

12.11.24

ORD. 56

MAT.: Acompaña respuestas del CFA a consultas formuladas por la H. Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en sesión de 29 de octubre de 2024.

Santiago, 12 de noviembre de 2024.

**A: FELIPE KAST SOMMERHOFF
PRESIDENTE
H. COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE PRESUPUESTOS DEL CONGRESO NACIONAL**

**DE: JORGE RODRÍGUEZ CABELLO
PRESIDENTE CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO**

De nuestra consideración:

El Consejo Fiscal Autónomo (“CFA” o “el Consejo”) asistió con fecha 29 de octubre del año en curso a una sesión especial de la H. Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, con el objeto de presentar su Informe semestral sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones, correspondiente al mes de octubre de 2024.

En la instancia referida, diversos parlamentarios y parlamentarias plantearon consultas que, en general, fueron abordadas directamente durante el transcurso de la sesión. Sin perjuicio de ello, algunas de las interrogantes quedaron pendientes por razones de tiempo y el CFA se comprometió a responderlas mediante Oficio durante las semanas siguientes.

De esta forma, y en cumplimiento de dicho acuerdo, acompañamos a usted, para conocimiento y fines pertinentes, el documento denominado “Respuestas del Consejo Fiscal Autónomo a preguntas de la H. Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, planteadas en sesión de del 29 de octubre de 2024”.

Esperamos que dicho documento resulte de vuestro interés.

Se despide muy atentamente,

JORGE RODRÍGUEZ CABELLO
Presidente del Consejo Fiscal Autónomo

Respuestas del Consejo Fiscal Autónomo a preguntas de la H. Comisión Especial Mixta de Presupuestos planteadas en sesión del 29 de octubre de 2024

El 29 de octubre de 2024, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) presentó su "Informe sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones" ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Durante la sesión, los parlamentarios miembros de la Comisión formularon diversas consultas, algunas de las cuales no pudieron ser respondidas en ese momento por el Consejo por razones de tiempo, por lo que se abordan en este documento. Las respuestas aquí contenidas se basan principalmente en el informe señalado, el que se complementa, en lo que es pertinente, con información más reciente sobre crecimiento económico, ejecución presupuestaria al mes de septiembre y el "Acuerdo marco para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2025" del 07 de noviembre de 2024, el que avanza en la línea de algunas de las propuestas planteadas por el CFA en pos de la sostenibilidad fiscal.

1. ¿Estima el CFA que se cumplirá el nivel de ingresos fiscales proyectado por la Dirección de Presupuestos (Dipres) para 2024? ¿Considera el CFA que deberían implementarse medidas específicas para mejorar la precisión en las proyecciones de ingresos fiscales?

El desvío en las estimaciones de ingresos fiscales de la Dipres para 2024 subraya la necesidad de mejorar su precisión y prudencia para los presupuestos, así como la capacidad de la autoridad fiscal para ajustar el gasto ante menores ingresos estructurales y así cumplir con la meta de Balance Estructural de cada año.

Para cumplir las proyecciones de ingresos fiscales del Informe de Finanzas Públicas (IFP) del tercer trimestre de 2024 (IFP3T24) de la Dipres, el crecimiento necesario de los ingresos fiscales en los últimos cuatro meses del año debería ser un 26% real anual, cifra que incluye la recaudación esperada de 0,21% del PIB de la recientemente aprobada repatriación de capitales incluida en la ley N°21.713 que "Dicta normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal" (Ley de Cumplimiento Tributario o LCT). Excluida la recaudación por repatriación de capitales, el resto de los ingresos fiscales debería crecer un 22,9% real anual, equivalente a 8,6% del PIB (US\$28.558 millones). Lograr esto requeriría un fuerte cambio de tendencia respecto de la contracción interanual de los ingresos de 4,4% observada entre enero y agosto.

La situación fiscal descrita se torna aún más desafiante al incorporar los recientes datos de ejecución presupuestaria de septiembre. Según cálculos del CFA, los ingresos fiscales deberían incrementarse un 30,4% real anual durante el último trimestre del año para cumplir con la proyección de la Dipres. Excluida la recaudación por repatriación de capitales, el resto de los ingresos fiscales debería crecer un 26,4% real anual.

Cabe señalar que, a partir de los resultados del Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec) de septiembre de 2024 (variación de 0%), el Ministerio de Hacienda reconoció que no se alcanzará su pronóstico de crecimiento de 2,6% para el año en curso incluido en el IFP3T24, e

informó que actualizará sus proyecciones económicas y fiscales una vez que el Banco Central publique los datos del Producto Interno Bruto (PIB) correspondientes al tercer trimestre.

A juicio del Consejo, es pertinente que el Ministerio de Hacienda actualice sus proyecciones de ingresos para 2024, tanto por su efecto en el resultado estructural para este año, como porque podrían implicar también un ajuste para las proyecciones de ingresos de 2025.

La situación descrita, en opinión del CFA, releva la importancia de contar con estimaciones de ingresos precisas y prudentes, para minimizar la necesidad de tener que ajustar el gasto durante el año ante menores ingresos estructurales para cumplir con la meta de BE. Complementariamente, es importante que la autoridad fiscal cuente con la capacidad de reacción para realizar oportunamente los ajustes al gasto necesarios a través de instrumentos de gestión presupuestaria.

Por ello, el CFA reitera su recomendación a la Dipres de mejorar la precisión y transparentar las estimaciones de ingresos fiscales, para lo cual sugiere se instale una mesa de trabajo conjunto para el perfeccionamiento de sus modelos de proyección. En esta línea, el Consejo valora que en el “Acuerdo marco para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2025” se haya incluido solicitar asistencia técnica de un organismo internacional especializado para mejorar los modelos de proyección de ingresos, el cual deberá recoger los aportes del CFA; así como realizar un monitoreo mensual de los ingresos por parte de la Dipres, el que deberá ser informando a las comisiones de Hacienda y al CFA.

Complementariamente, el CFA recomienda que la Dipres realice y publique, anualmente, un análisis ex post que explique las desviaciones en sus estimaciones de ingresos para cada fuente, lo que contribuiría a una mejora continua en dichas estimaciones, reduciría riesgos de sobre estimaciones y aumentaría los estándares de rendición de cuentas. Cabe señalar que actualmente la Dipres realiza una evaluación ex post para los ingresos tributarios, y la propuesta del Consejo es que pueda extenderlo a todos los ingresos.

2. A juicio del CFA ¿Es posible que la meta de Balance Estructural (BE) de 2024 no se cumpla? ¿Podría tener una desviación mayor que 0,4 puntos del PIB como proyecta la Dipres?

En cuanto al BE para 2024, las estimaciones de la Dipres de su IFP3T24, lo ubican en -2,3% del PIB, desviándose en 0,4 puntos del PIB de la meta de -1,9% establecida en el vigente decreto de política fiscal del Ministerio de Hacienda. A pesar de que la Dipres ha planteado un ajuste neto del gasto de US\$772 millones¹ (equivalentes a 0,24 puntos del PIB) para acercarse a cumplir la meta, asumiendo que se cumplen las proyecciones de ingresos fiscales del IFP3T24 y que, por lo tanto, todo el ajuste se hace mediante gasto, el Consejo estima que se requiere un esfuerzo adicional de reducción del gasto de US\$1.170 millones (que corresponde a un 0,4% del PIB) para cumplir la meta. Dicho esfuerzo adicional implicaría una contracción real del gasto de 4,3% interanual en los últimos cuatro meses del año, una tarea difícil dado que, hasta agosto, se ha

¹ Los US\$772 millones de dólares corresponden a la diferencia entre las proyecciones de gasto público en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2024 (IFP3T24) y el original de la Ley de Presupuestos de 2024, valorizado al tipo de cambio esperado del IFP3T24. Por su parte, el 0,24 pp del PIB se construyó utilizando dicha diferencia en pesos dividido por el PIB nominal de 2024 del IFP3T24.

registrado una expansión de 5,9%. El panorama descrito se vuelve aún más desafiante al incorporar los datos de ejecución presupuestaria de septiembre, que muestran que, para alcanzar el nivel de gasto compatible con la meta de BE, los desembolsos del gobierno deberían contraerse en el último trimestre del año un 6,5% real anual. Además, un ajuste en los últimos meses del año debe ser de una magnitud tal que pueda hacer frente al patrón habitual de un fuerte componente estacional de alta ejecución presupuestaria en dicho período.

Más aún, dado que la estimación de BE de la Dipres se basa en una proyección de déficit efectivo de 2,0% del PIB en 2024², a juicio del Consejo existen riesgos de un desvío incluso mayor respecto a la meta, considerando que el déficit efectivo acumulado a agosto se ubica en 2,2% del PIB y que en doce meses acumula un 3,9% del PIB. Tomando las cifras de ejecución presupuestaria a septiembre, el déficit acumulado es de 2,6% del PIB y de 3,7% del PIB en los últimos doce meses.

Al respecto, cabe notar que, al observar la tendencia en años anteriores, no se registran grandes desvíos entre el balance efectivo del cierre de cada año y el acumulado entre septiembre del año anterior y agosto del año en curso. De hecho, el promedio entre 2014 y 2023 de balance fiscal en doce meses acumulados a agosto es de -2,8%, mientras que el promedio del balance fiscal efectivo al cierre del año es de -3,0%, siendo, además, 1,1 pp del PIB la máxima diferencia vista entre ambos balances en la última década (en 2022). En contraste, en el escenario actual, para alcanzar un BE de -2,3% del PIB, la diferencia con el balance efectivo tendría que ser de 1,9 pp del PIB, situándola por encima de la diferencia promedio de la última década.

En este contexto, el CFA resalta que el desvío previsto de la meta de BE en 2024 es negativo por dos motivos fundamentales. Por una parte, dificulta la convergencia fiscal y aumenta la deuda neta. Y, por otra, envía una señal desfavorable sobre el compromiso del gobierno con el cumplimiento de las metas fiscales, especialmente de cara a 2025, año en que la meta será más exigente (déficit estructural de 1,1% del PIB) y en que posiblemente habrá mayores presiones de gasto por ser un año de elecciones. Por ello, el Consejo reitera al Ministerio de Hacienda que debiera explicitar y concretar los esfuerzos fiscales necesarios para cumplir con la meta de BE de 1,9% del PIB en 2024.

Finalmente, cabe notar que, si al cierre definitivo del año fiscal se verifica un desvío de la meta de BE, de acuerdo con las recientes modificaciones introducidas a la ley N°20.128 sobre responsabilidad fiscal³, en el IFP inmediatamente posterior al cierre definitivo del año fiscal el Ministerio de Hacienda deberá establecer las acciones correctivas necesarias para retornar a una situación fiscal sostenible, las que deberán ser informadas a las H. comisiones de Hacienda de ambas cámaras del Congreso Nacional y al CFA. Por su parte, el Consejo tendrá treinta días desde la publicación de dicho informe para manifestar su opinión respecto de las acciones correctivas.

² En la metodología del BE, la diferencia entre el déficit estructural y el efectivo está dada por el ajuste cíclico, que la Dipres estimó en 0,3% del PIB en el IFP3T24.

³ Por la publicación de la ley N°21.683, que promueve la responsabilidad y transparencia en la gestión financiera del Estado.

3. ¿Cómo evalúa el CFA el reciente retiro por US\$1.000 millones del FEES por parte del gobierno para financiar gasto público? ¿Cree el CFA que debería haber una autorización legislativa o norma expresa para el uso de este fondo?

Como contexto, cabe notar que, de acuerdo con la reciente modificación de la ley N°20.128 sobre responsabilidad fiscal⁴, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) "tendrá como principal objeto la estabilidad de las finanzas públicas y la provisión de bienes y servicios públicos a través del tiempo, ante cambios abruptos en el ciclo económico y eventos extraordinarios", reforzando con esto su naturaleza como colchón fiscal para enfrentar posibles situaciones de crisis futuras. Por lo tanto, los recursos del FEES deben ser utilizados principalmente para el fin descrito, es decir, para cubrir gastos en situaciones excepcionales, como lo fueron, por ejemplo, la crisis financiera internacional de 2008-09 y la pandemia por Covid-19. Al no haberse producido eventos de esta índole en 2024, a juicio del CFA no debería haberse empleado este fondo como fuente de financiamiento del gasto público en el presente año.

Sin desmedro de lo anterior, es relevante notar que la Ley de Presupuestos aprobada para 2024 autorizó el uso de US\$3.000 millones del FEES (sin incluir aportes al Fondo de Reserva de Pensiones -FRP-), de los cuales, a la fecha, se han utilizado US\$1.800 millones (sin incluir los aportes al FRP⁵). Se recuerda que esta autorización para el uso del FEES en 2024 se aprobó para compensar la reducción de autorización de endeudamiento propuesta originalmente por el gobierno. Esto marcó una diferencia respecto de las leyes de presupuestos de años anteriores, en las que se dejaba el uso del FEES solo con un monto que permitía la apertura de la cuenta, junto con una glosa que señalaba que era un monto excedible mediante decretos del Ministerio de Hacienda.

Por lo tanto, el CFA ha recomendado a los poderes Ejecutivo y Legislativo no repetir la autorización que excepcionalmente se dio en la Ley de Presupuestos de 2024 para utilizar el FEES en un año en que no se han observado cambios abruptos en el ciclo económico ni eventos extraordinarios. Esto, sin desmedro que pueda ser necesario perfeccionar la legislación permanente sobre el uso del FEES contenida en la ley sobre responsabilidad fiscal.

Cabe resaltar que, acorde a las proyecciones de la Dipres, el FEES se reduciría desde 1,9% del PIB en 2023 a 1,1% del PIB en 2024⁶, lo que lo seguiría alejando del nivel recomendado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) de entre 5% y 7% del PIB, necesario para estar bien preparados para afrontar crisis futuras. Por ello, el Consejo insiste en que es fundamental que el Ministerio de Hacienda presente un plan para recomponer gradualmente el FEES.

En este sentido, el CFA valora que en el "Acuerdo marco para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2025" se haya incluido un acápite sobre la recapitalización del FEES. En particular, dicho acuerdo señala que los eventuales retiros del FEES se efectuarán de acuerdo con la normativa de la ley sobre responsabilidad fiscal, y que se deberá

⁴ Introducida por la ley N°21.683, que promueve la responsabilidad y transparencia en la gestión financiera del Estado.

⁵ En junio del presente año se retiraron US\$607,17 millones del FEES para ser incorporados al FRP.

⁶ Si se retirasen los US\$1.200 millones adicionales que están autorizados, el nivel del FEES se reduciría aún más, a 0,7% del PIB.

solicitar autorización al Congreso para efectuar retiros al FEES cuando éstos superen en el acumulado del año el 0,3% del PIB. Adicionalmente, compromete que el Ministerio de Hacienda propondrá una norma permanente que aplique este criterio, de tal manera que, junto con aportes graduales preestablecidos, se logre alcanzar una meta para el nivel en régimen del FEES.

4. ¿Qué opinión tuvo el Consejo sobre el uso del FEES en el año 2019, en el contexto del estallido social y, luego, en el contexto de la pandemia por Covid-19?

El CFA comenzó su funcionamiento en junio de 2019, pocos meses antes del estallido social y de la pandemia por Covid-19. Ante las implicancias fiscales de dichos eventos, el CFA publicó una nota especial⁷ en la que señaló que “frente a este tipo de circunstancias adversas, inesperadas y con un elevado componente transitorio, existe un amplio consenso entre los expertos de que la política fiscal debe actuar con flexibilidad y en forma contracíclica”. Ante ello, el Consejo explicó que “contar con los recursos y fuentes de financiamiento suficientes para enfrentar la crisis es un privilegio de algunos países, que por sus niveles de desarrollo y/o manejo responsable de su política fiscal, tienen la posibilidad de hacerlo. En el caso de Chile, el manejo de la política fiscal en las últimas dos décadas en base a la regla de Balance Estructural, así como el resto de la institucionalidad fiscal construida a través de los años, han permitido generar importantes ahorros en tiempos de bonanza económica, así como acceso al mercado de deuda en condiciones favorables, lo que otorga espacios para enfrentar este nuevo escenario adverso con acceso a recursos”.

En este sentido, si bien no mencionó explícitamente al FEES, el Consejo sí hizo mención al uso de los ahorros públicos (que son mantenidos principalmente en el FEES) para enfrentar situaciones extraordinarias. Pero, justamente por referirse al financiamiento de medidas extraordinarias, el CFA enfatizó que ellas debían ser retiradas una vez concluida la crisis, y que la posición fiscal debía luego ser reconstruida para volver a estar preparados para otras crisis futuras. A la vez, el Consejo también llamó a distinguir entre las ayudas extraordinarias -que podían ser eventualmente financiadas con desahorro o con deuda-, de políticas que pudieran atender a necesidades permanentes -en cuyo caso debían buscarse fuentes de financiamiento también permanentes-.

De esta forma, el CFA reafirmó esta postura en su primer informe al Congreso luego de dichos acontecimientos, en abril de 2020, donde planteó los siguientes lineamientos para la política fiscal:

- “Se resalta la importancia de buscar la mayor eficiencia posible del gasto público, y de explorar alternativas de reasignaciones.
- Es fundamental monitorear que las medidas transitorias sean efectivamente revertidas una vez concluida las crisis.

⁷ “La responsabilidad fiscal en escenarios adversos como la crisis de la Pandemia COVID-19”, Nota del Consejo Fiscal Autónomo N°2, 24 de marzo de 2020.

- Se debe mantener el compromiso de una senda de convergencia de las metas de Balance Estructural en los próximos años, una vez concluida la crisis.
- Se deben monitorear los posibles efectos en los pasivos contingentes del Fisco de las medidas incluidas en los paquetes anunciados por el Gobierno y los riesgos existentes.
- Aumentos permanentes en el gasto fiscal deben ser financiados con recursos permanentes, ya sean nuevos ingresos y/o reasignaciones, y mayor eficiencia del gasto público.
- Dada la incertidumbre sobre la persistencia de los efectos económicos negativos de la pandemia y la crisis social, no se puede descartar que sean necesarias medidas fiscales adicionales, por lo que es prudente seguir manteniendo espacio fiscal para ello”.

Posteriormente, en su informe al Congreso de septiembre de 2020, el Consejo recalcó que “dentro de las posibles fuentes de financiamiento de corto plazo se sugiere explorar una combinación de utilización de ahorros y mayor deuda bruta, en función de la conveniencia de las condiciones crediticias externas o internas y de la mantención de suficientes espacios de liquidez. Asimismo, también se sugiere considerar reasignaciones de otros gastos y/o medidas que generen ingresos fiscales transitorios”.

5. A criterio del Consejo ¿Debería disminuirse el gasto total propuesto en el proyecto de ley de presupuestos para 2025 para poder cumplir con la meta de BE?

Para 2025, la Dipres proyecta un crecimiento real de los ingresos de 8,5% respecto de lo proyectado para 2024. Parte importante (1,6 pp) de este aumento se basa en la recaudación de la LCT, la que según el informe financiero de la Dipres generaría 0,37% del PIB en 2025. También aportan al crecimiento proyectado, y de forma aún más significativa, los ingresos de la minería privada (2,9 pp) y los ingresos del resto de contribuyentes sin LCT (3,3 pp).

Ante la incertidumbre de algunos de los ingresos fiscales proyectados para 2025 y, considerando los posibles desvíos en las estimaciones de ingresos fiscales en 2024 que pudieran arrastrar sobreestimaciones para 2025, el CFA considera que es fundamental que el Ministerio de Hacienda tenga la capacidad efectiva de contener gastos, mediante instrumentos de gestión presupuestaria, para cumplir con la meta de BE de -1,1% del PIB en 2025, en caso de que dichos ingresos no se concreten.

En línea con lo señalado, el Consejo valora que en el “Acuerdo marco para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2025”, como medida preventiva, se haya acordado disminuir el gasto originalmente propuesto para 2025, en de \$543.539 millones, equivalente a 0,18% del PIB⁸. Asimismo, el CFA valora que en dicho acuerdo también se considere una revisión trimestral de los ingresos, gastos y balance fiscal, para efectos de estimar los ajustes necesarios para alcanzar la meta de BE de 2025.

⁸ Calculado a partir de la estimación para el PIB de 2024 del IFP3T24.

6. En relación con la estrechez en las holguras para el mediano plazo, ¿Considera el CFA que el gobierno debería contar con nuevos ingresos permanentes o reducir gasto?

El escenario fiscal de la Dipres a mediano plazo prevé la estabilización de la deuda bruta por debajo del nivel prudente de 45% del PIB, pero sigue siendo muy estrecho, lo que se refleja en nulas holguras de gasto fiscal para el período 2026-2029.

Por lo tanto, dado que la Dipres proyecta que el estrés fiscal continuará a mediano plazo, y que el Ministro de Hacienda ha señalado que, luego de la LCT ya no habrá más proyectos tributarios que generen nuevos ingresos fiscales en esta administración -compromiso plasmado en un protocolo suscrito con el H. Congreso Nacional⁹- es clave continuar con los esfuerzos en las otras dos fuentes de ingresos permanentes identificadas por el CFA: el crecimiento económico y las ganancias de eficiencia permanente en el gasto público.

En este sentido, el CFA reitera su llamado al Poder Ejecutivo y al Legislativo, para acordar e implementar medidas para potenciar el crecimiento económico tendencial, para lo cual, a los esfuerzos ya en curso, se deben seguir evaluando y considerando propuestas adicionales de expertos y organismos especializados, en áreas como competencia, innovación y desarrollo del capital humano.

Por su parte, el CFA reitera su recomendación de que el Ministerio de Hacienda elaborare un plan, con metas anuales específicas de ganancias de eficiencia, realistas pero significativas y rendición de cuentas anual de sus logros, de manera que esta línea de financiamiento sea altamente creíble, transparente y efectiva.

7. ¿Tiene el CFA propuestas concretas para disminuir el gasto público?

En el contexto del objeto del CFA, de contribuir al manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central, y en el marco de sus capacidades institucionales actuales, el Consejo realiza su evaluación de la sostenibilidad fiscal analizando los agregados fiscales de ingresos, gastos, balances, deuda y activos. Por ello, el CFA no ha planteado propuestas de componentes específicos del gasto público que debieran ser ajustados.

De todas maneras, el Consejo ha relevado las ganancias de eficiencia del gasto público como una importante fuente de financiamiento permanente, y ha entregado algunos lineamientos generales sobre la materia, a modo de sugerencias.

Al respecto, en primer lugar, el CFA ha llamado a lograr un consenso político amplio para mejorar la situación de estrés fiscal, abarcando tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, reconociendo que los ajustes de gasto suelen conllevar un costo político, motivo por el cual es difícil que un sector asuma esta tarea en solitario.

Además, el CFA ha recomendado al Ministerio de Hacienda elaborar un plan concreto de ganancias de eficiencia y reasignaciones de gasto, con metas anuales específicas -realistas pero significativas- y rendición de cuentas de sus logros, de manera que esta línea de financiamiento sea altamente creíble, transparente y efectiva.

⁹ Protocolo de acuerdo sobre proyecto de cumplimiento tributario. Disponible [aquí](#).

8. ¿El CFA considera que ya no es necesaria una reforma tributaria?

El Consejo, en informes anteriores, recalcó la importancia de avanzar en un acuerdo amplio que permita financiar los actuales déficits fiscales, los gastos o inversiones bajo la línea, y eventuales nuevos gastos permanentes, con un esfuerzo sustantivo y la combinación equilibrada de distintas fuentes de financiamiento permanentes, que involucren acciones concretas y un plan detallado para el logro de un mayor crecimiento tendencial, nuevos ingresos tributarios, reducción de la evasión y elusión tributaria y ganancias de eficiencia permanente del gasto público.

El Consejo sigue destacando la relevancia de estas cuatro fuentes de ingresos permanentes. Dado que ya se aprobó la LCT, y que el Ministro de Hacienda suscribió un protocolo con el Congreso que indica que la actual administración no promoverá una nueva Reforma Tributaria con foco en aumentar la recaudación, es que el CFA en su último informe ha llamado a continuar haciendo esfuerzos en las otras dos fuentes. Ello, sin desmedro de que la opción de una Reforma Tributaria continúa siendo válida, la cual, en su momento, debe ser evaluada según su diseño específico y el contexto temporal que se proponga.

9. El gobierno ha planteado para algunas políticas públicas, como por ejemplo para el subsidio eléctrico, una fórmula de financiamiento “autocontenida” ¿Qué opina el CFA de esta forma de financiamiento?

El Consejo tiene una capacidad acotada para revisar proyectos de ley sectoriales específicos. Sin desmedro de eso, en materia del financiamiento de políticas públicas que generan gastos permanentes, como, por ejemplo, pensiones o subsidios eléctricos, a juicio del CFA deben considerarse tres principios de responsabilidad fiscal.

Primero, es fundamental que los gastos permanentes estén respaldados con fuentes de ingresos también permanentes, garantizando así la sostenibilidad fiscal. De esta manera se subraya la necesidad de lograr un calce entre los gastos y sus fuentes de financiamiento, tanto en magnitud como en temporalidad para los ejercicios presupuestarios y las proyecciones de mediano plazo. Es decir, que no debieran comprometerse gastos contra expectativas de ingresos, sino que contra recaudaciones efectivas.

Segundo, es recomendable que todos los ingresos y gastos se registren en la contabilidad fiscal y sean sometidos a discusión parlamentaria –ya sea en el proceso presupuestario anual o en leyes específicas- para reforzar la transparencia y el control en la gestión pública.

Y tercero, es deseable que los ingresos fiscales, sin importar su naturaleza, no estén determinados para un fin específico. Ello, para que exista flexibilidad en la discusión presupuestaria en torno al uso de los recursos, permitiendo incentivar la eficiencia del gasto público y las reasignaciones que sean pertinentes.

10. ¿Cuál es la relevancia de aquellas necesidades de financiamiento que se registran “bajo la línea”? ¿Existe transparencia sobre dichas transacciones?

El Consejo advierte que desde 2008 en adelante, la deuda bruta ha aumentado y los activos financieros fiscales se han reducido, no solamente por los déficits fiscales, sino que también, por necesidades adicionales de financiamiento que se contabilizan “bajo la línea”. Estas necesidades

adicionales de financiamiento (llamadas “otros requerimientos de capital”) corresponden a transacciones de activos financieros distintos a los del Tesoro Público y de pasivos financieros diferentes a la deuda bruta, tales como capitalización de empresas públicas, aportes mandados por ley, compra de acciones del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y del Banco Mundial, otorgamiento de préstamos, bonos de reconocimiento, y variación de activos, entre otros.

Estos “otros requerimientos de capital” han sido equivalentes a 1,4% del PIB anual en promedio en los últimos 16 años, y en 2023 alcanzaron a 2,4% del PIB. De acuerdo con ejercicios de simulación del CFA, si dichos requerimientos de capital se mantuviesen en el nivel de 2023 y se financiaran con deuda, la deuda bruta superaría el nivel prudente de 45% del PIB en 2028.

Dada su importancia en la sostenibilidad fiscal, es que, en el marco de la regla fiscal dual, el CFA ha recomendado que, para una mayor transparencia y monitoreo de los “otros requerimientos de capital”, la Dipres debe seguir avanzando en publicar una mayor apertura de todas las transacciones que requieren financiamiento, pero que no son parte de los gastos ni ingresos “sobre la línea”, para que cada concepto pueda identificarse en detalle y poder así monitorear y controlar de mejor manera su efecto en la deuda neta. A este respecto, el Consejo aprecia la apertura de información realizada por la Dipres desde el IFP1T24, respecto a las transacciones de activos financieros, lo que permite un mejor seguimiento de la evolución de la deuda pública. En específico, permite monitorear, en parte, la venta de activos financieros que se sostienen fuera del Tesoro Público y que inciden en el nivel de la deuda bruta. No obstante, se recomienda que esta información no sólo esté disponible para las proyecciones, sino que también se incluyan las cifras históricas. Adicionalmente, se recomienda identificar claramente las variables que corresponden a transacciones de activos del Tesoro Público (por ejemplo, el FEES y el FRP, entre otros), distinguiéndolas de otros requerimientos de capital. Además, se recomienda que la Dipres publique el stock de activos financieros fuera del Tesoro Público y entregue información detallada sobre en que están invertidos dichos activos.

Complementariamente, el Consejo recomienda a la Dipres que sistematice y publique los criterios de contabilidad fiscal “sobre la línea” y “bajo la línea”, y que revise si eventualmente se requieren clarificaciones o actualizaciones acorde a las mejores prácticas internacionales, de forma tal que la contabilidad fiscal y el indicador de BE reflejen adecuadamente la situación fiscal.

Sobre estas materias, el CFA valora que en el “Acuerdo marco para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2025” se haya acordado que en cada informe de ejecución mensual, tal como se presentan los ingresos, gastos corrientes y gastos de capital, la Dipres incluirá a partir de enero de 2025, la variación de los fondos soberanos, así como la ejecución de gastos “bajo la línea”, en particular, del subtítulo 32 (“Préstamos”) y del subtítulo 30 (“Adquisición de Activos Financieros”).

11. En caso de que se considerara el endeudamiento de las empresas públicas de manera consolidada con la deuda del Gobierno Central ¿Cuál sería el endeudamiento total? ¿Se superaría el nivel prudente de deuda?

El nivel prudente de deuda de 45% del PIB que ha calculado el Ministerio de Hacienda para Chile, aplica exclusivamente a la deuda bruta del Gobierno Central, y no incluye el endeudamiento comprometido por empresas públicas. Si se decidiera realizar un análisis integrado de la deuda de estas empresas con el endeudamiento del Gobierno Central, se debería recalcular este límite prudente, probablemente a un nivel mayor a 45% del PIB. Esto se debe a que, aunque la deuda agregada de las empresas públicas en Chile es significativa¹⁰, muchas de ellas tienen capital y fuentes de ingresos propias y una capacidad de pago independiente del presupuesto del Gobierno Central, lo cual les permite respaldar su deuda de manera autónoma. Por tanto, no es preciso sumarla a la deuda del Gobierno Central para compararla con el nivel prudente de 45% del PIB.

Dado lo anterior, en la experiencia internacional no es habitual utilizar niveles de deuda del Gobierno Central consolidados con la deuda de las empresas públicas para evaluar el cumplimiento de un ancla fiscal. Pero de todas maneras sí es relevante monitorear la deuda de las empresas públicas para identificar potenciales riesgos fiscales, pues pueden generar presiones adicionales sobre el presupuesto estatal en casos de sobre endeudamiento y eventual insolvencia.

12. ¿Cuál es el nivel de acogida de las propuestas del CFA?

La elaboración de una métrica consolidada para evaluar la implementación de las recomendaciones emitidas por el CFA presenta una complejidad importante, dado que ellas abordan una amplia diversidad de temas, de distinta naturaleza, relevancia y complejidad, por lo que no sería adecuado tratarlas de manera homogénea. Por ejemplo, hay recomendaciones sobre aspectos institucionales fundamentales, como modificaciones a la regla fiscal, y otras sobre ajustes específicos sobre información que se sugiere que publique la Dipres.

Ante esta situación, y reconociendo que el seguimiento de sus recomendaciones es crucial para una institución como el CFA -que tiene un rol asesor no vinculante- el Consejo se encuentra desarrollando un sistema de monitoreo de sus propuestas que espera poner a disposición del público en su página web institucional en los próximos meses.

En el intertanto, en su informe al Congreso de octubre de 2024, el CFA identificó un conjunto de dieciséis recomendaciones planteadas desde su creación en 2019 que califica como altamente relevantes, indicándose su nivel de acogida por parte de las autoridades fiscales y políticas¹¹. A partir de dicha selección se puede concluir que algunas propuestas han sido acogidas, por ejemplo, la fijación de metas anuales de Balance Estructural, la incorporación de un filtro multivariado para el cálculo del PIB tendencial, la creación de una normativa para las cláusulas

¹⁰ De acuerdo con el Informe de Estadísticas de la Deuda Pública a junio de 2024, del Ministerio de Hacienda, la deuda bruta de empresas públicas alcanza el 11% del PIB, equivalente a \$32.279.931 millones.

¹¹ Capítulo VI. Revisión de las recomendaciones previas formuladas por el CFA y evaluación de su incidencia en las decisiones de la autoridad.

de escape y las consiguientes reglas de convergencia, y la reversión de los gastos transitorios incurridos por la pandemia.

Por otro lado, existen recomendaciones acogidas de forma parcial. Entre estas, destaca la implementación de una regla dual que incluya un nivel prudente de deuda, que, si bien fue adoptada desde 2022, utiliza el nivel de deuda bruta en vez de neta. En esta categoría también se encuentra la recomendación de establecer un ajuste por ingresos transitorios derivados del litio, que, si bien comenzó a operar en 2024, no consideró todos los aspectos metodológicos sugeridos por el Consejo y no operó en el período de mayores precios del mineral.

Finalmente, hay recomendaciones pendientes de ser acogidas por parte de las autoridades. Entre ellas, al momento de presentar el informe del CFA en octubre, se encontraban: el monitoreo del aumento del endeudamiento público en formas no reflejadas en la deuda bruta del Gobierno Central, robustecer las estimaciones de los ingresos fiscales y la elaboración de un plan para la reconstrucción de los activos del Tesoro Público, en particular, del FEES. Cabe notar que en el “Acuerdo marco para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2025” del 07 de noviembre de 2024, se incluyen elementos referidos a estos dos últimos temas.