

LEY DE PRESUPUESTOS 2023: SE ENMARCA EN LA SENDA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

- La Ley de Presupuestos del 2023 presentada por el gobierno se enmarca dentro de la trayectoria de consolidación de las cuentas fiscales hacia final del horizonte de proyección, esto es, hacia 2026-27.
- Así, tanto la trayectoria de crecimiento del gasto total (4,2%), como el balance efectivo (-2,7%) y estructural (-2,1%), están en línea con lo estimado en el primer Informe de Finanzas Públicas del actual gobierno.
- Sin embargo, este presupuesto no considera la implementación de las principales reformas contenidas en el programa de este gobierno, como la tributaria, de pensiones y de salud, las cuales afectará en forma considerable el escenario fiscal hacia adelante.

El gobierno del Presidente Boric ingresó la Ley de Presupuestos del 2023 (LP2023) al Congreso para iniciar su discusión parlamentaria. Siendo este un proceso que se repite anualmente, el presupuesto fiscal para el próximo año enfrenta inusuales desafíos. Asimismo, su evaluación es particularmente compleja ya que, por un lado, debe satisfacer simultáneamente una serie de requerimientos -algunos de los cuales son contrapuestos- y, por otro, está planteada en un escenario donde no hay meta de balance estructural o de deuda establecida legalmente para el próximo año¹.

Entre los requerimientos que enfrenta el presupuesto 2023 están:

Primero, este presupuesto es el primero del nuevo gobierno, por lo cual debe traslucir la real orientación de su programa, la cual ha sido a ratos confusa y cambiante. Sin embargo, dado que las tres grandes reformas que pretendía impulsar este gobierno no han sido aprobadas -la tributaria, que está en discusión parlamentaria, y las de salud y pensiones, que aún no han sido presentadas-, este presupuesto es más bien el reflejo de un escenario base, el cual cambiará sustancialmente a medida que se aprueben dichas reformas. Es por ello que es de

¹ El Decreto que establece las Bases de la Política Fiscal de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 20.128 sobre la Responsabilidad Fiscal, plantea reducir el déficit estructural comenzando con un déficit estructural de 3,3% del PIB en 2022, para llegar a un déficit estructural de 0,3% del PIB el 2026, pero sin establecer metas para la trayectoria.

esperar que los ajustes que se realicen al presupuesto durante 2023 sean coherentes con el plan de consolidación fiscal, el cual consiste en reducir sostenidamente el déficit estructural hasta ubicarlo en 0% del PIB en torno al bienio 2026-2027.

Segundo, el decreto donde el Ministerio de Hacienda establece su compromiso de balance estructural, solo determina un punto de partida en 2022 y uno de llegada en 2026 (3,3 y 0,3% del PIB, respectivamente), sin comprometer metas anuales para esa trayectoria, situación que dificulta la evaluación de la política fiscal. Por tanto, el análisis del Presupuesto del 2023 requerirá tener una visión clara y transparente de la trayectoria tanto de ingresos como de gastos hasta el 2027, de forma de evaluar si el presupuesto se enmarca adecuadamente en la meta propuesta.

Tercero, luego del crecimiento del gasto público de 10,4% en 2020 y 33,4% en 2021, en ese año para enfrentar la pandemia, se generaron importantes desequilibrios fiscales reflejados en un elevado déficit estructural (10,7% del PIB en 2021) y en la deuda pública volviendo a los niveles de principios de los años noventa (37,5% del PIB a junio de este año). Por tanto, es fundamental que el próximo año se continúe con el proceso de consolidación fiscal que se inició este año con la disminución de 24,5% real del gasto público.

Cuarto, para 2023 se espera una caída de la actividad económica, el consumo y la inversión, situación que requerirá de una respuesta reactivadora por parte de la política fiscal. En este punto, la composición del gasto público (corriente versus de capital), su eficiencia y focalización es fundamental para lograr reactivar la economía.

Quinto, como se comentó, la política fiscal del bienio 2020-21 fue extraordinariamente expansiva, siendo uno de los determinantes de la elevada inflación doméstica (14,1% anual en agosto del 2022) y del extraordinario déficit en cuenta corriente (-8,5% del PIB en el año móvil terminado en el segundo trimestre de 2022). Por tanto, el presupuesto debe hacerse cargo de reactivar la economía sin generar un nivel de gasto que aliente nuevas presiones inflacionarias, lo cual es coherente con la disminución de más de 24% del gasto público en 2022.

Sexto, el nivel de deuda definido como prudente por el actual gobierno es de 45% del PIB, la cual todavía mantiene una cierta distancia con la deuda alcanzada a junio (37,5% del PIB). Sin embargo, la implementación del ambicioso programa de gobierno, sin el financiamiento adecuado, puede llevar a la deuda pública a acercarse a dicho nivel, sin dejar espacio para futuras reacciones de política fiscal

requeridas frente a shocks adversos o para otras políticas razonables de futuros gobiernos. Por tanto, el 45% no debiera representar un techo de deuda, sino que un umbral del cual es necesario mantener una sana distancia.

Séptimo, en línea con lo anterior, aun cuando es relevante no sobrepasar el techo de la deuda (45% del PIB) en 2026-27, es más importante que no lo sobrepase en los años siguientes. Por tanto, para reducir el riesgo de que este techo sea sobrepasado con posterioridad, la deuda pública debe lograr estabilizarse en un nivel inferior al techo antes del 2026.

LEY DE PRESUPUESTOS 2023: UN GASTO PÚBLICO SUPERIOR AL PERIODO PREPANDEMIA

Los supuestos macroeconómicos contenidos en la LP2023 reflejan un escenario más debilitado que informes previos, con caídas de -0,5% para el PIB y de -4,1% para la demanda interna, y una inflación promedio de 6,3%². Aun cuando las proyecciones de Hacienda se observan algo más optimistas que las de mercado, o incluso que el Banco Central, el Presupuesto se elabora principalmente con parámetros de largo plazo que son determinados por expertos externos, reduciendo el impacto de estas proyecciones en los ingresos fiscales.

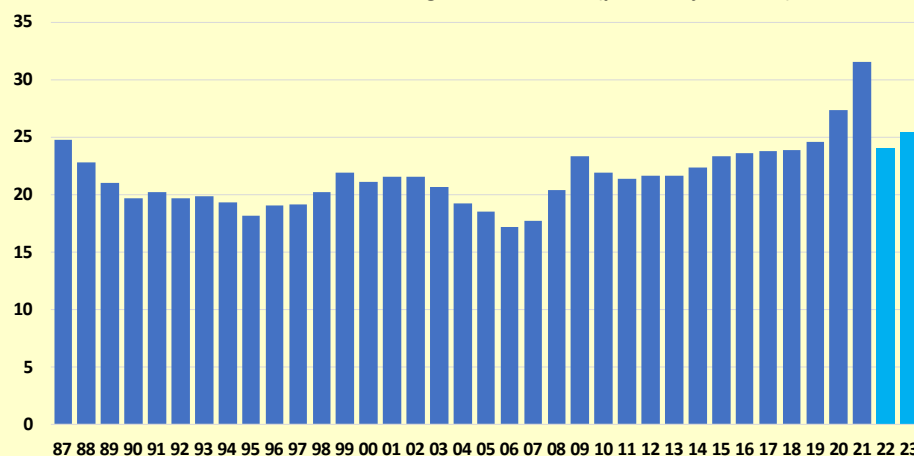
El Presupuesto considera un incremento de 4,2% real del gasto público, llevando al gasto total desde 24% del PIB estimado para 2022 a 25,4% en 2023, mostrando un alza respecto de los niveles prepandemia (Gráfico N°1). Sin embargo, hay que destacar que la base de este incremento corresponde al gasto ejecutado en 2022, el cual resulta de una disminución de 24,5% del inusual gasto registrado en 2021.

Dadas las prioridades del gobierno, los mayores recursos contenido en el Presupuesto se destinan principalmente a los ministerios de Trabajo, Educación y MOP.

² En su último Informe de Política Monetaria (septiembre), el Banco Central proyectó caídas entre -1,5 a -0,5% para el PIB y de -4,6% para la demanda interna. La inflación promedio esperada es de 6,1%.

EN 2023 EL TAMAÑO DEL ESTADO AUMENTA RESPECTO DE LOS NIVELES PREPANDEMIA

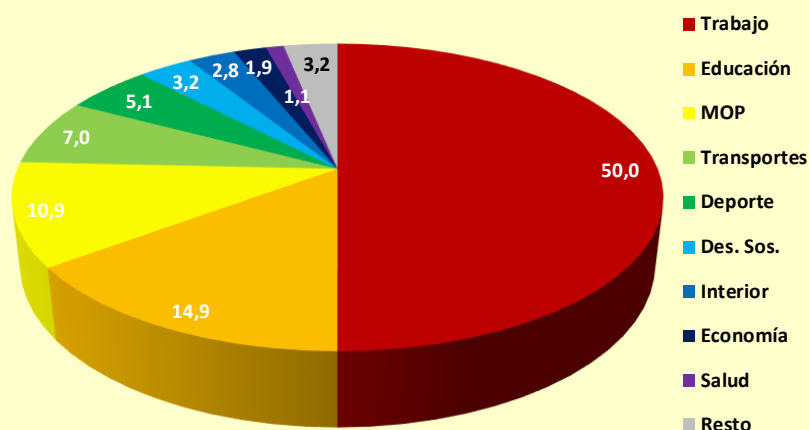
Gráfico N°1: Gasto total del gobierno central (porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

TRES MINISTERIOS CONCENTRAN ¾ DEL INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO EN 2023

Gráfico N° 1: Destino del mayor gasto público (porcentaje)

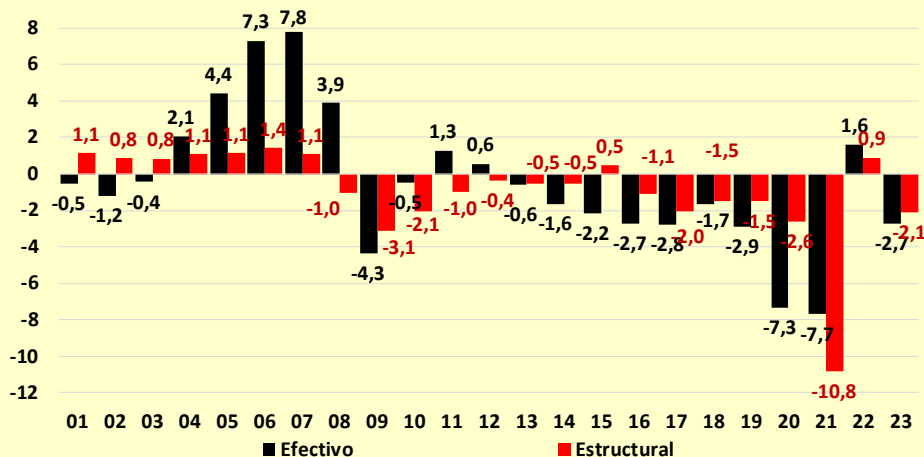


Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Presupuestos.

Con todo, el balance efectivo y estructural del 2023, -2,7 y -2,1% del PIB, respectivamente, se enmarcan en la senda establecida por la actual administración en su primer informe de finanzas públicas (primer trimestre 2022), el cual establecía déficits de -1,9 y -2,6% del PIB, respectivamente, para el próximo año (Gráfico N°2). El menor balance estructural que lo esperado a principios de año se explica por ingresos estructurales transitorios, los cuales corresponde ahorrar.

LA LEY DE PRESUPUESTOS 2023 SE ENMARCA DENTRO DE LA SENDA DE CONVERGENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Gráfico N°2: Balance efectivo y estructural del gobierno central (porcentaje del PIB)

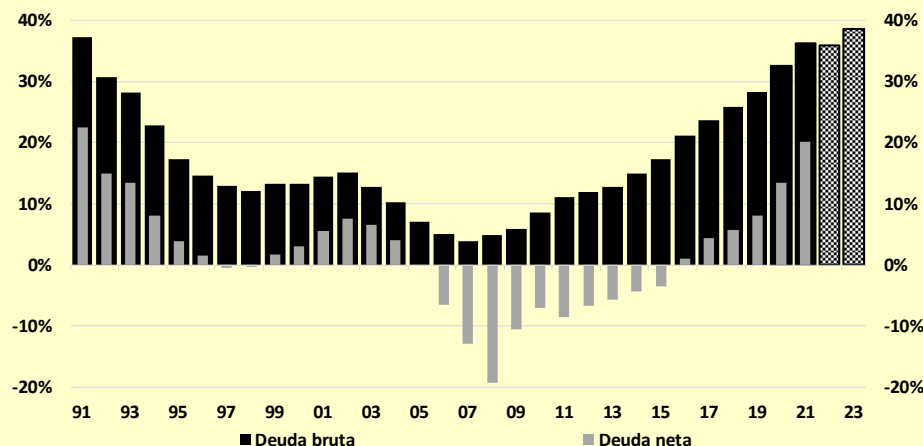


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos.

La deuda pública alcanzará a 38,7% del PIB en 2023, retomando su tendencia creciente luego de una disminución marginal en 2022 (desde 36,3% a 36% del PIB, la primera disminución desde el 2007, ver Gráfico N°3). De esta forma, el nivel alcanzado en 2023 retrocederá a los niveles de deuda observados a principios de los años 90.

LA DEUDA PÚBLICA SE UBICARÁ EN NIVELES COMPARABLES CON LOS ALCANZADOS A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 90

Gráfico N°3: Deuda bruta y neta del gobierno central (porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

MAL USO DE RECURSOS: 62% DE LOS PROGRAMAS EVALUADOS HA TENIDO UN DESEMPEÑO INSUFICIENTE

La Dipres publicó recientemente los resultados de las evaluaciones *ex post* realizadas a 8 programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional con el objeto de generar información relevante para promover la eficiencia y la eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos en el proceso presupuestario 2023. Como de costumbre, los resultados no son muy alentadores: solo 1 de los 8 programas obtuvo un “buen” desempeño, 1 fue clasificado con desempeño “medio”, 3 con desempeño “bajo” y 3 con “mal” desempeño.

Para efectos de comparar los resultados de la evaluación 2022 con las realizadas a partir de 2011, producto de cambios metodológicos, se ajustan las evaluaciones a “bueno” (correspondiente a “buen”), “suficiente” (correspondiente a “medio”) e “insuficiente” (correspondiente a “bajo” y “mal”). De esta forma, se unifica el criterio para las 170 evaluaciones de programas realizadas entre 2011 y 2022. Llama la atención que sólo el 4% de los recursos contenidos en estos 170 programas obtuvieran una clasificación “buena”; 30% “suficiente” y el 67% restante “insuficiente” (Tabla N°1). Tomando la antigüedad al momento de ser evaluados, se ve que en promedio se ha ubicado en torno a los 14 años, destacando que los programas calificados como “buenos” presentan una menor antigüedad promedio (9 años) a los evaluados como “insuficientes” (13 años). Por otro lado, también destaca que los evaluados como “suficientes” por tener debilidad en algunas de las dimensiones evaluadas, presentaron 17 años de antigüedad promedio. Estos resultados contrastan con lo que se esperaría en cuanto a que a mayor antigüedad debiera observarse mejor funcionamiento, como parte de un proceso de aprendizaje.

LOS PROGRAMAS MAL EVALUADOS REPRESENTAN LA MAYORÍA

Tabla N°1: Información de los programas evaluados *ex post* por la Dipres 2011-2022

| Nivel desempeño | Programas | | Programas | | Antigüedad Promedio (años) |
|--------------------|------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------------|
| | número | participación | Mill. US\$ | participación | |
| Bueno | 8 | 5% | 412 | 4% | 9 |
| Suficiente | 57 | 34% | 3.201 | 30% | 17 |
| Insuficiente/ND | 105 | 62% | 7.206 | 67% | 13 |
| | 170 | 100% | 10.819 | 100% | 14 |

Fuente: LyD con información de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Aun cuando se observan resultados disímiles en prácticamente todos los años, los recursos destinados a los programas calificados como “insuficientes” representan

dos tercios del total de recursos evaluados en el período. Otra mirada interesante, especialmente en el contexto de la necesidad urgente de avanzar en la modernización del Estado para gestionar más eficientemente el gasto público, muestra que los programas evaluados bajo esta metodología representan un porcentaje muy reducido del presupuesto fiscal total de cada año, alcanzando a menos del 3% del presupuesto anual del 2022.

CONCLUYENDO: BIEN EN LO MACRO, PERO PERSISTE PEROCUPACIÓN POR EFICIENCIA DEL GASTO

Dadas las particularidades del contexto en el cual nos encontramos, el gasto total contenido en la Ley de Presupuestos del 2023 está en línea con las circunstancias que lo rodean, las cuales consideran una economía con crecimiento negativo, una inflación elevada difícil de contener, y la necesidad de continuar con la senda de convergencia fiscal hacia 2026.

Sin embargo, también la composición pasa a ser un elemento fundamental de política pública, buscando aumentar su eficiencia y focalización. Al respecto, aun cuando el Presupuesto 2023 contiene ajustes tanto presupuestarios como de diseño de aquellos programas con evaluaciones deficientes, se mantienen tres preocupaciones:

1. Los resultados no son vinculantes, ni en el corto ni en el mediano plazo. No existe una relación directa y explícita entre recursos y desempeño. Además, los programas evaluados representan un porcentaje menor del gasto total del sector público, limitando el impacto de estas evaluaciones.
2. Se continúan observando dificultades para asignar una calificación a todos los aspectos a evaluar de cada programa (diseño, implementación, eficiencia y resultado). Para contar con una calificación final del programa no se requiere evaluar los cuatro aspectos involucrados (diseño, implementación, eficiencia y resultado). Más aún, la calificación puede realizarse incluso cuando se haya evaluado sólo uno de los aspectos, dejando en entredicho la solidez de la calificación final de la evaluación. Es importante avanzar en mejorar el sistema de evaluación de forma que se puedan evaluar todos los aspectos relativos al programa.
3. La negativa inercia del gasto público y la antigüedad del programa no es sinónimo de madurez ya que, al igual que años anteriores, los programas con una evaluación insuficiente presentan una mayor antigüedad, en contraste con los años de antigüedad promedio de los programas bien evaluados.