

INFORME SOBRE LA SITUACION PRESUPUESTARIA Y FISCAL

PARA EL AÑO 1955 y 1956.

I.- Influencia del proceso inflacionista sobre el ejercicio presupuestario y fiscal.-

La experiencia fiscal chilena, durante el intenso proceso inflacionista de años recientes, presenta características bien definidas que son interesantes de destacar en relación al presente informe.

A comienzos de cada año el Gobierno decide absorber, según el presupuesto nacional, cierta cuota del producto nacional. Entre las más importantes herramientas de que dispone para ello, está, sin duda, la tributación. Sin embargo, razones de diversa índole, siendo la inflación una de las principales, hacen que el Fisco no logre absorber la participación intentada. En efecto, la imposición específica contribuye a que los impuestos rindan, en términos reales, menos que lo previsto. La ilusión monetaria que engaña a los contribuyentes provoca de parte de éstos, una resistencia por ceder ingresos al Gobierno, la cual se manifiesta en esfuerzo por evadir su pago, por falsear las declaraciones de rentas y, en general, en una actitud de moratoria traducida por cancelaciones fuera de los plazos legalmente establecidos y cuyo efecto implica la entrega al Fisco de dinero depreciado. En informes anteriormente presentados al señor Ministro de Hacienda por el Departamento de Estudios Financieros de este Ministerio (particularmente en el informe correspondiente año 1953) se señalan y se demuestran estas aseveraciones.

Estas observaciones, en la práctica y experiencia fiscal, implican que el rendimiento de los ingresos consultados en el Presupuesto no alcanza siquiera a los montos reales pretendidos. Frente a esta situación, cabe destacar que los egresos previstos en el Presupuesto, que pasan a constituir compromisos efectivos del Fisco, por razón del proceso inflacionista mismo tienen que ser, forzosamente superiores a los previstos. Tal es así, toda vez que se considere que muy gruesa parte del Presupuesto está constituida por gastos de operación, esto es, remuneraciones y compra de bienes y servicios no perso-

nales, y gastos de transferencias representados por subsidios a la educación, a servicios de seguridad social, a empresas de utilidad pública, a organismos de transportes, etc., y que en general estos gastos corrientes del Fisco han de reajustarse en el curso del año debido a las constantes y persistentes alzas de precios.

En virtud de lo anterior, no puede desconocerse que, si bien es cierto, el déficit presupuestario y fiscal contribuye a acrecentar el proceso inflacionista, no es menos cierto que éste último fenómeno contribuye, y en forma muy principal, a intensificar el déficit aludido.

## II.- Situación presupuestaria y fiscal del año 1955.-

A.- En el Cuadro I se presenta un cuadro con el Estado de los Fondos Fiscales al 31 de Diciembre de 1954. En la columna correspondiente al Activo, puede observarse que el déficit presupuestario arrastrado que debía enfrentar la Caja Fiscal, ascendía a la fecha, a 28.105 millones de pesos. La composición de este déficit se encuentra tácita entre las diferentes partidas del Pasivo. Cabe hacer notar, sí, que entre ellas, la partida más importante, para los efectos del presente informe, está constituida por las Obligaciones por Cumplir, 15.868 millones de pesos, en la que se encuentran incluidos los documentos completamente tramitados y listos para su pago que estaban en poder de las Tesorerías al 31 de Diciembre de 1954, por no haberse alcanzado a cancelar dentro del ejercicio. La importancia de estas obligaciones radica en el hecho de que deben cancelarse totalmente en el curso del presente año..

Atendiendo lo anterior, el año Presupuestario y Fiscal 1955 se inició con déficit de arrastre de 28.105 millones de pesos, incluyendo éstos una obligación, exigible a corto plazo, por la suma de 15.868 millones.

B.- 1.- La Ley N° 11.768, de 30 de Diciembre de 1954, aprobó un Presupuesto de Gastos para 1955, ascendiente a 91.640 millones de pesos, en el que se excluyeron, a causa de no haber contado con finan

ciamiento en el momento de discutirse y aprobarse el Presupuesto en el Congreso Nacional, diversos gastos que deberán incorporarse durante el desarrollo del actual ejercicio fiscal.

2.- Entre estos suplementos, cuyo monto total alcanza a 35.434 millones de pesos, los más importantes son 2.073 millones correspondientes a aportes al Servicio Nacional de Salud, 4.487 millones de aporte a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, 3.095 millones de aporte a la Corporación de Fomento y a la Industria Azucarera Nacional, 1.100 de aporte a la Corporación de la Vivienda y 16.000 millones correspondientes al ítem 13 del Presupuesto, esto es, al reajuste automático de remuneraciones. En general, muchos ítem deberán ser suplementados y tal se explica perfectamente, si se recuerda que el Presupuesto se aprobó teniendo en consideración una probable alza de 40% en los precios, debiendo señalarse que en el solo primer semestre del año en curso, el costo de la vida, según índice del Servicio Nacional de Estadística, ha subido en 37,2%.

3.- Agregados los suplementos mencionados al monto original de gastos previstos, se llega a una cifra de 127.074 millones de pesos como Gastos del presente ejercicio presupuestario.

C.- 1.- El monto de ingresos consultados en el Presupuesto Ordinario de 1955 ascendía a 91.641 millones de pesos, los cuales en el curso del presente año deben ser aumentados;

2.- En 10.000 millones de pesos provenientes de una mejora en las colocaciones del Cobre en el mercado mundial;

3.- En 6.200 millones originados en el rendimiento de impuestos establecidos transitoriamente para el segundo semestre de 1954 y que han sido prorrogados hasta 1955 por disposiciones de la Ley N° 11.791;

4.- En 3.500 millones originados en disposiciones de la Ley recién citada que autorizan una conversión y consolidación, en los de la deuda interna, de los pagarés adquiridos por los bancos comerciales y por el Banco del Estado de acuerdo con la Ley N° 4.897;

5.- En 3.400 millones, producto que se obtendría de consolidar la nueva colocación de Pagarés de Tesorería emitidos en conformidad con la Ley N° 4.897;

6.- En 7.600 millones, producto que se obtendría de consolidar los Pagarés descontados en el Banco Central en conformidad con la Ley N° 7.200;

7.- En 3.000 millones que se obtendrían con el rendimiento del alza en 100% de las Contribuciones sobre Bienes Raíces;

8.- En 2.085 millones que rendiría un impuesto sobre los descuentos de letras de cambio;

9.- Los suplementos al Ingreso Presupuestario Total detallados en los números 2, 3 y 4 representan mayores ingresos con los que es posible contar, ya que están sancionados por las leyes citadas y por la situación efectiva de las colocaciones del cobre. En cambio, aquellos detallados en los números 5, 6, 7 y 8 representan mayores ingresos con los cuales podría contarse, puesto que constituyen partidas del financiamiento propuesto para los 35.434 millones a que asciende el total de suplementos. Con estos antecedentes, puede estimarse en 127.426 millones de pesos el Ingreso Presupuestario Total del presente año.

D.- 1.- Lo anterior significa que el Presupuesto para 1955 con sus modificaciones consultaría ingresos por 127.426 millones de pesos y egresos por una suma algo inferior. Sin embargo, esta situación puede verse muy alterada si se considera que la aprobación del Proyecto de Ley referente a la Escala Unica de Sueldos y de aquel que versa sobre una Bonificación Compensatoria es probable.

2.- El Proyecto de Ley sobre Escala Unica de Sueldos representa un costo anual de 37.000 millones de pesos y su aprobación tendría efecto retroactivo al 1° de Julio de 1955, de tal manera que el costo imputable al presente año incluiría solamente el gasto de un semestre. Puede considerarse que el gasto anual es separable en doce cuotas mensuales iguales, de forma que el segundo semestre de 1955

implicaría un desembolso de 18.500 millones.

3.- El Proyecto sobre Bonificación Compensatoria, para el cual todavía no se ha consultado un financiamiento adecuado, representa un gasto adicional de 9.000 millones de pesos que gravitaría, naturalmente, sobre el actual ejercicio.

4.- Debe admitirse, por tanto, que los ingresos presupuestarios tendrán que elevarse en las sumas necesarias para financiar estos dos últimos proyectos. En el cuadro que se inserta a continuación y que resume lo expresado en estos párrafos, aparece el monto de recursos adicionales que se harían necesarios:

(cifras en millones de pesos)			
INGRESOS		EGRESOS	
Consultados inicialmente en el Presupuesto	91.641	Dispuestos Originalmente en el Presupuesto	91.640
Originados en mejor situación del cobre	10.000	Suplementos Probables	35.434
Originados en prórroga de impuestos	6.200	Costo del Segundo Semestre de 1955, por Escala Única	18.500
Producto de Consolidaciones	3.500	Proyecto de Bonificación Compensatoria	9.000
Producto de Nuevas Consolidaciones	11.000		
Rendimiento de una alza de 100% en las Contribuciones sobre Bienes Raíces	3.000		
Impuesto sobre el descuento de letras de cambio	2.085		
<b>Sub-Total</b>	<b>127.426</b>		
Necesidad de Recursos Adicionales	27.148		
<b>Total igual a egresos</b>	<b>154.574</b>	<b>Total de egresos</b>	<b>154.574</b>

Las cifras anteriores indican que, de cumplirse las suposiciones enunciadas, el Total de Gastos Presupuestarios alcanzaría probablemente a 157.574 millones de pesos, para cuyo financiamiento se dispondría de 127.426 millones, de donde se desprende que son necesarios recursos adicionales por 27.148 millones de pesos a fin de saldar el ejercicio presupuestario de 1955.

5.- El volumen de recursos que permita saldar el ejerci-

cio fiscal es aún mayor, pues debe considerarse que de 1954 pasaron al ejercicio presente 15.868 millones en deudas cuyo pago debe atenderse forzosamente, según se analizó en la parte II-A de este Informe. En consecuencia, a fin de cubrir los compromisos fiscales inmediatos de 1955, se hace indispensable elevar a 43.016 millones de pesos los recursos adicionales, con los cuales quedarían cubiertas, entonces las Obligaciones por Cumplir transferidas al ejercicio fiscal presente y el desequilibrio presupuestario probable del año en curso. Por tanto, de obtenerse estos recursos adicionales, el ejercicio fiscal de 1956 se abriría con el saldo del déficit de arrastre al 31 de Diciembre de 1954 disminuído en el monto de los 15.868 millones citados más arriba, es decir, se abriría con un déficit ascendiente a 12.237 millones de pesos.

Estos mayores recursos por 43.016 millones, son de urgencia si se considera que de no ser obtenidos, la Caja Fiscal debería reducirse exclusivamente a pagar remuneraciones, ya que de ser aprobados los proyectos sobre Escala Unica de Sueldos (con efecto retroactivo al 1° de Julio de 1955) y Bonificación Compensatoria y financiados con nuevos tributos, tal aprobación ocurriría posiblemente a fines de Septiembre y los impuestos correspondientes empezarían a rendir recién con posterioridad a dicha época.

Por otra parte, si no se obtienen estos recursos adicionales, y teniendo en cuenta que el gasto que los exige es difícil eludirlo a causa de las presiones ejercidas por diversos gremios, el ejercicio fiscal de 1956 se abriría con una carga de 43.016 millones de pesos en Obligaciones por Cumplir, vale decir, un enorme desequilibrio financiero que debería ser cubierto necesariamente y que, en último término, significaría un trascendental agravamiento de la situación fiscal del próximo año.

III.- Situación presupuestaria y fiscal para el año 1956.-

Con el objeto de estimar la situación presupuestaria y fiscal que se presentaría en 1956 se han hecho ciertas suposiciones que más adelante se sientan explícitamente.

A. Para los efectos de la estimación se ha supuesto, en primer término, que en 1956 la estructura y composición del Presupuesto de Gastos no tendrá variaciones de consideración en comparación a la de 1955.

1) En el Cuadro II, se presenta un cuadro que muestra la composición del Presupuesto aprobado inicialmente para 1955 (columna A) al cual se le han agregado los Suplementos (columna B) señalados en la Parte II-B-2 de este Informe y los gastos previstos para un año entero, por el Proyecto de Ley sobre la Escala Unica de Sueldos (columna C) comentados en la Parte II-D-2. En esta forma se obtienen las cifras de la columna D, que muestran, entonces, lo que podría entenderse como Presupuesto Efectivo del año completo 1955. El monto total a que asciende el Gasto, alcanza a 164.074 millones de pesos, de los cuales 90.714 millones tienen el carácter de gastos fijos e inmovibles, ya que corresponden a remuneraciones. Entre los 14.153 millones que figuran en Pagos de Previsión Social, están incluidos 3.407 millones de pesos, con empleados inicialmente en el Presupuesto, para el pago de jubilaciones, pensiones y montepíos de pago fiscal, y 852 millones entre los Suplementos que se le agregan a este mismo ítem y que corresponden a aporte por igual concepto a la Caja de Previsión de Carabineros, de manera que estas dos últimas cifras también constituyen gastos fijos.

En virtud de lo anterior, podría decirse que del total de Gastos estimados para el Presupuesto Efectivo de 1955, 94.973 millones tienen el carácter de Gastos Fijos, esto es, un 58% del total constituye obligaciones incluídibles.

2) Admitiendo que la estructura del Presupuesto en 1956 sea similar a la presente y que en términos reales el monto de Gastos Fijos sea equivalente al recién citado, entonces, sobre la

base de un alza en los precios del orden del 50%, los Gastos Fijos inflados hasta 1956, alcanzarían a 142.460 millones de pesos moneda corriente. Como esta suma constituiría el 58% del total de gastos, el Gasto Presupuestario Total sería de 245.621 millones de pesos.

B. 1.- Los ingresos contemplados en el Proyecto de Ley para el Presupuesto Ordinario de 1956, preparado por la Oficina del Presupuesto, ascienden a 153.460 millones de pesos, de los cuales 134.580 millones corresponden a ingresos ordinarios (es decir, ingresos originados en fuentes tales como Bienes Nacionales, Servicios Nacionales, Entradas Varias y fuentes tributarias corrientes), 12.613 millones a impuestos establecidos transitoriamente (su vigencia alcanza solo hasta fines de 1955) por la Ley N° 11.493, y 6.067 millones corresponden a impuestos prorrogados hasta 1955 por la Ley N° 11.791. Es importante señalar, que los 153.460 millones recién citados constituyen una estimación del total de ingresos presupuestarios, hecha por la Oficina del Presupuesto, a pesos de fines de 1956.

Para los efectos de estimar el resultado del ejercicio presupuestario en 1956 podrían hacerse dos supuestos: (a) admitir que los impuestos de carácter transitorio, mencionados más arriba, fueran prorrogados o (b) que tales impuestos no tuvieran prórroga, esto es, que su vigencia terminara en el presente año tal como lo disponen las leyes N°s. 11.493 y 11.791.-

C. De lo anterior se desprende que, de no variar en 1956 la estructura actual del Gasto Presupuestario y estimado tal gasto en 245.621 millones de pesos, el desfinanciamiento en el ejercicio presupuestario podría alcanzarse:

1.- A 92.161 millones de pesos, si fuera aprobada la prórroga de los impuestos que actualmente tienen carácter transitorio; o

2.- A 111.041 millones de pesos, si la vigencia de tales impuestos no fuese prorrogada.

D. Cabe hacer notar que la estimación del Gasto Presupuestario para 1956, que incide evidentemente en las estimaciones sobre el desequilibrio del ejercicio presupuestario para tal año, está hecha sobre la base de suposiciones bastante favorables, por cuanto:

a) Si sólo en seis meses transcurridos de 1955 el índice del costo de la vida ha crecido en 37,2%, no sería de extrañar que en el año completo el alza llegue o sobrepase al 60%. De esta manera, presumir para 1956 un aumento de 50% en los precios implica desconocer o ignorar el carácter acumulativo o la aceleración propia de todo proceso inflacionista.

b) De continuar sin freno el actual proceso inflacionista, podría ocurrir que los gremios no exijan una sola bonificación compensatoria del alza en el costo de la vida, sino dos o tres en el curso del año.

c) Sería posible, aún, que las agrupaciones de empleados y obreros, y de población pasiva, dependientes del Presupuesto Nacional en lo tocante a sus remuneraciones, exijan por adelantado el reajuste automático de sus remuneraciones, con el objeto de evitar pérdidas en el ingreso real entre las épocas de reajuste.

E. En la parte II-D-5 de este Informe se dejó establecido que, a fin de saldar el ejercicio fiscal de 1955, era necesario la obtención de recursos adicionales por 43.016 millones de pesos. Si tal no ocurriera, esto es, si no fuese visible el financiamiento de este desequilibrio en la Caja Fiscal, entonces los 43.016 millones pasarían a gravitar sobre el ejercicio fiscal de 1956 en forma de Obligaciones por Cumplir y esto, agregado a las estimaciones del desequilibrio presupuestario para el año recién citado, redundaría en:

1.- Un probable déficit de 135.177 millones de pesos, en el ejercicio fiscal, toda vez que el desequilibrio presupuestario alcance a lo estimado en la parte III-C-1 de este Anexo, o

2.- Un probable déficit de 154.057 millones de pesos, en el ejercicio fiscal, si es que el desequilibrio presupuestario resultara igual a lo estimado en la parte III-C-2.

F. Es de rigor señalar que las estimaciones sobre el resultado del ejercicio fiscal para 1956 no incluyen el déficit presupuestario de arrastre, al 31 de Diciembre de 1954, por 12.237 millones de pesos, citado en la Parte II-D-5, por cuanto dicho déficit tiene como contrapartida un pasivo perfectamente exigible por la Caja Fiscal. (La diferencia entre déficit exigible y no exigible ya ha sido analizada en anteriores informes presentados al Ministro de Hacienda; particularmente, puede citarse: "El Desarrollo de las Finanzas Públicas Chilenas de 1953", Pág. 105 - Informe del Departamento de Estudios Financieros, Ministerio de Hacienda, Santiago, 1954). Sin embargo, para dar una visión completa de la situación que podría presentarse a fines de 1956, si no logra finalmente el probable déficit fiscal del presente año y no se consigue salvar el desequilibrio previsible para el ejercicio presupuestario del año entrante, es necesario agregar a las cifras del párrafo anterior, el citado déficit de arrastre, con lo cual se llega a:

1.- Un déficit probable de 147.414 millones de pesos, si el resultado del ejercicio fiscal alcanzara a lo estimado en la Parte III-E-1, o

2.- Un déficit probable de 166.294 millones de pesos, si el resultado del ejercicio fiscal alcanzase a lo estimado en la Parte III-E-2 del presente Informe.

G. Finalmente es de importancia hacer notar que, de los 245.621 millones de pesos en que se ha estimado el Gasto Presupuestario de 1956, un 58% es atribuido a gastos fijos e incluíbles, de tal manera que, si se quisieran hacer economía en los gastos, éstas tendrían que recaer inevitablemente en otras partidas que comprenden las subvenciones y subsidios y/o los fondos destinados a gastos de capital. Evidentemente, las reducciones en esta clase

de desembolsos tendrían profundas repercusiones sobre el conjunto del sistema económico, ya que una disminución en los subsidios y subvenciones repercutiría con inevitables alzas en el costo de las empresas y servicios perjudicados con tal medida, lo que en último término implicaría alzas de precios; y una reducción en los gastos destinados a la capitalización redundaría en un impacto directo al motor del desarrollo económico nacional.

Santiago, 3 de Septiembre de 1955



C U A D R O I

ESTADO DE LOS FONDOS FISCALES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1954 (1) (.)

( En millones de pesos)

Fuente: Memoria de la Contraloría Gral.  
de la República, correspondiente  
al año 1954.

ACTIVO		PASIVO	
1° Activo disponible	1.213,7	1° Obligaciones por Cumplir	15.867,7
2° Activo Realizable		2° Fondos de Obras Públicas	3.774,0
a) Varios Deudores	547,8	3° Obligaciones y Fondos Varios	2.038,9
b) Deudores Varios	89,2	4° Deuda a Bancos Comerciales. (Ley 4897)	10,3
c) Plan Azucarero (Banco Central de Chile)	99,8	5° Depósitos y Fondos de Tesorería	6.211,3
d) Leyes Especiales	126,1	6° Deudas a Cajas de Previsión	1.191,3
3° Déficit Presupuestario de 1950-1954	28.104,5	7° Deudas al Banco Central (Ley 11.755 Art. 53)	1.087,5
<b>TOTAL DEL ACTIVO</b>	<b>30.181,0</b>	<b>TOTAL DEL PASIVO</b>	<b>30.181,0</b>

(.) Los totales pueden no coincidir con los parciales, debido a las aproximaciones

C U A D R O : II

BASE PARA PROYECCION DEL GASTO PRESUPUESTARIO EN 1956 (a)

Presupuesto de Gastos para 1955 más Suplementos y más Escala Unica de Sueldos  
(millones de pesos m/cte.)

GRUPOS (4)	-A- PRESUPUESTO		-B- SUPLEMENTOS		-C- ESCALA UNICA DE SUELDOS		-D- GASTOS EFECT. PRESUPUESTARIOS		
	Item	Totales parciales	Sub-Tot.	Item	Totales parciales	Sub-Tot.	Item	Totales parciales	Sub-Totales
I.- Gastos Ctes.			75.149		28.469				140.618
A. Gastos de Oper.		47.776		17.366		37.000		102.142	
1) Remunerac.	37.696			16.018		37.000(1)		90.714	
2) Compra Bienes y Serv. no personales	10.080			1.348				11.428	
B. Gastos de Transf.		27.373		11.103				38.476	
1) Pagos Financ.	2.866			1.208				4.074	
2) Pagos Prev.Soc.	11.193 (2)			2.960(3)				14.153	
3) Aportes a Empr. y Subsid. al Sec. Priv.	4.520			5.922				10.442	
4) Subv. a Entid. no lucrat.	8.073			1.012				9.085	
5) Devol. de Entr.	20							20	
6) Municipalid.	701			1				702	
II.- Gastos de Capital			16.491		6.965				23.456
A. Inversión Ind.	5.821	5.821		4.472	4.472			10.293	10.293
B. Inversión Direct.	10.670	10.670		2.493	2.493			13.163	13.163
TOTAL GASTOS			91.640		35.434		37.000		164.074

(a) Los totales pueden no coincidir con los parciales debido a las aproximaciones.

(1) Costo de un año completo en el Proyecto de Escala Unica.

(2) Incluye 3.407 millones para jubilaciones, pensiones y montepios.

(3) Incluye 852 millones para jubilaciones y pensiones de la Caja de Carabineros

(4) La estructura de esta clasificación aparece en el "Apéndice Técnico del Presupuesto de la Nación 1955" Dpto. Estudios Financieros  
Ministerio de Hacienda, Stgo. 1955, Pág. 29.