balance efectivo (% PIB)	-1,7	-1,2	-0,7

Fuente: DIPRES, Informe de Finanzas Públicas, octubre de 2014

- ✚ Una política fiscal que hace crecer el gasto menos que el producto en una magnitud significativa, como sería el caso en 2017 y 2018, **no es consistente con el rol activo** que las autoridades actuales le asignan en el desempeño económico del país y que las ha llevado a defender el alto crecimiento del gasto para 2015 como mecanismo reactivador. Adicionalmente, 2017 es un año de elecciones parlamentarias y presidenciales; no parece lo más probable una política acíclica en ese contexto. Por último, si se observa las holguras que la senda imaginada deja en los años venideros: nada en 2016 y USD\$1.024 millones en 2017, es más que evidente que el **espacio de maniobra** para el gobierno, más allá de la agenda que financia la reforma tributaria **es casi inexistente**. La evidencia no sugiere que una situación así pueda prevalecer.
- ✚ Otro aspecto particularmente preocupante de la mirada a plazo mediano es que **seguiremos observando déficits efectivos**. Hasta 2018 se habrían producido **seis años de déficit continuados**, superando al lapso 1999-2003. Dado que el nivel del endeudamiento depende de los resultados efectivos y no "cíclicamente ajustados", esta situación **tendrá un impacto significativo en la deuda pública** y en los fondos soberanos que el país logre mantener. Por su parte, la evolución de la deuda no es neutral y tiene un impacto relevante, al final, en la economía nacional como un todo.