

¿EL GOBIERNO REALMENTE SE APRETÓ EL CINTURÓN EN 2022?

- La ejecución presupuestaria del Gobierno Central en 2022 alcanzó un superávit de 1,1% del PIB, generado por el crecimiento de 6,3% de los ingresos y la caída de 23,1% de los gastos.
- Este superávit se alcanzó luego de 9 años consecutivos de déficits de 3,3% del PIB en promedio y se dio en un contexto de ingresos extraordinarios y una desaceleración del gasto público que buscaba retirar las elevadas ayudas otorgadas en 2021 producto del COVID.
- Sin embargo, un análisis más detallado de la ejecución presupuestaria muestra que dicho superávit pudo haber sido aún mayor, incluso superior al 2% del PIB, ya que el gasto aprobado en la Ley de Presupuestos del 2022 se sobre ejecutó en 7,4%.
- Adicionalmente, la ejecución presupuestaria del año pasado mostró una priorización (sobre ejecución) de todas las partidas del gasto corriente en desmedro (sub ejecución) de las de capital, a pesar de la importante aceleración de este último gasto en diciembre pasado.

A fines de enero pasado el Ministerio de Hacienda dio a conocer la ejecución presupuestaria del Gobierno Central del 2022. En general, los resultados entregados fueron positivos y bien recibidos por los analistas y la opinión pública, destacando particularmente: la reducción de -23,1% del gasto total luego de lo expansivo de este en 2021 (+31,3%); el superávit fiscal de 1,1% del PIB (el primero luego de nueve años de déficit con promedio de 3,3%); y la importante aceleración de la inversión pública en diciembre, luego de un avance extraordinariamente lento en el resto del año. Por estos resultados, han abundado las alabanzas a la autoridad fiscal.

Sin duda estas son buenas noticias, especialmente dada la delicada situación de las finanzas públicas producto de sucesivos déficits fiscales efectivos generados por casi una década y la caída de la actividad que se espera para 2023. Sin embargo, un análisis más detallado de la ejecución presupuestaria del año pasado, lleva a matizar estos resultados.

SOBRE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN 2022 FUE LA TERCERA MÁS ALTA DESDE LOS NOVENTA

En primer lugar, efectivamente el año pasado hubo un ajuste relevante del gasto público, llevándolo desde el 31,7% del PIB en 2021 al 24,4% del PIB estimado en 2022¹. Así, el tamaño del Estado retrocedió a un nivel cercano al del 2019 (24,6% del PIB). Sin embargo, es justo reconocer que el esfuerzo por disminuir el gasto, luego de la histórica expansión del 2021, fue del gobierno anterior, que honró el acuerdo de consolidación fiscal alcanzado en junio del 2020 en el contexto del COVID², enviando un presupuesto que consideraba una disminución de cerca de 25% del gasto público y del Congreso que, pese a la oposición de muchos, finalmente respetó y aprobó. A esta administración le correspondió ejecutar dicho presupuesto.

Pese a que, en líneas generales, dicha ejecución respetó lo acordado, igualmente el gasto público en 2022 fue más expansivo -en 7,4%- que el aprobado en la Ley de Presupuestos para dicho año. Esta sobre ejecución del gasto es la tercera más alta desde principios de los noventa, después de la observada en 2021 por COVID (35,4%) y en 2009 por la crisis *subprime* (9,4%).

Parte de esa sobre ejecución se debió a aumentos de gasto aprobados a fines del 2021 y principios del 2022, al final de la segunda administración Piñera (debido a la ampliación del IFE laboral y la implementación de la Pensión Garantizada Universal). Sin considerar estos gastos adicionales, la sobre ejecución del 2022 por decisión de la actual administración fue de 6% aproximadamente, destacando igualmente entre las más altas de las últimas décadas.

MÁS DE UN QUINTO DEL GASTO PÚBLICO EN CAPITAL DE 2022 SE REALIZÓ EN DICIEMBRE

Este mayor gasto de 7,4% respecto de lo presupuestado, se compone de una sobre ejecución de 11,9% del gasto corriente -la más alta desde 2005 cuando empezó a registrarse información mensual, sin considerar 2021 por efecto de la pandemia- y en una sub ejecución de 13,7% del gasto en capital, a su vez, una de las más reducidas desde que hay registro mensual.

¹ Informe de Ejecución del Gobierno Central al cuarto trimestre del 2022. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

² Marco de Entendimiento para Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo del 14 de junio del 2020.

Todos los componentes del gasto corriente presentaron sobre ejecución (personal, bienes y servicios, intereses, subsidios y donaciones y prestaciones previsionales), mientras los dos componentes del gasto público en capital (inversión y transferencias de capital) fueron sub ejecutados.

Este cambio de composición, a favor del gasto corriente y en contra del gasto en capital, es preocupante, ya que el primero presenta elevada inercia, siendo políticamente más difícil de recortar posteriormente, mientras que el segundo, potencia la capacidad productiva de la economía, elemento especialmente relevante si consideramos la pérdida progresiva de crecimiento potencial que presenta nuestra economía desde el 2012.

Respecto de la evidente aceleración del gasto en capital en diciembre, hay que mencionar que es común observar este fenómeno cada año. Esto siempre ha levantado dudas de si dicha aceleración, responde a una inversión productiva, que trae aparejados aumentos del PIB y empleo, o si se concentra en gastos superfluos que sólo buscan el cumplimiento de las metas presupuestarias. Los datos de 2022 muestran una aceleración tan llamativa del gasto en capital que sólo en el último mes del año se gastó más de un 20% de dicho presupuesto anual. La magnitud de este desembolso aumenta más las dudas de si se trató de un mero cumplimiento de metas.

INGRESOS FISCALES TAMBIÉN ANOTARON RÉCORDS EN 2022

En 2022 los ingresos fiscales crecieron 6,3% real, alcanzando un 25,5% del PIB, el nivel más elevado desde 2007 (cuando llegó a 25,6% del PIB), año en que se vivió un *boom* en el precio de los *commodities*.

En términos de ejecución de los ingresos en 2022, éstos también sorprendieron al superar en 28,4% lo presupuestado. En particular, esta sobre ejecución se explicó por: i) la recaudación de los impuestos no mineros (34% de sobre ejecución) debido a los resultados de la Operación Renta del 2022 producto de la elevada actividad del año 2021; y ii) y las rentas de propiedad (527% de sobre ejecución y 503% de variación real) producto de la mayor recaudación proveniente del litio. Hay que destacar que ambos fenómenos significan ingresos transitorios, por lo que no debieran ser considerados dentro las decisiones de gastos permanentes del Gobierno.

SE PUDO HABER ALCANZADO EL MAYOR SUPERÁVIT EN 14 AÑOS

Sin desconocer el positivo superávit efectivo de 1,1% del año pasado, especialmente después de casi una década de déficits que, en promedio, fueron de 3,3% del PIB anual, la sobre ejecución de cerca de 6% del gasto público en 2022, de la cual es responsable la actual administración, significó que, de no haber existido, el superávit hubiese alcanzado el 2,3% del PIB, lo que hubiera sido la cifra más alta desde 2008 (3,9% del PIB).

Este ahorro extra habría servido para reparar parte de las muy deterioradas finanzas públicas, más aún en un contexto de elevados ingresos transitorios.

FINANZAS PÚBLICAS EN 2023: DEUDA SE ACERCA AL 40% DEL PIB

De acuerdo al último Informe de Finanzas Públicas de la Dipres, correspondiente al cuarto trimestre del 2022, el tamaño del Estado para el presente año, en términos de gasto público, alcanzaría a 25% del PIB, 0,6 puntos porcentuales más que en 2022. Este tamaño sería el más elevado que alcanza el gobierno sin considerar el bienio 2020-2021, cifras afectadas por la pandemia.

Los ingresos, en tanto, alcanzarían el 22,6% del PIB, retrocediendo a niveles del 2018 (22,2% del PIB), reflejando la transitoriedad de los elevados ingresos fiscales obtenidos en 2022, así como la deteriorada situación de la actividad económica que se espera para este año.

Así, dados los ingresos y gastos esperados en el contexto de la Ley de Presupuestos, el balance efectivo alcanzaría a -2,4%, retomando, lamentablemente, el período de déficits fiscales elevados.

La deuda pública, en tanto, según la autoridad, alcanzaría a 38,7% del PIB en 2023, superando incluso los niveles alcanzados a principios de los noventa (37,4% del PIB en 1991), revirtiendo completamente el gran logro de la reducción de la deuda pública lograda entre 1991 y 2007. Para graficar lo anterior, la deuda pública alcanzada al 2023 será 10 veces el nivel alcanzado en 2007 (3,9% del PIB).

PALABRAS AL CIERRE: RIESGOS FUTUROS

El importante déficit pronosticado para 2023, podría profundizarse aún más si alguna de las reformas contenidas en el programa del Presidente Boric terminan siendo aprobadas en el Congreso: la de pensiones requerirá importantes recursos públicos y

los desincentivos a la inversión de la tributaria pueden terminar golpeando la actividad y, por ende, la recaudación.

Asimismo, no considera mayores gastos que podrían ser aprobados producto de presiones sociales ni tampoco cómo la economía reaccione a la incertidumbre que provoque la nueva discusión constitucional.

Así, aun cuando siempre hay espacio para sorpresas positivas, los riesgos en las finanzas públicas están cargados hacia un escenario negativo tanto para 2023 como para el mediano plazo.