

Reflexiones sobre los desafíos fiscales del litio en Chile

Nota del CFA N°15

02 de febrero de 2023

I. Introducción¹

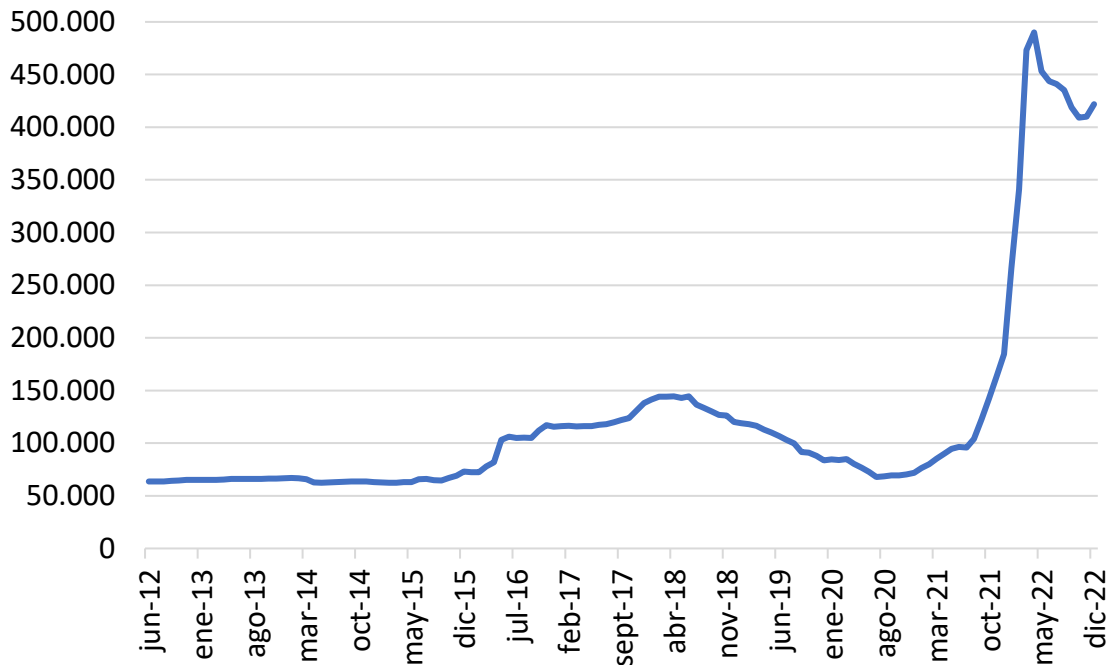
El presente informe tiene como objetivo analizar los desafíos para las finanzas públicas que surgen del significativo aumento de los ingresos fiscales por litio² durante el último tiempo, los que podrían tener un componente transitorio que la metodología vigente de Balance Estructural no recoge. Entre 2015 y 2022, el precio del litio se multiplicó por cuatro y los volúmenes exportados por Chile más que se duplicaron. Como resultado, las exportaciones de carbonato de litio según cifras del Banco Central de Chile (BCCh), pasaron de aproximadamente US\$250 millones anuales a mediados de la década pasada (0,1% del PIB) a US\$7.763 millones en 2022 (2,5% del PIB). Estos envíos al exterior representaron el 8% de las exportaciones de bienes realizadas por Chile el año recién pasado. En 2022, de acuerdo a datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), se observó un fuerte incremento del precio del litio³, de 259% anual (ver gráfico 1), mientras que los volúmenes de exportación registrados por el Servicio Nacional de Aduanas (Aduana) muestran un incremento de 47% anual.

¹ Para realizar este informe, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) solicitó información a la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y a la Dirección de Presupuestos (Dipres). Adicionalmente, invitó a los siguientes expertos en el mercado del litio a presentar ante el Consejo: Eduardo Bitrán, Daniela Desormeaux, Juan Carlos Guajardo y Juan Carlos Jobet. Las conclusiones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del CFA y no representan necesariamente la visión de dichas instituciones y expertos.

² El litio es un mineral no metálico clave para la transición energética y se utiliza principalmente en la producción de baterías, en vidrios y cerámicas.

³ El significativo aumento del precio se explica por la combinación de una expansión en la demanda de litio con una oferta limitada del mismo.

Gráfico 1: Precio del litio (99% - battery grade, US\$ por tonelada métrica)



Nota: En el mercado del litio se transan distintos tipos de productos químicos, tales como el carbonato de litio, cloruro de litio e hidróxido de litio, los cuales pueden tener distintos grados de pureza, de 97% a 99,5%. Paralelamente, también se transa el metal litio, el cual se reporta en el gráfico. Por su parte, se distingue la calidad del producto para su uso en baterías, donde “battery grade” significa que el producto cumple con los estándares y especificaciones necesarios para su uso en baterías de litio, como la pureza, la granulometría y la limpieza. Los distintos precios de dichos productos están altamente correlacionados entre sí. Se debe mencionar que al utilizar datos de exportaciones en dólares de carbonato de litio del BCCh y los volúmenes de exportación de Aduana, se puede construir una estimación de precios de exportación efectivos del litio en Chile, la que muestra un aumento anual de 497% en 2022.

Fuente: CFA en base a información del FMI.

El CFA considera necesario estudiar y definir cómo debe tratar el Fisco los ingresos por litio de manera sostenible en el largo plazo, considerando que tienen un componente potencialmente transitorio. La regla fiscal de Balance Estructural chilena contempla que se realice un ajuste cíclico en los ingresos según el comportamiento de dos variables: el PIB y el precio del cobre. Esto implica que se debe ahorrar cuando el PIB y/o el precio del cobre están por sobre sus valores de largo plazo, como una forma de compensar los menores ingresos que se perciben en los períodos de menor actividad económica y/o de menor precio del cobre. La regla fiscal no contempla un ajuste cíclico ad-hoc en el caso de los ingresos que provienen del litio, por lo que esos recursos, potencialmente transitorios, son en su gran mayoría considerados como ingresos estructurales y, por lo tanto, podrían destinarse a financiar gastos permanentes. Esto plantea desafíos para la sostenibilidad fiscal, pues se desconoce con precisión cuánto de estos ingresos son en realidad estructurales. Estos desafíos son mayores en la medida que los ingresos por litio han comenzado a tener un peso relativo importante dentro de los ingresos fiscales totales.

En el pasado la regla fiscal chilena se ha adaptado para dar cuenta de ingresos cíclicos relevantes no previstos en la metodología, tal como fue el caso del molibdeno entre 2005 y 2015, por lo que existen precedentes para perfeccionamientos de este tipo. Los ingresos por molibdeno de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco) se volvieron significativos ante el auge del precio de este mineral, llegando a representar el 8,1% de los ingresos fiscales en 2005. Esto hizo necesario introducir un ajuste cíclico a los ingresos fiscales por molibdeno, para evitar comprometer gastos con cargo a su componente transitorio. Cuando estos ingresos perdieron relevancia⁴, se optó por eliminar su ajuste cíclico ad hoc, pues su peso relativo ya no justificaba la mayor complejidad metodológica que implicaba para la regla fiscal, sumado a la dificultad de establecer un precio de largo plazo para dicho mineral (Comisión Corbo, 2011⁵).

Los ingresos fiscales por litio en Chile provienen de dos vías: (i) rentas de arrendamiento a la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo); e (ii) ingresos tributarios, tanto por impuesto a la renta como por impuesto específico a la minería. En el caso de las rentas de arrendamiento a Corfo, estas se generan de los contratos que sostiene esta entidad estatal con dos empresas privadas: la Sociedad Química y Minera (SQM) y Albemarle. Por su parte, dichas empresas pagan impuesto a la renta por sus utilidades, así como también el impuesto específico a la minería.

Los ingresos fiscales totales por litio no se publican individualizados en las estadísticas oficiales, por lo que se debe recurrir a aproximaciones. Estimaciones preliminares del CFA, en base a estimaciones solicitadas a Corfo, muestran que los ingresos fiscales totales por litio en 2022 alcanzarían en torno a US\$5.000 millones. Esta cifra correspondería a 1,6% del PIB y a 6,4% de los ingresos fiscales totales (ver cuadro 1).

⁴ Cayeron a menos de 1% de los ingresos totales hacia 2015. Al respecto, ver Informe de Finanzas Públicas (IFP) de la Dirección de Presupuestos (Dipres) de septiembre de 2015.

⁵ Comité asesor para el diseño de una política fiscal de Balance Estructural de segunda generación para Chile, 2011, "Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal", Informe Final.

Cuadro 1: Estimación preliminar de los ingresos fiscales por litio en 2022

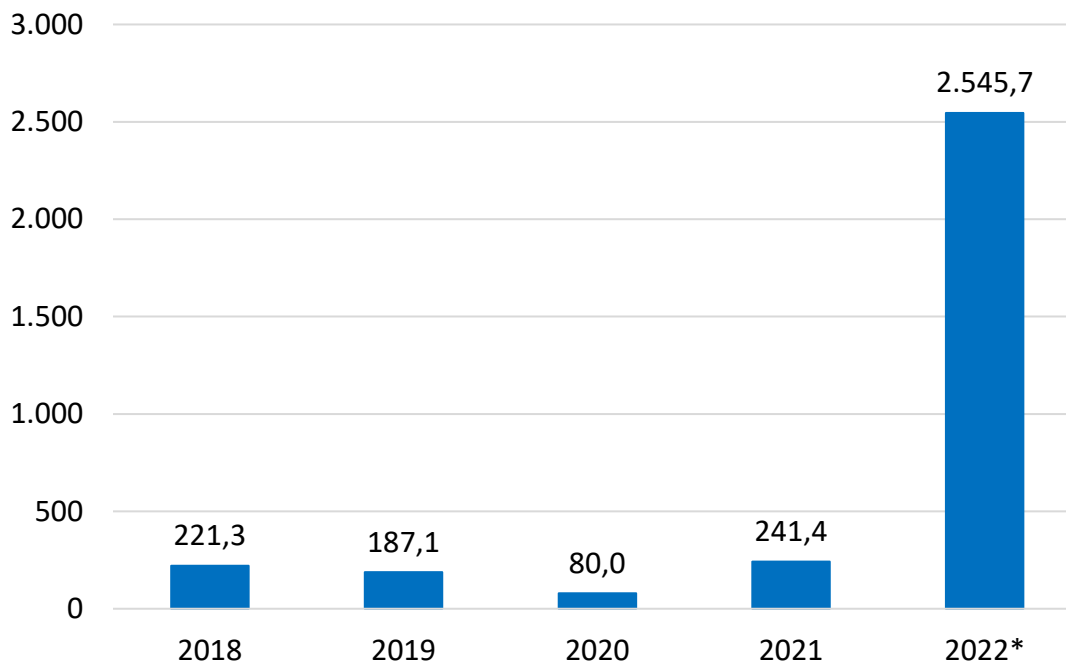
	Rentas de arrendamiento a la Corfo	Impuesto a la renta e impuesto específico a la minería	Total
Millones de dólares	3.121	1.911	5.032
% de los ingresos fiscales	4,0	2,4	6,4
% del PIB	1,0	0,6	1,6

Nota: La estimación preliminar del CFA se construyó en base a información y estimaciones compartidas por Corfo para sus rentas de arrendamiento a partir de datos efectivos al tercer trimestre y estimaciones para el cuarto trimestre de 2022, y las estimaciones de Corfo de la participación del impuesto a la renta e impuesto específico sobre el total de los ingresos fiscales por litio al primer semestre de 2022 para una de las empresas privadas que extraen este mineral. Se consideran los ingresos fiscales al cierre de 2022 y el tipo de cambio promedio de 2022.

Fuente: Estimación preliminar del CFA en base a estimaciones de Corfo.

El componente de ingresos fiscales por rentas de arrendamiento por litio a Corfo tuvo un aumento muy significativo en 2022. De acuerdo con cifras suministradas por Corfo al CFA, este tipo de ingresos se multiplicó por más de diez en el último año, al pasar desde US\$241,4 millones en 2021 a US\$2.545 millones en los primeros nueve meses de 2022 (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Ingresos por rentas de arrendamiento a Corfo por litio (2018-2022; US\$ millones corrientes)

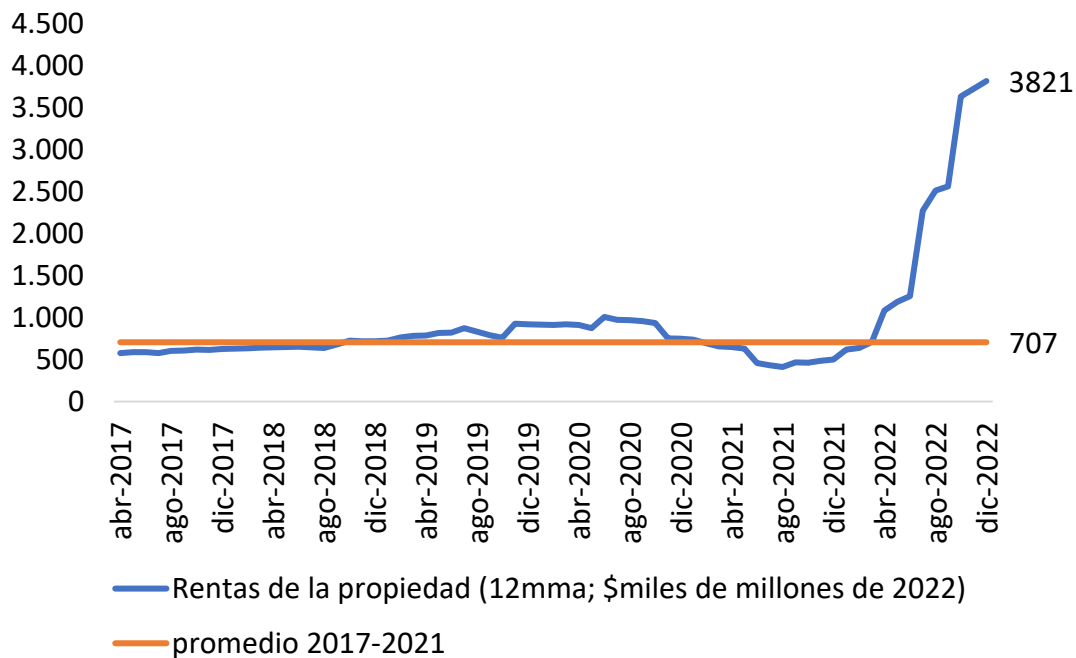


* La cifra de 2022 corresponde a lo acumulado al tercer trimestre de dicho año.

Fuente: CFA en base a información de Corfo.

Las rentas de arrendamiento a Corfo por litio explican el gran aumento de la categoría de rentas de la propiedad del Gobierno Central en 2022⁶, las que pasaron de representar 0,9% de los ingresos fiscales totales en 2021 a 5,3% en 2022. El aumento en las rentas de la propiedad se multiplicó por cerca de 7 veces en 2022 en términos reales (ver gráfico 3). Como porcentaje de los ingresos fiscales totales, las rentas de la propiedad llegaron a 5,3% en 2022, versus un promedio de 2,5% en el período 1990-2021 (ver gráfico 4)⁷. Tanto el Informe de Finanzas Públicas (IFP) del tercer semestre de 2022 (IFP3T22) como los últimos informes de ejecución presupuestaria de la Dipres, señalan que el incremento de las rentas de la propiedad se debe a las rentas de los contratos de la explotación del litio de SQM y Albemarle con Corfo.

**Gráfico 3: Rentas de la propiedad (promedio móvil de 12 meses)
2017-2022; miles de millones de pesos de 2022**

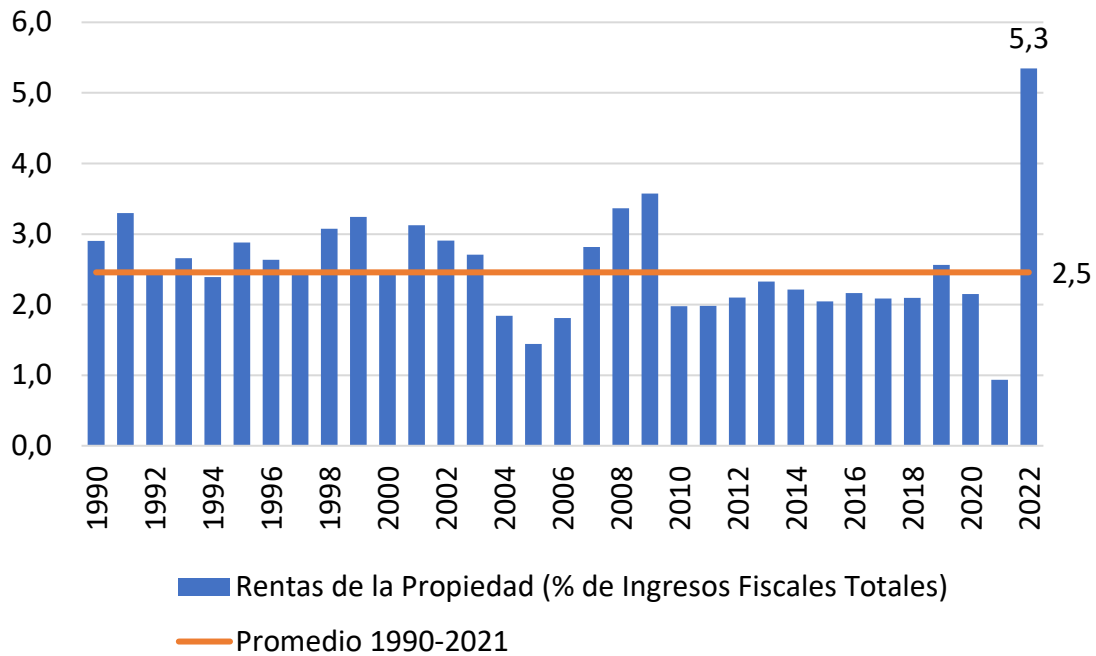


Fuente: CFA en base a información de la Dipres.

⁶ Las rentas de la propiedad comprenden los ingresos obtenidos por los organismos públicos, por los activos que ponen a disposición de otras entidades o personas naturales, tales como concesiones y arriendos de inmuebles, entre otros.

⁷ Las proyecciones de la Dipres en el IFP3T22 apuntan a que las rentas de propiedad lleguen a representar 2,1% de los ingresos fiscales en 2023 y que luego se mantengan en 2% de los ingresos fiscales desde 2024 hasta 2027.

Gráfico 4: Rentas de la propiedad, 1990-2022 (% de los ingresos fiscales totales)



Fuente: CFA en base a información de la Dipres.

Considerando el peso relativo que han adquirido los ingresos fiscales por litio en la actualidad, y su potencial componente transitorio, el presente informe busca proporcionar las bases para la elaboración de un marco conceptual para el tratamiento de estos ingresos en el marco de la regla fiscal dual de Balance Estructural y nivel prudente de deuda que opera en Chile. Para ello, se identifican desafíos en la gestión de estos ingresos y se proponen lineamientos para enfrentarlos.

II. Desafíos de responsabilidad y sostenibilidad fiscal por el aumento del precio del litio

1) Ausencia de información precisa, oportuna, exhaustiva y periódica de los ingresos fiscales por litio

Una condición básica para analizar los ingresos fiscales asociados al litio es contar con información idónea y de manera oportuna. Esto es necesario para identificar sus componentes transitorios y estructurales, así como para hacer proyecciones.

Al respecto, el CFA constata que existe falta de información oficial disponible sobre los ingresos fiscales generados por la explotación del litio. En efecto, la Dipres no publica información regular que individualice los ingresos provenientes del litio, por ejemplo, al momento de mostrar la descomposición de los ingresos fiscales totales.

Adicionalmente, en cumplimiento de los contratos con Corfo, las empresas deben destinar obligatoria y directamente parte de los ingresos por litio al desarrollo regional, a comunidades indígenas y a iniciativas de investigación y desarrollo (I+D) que propone Corfo.

Como estos recursos no entran a las cuentas fiscales, no se les aplican los estándares de transparencia exigibles a las estadísticas fiscales en general. De acuerdo a información solicitada por el CFA a Corfo, en 2021 los recursos por litio que se destinaron directamente a estos fines llegaron a US\$61,5 millones, de los cuales 35,9% se destina a I+D, 41,4% a gobiernos regionales y municipalidades, y 23% a comunidades indígenas.

2) Posible carácter transitorio de los ingresos fiscales provenientes del litio

El mercado del litio presenta desafíos a la hora de identificar la parte transitoria y estructural de los ingresos fiscales provenientes de este mineral.

Dado que la demanda por litio ha aumentado significativamente en los últimos años debido al auge de la electromovilidad, lo que a su vez ha generado un déficit de oferta en el mercado por una producción limitada y un aumento en el precio de este mineral, se prevé un incremento sustantivo en la oferta a nivel mundial en el largo plazo (Cochilco, 2021⁸). Esto se debe a que la oferta de litio tendría una mayor elasticidad-precio en comparación con otros minerales y respondería rápidamente a cambios en su cotización (Boer et. al, 2021⁹). Además, la posibilidad de reciclaje de subproductos provenientes del litio y la entrada de sustitutos generan incertidumbre adicional sobre las perspectivas de largo plazo de este mercado y, por tanto, sobre los ingresos fiscales que podrían obtenerse a futuro.

La incertidumbre sobre la evolución de los ingresos por litio plantea el riesgo de que: (i) los mayores ingresos sean completamente transitorios, esto es, que se extiendan por pocos años y luego se acaben o queden en un nivel muy bajo; o (ii) que los mayores ingresos por litio se mantengan por varios años, pero que tengan un componente cíclico que el gobierno no esté considerando en el cálculo de sus ingresos estructurales al aplicar la metodología de Balance Estructural vigente.

Cabe notar que la incertidumbre sobre la transitoriedad de los ingresos fiscales por litio en Chile se da tanto por la oferta y demanda mundial de este mineral, como también por la producción nacional. De acuerdo a Cochilco (2021)¹⁰, hacia 2030, Chile mostraría un estancamiento en sus niveles y capacidad de producción, continuando en una senda de menor participación en la producción de litio a nivel mundial, mientras que países como Australia y Argentina incrementarán significativamente su producción¹¹.

Finalmente, se debe notar la particularidad en este caso, de que los ingresos fiscales por litio dependen actualmente, en parte importante, de contratos individuales de Corfo con las empresas extractivas. En particular, los contratos de Corfo con SQM y Albemarle se extienden hasta 2030 y 2043, respectivamente, por lo que existe cierto grado de incertidumbre sobre los niveles de producción nacional de litio luego de dichos plazos.

⁸ Ver “El mercado del litio: Desarrollo reciente y proyecciones al 2030”, Cochilco, 2021.

⁹ Boer, L., & Stuermer, M. (2021). Energy Transition Metals. IMF Working Papers, 2021(243).

¹⁰ Cochilco, 2021, “El mercado del litio: Desarrollo reciente y proyecciones al 2030”.

¹¹ Información en base a datos de Benchmark Mineral Intelligence (BMI) y del Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile (Sernageomin).

3) Inexistencia de ajuste ad-hoc por ingresos transitorios por litio en la regla fiscal chilena

Un desafío de primer orden respecto a los ingresos fiscales por litio es poder identificar su componente estructural. La metodología de Balance Estructural vigente en el país no considera un ajuste ad-hoc por la posible transitoriedad o ciclicidad de los ingresos fiscales por litio. Esto puede llevar a comprometer gastos permanentes contra ingresos que no son estructurales, generando un riesgo para la sostenibilidad fiscal.

Como se mencionó previamente, parte de los ingresos fiscales por litio se registran dentro de las rentas de la propiedad (un 62% según las estimaciones para 2022). En la metodología de Balance Estructural vigente no existe ningún tipo de ajuste cíclico o por transitoriedad de estos ingresos, por lo que se podrían destinar en su totalidad a financiar gastos permanentes. Otra parte de los ingresos fiscales por litio (un 38% según las estimaciones para 2022) se registra dentro de los impuestos a la renta de los contribuyentes no mineros (en la línea de “tributación resto de contribuyentes” en las estadísticas de la Dipres), los que tienen un ajuste cíclico por la actividad económica (brecha del producto), que no sería necesariamente el ajuste pertinente para capturar la ciclicidad de los ingresos por litio.

Así, la metodología vigente de Balance Estructural podría estar sobreestimando los ingresos fiscales estructurales y, por tanto, reflejando de manera imprecisa la posición fiscal de largo plazo del país.

Lo anterior podría solucionarse con la incorporación de un ajuste ad-hoc en la metodología de Balance Estructural a los ingresos por litio, que identifique un componente cíclico o transitorio. Sin embargo, en lo inmediato, esta posibilidad se ve limitada por la ausencia de información precisa, oportuna, exhaustiva y periódica de los ingresos fiscales por litio, señalada en el primer desafío.

4) Definición del destino de los mayores recursos fiscales por litio

Los ingresos fiscales pueden dividirse entre ingresos estructurales y cíclicos o transitorios. La regla de Balance Estructural determina el gasto público compatible como la diferencia entre los ingresos fiscales estructurales y la meta de Balance Estructural. Por su parte, los ingresos fiscales estructurales corresponden a la diferencia entre los ingresos corrientes y una estimación de ingresos cíclicos o transitorios (conocido como “ajuste cíclico”)¹².

Una vez determinado el gasto público compatible, la regla fiscal no dicta en qué se debe gastar. Por tanto, el gasto público¹³ puede destinarse a gasto corriente (como gastos en

¹² Si bien los ingresos estructurales se obtienen principalmente del ajuste cíclico a la parte no minera y minera de los ingresos fiscales, en Chile existe un ajuste adicional por Medidas Tributarias Transitorias de Reversión Automática (MTTRA).

¹³ De acuerdo al Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP) de 2001 del FMI, que es el estándar que actualmente utiliza Chile, la definición de gasto es la de una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción.

personal, bienes y servicios de consumo y producción, intereses, subsidios y donaciones, prestaciones previsionales y otros), o bien, a inversión y transferencias de capital¹⁴.

Cuando surgen ingresos estructurales adicionales, otra opción es destinarlos a reemplazar otros ingresos igualmente estructurales como, por ejemplo, algún ingreso tributario, en cuyo caso no pueden dar pie a mayores niveles de gasto.

En el caso que los ingresos fiscales se ubiquen por sobre el gasto efectivo, se genera ahorro fiscal¹⁵. Este puede materializarse vía dos alternativas: (i) incrementar los activos financieros del fisco, o bien, (ii) pagar una parte de, o emitir menos deuda pública. Si dichos ahorros se destinan a incrementar los activos financieros, también hay dos alternativas: (i) realizar inversiones en activos financieros que contablemente disminuyen la deuda neta, o (ii) invertirlos en activos financieros que no se consideran para dicho cálculo.

Al respecto, cabe notar que el concepto de deuda que el CFA ha definido como más relevante para el análisis de la sostenibilidad fiscal es el de deuda neta¹⁶, en particular, definida como la diferencia entre la deuda bruta y los activos del Tesoro Público¹⁷. En este sentido, las inversiones en activos financieros que contablemente no disminuyen la deuda neta son aquellas que se realizan fuera del Tesoro Público en los llamados “otros requerimientos de capital”, que incluyen, por ejemplo, la capitalización de empresas públicas que no registran pérdidas¹⁸, la capitalización de fondos distintos a los activos del Tesoro Público o préstamos que se otorguen¹⁹.

Esto implica que la composición de activos financieros puede tener un impacto en la medición de la deuda neta. Por tanto, los mayores recursos fiscales por litio que sean transitorios o cíclicos y que se destinen a activos financieros enfrentarán también la

¹⁴ De acuerdo al MEFP de 2001, cuando se cede la propiedad de un activo sin recibir una contraprestación a cambio, el patrimonio neto de la unidad disminuye y el gasto se registra como un tipo de transferencia de capital, por ejemplo, como una donación de capital. Las transferencias de capital a empresas de mercado se clasifican como gasto. Asimismo, las deudas condonadas se registran como una transferencia de capital. Se debe mencionar que el MEFP de 2014, que contiene estándares en los cuales se ha estado avanzando en Chile, contiene mayores especificaciones respecto al tratamiento de inversiones del Estado en activos que requieren pruebas de rentabilidad y capacidad para pagar dividendos en el futuro.

¹⁵ El ahorro o desahorro del Fisco depende del balance efectivo. Un balance efectivo positivo significa ahorros, mientras que uno negativo implica desahorros. Es importante notar que un ajuste cíclico positivo no siempre significa un balance efectivo positivo, dado que puede existir un déficit estructural suficientemente abultado.

¹⁶ En su informe para el fortalecimiento de la regla fiscal de 2021, el CFA argumenta que el concepto relevante de deuda neta debe satisfacer adecuadamente criterios de liquidez, valorización oportuna, valorización justa y de control. Informe disponible en:

<https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/informes-tecnicos-del-cfa/informe-tecnico-del-cfa-n-3-informe-para-el-fortalecimiento-de-la-regla-fiscal>

¹⁷ La deuda neta descrita equivale al aditivo inverso de la Posición Financiera Neta que construye la Dipres.

¹⁸ De acuerdo al MEFP de 2001, se registran como subsidios aquellas transferencias realizadas a corporaciones o cuasicorporaciones públicas para compensar las pérdidas en que incurren en el ejercicio de sus actividades productivas.

¹⁹ Si bien la composición de los activos y pasivos del gobierno son una decisión financiera de las autoridades fiscales, existen ciertas normas legales y contables a las que deben atenerse, lo que implica velar para que no se registre como inversión financiera algo que en realidad sea un gasto.

pregunta estratégica de cómo ahorrarlos: (i) en activos financieros del Tesoro Público²⁰; o (ii) en otros requerimientos de capital.

5) Parte de los ingresos de Corfo por litio no se ingresan a la Ley de Presupuestos

A partir de los contratos de Corfo, una parte de los ingresos por litio se asigna sin pasar por la Ley de Presupuestos. En particular, hay asignaciones que van directamente al desarrollo regional, a comunidades indígenas y a proyectos de I+D que propone Corfo.

Si bien la asignación de estos recursos está bajo un marco legal de contratos, surge la interrogante sobre si es adecuado que no ingresen en su totalidad al patrimonio del Fisco. Esto tiene una dimensión de transparencia ya señalada en el desafío 1), pero también una potencial dimensión de sostenibilidad fiscal. Esta última surge, pues este mecanismo de gasto no considera que podría tratarse de recursos extraordinarios que no deberían gastarse, aunque en la actualidad se trata de una fracción acotada de los ingresos por litio.

III. Recomendaciones del CFA

En esta sección se realizan sugerencias respecto a cada uno de los desafíos descritos, orientados al manejo responsable y sostenible de la política fiscal. Estas recomendaciones se enmarcan en el contexto de la regla fiscal dual de Balance Estructural y nivel prudente de deuda que opera en Chile.

1) Disponibilizar mayor información oficial y mejorar los estándares de transparencia fiscal sobre los ingresos fiscales por litio

El Consejo considera primordial contar con información pública oficial sobre los ingresos fiscales generados por la explotación del litio, en forma precisa, oportuna, exhaustiva y periódica.

En particular, el CFA recomienda que la Dipres publique regular y oportunamente, con la misma periodicidad de sus IFP, información desagregada de dichos ingresos fiscales, incluyendo los generados por los impuestos a la renta e impuestos específicos a la minería y los que se generan a través de rentas de arrendamiento a Corfo. En términos de formato, toda la información sobre ingresos fiscales por litio debería presentarse en los cuadros generales de desagregación de ingresos fiscales que la Dipres ya publica.

Adicionalmente, sería deseable que instituciones especializadas, como Cochilco y el BCCh publiquen regularmente el precio de mercado del litio, y que, además, Cochilco presente una estimación agregada de la producción de dicho mineral.

Por su parte, con el objetivo de otorgarle a la ciudadanía y todas las partes interesadas el requerido acceso a información relacionada con ingresos fiscales provenientes del litio, se recomienda evaluar la aplicación de algún estándar internacional que permita al país contar

²⁰ Los principales activos del Tesoro Público son el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y los Otros Activos del Tesoro Público (OATP).

con una estrategia clara y oportuna para transparentar los ingresos fiscales de la actividad minera²¹.

Finalmente, considerando que una parte de los ingresos transitorios o cíclicos por litio podría eventualmente elevar la adquisición de activos financieros fuera del Tesoro Público (los “otros requerimientos de capital”, es decir, inversiones en participaciones, préstamos u otras inversiones financieras fuera del Tesoro Público), el CFA releva una recomendación que ha dado en informes previos, referida a que la Dipres avance en entregar un mayor detalle de información de su desempeño, así como de su evolución y proyección. Ello es importante porque hay distintos niveles de liquidez y riesgo asociado a estos activos. En este sentido, la rendición de cuentas sobre estos recursos debiese cumplir estándares de transparencia equivalentes a los de los activos del Tesoro Público.

2) Actuar con prudencia y ahorrar un componente importante de los mayores ingresos por litio, considerando su posible carácter cíclico o transitorio

El Consejo advierte el riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas de que la regla fiscal no determine cuál es la parte transitoria o cíclica y cuál la estructural de los ingresos por litio, y que, por tanto, se puedan comprometer gastos con cargo a todos ellos, especialmente si son gastos a largo plazo. En este sentido, se resalta que actualmente la regla fiscal considera el 100% de los ingresos por litio provenientes de rentas de arrendamiento a Corfo como ingresos estructurales, por lo que estos pueden ser destinados a financiar gastos permanentes.

Por lo tanto, dada la incertidumbre sobre la evolución del mercado del litio en Chile y el mundo, por criterio de prudencia y buenas prácticas de gestión de riesgos, el Consejo recomienda asumir que una parte relevante del aumento que están experimentando los ingresos fiscales por litio es transitoria. Esto implica actuar con cautela y destinar a ahorro -o a pago de deuda- un componente importante de estos mayores ingresos. Cabe notar que en 2022, en base a información preliminar, la autoridad fiscal habría efectivamente ahorrado parte de dichos mayores ingresos por litio. Con todo, la recomendación del Consejo apunta a explicitar una regla objetiva para esto de 2023 en adelante.

Asimismo, dada la importancia que han tomado recientemente los recursos por litio en los ingresos fiscales totales y su potencial impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, el Consejo recomienda que los aspectos fiscales del litio sean considerados en la Política Nacional del litio que las autoridades actualmente están elaborando. En esta misma línea, el Consejo también considera deseable que dicha política pueda entregar mayor certeza sobre los futuros ingresos fiscales por litio, considerando entre otros aspectos, reducir la incertidumbre acerca de las prolongaciones de los contratos de Corfo.

²¹ En especial, por ejemplo, existe la Iniciativa para la Transparencia en la Industrias Extractivas (EITI), que tiene como objetivo mejorar la transparencia y la responsabilidad en la industria minera mediante el desarrollo de estándares de datos y la divulgación de información financiera, y que requiere de un compromiso explícito de parte de los países que la implementan.

3) Definir una metodología simple para que en el corto plazo la regla fiscal considere un ajuste por ingresos transitorios por litio

Existe la necesidad de contar con un mecanismo de ajuste que permita identificar las partes transitorias o cíclicas y las estructurales de los ingresos fiscales por litio, si las hubiere. En la práctica, esto requiere un análisis basado en datos y que evalúe detenidamente los diferentes enfoques metodológicos que se podrían utilizar, lo que requiere información y tiempo.

En el corto plazo, este camino se ve limitado por la ya señalada falta de información, y por el riesgo que implica no ajustar oportunamente los ingresos fiscales que ya se están recibiendo. Además, recogiendo la experiencia del ajuste cíclico del molibdeno, debe tenerse especial cuidado de no introducir un exceso de complejidad a la regla fiscal.

Por lo tanto, teniendo en cuenta un criterio de prudencia y la necesidad de abordar en el corto plazo el desafío de los ingresos extraordinarios por litio, el Consejo recomienda aplicar una regla de ajuste simple que permita establecer objetivamente una parte transitoria de dichos ingresos. Cabe destacar, que contar con un marco simple pero explícito en la regla fiscal para definir el componente transitorio del litio, ayuda también a dar mayor previsibilidad a la política fiscal y a orientar las expectativas sobre su desarrollo.

Una opción muy simple, es que en la metodología de Balance Estructural se determine que los ingresos fiscales por litio -como porcentaje del PIB- que se ubiquen sobre cierto umbral, fuesen considerados como transitorios. El Consejo recomienda definir y aplicar como parte de la regla una metodología de este tipo para el año en curso.

Lo anterior, sin desmedro que se pueda seguir estudiando una metodología más precisa de ajuste cíclico de los ingresos fiscales por litio, en la medida que exista información disponible para ello, que la fórmula alternativa no signifique un incremento significativo en la complejidad de la regla fiscal y que se pueda presentar en un plazo prudente, idealmente para ser aplicada en la Ley de Presupuestos para 2024.

4) El uso de los recursos fiscales por litio debe darse en el marco de la regla fiscal y velando por la sostenibilidad de las finanzas públicas

El Consejo releva que la utilización de los recursos por litio se realice en el marco de la regla dual de Balance Estructural y nivel prudente de deuda que opera actualmente en el país. Para esto, como se ha señalado, es de primer orden distinguir aquella parte transitoria de la estructural de dichos ingresos.

En cuanto al destino de los recursos, el componente estructural puede destinarse a gasto corriente o de capital, según las prioridades de política pública y a los instrumentos de evaluación correspondientes según el caso²². Estos ingresos también pueden destinarse a

²² Cabe notar que para 2023, la Ley de Presupuestos contempla un nuevo programa en Corfo, llamado “Desarrollo Productivo Sostenible”, el cual considera la utilización de parte de los ingresos provenientes del litio por rentas de arrendamiento a la Corfo, para gastos en “los ámbitos del desarrollo y transformación productiva incluyendo ciencia, tecnología, conocimiento, innovación, emprendimiento y capital humano, orientados estratégicamente en torno a las definiciones que adopte el Comité de Ministros(as) [...]”.

reemplazar otros ingresos estructurales, como por ejemplo, algún ingreso tributario, en cuyo caso no pueden dar pie a mayor gasto.

Por su parte, los ingresos transitorios deben destinarse a aumentar activos financieros o disminuir o emitir menos deuda pública, siguiendo las normativas legales y contables pertinentes, lo que implica velar también por que no se registre como inversión financiera algo que en realidad corresponde a un gasto.

Finalmente, se debe tener en cuenta que sólo un aumento de los activos financieros del Tesoro Público implica una mejora en el concepto de deuda neta recomendado por el CFA como el más pertinente para evaluar la sostenibilidad fiscal. En cambio, la acumulación de activos financieros fuera del Tesoro Público, los llamados “otros requerimientos de capital”, contablemente no implicaría una mejora en la deuda neta.

5) En el futuro los ingresos fiscales por litio debieran ingresar preferentemente a la Ley de Presupuestos

El Consejo recomienda tener una mirada integral a los recursos fiscales por litio, incluyendo los que se estipulan en los contratos de las empresas extractoras con Corfo, que no forman parte de la Ley de Presupuestos. En este sentido, el Consejo considera que en futuros contratos entre Corfo y empresas privadas, los ingresos deberían someterse a normas generales de asignación y rendición de cuentas que garanticen una adecuada transparencia respecto de su administración y utilización posterior. En el intertanto, el Consejo recomienda que la Dipres y Corfo informen mensualmente sobre el uso de los recursos por litio que van fuera del presupuesto.