

Balance y desafíos Ley de Presupuestos 2024

20 de diciembre 2023

Ley de Presupuestos

- Luego de un extenso debate que culminó los últimos días de noviembre, se publicó en el Diario Oficial bajo el N° 21.640, La Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2024. La iniciativa tuvo una tramitación compleja, marcada por la diferencia en cuanto a los diagnósticos de la economía por parte del Ministerio de Hacienda, la crisis de la educación pública, la demanda por mayor regulación a las transferencias en el contexto del Caso Convenios, la crisis de seguridad que vive el país, entre otros. Estos elementos, permitieron que a través del debate legislativo se incorporaran modificaciones inéditas al proyecto presentado por el Ejecutivo en cuanto al requerimiento de financiamiento (autorización de endeudamiento) y la suspensión transitoria de la implementación de la Ley de Nueva Educación Pública (traspasos a los Servicios Locales de Educación Pública).
- A diferencia de discusiones anteriores, el resultado de la discusión parlamentaria no tuvo relación directamente con movimientos de cifras de gasto, sino que, con compromisos y modificaciones relativas a la gestión, regulación y el financiamiento comprendido en la iniciativa legal, que incluyeron la suscripción de dos extensos acuerdos en materia de salud y educación. Estos compromisos se suman al desafío del Ejecutivo de remontar la capacidad ejecutora del Estado, el que, al cierre del mes de octubre evidencia una magra musculatura, y que, de no mediar esta situación, solo se empeorará para el próximo año. Ello, arroja como resultado un engrosamiento del Estado por medio de una mayor ejecución de gasto corriente (soporte, subsidios, transferencias, etc.) en desmedro del gasto en inversión por medio, que contribuye a la actividad económica y la creación de empleo.
- En cuanto a cifras, en términos globales, el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional para el 2024, se enmarcó dentro del nivel de gasto propuesto por el Ejecutivo, en su Mensaje, el cual presenta un incremento real de 3,5% respecto de la ley base Dipres para 2023, sin embargo, se trata de un 4,9% respecto de la ley aprobada 2023. Durante el debate legislativo se aprobaron algunas reasignaciones que significaron en términos globales un incremento del gasto de capital de \$4.995 millones, provenientes de recursos provisionados para financiamientos comprometidos en el Tesoro Público.
- Siendo un presupuesto especialmente complejo para el Gobierno, como se dijo, igualmente a través del debate se aprovecharon oportunidades para proponer mejoras, pero, sin embargo, hubo materias donde quedaron desafíos pendientes.

Así, desde el punto de vista macroeconómico, es posible destacar:

I. Lo bueno: reducción de la autorización de endeudamiento

Uno de los temas más controvertidos en el debate presupuestario fue la autorización de endeudamiento requerida a través del artículo 3 del proyecto de ley. Ello, por cuanto, al tratarse de un monto de US\$21.000 millones, implicaba retornar a niveles autorizados en el contexto de la Pandemia provocada por el Covid -19, y, además, porque se evidenció una falta de antecedentes que permitiera respaldar el monto solicitado.

En efecto, a través del endeudamiento se financia el déficit fiscal, las amortizaciones de deuda, las necesidades de capitalización de Empresas Públicas, entre otros requerimientos de capital, donde se consideran transacciones que no afectan el patrimonio neto (*bajo la línea*).

De una revisión inicial de las partidas presupuestarias, solo se logran contabilizar requerimientos de capital por casi \$16.000 millones de dólares, no encontrándose respaldo al requerimiento total de estos recursos solicitados en la iniciativa propuesta originalmente por el Ejecutivo.

Dado lo anterior, durante el debate legislativo, el Ministerio de Hacienda detalló las necesidades, evidenciándose un margen de \$3.000 millones de dólares que no se encontraban del todo respaldados, puesto que, en el caso de la estimación de ingresos por el *Otorgamiento de Préstamos*, no contempló el monto neto que resultaba de descontar la recuperación de estos, y porque se consideró más de \$ 1.500 millones de dólares, bajo un concepto de *Margen Prudencial*, que obedece más bien a una variable de ajuste para el cálculo.

En vista de ello, se planteó una reducción del monto requerido, descontando los dos aspectos señalados, lo que implicar pasar de \$19.500 a \$16.500 millones de dólares el monto autorizado de endeudamiento para el 2024, en el inciso primero del artículo 3° de la Ley.

Para materializar la reducción aprobada por el Congreso, el Ejecutivo elevó el monto correspondiente a la “venta de activos” a niveles históricos, pues la propuesta incluía una fuerte baja. Ello implica hacer uso de los activos disponibles del Tesoro Público, en particular la venta o rescate de títulos o valores, como por ejemplo depósitos a plazo, antes de aumentar el endeudamiento.

II. Lo malo: falta de impulso al empleo

El presupuesto para 2024 implica un crecimiento real del gasto de 3,5% respecto de la base de comparación presentada por Dipres. Sin embargo, si se mira respecto de la ley aprobada 2023, el gasto crece 4,9%, lo que significa un mayor gasto de \$3.611.322 millones adicionales para el próximo año (\$4.341 millones de USD).

Pese a la magnitud del crecimiento del gasto y teniendo a la vista la situación por la que atraviesa el mercado laboral, en materia de empleo no se han priorizado iniciativas financiadas con gasto público, no encontrándose esta materia en las prioridades del próximo año.

En esa misma línea, se releva el rol que cumple la inversión pública en materia de reactivación y crecimiento. Si bien las capacidades del Estado son limitadas en este aspecto, y como se dijo previamente, la ejecución se encuentra muy alicaída el año en curso, se critica de todas formas la composición de gasto que privilegie un impulso al gasto corriente, en desmedro del de capital.

Al cierre del mes de octubre, la ejecución de la inversión por parte del Estado para el presente 2023, completa solo el 47,9% del total previsto para el año, lo que significa una disminución de 1,5% respecto de lo ejecutado al mismo mes del año pasado, y un 57,5% del total del gasto de capital. Esto corresponde a una tasa de avance bastante rezagada respecto del comportamiento histórico de la inversión pública, lo que permite estimar una importante subejecución para fin de año, proyectando que este componente difícilmente superará el umbral de los \$10.000.000 millones. En este contexto, ejecutar el presupuesto de \$12.119.217 millones que contempla la Ley para 2024, presenta un gran desafío para el Ejecutivo, en cuanto al compromiso adquirido para dar impulso de la actividad económica, la generación de empleo, así como la concreción de obras civiles que mejoren la conectividad, la capacidad hídrica, el avance del plan habitacional, entre otros.

III. Lo pendiente: ausencia de compromiso con la convergencia

Habitualmente el debate del presupuesto concentra su horizonte en lo que ocurrirá el año siguiente. Sin embargo, es la oportunidad en que el Congreso y la ciudadanía conocen el comportamiento esperado de las finanzas públicas. Aunque la votación tiene su margen legal en las disposiciones que rigen para la siguiente anualidad, es obligación del Ejecutivo publicar un programa financiero a 3 o más años plazo, debidamente coordinado, que incluye los efectos en el gasto comprometido del presupuesto que se propone, entre otros, el cual constituye un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del Sector Público.

Este año cobra especial relevancia este instrumento, en el contexto del debate del Pacto Fiscal, en que el Gobierno buscar implementar tanto medidas impositivas, como, luego de extensas conversaciones,

ciertas eficiencias con el fin de recaudar \$8.000 millones de dólares que financiarían prioridades nacionales.

Sin embargo, lo cierto es que el Ejecutivo desde que comenzó a hablar de Pacto Fiscal, ya incrementó fuertemente el gasto comprometido desde septiembre 2022 a septiembre 2023, en una suma que asciende a US\$14.011 millones, sin incorporar las medidas urgentes que dice priorizar en el contexto del Pacto.

Esto implica no solo un empeoramiento en la trayectoria del balance, si no que requiere de una actualización de las metas incluso para el final del período, por cuanto los gastos comprometidos exceden el espacio fiscal estimado considerando las metas establecidas en el decreto de política fiscal al inicio de la actual administración.

Proyección Balance Estructural del Gobierno Central a septiembre de 2023
% del PIB

	2022*	2023	2024	2025	2026
IFP 3T 2023	0,2	-2,6	-1,9	-1,0	-0,5

Fuente: elaboración propia con datos Dipres.

*valor efectivo

Esto significa que, en un año se empeoró la proyección de balance estructural del gobierno central en 0,5 puntos para 2023, 0,1 para 2024, y 0,2 puntos para el año 2026, agotando también este nuevo espacio de gasto como resultado de la postergación de la convergencia.

Además, cabe señalar que el Ministerio de Hacienda ha modificado el criterio de elaboración del programa financiero, en cuanto al componente del gasto para iniciativas de inversión pública, lo que resulta en una subestimación de los compromisos del estado en esta materia.

Ingresos, gastos y Holguras compatibles con la Meta
Periodo 2024 - 2027
En millones de pesos

	2024	2025	2026	2027	Variación gasto comprometido IFP 3T/2022 – 3T/2023 (MM US\$)
Total Ingresos Efectivos	-584.647	62.374	650.505	67.669	235
Total Gastos Comprometidos	2.384.908	3.150.979	3.077.231	3.044.082	14.011
Ingresos Cíclicamente Ajustados	-1.724.895	-34.420	831.439	94.612	-1.002
Meta BCA (% del PIB)	-0,1	0,0	-0,2	-0,5	
Gasto compatible con meta	-1.480.490	47.774	1.407.974	1.684.388	1.995
Diferencia Gasto	-3.865.398	-3.103.204	-1.669.257	-1.359.693	-12.016
Diferencia Gasto (MM US\$)	-4.603	-3.961	-2.239	-1.903	-12.016

Fuente: elaboración propia con datos Dipres.

Lo anterior deja a la vista la necesidad de una revisión de los compromisos de mediano plazo, en un contexto de pacto fiscal que busca incrementar ingresos, mientras que, por otro lado, se observan compromisos de gasto que superan dicho margen. Así, en la próxima actualización que el Ejecutivo debe presentar en el IFP del 4to trimestre, se espera se incluya una revisión que enmiende por un lado el cambio de criterio respecto de la proyección de gastos en inversión pública que fueron llevados solo a niveles de arrastre, así como de los gastos corrientes comprometidos que se extienden en el periodo.