BRÚJULA MACROECONÓMICA Nº10

Ejecución del gasto de capital en 2022

Octubre 2022

Juan Ortiz

OCEC udp
Observatorio del Contexto Económico

Ejecución del gasto de capital en 2022

Juan Ortiz[1]

Resumen

- Chile implementó una política fiscal fuertemente contra cíclica en 2020 y 2021 con el fin de mitigar el impacto de la pandemia de Covid-19. En este rol, la inversión pública juega un papel estratégico tanto por su impacto en el ciclo económico en el corto plazo, como en el stock de capital de la economía y su incidencia en el crecimiento potencial.
- El aumento del gasto en capital (inversión más transferencias de capital) del gobierno central en 2021 fue de 11,8% anual, mientras se estima un alza efectiva para 2022 y 2023 de 19,2% y 5,5%, respectivamente, según cifras del Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2022. Sin embargo, la ejecución de gasto de capital acumulado a agosto se reduce 4% en términos reales, respecto al mismo periodo de 2021 para el gobierno central presupuestario, en un escenario donde se estima para 2022 una caída anual de la formación bruta de capital fijo.
- El gasto de capital del gobierno presupuestario al mes de agosto alcanzó solo un 42,1% del total del presupuesto inicial, cifra inferior al promedio de 2012-2019 y a los años 2020 y 2021, es lo cuales la ejecución se vio seriamente afectada por el efecto de pandemia de Covid-19.
- El bajo nivel de ejecución ha sido una constante a lo largo del año, frente a los años previos. La razón obedece principalmente, a los impactos que han generado en las licitaciones y ejecución de obras, el incremento de precios en la economía, el alza de costos y los problemas de la cadena logística a nivel mundial, que ha impactado las entregas de insumos.
- En cuanto a los ministerios que ejecutan la mayor proporción del gasto en capital, destaca la baja ejecución al mes de agosto del ministerio de Salud con solo un 25% del total del presupuesto inicial, mientras que, para el resto de los ministerios, la ejecución se ubica significativamente por debajo del promedio histórico.
- Las medidas anunciadas por el ejecutivo para acelerar la ejecución de obras, tales como permitir una mayor flexibilidad respecto a desviaciones de gasto asociados a alza precios de precios, revisión del proceso de aprobación presupuestal, entre otros, van en la vía correcta. Sin embargo, existe una alta posibilidad de finalizar el año con una baja ejecución, inferior al 90%, lo cual llevaría en la practica a un alza real del gasto de capital entre 2023 y 2022, mucho mayor al 5,5% estimado en el proyecto de Ley de presupuesto de 2023. Por lo tanto, no solo el nivel de los agregados presupuestales es relevante, también la capacidad de ejecución es fundamental para la gestión optima de los recursos públicos y su impacto en actividad y empleo.

---

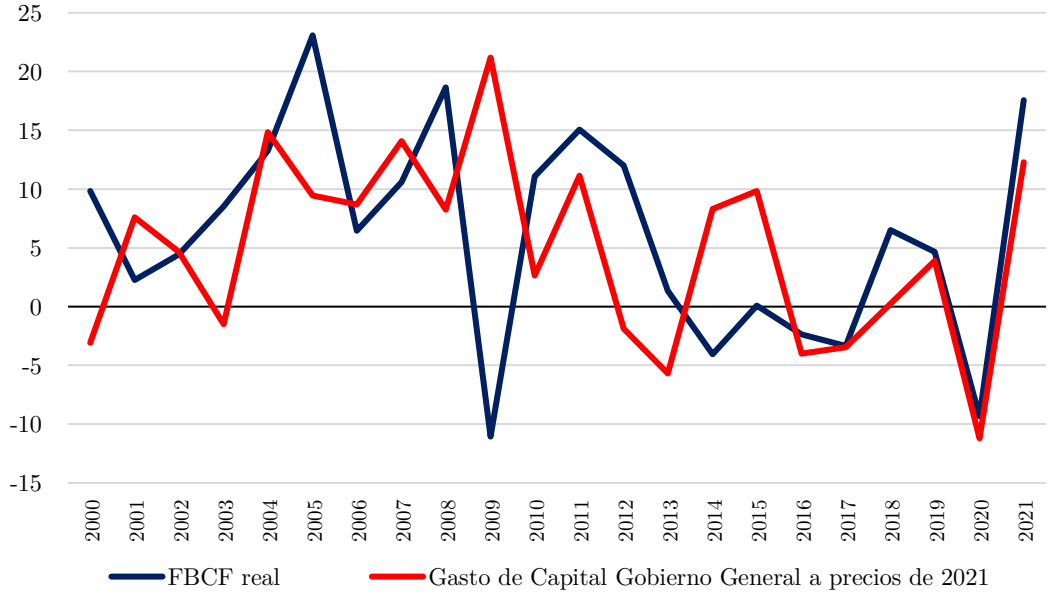
[1] Economista Senior del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP).
Se agradecen los comentarios del Economista Senior del OCEC UDP, Cristóbal Gamboni.

I. Inversión Pública

La inversión pública es un componente relevante de la inversión total en la economía, en promedio la inversión pública entre 2012 al 2021 alcanzó el 4,7% del PIB, siendo un 19,2% en promedio del total la inversión en el país en el mismo periodo. El impacto de la inversión pública se da tanto a corto plazo, a través de un mayor gasto en construcción y obras civiles, como en maquinaria y equipo, como al largo plazo, al incrementar el stock de capital de la economía. La dinámica del gasto de capital[2] en los últimos años respecto a la formación bruta de capital fijo, muestra una desaceleración, marcado por el impacto del Covid-19 en 2020, con un repunte significativo en 2021 (Figura 1).

Figura 1

Inversión
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: Dipres y Banco Central de Chile

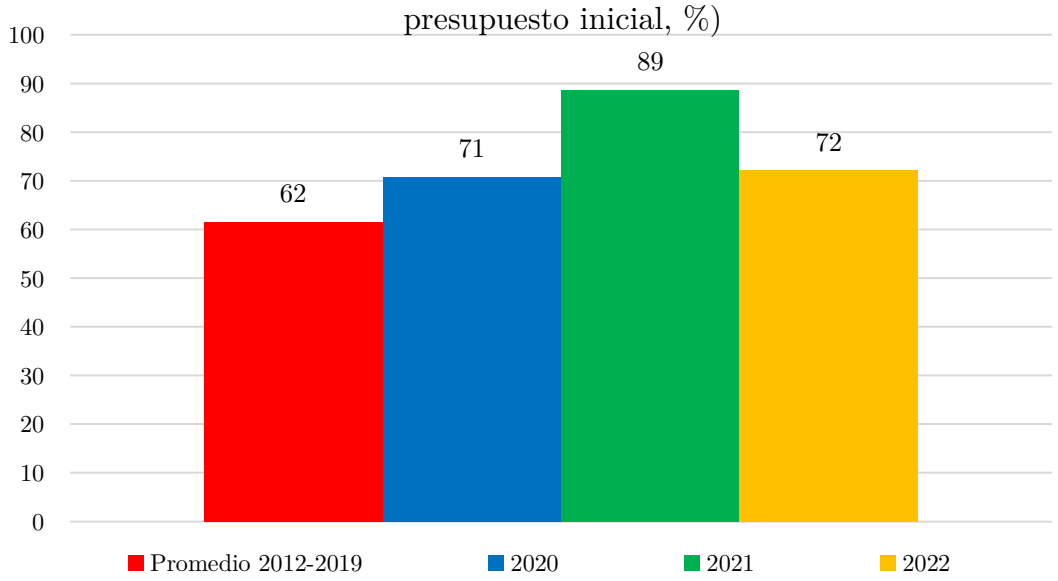
En 2020 y 2021, como resultado del Covid-19, el gobierno implementó una fuerte política fiscal contra cíclica, con un alza significativa del gasto público por parte del gobierno general, el cual alcanzo un 29,2% y 33,4% del PIB, para 2020 y 2021, respectivamente. Por su parte, el gasto corriente se incrementó, llegando a 25,7% y

[2] Gasto de capital es la suma de la inversión más las transferencias de capital.

30% del PIB, en el mismo periodo, dando como resultado un importante deterioro de la posición fiscal, con un déficit de 7,1% y 7,5% del PIB, en 2020 y 2021. En este sentido, el proceso de ejecución fiscal del gasto corriente del gobierno presupuestario se aceleró, en medio de un incremento de los subsidios y donaciones, los cuales alcanzaron 15,5% del PIB en 2021, superior a su promedio histórico de 6,6% del PIB entre 2010 y 2020, asociado a mitigar la caída de los ingresos transitorios de las personas, entre otras medidas. En 2022, la ejecución de este tipo de gasto al mes de agosto se encuentra sobre el promedio de 2012-2019 y es similar a lo observado en 2020 (Figura 2).

Figura 2

Gasto de Capital del Gobierno Central Presupuestario
(Ejecución acumulada al mes de agosto respecto al presupuesto inicial, %)



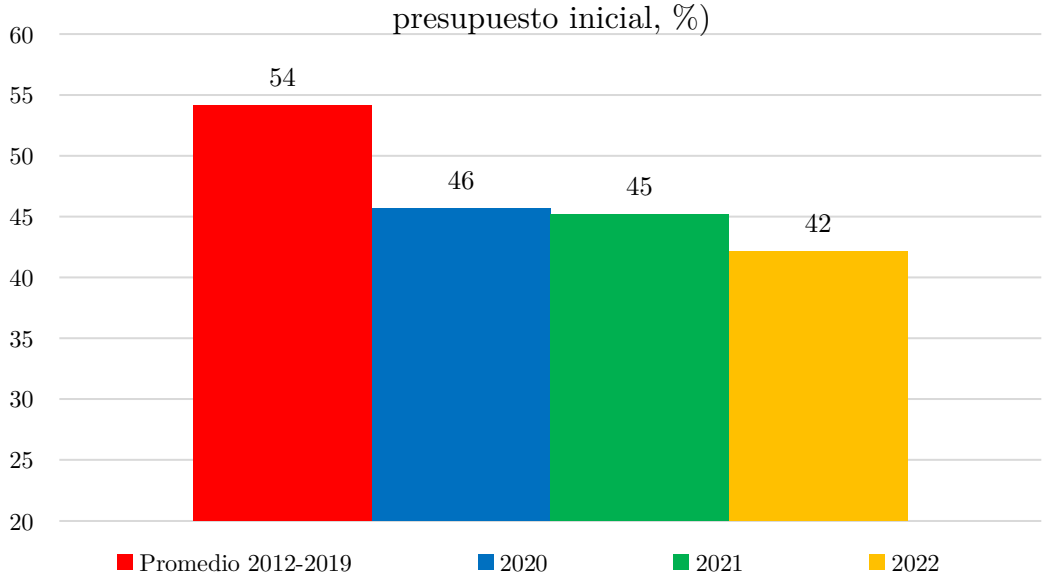
Fuente: DIPRES

En medio de este esfuerzo en cuanto a un mayor gasto público, también el gasto de capital aumento en cuanto al presupuesto vigente en cada año, tanto en 2020 como en 2021. No obstante, su ejecución fue menor respecto a los años anteriores. Esto, debido al incremento de recursos al presupuesto regular en 2020 y 2021 a través del fondo de emergencia transitorio en 2020 y 2021 o fondo Covid-19, lo cual implico un mayor base de comparación, con un mayor desafío en cuanto a su ejecución por parte del gobierno. Así mismo, las condiciones de la pandemia de Covid-19, en cuanto

a las restricciones de movilidad también incidieron en forma relevante la capacidad de materializar este tipo de gasto. (Figura 3)

Figura 3

Gasto de Capital del Gobierno Central Presupuestario
(Ejecución acumulada al mes de agosto respecto al presupuesto inicial, %)



Fuente: DIPRES

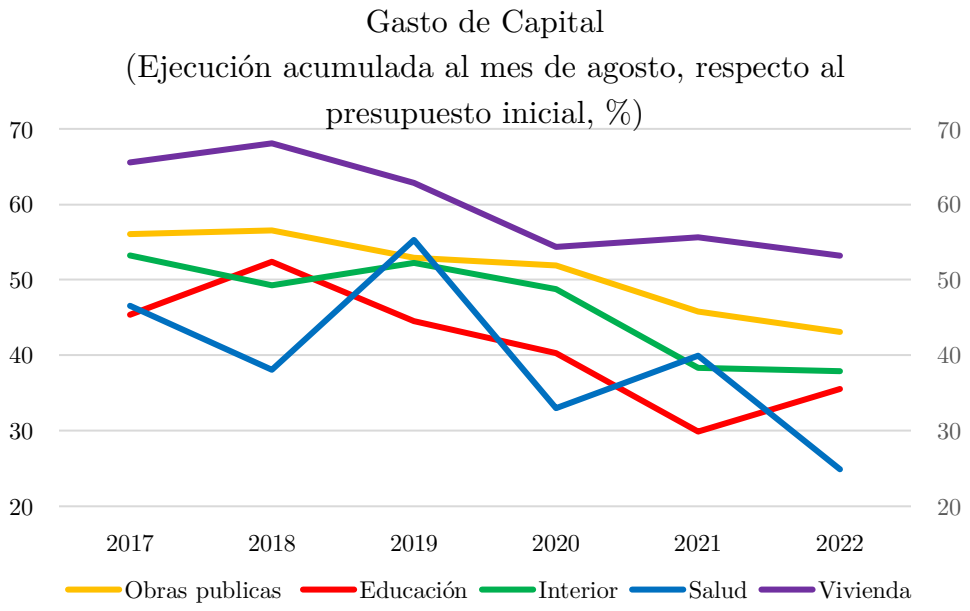
El Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2022 proyecta para el cierre de 2022, un gasto en capital del gobierno central de $11.263,4 miles de millones en pesos de 2023. Por lo cual, el gasto de capital aumentaría 19,2% en términos reales entre 2022 y el cierre efectivo de 2021. Sin embargo, para el gobierno central presupuestario el gasto de capital real acumulado al mes de agosto de 2022 registra una caída anual del 4%, lo cual refleja un muy bajo nivel de ejecución efectiva del gasto y, por otra parte, una mayor posibilidad de subejecución este año.

En 2022 para el gobierno central presupuestario, la ejecución acumulada al mes de agosto respecto al presupuesto inicial es del 42,1%, inferior a lo registrado en el mismo periodo en 2020 y 2021, así como respecto al promedio 2012-2019. El bajo nivel de ejecución se ha registrado a lo largo del año, respecto a los años previos, es decir, ha sido un fenómeno permanente en 2022.

Este hecho denota un complejo panorama en lo queda del año, toda vez que en 2020 y 2021, la ejecución alcanzo un 85% y 84%, respectivamente. En este escenario, si en lo que queda del año, se mantiene la ejecución promedio 2012-2019, que entre septiembre y diciembre fue del 42%, la ejecución final este año respecto al presupuesto inicial estaría en torno al 84%. Las razones que se han detectado este año, que explican en parte el bajo nivel de ejecución, destaca, el impacto inflacionario, el cual se ha ajustado significativamente al alza, superando las expectativas de mercado. Este hecho, sumado a mayores precios al productor a lo largo del año, que alcanzan variaciones anuales sobre el 20%, han impactado los costos, especialmente en la construcción, lo cual genera retrasos y cancelación de obras. Así mismo, los problemas en la cadena logística a nivel internacional también afectan la ejecución de los gastos, asociados a retrasos en la entrega de insumos.

Al evaluar por los ministerios que suman la mayor proporción del gasto de capital, se observa que, al mes de agosto, que todos, excepto Educación, registran la más baja ejecución en los últimos años, llegando en el caso del Ministerio de Salud a solo un 25%. En todo caso, se mantiene la mayor ejecución promedio del Ministerio de Vivienda y Obras Públicas, respecto al resto de ministerios considerados. Por lo que, si bien, es un fenómeno transversal el bajo nivel de ejecución, las reducciones más apremiantes se concentran en los Ministerios de Salud e Interior. (Figura 4).

Figura 4

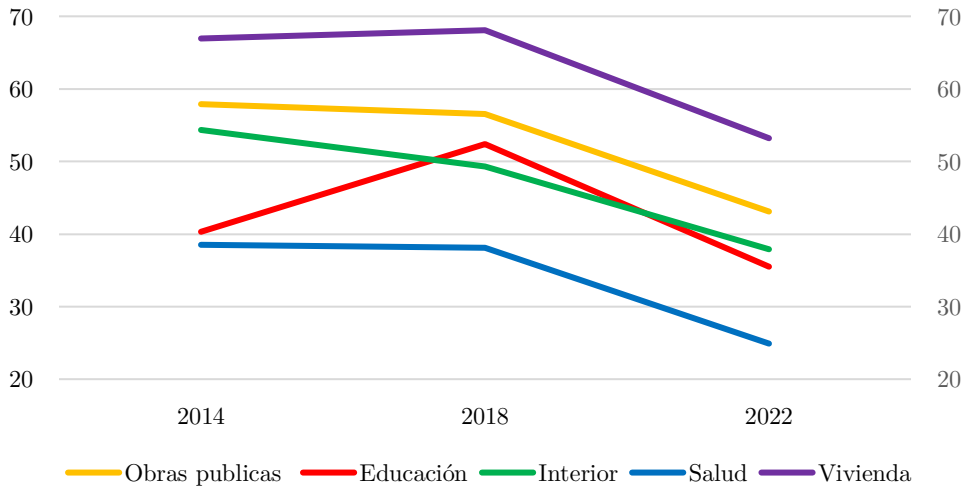


Fuente: DIPRES

Un elemento por considerar es que 2022 es el primer año de ejecución del presupuesto público por parte de la nueva administración. Esto implica un proceso tanto de empalme de las autoridades como en los procesos para la ejecución del gasto. Sin embargo, al evaluar el grado de ejecución en el primer año de las últimas dos administraciones, se observa que, en el presente gobierno, el nivel de ejecución es inferior para todos los ministerios. (Figura 5)

Figura 5

Gasto de Capital en el primer año de gobierno
(Ejecución acumulada al mes de agosto, respecto al presupuesto inicial, %)



Fuente: DIPRES

Las medidas anunciadas por el ejecutivo para acelerar la ejecución de obras, tales como permitir una mayor flexibilidad respecto a desviaciones de gasto asociado al alza de precios, revisión del proceso de aprobación presupuestal, entre otros, van en la vía correcta. Sin embargo, existe una alta posibilidad de finalizar el año con una baja ejecución, inferior al 90%, lo cual llevaría en la práctica a un alza real del gasto de capital entre 2023 y 2022, mucho mayor al 5,5% estimado en el proyecto de Ley de presupuesto de 2023.

Por lo tanto, los desafíos a nivel fiscal van no solo en la capacidad de consolidar las finanzas públicas en una senda sostenible, en cuanto a la deuda bruta y reducción del déficit estructural, sino en la posibilidad de poder ejecutar de forma eficiente el gasto aprobado a nivel presupuestal. En 2022 el gasto de capital acumulado del gobierno central presupuestario se reduce 4% frente al mismo periodo de 2021, donde la acción del gobierno a lo largo del año no ha contrarrestado la caída de la inversión, toda vez que se estima una contracción anual de la formación bruta de capital fijo. En un entorno donde en el tercer y cuarto trimestre de este año, el PIB registraría caídas interanuales, con una mayor incidencia en un mercado laboral ya de por sí débil.

Mientras que, en 2023, se proyecta una baja en la actividad en términos anuales, por lo que la expansión de la inversión pública jugaría un rol fundamental, debido a que se estima una caída anual tanto del consumo privado, como un fuerte deterioro de la inversión privada. En este contexto, la capacidad efectiva para realizar una política de inversión pública contra cíclica obedece no solo del nivel de inversión, sino a la capacidad de ejecución de este.

Referencias

Banco Central de Chile. Base de Datos Estadísticos.

Dirección de Presupuestos de Chile. Informe de Finanzas Públicas, serie de publicaciones trimestrales.

Dirección de Presupuestos de Chile. Base de Datos

Dirección de Presupuestos de Chile. Ejecución presupuestal agosto 2022 y diciembre de 2021.

Ministerio de Desarrollo Social. Informe Anual de Inversión Pública 2021.

OCEC udp

Observatorio del Contexto Económico