

## PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS 2024: MÁS DUDAS QUE CERTEZAS

- Del análisis del proyecto de Ley de Presupuestos 2024, surgen una serie de dudas sobre si se cumplirán las metas de balance estructural, contención de la deuda pública y cuánto aportará a la reactivación económica.
- Las numerosas demandas sociales y la necesidad de volver a crecer hacen que el cuánto y cómo se gasta sea especialmente relevante.
- Se requiere de mayor transparencia y discusión para disipar estas inquietudes, lo cual se dificulta por el corto tiempo de tramitación.

A fines de septiembre ingresó el Proyecto de Ley de Presupuestos del 2024 (PLP24) para su trámite en el Congreso durante los dos meses siguientes. La discusión de este año es especialmente relevante debido a: los delitos que se investigan relacionados con el financiamiento a las fundaciones; el cumplimiento del balance estructural (BE); el crecimiento del Estado; el uso de los recursos del litio; y la eficiencia en el gasto público. La información conocida hasta el momento genera preocupaciones respecto al tratamiento de estos temas, las cuales se presentan a continuación.

### ¿SE CUMPLIÓ EL BALANCE ESTRUCTURAL EN 2023?

El último Informe de Finanzas Públicas (IFP) del tercer trimestre de este año, que contiene el sustento macro del PLP24, actualizó el escenario fiscal para el 2023, estimando un BE de -2,6% del PIB, el cual es 0,5% más deficitario que lo comprometido al momento de elaborar el presupuesto en septiembre del 2022 (-2,1% del PIB). La justificación de este mayor déficit ha sido imprecisa: mayores gastos inesperados (emergencias como los incendios de febrero y los temporales del invierno, Juegos Panamericanos, pago de intereses y salud) y de menores ingresos (producto de una menor recaudación por impuesto a la renta).

La confusión proviene de que varios de estos eventos ya eran conocidos en la elaboración del IFP del segundo trimestre, cuando todavía se estimaba un BE de -2,1% para este año<sup>1</sup>. Este mayor déficit tiene el agravante que para el 2023 no se aplicará

<sup>1</sup> Para más detalle ver: Libertad y Desarrollo. Temas Públicos. Dudas respecto a la ejecución presupuestaria 2023. Nº 1609 – 1. 14 de septiembre de 2023.

ningún ajuste prudencial a los ingresos del litio (estimado en torno a 0,6% del PIB<sup>2</sup>). En este contexto, preocupa el incumplimiento, voluntario o involuntario, de la regla de BE especialmente si la elaboración de IFP con periodicidad trimestral busca dar espacio para implementar a tiempo los ajustes necesarios para cumplir la meta de BE.

### ¿ES VÁLIDA LA META DE BALANCE ESTRUCTURAL PARA 2024?

La regla de BE establece que el gasto total se debe relacionar con los ingresos estructurales (IE), aquellos corregidos por ciclo de actividad y de precio del cobre. Por tanto, el PIB y el precio del cobre efectivos tienen poca relevancia para determinar el crecimiento del gasto, siendo los relevantes el PIB tendencial y el precio del cobre de largo plazo, que surgen de la estimación realizada por comités de *expertos ad hoc*.

Teóricamente, la autoridad fiscal no puede afectar los ingresos estructurales estimados y, por tanto, el gasto total, pero en la práctica sí puede afectarlos por las siguientes vías:

- i) Ingresos corregidos por el ciclo del PIB (81% de los IE). Parte importante de estos ingresos sí dependen de la estimación de la demanda interna efectiva que realiza la Dipres. Por ejemplo, para 2024 la Dipres estima un crecimiento (2,4%) mayor a lo considerado por el Banco Central en el IPoM de septiembre (1,5%).
- ii) Ingresos corregidos por el ciclo del precio del cobre (4% de los IE). El cálculo de estos ingresos depende del precio de largo plazo estimado por el Comité, pero también de la estimación que realiza la Dipres de la producción y costos, tanto de Codelco como de las principales mineras privadas. En la elaboración del presupuesto del 2023 se consideró una producción minera optimista, la cual fue ajustada a la baja posteriormente. Para 2024, la autoridad nuevamente realiza una proyección optimista al considerar un crecimiento de 12% para Codelco y de 7,2% para las otras mineras, siendo que la minería ha presentado problemas de producción que continúan presentes, relacionados con la falta de lluvias y bajas persistentes en las leyes del mineral, destacando CODELCO, la cual ha presentado una disminución de -17% en su producción desde el 2018.
- iii) Resto de ingresos estructurales (15% de los IE). Una serie de partidas de ingreso efectivo no se ajustan, por lo que se consideran completamente estructurales. Para 2024, la Dipres estima una caída de -28,1% de estos ingresos.

---

<sup>2</sup> Estimado en base a información del CFA contenido en la Nota N° 18: Recomendaciones para la estimación de los ingresos fiscales permanentes por litio en Chile. 22 de agosto de 2023.

- iv) Ingresos del litio. De acuerdo a la regla actual de BE, los ingresos del litio son estructurales<sup>3</sup>, por lo que se podrían gastar completamente, tal como se hizo este año. Para el 2024 la Dipres estableció una regla, la cual fue observada por el CFA como poco conservadora. Es por ello que recomendó ahorrar un porcentaje mayor de estos ingresos. Al mantener su propia metodología, la Dipres estima mayores ingresos estructurales y, por tanto, aumenta su gasto compatible con la meta.

Dado que la Dipres puede afectar los ingresos estructurales estimados, es fundamental que se exija el cumplimiento del BE ex post, es decir, una vez terminado el año, utilizando los parámetros efectivos y no los estimados. Esto no ocurrirá en el 2023, donde la meta finalmente no se cumplió, reduciendo su validez.

### **¿CRECE EL TAMAÑO DEL ESTADO?**

El PLP24 aumenta la dotación máxima de personal en el gobierno central en 26.263, el más elevado desde que existe registro. Este incremento (8,2%), contrasta negativamente con la desaceleración persistente en el crecimiento del empleo a nivel nacional, el cual solo llegó a 1,7% en el trimestre móvil terminado en agosto.

Este marcado crecimiento de la dotación es coherente con el incremento de 7,2% en el gasto en personal -el cual aún no considera el reajuste del sector público a pactar en diciembre de este año- y es más del doble del incremento del gasto total (3,5%). Este incremento representa casi el 40% de los gastos adicionales contenidos en el PLP24 respecto del gasto de 2023, reflejando un aumento permanente del tamaño del Estado en términos de dotación que será difícil de reducir si las condiciones así lo requieren.

### **¿ES UN PRESUPUESTO REACTIVADOR?**

El gasto de capital cae -1,5% en el PLP24, debido al casi nulo crecimiento del componente inversión (+0,1%) y a la caída del componente de transferencias de capital (-2,9%). En particular, destaca el nulo crecimiento del gasto asignado al MOP. Este gasto es importante, ya que amplía la capacidad productiva de la economía al potenciar la productividad del sector privado. En un contexto de estancamiento económico como el actual, el gasto en capital se vuelve más relevante aún. Por tanto, el presupuesto 2024 no es reactivador. Adicionalmente, este tipo de gasto requiere

---

<sup>3</sup> Sólo se ajustan los ingresos tributarios del litio por la brecha de actividad. Los ingresos de Corfo no se ajustan.

de especial monitoreo para que se cumpla lo presupuestado, ya que desde hace más de una década que se observa persistentemente una sub ejecución del gasto en capital.

### **¿SE MANTIENE LA CONVERGENCIA FISCAL DE MEDIANO PLAZO?**

El IFP del tercer trimestre contiene la proyección financiera del gobierno central entre 2025 y 2028. Entre la información relevante que contiene, están las holguras de gasto, esto es, el espacio de gasto que aún queda sin comprometer<sup>4</sup>, pero respetando las metas de BE propuestas por la autoridad. Estas holguras son importantes porque son el espacio que queda para aumentar el gasto sin comprometer el cumplimiento de la meta. En el último IFP se estiman holguras cercanas a 0% del PIB para el periodo 2025 - 2028 (0,1%, 0%, 0,1% y 0,3%, respectivamente), lo que contrasta con las holguras elevadas que había para el bienio 2025-26 (1,7 y 1,4%, del PIB) en el IFP del primer trimestre del 2022, punto de partida de la actual administración. Holguras nulas implica que mayores gastos a los considerados, incluso para la próxima administración, implicarán el incumplimiento de la convergencia como está establecida hoy.

A esto se agrega que el Gobierno cambió su meta de BE para el 2026: de -0,3 a -0,5% del PIB. Considerando que el ahorro del litio con la regla propuesta por la Dipres es en torno a 0,2% del PIB anualmente, este empeoramiento del déficit es equivalente a gastarse los ingresos ahorrados por litio bajo la regla que debutará en 2024.

### **¿POR QUÉ SIGUE AUMENTANDO LA DEUDA PÚBLICA?**

El PLP24 considera en su artículo 3 el otorgamiento de US\$21.000 millones de deuda para sus distintas necesidades de financiamiento, entre los que están déficit fiscal, amortizaciones y movimientos bajo la línea<sup>5</sup>. Con la información existente no se entiende este gran aumento de la deuda ya que:

---

<sup>4</sup> Gastos comprometidos consideran el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales vigentes, la continuidad operacional de los organismos públicos y supuestos de políticas públicas con efecto sobre el gasto.

<sup>5</sup> Corresponde a aquellos que no afectan el patrimonio neto, se trata de operaciones que por sí solas no incrementan o reducen la disponibilidad de recursos públicos en el mediano plazo, y que, por lo tanto, no tienen como contrapartida una inyección o absorción de recursos que afecten el gasto privado, sino que más bien inciden sobre la composición de su cartera, tales como colocación neta de préstamos, capitalización de empresas públicas, etc.

- a) Este monto es similar al requerido en pandemia (2021 y 2022), pero muy superior a los montos solicitados pre pandemia (en torno a US\$9.000 millones).
- b) De acuerdo a la información entregada del PLP24, entre las necesidades de financiamiento para 2024 no se pueden identificar el uso de aproximadamente US\$4.000 millones de este mayor endeudamiento.

### **REFLEXIONES FINALES**

En el contexto de la política fiscal actual y la de mediano plazo que se deduce de la programación financiera, la cual va a ser aplicada por una nueva administración a partir del 2026, se requiere de una discusión más transparente. La información entregada con la LPLP24 muestra un gobierno orientado a aumentar de tamaño, pone en riesgo el cumplimiento de la senda de convergencia fiscal, no establece mecanismos claros de ahorro, no contiene políticas reactivadoras reales, y no establece una estrategia real para avanzar en un gasto público más eficiente. De más está decir, que esto último es un compromiso de la propia autoridad fiscal en el marco de la nueva discusión del Pacto Tributario.