

SENDA DE RESPONSABILIDAD FISCAL: NECESIDAD MÁS ALLÁ DE LAS BUENAS INTENCIONES

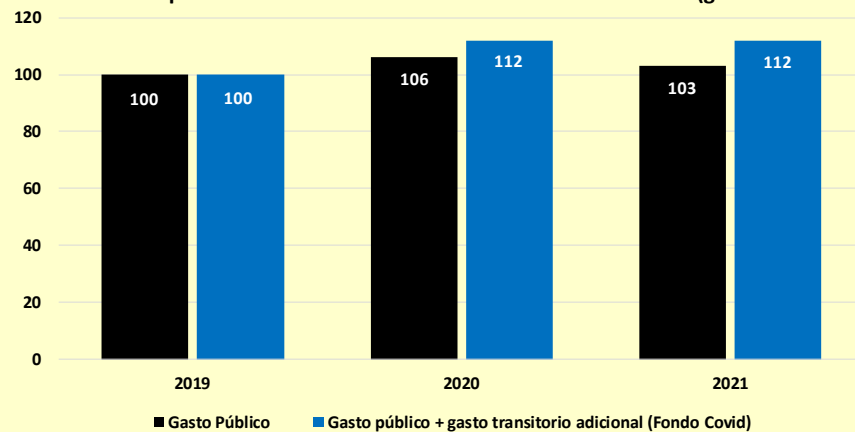
- El cumplimiento de la meta de balance estructural desde el 2001 generó enormes beneficios a la economía chilena. Sin embargo, desde el 2008 que ésta ya no se cumple, perdiendo parte importante de lo ganado y poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- El Informe de Finanzas Públicas que contiene la Ley de Presupuestos del 2021 considera un escenario de convergencia para la deuda pública hacia 2025. Sin embargo, este escenario es exigente en términos de la trayectoria del gasto público.
- No hay dudas de que el incumplimiento de esta senda de convergencia traería consecuencias negativas para la economía chilena. Por tanto, en este contexto lograr un mejor gasto público se vuelve indispensable.

La Ley de Presupuestos del 2021 se elaboró en el contexto del Marco de Entendimiento para un Plan de Emergencia aprobado por el Congreso, el cual aborda tres ejes fundamentales: 1) marco fiscal excepcional por 24 meses y consolidación fiscal posterior; 2) plan de reactivación económica y del empleo, y 3) protección de los ingresos de las familias. Este marco de entendimiento estableció el gasto adicional para enfrentar la emergencia por hasta US\$ 12.000 millones por 24 meses, así como también definió el nivel de gasto para la Ley de Presupuestos del 2021 (LP2021) y 2022 (Gráfico N° 1).

En este contexto, la elaboración de la LP2021 lleva implícita la necesidad de un mejor gasto público de forma de enfrentar adecuadamente la emergencia. Por mejor gasto público se entiende revisar, priorizar y reasignar los gastos hacia iniciativas que requieran de financiamiento público en las condiciones actuales. Bajo este ejercicio presupuestario se lograron liberar US\$ 2.270 millones, equivalentes al 3,1% del gasto de la Ley de Presupuestos del 2021, donde US\$ 742 millones provienen de la revisión de programas y US\$ 1.528 millones de ajustes administrativos, priorización y otros. De los US\$ 2.270 millones, el 75% (US\$ 1.691

millones) se destinarían a fortalecer programas bien evaluados¹ y el resto (US\$ 579 millones) a la creación de fondos especiales².

EL ACUERDO ESTABLECE UN GASTO TRANSITORIAMENTE EXPANSIVO POR 24 MESES
Gráfico N° 1: Gasto primario en el contexto del marco de entendimiento (gasto real 2019 = 100)



Fuente: Informe de Finanzas Públicas, 3T 2020. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Como resultado de este ejercicio presupuestario, la política fiscal del bienio 2020/2021 se enmarcará en un esfuerzo sin precedentes, lo cual acrecienta la necesidad de velar por la transitoriedad de este esfuerzo para controlar la dinámica de la deuda pública (Gráfico N° 2).

INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS DEL TERCER TRIMESTRE DEL 2020

En el escenario central planteado en el último Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre del 2020 (IFP), el stock de deuda pública se ubicaría en torno a 45% del PIB hacia 2025, duplicando los ingresos fiscales a ese año (Gráfico N° 3). Asimismo, los intereses pagados alcanzarían a US\$ 4.200 millones el 2025, lo que representa un incremento importante en relación a los US\$ 850 millones pagados

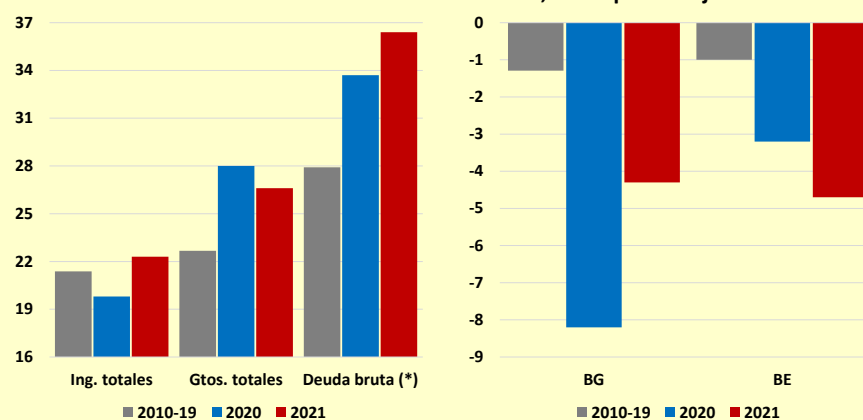
¹ Estos son: sistema de pensiones solidarias (US\$ 336 MM); programa de mejoramiento de viviendas y barrios (US\$ 267 MM); subsidio ingreso mínimo garantizado (US\$ 166 MM); sistema de agua potable rural (US\$141 MM); fondo solidario de elección de vivienda (US\$ 132 MM); financiamiento gratuidad (US\$ 107 MM); rebaja tarifa adulto mayor (US\$ 89 MM); ingreso ético familiar (US\$ 57 MM); programa de integración social y territorial (US\$ 35 MM) y programa de habitualidad rural (US\$ 19 MM).

² Estos son: fondo para vacunas (US\$ 200 MM); fondo pymes (US\$ 196 MM), turismo e innovación (US\$ 150 MM); fondo para listas de espera (US\$ 20 MM); fondo cultura y fondo salud mental (US\$ 13 MM).

en 2009 y los US\$ 2.600 millones pagados en 2019, siendo equivalentes al 37% de la inversión pública (Gráfico N° 4). Es importante destacar que este mayor pago de intereses se obtiene de mantener el costo de la deuda constante. Un aumento de la percepción de riesgo de nuestra economía, con su consecuente incremento implicaría un mayor desvío de recursos públicos al pago de intereses que lo ya considerado.

EL PRESUPUESTO DEL 2021 SE ENMARCA DENTRO DE UN ESFUERZO HISTÓRICO

Gráfico N° 2: Política fiscal bienio 2020-2021, como porcentaje del PIB

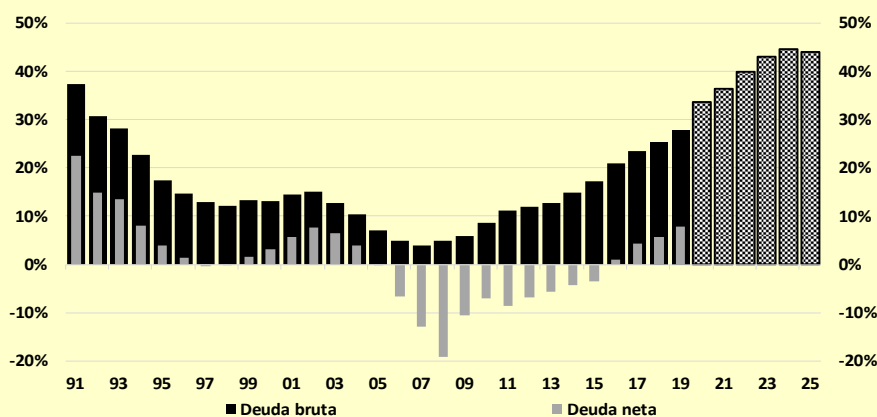


(*) El dato de 2010-19 corresponde al de 2019.

Fuente: Informe de Finanzas Públicas del Tercer Trimestre del 2020. Dipres.

UN ESCENARIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL IMPLICA ESTABILIZAR LA DEUDA EN EL MEDIANO PLAZO EN TORNO A 45% DEL PIB

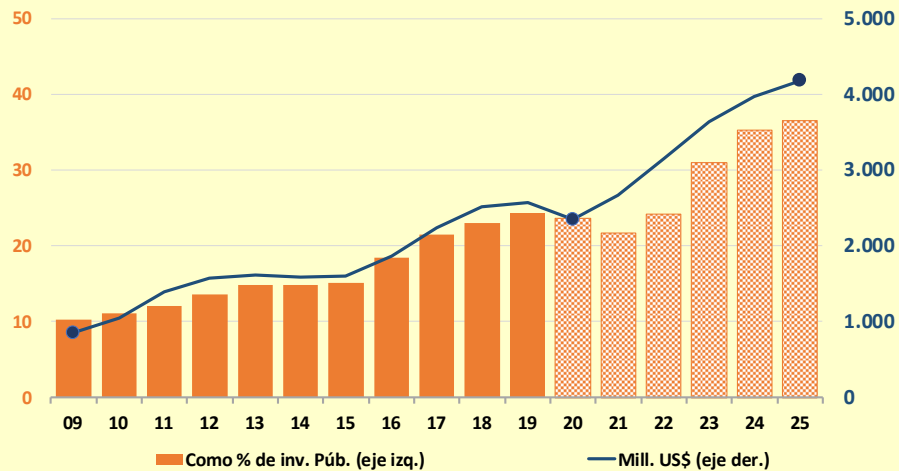
Gráfico N° 3: Deuda pública, como porcentaje del PIB



Fuente: Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre del 2020. Dipres.

EL GASTO EN INTERESES SE ACERCARÍA AL 40% DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN 2025

Gráfico N°4: Gasto en intereses en millones de dólares y porcentaje de la inversión pública



Fuente: Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre del 2020. Dipres.

Aun cuando la Ley de Presupuestos del 2021 contenida en el IFP sólo tiene implícito el incremento de la deuda hasta dicho año, la trayectoria posterior de la deuda propuesta en el informe es sólo una recomendación de la actual administración como aquella que, dado el contexto actual, sería la más coherente con el objetivo de evitar una nueva rebaja en la clasificación internacional de la deuda pública³, así como impedir un incremento importante de los recursos públicos destinados al pago de intereses y no a gastos con un mayor retorno social.

ESCENARIO DE NO CONVERGENCIA

De acuerdo al Consejo Fiscal Autónomo (CFA), esta estabilización en el mediano plazo de la deuda implica exigencias relevantes para la política fiscal dado el comportamiento histórico observado:

- i) una trayectoria restrictiva del gasto primario para 2022 y 2023, para luego estabilizar su crecimiento en torno a 1,5% promedio en los cinco años siguientes, inferior al crecimiento promedio en los últimos 10 años de este gasto (4,7%).

³ Esto, en el contexto de que el deterioro de las cuentas fiscales ha venido siendo internalizado por las clasificadoras de riesgo, que en los últimos años han bajado la nota crediticia de nuestro país, así como su perspectiva futura.

- ii) una reducción del déficit estructural en 2021 a 2023, para luego estabilizarse en -0,5% del PIB a partir del 2024, lo que también resulta exigente considerando que el promedio de los últimos 10 años del balance estructural es de -1% del PIB.

A modo de sensibilización, el CFA presentó como escenario alternativo al de convergencia, uno menos exigente para la política fiscal que considera un crecimiento del gasto primario a partir del 2022 similar al promedio histórico (4,7% real), muy superior al asumido para el crecimiento económico del país. Esta trayectoria terminaría afectando la sostenibilidad fiscal⁴ al llevar en plazos acotados la deuda pública a niveles en torno al 70% del PIB en 2026 y a 125% del PIB en 2032, con un tamaño de gobierno del 36,4% del PIB para ese año.

Claramente bajo este escenario se gatillarían una serie de consecuencias que afectarían negativamente el crecimiento futuro del país. Efectivamente, la experiencia internacional muestra que un mayor riesgo soberano generaría un aumento en el costo de financiamiento para el Estado, empresas y familias; habría un deterioro de la capacidad de acceso al crédito, junto con menor liquidez, inversión y una reducción de la efectividad de la política fiscal⁵

COMENTARIOS FINALES

La crisis económica y social generada por la pandemia ha requerido un esfuerzo fiscal para el bienio 2020-21 sin precedentes. Sin embargo, es necesario que este esfuerzo sea transitorio y se retire a partir del 2022 de forma de asegurar la convergencia de la deuda pública, así como también un posterior incremento de este acorde al crecimiento de la actividad económica.

Esta exigencia para la política fiscal refleja el enorme esfuerzo que debe realizar el gasto público en los siguientes años, con énfasis en la urgencia de implementar mejoras en eficiencia permanentes -y no transitorias- en el gasto público, de forma que la senda de convergencia no sea sólo buenas intenciones.

⁴ La sostenibilidad fiscal se define como una situación en que el balance primario necesario para estabilizar la deuda pública es económica y políticamente viable.

⁵ CFA. Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones. Presentación a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. 14 de septiembre de 2020.