

UN NECESARIO AJUSTE FISCAL PARA EL 2022

- La elaboración y aprobación de la Ley de Presupuestos de 2022 dará la primera señal respecto del real compromiso político con la consolidación y posterior convergencia de las cuentas fiscales.
- La gran importancia de la reducción de gasto público para 2022 radica en que las consecuencias macroeconómicas de su nivel trascienden al presupuesto del próximo año.
- Aun cuando la tendencia requerida es clara, y los efectos de la pandemia se están disipando rápidamente, elementos como el año eleccionario y las dificultades políticas de llevar adelante la agenda legislativa con el Congreso, pueden dificultar enormemente la tarea de implementar una política fiscal coherente con dicha tendencia.

La elaboración de la Ley de Presupuestos de 2022 se encuentra en su etapa final, pronta a ingresar al Congreso para su discusión por 60 días. De dicho presupuesto, lo que concita mayor atención es la trayectoria del gasto total que propondrá el Ejecutivo, así como también la composición del gasto, debido a las diversas consecuencias económicas y sociales que tendrán ambas decisiones tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo.

La relevancia de estas decisiones quedó confirmada con el reciente informe publicado por el Consejo Fiscal Autónomo¹ (CFA), en donde se plantea la importancia de iniciar un plan de consolidación fiscal exigente, pero creíble, a partir del 2022, para continuar con una senda de convergencia rápida hacia el mediano y largo plazo. Como fundamentación, el CFA elaboró nueve escenarios distintos de crecimiento del gasto público para el período 2022-2050, coherentes con distintas trayectorias de balance estructural, y estimó sus efectos en la evolución de la deuda bruta, de la deuda neta, de la carga de intereses y del crecimiento del gasto primario² (detalles de estos escenarios se encuentran en el Anexo 1).

¹ Consejo Fiscal Autónomo (2021). Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones. Presentación a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos el 21 de septiembre.

² Gasto primario corresponde al gasto total excluyendo el pago de intereses.

NECESIDAD DE RETIRAR EL EXTRAORDINARIO IMPULSO DEL BIENIO 2020-2021

De un gasto público que alcanzaba al 24,5% del PIB en 2019, se pasará a uno que superará el 33% del PIB en 2021, el nivel más alto registrado hasta ahora³. Este extraordinario aumento, de casi 9% del PIB en sólo dos años, se debe a la serie de medidas fiscales transitorias adoptadas en el contexto de la pandemia (Tabla N° 1). De esta forma, de acuerdo a las estimaciones del CFA, el año 2021 terminaría con un gasto público creciendo 31,2%, un déficit estructural de -10,7% del PIB y una deuda bruta y neta de 33,6 y 28,6% del PIB, respectivamente.

EN EL BIENIO 2020-2021 SE IMPLEMENTARON UNA SERIE DE MEDIDAS FISCALES TRANSITORIAS POR LA PANDEMIA

Tabla N° 1: Medidas Pre Fondo Covid y Fondo Covid 2020-2021

	Potenciales		Ejecutados 2020		Ejecutados 2021		% ejecutado (2020+2021)
	MM\$	MMUSD	MM\$	MMUSD	MM\$	MMUSD	
Pre Fondo Covid	8.948.016	11.298	4.440.523	5.607	72.000	100	51%
Mayores gastos	1.077.120	1.360	1.431.936	1.808	0	0	133%
Menores ingresos	3.514.896	4.438	2.335.587	2.949	0	0	66%
Bajo la línea	4.356.000	5.500	673.200	850	72.000	100	17%
Fondo Covid	9.705.733	12.323	4.572.574	5.772	2.546.258	3.537	76%
Mayores gastos	7.672.669	9.756	3.624.467	4.575	1.882.447	2.615	74%
Menores ingresos	1.262.448	1.594	6.336	8	663.811	922	58%
Bajo la línea	770.616	973	941.771	1.189	0	0	122%
Medidas 2021	18.587.366	26.049	0	0	8.614.384	11.964	46%
Mayores gastos	16.520.155	23.168	0	0	7.779.308	10.805	47%
Menores ingresos	561.750	789	0	0	0	0	-
Bajo la línea	1.505.461	2.092	0	0	835.076	1.160	55%
Total	37.241.115	49.670	9.013.097	11.379	11.232.642	15.601	54%
Mayores gastos	25.269.944	34.284	5.056.403	6.383	9.661.755	13.419	58%
Menores ingresos	5.339.094	6.821	2.341.923	2.957	663.811	922	57%
Bajo la línea	6.632.077	8.565	1.614.771	2.039	907.076	1.260	39%

Nota 1: Todos los montos, tanto de las medidas Pre Fondo Covid, Fondo Covid y de las nuevas Medidas 2021 se encuentran actualizados al 16 de septiembre de 2021. Nota 2: De acuerdo a lo señalado por la Dipres, el monto de las medidas ejecutadas por Menores Ingresos en 2021 no está incorporado en esta tabla. Estas medidas se han comenzado a implementar y actualmente se espera información del SII en cuanto a la estimación del avance de los montos ejecutados. Nota 3: TC 2020 = \$792 (Cierre 2020, tipo de cambio promedio). Nota 4: TC 2021 = \$720 (Informe de Ejecución Presupuestaria, junio 2021).

Fuente: CFA.

El escenario base para el período 2022-2050 presentado por el CFA es aquel donde la política fiscal resulta compatible con las metas de balance estructural y proyecciones anunciadas por el Ejecutivo en el Informe de Finanzas Públicas del

³ Si a este último guarismo se le agregan las municipalidades y empresas públicas el tamaño del Estado superará el 40% del PIB este año.

segundo trimestre de este año. Este escenario es exigente por dos motivos: i) considera una consolidación fiscal alta en 2022 al incluir caída del gasto de -19,2%, con el objeto de alcanzar la meta del balance estructural (BE) de -3,9% del PIB; y ii) una convergencia rápida en el mediano y largo plazo al considerar una reducción del déficit estructural de 1 punto por año, hasta llegar a -0,5% en 2026.

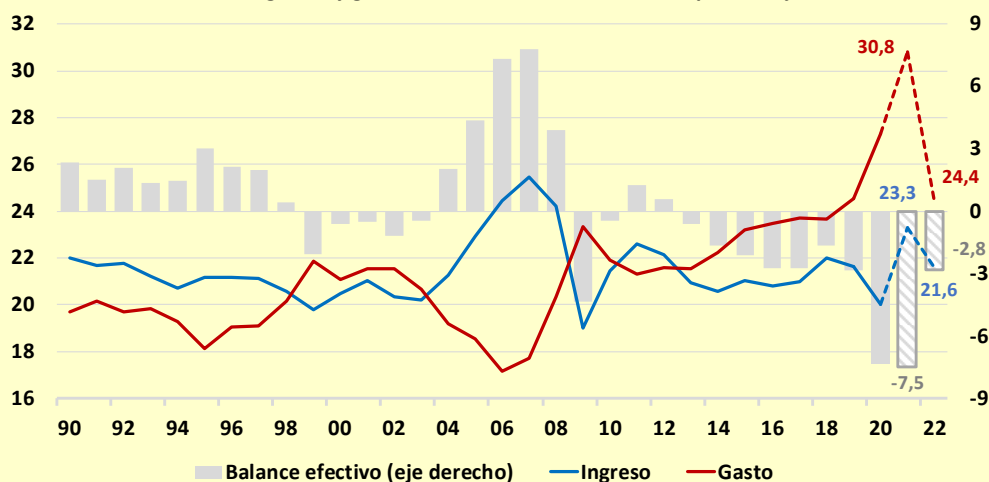
Hay que destacar que, aun cuando la consolidación fiscal de 2022 es exigente, resulta necesaria, ya que continuar con un nivel de gasto que supere el prepandemia (24,5% del PIB) lo mantendría en niveles incompatibles con los ingresos estructurales (20,4% del PIB) y efectivos (21,6% del PIB) estimados para el próximo año. Además, la importante reactivación de la actividad económica y del empleo luego de la reducción de las restricciones sanitarias reducen ostensiblemente la necesidad, económica y social, de mantener dichas medidas transitorias. En esta misma línea apuntan las recomendaciones del CFA, ya que plantea la necesidad de realizar una “revisión significativa de las medidas transitorias de la pandemia en el 2022...” y que “en caso de requerirse nuevas medidas de apoyo, conforme evolucione la situación sanitaria, estas debiesen ser financiadas con reasignaciones”.

El proceso de consolidación contenido en el escenario base implica no repetir la historia de la Crisis Sub-prime. En la crisis del 2008, el gasto público aumentó 5,6 puntos del PIB en tan sólo dos años, llegando al 23,3% del PIB en 2009, el mayor nivel visto hasta esa fecha (Gráfico N° 1). Sin embargo, en los años siguientes sólo se retiraron 2 puntos, quedando como permanentes casi 3 puntos de gasto “transitorio”.

La no eliminación de las medidas transitorias adoptadas en el 2022, especialmente en el contexto de una actividad económica que está volviendo a la normalidad, lleva a preguntarse por la real capacidad política de retomar la senda de responsabilidad fiscal en el corto plazo. Esta incapacidad generaría efectos no sólo en el 2022, sino que en el mediano y largo plazo. En un intento por evaluar dichos impactos, el CFA elaboró tres escenarios alternativos considerando velocidades distintas de convergencia del balance estructural hasta el 2050: lenta (-0,25% del PIB por año), intermedia (-0,5% del PIB por año) y rápida (-1% del PIB por año). Para cada uno de ellos, a su vez, estimó tres posibles escenarios de consolidación fiscal en el 2022 (-8,4%; -6,2% y -3,9% del PIB).

EL ESCENARIO BASE DEL CFA ES COHERENTE CON UN RETORNO DEL GASTO PÚBLICO A SU NIVEL PRE-PANDEMIA EN 2022

Gráfico N° 1: Ingresos y gastos del Gobierno Central Total, porcentaje del PIB



Fuentes: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Consejo Fiscal Autónomo.

Considerando los dos escenarios extremos, esto es, el más restrictivo y el más laxo, los resultados reflejan que (Tabla N° 2):

- i) en el escenario base, con consolidación fiscal alta a corto plazo y convergencia rápida a mediano y largo plazo, el gasto se reduciría -19,2% en 2022, la carga financiera sólo se duplicaría (2% del PIB) al 2050 y la deuda bruta se estabilizaría en torno al 40% del PIB en el mediano plazo;
- ii) en el escenario más laxo, con consolidación fiscal baja a corto plazo y convergencia lenta a mediano y largo plazo, el gasto se reduciría sólo -4,3% en 2022, la carga financiera superaría el 5% del PIB al 2050 y la deuda bruta superaría el 100% del PIB en un horizonte de 15 años.

Otro análisis que se puede realizar a partir de las estimaciones del CFA es que el escenario que privilegia convergencia, pero sacrifica consolidación, presenta un equilibrio de largo plazo (2050) similar al escenario que sacrifica convergencia, pero privilegia consolidación. Lo interesante es que, a pesar de que son similares en el largo plazo, el primer escenario presenta una transición con más deuda bruta y neta y, por tanto, una mayor carga financiera, quitándole más espacio a los recursos públicos para financiar programas sociales respecto del segundo escenario. Lo anterior confirma la necesidad de una disminución importante del gasto para el próximo año.

AJUSTE DEL GASTO EN 2022 ES FUNDAMENTAL PARA CONTENER DETERIORO DE LA DEUDA PÚBLICA

Tabla N° 2: Escenarios de simulación del CFA (porcentaje)

	2021	2022	2050
Escenarios para el balance estructural (porcentaje del PIB)			
Escenario más lento	-10,7	-8,4	-1,4
Escenario más rápido	-10,7	-3,9	-0,5
Crecimiento del gasto total (porcentaje)			
Escenario más lento	31,2	-4,3	0,7
Escenario más rápido	31,2	-19,2	1,7
Gasto primario del gobierno central (porcentaje del PIB)			
Escenario más lento	29,8	27,7	19,3
Escenario más rápido	29,8	23,2	21,6
Gasto en intereses (porcentaje del PIB)			
Escenario más lento	0,9	1,2	5,2
Escenario más rápido	0,9	1,2	2,0
Deuda bruta (porcentaje del PIB)			
Escenario más lento	33,6	40,2	104,6
Escenario más rápido	33,6	35,7	41,0
Deuda neta (porcentaje del PIB)			
Escenario más lento	28,6	35,5	102,2
Escenario más rápido	28,6	31,0	38,6

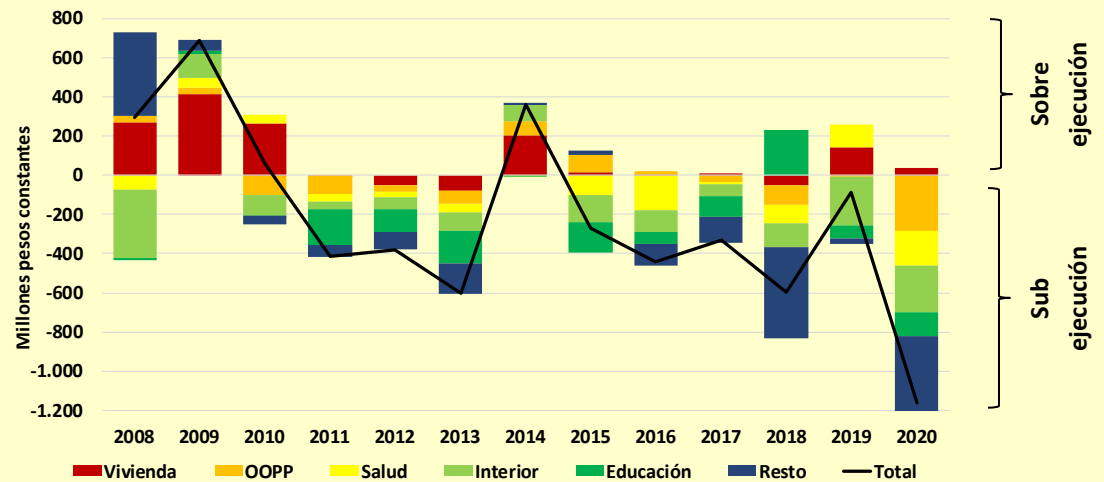
Fuente: CFA.

En el próximo presupuesto, la composición del gasto también es relevante. Dada la evolución reciente de la economía y del empleo, el presupuesto debiera centrar uno de sus ejes en la reactivación económica y en la consolidación del empleo que falta por alcanzar luego del levantamiento de las restricciones sanitarias. Por tanto, el presupuesto de 2022 debiera reflejar un impulso relevante hacia la inversión como motor de la reactivación. Ahora bien, dada la historia de subejecución generalizada del presupuesto en gasto de capital de la última década, no sólo es relevante que el presupuesto incorpore este impulso, sino que finalmente se ejecute (Gráfico N° 2).

Como ya se mencionó, una extremadamente debilitada sostenibilidad fiscal, en un contexto de incertidumbre respecto de la necesidad de nuevos recursos por problemas sanitarios, ubica a la eficiencia en el uso de los recursos públicos como una imperiosa necesidad en la elaboración de la Ley de Presupuestos de 2022. En este contexto, los recientes resultados de las evaluaciones *ex post* a los programas públicos hechas bajo la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) vuelven a confirmar la gran cantidad de recursos públicos que se destinan a programas mal evaluados. Desde una perspectiva de más largo plazo (2011-2021), los malos resultados de estas evaluaciones son estables en el tiempo y no muy alentadoras: sólo el 3% de los recursos asignados a los 162 programas evaluados en todo este período obtuvieron una clasificación “buena”; 30% “suficiente” y el 67% restante “insuficiente” (Gráfico N° 3).

SE OBSERVA UNA SUBEJECUCIÓN PERSISTENTE EN EL GASTO DE CAPITAL

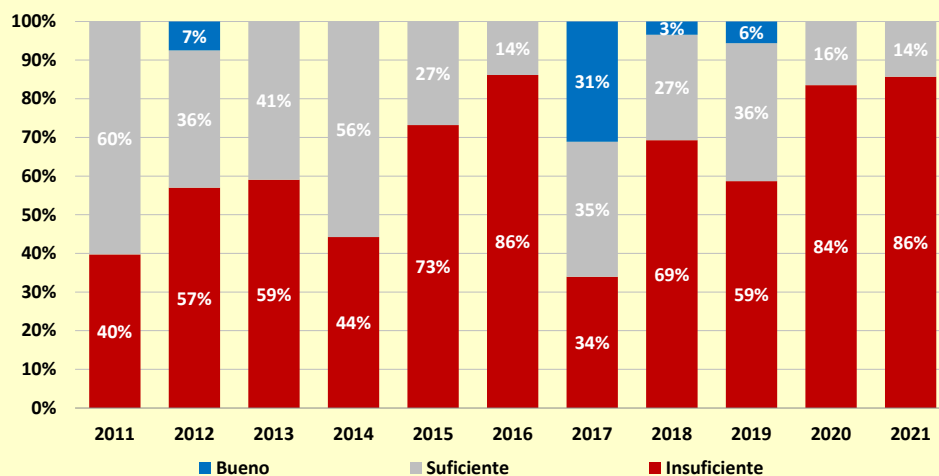
Gráfico N° 2: Sobre (sub) ejecución del presupuesto de gasto de capital, mil. de pesos constantes



Fuente: LyD en base a información de la Dipres.

LOS PROGRAMAS MAL EVALUADOS SIGUEN REPRESENTANDO LA MAYORÍA DEL GASTO

Tabla N° 3: Participación en el monto total evaluado cada año por la Dipres (2011-2021)



Fuente: LyD en base a información de la Dipres.

COMENTARIOS FINALES

El informe del CFA presenta un escenario fiscal exigente con miras a lograr la consolidación en 2025 y posterior convergencia en el mediano plazo. En particular, destaca la disminución planteada de casi 20% del gasto en 2022, la cual se hace necesaria a la luz de la mejor situación sanitaria y económica, así como del gran deterioro de las cuentas fiscales. Al ser una disminución importante, probablemente encontrará dificultades en la discusión parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público del año 2022.

Preocupa en este contexto de finanzas públicas altamente debilitadas que en la discusión pública se escuchen constantemente peticiones de mayor gasto y que algunos programas presidenciales en competencia los prometen sin ningún análisis de su impacto. La reasignación de recursos ha estado ausente en el debate. Escenarios alternativos de mayor gasto fiscal muestran la importancia de contener estas presiones para que la deuda se estabilice en niveles cercanos al 40% del PIB. Un gasto que no considere consolidación en 2022 y posterior convergencia podría llevar a la deuda a superar el 100% hacia 2050.

Un escenario de continuo crecimiento de la deuda pública terminará impactando la capacidad de financiamiento, no sólo del Gobierno, sino también de las empresas y de las familias como consecuencia de una mayor tasa de interés que refleje un mayor riesgo país producto de su mayor endeudamiento. Urge avanzar en la generación de más ingresos fiscales para destinarlos hacia las nuevas prioridades que se vayan instalando por la vía del fomento del crecimiento económico; la eliminación de gastos ineficientes, duplicados o innecesarios; la eliminación de exenciones tributarias coherente con el informe de la Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad; y la reducción de la elevada evasión y elusión de impuestos.

ANEXO 1: Escenarios de convergencia y consolidación fiscal del CFA⁴

Balance estructural (porcentaje del PIB)

Convergencia lenta (0,25% por año desde 2023)			Convergencia intermedia (0,5% por año desde 2023)			Convergencia rápida (1% por año desde 2023)		
i.1	i.2	i.3	ii.1	ii.2	ii.3	iii.1	iii.2	iii.3
-10,7	-10,7	-10,7	-10,7	-10,7	-10,7	-10,7	-10,7	-10,7
-8,4	-6,2	-3,9	-8,4	-6,2	-3,9	-8,4	-6,2	-3,9
-8,2	-5,9	-3,7	-7,9	-5,7	-3,4	-7,4	-5,2	-2,9
-7,9	-5,7	-3,4	-7,4	-5,2	-2,9	-6,4	-4,2	-1,9
-7,7	-5,4	-3,2	-6,9	-4,7	-2,4	-5,4	-3,2	-0,9
-6,4	-4,2	-1,9	-4,4	-2,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
-3,9	-1,7	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
-1,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5

Crecimiento del gasto total (porcentaje)

Convergencia lenta (0,25% por año desde 2023)			Convergencia intermedia (0,5% por año desde 2023)			Convergencia rápida (1% por año desde 2023)		
i.1	i.2	i.3	ii.1	ii.2	ii.3	iii.1	iii.2	iii.3
31,2	31,2	31,2	31,2	31,2	31,2	31,2	31,2	31,2
-4,3	-11,8	-19,2	-4,3	-11,8	-19,2	-4,3	-11,8	-19,2
4,8	5,0	5,4	3,9	4,1	4,3	2,1	2,2	2,2
5,1	5,3	5,6	4,3	4,4	4,6	2,5	2,5	2,5
3,5	3,6	3,7	2,6	2,7	2,7	0,9	0,8	0,6
1,2	1,1	1,0	0,2	0,0	2,0	-1,8	2,0	2,0
0,9	0,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
0,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7

Gasto primario del gobierno central (porcentaje del PIB)

Convergencia lenta (0,25% por año desde 2023)			Convergencia intermedia (0,5% por año desde 2023)			Convergencia rápida (1% por año desde 2023)		
i.1	i.2	i.3	ii.1	ii.2	ii.3	iii.1	iii.2	iii.3
29,8	29,8	29,8	29,8	29,8	29,8	29,8	29,8	29,8
27,7	25,4	23,2	27,7	25,4	23,2	27,7	25,4	23,2
28,3	26,1	24,0	28,0	25,9	23,7	27,5	25,4	23,2
29,8	26,7	24,7	28,3	26,2	24,2	27,4	25,3	23,2
28,9	26,9	24,9	28,2	26,1	24,2	26,7	24,7	22,7
26,6	25,0	23,5	24,9	23,3	22,2	21,5	22,1	22,4
22,1	21,2	21,3	20,1	21,1	21,7	21,1	21,5	22,8
19,3	20,2	21,2	20,3	21,0	21,4	21,0	21,4	21,6

⁴ Esc. i.1: consolidación fiscal baja en el CP y convergencia lenta en el LP; Esc. i.2: consolidación fiscal media en el CP y convergencia lenta en el LP; Esc. i.3: consolidación fiscal alta en el CP y convergencia lenta en el LP; Esc. ii.1: consolidación fiscal baja en el CP y convergencia intermedia en el LP; Esc. ii.2: consolidación fiscal media en el CP y convergencia intermedia en el LP; Esc. ii.3: consolidación fiscal alta en el CP y convergencia intermedia en el LP; Esc. iii.1: consolidación fiscal baja en el CP y convergencia rápida en el LP; Esc. iii.2: consolidación fiscal media en el CP y convergencia rápida en el LP; Esc. iii.3: consolidación fiscal alta en el CP y convergencia rápida en el LP.

Gasto en intereses (porcentaje del PIB)

	Convergencia lenta (0,25% por año desde 2023)			Convergencia intermedia (0,5% por año desde 2023)			Convergencia rápida (1% por año desde 2023)		
	i.1	i.2	i.3	ii.1	ii.2	ii.3	iii.1	iii.2	iii.3
2021	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
2022	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
2023	1,5	1,4	1,3	1,5	1,4	1,3	1,5	1,4	1,3
2024	1,7	1,6	1,4	1,7	1,6	1,4	1,7	1,5	1,4
2025	2,0	1,8	1,5	2,0	1,8	1,5	1,9	1,7	1,5
2030	3,5	2,8	2,1	3,2	2,5	1,9	2,6	2,1	1,7
2040	5,1	3,7	2,5	3,7	2,7	2,1	2,7	2,2	2,0
2050	5,2	3,4	2,4	3,3	2,6	2,1	2,5	2,2	2,0

Deuda bruta (porcentaje del PIB)

	Convergencia lenta (0,25% por año desde 2023)			Convergencia intermedia (0,5% por año desde 2023)			Convergencia rápida (1% por año desde 2023)		
	i.1	i.2	i.3	ii.1	ii.2	ii.3	iii.1	iii.2	iii.3
2021	33,6	33,6	33,6	33,6	33,6	33,6	33,6	33,6	33,6
2022	40,2	37,9	35,7	40,2	37,9	35,7	40,2	37,9	35,7
2023	48,7	44,3	39,9	48,5	44,0	39,6	48,0	43,5	39,1
2024	56,5	49,9	43,5	55,7	49,2	42,7	54,3	47,7	41,3
2025	63,2	54,7	46,2	61,8	53,2	44,8	58,8	50,3	41,9
2030	86,9	68,8	52,2	78,3	60,8	45,9	62,4	49,5	41,1
2040	107,0	76,7	50,7	75,7	55,6	43,7	55,2	46,2	40,3
2050	104,6	68,4	48,3	66,1	51,7	43,4	51,5	45,1	41,0

Deuda neta (porcentaje del PIB)

	Convergencia lenta (0,25% por año desde 2023)			Convergencia intermedia (0,5% por año desde 2023)			Convergencia rápida (1% por año desde 2023)		
	i.1	i.2	i.3	ii.1	ii.2	ii.3	iii.1	iii.2	iii.3
2021	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6
2022	35,5	33,2	31,0	35,5	33,2	31,0	35,5	33,2	31,0
2023	44,2	39,8	35,4	44,0	39,5	35,1	43,5	39,0	34,6
2024	52,1	45,6	39,1	51,4	44,8	38,4	49,9	43,4	36,9
2025	59,0	50,4	42,0	57,5	49,0	40,6	54,6	46,0	37,6
2030	83,0	64,9	48,3	74,4	56,9	42,0	58,5	45,6	37,2
2040	104,4	74,1	48,1	73,1	53,0	41,1	52,6	43,6	37,7
2050	102,2	66,0	45,9	63,7	49,3	41,0	49,1	42,7	38,6