

DUDAS RESPECTO A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2023

- Ad portas de la discusión del Presupuesto para 2024, hay varias dudas respecto de la ejecución de los gastos durante este año, especialmente sobre la disminución de ingresos fiscales y las razones del mayor gasto.
- En este contexto, preocupa que el anuncio del Gobierno termine con mayor gasto corriente y menor inversión pública, lo que termina incrementando la burocracia y afectando el crecimiento potencial de la economía, respectivamente.
- Mayor y mejor información es fundamental para disipar dudas respecto de la real capacidad del gobierno de ejecutar adecuadamente el presupuesto aprobado bajo la restricción de una meta de balance estructural.

Se aproxima la discusión de la Ley de Presupuestos del 2024, la cual debe ser ingresada al Congreso para su tramitación a más tardar el 30 de septiembre próximo. Para evaluar adecuadamente el presupuesto del próximo año es necesario tener claridad respecto de cómo fue la ejecución del de 2023.

A mediados de agosto, el Ministro de Hacienda anunció la necesidad de implementar un ajuste en el gasto fiscal de cerca de US\$2.000 millones para cumplir con la meta de balance fiscal 2023. Este recorte se debería a los menores ingresos por cerca de US\$2.500 millones -por una recaudación tributaria inferior a lo estimado- y a los mayores gastos en el área de salud y producto de emergencias como los incendios forestales en el verano y las inundaciones durante el invierno.

Es difícil interpretar adecuadamente este anuncio, ya que la información publicada hasta el momento no concuerda con las razones arriba mencionadas, sino más bien levanta dudas respecto de la real capacidad de la actual administración de elaborar y posteriormente gestionar el Presupuesto aprobado acorde a la meta de balance estructural. Hay que recordar que, aun cuando en 2022 se alcanzó un superávit efectivo de 1,1% del PIB, este se generó a pesar de una importante sobre ejecución de 7,4% del gasto fiscal, ya que los sorpresivos ingresos del litio y una mejor Operación Renta en 2022 compensaron el mayor gasto público con creces. De no haber registrado esta gran sobre ejecución, el superávit fiscal hubiera superado el 2% del PIB¹.

¹ Para mayor detalle ver Libertad y Desarrollo (2023). Temas Públicos N° 1.581-2, del 2 de marzo.

Las dudas se profundizan si se considera que la autoridad no ha establecido formalmente sus objetivos anuales de balance estructural para los años intermedios de su Gobierno. El actual Decreto de Política Fiscal sólo explicita la meta de balance estructural para el final de su período (-0,3% del PIB en 2026)², dejando abierta la trayectoria anual intermedia. Fijar metas anuales es positivo, ya que evita que todo, o parte importante del ajuste de convergencia establecido en el Decreto, se aplique en la Ley de Presupuestos del 2026, y, por ende, deba aplicarlo el próximo Gobierno.

Por tanto, se requiere de mayor información por parte del Gobierno respecto de la ejecución tanto de ingresos como de gastos de 2023.

¿MENORES INGRESOS FISCALES?

Uno de los argumentos del Ministro Marcel en favor del ajuste del gasto para este año se relaciona con la disminución de los ingresos en cerca de US\$2.500 millones debido a una Operación Renta y una tributación minera menores a lo esperado. Considerando la información publicada por Dipres, este argumento requiere de mayores antecedentes, ya que históricamente, a julio de cada año el avance promedio de los ingresos es del 60% de los ingresos totales anuales, muy similar al alcanzado a julio de este año (61%) respecto de lo presupuestado inicialmente. Dado que los recursos fiscales son fungibles, no es relevante la composición de estos ingresos, sino el nivel, el cual hasta el momento parece ir en línea con lo presupuestado.

Adicionalmente, los resultados de la Operación Renta 2023, o parte importante de estos, ya eran conocidos para la publicación del último Informe de Finanzas Públicas (IFP) publicado en julio por lo que no se entiende por qué a estas alturas del año se menciona esta sorpresa en los ingresos.

Finalmente, la proyección de los ingresos fiscales para este año por parte de la autoridad ha sido errática, dificultando la posibilidad de levantar un juicio respecto de estos. En efecto, luego del IFP de septiembre de 2022, que entregaba los detalles de los ingresos que respaldaban la Ley de Presupuestos del 2023, se registraron dos aumentos sucesivos en la estimación de ingresos: de +1,2% en el IFP del último trimestre de 2022 y de +3,6% en el primer IFP de este año. Posteriormente, se ajustó a la baja en -1,2% en el IFP de julio pasado. Con todos estos ajustes, la última proyección de ingresos quedó finalmente 3,6% por sobre lo presupuestado originalmente, la cual ya contaba con parte de la información que ahora se menciona

² Aun cuando la actual administración termina en marzo del 2026, su compromiso de balance estructural se debiera plasmar en la Ley de Presupuestos que logre aprobar para dicho año (-0,3% del PIB).

como sorpresiva. Por tanto, faltan antecedentes para entender adecuadamente cuál es la sorpresa de los ingresos con posterioridad a la publicación del último IFP.

¿MAYOR GASTO PÚBLICO?

Otro argumento dado por la autoridad para justificar el ajuste en el gasto se relaciona con los desembolsos no presupuestados en salud y emergencias. A grandes rasgos esta información es coherente con la ejecución que se observa a nivel agregado al mes de julio: el gasto público registró un crecimiento acumulado de 5,3% respecto del mismo período del 2022, cifra muy superior al crecimiento de solo 0,7% aprobado en el Congreso el año pasado.

A julio de este año efectivamente se observa una ejecución acelerada del gasto en el Ministerio de Salud. Sin embargo, es difícil tener una evaluación de estos, ya que no hay información detallada respecto los gastos no presupuestados, ni los logros de estos, más aún, considerando que a junio la cantidad de casos en listas de espera alcanzó su máximo histórico al superar las 2 millones 600 mil personas.

Respecto de los gastos para mitigar las emergencias no considerados en el presupuesto, también se requiere de mayor información, ya que, por un lado, los incendios ocurrieron en el verano por lo que deberían haber estado considerados en el IFP del segundo trimestre. Por otro, la Ley de Presupuestos contiene una línea llamada “Provisión para financiamientos comprometidos” en el programa “Operaciones Complementarias” de la partida del Tesoro Público, la cual considera, entre otras cosas, financiamiento para contingencias que van más allá de lo que se pudo prever al momento de su aprobación. Esta provisión, a la que originalmente se le había aprobado un presupuesto de US\$2.500 millones para 2023, fue reducida posteriormente a cerca de US\$1.500 millones, y a julio de este año sólo se han ocupado en torno a US\$200-250 millones, quedando suficientes recursos para financiar las emergencias mencionadas. Por tanto, los recursos estaban considerados en el presupuesto original, por lo que, si se requiere mayor ajuste en el gasto producto de estos eventos, entonces la Dipres debiera informar a dónde se han destinados los recursos considerados originalmente para estas eventualidades.

Respecto del recorte de US\$2.000 millones en el gasto, éste representa en torno al 5% del presupuesto disponible tras el anuncio, lo cual refleja la dificultad de lograr este ajuste tan importante en cuatro meses y medio. Un ejemplo de lo complejo de esta tarea fue el presupuesto base cero ajustado aplicado para el presupuesto del 2021. Luego de un gran esfuerzo de priorización, sólo se lograron reasignar US\$2.270 millones. Por tanto, aun cuando sí es posible hacer un ajuste de la magnitud

anunciada, difícilmente pueda implementarse sin generar efectos no deseados, por ejemplo, quitando financiamiento a programas que sí tienen valor, como la inversión pública.

LA VÍCTIMA: INVERSIÓN PÚBLICA Y EL CRECIMIENTO POTENCIAL

Dada la premura de la reducción del gasto de forma de cumplir la meta, preocupa que el ajuste se aplique a la inversión pública. Este cambio de composición, a favor del gasto corriente y en contra del gasto en capital³, es compleja, 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.

Este cambio en la composición del gasto se suele hacer para ajustar el gasto fiscal y cumplir las metas. Para este año, las cifras disponibles muestran que se seguiría en una senda que comenzó hace más de una década. A julio solo se ha ejecutado el 31,6% de la inversión y el 46% de las transferencias de capital. Si bien el avance en inversión pública es mayor al registrado a julio del 2022, hay que mencionar que el desempeño del año pasado fue el más lento de la última década.

¿CUÁL ES LA META DE BALANCE FISCAL?

El Decreto de Política Fiscal donde el Ministerio Marcel estableció su compromiso de balance estructural para este gobierno 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. Esta situación dificulta la evaluación de la política fiscal anual, ya que no hay un ancla del gasto formal para cada año. Ahora bien, el balance estructural del 2023 publicado en el IFP de julio pasado (-2,1% del PIB), que se enmarca en una senda de convergencia estricta pero necesaria, requiere de una precisión: no considera ningún ajuste por la transitoriedad de los ingresos del litio que sorprendieron los ingresos fiscales en 2022 (alcanzaron en torno a US\$5.500 millones, que corresponde a 1,9% del PIB y a 7,2% de los ingresos fiscales totales de dicho año⁴).

Dada la elevada incertidumbre respecto de la evolución del precio del litio, se han levantado dos propuestas respecto del ajuste a aplicar a los ingresos fiscales asociados al litio de forma de estimar un componente permanente y otro transitorio.

³ Gasto en capital considera las líneas de inversión y de transferencias de capital.

⁴ Fuente. CFA (2023). Recomendaciones para la estimación de los ingresos fiscales permanentes por litio en Chile. Nota del CFA N° 18. 22 de agosto.

Una por parte de la Dirección de Presupuestos y la otra del Consejo Fiscal Autónomo (CFA):

- Dipres⁵: considera como componente permanente los ingresos contractuales de arrendamiento de pertenencias mineras de litio de Corfo con las empresas explotadoras en base al promedio de los ingresos recaudados en años previos (4 o 5 años⁶), medidos como porcentaje del PIB. Así, si los ingresos efectivos de litio como porcentaje del PIB superan este nivel histórico, la diferencia entre ambos se ahorraría, considerando como ingreso estructural sólo el monto igual a dicho umbral. En el caso contrario, no habría corrección a los ingresos y todos se considerarían como permanentes.
- CFA⁷: considera todos los ingresos del litio para el ajuste (incluyendo los impuestos que genera y no solo los provenientes de los contratos de arrendamiento) y propone aumentar el plazo a considerar en el promedio histórico (a 10 años). Estas recomendaciones se fundan en la necesidad de ser más conservador respecto de estos ingresos dada su elevada incertidumbre e impacto.

De considerar el ajuste propuesto por la Dipres, el déficit estructural de este año aumentaría de -2,1 a -2,5% del PIB⁸. Ahora bien, este déficit sería aún mayor si se acogiese la recomendación del CFA: si en 2023 se utilizara un promedio móvil de 10 años en vez de 4 años, el déficit estructural pasaría de una estimación de -2,5% del PIB a -2,7% del PIB, y en el caso que se considerara la totalidad de los ingresos por litio la estimación estaría más cercana a un déficit estructural de -2,9% del PIB.

PALABRAS AL CIERRE

Con miras a la Ley de Presupuestos del 2024, un correcto análisis del Presupuesto requiere de transparencia de la fuente y uso de los recursos públicos. Lamentablemente la ejecución del 2023 no ha sido lo suficientemente abierta y transparente como para obtener una adecuada evaluación de las reales necesidades de financiamiento y de gasto. En caso de no mejorar la calidad y oportunidad de la información, se vislumbra una tramitación compleja del Presupuesto 2024.

⁵ Dipres (2023). Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre del 2023.

⁶ Para el primer año de implementación de este ajuste (2023), la Dipres planteó utilizar el promedio de ingresos de los 4 años anteriores. Mientras que, para los años siguientes, planteó usar el promedio de los 5 años previos.

⁷ Recomendaciones para la estimación de los ingresos fiscales permanentes por litio en Chile. Nota del CFA N° 18. 22 de agosto de 2023

⁸ Fuente: Dipres (2023). Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre.