

Implicancias para la Sostenibilidad Fiscal de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2022

Nota del CFA N° 7

3 de diciembre de 2021

El 22 de noviembre del presente año, el H. Congreso Nacional despachó el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2022, luego de concordar con el Ejecutivo un conjunto de ajustes en la composición del gasto. De esta forma, el presupuesto aprobado inicia un proceso de normalización de la política fiscal, tras el estímulo transitorio y extraordinario impulsado en 2020 y 2021 para hacer frente a la pandemia de Covid-19. Esto reduce las probabilidades de escenarios de mayor riesgo para la sostenibilidad fiscal.

En línea con el Decreto Exento N° 1.579, de 2020, del Ministerio de Hacienda, que “establece las bases de la política fiscal” para la presente administración, el nivel de gasto contenido en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2022 es consistente con una meta de balance estructural de -3,9% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto implica una importante reducción del déficit estructural que, en 2021, de acuerdo a las estimaciones de la Dirección de Presupuestos (Dipres), llegará a 11,5% del PIB, cifra que representa un desvío respecto de la meta de déficit de 4,7% del PIB establecida en el mencionado decreto.

De esta forma, el gasto del Gobierno Central en 2022 aumentaría 3,7% respecto a la Ley de Presupuestos aprobada para 2021, pero se reduciría 22,5% respecto a la estimación de gasto para este año realizada por la Dipres (ambas variaciones en términos reales). Esta última cifra implica un retiro casi completo de los gastos transitorios en que se incurrió para enfrentar la pandemia. Así, como porcentaje del PIB, el gasto público pasaría desde 31,7% estimado para este año a 23,8% del PIB en 2022.

Respecto de la deuda pública, las estimaciones de la Dipres contemplan que en términos brutos pasaría de 34,9% del PIB en 2021 a 37,5% en 2022, mientras que la deuda neta lo haría desde 31,5% del PIB a 33,7%.¹ Esto se explica principalmente por el déficit efectivo estimado para 2022 de 2,8% del PIB. Si bien la deuda neta continuaría aumentando en 2022, lo haría a un ritmo significativamente inferior al de los últimos dos años.

Cabe notar que en línea con las recomendaciones realizadas por el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) de conservar, al menos, un nivel mínimo de los fondos soberanos para asegurar el acceso a liquidez en caso de nuevas emergencias, la Ley de Presupuestos 2022 considera un aporte extraordinario por US\$2.000 millones al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

Esta evolución planteada para los agregados fiscales en 2022 representa un paso significativo desde el punto de vista de la recuperación de una senda de convergencia y del fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal. Al respecto, el CFA, en el informe sobre el ejercicio de sus funciones y

¹ La deuda neta está definida en base a la Posición Financiera Neta elaborada por la Dirección de Presupuestos (Deuda bruta menos activos del Tesoro Público).

atribuciones, presentado al H. Congreso en septiembre de 2021, planteó, a modo referencial, nueve escenarios para la convergencia de las metas de balance estructural y sus efectos en la deuda neta. Así, a partir de tres escenarios distintos para la consolidación fiscal de corto plazo en 2022 (bajo, medio y alto), se trazaron otras tres trayectorias de convergencia para el mediano y largo plazo (lenta, intermedia y rápida).² Cabe señalar que dichos escenarios fueron estructurados a modo descriptivo y no como recomendaciones específicas.

Dado que para 2022 la meta fiscal consistente con la Ley de Presupuestos aprobada es un déficit estructural de 3,9% del PIB, ello corresponde a la consolidación fiscal definida como “alta” para el corto plazo en los escenarios contruidos por el CFA. Por tanto, con este punto de partida se analizaron las tres trayectorias de convergencia para el mediano y largo plazo delineadas en la señalada publicación del CFA, las que corresponden a los escenarios i.3, ii.3 y iii.3 en la tabla a continuación.

Deuda Neta del Gobierno Central (% 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)		
	-8,4% en 2022	-6,2% en 2022	-3,9% en 2022	-8,4% en 2022	-6,2% en 2022	-3,9% en 2022	-8,4% en 2022	-6,2% en 2022	-3,9% en 2022
	i.1	i.2	i.3	ii.1	ii.2	ii.3	iii.1	iii.2	iii.3
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%

Nota: las columnas en color gris corresponden a los escenarios donde la consolidación fiscal de corto plazo es distinta (menos exigente) a la meta de balance estructural para 2022 consistente con la Ley de Presupuestos aprobada para 2022. Estos escenarios fueron estimados con información previa a la presentación del Proyecto de Ley de 2022, por lo tanto, presentan diferencias con estimaciones más recientes.

Fuente: CFA.

Los resultados del análisis de sostenibilidad fiscal muestran que una consolidación alta en el corto plazo, como la aprobada para el Presupuesto 2022, de no mediar nuevos gastos extraordinarios, modificaciones tributarias ni un cambio en el escenario macroeconómico, permite trayectorias menos riesgosas para la deuda neta. En efecto, con un déficit estructural de 3,9% del PIB en 2022, la deuda neta llegaría a 45,9% del PIB en 2050 con una convergencia lenta, a 41% del PIB con una convergencia intermedia y a 38,6% del PIB con convergencia rápida. En contraste, en los escenarios

² Para el caso de baja consolidación en el corto plazo se asume un balance estructural de -8,4% del PIB para 2022, para el caso medio de -6,2% del PIB y para el alto de -3,9% del PIB. A su vez, para cada escenario de corto plazo descrito, se trazan tres trayectorias de convergencia de mediano y largo plazo (desde 2023 en adelante), que corresponden a una convergencia de 0,25% del PIB por año en el caso lento, 0,5% del PIB en el caso intermedio y 1% del PIB en el caso rápido, donde este último coincide con el escenario planteado por la Dipres desde el IFP 3T20. Todos los escenarios fueron contruidos convergiendo a distintos plazos a un déficit estructural de 0,5% del PIB.

con ajuste bajo en el corto plazo, la deuda neta podría incluso llegar a niveles de 100% del PIB en un horizonte de 15 años.

En este contexto, si bien aún existen riesgos fiscales tanto en el corto plazo (2022) como en el mediano y largo plazo (2023 en adelante), el Consejo valora la aprobación del Presupuesto 2022 en los términos señalados, pues representa un consenso político transversal, incluyendo al Ejecutivo y al H. Congreso Nacional, sobre la necesidad de una consolidación fiscal realista pero exigente, que implica el retiro oportuno de las medidas extraordinarias que fueron implementadas para enfrentar la pandemia. Lo anterior, es clave para que el país mantenga condiciones favorables de financiamiento para las familias, empresas y el Estado, para la generación de empleos y una mayor actividad económica, así como también para contar con los espacios fiscales suficientes para hacer frente a eventuales futuras crisis.

Con todo, el Consejo considera imprescindible que el compromiso con una consolidación fiscal compatible con la sostenibilidad sea refrendado por la próxima administración en el decreto que defina las bases de su política fiscal.³

³ Se debe señalar que de acuerdo a la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, la próxima administración deberá dictar el decreto supremo que sienta las bases de su política fiscal dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones.