

Zoom Presupuestario

7 prioridades para el debate del Presupuesto 2025

Septiembre de 2024

- Un crecimiento del gasto acotado para 2025, que no debiera superar el 2% real en línea con las recomendaciones técnicas.
- Poner en el centro de la discusión la situación del mediano plazo: las estrechas holguras fiscales marcarán tensión para el financiamiento de nuevas iniciativas de una próxima administración.
- En línea con la experiencia de la discusión del presupuesto 2024, se espera una solicitud mesurada y detallada de endeudamiento para 2025.
- Se estima prioritario retomar una estrategia de recomposición de los ahorros fiscales.
- Impulsar medidas de austeridad y contención con efecto permanente en el gasto público.
- Evaluar e identificar espacios de mejora a las normas para la ejecución de transferencias que resultaron más restrictivas propósito de caso convenios, con un fuerte costo en la ejecución de los Gobiernos Regionales, por ejemplo.
- Considerar nuevos mecanismos de ejecución de programas públicos a través de Transferencias Monetarias Directas

Contexto

Previo a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos por parte del Ejecutivo, es oportuno analizar el contexto en el que se dará a conocer la propuesta que ya se encuentra en la recta final del proceso de formulación previo al debate legislativo que comenzará a fin de mes.

Por estos días el debate se ha centrado en el llamado al Gobierno y al Congreso que hiciera el Consejo Fiscal Autónoma a hacer un esfuerzo para que el gasto público no crezca en promedio más que 1,6% aproximadamente entre 2025 y 2028 para cumplir la regla fiscal.

Lo anterior, en vista de la estrechez que presentan las finanzas públicas y de la revisión trimestral que efectúa el CFA en su Informe de Balance Estructural. Al efecto, las estimaciones de DIPRES plantean que, para dar cumplimiento a las metas con miras a la convergencia, el gasto fiscal en el mediano plazo solo podría crecer, en promedio, sólo 1,6% anual, mientras que la realidad es que previo a la pandemia, entre los años 2010-2019, el gasto aumentó a un ritmo promedio de 4,9% anual.

Lo anterior resulta especialmente desafiante en vista de las presiones sobre el alcance que tendría el efecto en el gasto de una eventual condonación del CAE, los compromisos fiscales emanados de la reforma de pensiones, subsidios a las tarifas eléctricas, entre otros.

En dicho contexto, es por estos días y en cumplimiento de un compromiso asumido por el Gobierno, se presentaría, a través de un proyecto de ley, un nuevo mecanismo de financiamiento para la educación superior, que, además, pondría fin al el Crédito con Aval del Estado. Sin duda, junto con tensionar las posiciones políticas, será importante conocer el impacto sobre las finanzas públicas de la iniciativa, dada la expectativa de una condonación y su registro como gasto público.

Adicionalmente, el debate legislativo del erario nacional coincide con el proceso de elecciones municipales, lo que sin duda generará presiones adicionales a un Ejecutivo que debiera presentar una propuesta austera en línea con las recomendaciones técnicas.

Preocupaciones en torno al año en curso 2024

Incumplimiento de la meta de Balance Estructural

La última actualización de proyecciones incluida en el Informe de Finanzas Públicas del 2do Trimestre estima un crecimiento real de los ingresos para el presente año de 6,2%. Por el contrario, la información al cierre del mes de julio muestra que los ingresos efectivos acumulan una caída de -3,7% respecto del mismo período de 2023. Por lo tanto, en línea con las advertencias y recomendaciones publicadas por el Consejo Fiscal Autónomo, los ingresos deberán crecer más de un 20% en lo que queda del año para alcanzar las estimaciones. Esto constituye un significativo riesgo de incumplimiento de la meta de Balance Estructural definida por el gobierno para el año de -1,9% del PIB, la que se estima alcanzará un déficit estructural de 2,2% para 2024.

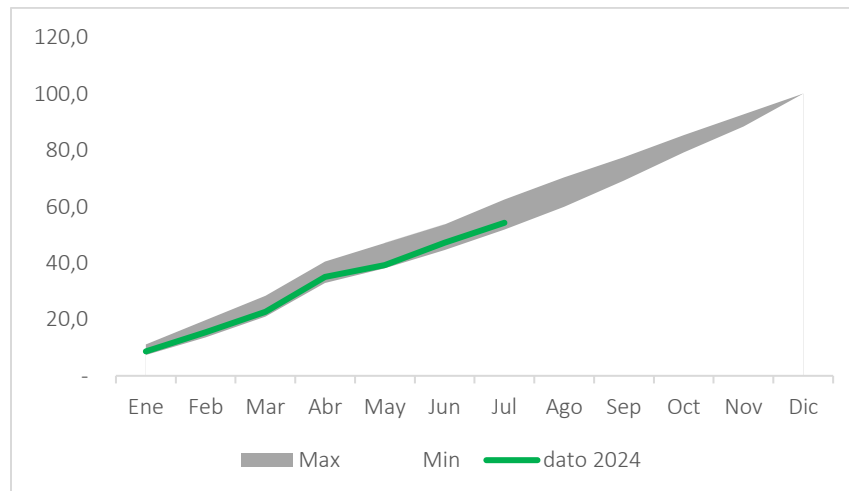
Cuadro 1. Estimación de ingresos para 2024 y 2025 incluidas en IFP del 2do Trimestre, y ejecución efectiva a julio de 2024.

	2024	2024		2025
	Ejecución a julio	Estimaciones IFP 2T 2024		Estimaciones IFP 2T 2024
	var. real %	var. Real %	mm\$	mm\$
Ingresos Efectivos	-3,7	6,2	70.588.322	77.442.292
Var. Real Ing. Efectivos			6,2%	9,7%
Ingresos Estructurales			69.450.806	74.526.458
Gasto Comprometido	6,3	3,9	76.294.940	78.040.601

Fuente: Elaboración propia en base a información de Ejecución DIPRES

Dicho lo anterior, es importante tener en cuenta que la proyección de los ingresos para 2024 constituye la base para la proyección de los ingresos del año 2025. La última actualización del Ministerio de Hacienda estima que el próximo año los ingresos efectivos crecerán en un 9,7% respecto de la estimación para el presente año. Por lo tanto, si, en lo que queda del año, los ingresos siguen la trayectoria que han recorrido los siete primeros meses de 2024, el crecimiento supuesto de los ingresos efectivos para 2025 superaría el 15% real. Lo anterior, sin incorporar los mayores ingresos adicionales que el Ejecutivo estime que pueda percibir en 2025 como consecuencia de la aprobación de la Ley de Cumplimiento Tributario.

Cuadro 2. Tasa avance ejecución Ingresos acumulados sobre el total anual para el período 2016-2023 y tasa de avance de ejecución acumulada sobre la proyección vigente para 2024 (IFP2T24)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Ejecución DIPRES

Nueva Ley de Responsabilidad

En segundo lugar, es relevante referirse a la reciente aprobación de la Ley N° 21.683, que introdujo modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual elevó los estándares en cuanto a eventuales desvíos en la Meta de Balance Estructural fijada por el Gobierno. Si bien dicha norma, en particular, entra en vigencia a contar del 1 de enero de 2025, lo cierto es que al menos resulta incómodo para el Ejecutivo quien tomó la posta del trámite de esta ley ingresada por la Administración anterior, incluso proponiéndole mejoras, no cumplir con su espíritu.

En efecto, la nueva regulación permite a un Gobierno desviarse por hasta dos años de las metas fiscales de Balance Estructural, hacia resultados más deficitarios, con mayores niveles de endeudamiento medido como porcentaje del Producto Interno Bruto, ello a través de las denominadas “cláusulas de escape”. Sin embargo, este mecanismo procede solo ante eventos extraordinarios y transitorios, ajenos al accionar propio de la administración y que ocasionen un deterioro significativo en la actividad económica, el empleo o perjudiquen considerablemente la situación financiera o sostenibilidad económica y/o social del país y que deban ser enfrentadas con un desembolso de recursos fiscales más allá del que permitan los objetivos de Balance Estructural y endeudamiento. Lo anterior, no son circunstancias acaecidas el presente año.

La situación descrita ha obligado al Ejecutivo a anunciar un ajuste fiscal del gasto público de cerca de US\$800 millones. Este esfuerzo no es suficiente para revertir el incumplimiento de la meta, y por lo tanto, no se descarta que el Ejecutivo deba hacer un segundo anuncio en esta línea.

Sobre este punto, en su último Informe el Consejo Fiscal Autónomo releva la importancia de cumplir la meta para dar credibilidad a la regla fiscal que rige la política fiscal de Chile desde 2006. Esto se torna aun más relevante al alero de la publicación de las modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Presiones de gasto y ejecución del gasto de capital

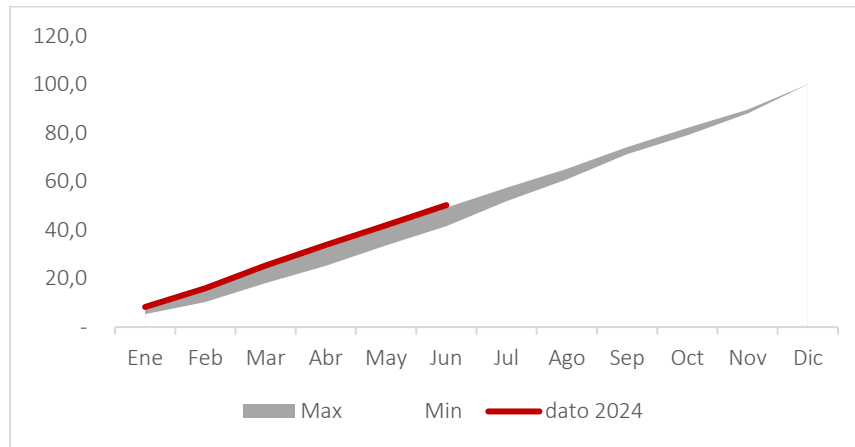
La ejecución acumulada del gasto del Gobierno Central al mes de julio presentó un avance del 56,9% respecto de la ley aprobada por el Congreso.

El gasto corriente ejecutado a dicha fecha alcanzó el 58,7% de la ley aprobada, incidido principalmente por el incremento del gasto en personal y el gasto en bienes y servicios. Por su parte, el gasto de capital completó el 47,1% de lo presupuestado para el año, y la inversión en particular, alcanzó sólo el 40,9%.

Cabe recordar que se observan los esfuerzos del Ejecutivo para mejorar su tasa de ejecución de gasto de capital, en vista del deplorable comportamiento que ésta tuvo el año pasado, donde dicho componente tuvo un altísimo nivel de subejecución, el que finalmente fue destinado a financiar las presiones emanadas del gasto corriente. Si bien se vislumbra un mejor escenario, el desafío persiste. Cabe recordar que el Gobierno adquirió un compromiso de completar el 50% del avance del gasto de capital al cierre del primer semestre, sin embargo, este objetivo fue superado recién el séptimo mes del año.

Ahora bien, de una revisión de la ejecución histórica para el período 2016-2023, se observa que el gasto corriente presenta un avance por sobre la tendencia, lo que deja en evidencia que las presiones presentadas el 2023, se podrían repetir el presente año, repercutiendo negativamente en los esfuerzos de impulso sobre el gasto de capital.

Cuadro 3. Tasa avance ejecución del Gasto Corriente acumulada sobre el total anual para el período 2016-2023 y tasa de avance de ejecución acumulada sobre la proyección vigente para 2024 (IFP2T24)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Ejecución DIPRES

7 Prioridades del debate para el Presupuesto 2025

Ad portas de la presentación del Proyecto de Presupuestos 2025, las expectativas se centran en las estimaciones de crecimiento del gasto, a la espera de contar con mayores antecedentes y detalles que permita desmenuzar la propuesta legislativa.

Sin embargo, el curso del año permite desde ya poner en agenda ciertos temas que debieran abordarse acabadamente en el debate y que se espera sean prioridades para los distintos actores.

- i. **El gasto no debiera crecer por sobre el 2% en línea con las recomendaciones técnicas.** Si bien para el 2025 se esperan mayores ingresos estructurales producto del precio de referencia del cobre, y la posible incorporación del Proyecto de Cumplimiento Tributario, a simple vista, parece a lo menos riesgoso, comprometer un mayor gasto con un supuesto de crecimiento que no recoja el debilitamiento de la base de recaudación que han mostrado los ingresos el presente año 2024. Así la propuesta de presupuesto para 2025 por parte del Ejecutivo, deberá necesariamente reconocer el deteriorado desempeño de las finanzas públicas del presente año, y así resguardar el nivel de gasto recomendado para cumplir con la meta de balance estructural.
- ii. **Estrechas holguras fiscales en el mediano plazo marcarán tensión para el financiamiento de nuevas iniciativas de una próxima administración.** La presentación del presupuesto 2025 otorgará información actualizada respecto del mediano plazo correspondiente a los años 2026 a 2029, que corresponderán a una próxima administración. Las “holguras” corresponden a la diferencia entre el gasto comprometido y el gasto compatible con la meta de Balance Estructural definida por el Ejecutivo. En efecto, la información ya disponible muestra una estrecha situación de las finanzas públicas para los años que vienen, en especial para 2025 y 2026. En particular, el Ejecutivo estima que las holguras para el periodo comprendido entre los años 2026-2028 acumularían una escuálida suma de USD MM \$4.058 para financiar nuevos compromisos, y particularmente, para el año 2026 los gastos ya comprometidos exceden en cerca de US\$1.000 millones el resultado comprometido.

Sin embargo, se considera que el escenario es aún más desfavorable dada la subestimación de compromisos¹ de gasto y el optimismo respecto de la recaudación de ingresos.

- iii. **Mesura en la solitud de endeudamiento.** En línea con las nuevas modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal, nuestro país cuenta ahora con una regla dual, esto implica que, la Administración al asumir, junto con establecer las implicancias y efectos que tendrá la política fiscal sobre el Balance Estructural, por cada año de gobierno, deberá explicitar un ancla de deuda de mediano plazo, medido a través de la deuda bruta del Gobierno Central total como porcentaje del PIB. Ello implica que el debate sobre la solicitud de endeudamiento nuevamente se tomará la discusión. Cabe recordar que el año pasado, en el contexto de la tramitación de la Ley de Presupuestos, el Ejecutivo se vio obligado a reducir su solicitud original que alcanzaba montos requeridos en pandemia, dado que no logró fundamentar el requerimiento total de recursos. Razón por lo cual, este año se espera que, no solo se reduzca la solicitud, si no que se informe en detalle los requerimientos de capital que deban ser atendidos con cargo a la autorización de endeudamiento.
- iv. **Necesidad de retomar una estrategia de recomposición de Activos.** El uso de los activos del tesoro y en particular del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), buscan financiar eventuales déficits fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública. A comienzos del 2022, luego de su uso para financiar parte del gasto excepcional demandado por las medidas de contingencia producto de la crisis económica y sanitaria provocada por la Pandemia, se inició una estrategia de recomposición de los ahorros. Sin embargo, a la fecha no se observan mayores esfuerzos para recuperar un nivel que permita hacer frente a nuevas contingencias, y por el contrario se han utilizado sus recursos en otras necesidades. Si bien el CFA ha recomendado acotar el uso de deuda para el financiamiento de activos, debieran revisarse los retiros que solo buscan financiar presiones de gasto emanadas de una acelerada ejecución sin mediar situaciones particulares.
- v. **Impulso a medidas de austeridad y contención de gasto.** Las instrucciones enviadas por Hacienda a los Servicios para elaborar el Presupuesto 2025 traen como novedad una restricción a los aumentos de personal en instituciones que tengan altos niveles de ausentismo laboral. Se trata de una medida que va en la dirección correcta, sin embargo, esta debiera ir un paso más allá. Primero, que se consideren indicadores para poder evaluar esta restricción, informando, por ejemplo, de forma desagregada el gasto en suplencias y reemplazos que ejecuta el Estado producto del ausentismo laboral. Segundo, el impacto en los puestos de trabajo, pues cabe recordar que el personal de reemplazo no se imputa a dotación, pero son trabajadores que están prestando servicios al Estado y dado estos incrementos, implica analizar su gasto y crecimiento, en recursos y en número. Tercero, y muy relevante, la incorporación de esta medida es una oportunidad para relevar la importancia de la participación del gasto de personal sobre el presupuesto total, la que alcanza un 20% aproximadamente, por lo que cualquier medida que se tome tiene un impacto importante. En vista de ello, frenar la creciente tendencia del empleo público debiese ser el primer y gran desafío. Cabe hacer presente que, si continúa la tendencia, al año 2030 la cantidad de empleos públicos del Gobierno Central se habrá duplicado. Por ello, medidas de racionalización y análisis de cargas de trabajo y ejecución de las funciones del personal, contribuirá a reducir los incentivos constantes de crecimiento de las dotaciones en general.
- vi. **Evaluación y espacios de mejora a las normas que resultaron más restrictivas para la ejecución de Transferencias a propósito de caso convenios.** El debate del presupuesto en curso estuvo incidido fuertemente por el denominado caso convenios o fundaciones, lo que llevó al Gobierno a impulsar una serie de medidas que buscaban establecer controles a las transferencias a organismos ejecutores

¹ Mayores antecedentes disponibles en el Estudio “Análisis de escenarios alternativos para el Mediano Plazo 2025-2028” https://politicaspUBLICAS.uss.cl/wp-content/uploads/2024/08/240829-USS_Revision-Escenarios-Mediano-Plazo.pdf

de programas públicos. A raíz del magro desempeño a la fecha de la ejecución de recursos regionales, que no supera el 36% de lo aprobado, habrá que evaluar la implementación de las propuestas y solicitar los antecedentes que permitan contribuir a una mejor ejecución.

- vii. **Considerar nuevos mecanismos de ejecución de programas públicos a través de Transferencias Monetarias Directas.** Un debate recurrente en la política social tiene relación con la efectividad para llegar de forma directa a las personas. Ello, además, en un contexto de repetidos resultados deficitarios respecto del monitoreo y evaluación de los programas públicos. Así cabe preguntarse cómo avanzar en transferencias monetarias que simplifiquen la administración de la política social en reemplazo de ciertos programas sociales. Considerando por un lado los desafíos existentes para abordar dicho camino, así como la oportunidad que se presentaría para hacer frente a la fragmentación de la oferta pública, resulta necesario a priori contar con información que permita, como punto de partida, unificar datos para elaborar propuestas en la materia. El Presupuesto 2025 puede ser una oportunidad para contar con más información vinculada a obtener datos y generar propuestas al efecto.