

TEMA DE ANÁLISIS / N°5

UNA MIRADA AL PRESUPUESTO FISCAL



Universidad de los Andes

CEF - Centro Estudios Financieros

SEPTIEMBRE | 2017

Introducción

El último día del mes en curso, el Ministerio de Hacienda debe ingresar la que probablemente es la ley más importante del año; la Ley de Presupuestos, cuyo objetivo es determinar el gasto del gobierno central, que agrupa a los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Posterior al 30 de septiembre, el parlamento tiene un plazo de 60 días para su tramitación. La importancia radica en que estamos hablando de la asignación de US\$63.000 millones, que representan cerca de la cuarta parte del PIB. Sin embargo, el espacio de maniobra es reducido, ya que gran parte de los gastos está determinado por otras leyes, por lo que el objetivo principal del proceso es determinar los superávits o déficits que se registrarán en el año, lo que a su vez define el nivel de endeudamiento máximo al que se puede concurrir.

La determinación del gasto del gobierno central en Chile se rige por la regla de balance cíclicamente ajustado, que tiene el objetivo de aislar la política de gasto del ciclo económico, a través de determinar los ingresos en base a supuestos de tendencia del precio del cobre y del crecimiento de la economía. Si bien la regla permitió en sus inicios gastar más en un ciclo de baja, y luego, durante el boom de commodities generó importantes niveles de ahorro público, hoy se encuentra bastante cuestionada, por cuanto llevamos 10 años de déficit estructural, y si el precio del cobre de tendencia se mantiene cercano a los niveles actuales, es probable que tengamos varios años más en que no se registre un equilibrio fiscal en términos cíclicamente ajustados.

Lo anterior es muy preocupante, ya que Chile se había caracterizado durante décadas por la mantención de la disciplina fiscal, lo que permitió constantes mejorías en la clasificación de riesgo país. Esto hizo posible tener una nota mejor que muchos países con niveles de desarrollo superiores al nuestro. Este importante activo se ha depreciado rápidamente en los últimos cuatro años, lo que hacía evidente que las clasificaciones de riesgo no se mantendrían. De hecho, de las tres principales agencias clasificadoras, dos ya redujeron la nota de Chile, y la tercera dejó al país con perspectiva negativa, anunciando la posibilidad de una posible rebaja futura.

Es efectivo que parte importante del deterioro fiscal se explica por menores ingresos del cobre, pero llama la atención que nos encontremos con un serio problema fiscal a pesar de haber implementado un alza significativa de impuestos, lo que a priori no deja espacio para recurrir nuevamente a esta vía de financiamiento. Surge la pregunta de si la reforma no recaudó lo esperado, y lo cierto es que en puntos del PIB (se estimaba un 3% en régimen) sí lo habría hecho, aunque se debe señalar que, debido al menor crecimiento del PIB, los tres puntos equivalen a una cifra menor en términos de recursos.

Además, los componentes transitorios de la reforma (repatriación de capitales e impuestos al FUT histórico) han recaudado más de lo esperado, por lo que los componentes permanentes de la reforma han estado por debajo de las expectativas, lo que reduce los espacios de gasto hacia adelante.

Por otra parte, el proceso de reformas del gobierno, especialmente en materia de educación, ha resultado más costoso de lo que se había estimado en el programa, lo que significa que no sólo se están comprometiendo recursos futuros que provengan del crecimiento de tendencia, sino que además cualquier aumento generado por mayores tasas de crecimiento eventuales deberán destinarse al compromiso de la gratuidad en la educación superior. Por primera vez un gobierno se encontrará al inicio, no sólo con que los ingresos fiscales son insuficientes para financiar los gastos comprometidos por ley y además ir lentamente reduciendo el déficit, sino que cualquier mejoría eventual de ingresos ya tiene su destino definido en forma previa, no existiendo recursos para nuevas prioridades que puedan surgir.

La gravedad de la situación es de tal magnitud, que de hecho los programas de gobierno, en todo lo que involucre recursos fiscales adicionales, deberían ser hojas en blanco, ya que no sólo no existen holguras, sino que éstas son negativas. Es inevitable entonces que se analice el gasto actual, de tal forma de buscar espacios de eficiencia, que permitan a través de reasignaciones, ir dando cabida a las demandas ciudadanas, sin que luego haya que pasar la cuenta en términos de mayores impuestos. Existe una clara evidencia de que esos espacios existen, y de hecho llama fuertemente la atención que en el actual contexto de estrechez fiscal el gasto en burocracia (gasto en personal y compra de bienes y servicios de consumo y producción) haya seguido teniendo un comportamiento fuertemente expansivo. A modo de ejemplo, si comparamos los primeros siete meses de este año con igual período del año pasado, el gasto en burocracia en términos reales aumentó un 5,7%, lo que equivale a cerca de US\$ 600 millones¹. Muy preocupante resulta el hecho de que sólo en julio el gasto en personal aumentó un 18% real en doce meses, lo que además es concordante con las cifras del INE de aumento de empleo y remuneraciones en la administración pública. ¿Por qué un gobierno que está de salida aumenta en esa forma la planilla? Las sospechas de clientelismo y de captura funcionaria son inevitables, dada además la total inflexibilidad a la baja de estos gastos en burocracia.

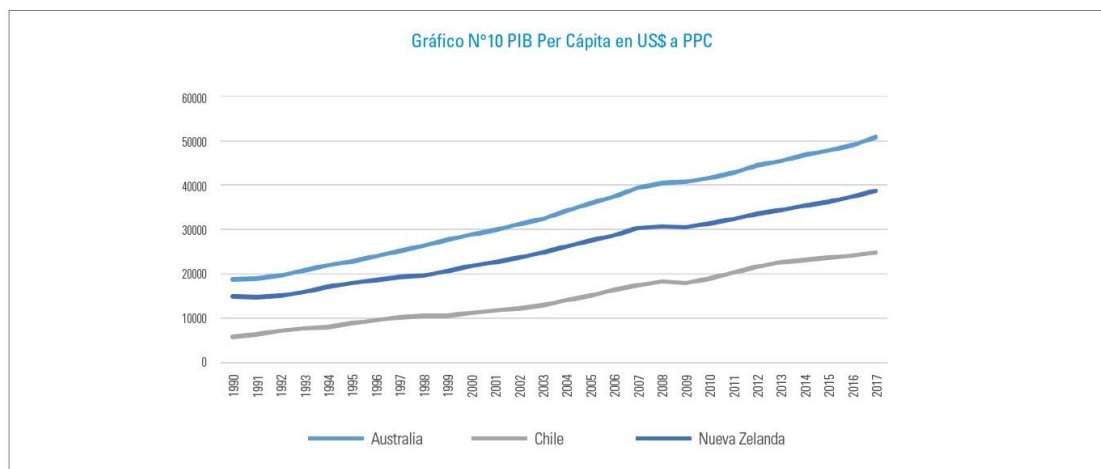
Aunque seguramente es difícil que la necesidad de una reforma administrativa del Estado sea un tema atractivo de campaña política, la necesidad de avanzar en este campo es evidente, y es probablemente el requisito fundamental para que el país pueda retomar un proceso de ir cerrando brechas con los países desarrollados.

Se suelen plantear como modelos a seguir para Chile los casos de Australia y Nueva Zelanda, ya que tienen estructuras productivas similares. Ambos países han hechos avances en materia de reforma del Estado, lo que los hace muy interesantes como experiencias a seguir. Analizaremos a continuación en forma breve algunos aspectos que parecen de particular interés en ambos casos. Si se comparan aspectos institucionales, de acuerdo al índice Doing Business del Banco Mundial, en el tema del pago de impuestos Chile se encuentra clasificado en el N° 120 de 190, mientras que Australia y Nueva Zelanda están clasificados N° 25 y 11, respectivamente, existiendo sobre todo una diferencia importante en las horas que se deben destinar para el pago. Por otra parte, en el Índice de Competitividad Global del World Economic

¹ Esta cifra es superior al ajuste fiscal que anunció el Ministerio de Hacienda en febrero de 2016 por US\$ 540 millones.

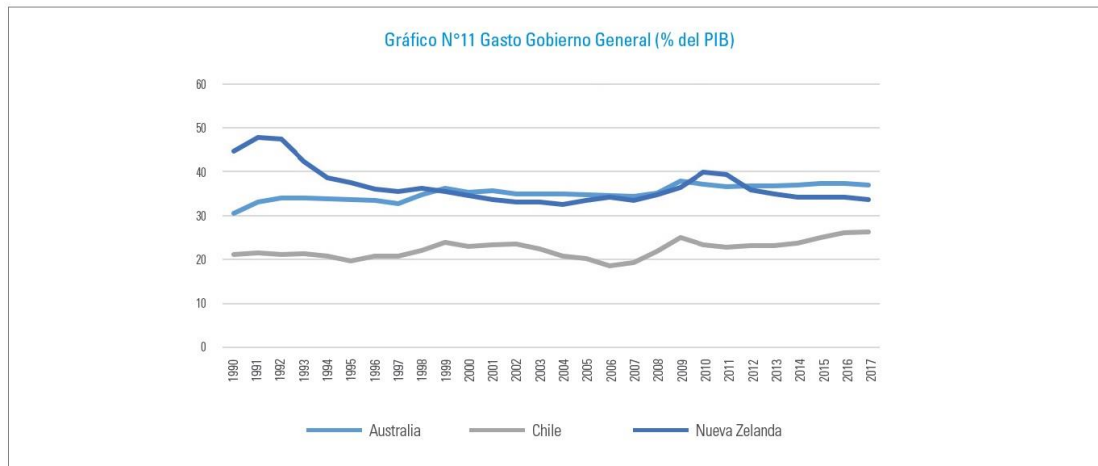
Forum, en el que Nueva Zelanda es N°13 y Australia N°22, Chile se encuentra clasificado en el N°33. Si se analizan los aspectos peor clasificados de este índice para nuestro país, el que aparece como más negativo es la ineficiencia de la burocracia gubernamental (seguido de las restrictivas regulaciones laborales). Estas cifras muestran que mejorar la administración estatal es un camino necesario para acercarnos al nivel de desarrollo de estos países.

El Gráfico N°10 muestra el PIB per cápita en US\$ de estos tres países medido a paridad del poder de compra. Si bien durante los últimos 30 años Chile ha crecido más que Australia y Nueva Zelanda y ha podido de esta forma ir cerrando las brechas, en los últimos cuatro años el resultado de Chile está por debajo, a pesar de tener un nivel de desarrollo inferior, con lo que la diferencia se estaría nuevamente ampliando.



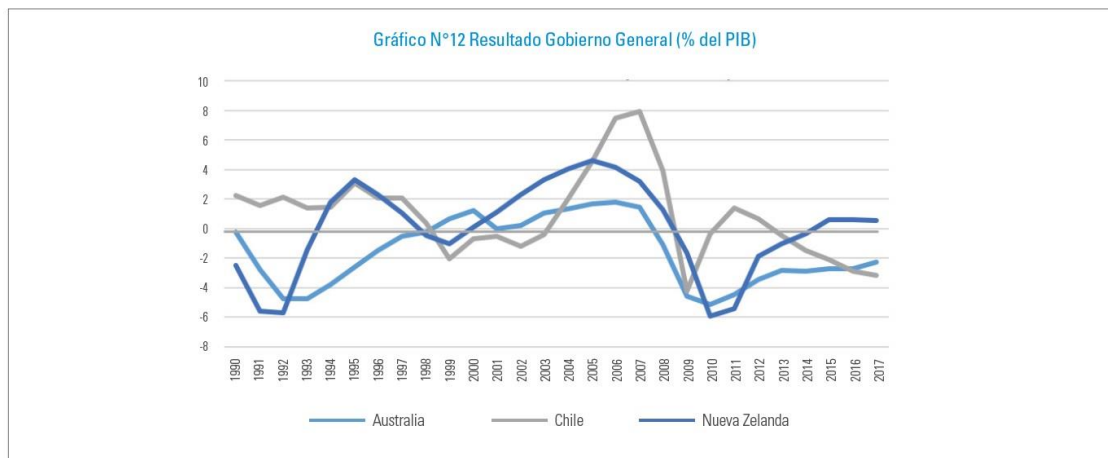
Fuente: WEO FMI.

En términos del tamaño del gobierno general, en ambos países es superior que en Chile, pero mientras en Nueva Zelanda registra una tendencia decreciente y en Australia es estable, en Chile tiende a aumentar respecto a los niveles de la década pasada, como puede verse en el Gráfico N°11.



Fuente: WEO FMI.

En materia de resultado fiscal, existe bastante correlación en el ciclo que ha afectado a los tres países, sin embargo, mientras en el último quinquenio Australia y Nueva Zelanda mejoran su resultado (especialmente este último), Chile muestra un marcado deterioro. En materia de resultado estructural, de acuerdo a las estimaciones del FMI, Nueva Zelanda recuperó en 2015 una situación superavitaria, Australia recuperaría el equilibrio en 2019, en cambio Chile se mantendría en una situación tendencial deficitaria durante todo el período de la estimación, hasta 2022. El Gráfico N°12 muestra los resultados efectivos para el grupo de países.



Fuente: WEO FMI.

El año 2011 la Universidad de Stanford publicó un Índice de Responsabilidad Fiscal² para un grupo de países, en el cual Australia se ubicó N°1, Nueva Zelanda N°2 y Chile en el N°7, a pesar de que ese año Chile tenía un superávit fiscal y los otros dos países estaban en una posición

² "Sovereign Fiscal Responsibility Index 2011" Stanford University, International Policy Studies and Public Program.

deficitaria. Bastante se debilitaría nuestra posición si se replicara este índice con los antecedentes actuales.

Si se revisan los antecedentes de políticas fiscales de este grupo de países, se puede ver que los tres han implementado en el tiempo procesos de reforma del Estado; sin embargo, los indicadores y cifras anteriores muestran que estas reformas han sido más efectivas en Australia y Nueva Zelanda, que en Chile. A continuación, presentaremos una breve reseña de los cambios desarrollados por estos países, que pueden servir como una guía del camino que Chile debería adoptar hacia adelante.

El caso de Australia

El papel intervencionista del Gobierno y la burocracia australiana empezaron a ser cuestionados desde inicios de la década de 1960. Se consideraba que la burocracia era ineficiente, poco transparente y distante de las necesidades de la ciudadanía. Esas críticas aumentaron cuando la economía comenzó a estancarse a partir de 1974, el crecimiento del PIB y la inversión disminuyeron, mientras el desempleo, la inflación y el déficit público aumentaron. Como respuesta, se establecieron las bases para la transformación de la administración pública federal australiana, que se realizó durante el periodo 1983-2007. Al igual que en otras partes del mundo, en Australia las primeras reformas se adoptaron en la década de 1970 para enfrentar los tres tipos de déficit que padecía el gobierno: el déficit fiscal, el déficit en el desempeño del sector público y el déficit en la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales. Esas reformas constituyeron la primera fase del desarrollo de la “Nueva Gestión Pública” en Australia. Posteriormente, entre 1996 y 2007 se realizaron reformas a la gestión financiera, dirigidas a perfeccionar la rendición de cuentas y el control por resultados, a mejorar la eficiencia de las agencias y departamentos, a reducir el déficit público y a modernizar los métodos para registrar y reportar la información financiera. Una mirada a las principales reformas muestra que el objetivo fue instalar criterios de administración privada en el sector público. Las iniciativas más importantes fueron las siguientes:

1. Ley de Gestión Financiera y de Rendición de Cuentas (1997)

Impone un esquema para el uso eficiente de los recursos públicos, donde el titular de cada agencia o departamento tiene a su cargo la gestión de los recursos que le han sido asignados. Esa gestión debe realizarse conforme a unos lineamientos, los cuales se denominan Instrucciones para los Gerentes. En términos generales, esta ley exige que la utilización de los recursos se haga con base en los principios de eficiencia, efectividad y ética.

Además, la ley obliga a los gerentes públicos a cumplir con varios requerimientos de rendición de cuentas. Los gerentes deben crear un plan para el control de fraudes, instituir un comité de auditoría, asegurarse de que los registros contables se realizan con base en los lineamientos del Ministerio de Finanzas y reportar al auditor general los estados financieros de la agencia.

2. Ley de las Autoridades y Compañías del Commonwealth (1997)

Unifica los requerimientos financieros, de auditoría y de rendición de cuentas que se piden a las autoridades y compañías que son propiedad del gobierno. Las autoridades deben presentar ante los ministros un reporte anual revisado por el auditor general y las compañías deben ser auditadas por el propio auditor general y además presentar reportes anuales.

3. Ley del Auditor General (1997)

Establece las principales responsabilidades y facultades del Auditor General e instituye la Oficina Nacional de Auditoría. De acuerdo con esta ley, el auditor general es independiente del Parlamento y tiene facultades de auditoría en todas las agencias, departamentos o compañías del gobierno. La Oficina Nacional de Auditoría no desempeña funciones ejecutivas, sino de investigación, supervisión y apoyo.

4. Carta de Honestidad Presupuestaria (1998)

Establece un marco para regular la conducta del gobierno en lo referente a la política fiscal con el fin de facilitar el escrutinio público y, por tanto, mejorar la rendición de cuentas. La Carta obliga al gobierno federal a diseñar un plan anual fiscal, el cual debe especificar los objetivos fiscales a largo y corto plazo, explicar las estrategias para lograrlos y presentar los indicadores con los cuales se medirá el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, ésta establece que el gobierno debe publicar reportes a mitad de cada año fiscal y antes de las elecciones, así como cada cinco años, donde evalúe la sustentabilidad para los próximos 40 años de las políticas, incluyendo las implicaciones financieras y demográficas.

Uno de los objetivos centrales de las reformas anteriores es que las condiciones económicas que enfrentan los funcionarios no se vean afectadas cuando cambia el gobierno de turno, generando mayor estabilidad en las políticas.

Junto con lo anterior, se impulsó la subcontratación y las privatizaciones para mejorar la eficiencia y reducir los gastos del gobierno. En materia de privatizaciones, Australia emprendió uno de los programas más ambiciosos del mundo, sólo superado en valor por el implementado en el Reino Unido (el monto de las privatizaciones en Australia fue de aproximadamente US\$ 90.000 millones). Este esfuerzo privatizador se acompañó de la creación de unidades administrativas reguladoras de los monopolios. La subcontratación también se extendió a casi todas las actividades a cargo del gobierno. En 1997, el gobierno anunció un acuerdo para subcontratar el desarrollo de la infraestructura necesaria para las nuevas tecnologías de la información. La importancia de ese acuerdo radica en que constituyó la base tecnológica para la implementación del gobierno electrónico, el cual formó parte de la agenda innovadora.

Como parte central de este proceso de reforma del Estado, se redujo la burocracia administrativa en forma significativa. En 1975 había 277.455 personas trabajando en la administración pública federal, número que se redujo a 155.482 en 2007³. Las privatizaciones

³ En el gobierno central chileno trabajan (2015) un total de 282.313 personas, considerando funcionarios de planta, contrata y honorarios.

y las subcontrataciones, así como los despidos directos, fueron los factores principales que explican esta disminución.

Una lección importante del caso australiano es la importancia de establecer mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública. En Australia, las reformas abrieron el sector público al escrutinio ciudadano, lo cual es una presión importante por lograr resultados. Asimismo, la introducción de esquemas de rendición de cuentas ha mejorado el control político hacia la burocracia. De igual forma, la experiencia australiana deja ver que se trata de un proceso largo, que requiere de apoyo político constante. En Chile aún queda por avanzar en este campo, ya que la información fiscal suele ser poco amigable, y en materia de contrataciones, empleo y remuneraciones, aunque existe transparencia si se buscan datos a nivel detallado, cuesta encontrar información más agregada.

Una forma muy clara de ver las diferencias en eficiencia administrativa es comparar números de gastos de las estadísticas internacionales financieras (IFS) del FMI. Se puede ver que mientras un 27% del gasto total del gobierno australiano se destina a burocracia (pago de sueldos y compra de bienes y servicios), en Chile esa cifra alcanza a 31%. Llegar al porcentaje de Australia significaría un ahorro de recursos de US\$ 2.500 millones anuales, suficiente para financiar una mejoría muy significativa de las pensiones, por ejemplo, considerando que el gasto del pilar solidario es similar a esa cifra. Por otra parte, mientras en Australia, para financiar \$1 en beneficios sociales se destinan \$0,83 para burocracia, en el caso de Chile \$1 en beneficios sociales significan \$1,4 en burocracia⁴. El espacio de mejoría parece bastante significativo.

El caso de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es un país de sólo 4 millones de habitantes, ubicado en la parte inferior del Pacífico Sur. Al igual que Chile, Nueva Zelanda es relativamente pequeño y distante, y posee una base exportadora primaria fuerte.

En 1984, alertado por una crisis en la balanza de pagos y una economía muy rígida y distorsionada, inició un proceso de reformas económicas, las que fueron más lejos y avanzaron más rápido que en la mayoría de los otros países que también iniciaron transformaciones de este tipo. Además de su escala y alcance, la reforma de la economía neozelandesa fue muy notoria por su consistencia y coherencia.

Como resultado de este proceso, Nueva Zelanda tiene hoy en día uno de los paquetes de políticas económicas más transparente y eficiente del mundo desarrollado. Esto se evidencia en las evaluaciones de la OCDE y del FMI, en mediciones como el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage (Nº3 del mundo) y el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (Nº13 del mundo).

⁴ Utilizando datos de la DIPRES se obtienen números algo diferentes para Chile, sin embargo, se necesita una base de datos uniforme para hacer la comparación, por eso se utilizan datos del IFS.

Durante los últimos 30 años, Nueva Zelanda también ha hecho progresos sustanciales en cuanto a reforzar la eficiencia del ámbito público. En forma similar al caso de Australia, esto se ha realizado mediante la introducción de disciplinas básicas del sector privado en las operaciones de las agencias gubernamentales y, en muchos casos, las actividades que pueden ser realizadas por el área privada se han externalizado o privatizado. Por estas razones, la reforma en este país ha sido denominada como reforma “neogerencial” y sus principales postulados fueron:

- Preferir al sector privado sobre las organizaciones del sector público, especialmente para funciones comerciales.
- Optar por organizaciones no departamentales sobre departamentos ministeriales, sobre todo para la implementación de las políticas.
- Preferir organizaciones pequeñas, sobre las grandes.
- Separar recaudación de adquisiciones y adquisiciones de abastecimiento.
- Separar las operaciones de la regulación.
- Separar provisión de revisión y auditoría.
- Aspirar a organizaciones pequeñas (planas) más que a grandes organizaciones.
- Aspirar a una rendición de cuentas en línea recta.
- Evitar múltiples jefes o directores.
- Descentralizar dondequiera que sea posible.

Los cuatro estatutos, que fueron los pilares de esta reforma “neogerencial” son:

1. Ley de las empresas de propiedad estatal (1986)
2. Ley sobre el sector estatal (1988)
3. Ley de finanzas públicas (1989)
4. Ley de responsabilidad fiscal (1994)

Sobre la última, es importante destacar sus principales lineamientos, teniendo en cuenta que Chile tiene una Ley de Responsabilidad Fiscal, que respalda la política de equilibrio cíclicamente ajustado, pero que a estas alturas está mostrando carencias importantes, y que son parte de la tarea pendiente de reforma del Estado.

Ley de Control de Responsabilidad Fiscal en Nueva Zelanda

En 1994, Nueva Zelanda había superado su problema de déficit, luego de haber mantenido un desequilibrio por más de dos décadas. El sector público consolidado pasó de un déficit de 4,6% del PIB en 1990 a un superávit de 2,6% en 1994.

Sin embargo, aún luchaba contra el problema de la deuda. En 1992, la deuda pública neozelandesa alcanzó la cifra récord de 51,1% del PIB, por lo que su calificación de riesgo había bajado de AAA a Aa3; todo esto a pesar de las reformas al sector público implementadas desde la década de los ochenta, dirigidas a mejorar su desempeño, y de los esfuerzos gubernamentales por frenar el déficit fiscal.

La aprobación de esta ley tenía como objetivo que el Ejecutivo fuera más transparente sobre sus intenciones fiscales, promoviendo la evaluación de los efectos de sus políticas en el largo plazo.

Los resultados fueron positivos. En 1995 la relación deuda/PIB ya se había reducido en más de 10 puntos porcentuales, y luego de ocho años de la implementación de esta ley, la deuda soberana como porcentaje del PIB se había reducido a la mitad del nivel que representaba en 1993.

Como parte de esta reforma, se estableció que entre los servicios públicos más importantes debían existir acuerdos de compras claros entre los ministerios y las agencias del gobierno, total transparencia en los informes financieros y de otro tipo, una gran cantidad de informes y documentos que promueven “*accountability*” y una toma de decisiones descentralizada. El jefe de cada departamento gubernamental es el empleador relevante, con pocas pautas o reglas del gobierno central. Esto ha reducido la burocracia e ineficiencia y ha reforzado la capacidad de los gerentes públicos para realizar su trabajo, al mismo tiempo que ha mejorado la capacidad de los agentes externos para monitorear el desempeño de las reparticiones públicas.

El caso neozelandés puede, por lo tanto, servir como un modelo también para el proceso que nuestro país debería implementar hacia adelante; introducir al Estado chileno firmemente al siglo XXI.

Bibliografía

Skilling, D. (2007). Preparándonos para el Futuro: Algunas Perspectivas desde Nueva Zelanda.
Vicher, D. (2007). La Reforma Neogerencial en Nueva Zelanda. *Convergencia*, 14(45), 163-186.
Villegas, J.L.B. (2008). La Reforma a la Gestión Pública en Australia 1974-2007: Algunas Lecciones de Implementación. *Foro Internacional*, 954-985.