

AJUSTE PRUDENCIAL A LOS INGRESOS FISCALES POR LITIO

PROPUESTA METODOLÓGICA Y RESULTADOS PROYECTADOS 2023-2027

Juan Ignacio Merlo Ávila

Javiera Valdivieso Sastre

Monserrat González Rodríguez

Maximiliano Acevedo Olavarría

Andrés Sansone Alvo



TÍTULO DEL DOCUMENTO:
AJUSTE PRUDENCIAL A LOS INGRESOS FISCALES POR LITIO:
PROPUESTA METODOLÓGICA Y RESULTADOS PROYECTADOS 2023-2027

Esta publicación corresponde al número 2023/34 de la serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Se encuentra disponible en el sitio web de la Dirección de Presupuestos: <https://www.dipres.gob.cl>

AUTORES:

Juan Ignacio Merlo Ávila:

Analista Área Macroeconómica, Departamento de Estudios, Dipres. M.Sc. (Universidad Adolfo Ibáñez)

Javiera Valdivieso Sastre:

Analista Área Macroeconómica, Departamento de Estudios, Dipres. M.Sc. (Universidad de Chile)

Montserrat González Rodríguez:

Analista Área Macroeconómica, Departamento de Estudios, Dipres. M.Sc. (Universidad de Chile)

Maximiliano Acevedo Olavarría:

Coordinador Área Macroeconómica, Departamento de Estudios, Dipres. B.Sc. (Universidad de Chile)

Andrés Sansone Alvo

Coordinador Macroeconómico, Ministerio de Hacienda, M.Sc. (Arizona State University)

EDITOR:

Pablo Jorquera: Jefe Departamento de Estudios, Dipres. MPA (University of Columbia)

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Todos los derechos reservados Registro de Propiedad Intelectual ©A-2023-A-6019 ISBN: 978-956-9931-57-4.

Diseño Gráfico y Diagramación: Silke Möller T.

Fecha de publicación: Junio 2023.

Las opiniones aquí contenidas pertenecen a los autores y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.



1. INTRODUCCIÓN

En Chile, el litio ha sido un mineral de interés estratégico para el Estado desde hace ya varias décadas, siendo declarado como un material de “interés nuclear” en 1976 y de “interés nacional” posteriormente en 1979¹. No obstante, en los últimos años, su relevancia ha aumentado de manera significativa, tanto para el Estado, como para los actores del sector privado. Esto se debe a que es un elemento crucial en la fabricación de baterías recargables de iones de litio, que son utilizadas en una amplia variedad de dispositivos electrónicos, vehículos eléctricos y sistemas de almacenamiento de energía renovable, lo que lo convierte en un recurso altamente valorado, ante los avances tecnológicos de los últimos años y las perspectivas hacia una transición verde. Por lo que, considerando que el Estado de Chile es propietario² de los yacimientos de litio en el país, esto podría representar una oportunidad de mayores ingresos para el Fisco.

De hecho, Chile es un actor principal en cuanto a reservas de litio y producción de litio³ en el mundo. Actualmente, es el país con mayores reservas de litio en el mundo con reservas estimadas en 9,3 millones de toneladas métricas de mineral, provenientes de los depósitos de salmuera en los salares ubicados en el norte del país, las cuales representan cerca del 36% del total mundial⁴. En cuanto a la producción, en 2022 se produjeron en el país cerca de 39 mil toneladas, situándolo como el segundo país productor más importante luego de Australia, que produjo 61 mil toneladas (USGS, 2023). Cabe destacar que la explotación del mineral en Chile es operada por dos empresas: SQM Salar y Albemarle, a través de contratos de arrendamiento con la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) —dueña de las pertenencias mineras en el Salar de Atacama—, que establecen el pago de una renta y un porcentaje de las ventas a Corfo, el cual es incremental con el precio, a cambio del derecho a explotar el litio en la zona⁵.

Los pagos de estas empresas al Fisco aumentaron considerablemente, producto de la fuerte alza del precio de los derivados del mineral. En 2022, el precio de carbonato de litio de Chile y Argentina aumentó un 330% con respecto a 2021, mientras que los pagos de las dos empresas a Corfo también aumentaron. Como porcentaje del PIB, pasaron de 0,08% del PIB en 2021 a 1,24% del PIB en 2022. A su vez, estos mayores ingresos fiscales aportaron de manera positiva a la consolidación de las finanzas públicas de Chile en 2022⁶, contribuyendo al registro de un superávit efectivo por 1,1% del PIB y un superávit estructural de 0,2% del PIB, siendo este último el primero desde 2015.

A pesar de que mayores ingresos pueden ser buenas noticias, desde el punto de vista fiscal pueden representar un desafío para la sostenibilidad fiscal. Esto pues dada la importancia del aumento en la cantidad de recursos que provienen de esta fuente, cabe analizar si estos revisten características transitorias o bien podrían contener algún componente cíclico⁷. En este sentido, Chile posee una regla fiscal de Balance Cíclicamente Ajustado (BCA), cuya metodología⁸ permite estimar un balance fiscal aislando los efectos cíclicos del producto no minero y del precio de cobre —llamados parámetros estructurales—, lo que permite determinar el nivel de gasto público en base a ingresos cíclicamente ajustados (o estructurales) y, de esta manera, ahorrar en los períodos cuando dichos parámetros se ubiquen por sobre su nivel de tendencia o referencia, respectivamente; y gastar en los períodos en los que estos se ubiquen bajo su tendencia. Consecuentemente, una desventaja de la metodología vigente es que considera solo las variaciones cíclicas en el producto no minero y el precio de cobre, por lo que los efectos

1 En 1976, mediante la Ley N°16.319, que crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear; y en 1979, mediante el Decreto Ley N°2.886, que reserva el litio en favor del Estado.

2 En el caso de Chile, la Constitución Política vigente (1980) define que el Estado posee el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los salares, mientras que el Código de Minería (1983) determina que el Estado puede establecer las condiciones de exploración o explotación.

3 El Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS) determina que las reservas pueden considerarse como un inventario operativo de los suministros de empresas mineras de un bien mineral económicamente extraíble. Los datos de reservas mineras son dinámicos, por ejemplo, las reservas pueden disminuir a medida que un mineral es extraído, o pueden aumentar si más depósitos mineros son desarrollados, o los que están siendo explotados actualmente son explorados más exhaustivamente, o nuevas tecnologías y/o variables económicas aumentan su factibilidad.

4 Se contabilizan 26 millones de toneladas métricas de reservas de litio en el mundo, entre Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, China, Portugal, Zimbabue, entre otros.

5 El contrato actual entre Corfo y Albemarle se encuentra vigente desde 2017 (hasta 2043), mientras que el contrato actual entre Corfo y el de SQM entró en vigencia en 2018 (hasta 2030). En Poveda (2020) se detallan los contratos de ambas empresas.

6 Chile tuvo un déficit estructural de 10,8% del PIB en 2021, producto de la pandemia del Covid-19.

7 Nota del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) N°15 - Reflexiones sobre los desafíos fiscales del litio en Chile.

8 Establecida en el Decreto Exento N°218, de 2022, del Ministerio de Hacienda.

posiblemente transitorios y/o cíclicos en los ingresos —provenientes de otras variables, como el precio de litio— no son corregidos, lo cual puede constituir un riesgo ante la posibilidad de que se comprometa gasto permanente a partir de ingresos transitorios o cíclicos no contemplados por limitaciones metodológicas.

El presente documento describe una propuesta metodológica simple y replicable de *Ajuste Prudencial* para los ingresos contractuales por la explotación de las pertenencias mineras de litio de Corfo: la corrección del balance fiscal será igual a la diferencia entre los ingresos fiscales de litio de Corfo y un umbral, determinado como su promedio de los 4 años anteriores al ejercicio presupuestario en ejecución (como porcentaje del PIB) para 2023, y 5 años para el resto del horizonte de planificación financiera (2024-2027). Este porcentaje estará fijo para el resto del período, es decir, es un promedio de datos efectivos solamente para el primer año, y se propone sea actualizado en la instancia de elaboración de cada Ley de Presupuestos. La corrección es activa cuando los ingresos efectivos del año por este componente sean mayores a los indicadores propuestos. En el caso contrario, no habrá ajuste. Este indicador propuesto se ocupará como regla fiscal operacional para guiar la planificación fiscal.

El umbral resultante para las proyecciones realizadas en 2023 corresponde a 0,35% del PIB para el año en curso y de 0,3% del PIB para el mediano plazo (2024-2027). Entonces, dadas las proyecciones de ingresos por litio⁹, se calcula un *Ajuste Prudencial* de 0,3% del PIB para 2023, 2024 y 2025, de 0,2% del PIB para 2026, y de 0,1% del PIB para 2027. De esta forma, se planificarán gastos para el año en curso y en el mediano plazo considerando solo el 56,2% de los ingresos contractuales de Corfo proyectados.

2. ANTECEDENTES

La demanda de litio en los últimos años ha experimentado un fuerte crecimiento —afectando su precio al alza de manera considerable—, debido a que es predominantemente utilizado en baterías recargables para la fabricación de vehículos eléctricos, artículos electrónicos y de almacenamiento energético, por lo que es un elemento esencial en el proceso de descarbonización del transporte y sustitución por la electromovilidad. Un ejemplo importante, es el caso de China, que implementó subsidios para la electromovilidad (llamados “automóviles de nueva energía”) hasta fines de 2022, siendo uno de los principales impulsores del aumento del precio, considerando que el país tiene la mayor demanda a nivel mundial.

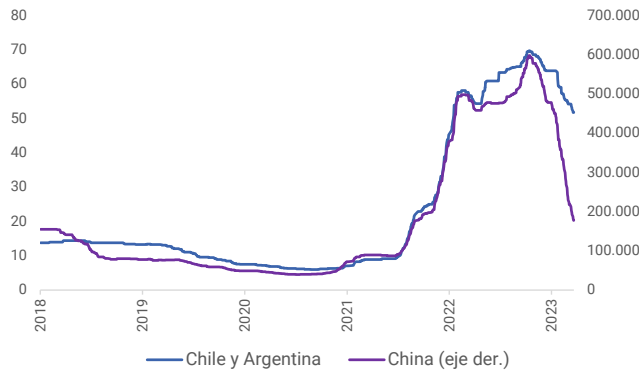
Particularmente, la venta de vehículos eléctricos ha tenido un crecimiento exponencial, por ejemplo, en 2022 el 14% de los vehículos nuevos vendidos a nivel mundial fueron eléctricos, mientras que en 2020 representaban solo el 5% (IEA, 2023). Por otro lado, el precio promedio del carbonato de litio de Chile y Argentina fue 427,7% más alto que el promedio de los 4 años anteriores (Gráfico 1). Adicionalmente, la oferta de litio también ha crecido, en efecto, las exportaciones chilenas de litio en toneladas se han duplicado con respecto a 2019, habiendo aumentado de manera persistente desde entonces (Gráfico 2).

En consecuencia, los ingresos fiscales del país asociados al litio han experimentado una fuerte alza desde 2022. En Chile, el mineral es extraído por las empresas SQM Salar y Albemarle, que realizan pagos al Fisco mediante dos vías: 1) los contratos de arrendamiento de pertenencias mineras de litio con Corfo, los cuales se registran en el componente de Rentas de la Propiedad de los ingresos del Gobierno Central Total¹⁰; y 2) los ingresos tributarios por impuesto a la renta e impuesto específico a la actividad minera. Particularmente, los ingresos por los contratos alcanzaron 1,24% del PIB en 2022, lo cual es 1,19 puntos porcentuales (pp.) mayor al promedio de los 6 años anteriores (Gráfico 3). Respecto a los ingresos por impuestos, se debe aclarar que actualmente no son de carácter público, en virtud de lo establecido en el artículo 35 del Código Tributario, sobre el deber de reserva o secreto tributario.

⁹ Ingresos contractuales de arrendamiento de pertenencias mineras de litio de Corfo con las empresas explotadoras.

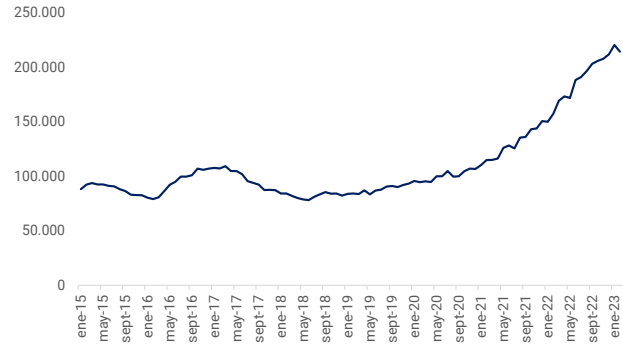
¹⁰ Los ingresos contractuales de Corfo solo representan los pagos que hacen las dos empresas a Corfo, y no incluyen los aportes en Inversión y Desarrollo (I+D), los aportes a comunidades y municipalidades correspondientes, ni al Gobierno Regional de Antofagasta.

GRÁFICO 1. PRECIO DE CARBONATO DE LITIO DE CHINA, CHILE Y ARGENTINA
(dólares por kilogramo, yen por tonelada)



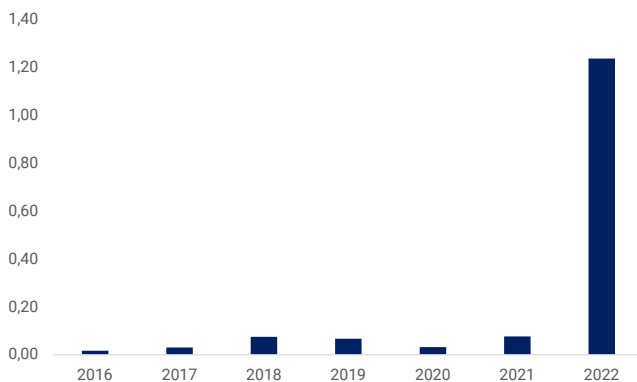
Fuente: Bloomberg.

GRÁFICO 2. EXPORTACIONES DE LITIO DE CHILE
(toneladas brutas, 12 meses móvil)



Nota: Estas exportaciones consideran los diferentes concentrados, derivados y compuestos de litio.
Fuente: Dirección Nacional de Aduanas.

GRÁFICO 3. INGRESOS CONTRACTUALES DE LITIO DE CORFO
(% del PIB)



Fuente: Dipres y Corfo.

A pesar de los altos niveles de precios, producción y comercialización ligados al litio en la actualidad, gran parte del mercado proyecta con una alta volatilidad de acuerdo a las expectativas de evolución futura del mercado del mineral, por lo que el aumento de los ingresos fiscales asociados a este podría tener características transitorias o cíclicas. Esto, debido a que se espera que su precio tienda a la baja en los próximos años ante un incremento significativo de la oferta a nivel mundial. De hecho, en lo que va de 2023, el precio de litio de Chile y Argentina ha experimentado una baja considerable, mientras que el de China ha tenido una caída aún más pronunciada, principalmente por el *sobrestock* del mineral, junto con la eliminación de los subsidios a la demanda de vehículos eléctricos en dicho país. En el último mes, el precio de Chile y Argentina se ubicó cerca de un 10,0% por debajo del promedio de 2022, y un 22,5% por debajo de su *peak* a finales de 2022. Mientras que el de China, en el último mes, se ubicó un 53,0% por debajo de su promedio de 2022 y un 61,7% debajo de su *peak* a finales del año pasado, llegando a niveles similares a los registrados en 2021.

3. METODOLOGÍA

La metodología propuesta considera ajustar los ingresos contractuales de arrendamiento de pertenencias mineras de litio de Corfo¹¹ con las empresas explotadoras. Así, el objetivo es que el gasto fiscal no sea afectado por un componente posiblemente transitorio y/o cíclico de los ingresos asociados al litio, y que evolucione con un nivel de ingresos ajustados *ex ante* para la planificación fiscal, basado en información histórica. De esta manera, se ajustarán en base a un umbral determinado como el promedio de los ingresos de años pasados al ejercicio presupuestario en ejecución, como porcentaje del PIB. Así, si los ingresos efectivos de litio como porcentaje del PIB superan este umbral, la diferencia entre ambos se ahorrará, considerando como ingreso estructural ajustado prudencialmente sólo el monto igual al umbral. En el caso contrario, no habrá ajuste, siguiendo un criterio conservador. Como comienzo de la implementación de este ajuste, para el año 2023 se utilizará un promedio de los 4 años anteriores, mientras que para los años siguientes se utilizarán los 5 años anteriores a 2023, manteniendo dicho umbral fijo para toda la programación financiera.

La elección de la amplitud de la ventana de los últimos 4 años para 2023 responde a la conciliación del ahorro de los ingresos por litio y la mantención del gasto para dicho año establecido mediante la Ley de Presupuestos. Por otra parte, se optó por incrementar a 5 años para los años previos, respondiendo a la recomendación del Consejo Fiscal Autónomo de ampliar la ventana definida con la finalidad de suavizar el efecto de algún año anormal¹². Finalmente, la amplitud propuesta permite la generación de ahorros durante los años más altos del ciclo proyectado del litio.

El Ajuste Prudencial se puede resumir en la siguiente ecuación para un año en particular:

$$AP_{litio,t} = \begin{cases} I_{litio,t} - U_t; & \text{si } I_{litio,t} > U_t \\ 0 & ; \text{si } I_{litio,t} < U_t \end{cases} \quad (1)$$

Donde $AP_{litio,t}$ es el Ajuste Prudencial a los ingresos fiscales por litio de Corfo en el año en curso t como porcentaje del PIB, $I_{litio,t}$ son los ingresos fiscales efectivos de Corfo por litio en el año en curso t como porcentaje del PIB, y $U_t = \frac{1}{n} \sum_{i=t-n}^{t-1} I_{litio}$ es el umbral, determinado como el promedio de los n años anteriores al año en curso t como porcentaje del PIB. Para 2023, $n = 4$ y para los años siguientes $n = 5$.

La metodología indica que solo habrá ajuste prudencial cuando los ingresos para un año determinado sean mayores al promedio de los n años anteriores considerados para el umbral. Es decir, no se corregirán al alza los ingresos fiscales cuando estos sean menores a dicho promedio.

Finalmente, para cada uno de los años que conforman el horizonte de planificación financiera de mediano plazo, el umbral permanecerá constante dentro del mismo ejercicio presupuestario en dónde se proyecte (en este caso, 2023). Esto indica que el ajuste prudencial puede escribirse de la siguiente forma:

$$AP_{litio,t+k} = \begin{cases} I_{litio,t+k} - U_{t+k}; & \text{si } I_{litio,t+k} > U_{t+k} \\ 0 & ; \text{si } I_{litio,t+k} < U_{t+k} \end{cases} \quad (2)$$

Donde t es el año en curso y $k = 0, 1, 2, 3, 4$ son los períodos en el futuro equivalentes al horizonte de planificación financiera. Como el umbral es constante en el mediano plazo, $U_{t+1} = U_{t+2} = \dots = U_{t+4} = \frac{1}{5} \sum_{2018}^{2022} I_{litio}$ para el ejercicio presupuestario de 2023, y solamente se actualizará al momento de la elaboración del presupuesto de cada año.

¹¹ En la actualidad solo una parte de los ingresos asociados a litio es de carácter público, que son los pagos a Corfo por los contratos de arrendamiento; mientras que los pagos por impuesto a la renta y por el impuesto específico a la minería de SQM y Albemarle se rigen bajo el secreto tributario, lo cual imposibilita el diseño de una metodología precisa que los incluya en completitud con el mismo estándar de transparencia y replicabilidad que el resto de la metodología de BCA.

¹² Consejo Fiscal Autónomo (2023). "Informe de evaluación y monitoreo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos: estimaciones 2022-2027". (23 de mayo de 2023).

Esta metodología tiene ciertas ventajas que la validan como una mejor forma de realizar el Ajuste Prudencial: 1) es simple y replicable, debido a que los datos sobre recaudación de ingresos contractuales efectivos de litio de Corfo serán publicados por la Dirección de Presupuestos; 2) cumple con el objetivo de aportar prudencia en el manejo fiscal para el presente y el futuro, debido a que los ingresos que determinarán el gasto fiscal, para una senda de metas de Balance Cíclicamente Ajustado determinadas, serán los ingresos estructurales ajustados prudencialmente, con un umbral por litio fijo en el mediano plazo, pese a una creciente incertidumbre de las proyecciones de ingresos asociados al litio; 3) permite planificar gasto y otorgarle certidumbre, debido a que el umbral es conocido y cuán por encima se ubique la recaudación efectiva no afecta la determinación del gasto; 4) no requiere la estimación de alguna variable estructural (por ejemplo, mediante un Comité de Expertos), lo cual es conveniente dado que el precio del litio no se cotiza en un mercado (a diferencia del cobre, cuyo precio se transa en la Bolsa de Metales de Londres) y su precio varía por los diferentes compuestos comercializados (carbonato e hidróxido, de grados técnicos y de baterías), a través de los diferentes países oferentes y distintos contratos de venta de las empresas explotadoras; y 5) la proyección de recaudación fiscal proveniente de los ingresos de litio se ancla sobre una estructura sencilla y replicable, que no la relaciona con una proyección de precios del mineral, sino con datos efectivos¹³.

4. RESULTADOS

4.1 AJUSTE PRUDENCIAL 2023

El Ajuste Prudencial es igual a 0,29% del PIB, equivalente a \$829.344 millones de pesos. El umbral, calculado como el promedio de los 4 años pasados (2018 a 2022), es igual a 0,35% del PIB, lo cual es menor al 0,65% del PIB esperado de recaudación efectiva de ingresos asociados al litio¹⁴. Por lo tanto, en 2023 se gastarán solo el 54,7% de los ingresos proyectados asociados a litio provenientes de Corfo. En consecuencia, el Balance Estructural empeora en la misma cuantía que el Ajuste Prudencial, al no considerarse estos ingresos como estructurales pasando de un déficit de -1,9% del PIB a un -2,1% del PIB. Cabe destacar que se continúa cumpliendo con la meta de Balance Estructural propuesta en la elaboración de la Ley de Presupuestos 2023¹⁵.

CÁLCULO DEL AJUSTE PRUDENCIAL

La metodología propuesta para 2023 ($k=0$) indica que no se podrán gastar los ingresos asociados al litio por encima de un umbral equivalente al promedio de los 4 años pasados ($n=4$). La ecuación (1), por lo tanto, es equivalente a:

$$AP_{litio,2023} = \begin{cases} I_{litio,2023} - U_{2023}; & \text{si } I_{litio,2023} > U_t \\ 0 & ; \text{si } I_{litio,2023} < U_t \end{cases} \quad (3)$$

Lo cual se puede expresar de la siguiente forma:

$$AP_{litio,2023} = \begin{cases} I_{litio,2023} - \frac{1}{4} \sum_{2019}^{2022} I_{litio}; & \text{si } I_{litio,2023} > \frac{1}{4} \sum_{2019}^{2022} I_{litio} \\ 0 & ; \text{si } I_{litio,2023} < \frac{1}{4} \sum_{2019}^{2022} I_{litio} \end{cases} \quad (4)$$

¹³ Estos últimos podrían no tener una vinculación directa con la recaudación fiscal, por características propias de los contratos.

¹⁴ Los resultados para el año 2023 y para el mediano plazo (2024-2027) consideran los supuestos macroeconómicos y proyecciones fiscales presentadas en el Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre de 2023.

¹⁵ Esta meta corresponde a un déficit estructural de 2,1% del PIB en 2023, propuesta en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2022 (Dipres, 2022b); y en línea con el Decreto de Política Fiscal, establecido mediante el Decreto N°755, de 2022, del Ministerio de Hacienda.

Como resultado, se calcula un Ajuste Prudencial de 0,29% del PIB para 2023 y un umbral de 0,35% del PIB (Cuadro 1)

CUADRO 1. AJUSTE PRUDENCIAL DE INGRESOS CONTRACTUALES DE LITIO DE CORFO

(% del PIB)

	2023
Ingresos	0,65
Umbral	0,35
Ajuste Prudencial	0,29

Fuente: Dipres.

EFFECTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Como resultado de la aplicación del Ajuste Prudencial antes descrito, los Ingresos Estructurales disminuyen a \$64.677.519 millones, lo cual es \$829.344 millones menor a los calculados con la metodología vigente. En consecuencia, el déficit estructural aumenta a \$6.086.579 millones, equivalente a 2,1% del PIB. El balance efectivo permanece inalterado dado que no se realizan ajustes a los datos efectivos, por lo que contiene los efectos transitorios del precio de litio sobre los ingresos fiscales (Cuadro 2).

CUADRO 2. BALANCE DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2023

(millones de pesos 2023 y % del PIB)

	Sin Ajuste Prudencial		Con Ajuste Prudencial	
	MM\$	% del PIB	MM\$	% del PIB
(1) Total Ingresos Efectivos	66.253.556	23,4	66.253.556	23,4
(2) Total Ingresos Cíclicamente Ajustados	65.506.863	23,1	64.677.519	22,8
(3) Total Gasto Comprometido	70.764.098	25,0	70.764.098	25,0
(1) - (3) Balance Efectivo	-4.510.541	-1,6	-4.510.541	-1,6
(2) - (3) Balance Cíclicamente Ajustado	-5.257.235	-1,9	-6.086.579	-2,1

Fuente: Dipres.

4.2 AJUSTE PRUDENCIAL DEL PERÍODO 2024-2027

El Ajuste Prudencial para el período de mediano plazo 2024-2027 es igual a 0,3% del PIB para 2024 y 2025, 0,2% del PIB para 2026 y 0,1% del PIB para 2027. El umbral para este período, calculado como el promedio de los 5 años anteriores al presente (2018-2022), es igual a 0,3% del PIB, lo cual es menor a los ingresos asociados a litio esperados para cada uno de los años proyectados. En consecuencia, se planificarán gastos en el mediano plazo utilizando, en promedio, solo el 56,7% de los ingresos del período. De esta forma, la senda de convergencia del Balance Estructural se modifica en la misma magnitud que el Ajuste Prudencial, pero sigue cumpliendo con las metas fiscales¹⁶. No obstante, el espacio para aumentar el gasto se reduce, particularmente para los últimos años de la planificación financiera (2026 y 2027).

¹⁶ Estas metas corresponden a un déficit estructural de 1,8% del PIB en 2024, de 1,1% del PIB en 2025, y de 0,3% del PIB en 2026, propuestas en Dipres (2022b).

CÁLCULO DEL AJUSTE PRUDENCIAL

La metodología propuesta para el mediano plazo ($k= 1, 2, 3, 4$) indica que no se podrán gastar los ingresos asociados al litio por encima de un umbral equivalente al promedio de los 5 años anteriores ($n = 5$) a 2023, y este será igual para todo el período. La ecuación (2), por lo tanto, es equivalente a:

$$AP_{litio,2023+k} = \begin{cases} I_{litio,2023+k} - U_{2023+k}; & \text{si } I_{litio,2023+k} > U_t \\ 0 & ; \text{si } I_{litio,2023+k} < U_t \end{cases} \quad (5)$$

Lo cual se puede expresar de la siguiente forma, por ejemplo, para 2024 ($k=1$):

$$AP_{litio,2024} = \begin{cases} I_{litio,2024} - \frac{1}{5} \sum_{2018}^{2022} I_{litio}; & \text{si } I_{litio,2024} > \frac{1}{5} \sum_{2018}^{2022} I_{litio} \\ 0 & ; \text{si } I_{litio,2024} < \frac{1}{5} \sum_{2018}^{2022} I_{litio} \end{cases} \quad (6)$$

Como resultado, se calcula un Ajuste Prudencial de 0,31% del PIB para 2024, de 0,30% del PIB para 2025, de 0,18% del PIB para 2026 y de 0,11% del PIB para 2027 (Cuadro 3).

CUADRO 3. AJUSTE PRUDENCIAL DE INGRESOS CONTRACTUALES DE LITIO DE CORFO¹⁷

(% del PIB)

	2024	2025	2026	2027
Ingresos	0,61	0,60	0,48	0,41
Umbral	0,30	0,30	0,30	0,30
Ajuste Prudencial	0,31	0,30	0,18	0,11

Fuente: Dipres.

EFEECTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las variables de las finanzas públicas dependientes de los ingresos estructurales se ajustan en la misma cuantía que el Ajuste Prudencial (Cuadro 4). Los ingresos estructurales, con respecto a la metodología vigente, disminuyen \$876.516 millones en 2024 (0,31% del PIB), \$842.816 millones en 2025 (0,30% del PIB), \$502.729 millones en 2026 (0,18% del PIB), y \$313.206 millones en 2027 (0,11% del PIB). Por ende, y dado que las metas de BCA se mantienen, el gasto compatible con la meta disminuye en un monto equivalente a la baja de los ingresos estructurales, por lo que su incremento real anual resulta en 4,9% en 2024 (Cuadro 5), en comparación a un 6,2% resultante con la metodología vigente.

¹⁷ Ver más detalles en Anexo. Antecedentes estadísticos.

CUADRO 4. BALANCES DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2024-2027 CON AJUSTE PRUDENCIAL

(millones de pesos 2023, millones de dólares y % del PIB)

	2024	2025	2026	2027
(1) Total Ingresos Efectivos	69.867.971	73.194.602	74.783.414	75.919.902
(2) Total Gastos Comprometidos	72.554.193	73.791.741	74.594.279	74.986.231
(3) Ingresos Cíclicamente Ajustados con Ajuste Prudencial	69.029.504	72.170.036	73.844.970	74.699.029
(4) Meta BCA (% del PIB)	-1,8	-1,1	-0,3	-0,3
(5) Nivel de gasto compatible con meta	74.261.208	75.446.438	74.757.421	75.633.574
(6) Diferencia Gasto / Holgura (5)-(2)	1.707.015	1.654.698	163.142	647.342
(7) Diferencia Gasto (MMUS\$)	2.154	2.149	222	916
(8) Diferencia Gasto (% del PIB)	0,6	0,6	0,1	0,2
(9) Balance efectivo compatible con meta (1)-(5) (% del PIB)	-1,5	-0,8	0,0	0,1

Fuente: Dipres.

Las holguras fiscales también se moderan —de manera equivalente a la baja en los ingresos estructurales luego del Ajuste Prudencial—, acotando el espacio de expansión de gasto compatible con meta para todo el período (Cuadro 4). Particularmente, se reducen \$1.105 millones de dólares en 2024, \$1.095 millones de dólares en 2025, \$684 millones de dólares en 2026 y \$443 millones de dólares en 2027, permitiendo un nivel de gasto más conservador ante el incremento proyectado de los ingresos por litio.

CUADRO 5. GASTO COMPATIBLE CON LA META DE BALANCE ESTRUCTURAL 2024-2027

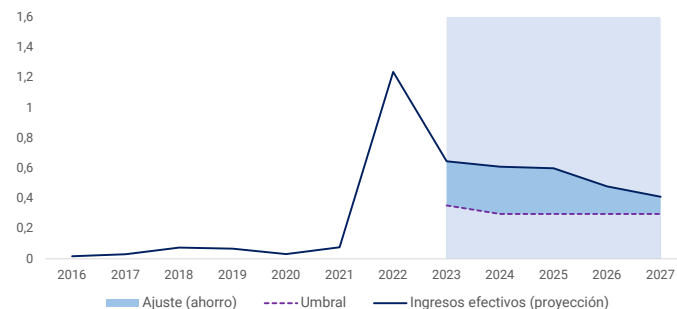
(millones de pesos 2023 y % de variación real)

	2024	2025	2026	2027
Gasto compatible con la meta IFP 4T22 (MM\$)	75.726.989	75.723.401	74.395.041	73.985.948
Variación real anual (%)	7,0	0,0	-1,8	-0,5
Gasto compatible con la meta IFP 1T23 con AP (MM\$)	74.261.208	75.446.438	74.757.421	75.633.574
Variación real anual (%)	4,9	1,6	-0,9	1,2
Diferencia en el gasto compatible (MM\$)	-1.465.780	-276.963	362.381	1.647.626
Diferencia en el gasto compatible (%)	-1,9	-0,4	0,5	2,2

Fuente: Dipres.

GRÁFICO 4. PROYECCIÓN DE INGRESOS CONTRACTUALES DE LITIO DE CORFO Y UMBRAL

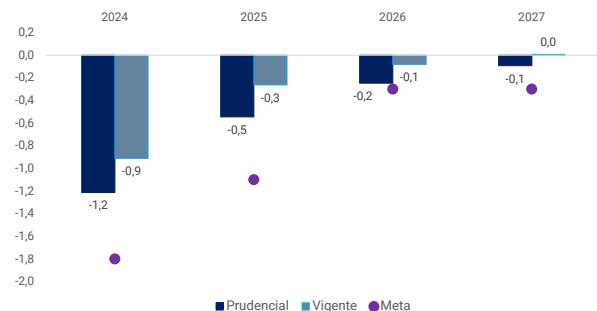
(% del PIB)



Fuente: Dipres y Corfo.

GRÁFICO 5. SENDA DE CONVERGENCIA DEL BALANCE ESTRUCTURAL

(% del PIB)

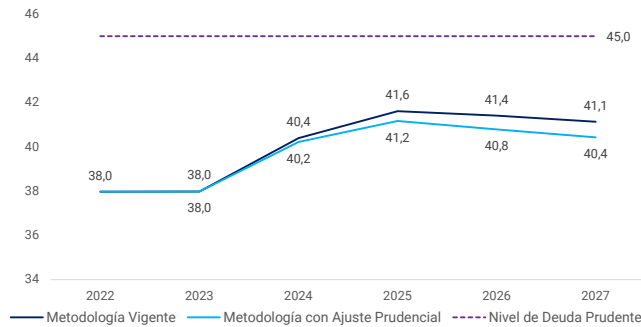


Fuente: Dipres.

Las metas propuestas para la senda de convergencia de Balance Estructural se cumplen al aplicar el ajuste prudencial a la metodología vigente, a pesar del aumento de los déficits estructurales luego de corregir prudencialmente los ingresos estructurales a la baja (Gráfico 5), lo cual representa un resultado favorable, pues muestra la factibilidad de continuar asegurando la responsabilidad fiscal vía la introducción del criterio de prudencia con respecto a los ingresos fiscales transitorios del litio.

GRÁFICO 6. DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2022-2027

(% del PIB)



Fuente: Dipres.

Finalmente, el nivel de Deuda Bruta del Gobierno Central estimada para el período 2024-2027, considerando el Ajuste Prudencial, muestra que, al guiar la planificación de gasto por este nuevo indicador, se logra estabilizar la trayectoria a 2026 en un nivel de 40,8% del PIB estimado para ese año, un resultado favorable considerando la distancia que genera con el nivel de Deuda Prudente¹⁸ de 45% del PIB establecido en el actual Decreto de Política Fiscal (Gráfico 6).

5. CONCLUSIONES

La metodología propuesta de ajuste al balance fiscal, ante la posibilidad de que parte de los ingresos provenientes del litio sean transitorios y/o cíclicos, cumple con el objetivo de salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas al determinar el gasto de forma prudente ante un escenario en que se materializa un mayor nivel de ingresos asociados a los pagos de los contratos de arrendamiento de las pertenencias mineras de Corfo, aislando los efectos que no se consideran como estructurales y/o permanentes. El resultado es una expansión del gasto público más conservadora en el mediano plazo, lo que conlleva a una deuda pública estabilizada 0,6 pp. del PIB por debajo de la metodología vigente hacia el año 2026. Además, con dicho ajuste, las metas fiscales de Balance Estructural se siguen cumpliendo, lo cual compatibiliza el compromiso con la consolidación fiscal con la determinación prudente del gasto público.

La propuesta está disponible a ser revisada y refinada. Esto puede suceder bajo distintos escenarios, que se podrían dar en conjunto o no. Uno de ellos es si los ingresos asociados al litio permanecen en niveles altos hacia el largo plazo, indicando un fenómeno estructural en vez de transitorio, de manera que, en el futuro, el promedio de los ingresos de los años anteriores no lograría capturar la estructuralidad en el período de planificación financiera del ejercicio presupuestario. Otro escenario, es que se logren obtener más datos y certidumbre sobre la evolución de las variables relevantes del litio, ya sea a través de la determinación de un precio de mercado del litio, o bien que exista un consenso en el mercado sobre la evolución en el futuro de su precio.

¹⁸ El nivel prudente es el umbral de deuda bruta que asegura con una alta probabilidad la sostenibilidad de las finanzas públicas, y mantiene una distancia razonable a niveles que originen una situación en que podrían existir limitaciones al acceso de financiamiento por parte del Gobierno Central, altos costos del servicio de la deuda o inestabilidad macroeconómica. Mayor detalle sobre el establecimiento de este nivel se encuentra en el Recuadro 3 del IFP del primer trimestre de 2022.

Finalmente, esta propuesta es coherente con una política nacional integral a la industria de litio en Chile: la Estrategia Nacional del Litio. El objetivo de esta estrategia es desarrollar la industria del litio para aumentar las riquezas del país, al mismo tiempo que se impulsa la transición hacia una economía verde¹⁹. Dado el contexto actual del mercado del litio, es necesaria la implementación de medidas que entreguen certidumbre en el corto plazo, y ante la importancia de ser responsables fiscalmente, este indicador propuesto se ocupará como regla fiscal operacional para guiar la planificación fiscal desde el Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre de 2023²⁰. De esta manera, los ingresos ahorrados se utilizarán para financiar inversiones sociales y productivas, promoviendo el desarrollo sostenible e inclusivo del país.

19 Ver más en sitio web de la Estrategia Nacional del Litio.

20 De manera complementaria a la metodología vigente de Balance Cíclicamente Ajustado, hasta ser formalizada mediante modificación al Decreto Exento N°218, de 2022, del Ministerio de Hacienda.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Fiscal Autónomo (2023). Reflexiones sobre los desafíos fiscales del litio en Chile. Nota del CFA N°15. <https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/notas-del-cfa/nota-del-cfa-n-15-reflexiones-sobre-los-desafios-fiscales-del-litio-en-chile>.
- Decreto Exento N°218 del Ministerio de Hacienda, de 29 de julio de 2022, aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural, en la forma que indica y deroga Decreto Exento N°416, de 14 de septiembre de 2021. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://bcn.cl/3cwts>.
- Decreto Exento N°755 del Ministerio de Hacienda, de 29 de junio de 2022, establece las bases de la política fiscal de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 1° de la Ley N°20.128, sobre Responsabilidad Fiscal. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://bcn.cl/33p10>.
- Decreto Ley N°830 del Ministerio de Hacienda, de 31 de diciembre de 1974, Código Tributario. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://bcn.cl/2f75t>.
- Decreto Ley N°2.886 del Ministerio de Minería, de 14 de noviembre de 1979, deja sujeta a las normas generales del Código de Minería la Constitución de pertenencia minera sobre carbonato de calcio, fosfato y sales potásicas, reserva el litio en favor del Estado e interpreta y modifica las leyes que se señalan. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://bcn.cl/2ho83>.
- Decreto Supremo N°100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 22 de septiembre de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://bcn.cl/2f6sk>.
- Dipres (2022a). Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre 2022. Dirección de Presupuestos, https://www.dipres.gob.cl/598/articles-272692_Informe_PDF.pdf.
- Dipres (2022b). Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre 2022. Dirección de Presupuestos, https://www.dipres.gob.cl/598/articles-292284_Informe_PDF.pdf.
- Dipres (2023). Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre 2023. Dirección de Presupuestos, https://www.dipres.gob.cl/598/articles-309996_Informe_PDF.pdf.
- IEA (2023). Global EV Outlook 2023, International Energy Agency, Paris <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2023>, License: CC BY 4.0.
- Ley N°16.319, de 23 de octubre de 1965, crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://bcn.cl/2hmu9>.
- Ley N°18.248, de 14 de octubre de 1983, Código de Minería. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://bcn.cl/2f95g>.
- Poveda Bonilla, R. (2020). Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile. CEPAL.
- USGS (2023). Mineral commodity summaries 2023: U.S. Geological Survey, 210 p., <https://doi.org/10.3133/mcs2023>.

ANEXO. ANTECEDENTES ESTADÍSTICOS

CUADRO A.1. AJUSTE PRUDENCIAL PROYECTADO DE INGRESOS CONTRACTUALES DE LITIO DE CORFO

(millones de pesos nominales, millones de pesos 2023 y % del PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027
Ingresos (millones de pesos nominales)	1.829.798	1.834.465	1.903.047	1.599.916	1.448.794
Ingresos (millones de pesos 2023)	1.829.798	1.771.628	1.784.331	1.456.418	1.280.437
Ingresos (% del PIB)	0,65	0,61	0,60	0,48	0,41
Umbral (% del PIB)	0,35	0,30	0,30	0,30	0,30
Ajuste Prudencial (% del PIB)	0,29	0,31	0,30	0,18	0,11

Fuente: Corfo y Dipres.

CUADRO A.2. ANTECEDENTES UMBRAL: INGRESOS CONTRACTUALES DE LITIO DE CORFO 2016-2022

(millones de dólares, millones de pesos nominales y % del PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos (millones de dólares)	42,5	83,8	221,3	187,1	80,0	241,4	3.722,8
Ingresos (millones de pesos nominales)	28.776	54.429	141.697	131.444	63.372	183.304	3.247.481
Ingresos (% del PIB)	0,02	0,03	0,07	0,07	0,03	0,08	1,24

Fuente: Corfo.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS