

¿QUÉ TAN AJUSTADAS ESTÁN LAS FINANZAS PÚBLICAS?

- Al cierre del 2017 el balance estructural del gobierno llegó a -2% del PIB, lo que hace imprescindible la aplicación de una política fiscal responsable que asegure hacia adelante la convergencia de este balance.
- El nuevo gobierno ha anunciado iniciativas por US\$ 26.000 millones para los próximos años.
- Dada la restricción en el crecimiento del gasto total para lograr esta convergencia serán necesarias nuevas reasignaciones de gastos para dar espacio al programa de gobierno.

En la Ley de Presupuestos del sector público para el año 2018 (LP 2018) la autoridad fiscal presentó tanto el escenario fiscal para el 2018 como una proyección financiera para el período 2019-2021. El escenario expuesto era uno extremadamente estrecho en términos del crecimiento del gasto para todo el período, al circunscribirlo a la necesidad de retomar la responsabilidad fiscal. Adicionalmente, la administración entrante anunció una serie de iniciativas nuevas que es necesario financiar en ese mismo período (2019-2021), las que están valoradas en torno a US\$ 26.500 millones. La preocupación que surge es cómo se compatibiliza este mayor gasto con el cumplimiento de la meta de balance estructural recientemente anunciada por el Ministro de Hacienda en este contexto de responsabilidad fiscal.

PUNTO DE PARTIDA: ELEVADO DÉFICIT EN 2017

En 2017 el gasto fiscal creció 4,7% real, superior al crecimiento tanto del PIB efectivo (1,5%) como del PIB tendencial (2,6%¹). Como resultado, el balance tanto global como estructural volvieron a reflejar déficits importantes: -2,8% y -2,0% del PIB, respectivamente. Este último fue similar a los déficits observados en el bienio previo (-1,9% y -1,8% del PIB en 2015 y 2016, respectivamente) lo que refleja el incumplimiento del compromiso de la autoridad fiscal de reducir el déficit estructural en 0,25% cada año entre 2015 y 2017.

LO QUE VIENE

En la LP 2018 se presentó la proyección del gasto para el período 2018-2021, considerando los gastos comprometidosⁱⁱ. Para recuperar la responsabilidad fiscal, la misma autoridad de ese momento evaluó como escenario posible una reducción sostenida del déficit estructural (-0,25% del PIB por año) hasta el 2021, de forma de alcanzar ese año un déficit de -0,7% (Tabla N° 1). Este escenario era coherente con un gasto creciendo en torno a 2,5% real promedio en el período 2019-2021. Ahora, a pesar de este esfuerzo, durante todo el período continuarían observándose déficits efectivos, aunque decrecientes hasta llegar a -0,9% en 2021.

En este escenario, la misma autoridad estimó reducidas holguras positivas de gasto, es decir, el gasto comprometido para este período resultaba menor que el requerido para cumplir con la meta autoimpuesta de reducción del déficit estructural, dando espacio para aumentar marginalmente el gasto. Estas holguras se estimaron en 0,2, 0,1 y 0,3% del PIB para 2019, 2020 y 2021, respectivamente, lo que sumaría algo más de US\$ 2.300 millones.

Posterior a la aprobación de la LP 2018, destacan los siguientes hechos que afectaron el escenario fiscal hasta el 2021:

- i) La autoridad fiscal entrante anunció un ajuste al gasto en estos cuatro años en torno a US\$ 4.600 millones, principalmente con el objeto de cubrir los gastos detectados con posterioridad a la LP 2018 que no cuentan con financiamientoⁱⁱⁱ (mayo 2018).
- ii) El lunes 4 de junio, y en el contexto de la reciente Cuenta Pública, se anunciaron mayores gastos coherentes con el programa de gobierno por US\$ 26.500^{iv}.
- iii) Luego, el miércoles 6 de junio, la autoridad fiscal presentó su estrategia fiscal para estos cuatro años, la cual sostiene que se reducirá el déficit estructural en 0,2% del PIB hasta llegar a 1% en 2022.

Una reducción anual de 0,2% del PIB del déficit estructural implica que el gasto total tiene que crecer menos -en casi un punto- que los ingresos estructurales, los cuales crecen en torno al PIB tendencial^v. Según el último Comité de Expertos citados el 2017 por la misma Dipres, el PIB tendencial de este año crecería sólo 2,6% e iría aumentando paulatinamente su dinamismo hasta llegar a crecer 3% recién en 2022. En consecuencia, el cumplimiento de la consolidación paulatina del balance estructural obligaría al gasto a crecer algo por sobre 2% en todo este período, es decir, un crecimiento reducido muy similar al ya contenido en el

escenario presentado en la LP 2018. En consecuencia, implementar el programa de gobierno recientemente anunciado requerirá generar más ingresos estructurales (por ejemplo, por mayor crecimiento tendencial) y/o reasignar gastos en forma importante.

EN EL PERÍODO 2019-2021 CONTINUARÍAN OBSERVÁNDOSE DÉFICITS EFECTIVOS, AUNQUE DECRECIENTES HASTA LLEGAR A -0,9% EN 2021

Tabla N° 1: Porcentaje del PIB y variación real anual

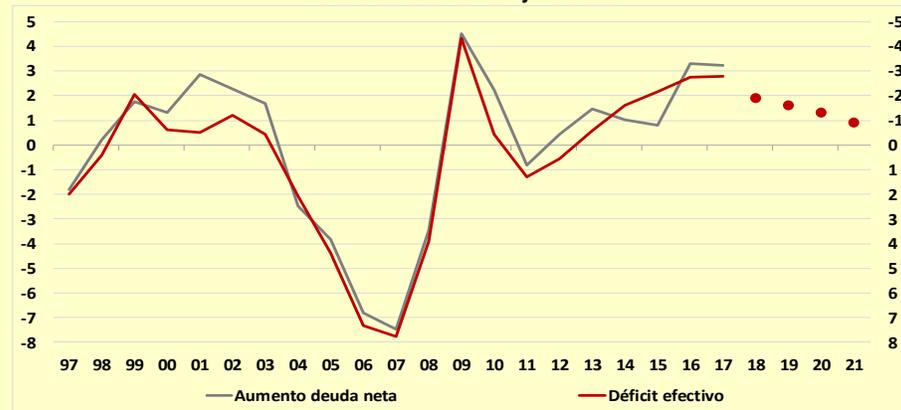
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Balance global LP2018 (% PIB)	-2,7	-1,9	-1,6	-1,3	-0,9	-
Balance estructural LP2018 (% PIB)	-1,7	-1,5	-1,2	-1,0	-0,7	-
Balance estructural actual (% PIB)	-2,0	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0
Gasto comprometido LP2018 (var. real anual)	4,6	3,9	2,5	2,6	1,5	-
PIB potencial LP2018 (var. real anual)	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0

Fuente: Dipres (septiembre 2017) y anuncios desde el Ministerio de Hacienda (junio 2018).

Hay que destacar que a pesar del cumplimiento de este escenario restrictivo, el balance global continuaría siendo negativo, lo que implicará que la deuda neta seguiría aumentando en un monto similar (Gráfico N° 1).

A PESAR DEL CUMPLIMIENTO DE UN ESCENARIO RESTRICTIVO, BALANCE GLOBAL CONTINUARÍA SIENDO NEGATIVO Y DEUDA NETA SEGUIRÍA AUMENTANDO

Gráfico N° 1: Porcentaje del PIB

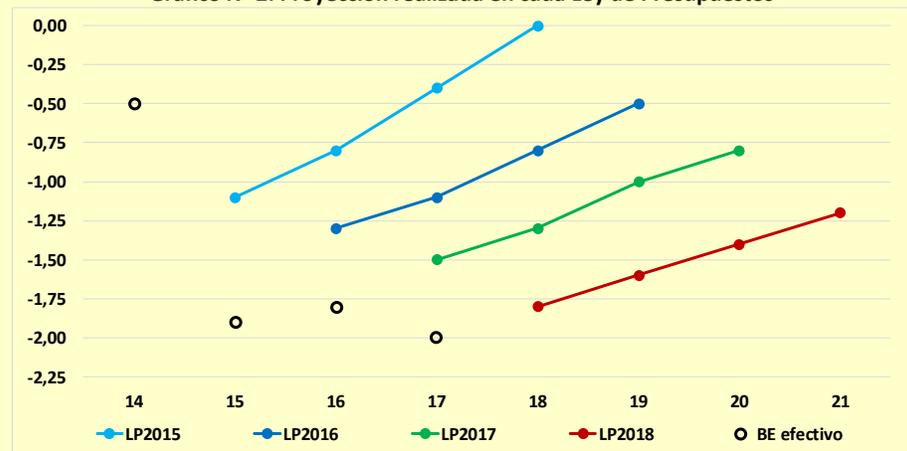


Fuente: LyD con información de la Dipres.

En los últimos años todas las proyecciones financieras contenidas en las respectivas leyes de presupuesto respecto de la trayectoria del balance estructural de los siguientes cuatro años, han planteado escenarios de reducción del déficit estructural. Más aún, en el compromiso adquirido en el decreto N° 1378 del 2015 por la administración pasada, se asumió que a partir del año 2016 y hasta 2018 se reduciría el déficit estructural en aproximadamente un cuarto de punto porcentual del PIB cada año, medido este último con parámetros estructurales comparables de un año a otro, lo cual finalmente no se cumplió (Gráfico N° 2).

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LAS PROYECCIONES FINANCIERAS DE LAS LEYES DE PRESUPUESTO HAN PLANTEADO ESCENARIOS DE REDUCCIÓN DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL

Gráfico N° 2: Proyección realizada en cada Ley de Presupuestos



Fuente: Dipres.

Así, dada la historia de incumplimientos de los compromisos fiscales de los últimos años respecto de retomar un comportamiento decreciente del déficit estructural, lo cual afectó en parte nuestra percepción en el exterior (Gráfico N° 3), el cumplimiento de la actual meta es fundamental. En este sentido, la presentación del proyecto de ley para crear un Consejo Fiscal Autónomo con un grado de autonomía mayor al Consejo Fiscal Asesor que hoy funciona por decreto, apunta en la dirección adecuada como organismo independiente de la evaluación de la política fiscal.

CLASIFICACIÓN DEL RIESGO DE LA DEUDA SOBERANA CHILENA HA BAJADO
Gráfico N° 3: Clasificación de la deuda y activos netos del gobierno central como porcentaje del PIB



Fuente: Dipres.

CONCLUSIONES

El incremento que ha experimentado el déficit estructural en los últimos años, el cuál llegó a alcanzar a 2% del PIB en 2017, exige un manejo responsable de las finanzas públicas, especialmente considerando que la evaluación internacional de nuestra responsabilidad fiscal ha cambiado.

Así, considerando las restricciones con que la presente administración cuenta en términos de expansión del gasto, en un contexto del compromiso de reducción del déficit estructural, la implementación de los gastos adicionales anunciados en la Cuenta Pública, de no existir un aumento de los ingresos tendencial, requerirá de nuevos ajustes y reasignaciones en el gasto para todo el período 2018-2021.

ⁱ Estimado por el Comité de Experto citado en julio del 2017.

ⁱⁱ La proyección de gastos comprometidos considera el cumplimiento de obligaciones legales (como el pago de pensiones, asignaciones familiares y subvenciones Educativas) y contractuales vigentes, continuidad operacional de los organismos públicos y supuestos de políticas públicas con efecto sobre el gasto (es decir, considera que entran en vigencia los Proyectos de Ley con consecuencias financieras hasta ese momento se habían presentados por el Ejecutivo al Congreso Nacional).

ⁱⁱⁱ Estos se estimaron en US\$ 5.500 millones aproximadamente.

^{iv} Este monto incluiría los gastos adicionales detectados por US\$ 5.500 millones.

^v Como supuesto simplificador se asume que los ingresos estructurales provenientes del cobre así como del resto de ingresos crecen a la misma tasa que el PIB tendencial.