PRESENTACIÓN DEL SR. NICOLÁS EYZAGUIRRE G. (EX MINISTRO DE HACIENDA)
ANTE LA COMISIÓN MIXTA DE PRESUPUESTOS
Santiago, 7 de mayo de 2018

1.

Asistimos hoy a esta comisión a raíz de la discusión generada por el informe entregado hace algunos días por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (Dipres) en el que se identifican presiones de gasto para los próximos cuatro años, las que se han calificado como gastos comprometidos que no tendrían financiamiento.

- Frente a ello, quiero decir muy claramente que **presiones de gasto, que ocurren en todos los ministerios y todo el tiempo, no constituyen compromisos**. Y por tanto, **no es correcto afirmar que existan compromisos de gasto sin financiamiento**.

- Como ex ministro de Hacienda estoy consciente de que siempre habrá presiones, pero también de que hay holguras que permiten ajustar el gasto a los marcos definidos en el Presupuesto. Dicha gestión es una de las principales labores del Ministerio de Hacienda.

2.

De los US$5.500 millones informados por Hacienda/Dipres, que insisto son presiones de gasto y no gastos comprometidos, la mayor parte corresponde al sobregasto que se ha estimado para el sector salud: unos US$4.000 millones en cuatro años. **Dicho sobregasto en salud explica el 71% de los US$5.500 millones identificados en el citado informe.**

- Al respecto, es posible señalar que entre 2010 y 2017, en los 8 años que se corresponden con los últimos dos períodos de gobierno, efectivamente los gastos devengados de salud han superado en unos $500 mil millones, en promedio, los límites definidos en la Ley de Presupuestos; no obstante los esfuerzos que se han realizado por contener dichos gastos.

- Pero el dato más revelador es que **mientras en esos 8 años el presupuesto en salud creció un 72,2% (aunque el porcentaje varía año a año, el crecimiento siempre es positivo), el gasto devengado creció en un 72,6%.** Es decir, el gasto devengado creció casi exactamente lo que creció el presupuesto, y ello significa que, en promedio, el exceso de ejecución por sobre lo presupuestado se ha mantenido inalterado.

- **Cabe preguntarse, por tanto, si validar a futuro nuevos incrementos presupuestarios es el modo más adecuado de cerrar esta brecha entre gasto presupuestado y gasto devengado.** Porque la evidencia apunta en sentido contrario, ya que entre más sube el presupuesto más sube el gasto devengado, manteniéndose la brecha constante.
    - Nuestra evaluación es que presupuestar para 2018 y proyectar para el período 2019-2021 un incremento significativo de este ítem, tal como lo ha hecho recientemente el

Ministerio de Hacienda, es **completamente contraindicado y sólo fomentará presiones que, por el contrario, es menester contener.**

- **Las razones del exceso de ejecución en el área de salud son complejas de analizar.** De ahí que el problema se arrastre desde hace mucho tiempo.
  - En lo fundamental, dicho comportamiento se explica principalmente por la dificultad de poner coto al gasto cuando está de por medio la vida humana y por la disposición de los proveedores a entregar insumos o servicios a crédito, contando con que finalmente el Fisco se hará cargo de las deudas acumuladas.
  - **Este problema es serio y requiere de un acuerdo transversal para ser debidamente contenido**, porque la práctica indica que las reglas que sí operan para otros ministerios no son suficientes en este caso.

- **Se ha argumentado que estos potenciales excesos debían haber sido provisionados, lo que es un error**, porque las provisiones del Tesoro no son ni deben ser un modo de financiar de manera opaca presupuestos adicionales para un ministerio.
  - Dichas provisiones son recursos que deben estar disponibles frente a eventos no anticipados y/o frente a leyes que sean aprobadas y que impliquen gastos adicionales en el ejercicio presupuestario.
  - Por ello, la norma durante los últimos gobiernos ha sido que estos sobregastos son gestionados presupuestariamente y se financian con reasignaciones.

- Se debe remarcar finalmente que **en la proyección de gasto de salud para 2019-2021 se ha considerado un aumento de cobertura**, a pesar de que estudios de Dipres señalan que el nivel de producción (medido en egresos hospitalarios) no ha aumentado significativamente.

3. Otras presiones de gasto.

- Entre otras presiones que se han bautizado como compromisos está **el caso del Ministerio de Vivienda**, donde efectivamente se ha arrastrado a través del tiempo un saldo de subsidios adjudicados pero no pagados en un mismo año presupuestario.
  - Ese diferencial, que fuera particularmente elevado en el primer gobierno del Presidente Piñera (a raíz de medidas que se adoptaron con posterioridad al terremoto de 2010), es producto de **una demora natural entre el otorgamiento de un subsidio y su adjudicación y pago definitivo**.
  - Por ello, no es correcto suponer que en los años futuros ambos conceptos coincidirán exactamente en el tiempo. Y tal como se ha hecho en años anteriores, se debe gestionar

presupuestariamente dicho descalce, entendiendo que una parte del presupuesto asignado a dicha cartera cubrirá compromisos que vienen del año anterior.

- Otras materias levantadas en el informe de Hacienda/Dipres son el subsidio por incapacidad laboral (SIL) y el crédito para estudios universitarios que reemplazará al CAE.
  - **En el caso de las licencias**, antes de incrementar las proyecciones de gasto se debe fiscalizar y gestionar los recursos a objeto de evitar los abusos, cuestión que ha formado y formará parte del rodaje habitual del Ministerio de Hacienda. Un ejemplo de ello es el caso de los subsidios por enfermedad grave del hijo menor de un año, donde se verificaron en el pasado aumentos injustificados.
  - En **el caso del crédito estatal para la educación superior (CEPES) que reemplaza al CAE**, tal como se explicó cuando se presentó el proyecto y como se informó a las autoridades entrantes, el nuevo mecanismo no importa costos adicionales a los del actual sistema, sino que los transparenta. Por tanto, no debieran considerarse una presión de gasto.

- Por último, se identifican una serie de otras presiones o gastos que no estarían presupuestados, incurriendo nuevamente en errores conceptuales. Sólo dos ejemplos:
  - **Deudas de los municipios en materia de educación que deben asumirse a raíz del traspaso a la Nueva Educación Pública:** el FAEP incluye recursos para el pago de dichas deudas, por tanto, está en la proyección financiera en la línea del FAEP. Y si no se paga con FAEP, se paga con cargo al Fondo Común Municipal.
  - **Integra** es una institución donde recurrentemente se producen presiones adicionales de gasto que hay que gestionar y no necesariamente validar.
  - En **el caso de las emergencias**, la ley establece explícitamente facultades de reasignación de recursos, tanto en los presupuestos de los gobiernos regionales como en el FNDR, para hacerse cargo de tales eventualidades. Además, se emitió el Bono por Catastrofes del Banco Mundial, que permitirá a Chile cubrir gastos de esta índole en el futuro.

4.

El informe de Hacienda/Dipres no sólo confunde presiones de gasto con compromisos, sino que también omite sistemáticamente un conjunto significativo de recursos que, estando contemplados en la Ley de Presupuestos, normalmente no se ejecutan plenamente. Ello genera **importantes holguras que permiten una correcta gestión presupuestaria.** Sólo haré mención de algunos componentes relevantes del Presupuesto 2018 que caen en esta categoría:

- La ejecución de la **inversión pública** es regularmente inferior a la presupuestada cada año. Cada punto de sub-ejecución en este ítem significa un ahorro de aproximadamente US$100

millones. Así, **dadas las tasas históricas de ejecución de estas partidas, podemos hablar de holguras del orden de US$300 millones.**

- **Gratuidad en educación.** La partida de gratuidad en educación superior contempla recursos para cubrir la posibilidad de que adscriban a dicha política todas las instituciones que cumplan los requisitos para ello; como no todas lo han hecho, **existiría una holgura del orden de US$100 millones a US$150 millones.** De igual modo, en el caso de la educación escolar, no todos los establecimientos que podían pasar a ser gratuitos, y con ello tener derecho a recibir el aporte de gratuidad y la subvención escolar preferencial ampliada, lo han hecho; por tanto aquí **se generarían otros US$100 millones de holgura**.

- Mientras que el Presupuesto se presentó en septiembre de 2017 con un inflactor de 2,6%, por efectos de otras leyes algunos ítemes de gastos en subsidios, personal y otros crecerán a una tasa menor y generarían **ahorros del orden de US$100 millones**.

Finalmente, y no menos importante, no debemos olvidar que el Presupuesto 2018 contempla **una partida de US$500 millones, la llamada "provisión republicana"**, cuyo destino debe ser definido por el gobierno entrante.

EN RESUMEN:

- **Los gastos excesivos no son gastos comprometidos** y deben gestionarse a efectos de evitar excesos.

- **Existen recursos significativos incluidos en el Presupuesto** que, con alta probabilidad, no serán ejecutados y **que permiten cubrir eventuales sobregastos en otras áreas**.

- Se ha continuado la **tradición republicana de reservar del orden de US$500 millones cuyo destino de gasto queda a decisión discrecional de la nueva administración**. Si entre ellas está ceder, aunque sea parcialmente, a las presiones de gasto identificadas, los recursos para aquello están contemplados.