

INFORME EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2017 Y COMENTARIOS
GENERALES AL PRESUPUESTO 2018
INFORME DE AVANCE A AGOSTO

OCTUBRE 2017

I. INTRODUCCIÓN

A la fecha de cierre del presente informe de ejecución presupuestaria, y cuando ya han transcurrido ocho meses de cumplimiento del periodo presupuestario vigente, es posible observar un retraso importante en algunas partidas de gasto, básicamente en materia de inversión pública sectorial, en un problema sistemático y consistente en la actual administración, lo que se traduce en una dificultad en ejecutar el presupuesto público y concentrar una parte significativa del gasto en los últimos del ejercicio. No obstante lo anterior, si este fuera el caso, sería un problema menor, si se le compara con la alternativa de que por querer cumplir forzosamente con dicho objetivo, se favorecerá un gasto poco eficiente.

A modo de ejemplo, en su informe Ejecución Gobierno Central Total, la Dipres precisa que a agosto de 2017, la partida iniciativas de inversión del Ministerio de Salud alcanza una ejecución de apenas 41,2% del Presupuesto vigente, de decir de los \$371.729 millones que contempla su presupuesto, se ha gastado apenas \$153.445 millones en los primeros 8 meses del año. El plan original del gobierno contemplaba tener 20 hospitales construidos para antes de finalizar su mandato. De lograr aquel objetivo, la cantidad de camas estimadas para 2018 alcanzaría 2.390 (solo considerando los hospitales que quedarían construidos a 2018). En 2014, el stock de camas de estos 20 hospitales ascendía a 1.609, en consecuencia el plan de inversión considera que la cantidad de camas para 2018 aumentaría en 781 camas¹.

Cabe recordar que la economía interna se encuentra atravesando por un periodo de incipiente recuperación económica, y una marcada efervescencia política producto de las reformas estructurales que las nuevas autoridades están llevando a cabo en distintos ámbitos de la economía local. Además, este es un año electoral, en el que en los próximos meses se definirá parte importante del futuro político y económico.

Por esta razón es que la capacidad de poder interpretar correctamente, y oportunamente, las señales relevadas por la ejecución presupuestaria existente al cabo de los primeros ocho meses del presente ejercicio, nos permitirá aproximar el

¹ Fuente: Exposición Helia Molina a la Comisión Investigadora de las eventuales irregularidades en los procesos de inversión pública en infraestructura hospitalaria 2014.

estado de la economía y la solidez de las perspectivas que existen para el próximo año, el que se anticipa complejo desde el punto de vista de las cifras económicas, tanto fiscales como del mundo privado.

Como ya se ha señalado en otras instancias anteriores, la evolución de estas cifras en el periodo enero-agosto de 2017, aun cuando se identifiquen ciertas tendencias de gasto presupuestal, éstas no deberían de tomarse como un indicador per se, ya que el ritmo de ejecución del gasto público se define por las prioridades presupuestales que marca el ejecutivo a inicios de cada año fiscal, las que no necesariamente se reflejan en la ejecución presupuestaria al cabo de los ocho primeros meses del ejercicio.

Bajo esta perspectiva, es importante analizar el avance de ingresos y gastos, ya que arroja luces sobre la viabilidad de alcanzar o sobrepasar las metas presupuestales impuestas. En la medida que se puedan identificar comportamientos constantes en el porcentaje de ejecución a nivel de partida, se podrá inferir sobre la eficiencia del gasto, incluso ser una herramienta de control sobre el proceso de asignación y ejecución de los recursos fiscales.

Cabe señalar que la información contenida en el presente informe se basa en las estadísticas informadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, las cuales han sido procesadas y presentadas de acuerdo a las pautas del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, el cual se basa en el concepto de contabilidad sobre base devengada. Todas las estadísticas de flujo corresponden al Estado de Operaciones de Gobierno contemplado en la estructura de cuentas contenida en el referido manual. Las cifras que se entregan expresadas como porcentaje del PIB utilizan el PIB estimado para el año en curso.

II. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A AGOSTO DE 2017

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO

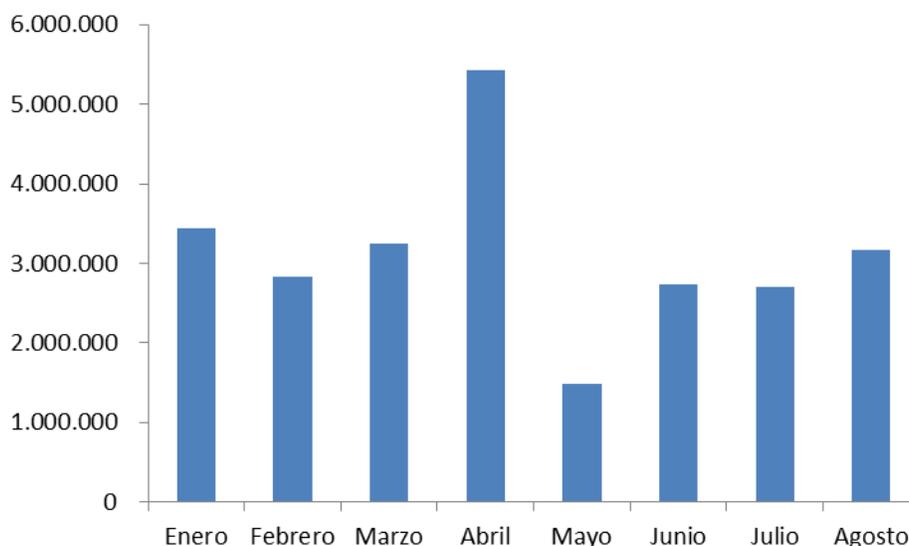
Al cabo de los ocho primeros meses del año, los ingresos efectivos del Gobierno Central alcanzaron \$25.188.491 millones, lo que representa un avance de 4,9% real anual con respecto a igual periodo de 2016. Por su parte, los gastos totales del Gobierno Central sumaron \$26.485.938 millones, reflejando un avance de 5,6% anual en los primeros ocho meses del ejercicio. Con estos resultados, el balance del Gobierno Central en el periodo enero-agosto de 2017 revela un déficit de \$1.297.447 millones.

Balance de las Operaciones del Gobierno Central
(Acumulado a Agosto de 2017, \$MM y %)

	MM\$	Var. real anual
Ingreso Total	25.188.491	4,9%
Gasto Total	26.485.938	5,6%
Balance Gobierno Central -	1.297.447	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Ingresos Gobierno Central Total
(Enero-Agosto de 2017, \$MM)



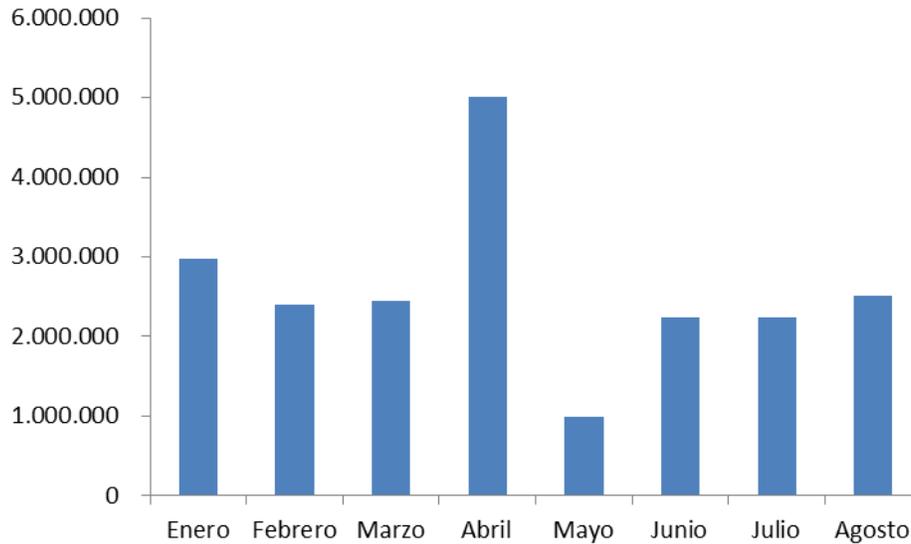
(1) Incluye donaciones, rentas de la propiedad, ingresos de operación y otros ingresos corrientes.

(p) PIB proyectado.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El incremento observado de 4,9% en los ingresos acumulados a agosto se debe, en gran parte, al crecimiento acumulado de 4,1% real de los Ingresos Tributarios, que representan 82,6% de la recaudación total. Este se compone de un importante incremento en la recaudación de las mineras privadas, equivalente a 50,2 veces la recaudación de igual período de 2016, y de un crecimiento real de 2,4% en los contribuyentes no mineros. En el primer caso, destacan las menores devoluciones solicitadas como resultado de la Operación Renta 2017 respecto del ejercicio 2016, así como los efectos del mayor precio del cobre observado a la fecha.

Ingresos Tributarios Netos (Cifras en MM\$)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.

En tanto, la recaudación por concepto de resto de contribuyentes, pese a mostrar una caída en la base imponible del impuesto de primera categoría en el resultado de la Operación Renta 2017, se presenta creciente respecto del año anterior. Esto debido a la recaudación asociada al impuesto transitorio sobre el FUT histórico que se observa tanto en los contribuyentes mineros, como en el resto de contribuyentes, y al dinamismo observado en los otros componentes de los ingresos tributarios.

En relación a los ingresos provenientes del Cobre Bruto, éstos muestran un alza acumulada a agosto de 38,4%, debido a que en el mes de agosto se observa un impulso de gran magnitud que se explica porque Codelco comenzó a transferir utilidades producto del incremento del precio del cobre que ha sido aún más significativo en los últimos meses. De esta forma el precio promedio en el período enero-agosto asciende a US\$/lb2,66, mientras que en igual período 2016, este promedió US\$/lb2,14.

Las Imposiciones previsionales muestran una variación real anual acumulada a agosto de 7,8% respecto de igual periodo de 2016, con un aumento importante en el mes de marzo, debido a un desfase en los pagos percibidos en 2016, lo que altera la base de comparación.

Por su parte, los ingresos por concepto de Rentas de la propiedad percibidos hasta agosto disminuyeron un 0,8% real respecto del mismo período del ejercicio anterior. Los ingresos derivados de Donaciones presentaron un crecimiento real

de 19,8% y los Ingresos de operación una variación de 2,8% real respecto del mismo período del año anterior. Finalmente, la categoría Otros ingresos mostró una variación real de 7,0% en relación a lo acumulado a agosto 2016.

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO

En relación al crecimiento real en doce meses del gasto total de un 5,6% en lo que va del año, éste se compone de una variación positiva de 5,6% del gasto presupuestario y de una alza de 191,2% del gasto extrapresupuestario.

El gasto en transacciones que afectan el patrimonio neto del Gobierno Central Presupuestario (gasto corriente) acumulado al mes de agosto, creció 7,4% real respecto a igual período del año anterior, mientras que el gasto incluido en las transacciones en activos no financieros o gasto de capital (inversión y transferencias de capital) cayó un 4,0% real respecto de igual período del año previo.

De los componentes del Gasto Presupuestario, destacan por su incidencia el incremento del gasto en Subsidios y donaciones y de Personal. El primero está explicado principalmente por el aumento en el gasto ejecutado por el Ministerio de Educación, mientras que el segundo se encuentra explicado principalmente por mayores gastos en el Ministerio de Salud.

Principales Componentes del Gasto Presupuestario (Var. % anual a Agosto)

Gasto Corriente	4,70%
Personal	5,50%
Bs y Ss de consumo y producción	6,30%
Intereses	7,00%
Subsidios y donaciones	6,90%
Prestaciones previsionales	-1,00%
Otros	-8,00%
Gasto de Capital	5,30%
Inversión	5,50%
Transferencias de capital	5,00%
Gasto Presupuestario Total	4,80%

Fuente: Dipres.

En el caso del Ministerio de Educación, el mayor gasto en Subsidios y donaciones obedece en su mayoría a un adelanto en los pagos por la subvención denominada 'Aporte por gratuidad' durante el mes de agosto 2017, lo que generó una variación

real sustantiva debido a que el año pasado los pagos por este concepto se registraron durante septiembre, por ende esta variación debería normalizarse en la ejecución del próximo mes. Mientras que el Ministerio de Salud ha registrado aumentos en el gasto en Personal durante 2017 por incrementos de asignaciones, una mayor dotación y nuevas leyes que fueron aprobadas en 2016 que tienen impacto en la ejecución de gasto durante 2017.

La disminución acumulada a agosto de 4,0% real del Gasto de Capital respecto del mismo período de 2016, se compone de una caída real de 7,1% en las iniciativas de inversión y una baja de 0,7% en transferencias de capital, respecto de lo observado en igual periodo del año anterior.

EJECUCIÓN ACUMULADA A AGOSTO DE 2017

Con estos antecedentes, se concluye que la ejecución presupuestaria acumulada a agosto de 2017 muestra un avance de 62,9% en promedio, cifra levemente superior a la observada un año atrás, cuando se registró una ejecución del orden de 61% acumulada a agosto de 2016. No obstante, de acuerdo a la Dipres, este porcentaje de ejecución es similar al observado en el mismo periodo de los últimos años.

El avance de los gastos corrientes a agosto de 2017 alcanzó a 64,6% respecto a la Ley Aprobada, cifra algo superior a lo observado en 2016, pero similar a lo registrado en el mismo lapso de años previos. Al respecto, el siguiente cuadro presenta los 5 ministerios con mayor nivel de gasto corriente dentro de la Ley Aprobada 2017, ordenados de acuerdo a la tasa de ejecución de ese gasto al mes de agosto de 2017. Se puede señalar que dentro de los ministerios con mayor gasto corriente presupuestado, los que muestran una mayor tasa de ejecución a agosto corresponden a Salud (73%), Interior (70,6%) y Trabajo (69,7%).

5 Ministerios con Mayor Gasto Corriente Presupuestario Aprobado

(MM\$ y % de avance respecto de la Ley aprobada)

Ministerios	Ley de Presupuestos 2017	Ejecución a Agosto 2017	% Avance a Agosto 2017	% Avance a Agosto 2016	Var. % real anual
Salud	6.744.991	4.926.511	73,0%	72,2%	9,9%
Interior	1.811.459	1.278.835	70,6%	68,3%	4,4%
Trabajo	6.476.515	4.512.814	69,7%	68,9%	3,4%
Defensa	1.631.403	1.030.427	63,2%	64,1%	-0,9%
Educación	9.045.825	5.558.264	61,4%	58,9%	11,5%
Total	34.999.690	22.595.267	64,6%	62,5%	7,4%

Fuente: Dipres.

Por otra parte, acumulado al mes de agosto, el gasto de capital presenta un porcentaje de avance de 54,2%, tasa de ejecución superior a la registrada a igual período de los años previos, salvo la observada en 2014 (54,5%).

En relación a los ministerios con mayor Gasto de Capital presupuestado (siguiente cuadro) se deben destacar a Vivienda que registró un avance de 65,6%, Obras Públicas con una ejecución de 56% e Interior con un avance de 50,7% con respecto a la Ley Aprobada. Por su parte, si bien el Ministerio de Salud presenta un bajo nivel de ejecución a agosto (46,6%), esta tasa de ejecución es superior a la registrada en el mismo período de 2016.

5 Ministerios con Mayor Gasto de Capital Presupuestario Aprobado

(MM\$ y % de avance respecto de la Ley aprobada)

Ministerios	Ley de Presupuestos 2017	Ejecución a Agosto 2017	% Avance a Agosto 2017	% Avance a Agosto 2016	Var. % real anual
Obras Públicas	2.095.915	1.264.545	60,3%	59,6%	3,8%
Vivienda	1.713.772	1.026.784	59,9%	60,0%	5,0%
Interior	1.357.775	700.284	51,6%	50,6%	0,6%
Educación	420.843	204.362	48,6%	28,3%	1,4%
Salud	566.099	184.333	32,5%	22,3%	34,2%
Total	7.043.038	3.794.913	53,9%	49,7%	5,3%

Fuente: Dipres.

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REGIONAL

El gasto en inversiones ejecutado por los gobiernos regionales acumulado a agosto asciende a \$661.048 millones, con un avance respecto de la Ley Vigente del 60,0%, inferior al 64,2% observado a igual período de 2016, con una disminución real de 3,5%. Entre las regiones que muestran una mayor tasa de ejecución de su presupuesto de inversiones se encuentran la II Región de Antofagasta (74,6%), la XII Región de Magallanes (71,1%), y la IV Región de Coquimbo (63,9%).

Mientras que entre las regiones que presentaron una menor tasa de ejecución acumulada a agosto, se encuentran la XI Región de Aysén (49,1%), la XIV Región de Los Ríos (52,2%) y la V Región de Valparaíso (53,0%).

III. COMENTARIOS AL PRESUPUESTO 2018

La economía internacional ha continuado un proceso de paulatina recuperación a lo largo de los últimos doce meses, lo que ha redundado en una mejoría en los términos de intercambio y una revitalización de los flujos de capital hacia

mercados emergentes. No obstante, este dinamismo ha sido más lento que lo observado en procesos de desaceleración anteriores.

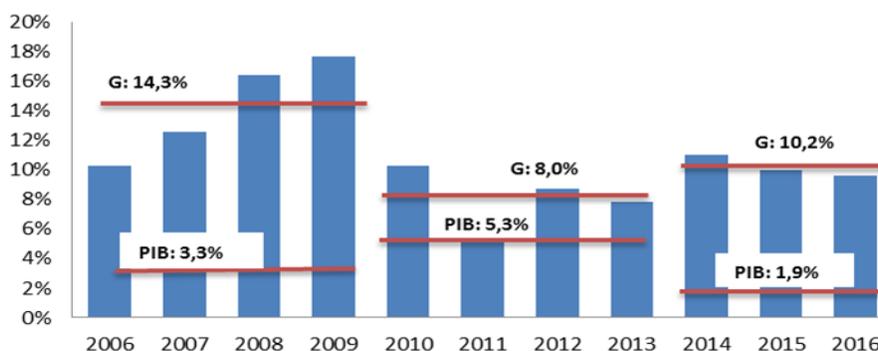
Y es que actualmente el mundo enfrenta un período en que las políticas monetarias siguen siendo expansivas, con una evidente apreciación cambiaria y mayores flujos de capital hacia países emergentes, pero en que al mismo tiempo se observa que el crédito reacciona marginalmente, al igual que el gasto y la actividad económica. Ya sea por razones de organización industrial o por razones regulatorias, la política de tasas de interés bajas no se ha traducido en un aumento en las colocaciones de consumo o comerciales, lo cual debiese ser el principal mecanismo de incidencia en decisiones de ahorro e inversión.

Este fenómeno obliga a las autoridades económicas a adoptar mecanismos que ayuden a reducir las fluctuaciones de corto plazo y mantener la senda de crecimiento de largo plazo. Lo último, es de especial relevancia para Chile, en un contexto de integración internacional.

La Política Monetaria, principal instrumento del Banco Central, está llamada a liderar el crecimiento económico, mientras que una disciplinada Política Fiscal, radicada en el Gobierno de turno, debe orientarse a estabilizar el ritmo de crecimiento en torno a su tendencia de largo plazo, definida por el Banco Central.

No obstante, la evidencia muestra que la práctica de políticas fiscales expansivas y pro cíclicas han sido más frecuentes entre las economías que la disciplina fiscal. Sin perjuicio de esto, países con disciplina fiscal parecieran haber sido más exitosos en promover una estabilidad macroeconómica, bajas tasas de interés y crecimiento estable, mejorando también su capacidad de ajuste en tiempos adversos.

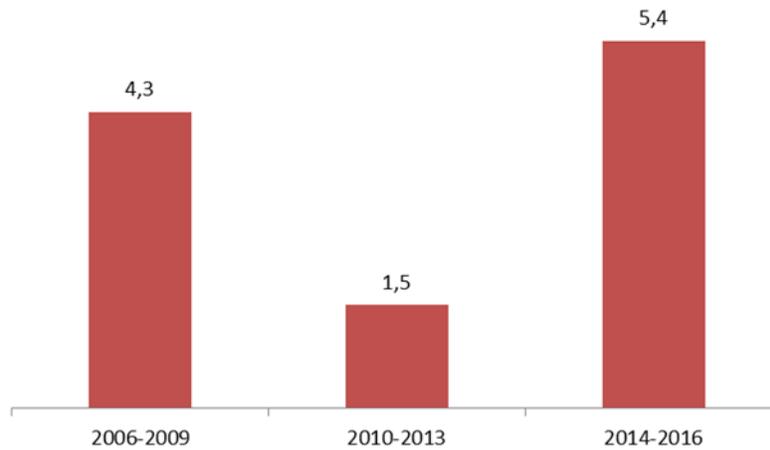
Gasto Público vs PIB (En promedio, Var. % Anual)



Fuente: Elaboración propia, Banco Central

Se observa claramente que la brecha entre el crecimiento del Gasto Público y el PIB es notoriamente menor bajo la administración del presidente Sebastián Piñera, mientras que ambas gestiones de la Presidenta Bachelet se han caracterizado por crecimientos excesivos del gasto fiscal.

Brecha Gasto Público vs PIB
(Por mandato presidencial, en %)



Fuente: Elaboración propia, Banco Central, Dipres.

LA IMPORTANCIA DE LA DISCIPLINA FISCAL

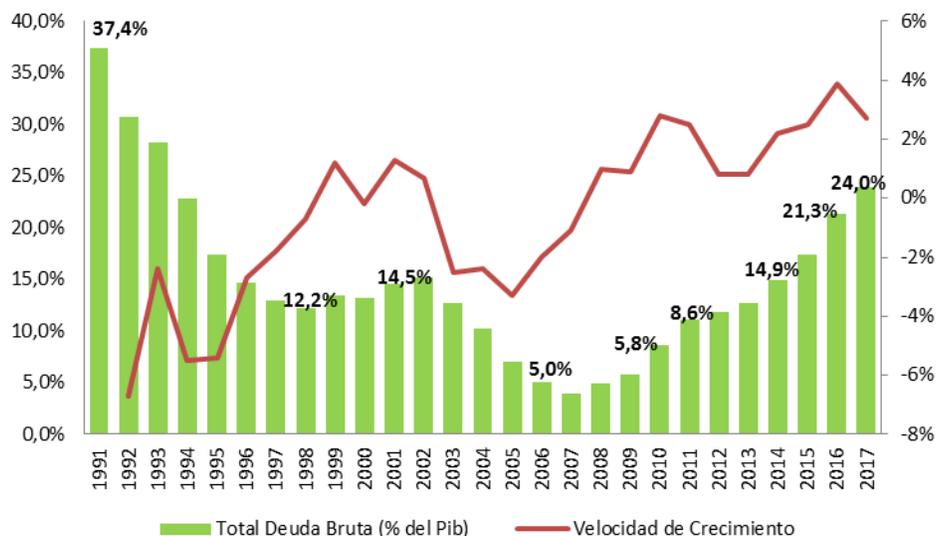
En un contexto democrático el marco normativo se sostiene en la medida que se perciba que ese marco contribuye al interés común en un grado tal, que justifica postergar intereses de grupos específicos, y por general, minoritarios. Ese consenso existía hasta hace unos pocos años, cuando por motivos ideológicos y populistas se ha puesto el acento en una política fiscal expansiva que no se preocupa de cautelar estos elementos básicos de estabilidad macroeconómica.

A lo largo de veintiséis años de democracia se ha ido perfeccionando la práctica de discusión y aprobación del Presupuesto mejorándose la cantidad y calidad de la información y su debate. Y es que se había logrado comprender que las reglas del juego claras que establecen las atribuciones y facultades de los actores fortalecen el cuidado del objetivo macroeconómico del Presupuesto y de la política fiscal. Detrás de ese consenso político estaba el reconocimiento de la importancia de la solidez fiscal y el reconocimiento de los altos costos que el país pagó en el pasado en los episodios de desequilibrios fiscales y crisis macroeconómicas. Al mismo tiempo, la reducción de la deuda de Gobierno, por ejemplo, permitió afrontar de manera sólida las crisis externas y el menor pago de intereses por ella ha liberado recursos para financiar el gasto social.

Desde el año 1990 el factor de consenso principal de los parlamentarios era evitar los riesgos de un desborde fiscal y desequilibrios macroeconómicos. Con los años, la política fue mostrando sus méritos, en particular en su capacidad de sustentar el gasto social en situaciones de dificultades externas, en la reducción de la inflación, en la caída del riesgo país y en la mayor predictibilidad de la política fiscal.

Deuda Bruta y Velocidad de Crecimiento

(En % del PIB, y Var. % Anual)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.

Sin embargo, en los últimos años, y con la sola excepción de la administración del Presidente Piñera, el gasto fiscal se ha separado permanentemente del crecimiento económico, lo que significa un persistente aumento en el nivel de endeudamiento, o lo que es lo mismo, en Chile se vive con plata prestada. La elección de noviembre próximo significará un viraje importante en la forma en que se efectúa la política económica en Chile, ya sea porque se exacerbará el impulso fiscal (más deuda y menos actividad privada) o porque se intentará retomar los equilibrios macroeconómicos que tanto beneficio han significado para el país y la sociedad en general.

LA REGLA FISCAL

Mucho se ha escrito sobre la política fiscal contra cíclica. Debido al exceso de gasto de los últimos años, algunas ya la dan por muerta, otros explican que requiere de cuidados intensivos. Lo cierto es que, al menos, ha sido menospreciada.

A partir del 2001 se amplió el mecanismo de estabilización por fluctuaciones en el precio del cobre a uno que agrega las fluctuaciones de ingresos producto de las variaciones en el PIB con respecto a su tendencia de largo plazo. Se ha establecido un cálculo de los ingresos en base al PIB de tendencia, de forma tal de definir los gastos en base a la capacidad de recaudación tributaria de tendencia de mediano plazo y no de la situación coyuntural de cada año. Así, se ha fijado un objetivo de política fiscal en base al saldo estructural del Presupuesto.

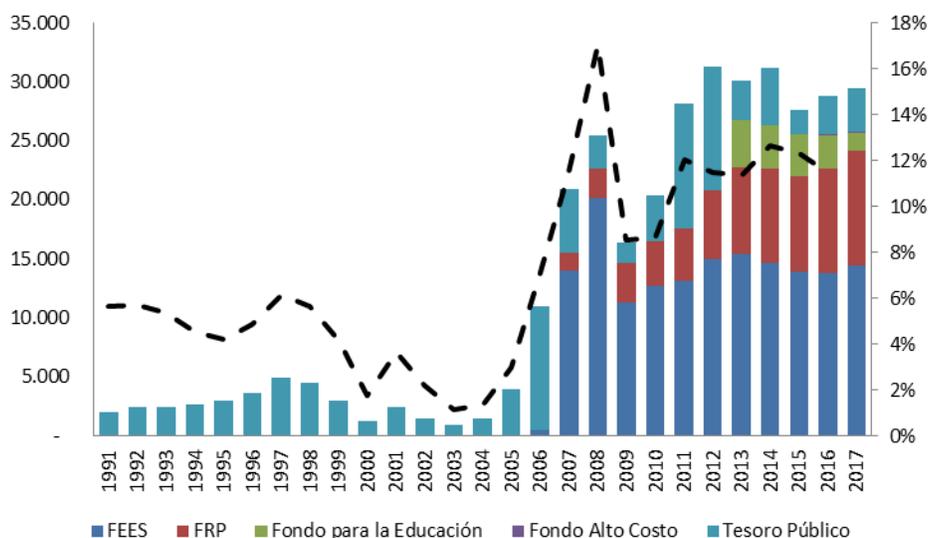
Este mecanismo de estabilización cumple una importante función política, fija prioridades y tiene también un rol pedagógico. Se hace explícito que hay un objetivo macro que el Presupuesto debe cumplir. Establece un compromiso político. Sirve para marcar el compromiso con un objetivo fiscal por parte de las autoridades y reduce la necesidad de negociaciones alrededor del nivel del saldo presupuestario deseable en cada coyuntura. Asimismo, refuerza la disciplina fiscal ya que hace más costoso el desequilibrio, porque ello significaría romper un compromiso más preciso de comportamiento fiscal.

Este mecanismo ayuda a repartir responsabilidades políticas y hace más fácil asumir el costo de no poder atender todas las demandas que existen en una coyuntura de bajos ingresos, así como a limitar el interés por usar todos los ingresos en la bonanza. La regla ayuda a poner un límite ya que siempre puede argumentarse que la acumulación de deuda pública no hizo posible aplicar políticas expansivas en el momento negativo del ciclo. La automaticidad de la regla permite superar las dificultades para construir acuerdos en situaciones de cambios en las mayorías legislativas y en coyunturas de mayor competencia política.

POSICIÓN FINANCIERA NETA

No son pocas las críticas que le han llovido a la actual administración, por su responsabilidad directa en el deterioro de las cuentas fiscales. Y es que es precisamente bajo la administración de la Presidente Bachelet que se ha concretado un generoso endeudamiento sin advertir lo propio en los ingresos efectivos y/o estructurales. De hecho, se estima que en 2017 la deuda pública alcance a 24% del PIB², mientras que en 2018 podría elevarse a cerca de 30% del PIB.

Activos Financieros del Tesoro Público (Cifras en US\$MM y % del PIB)



Fuente: Dipres.

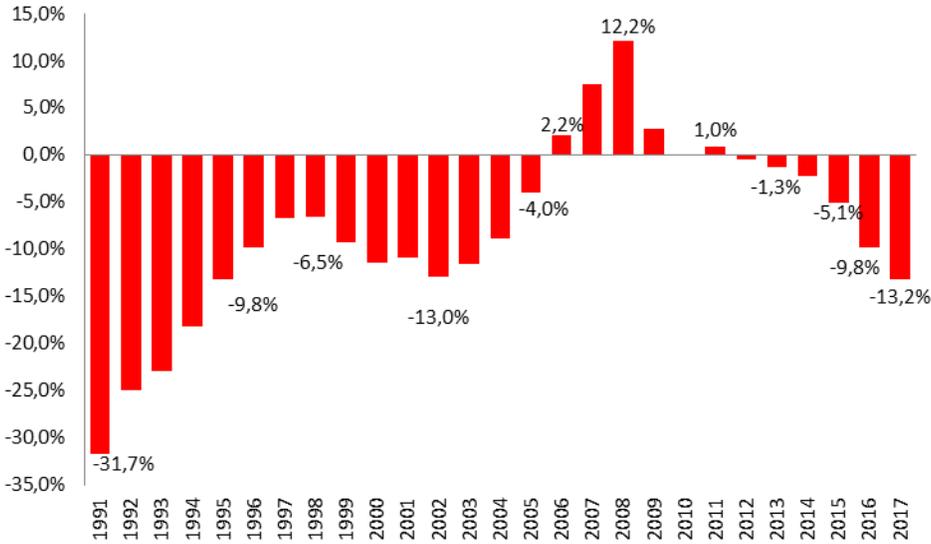
Cabe recordar que el anterior Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, manifestó que parte del financiamiento del Presupuesto 2017 provendrá de un mayor endeudamiento del Gobierno, y solicitó autorización para aumentar en US\$11.500 millones el nivel de deuda vigente al cierre de 2016. En la Ley de Presupuesto para 2018, se está solicitando autorización para nuevo endeudamiento, ahora por US\$7.000 millones, a los que se deben agregar otros US\$1.500 millones, lo que en total suma un endeudamiento por US\$8.500 millones.

En consecuencia, es falso que este Presupuesto busca reducir el endeudamiento del país, lo que se hace es disminuir la velocidad de crecimiento del endeudamiento, pero claramente el nivel de deuda seguirá aumentando en 2018, lo que redundará directamente en una mayor carga financiera, un empeoramiento en la Posición Financiera Neta y en un deterioro adicional en el nivel de clasificación de riesgo. De hecho, el monto de deuda pública en Chile es el más alto en términos históricos, mientras que como porcentaje del PIB es el más alto desde fines de 1994 en donde alcanzó un valor de 22,9% del PIB, lo que en ese año equivalía a US\$ 13.497 millones.

² Informe de las Finanzas Públicas para la Ley de Presupuestos 2018.

En 2011 la deuda alcanzaba 11,1% del PIB. Si dicho ritmo de crecimiento se mantiene sería una situación insostenible que deterioraría la calificación de riesgo del país. Dicho escenario significaría un mayor costo de financiamiento para el fisco y la economía en general como por ejemplo las tasas de créditos hipotecarios. Seguir aumentando el nivel de deuda nos colocaría en una situación compleja y vulnerable, por cuanto nos haría observar nuevos retrocesos en la calificación de riesgo afectando la facilidad de endeudamiento en el exterior. Al mismo tiempo, el país estaría en una situación vulnerable de sobrevenir una nueva crisis financiera internacional. Conviene recordar las consecuencias de la crisis asiática y las de la parece olvidada crisis de la deuda de principios de los años 80.

Posición Financiera Neta
(% del PIB)



Fuente: Dipres.

Si bien en términos absolutos el porcentaje de deuda en relación al PIB se mantiene baja en comparación a otros países, llama la atención su incremento acelerado durante los últimos años. En 2013, la deuda alcanzaba el 12,7% del Pib; en 2014 subió a 14,9%, en 2015 escaló rápidamente a 17,4%, mientras que en 2016 cerró en 21,3% del Pib y se prevé que para el cierre de este año llegaría a 24%, y 30% en 2018.

Es notoria la aceleración en el ritmo de crecimiento de la deuda pública observada en los últimos tres años, con un promedio de 2,9% en el periodo 2014-2016, muy superior a la media registrada en el periodo 2010-2013, cuando la velocidad de crecimiento llegó a 1,7%, con lo que queda en evidencia que bajo la actual

administración el ritmo de crecimiento de la deuda pública se ha casi duplicado en comparación a la administración del ex presidente Piñera.

INGRESOS TRIBUTARIOS EN 2018

En la confección del Presupuesto 2018 el Gobierno considera un crecimiento económico en franca recuperación, el que debiera ubicarse en torno a 3% y una demanda interna que crece a tasas de 4,1% anual³. Estos antecedentes dan pie al Gobierno a estimar un dinamismo de los ingresos totales del orden de 7,4% en 2018, muy superior al 5% estimado para 2017, en doce meses⁴.

¿Qué explica lo anterior? La Dipres señala que este dinamismo en los ingresos totales es en un escenario conservador, y se explica por la expansión proyectada para los ingresos tributarios, básicamente de los ingresos del “resto de contribuyentes”⁵, los que debieran crecer a tasas de 9,3% anual⁶ en 2018. Cabe consignar que la estimación actual para el ejercicio 2017 apunta a un dinamismo de 3,2% anual en esta categoría de ingresos, al sumar \$30.613.736 millones.

Claramente los ingresos tributarios se recuperarán en 2018, pues el ciclo económico alcista debiera tender a consolidarse en los próximos meses, pero vale la pena cuestionarse si este guarismo es realista o más bien optimista, después de todo la estimación de ingresos fiscales es una de las piedras angulares en la confección del Presupuesto, pues determina parte importante de las posibilidades de gasto consistente con la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La evolución de los ingresos tributarios se encuentra fuertemente relacionada a la dinámica del ciclo económico. También la evolución de los ingresos tributarios del resto de los contribuyentes, que representarán casi el 97% de los ingresos tributarios para 2018. Es así como se observa variaciones significativas en esta variable en los últimos años, en particular desde 2012 en adelante.

Para 2017, se cuenta con información de la ejecución de ingresos tributarios al mes de agosto solamente, donde el resultado acumulado da cuenta de un dinamismo de 2,4% en doce meses. Sin embargo, es posible esperar una recuperación en los últimos 4 meses del ejercicio, de la mano de una aceleración

³ Informe de las Finanzas Públicas para el Presupuesto 2018.

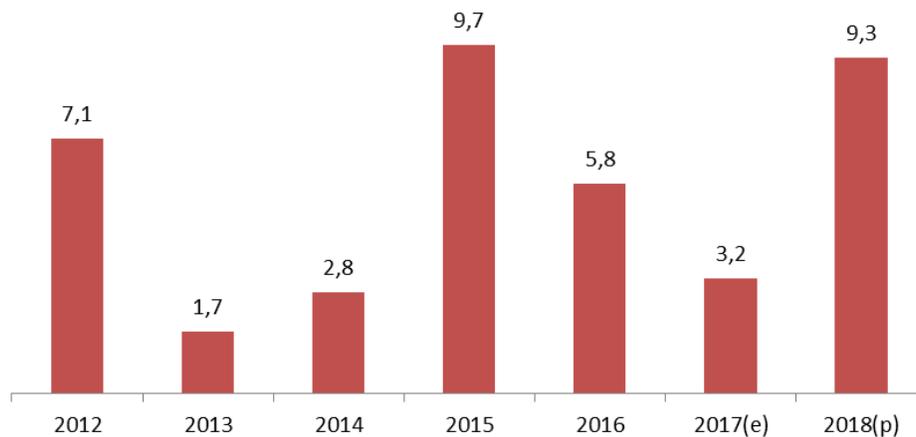
⁴ Estimación 2017 sobre la ejecución de ingresos alcanzada en 2016, Dipres.

⁵ Con esta clasificación se denomina a los ingresos provenientes de la operación renta de contribuyentes no mineros.

⁶ Proyección para 2018 considerando como base la ejecución de ingresos estimada para 2017, Dipres.

en el ritmo de actividad económica. Además, la proyección de la Dipres sobre el dinamismo de esta variable, respecto de la ejecución de ingresos tributarios del resto de contribuyentes en 2017, es de 3,2% en doce meses.

Evolución Ingresos Tributarios del Resto de Contribuyentes (2012-2018, Var. % Anual)



Fuente: Elaboración propia, Dipres.

Cabe señalar que el dinamismo esperado por el Gobierno para esta categoría de ingresos es absolutamente excepcional, y sólo se puede comparar a lo observado en 2015, cuando comenzaron a observarse los primeros efectos de la reforma tributaria. Luego de ellos, los agentes económicos comenzaron a adecuarse a la nueva realidad tributaria, y junto con el ciclo de desaceleración económica, los ingresos tributarios se resintieron en 2016 y 2017.

La pregunta ahora es en que basa el Ejecutivo su estimación de recuperación de los ingresos tributarios del resto de contribuyentes en 2018. La autoridad ha esbozado que se debe a una recuperación en la base tributable, lo que debiera suceder en la medida en que aumenten los contribuyentes, y se ajusten nuevamente las tasas impositivas⁷. Sin embargo, lo cierto es que hasta ahora no resulta creíble, o al menos no con la información hasta ahora, de que este crecimiento en los ingresos tributarios sea posible, por lo que queda la inquietud sobre si el déficit en las cuentas fiscales al cierre de 2018 sea mayor al previsto en

⁷ La reforma tributaria de 2014 considera alzas del impuesto de primera categoría en forma gradual, quedando este impuesto en 27% (actualmente es 25,5%).

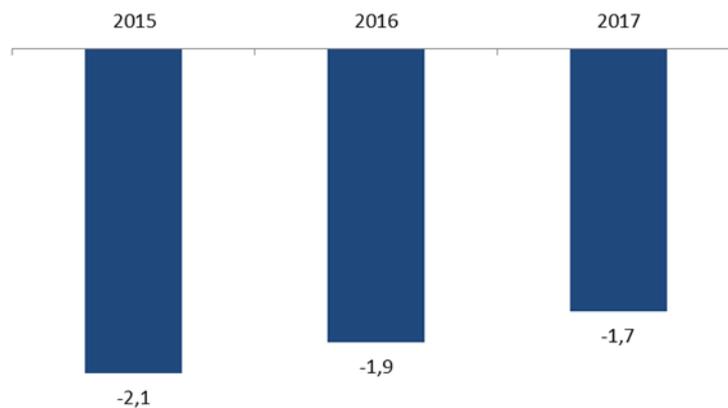
el diseño del Presupuesto, y lo más probable es que termine siendo parte del realismo mágico al que ya nos tiene acostumbrada la actual gestión.

Las consecuencias de este optimismo pueden ser determinantes para la gestión de la próxima administración, toda vez que se deberá recortar gastos o subejecutar programas deliberadamente, de forma de no contribuir a aumentar el déficit fiscal, que de una u otra manera termina hipotecando las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico de las próximas generaciones.

PRESUPUESTO AÑO 2018

De acuerdo a la Dipres, el año 2017 cerraría con un balance cíclicamente ajustado deficitario del orden de 1,7% del PIB⁸, existiendo aún un largo camino por recorrer hasta llegar a un equilibrio. Cabe señalar que la actual administración ha ido reduciendo el déficit a razón de 0,2 punto porcentual por año, por lo que a este paso el déficit se cerraría recién en el año 2026.

Convergencia de Balance Estructural (2015-2017, en % del PIB)



Fuente: Dipres.

Además, el escenario económico 2017 nos dice que la economía apenas alcanzará un dinamismo en torno a 1,2% - 1,5% este año, con perspectivas de una recuperación durante el segundo semestre del ejercicio, que debiera consolidarse en 2018, con lo que la expansión del PIB el próximo año se ubicaría entre 2,5% y 3,5% de acuerdo al Banco Central⁹.

⁸ Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2016 y Actualización de Proyecciones para 2017, Julio de 2017 (Dipres).

⁹ Informe de Política Monetaria del Banco Central, Septiembre de 2017.

Con estos antecedentes, lo prudente sería que el gasto público en 2018 no crezca más allá de un 3% real, y ello con el objetivo de preservar los equilibrios macroeconómicos a que hacíamos alusión en las líneas anteriores. En este contexto, resulta clave estimar las fuentes de ingresos del Estado, que son básicamente dos:

i. Precio promedio de la libra de cobre

Como ya es usual, para el proceso de elaboración del Presupuestos del sector público del año 2018, el Ejecutivo convoca un Comité de expertos, denominado Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre. Cada integrante del comité envía su estimación sobre el precio de la libra de cobre, expresado en centavos de dólar del año 2018, junto con justificaciones de las mismas¹⁰.

Las diez estimaciones de cada experto se promediaron a fin de obtener un precio promedio para el período. Además, las estimaciones de cada experto se promediaron entre sí, excluyendo las dos observaciones extremas la más alta y la más baja con el fin de obtener un indicador robusto. El promedio así obtenido se aproximó al entero en centavos de dólar más cercano. Siguiendo la metodología señalada, se obtuvo un promedio aritmético de 277,20 USD ¢/lb. De esta manera, el precio de referencia del cobre para la estimación del Balance Cíclicamente Ajustado del Sector Público en el año 2018 quedó fijado en 277 USD ¢/lb (moneda de 2018).

ii. Comité Consultivo del PIB Tendencial para Presupuesto año 2018

Por décimo sexto año consecutivo se realizó el proceso de consulta a un grupo de expertos para la estimación del PIB Tendencial, variable clave para el cálculo del Balance Cíclicamente Ajustado (BCA), como parte del proceso de elaboración del Presupuestos del sector público del año 2018.¹¹

La consulta formulada a los expertos se refirió a las estimaciones para el período 2017-2022 de las tasas de crecimiento anual de la inversión (FBCF), la Fuerza de Trabajo y la productividad (PTF). Una vez entregadas las estimaciones por parte de los expertos, se procedió a calcular el PIB Tendencial en niveles para cada uno de los integrantes del comité. Luego se calculó el promedio anual de éste, eliminando en cada año los valores mínimo y máximo. Finalmente, los valores promedio recortados obtenidos para los años 1960 a 2022 del PIB Tendencial en

¹⁰ Acta de Resultados del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre 2017, Agosto de 2017 (Dipres).

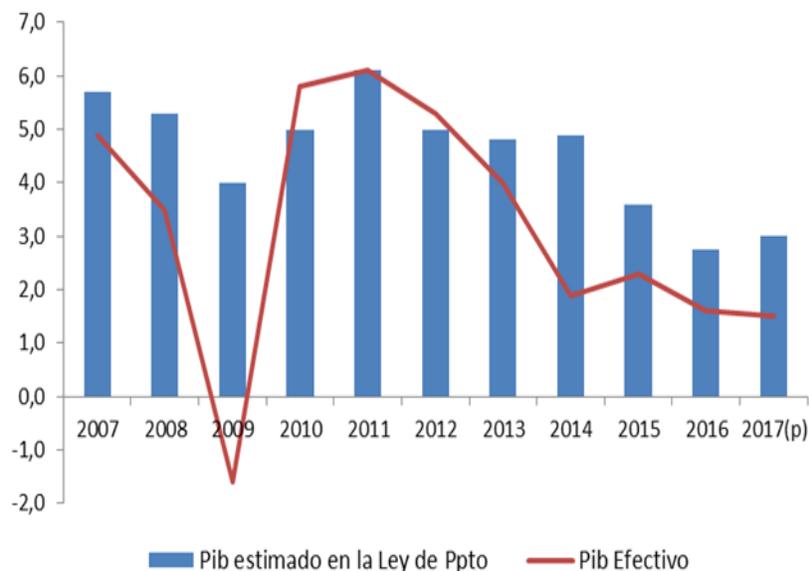
¹¹ Acta de Resultados del Comité Consultivo del Pib Tendencial, Agosto de 2017 (Dipres).

niveles fueron usados para calcular su tasa de crecimiento y la brecha con respecto al PIB efectivo. Como resultado de las estimaciones entregadas por el Comité de Expertos, se obtuvo un crecimiento del PIB Tendencial para 2018 de 2,6%.

Con estos resultados, queda en evidencia que el crecimiento del gasto público en 2018 debiera estar en línea con el dinamismo de la actividad, y en este sentido no debiese superar una tasa de expansión del orden de 3%, donde los mayores incrementos estarían en las áreas de Educación, Salud y Seguridad Ciudadana. Y esto cobra relevancia dada la tendencia exhibida por la actual administración a sobreestimar la tasa de crecimiento del PIB para el año entrante, y diseñar así un Presupuesto Público más expansivo que lo que la prudencia aconseja.

La gestión del presidente Piñera estuvo marcada por la seriedad en las proyecciones, y si bien en 2014 hubo una brecha entre el PIB previsto y el efectivo, se debió en su mayor parte al deterioro de las expectativas en los agentes económicos ante las fuertes reformas estructurales y la reforma tributaria de 2014, que terminaron golpeando la actividad económica y la inversión (FBCF). Cabe hacer notar que esta última aún no muestra señales de recuperación significativa, lo que da cuenta del tremendo impacto que tuvo la reforma tributaria de la actual administración.

Brecha entre PIB estimado en Ley de Presupuesto y el PIB Efectivo (Var. % Anual)



(p) Proyección EEE del Banco Central.

Fuente: Elaboración propia, Dipres y Banco Central

Evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia, Banco Central

Claramente los recursos son escasos, por lo que en la discusión presupuestaria será preciso abordar detenidamente el análisis de los distintos programas sociales, toda vez que de acuerdo a la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)¹² realizada en septiembre, el 44% de ellos contaba con un desempeño insuficiente, mientras que otro 40% apenas alcanzaba niveles satisfactorios.

Otro elemento que se debe monitorear se relaciona con el gasto en personal, honorarios y con el personal a contrata. Desde 2015 el gobierno se encuentra ejecutando un plan de traspaso de personal a honorarios que ahora quedarían a contrata, lo que totalizaría 14.000 cupos terminando el 2017¹³. Esta cifra puede aumentar, dado el escenario de reformas estructurales que crean nueva institucionalidad, debiendo contratar más personal para llenar dichos cargos. En este mismo concepto, cabe recordar que prácticamente el 80% de los empleos

¹² Se evaluaron 25 programas por parte de expertos externos al Ejecutivo, en el marco del plan de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Septiembre de 2017 (Dipres).

¹³ Plan de Traspaso de Honorarios a la Contrata 2014-2018, agosto de 2017 (Dipres).

asalariados creados en los últimos 12 meses corresponden a empleos en el sector público¹⁴, lo que ha mantenido convenientemente a raya la tasa de desempleo.

Finalmente, un elemento a considerar se relaciona con los recursos de libre disposición que tradicionalmente la administración saliente le deja al nuevo Gobierno. Cabe señalar que este fondo de libre disposición tiene como objetivo otorgar a la administración entrante un grado mayor de flexibilidad presupuestaria durante sus primeros meses de gestión. Esta práctica se inició en el período de Ricardo Lagos, estableciendo en el Presupuesto 2006 US\$300 millones a su sucesora Michelle Bachelet. Esta última, a su vez, dejó como fondo de libre disposición US\$450 millones para la administración de Sebastián Piñera, mientras que éste último dejó en 2013 unos US\$600 millones como fondo de libre disposición.

Fondo de Libre Disposición

Presupuesto	Administración	Libre Disposición MMUS\$	Pib MMUS\$	% del Pib
2006	Lagos	300	197.620	0,2%
2010	Bachelet	450	232.333	0,2%
2014	Piñera	600	246.503	0,2%

Fuente: Elaboración propia.

PRINCIPALES PARTIDAS PRESUPUESTARIAS EN 2018

Los principales ejes de las últimas administraciones siguen siendo Educación y Salud, en línea con las políticas públicas de largo plazo que se han venido desarrollando independiente el Gobierno de turno. Para 2018, al igual que en 2017, adquiere mayor protagonismo el Ministerio de Educación, el cual incrementa sus recursos con respecto al año 2017 en 5,9%.

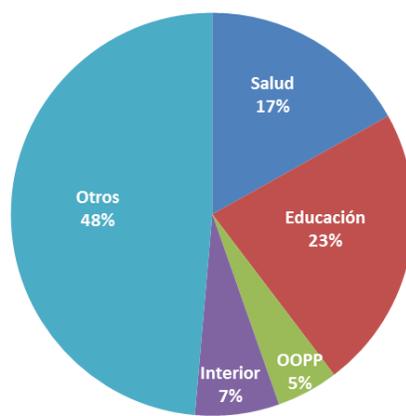
En el proyecto de Ley de Presupuesto 2018 se observa que de las 28 partidas presupuestarias, 15 de ellas exhiben un crecimiento respecto del Presupuesto aprobado en 2017, mientras que 13 exhiben un recorte presupuestario.

A modo de ejemplo, y considerando los ejes programáticos de este presupuesto, Educación aumentará sus recursos en un 5,9% respecto del 2017, concentrando recursos por \$10.370.751 millones. Con todo, la participación del Ministerio de Educación en el erario nacional asciende a 22,8%. Por otra parte, Salud totaliza recursos por \$8.008.661 millones, dando cuenta de un incremento de 6,9% en

¹⁴ Información obtenida a partir de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo, mensual (INE).

comparación con 2017, y con una participación del 16,9% en los recursos del Presupuesto 2018.

Principales Partidas Presupuestarias (En % del Gasto Total 2018)



Fuente: Elaboración propia, Dipres

IV. COMENTARIOS FINALES

La ejecución presupuestaria de las distintas partidas de la administración pública tiene una importancia gravitante al momento de evaluar el cumplimiento de los programas sociales de cualquier administración, y tiene un impacto directo en la continuidad de la política pública, los ajustes que se puedan realizar y/o las mejoras que se puedan introducir.

Es por ello que la política de entrega de información en forma periódica sobre la marcha de la ejecución presupuestaria se enmarca en los más altos estándares internacionales, y ha permitido al país contar con una imagen que proyecta confianza y seriedad, que le ha redituado enormes beneficios en términos de inversión y crecimiento económico.

En líneas generales, transcurridos los primeros ocho meses del ejercicio 2017, que corresponde al último año de gestión de la actual administración, se tienen las siguientes conclusiones:

- El gasto ejecutado por el Gobierno Central Total exhibió una variación de 9,2% real anual en agosto, con lo que en el acumulado en enero-agosto alcanza un aumento de 5,6% en doce meses. Cabe señalar que el crecimiento del gasto en los primeros ocho meses del año se compone de un dinamismo de 7,4% en el gasto corriente (86% del gasto total del periodo) y una caída de 3,7% en el gasto de capital (14% del gasto total del periodo), específicamente en la línea de inversión.
- Por otra parte, los ingresos totales del fisco acumulados en el periodo enero-agosto de 2017 crecieron 4,9% real anual, mientras que el gasto corriente acumulado en idéntico periodo creció 7,4% real en doce meses, y su ejecución fue de 62,9% de la ley aprobada.
- Finalmente, el gasto de capital, que en 2017 representa el 15,7% del gasto fiscal total, se redujo 3,7% real anual en los primeros ocho meses del ejercicio, lo que se explica en una disminución de 7,1% en doce meses en la inversión y una contracción de 0,7% anual en las transferencias de capital.

I