

Análisis de escenarios alternativos para el Mediano Plazo 2026-2029

Actualización en base a información del IFP del 3er trimestre de 2024

CONTEXTO

Las últimas semanas, el debate en materia fiscal ha estado centrado en la sobrestimación de los ingresos fiscales. Su relevancia, radica en que estos son un insumo clave para la determinación del límite al que podrán llegar los gastos públicos durante el período presupuestario.

En efecto, constituyen la base que sirve para determinar el nivel de gasto para el año, por tanto, una sobrestimación de ellos permite comprometer un crecimiento mayor del gasto¹. La preocupación radica en que, como se ha dicho en otros análisis, la ejecución de los ingresos no se ha comportado de acuerdo a lo pronosticado por DIPRES².

Sin embargo, a dicha preocupación, se debe adicionar una que ha sido objeto de análisis previos, y que corresponde a la subestimación del gasto comprometido hacia el mediano plazo. Una revisión de estos compromisos permite concluir que el escenario hacia los años que vienen será crítico en materia fiscal, ya que los supuestos publicados por la autoridad distan mucho de la realidad, presentándose además un cambio de criterio en cuanto a los requerimientos de recursos en materia de inversión pública, el que implica que la estrechez será aun más profunda.

En efecto, se trata de un cambio en la construcción de los gastos comprometidos hacia el mediano plazo, donde no se contemplan recursos suficientes para mantener la capacidad de infraestructura del Estado, ya que no se considera el presupuesto necesario para compensar la depreciación de la infraestructura existente. En 2023, durante el debate legislativo de la ley de presupuestos vigente ya se revisó este punto, siendo objeto de debate y preocupación³.

Dicho estudio fue actualizado con la información del IFP correspondiente 2do Trimestre de 2024, donde se estimaron escenarios alternativos para el Mediano Plazo 2025-2028⁴, y donde además se detalla el cambio de criterio adoptado⁵.

A continuación, se expone una actualización, presentando un escenario alternativo que completa el nivel de iniciativas de inversión pública necesaria, **arrojando como resultado holguras negativas por US\$9.346 millones, de acuerdo al nivel de gasto compatible con la meta para el periodo 2026-2029, por sobre lo reflejado las proyecciones del Ministerio de Hacienda.**

¹ El informe “Monitor de Finanzas Públicas” de octubre de 2024, abordó un análisis sobre “Los riesgos de sobrestimar los ingresos para 2025”. Disponible en https://politicaspUBLICAS.uss.cl/wp-content/uploads/2024/10/241010-USS_Monitor-de-Finanzas-Publicas-Los-riesgos-de-sobrestimar-los-ingresos-para-2025.pdf

² Un análisis sobre la estimación de los ingresos para el año en curso, fue abordada en el Informe “Comentarios sobre la proyección de ingresos en el Presupuesto vigente”, de diciembre 2024. Disponible en https://politicaspUBLICAS.uss.cl/wp-content/uploads/2024/12/241204-USS_comentarios-estimacion-ingresos-para-2024.pdf

³ Análisis contenido en el punto VI del Informe “Los nudos del Proyecto de Presupuestos 2024”, de noviembre 2023. Disponible en <https://politicaspUBLICAS.uss.cl/wp-content/uploads/2023/11/231106-Nudos-proyecto-de-presupuestos-2024.pdf>

⁴ Disponible en https://politicaspUBLICAS.uss.cl/wp-content/uploads/2024/08/240829-USS_Revisión-Escenarios-Mediano-Plazo.pdf

⁵ Disponible en https://politicaspUBLICAS.uss.cl/wp-content/uploads/2024/10/241003_USS_Cambio-criterio-gastos-comprometidos-mediano-plazo.pdf

EL PROGRAMA FINANCIERO

El sistema presupuestario chileno, establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado (DL 1263), está constituido por un presupuesto anual, que debe ser aprobado por el Congreso Nacional, y un programa financiero a tres o más años plazo, debidamente coordinados entre sí.

El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del Estado, el cual comprende principalmente: la previsión de ingresos y gastos, el gasto compatible con las metas fijadas por la autoridad en el respectivo decreto de política fiscal al inicio de su administración, la proyección del nivel de deuda, y el resultado de los balances efectivo y estructural respectivos.

El objeto de este instrumento es construir una estimación de los espacios fiscales en el mediano plazo, considerando las condiciones determinadas por el escenario macroeconómico contemplado, las metas comprometidas por cada autoridad, los ingresos estimados y los gastos comprometidos.

En este contexto, la Dirección de Presupuestos proyecta los ingresos efectivos del mediano plazo en base al último escenario macroeconómico disponible para cada publicación, y luego estos ingresos estimados son ajustados cíclicamente conforme a la metodología del Balance Estructural, obteniéndose así los ingresos estructurales, los cuales determinan finalmente, el nivel de gasto compatible con la meta de Balance Cíclicamente Ajustado definida por la autoridad para cada año.

Respecto de la elaboración de la programación financiera de gastos comprometidos, la metodología utilizada por la Dirección de Presupuestos contempla los recursos para dar “cumplimiento de obligaciones legales y contractuales vigentes, la continuidad operacional de los organismos públicos y supuestos de políticas públicas con efecto sobre el gasto”, lo que incluye compromisos de gasto de la siguiente naturaleza:

- **Gastos derivados del cumplimiento de obligaciones legales**, como son el pago de pensiones, asignaciones familiares y subvenciones educacionales, entre otras, cuyos compromisos se proyectan considerando el actual valor unitario real de los beneficios, incluyendo los aumentos comprometidos en caso de que corresponda, e incluyendo también las variaciones proyectadas en el volumen de beneficios entregados, debido al envejecimiento de la población en el caso de pensiones, por ejemplo.
- **Gastos operacionales** que aseguren la continuidad del sector público, de acuerdo con lo expuesto por la autoridad fiscal, no suponen medidas especiales ni de expansión ni de racionalización. En este sentido, mantiene el nivel real de las remuneraciones.
- En cuanto a la **aplicación de políticas vigentes** considera el avance respaldado por leyes o compromisos contractuales, como pueden ser aumentos de cobertura definido en una ley o aumentos de precio, por ejemplo. Del mismo modo, el gasto comprometido contempla el término de programas que han sido definidos con un horizonte fijo de desarrollo, en cumplimiento de una ley o un contrato.
- Para la elaboración de la programación financiera **se asume la entrada en vigencia de los Proyectos de Ley** presentados por el Ejecutivo al Congreso Nacional, por lo que el gasto comprometido incluye el efecto en el gasto de estas iniciativas de acuerdo con los costos que se detallan en sus respectivos Informes Financieros (IF).
- Los **gastos de inversión y las transferencias de Capital** se proyectan considerando los compromisos adquiridos y los arrastres de proyectos que se encuentran en ejecución, incluyendo recursos para financiar la compensación de la depreciación de la infraestructura existente.
- El **servicio de la Deuda Pública** se proyecta en función de la evolución de la magnitud de esta y de las tasas de interés relevantes, tomando en cuenta, para este efecto, las condiciones financieras de la deuda vigente.

En otras palabras, la proyección de mediano plazo contempla financiamiento para el gasto comprometido del Estado, y **no incluye el efecto en el gasto de las decisiones de política** que se puedan tomar en el futuro en relación con la creación de programas nuevos, aumentos de cobertura de programas existentes, fortalecimientos institucionales, u otras expansiones o racionalizaciones que se estime en el futuro.

En este contexto, el Programa Financiero constituye una referencia para la construcción de escenarios más realistas de mediano plazo.

El objeto de este trabajo es presentar un escenario alternativo de programación financiera, elaborado en base la información del Programa Financiero de Mediano Plazo presentado por la Dirección de Presupuestos en el Informe de Finanzas Públicas del 3er Trimestre 2024, que acompañó la presentación del Presupuesto 2025.

Para su elaboración se consideran las estimaciones de Dipres de ingresos efectivos, ingresos cíclicamente ajustados, nivel de gasto compatible con la meta y el supuesto de PIB implícito en el cuadro de Balances del Gobierno Central Total para 2026-2029. Por su parte, el cálculo de los compromisos de gasto contempla variaciones respecto del escenario base con objeto de aproximarse a niveles más realistas de holguras o espacios fiscales disponibles para los próximos años.

ESCENARIO BASE

A continuación, se revisa la proyección del **Balance del Gobierno Central Total para el mediano plazo 2026-2029**, incluida en el Informe de Finanzas Públicas del 3er Trimestre de 2024, presentado por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos junto con el ingreso del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2025 al Congreso Nacional.

Esta información corresponde a la última actualización de estimaciones de ingresos y gastos para el mediano plazo presentada por el Ejecutivo y, por lo tanto, constituye la situación de base vigente para evaluar toda modificación legal o administrativa que incida en la administración financiera del Estado.

Como muestra el cuadro 1 los resultados del Balance reportan una estrecha situación fiscal para los años que vienen. Los datos expuestos por el Ministerio de Hacienda muestran que los compromisos de gasto superan el nivel de gasto compatible con la meta en 2026 y 2029.

Cuadro 1. Balances del Gobierno Central Total 2026-2029, en millones de pesos 2025 y % del PIB

	2026	2027	2028	2029
(1) Total Ingresos Efectivos	81.874.068	83.903.378	86.277.435	87.420.627
<i>Var. Real Ingresos Efectivos</i>	3,3%	2,5%	2,8%	1,3%
(2) Total Gastos Comprometidos	83.008.665	84.764.766	86.214.635	86.553.748
<i>Gasto como % del PIB</i>	25,0%	25,1%	25,0%	24,6%
<i>Var. Real Gasto Comprometido</i>	0,6%	2,1%	1,7%	0,4%
(3) Ingresos Cíclicamente Ajustados	81.077.315	83.103.888	85.361.507	86.522.438
(4) Meta BCA (% del PIB)	-0,5	-0,5	-0,3	0,0
(5) Nivel de gasto compatible con meta	82.739.188	84.795.341	86.223.772	86.522.438
<i>Gasto compatible como % del PIB</i>	24,9%	25,1%	25,0%	24,6%
(6) Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2)	-269.477	30.575	9.137	-31.310
(7) Diferencia Gasto (MM US\$)	-321	38	12	-41
(8) Diferencia Gasto (% del PIB)	-0,1	0,0	0,0	-0,0

Fuente: Dipres

ESCENARIO ALTERNATIVO

Sin embargo, como se ha advertido anteriormente, la situación de mediano plazo es aún más compleja de lo que muestran los datos del Ejecutivo: los **gastos comprometidos por el Estado para el mediano plazo se encuentran subestimados en la programación financiera vigente de la Dirección de Presupuestos**, debido a que el Ministerio de Hacienda cambió un criterio utilizado en la construcción de compromisos de mediano plazo.

Este cambio de criterio se reflejó por primera vez en septiembre de 2023 en el Programa Financiero que acompañó el Proyecto de Ley de Presupuestos de 2024, y fue ratificado en la última actualización del Programa Financiero presentada en octubre pasado junto con el envío del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2025 al Congreso. Es decir, la primera actualización de esta administración presentada en septiembre de 2022 fue elaborada considerando el criterio histórico, a diferencia de las dos actualizaciones posteriores (Sept. 2023 y Sept. 2024).

Lo principal es que en el Programa Financiero de mediano plazo del Ejecutivo no se contemplan recursos suficientes para mantener la capacidad de infraestructura del Estado, ya que no considera presupuesto para compensar la depreciación de la infraestructura existente. A diferencia de años anteriores, la programación de gasto para el período 2026-2029 contempla sólo recursos para terminar iniciativas de inversión que se encuentren en ejecución a esa fecha, **y, como se menciona anteriormente, no contiene recursos para compensar de la depreciación de la infraestructura existente**. Este cambio de criterio se ve reflejado en una disminución del gasto contemplado para iniciativas de inversión respecto del nivel histórico, como se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Gasto para Iniciativas de Inversión en programa financiero, en millones de pesos de cada publicación⁶

Versión	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Sept. 2017	3.384.89	3.415.973	3.539.365	3.487.178							
Sept. 2018		3.824.208	3.728.724	3.675.134	3.597.587						
Sept. 2019			4.201.784	4.057.193	3.924.998	3.755.250					
Sept. 2020				5.293.591	4.177.304	3.790.858	3.730.621				
Sept. 2021					4.412.357	4.062.016	4.003.553	3.667.338			
Sept. 2022						4.827.568	4.470.336	4.188.551	3.852.223		
Sept. 2023							4.463.558	3.363.061	2.072.711	1.154.001	
Sept. 2024								4.252.400	3.149.966	1.760.467	871.201

Fuente: Elaboración propia con datos Informes de Finanzas Públicas, Dipres.

Con objeto de tener una aproximación más precisa de la situación del mediano plazo, se presenta un escenario que regulariza el cambio de criterio explicado y completa el gasto para iniciativas de inversión de los años 2026-2029 hasta un nivel determinado, en línea con el criterio histórico utilizado por la Dirección de Presupuestos.

Para este efecto, se homologa el criterio al utilizado para la elaboración del Programa Financiero que acompañó el Proyecto de Ley de Presupuestos de 2023, elaborado por esta administración en septiembre de 2022, y se completa el gasto para iniciativas de inversión hasta el nivel considerado en esa versión. **En consecuencia, se tiene que el gasto del mediano plazo se encuentra subestimado en más de \$7.000 millones en el período 2026-2029, y en 2029 el mayor gasto requerido para homologar el nivel de iniciativas de inversión al criterio histórico es de \$3.299.834 millones tal como lo muestra el cuadro 3.**

⁶ Cifras en millones de pesos del año anterior al inicio del período del mediano plazo, correspondiente al año para el cual se formulaba el presupuesto en cada publicación.

Cuadro 3. Mayor gasto por año requerido para completar nivel de iniciativas de inversión de septiembre de 2022, en millones de pesos 2025

	2026	2027	2028	2029
Subestimación gasto en inversión	282.797	1.021.069	2.410.568	3.299.834

Fuente: elaboración propia con datos Dipres

Al agregar este mayor gasto comprometido al Balance del Gobierno Central da como resultado la existencia de holguras negativas para todo el período, tomando en cuenta las proyecciones de ingresos y metas publicadas por la Dirección de Presupuestos para cada año en el último Informe de Finanzas Públicas del 3er Trimestre de 2024.

En definitiva, el Escenario Alternativo muestra compromisos de gasto que superan en US\$9.346 millones el nivel de gasto compatible con la meta para el periodo 2026-2029, por sobre lo reflejado las proyecciones del Ministerio de Hacienda.

Para los años 2028 y 2029 los compromisos exceden en US\$3.070 millones y US\$4.390 millones, respectivamente, las metas asociadas a la ruta de convergencia definida por el Ejecutivo, en contraposición con los resultados presentados por el ejecutivo para esos años y recogidas en el escenario anterior.

Cuadro 4. Escenario Alternativo

Balances del Gobierno Central Total 2026-2029, en millones de pesos 2025 y % del PIB, completando el nivel de iniciativas de inversión

	2026	2027	2028	2029
(1) Total Ingresos Efectivos	81.874.068	83.903.378	86.277.435	87.420.627
<i>Var. Real Ingresos Efectivos</i>		2,5%	2,8%	1,3%
(2) Total Gastos Comprometidos	83.291.462	85.785.834	88.625.203	89.853.582
<i>Gasto como % del PIB</i>	25,1%	25,4%	25,7%	25,6%
<i>Var. Real Gasto Comprometido</i>		3,0%	3,3%	1,4%
(3) Ingresos Cíclicamente Ajustados	81.077.315	83.103.888	85.361.507	86.522.438
(4) Meta BCA (% del PIB)	-0,5	-0,5	-0,3	0,0
(5) Nivel de gasto compatible con meta	82.739.188	84.795.341	86.223.772	86.522.438
<i>Gasto compatible como % del PIB</i>	24,9%	25,1%	25,0%	24,6%
(6) Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2)	-552.274	-990.494	-2.401.431	-3.331.144
(7) Diferencia Gasto (MM US\$)	-657	-1.228	-3.070	-4.390
(8) Diferencia Gasto (% del PIB)	-0,2	-0,3	-0,7	-0,9

Fuente: elaboración propia con datos Dipres