



Críticas a la política fiscal de Bachelet, un resbalón

Andrés Sanfuentes

06/05/2010
Economía
Críticas a la política de Bachelet, un resbalón

04/05/2010
Sociedad
Avances y desafíos en seguridad pública: Más allá de la nueva arquitectura institucional

26/04/2010
Política
La maldición de los recursos naturales y el debate de los impuestos al interior del gobierno

26/04/2010
Economía
Positivo, pero...

09/04/2010
Política
Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 4ª Parte: El Financiamiento.

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Si hay un amplio consenso en el exterior sobre una política pública exitosa en Chile es la seguida por los Gobiernos de la Concertación. Pocos países en el mundo y ninguno en América Latina logró mantener una disciplina en el manejo de las cuentas fiscales durante dos decenios, es que le permitió enfrentar la crisis internacional con resultados tan promisorios, incluso reforzando la protección social, el logro más destacado que tuvo la Presidenta Bachelet en su administración (1).

En ese contexto, ha resultado sorprendente que en el área económica, el Gobierno Piñera haya concentrado sus críticas a la Administración anterior en la política fiscal. Antes de plantear algunas hipótesis para intentar explicar este comportamiento, conviene agrupar los argumentos:

- a) resultados de 2009.
- b) El balance estructural.
- c) El aumento del gasto en el primer bimestre de 2010.

Los resultados del 2009

El término del ejercicio anual de 2009 ha dado origen a varios comentarios críticos, tanto del Presidente Piñera como de su Ministro de Hacienda, quienes colocan el énfasis en el tamaño del déficit así como en el incremento del gasto fiscal.

Ya antes del terremoto del 27 de febrero, Piñera declaró que "no podría cumplir todas las demandas ciudadanas por culpa del déficit fiscal heredado de la administración Bachelet". La primera parte de la frase es obvia, es imposible cumplir todas las demandas ciudadanas, las cuales son de naturaleza ilimitadas. Pero, ¿a pito de qué se plantea el asunto? ¿las ofertas de la campaña fueron demasiado generosas y se aprovecha de "echarle la culpa al empedrado"? Posteriormente, el terremoto viene en ayuda para evitar tener que dar una explicación adicional a la incapacidad para satisfacer las demandas ciudadanas.

En esta materia, hay que partir por señalar que la ejecución presupuestaria se realiza de acuerdo a autorizaciones del Parlamento, después de varios meses de estudio y debate, en que se introducen aportes de la Oposición. En el caso del año 2009, finalmente la aprobación se dio con una amplia mayoría, en lo básico con el respaldo de la Derecha.

Cabe señalar que la tramitación presupuestaria ocurrió cuando se iniciaba la crisis financiera (septiembre de 2008), y todavía no se conocía la magnitud del desajuste, sus efectos permanentes y tampoco las repercusiones que tendría en la economía chilena. Por lo tanto, el gasto fiscal aprobado para 2009, tuvo que ser corregido por varias medidas que el Gobierno Bachelet planteó en el primer semestre de 2009: Plan de Estímulo Fiscal, enero; Plan Pro Crédito, marzo; Plan Pro Empleo; y medidas anunciadas en la Cuenta Pública del 21 de mayo. Cuando fue necesario para su ejecución, contó con la aprobación del Parlamento. Por lo tanto, el incremento del gasto tuvo el respaldo de los representantes de la Concertación y de la Alianza, y fue responsabilidad tanto del Gobierno como del Parlamento, tal como ocurre en todo sistema democrático.

Incremento del gasto fiscal

El fuerte crecimiento del gasto, el 17,8 %, correspondió a que el Gobierno actuó respaldado por una política anticíclica - que había sido llevada a cabo desde comienzos de la década, y ceñida a la legislación que la encuadraba en la norma del balance estructural- mediante la cual se ahorraron los superávit fiscales logrados en la época expansiva y de altos precios del cobre, para ser gastados en los momentos recesivos, tal como ocurrió a partir de fines de 2008. Por lo tanto, la existencia del desequilibrio fiscal no solamente estaba prevista sino que fue necesaria, tal como lo señaló el Banco Central en el Informe de Política Monetaria de marzo de 2010, en que destaca el comienzo de la recuperación del ciclo económico que se inició a fines de 2009.

El fundamento de la expansión fiscal tiene un claro componente macroeconómico, incrementar la demanda agregada como respuesta a la crisis internacional, pero también fortalecer las políticas sociales de la Concertación, mediante medidas tales como los bonos para las familias de bajos ingresos, la ayuda a los sectores afectados por el aumento de la desocupación de la mano de obra y la ayuda directa a las pequeñas empresas, las más afectadas por la caída de la actividad económica. Para esto último se utilizaron todos los instrumentos disponibles en el aparato estatal:

- 1.- Líneas de crédito de la CORFO como banca de segundo piso, otorgando financiamiento a las entidades financieras a largo plazo, fomentando la securitización de paquetes crediticios, la masificación de garantías y el apoyo a las exportaciones.
- 2.- Capitalización del BancoEstado, de manera de expandir su apoyo crediticio a pequeñas empresas, deudores habitacionales y personas.
- 3.- Fortalecimiento del Fondo de Garantías para el Pequeño Empresario (FOGAPE).

Por lo tanto, lo que puede deducirse de las críticas del nuevo Gobierno es que obedecen a una postura meramente ideológica: todo incremento del gasto fiscal es negativo, porque compite con la actividad privada, "le quita espacios".

La segunda razón del déficit está en los menores ingresos que recibió el Fisco durante el 2009. En efecto, el presupuesto fue estimado con \$23.631 miles de millones, pero a fines de año el monto real alcanzó a \$17.634 miles de millones, es decir, una caída del 25,4%. La razón principal se encuentra en la disminución de las entradas tributarias, que cayeron el 24,0%. Si bien el cobre tiene una gran importancia en este fenómeno, a causa de la reducción de su precio, la tributación del resto de los sectores tuvo una disminución del 20,0%. En esta última declinación influyeron varios factores: a) La caída en la actividad

económica, provocada por la crisis internacional, actuó sobre la recaudación de los tributos a la renta, IVA y comercio exterior; b) Las rebajas realizadas por el Gobierno para alentar la reactivación mediante reducciones en el impuesto de timbres y estampillas, los PPM y los alivios a las PYMES; y c) la menor inflación que la estimada en las bases presupuestarias.

El Balance Estructural

La situación fiscal de 2009 estuvo lejos de lo planificado a fines de 2008, cuando se aprobó el Presupuesto. La crisis internacional y las políticas de Gobierno para enfrentarla generaron diferencias en las principales variables macroeconómicas: crecimiento del PIB, precio del cobre, inflación, nivel de las exportaciones y el tipo de cambio reflejan variaciones no esperadas. Como consecuencia, el déficit fiscal efectivo fue muy superior al proyectado, llegó al 4,5% del PIB.

Para financiarlo se utilizaron diferentes fuentes de recursos, entre ellas se giraron recursos del Fondo de Estabilización Económico Social (FEES) por US\$ 8.926 millones, cumpliendo el objetivo para el cual fue creado: financiar al Fisco en momentos de crisis, cuando se generara una reducción inesperada de los ingresos fiscales, para lo cual actúa como instrumento anticíclico.

La política de Balance Estructural se fue elaborando desde principios de la presente década, gracias a la iniciativa del Ministro Eyzaguirre en la Presidencia de Lagos. Para ello se aprovecharon los años de favorable precio del cobre, generando excedentes fiscales que se utilizaron con prudencia para sanear las finanzas públicas. Uno de los logros más importantes fue el pago de la deuda pública externa y los compromisos con el Banco Central derivados de la crisis económica de 1982-83, durante la Dictadura, lo cual ha contribuido a las favorables posibilidades de obtener créditos externos en ventajosas condiciones.

El gasto del primer bimestre de 2010

La acusación más grave formulada por Piñera y su Ministro de Hacienda es que en el primer bimestre de 2010 el Gobierno de Bachelet habría incurrido en un excesivo incremento de gastos, desembolsando muchos más recursos de lo normal.

Esa imputación es grave porque es falsa, según las cifras oficiales (2).

Los porcentajes de avance sobre la ley aprobada muestran que en el bimestre enero-febrero de 2009 llegó al 15,4% y en 2010 al 14,7%, es decir, los desembolsos fueron menores que en el año anterior, o sea, la ejecución presupuestaria fue más lenta. Si se utiliza otro indicador, dividiendo el presupuesto anual en duodécimos, de manera de indicar así un desembolso "normal" o promedio, en el bimestre se debió haber gastado el 16,7% del presupuesto anual; sin embargo, tal como se indicó, solamente llegó al 14,7%, una cifra menor. Por lo tanto, las afirmaciones del nuevo Gobierno resultaron alejadas de la realidad. La explicación es difícil de interpretar; probablemente hay una alta dosis de prejuicio.

Aún más, en el caso de los subsidios y donaciones, el ítem que movió a más escándalo por parte del Gobierno actual, los porcentajes respectivos fueron 20,6 y 21,5%, nuevamente un porcentaje menor en 2010 que en 2009.

A pesar que el gasto ha sido desembolsado con más lentitud que en 2009, en el bimestre se incrementó en un 9,2%, como consecuencia que el presupuesto de este año fue aprobado con un incremento significativo, lo que posibilita la realización de una política expansiva.

El Gobierno de Piñera está en condiciones de ejecutar su programa sin restricciones mayores. De otra forma no habría podido realizar con prontitud los gastos iniciales mediante reasignaciones de gastos, ni cancelar el bono de \$40.000 que se efectuó con los US\$ 450 millones de libre disponibilidad que el Gobierno de Bachelet contempló en el Presupuesto 2010.

En el bimestre, las cifras de ingresos fiscales muestran una evolución positiva. En efecto, en términos reales crecieron el 8,6%, situación que se explica por el incremento de los ingresos tributarios y, específicamente, de la recaudación de la minería del cobre, tanto privada como las transferencias de CODELCO. La tributación del resto de los contribuyentes de los demás sectores productivos solamente creció el 2,5%, producto de los rezagos de la crisis económica.

La recuperación de los ingresos corrientes llevó en el bimestre a un resultado operativo bruto de 549 billones de pesos, con lo cual se financió la inversión física y las transferencias de capital que realizó el Fisco, en especial al sector privado.

Gastos posteriores

En esta fiebre de acusaciones a la política fiscal del Gobierno de Bachelet, el Ministro de Hacienda planteó otra acusación: que se habían comprometido mayores gastos que los aprobados en la ley de Presupuestos de 2010, que alcanzaban a un 3,3% sobre el total autorizado. Ese aumento del gasto sumaba el equivalente a US\$ 1.480 millones, cifra muy superior a lo que el Gobierno de Piñera había recortado mediante reasignaciones de gastos. Con ello, si bien el Presupuesto se había aprobado equilibrado, ahora aparecía un déficit equivalente al 1,2% del PIB (3).

Posteriormente el ex Ministro Velasco rebatió esos hechos (4).

Entre las partidas que representarían mayores gastos y que generarían el déficit, comentó que en septiembre de 2009, cuando se presentó al Congreso el proyecto de Presupuesto, el déficit esperado para 2009 equivalía al 3,6% del PIB y el resultado final llegó al 4,4%, lo cual obligó a un mayor endeudamiento fiscal, lo que incrementaría el pago de intereses en 2010. Pero ese monto alcanzaría a solamente US\$ 75 millones y no los US\$ 230 millones estimados por el Ministro Larraín, pero que aparecen "sacados de la manga".

Agregó, que el reajuste de sueldos al sector público aprobado post ley de Presupuestos fue autorizado por el Congreso con los votos de parlamentarios de Gobierno y Oposición, y significó un mayor gasto que la propuesta del Gobierno Bachelet.

Cabe señalar que la mayor ejecución de los subsidios habitacionales, de US\$ 246 millones, cuyo fundamento de cálculo no se conoce, puede corresponder al funcionamiento de los programas de subsidio habitacional en que es necesario otorgar los recursos a principios de año, de manera de ejecutar los proyectos en el resto del período. En este caso, corresponde a un desconocimiento de las autoridades recientemente designadas, acerca de los procedimientos administrativos de uso habitual en la administración pública. Algo similar ocurre con la imputación de que se estaban financiando proyectos de arrastre en el MOP; la JUNJI; y el equipamiento de Carabineros.

Según el Ministro Larraín, los mayores gastos "deja un espacio limitado para implementar el Plan de Reconstrucción y el programa de Gobierno" y, por lo tanto, justificarían los mayores recursos que el Gobierno está solicitando ante los sectores de Derecha que se oponen a los incrementos tributarios.

En este cúmulo de contradicciones, el Gobierno de Piñera reafirmó que el Programa se financiaría con los recursos aportados por el crecimiento económico.

Hipótesis

- 1.- El parche antes de la herida. Piñera declaró, antes del terremoto, que "no podrá cumplir todas las demandas ciudadanas por culpa del déficit fiscal heredado de la administración Bachelet". Con el terremoto completa la justificación.
- 2.- La estrategia del Gobierno en estos dos primeros meses ha sido oscilante ante las críticas de la Derecha dura, que ha señalado que no es necesario el aumento de impuestos porque los recursos están disponibles y agrega que doctrinariamente es un error y, por otra parte, el beneficio de crear confusión en la Oposición, que estima que incrementar los tributos a la renta y el "royalty" tiene efectos redistributivos de importancia.

Esta estrategia ha ido haciendo agua progresivamente a causa del intenso debate interno entre los partidarios del Gobierno y la percepción en la Concertación que los "estaban haciendo niños", al señalar ventajas donde no las había, en especial en el "paquete tributario", donde se incrementarían los impuestos transitoriamente, pero han ido apareciendo beneficios tributarios que podrían anular ese primer balance positivo.

- 3.- En la política oscilante del Gobierno, aparte de los factores ya señalados, se agrega la natural torpeza que es propia de una administración que recién empieza su marcha, con cuadros directivos que desconocen la cultura y procedimientos del Sector Público.
- 4.- Finalmente, parece desbordarse por todos lados el evidente afán por "rallarle la pintura" a la Presidenta Bachelet, incluyendo al Ministro Velasco, que apareció como el secretario destacado de su administración. En este caso, se escogió una cancha equivocada.

-
- (1) Cabe recordar la desconfianza que existía a comienzos de los noventa que con la llegada de la democracia se pudiera lograr un manejo ordenado de las finanzas públicas.
 - (2) Dirección de Presupuestos, "Sector Público Ley de Presupuestos, Gobierno Central Presupuestario, enero-febrero 2010", cuadros 1 a 5, marzo 2010.
 - (3) Sin embargo, debió reconocer que los ingresos fiscales se presentaban más favorables que los estimados en el Presupuesto, en un 2,1%, compensando en parte el incremento del gasto.
 - (4) "La Tercera", 25 de abril de 2010, pág. 38.