

Presiones de Gasto 2018-2021

Ministerio de Hacienda – Dirección de Presupuestos

27 de abril, 2018

I. INTRODUCCIÓN

En años recientes la política fiscal ha estado expuesta a una serie de desbalances que han llevado al país a completar cinco años con déficits de presupuesto, con un consecuente fuerte aumento de la deuda pública. De hecho, el sostenido deterioro de la situación fiscal ha llevado a que después de 12 años Chile haya pasado el año 2016 de acreedor neto a deudor neto con una deuda neta de 1% del PIB. Esta posición fiscal nos retrotrae al año 2004 cuando la deuda neta representaba un 4% del PIB. Esto es consistente con el aumento que ha mostrado la deuda bruta, que en el año 2017 alcanzó a 23,6% del PIB, su mayor nivel desde 1994 cuando este indicador fue 22,8% del PIB.¹ Como consecuencia del aumento en la deuda neta, el gasto en intereses ya ha aumentado en más de mil cuatrocientos millones de dólares comparado, por ejemplo, al gasto del año 2009, alcanzando los 2.484 millones de dólares al año 2017. Este deterioro de las cuentas fiscales ya ha sido internalizado por las clasificadoras de riesgo, las cuales han bajado la calificación del país: la agencia Standard & Poor's bajó la clasificación de riesgo en moneda extranjera a largo plazo de Chile de AA-, obtenida el año 2012, a A+, en lo que constituye la primera rebaja en la nota del país en 25 años.

Aunque los actuales niveles de deuda neta del Gobierno Central Chileno no parecen demasiado altos al compararlos con los países de la región o de la OECD, si se considera su dinámica y las presiones de gasto que se proyectan para los próximos años, la posición fiscal podría quedar en una situación cada vez más vulnerable.

Un análisis actualizado de las actuales presiones de gasto público hace evidente que existen muchos gastos programáticos (ya sea por cambios en la cobertura o en los precios), asociados a proyectos de inversión y proyectos de ley (ya sea en estudio, en tramitación vía indicaciones o nuevos proyectos) que no se encuentran contemplados ni en los presupuestos sectoriales, ni en el tesoro público, lo cual reduce la holgura fiscal necesaria para implementar el programa de gobierno siguiendo una senda de reducción del déficit de balance estructural.

El presente documento actualiza las presiones de gasto público para el período 2018-2021. En particular, se presenta una explicación de las presiones por concepto de gasto, distinguiéndose entre: (i) gasto operacional; (ii) gastos programáticos; (iii) inversiones (adquisición de activos no financieros, iniciativas de inversión y transferencias de capital); (iv) proyectos de ley en trámite y en estudio y (v) otros gastos. Adicionalmente se presenta el detalle de las presiones de gasto por partida presupuestaria, tanto para el año 2018 como para el período 2019-2021.

¹ Ver Reporte Trimestral de Deuda del Gobierno Central, Diciembre 2017: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-172483_doc_pdf.pdf.

II. PRESIONES DE GASTO PARA 2018-2021

El Presupuesto del Gobierno Central para el año 2018, aprobado por el Congreso Nacional, asciende a la cifra de USD 73.610.508 miles². Asimismo, el presupuesto proyectado por la Dirección de Presupuestos para el periodo 2019 al 2021, en documento que consta en la entrega de información durante el cambio de mando, implica un crecimiento anual de USD 1.913.210 miles, USD 2.204.296 miles y USD 1.185.233 miles respectivamente, alcanzando un gasto en el año 2021 de USD 78.733.251 miles.

Sin embargo, una reciente revisión de las proyecciones de gasto para el año 2018 y siguientes, ha llevado a corregir dichas proyecciones, lo que implica reconocer presiones de gasto por montos significativos para todos los años del periodo. Se entiende por presión de gasto aquellos que no están contemplados en el presupuesto vigente de los diferentes ministerios ni en el Tesoro Público.

El mayor gasto no financiado para el periodo asciende a USD 5.566.085 miles, según detalla el cuadro 1.

Cuadro 1: Presiones de gasto por año, desagregación (miles de dólares)

ITEM/AÑOS					Total
	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Gasto Operacional	99.203	2.907	2.201	2.048	106.359
Gastos Programáticos	1.354.131	1.125.720	1.075.071	1.077.076	4.631.998
Inversiones	34.926	325.582	30.610	10.088	401.206
<i>Adquisición activos no financieros</i>	2.702	111	171	0	2.984
<i>Iniciativas de Inversión</i>	24.517	137.058	30.439	10.088	202.102
<i>Transferencias de Capital</i>	7.707	188.414	0	0	196.121
<i>Proyectos de ley en trámite y en estudio</i>	0	76.546	87.003	83.584	247.133
Otros Gastos	82.305	30.195	33.041	33.848	179.389
TOTAL GASTO GOBIERNO CENTRAL	1.570.565	1.560.950	1.227.926	1.206.644	5.566.085

Fuente: Dipres

² Tipo de cambio 610 pesos por dólar.

a. Explicación de las Presiones por Concepto de Gasto

A partir de la descomposición del gasto presentada en el cuadro 1, a continuación, explicamos las presiones de gasto para el período bajo análisis.

Gasto Operacional

El mayor incremento de gasto se presenta en el año 2018, el cual obedece principalmente a un aumento de plantas institucionales y reencansillamiento (promociones y mejoras de grados), cuyo financiamiento estaba contemplado en 2017, el cual por retrasos en la dictación de los DFL respectivos no pudo perfeccionarse y su devengo se desfasó para el año 2018. También se destaca en esta línea el mayor gasto de implementación en ambas cámaras del parlamento. El mayor gasto en los años 2019 al 2021 corresponde principalmente a un déficit en personal y bienes y servicios de consumo de algunos servicios públicos.

Gastos Programáticos

Esta línea es por lejos la de mayor incidencia en el aumento de gasto, destacando el sobregasto hospitalario por prestaciones no financiadas del Ministerio de Salud, la cual asciende a cerca de USD 1.000 millones anuales. La misma cartera también presenta un déficit en relación a los subsidios de incapacidad laboral, que corresponde al diferencial no financiado del monto de licencias médicas del sector público FONASA y la CCAF el cual ha crecido por mayores días de licencias e incremento de remuneraciones. Este último déficit se presenta sólo en el año 2018 por USD 185 millones.

En el Ministerio del Trabajo se proyecta un mayor gasto de USD 24 millones en los programas de contingencia contra el desempleo, que aplica sobre aquellas localidades que requieren recursos adicionales considerando el cumplimiento de las tasas de desempleo establecidas en el Artículo 3° de la Ley N° 20.128. En dicha cartera también se presentan mayores gastos por aumento de cobertura de programas tales como el Pilar Solidario, Bono por Hijo y Pensiones DIPRECA por USD 45 millones.

Otra cartera que presenta un mayor gasto programático es el Ministerio de Educación, principalmente por nuevo proyecto de ley que reemplaza al CAE (CEPES), además producto de la creación del Sistema de Educación Pública, debe asumir solidariamente las deudas previsionales y remuneracionales que mantengan los municipios al momento del traspaso del servicio educativo a un Servicio Local de Educación. Adicionalmente, esta cartera deberá inyectar anualmente alrededor de USD 25 millones a INTEGRA para suplir déficit de gastos operacionales.

En materia de gastos de emergencias también se constata que el presupuesto formulado presenta déficit para hacer frente a los diferentes eventos recurrentes que suceden cada año, tales como las emergencias agrícolas que atiende el INDAP, las sanitarias del SAG y las hídricas que aborda el Ministerio del Interior. El déficit por este concepto se estima en USD 45 millones para el año 2018.

Finalmente se destaca el mayor gasto en 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores, por la realización de la cumbre APEC Chile 2019, cuyo costo estimado de USD 46 millones no está considerado en el presupuesto vigente ni en el Tesoro Público.

Inversiones

El mayor gasto en inversión se concentra en mayor inversión por arrastre de cartera presentada por MINVU en 2018 y mayor gasto de capital estimado en subsidios, en el marco de los nuevos instrumentos de política habitacional (modalidad préstamos).

Proyectos de Ley

El mayor gasto de esta línea se presenta en el proyecto de educación que modifica el CAE y en menor medida indicaciones a proyectos en tramitación legislativas como la de Reinserción Juvenil del Ministerio de Justicia y la Creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y el envío de los proyectos de fortalecimiento institucional correspondiente al SAG y Aduanas.

Otros Gastos

En esta línea se contemplan mayores gastos esperados en 2018, básicamente por gastos comprometidos y no devengados por aplicaciones de leyes de retiro, devoluciones, pago de impuestos y otros.

b. Presiones de Gasto por Partida Presupuestaria 2018

A continuación, se enumeran las presiones de gasto por partidas presupuestarias para el Presupuesto 2018, junto con el detalle correspondiente:

Ministerio de Salud: US \$ 1.273 millones

Sobregasto Hospitalario (US\$ 983 millones): Según información de FONASA el sobregasto hospitalario para el año 2018 se estima en **\$ 600.000 millones aproximadamente**, cifra no contemplada en el presupuesto 2018 ni en el tesoro público. Se produce porque el Ministerio no cuenta con todos los recursos que necesita, pero también por un aumento del gasto en personal, porque se dispone de más especialistas. Este sobregasto corresponde a los Subtítulos 21 y 22.

Subsidios de Incapacidad Laboral (US \$ 185 millones): Corresponde al diferencial no financiado del monto de licencias médicas del Sector Público FONASA y la CCAF, el cual ha crecido por mayores días de licencias e incremento de remuneraciones.

Aumento de Planta y Re encasillamiento (promociones y mejoras de grados) de Personal: (US\$ 60 millones): Aplicación de Ley cuya ejecución no se efectuó el año 2017 por retrasos en la dictación del DFL respectivo.

Ley de Retiro Personal de Atención Primaria de salud Municipal: (US \$ 35 millones) corresponde a gastos comprometidos y no devengados del año 2017.

Devoluciones por cotizaciones en exceso: (US\$ 10 millones) correspondiente a cotizaciones de FONASA.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social: US\$ 99 millones

Programa de Contingencia contra el desempleo: (US\$ 24 millones): A cargo de un comité de seguimiento de empleos de emergencia, que se reúne cada mes para precisar la cobertura en cada región. En el presupuesto vigente se contemplan recursos para un mes, pasados los cuales se requiere mayor aporte. El déficit corresponde a una parte menor del gasto en esta línea.

Aporte Fiscal Extraordinario Desahucio CAPREDENA: (US\$ 25 millones): Se requiere un mayor aporte fiscal extraordinario por este concepto debido a que se arrastran pagos pendientes desde el año 2017.

Pensiones DIPRECA (US\$ 21 millones): Se requiere un mayor aporte fiscal extraordinario por este concepto debido a una mayor cobertura esperada.

Pilar Solidario (US\$ 16 millones): Se requiere un mayor aporte fiscal extraordinario por este concepto debido a una mayor cobertura esperada.

Bono por Hijo (US\$ 7 millones) Se requiere un mayor aporte fiscal extraordinario por este concepto debido a una mayor cobertura esperada.

Revalorización de Pensiones: (US\$ 6 millones): Transferencia por ley a la Comisión Revalorizadora de Pensiones por aumento en las cotizaciones de IPS y DIPRECA.

Ministerio de Educación: US\$ 59,9 millones

Obligaciones No Pagadas por Ex Sostenedores Municipales (US\$ 19,6 millones): El artículo 34 transitorio de la Ley N°21.040, que crea el Sistema de Educación Pública, establece que los municipios deben realizar, previo al traspaso del servicio educativo a un Servicio Local de Educación, un informe financiero del servicio educativo, el cual debe contener, entre otros, el estado de pago de cotizaciones y remuneraciones del personal de los establecimientos educacionales y el de administración y obligaciones con proveedores. El mismo artículo establece que los municipios o corporaciones son los responsables finales de estas deudas y, en caso que, al momento del traspaso del servicio educativo, éstas persistan, el Ministerio de Educación deberá asumirlas, con autorización de Dipres, con cargo al Fondo de Apoyo a la Educación Pública y retenciones de subvenciones municipales. El remanente no financiado con estos conceptos deberá descontarse del Fondo Común Municipal que le corresponde al Municipio desde el año siguiente del pago. El monto estimado es el remanente no financiado.

Déficit de gastos operacionales de INTEGRA (US\$ 25 millones)

Proyectos de Inversión (US\$ 10,3 millones) Saldo de Proyectos de Inversión.

Subvenciones a establecimientos educacionales (US\$ 5 millones): Saldo de subvenciones comprometidas y no devengadas.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública: US\$ 53 millones

Gasto de Emergencia Proyectado (US\$ 25 millones): Corresponde principalmente a emergencias por Déficit Hídrico (camiones aljibes pe). Este monto se proyecta por sobre lo que es posible financiar con recursos GORE y SUBDERE.

Gastos de Inversión (US\$ 12,6 millones): Mayor arrastre de proyectos de inversión que no se ejecutaron el año 2017.

Mayores Gastos en Personal (US\$ 7,7 millones): Mayores gastos en viáticos y personal.

Mayor Arrastre SUBDERE (US\$ 7,7 millones): Programa Mejoramiento Urbano.

Ministerio de Defensa Nacional: US\$ 20,7 millones

Gastos en Personal comprometidos en 2017 (US\$ 11,6 millones)

Déficit operacional de Organismos de Salud del Ejército: (US\$ 6,4 millones)

Proyectos en Informática comprometido y no devengado (US\$ 2,7 millones): DGAC y SAF.

Ministerio de Agricultura: US\$ 18,3 millones

Emergencias Agrícolas y Sanitarias: Se requiere un mayor aporte fiscal por concepto de sequías y plagas para cubrir montos históricos.

Ministerio de Economía: US\$ 16,8 millones

Pago de Impuestos (US\$ 9,5 millones): derivados de comisión por venta de productos derivados del litio – CORFO.

Asesorías Jurídicas (US\$ 4,5 millones): nuevo contrato logrados con SQM – CORFO.

Indemnizaciones Códigos del Trabajo (US\$ 2,8 millones): Principalmente CORFO.

Resto Ministerios: US\$ 30,6 millones

Varios Conceptos: Diferencial de desempeño, Bonos especiales SERNAGEOMIN, creación Dirección General de Concesiones, gasto electoral, Indemnizaciones ADP y Devoluciones.

c. Presiones de Gasto por Partida Presupuestaria 2019 - 2021

Un detalle de las presiones de gasto para el período 2019-2021 por partida presupuestaria y su detalle, es la siguiente:

Ministerio de Salud: US \$ 2.950,8 millones

Sobregasto Hospitalario: Incremento estimado por sobregasto hospitalario en el periodo 2019-2021, correspondiente a **US\$983,6 millones anuales** aproximadamente.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo: US\$ 368,2 millones

Inversión y Capital: Se asocia a mayor inversión por arrastre de Cartera presentada por MINVU en 2018 y mayor gasto de capital estimado por MINVU de gasto de subsidios en base a los nuevos programas (modalidad préstamos).

Ministerio del Trabajo y Previsión Social: US\$ 252 millones

Pilar Solidario: Mayor Gasto por aumento de cobertura.

Programa Contingencia Desempleo: Por aplicación Ley Artículo 3° de la Ley N° 20.128.

CAPREDENA: Mayor Gasto por aumento de cobertura.

DIPRECA. Por aumento pago de pensiones.

Bono por Hijo: Por mayor cobertura.

Ministerio de Educación: US\$ 286,7 millones

Proyecto de Ley y Gasto Programático: Principalmente por nuevo proyecto de ley que reemplaza al CAE (CEPES) y costo operacional INTEGRAL.

Ministerio de Hacienda: US\$ 45,9 millones

Proyectos de Ley en Trámite y en Estudio: Proyecto de Fortalecimiento del Servicio Nacional de Aduanas.

Ministerio de Relaciones Exteriores: US\$ 55 millones

Gastos Programáticos: Costo Cumbre APEC y Programa de Defensa de Arbitraje.

Proyectos de Ley en Trámite y en Estudio: Modernización de la Cancillería (diferencial).

Ministerio de Economía: US\$ 14,7 millones

Proyectos de Ley en Trámite y en Estudio: Indicación Estudio del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública: US\$ 14,9 millones

Gasto Operacional: Aumento de Bienes y Servicios de Consumo
Proyectos de Ley: Aplicación Ley Nuble (diferencial).

Ministerio de Agricultura: US\$ 1,96 millones

Proyectos de Ley: Aumento por Fortalecimiento del Servicio Agrícola y Ganadero.

Resto Ministerios: US\$ 5,32 millones

El detalle por ministerio se presenta en el cuadro 2:

Cuadro 2: Presiones de Gasto por Partida Presupuestaria
Miles de dólares

	2018	2019	2020	2021
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	1.570.565	1.560.950	1.227.926	1.206.643
PARTIDAS				
1 Ministerio de Interior y Seguridad Pública	52.692	5.565	6.065	3.279
2 Ministerio de Relaciones Exteriores		50.096	2.098	2.837
3 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	16.781	4.903	4.903	4.903
4 Ministerio de Hacienda		10.198	15.298	20.397
5 Ministerio de Educación	59.923	90.067	91.491	105.174
6 Ministerio de Defensa Nacional	20.702			
7 Ministerio de Agricultura	18.258		93	1.865
8 Ministerio de Trabajo y Previsión Social	99.009	87.764	90.630	73.599
9 Ministerio de Salud	1.272.563	983.607	983.607	983.607
10 Ministerio de Vivienda y Urbanismo		325.219	32.846	10.088
11 Resto de los Ministerios	30.637	3.531	895	895

Fuente: Dipres