

Comunicado de Prensa

CFA hace llamado a Hacienda a cumplir metas fiscales y a estimar con prudencia los ingresos futuros

El presidente del Consejo Fiscal Autónomo, Jorge Rodríguez, detalló los riesgos del actual escenario de estrechez fiscal. La Dirección de Presupuestos proyecta un déficit estructural de 2,3% del PIB en 2024, superior a la meta de -1,9% del PIB, lo que representa un riesgo para la consolidación fiscal y la credibilidad de la regla, más aún cuando ocurre en un año sin crisis económica ni eventos extraordinarios que ameriten una cláusula de escape.

Advirtió que “desvíos de 0,4% del PIB no son inocuos para la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues de ser persistentes, implicarían una senda alcista de la deuda bruta que podría llevar a superar el nivel prudente de 45% del PIB en algunos años más”.

El CFA reiteró que debe existir un calce entre los gastos permanentes 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, si no que esperar a que ellos efectivamente se recauden.

El Consejo destacó los avances recientes en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, como las modificaciones para darle mayor robustez a la Ley de Responsabilidad Fiscal y la nueva Ley de Cumplimiento Tributario, ambas aprobadas este año. Asimismo, llamó a lograr consensos similares respecto del crecimiento económico y la eficiencia del gasto.

29 de octubre 2024

En su presentación semestral ante la Comisión Mixta de Presupuestos, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) delineó los riesgos que representa el potencial incumplimiento de la meta de Balance Estructural para este año. Junto con ello, realizó recomendaciones en seis ejes para abordar la situación de estrés fiscal, y reiteró su llamado a alcanzar consensos políticos que fomenten el cumplimiento de las metas fiscales y refuercen la institucionalidad del país al respecto.

El informe fue presentado por el presidente del CFA, Jorge Rodríguez, quien asistió al Congreso acompañado por el vicepresidente de la entidad, Hermann González, los consejeros Jeannette von Wolfersdorff, Marcela Guzmán y Sebastián Izquierdo, y el gerente de estudios del Consejo, Mario Arend.

Jorge Rodríguez comenzó la exposición detallando que la proyección de incumplimiento de la meta de Balance Estructural (BE) para 2024 -de acuerdo con cifras de la Dirección de Presupuestos (Dipres)- y la posibilidad de que el desvío sea aún mayor al estimado, representa un riesgo para la consolidación fiscal y podría afectar la credibilidad de la regla. Lo anterior, precisó, reviste especial preocupación considerando que se daría en un año sin crisis económica ni eventos extraordinarios que ameriten una cláusula de escape.

En efecto, la Dipres proyecta un BE de -2,3% del PIB para este año, lo que implica un desvío 0,4 puntos porcentuales de la meta establecida de -1,9% del PIB, lo que equivale a US\$1.170 millones. Sin embargo, precisó que, dado que la estimación de Balance Estructural de la Dipres se basa en una proyección de déficit efectivo de 2,0% del PIB en 2024, existen riesgos de un desvío incluso mayor, considerando que el déficit efectivo acumulado a agosto ya se ubica en 2,2% del PIB y que en doce meses se acumula un déficit efectivo de 3,9% del PIB.

En este escenario, el CFA indicó que para cumplir la meta de BE este año se requiere un esfuerzo adicional al ajuste de gasto ya planteado por la Dipres (US\$772 millones, equivalentes a 0,24 puntos porcentuales del PIB), de la magnitud del desvío de 0,4 puntos porcentuales, o incluso mayor, si no se cumplen las proyecciones de ingresos fiscales.

El presidente del CFA graficó los riesgos de este escenario detallando que ejercicios de simulación del CFA muestran que desvíos persistentes de 0,4% del PIB no son inocuos para la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues implicarían una senda alcista de la deuda bruta que podría llevar a superar el nivel prudente de 45% del PIB en 2030.

En consecuencia, sobre este punto el CFA reiteró su recomendación al Ministerio de Hacienda de que explicita y concrete los esfuerzos fiscales necesarios para cumplir con la meta de BE de -1,9% del PIB en 2024; en particular, que el gasto se ajuste a los menores ingresos estructurales, y que el ajuste sea relativamente más fuerte en el gasto corriente que en el de capital.

Mejorar precisión de las proyecciones de ingresos fiscales

Como un segundo punto, el CFA subrayó la necesidad de mejorar la precisión y prudencia en las proyecciones de ingresos de los presupuestos, así como la capacidad de la autoridad fiscal para ajustar el gasto ante situaciones de menores ingresos estructurales, para así cumplir con la regla fiscal.

En particular, para el presente año el CFA advirtió que, para alcanzar las proyecciones de ingresos de la Dipres, entre septiembre y diciembre estos deberían aumentar un 26,0%, y 22,9% interanual, con y sin considerar la repatriación de capitales incluida en la Ley de Cumplimiento Tributario, respectivamente. Lograr esto, resaltó, requeriría un fuerte cambio de tendencia respecto de la contracción interanual de 4,4% de los ingresos acumulada al octavo mes del año.

Lo anterior, a juicio del CFA releva la importancia de que la Dipres mejore la precisión de las estimaciones de ingresos fiscales, para lo cual sugirió que se instale una mesa de trabajo conjunto para el perfeccionamiento de sus modelos de proyección. Asimismo, el Consejo recomendó que la Dipres realice y publique, anualmente, un análisis ex post que explique las desviaciones en sus estimaciones de ingresos para cada fuente.

Capacidad de contención de gastos

El CFA indicó que es fundamental que el Ministerio de Hacienda profundice su capacidad efectiva de contener gastos para cumplir con la meta de BE de -1,1% del PIB en 2025, en caso de que los ingresos previstos no se concreten. Para 2025, la Dipres proyecta un crecimiento real de los ingresos de 8,5% respecto de lo proyectado para 2024, parte del cual provendría de la recaudación de la Ley de Cumplimiento Tributario, que Dipres cifra en 0,37% del PIB en 2025, de los ingresos de la minería privada (2,9 pp) y de los ingresos de resto de contribuyentes sin LCT (3,3 pp).

Sin embargo, considerando los posibles desvíos en las estimaciones de ingresos fiscales en 2024 que pudieran arrastrar sobreestimaciones para 2025, y las incertidumbres propias de la

implementación de una nueva ley, el CFA reiteró que debe existir un calce entre los gastos permanentes y sus fuentes de financiamiento, tanto en magnitud como en temporalidad. Es decir, que no debieran comprometerse gastos contra expectativas de ingresos, si no que esperar a que ellos efectivamente se recauden.

Consenso político amplio para abordar situación de estrés fiscal

Si bien el Consejo Fiscal Autónomo reconoce que el Ministerio de Hacienda ha acogido su propuesta de converger hacia un BE equilibrado (0% del PIB) en el mediano plazo -, planteada en su informe al Congreso de abril-, lo que permitiría que la deuda bruta se establezca por debajo del nivel prudente de 45% del PIB hacia 2029, considera que el escenario fiscal sigue siendo muy estrecho.

Lo anterior se refleja en las nulas holguras de gasto fiscal para el período 2026-2029, incluso asumiendo la recaudación esperada por la Ley de Cumplimiento Tributario. Esta situación, advirtió el CFA, mermaría la capacidad de cualquier gobierno para enfrentar riesgos macrofiscales, como una crisis económica o el incumplimiento de los supuestos que inciden en las proyecciones de ingresos fiscales.

En este sentido, el informe del CFA recomienda cumplir las metas de BE de la presente administración hasta 2026 y, posteriormente, seguir convergiendo, al menos, hasta un equilibrio estructural (0% del PIB), lo que debiera quedar reflejado en los decretos de política fiscal de las próximas administraciones.

Para lograrlo, el CFA subrayó que es fundamental profundizar un consenso político amplio, que involucre tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, para abordar la actual situación de estrés fiscal. En esta línea, el Consejo destaca que es un avance el acuerdo político logrado para la aprobación de la ley N°21.683, que promueve la responsabilidad y transparencia en la gestión financiera del Estado, así como para la aprobación de la Ley N°21.713 de Cumplimiento Tributario.

En ese contexto, el CFA hizo un llamado a que esta preocupación por la sostenibilidad fiscal se mantenga presente en la tramitación y análisis de los distintos proyectos de ley que tienen impacto fiscal, incluyendo materias de crecimiento económico y de eficiencia del gasto.

Esfuerzos para lograr nuevas fuentes de ingresos permanentes

Como un quinto en materia de recomendaciones, el CFA planteó ante el Congreso que, si bien la aprobación de la Ley de Cumplimiento Tributario es un avance importante en la reducción de la evasión y elusión tributaria como fuente de financiamiento permanente, no es suficiente para resolver la situación de estrés fiscal si se destina a gastos.

Dado que la Dipres proyecta que el estrés fiscal continuará a mediano plazo, y que el ministro de Hacienda ha señalado que no habrá más proyectos tributarios que generen nuevos ingresos fiscales en esta administración, el presidente del Consejo recalcó que 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.

Sobre esto último, el CFA reiteró su recomendación al Ministerio de Hacienda para que 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. A la vez, el Consejo reiteró que esto requiere respaldos políticos para su aplicación.

Estabilizar la deuda bruta y recomponer el Fondo de Estabilización Económica y Social

El Consejo recalcó su advertencia de que en la actualidad el país cuenta con una menor capacidad fiscal para enfrentar crisis económicas en comparación con los últimos 15 años, lo que subraya la urgencia de estabilizar la deuda bruta y recomponer el FEES. De acuerdo con el CFA, para recomponer el FEES, a mediano plazo se requeriría avanzar hacia superávits fiscales, complementado con la transformación de activos ilíquidos en líquidos.

En esta materia, el Consejo recordó la recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI) de alcanzar y mantener el FEES en un nivel de entre 5% y 7% del PIB en el mediano plazo, nivel muy por sobre el 1,1% del PIB que se espera para finales de 2024. Además, el Consejo hizo notar que en la reciente modificación de la ley sobre responsabilidad fiscal se reforzó la naturaleza del FEES como un colchón fiscal para enfrentar situaciones de crisis. Por ello, el CFA sugiere al poder Ejecutivo y Legislativo no repetir la autorización que excepcionalmente se dio en la Ley de Presupuestos de 2024 para utilizar este fondo en un año que no presenta características extraordinarias.

Finalmente, ante la necesidad de estabilizar la deuda pública, el Consejo también relevó que desde 2008 ella no ha aumentado solamente por los déficits fiscales, sino también por otros requerimientos de capital. Estos han sido equivalentes a 1,4% del PIB anual en promedio en los últimos 16 años, pero en 2023 alcanzaron a 2,4% del PIB. En este aspecto, el Consejo indicó que debieran conocerse de manera sistematizada y detallada los criterios utilizados para clasificar transacciones como inversión o desinversión (bajo la línea) o como ingresos o gastos (sobre la línea), para que así la contabilidad fiscal y el indicador de BE refleje de manera precisa los riesgos fiscales.

Por ello, el Consejo recomendó al Ministerio de Hacienda sistematizar y publicar de manera integral todos los pasivos y activos fiscales, ya que su dinámica en conjunto tiene un efecto sobre la sostenibilidad fiscal, lo que no necesariamente es capturado en los indicadores de BE y deuda bruta de la regla dual. Además, sugirió seguir avanzando en publicar una mayor apertura de todas las transacciones que requieren financiamiento, pero que no son parte de los gastos 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.