

19.11.24

ORD. 58

ANT.: Oficio N°1480/INC/2024 del Senado del H. Congreso Nacional.

MAT.: Acompaña respuesta del CFA a consultas formuladas en oficio que indica.

Santiago, 19 de noviembre de 2024.

**A: RAÚL GUZMÁN URIBE
SECRETARIO GENERAL
SENADO**

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

De nuestra consideración:

El Consejo Fiscal Autónomo (“CFA” o “el Consejo”), con fecha 25 de octubre, recibió su Oficio N°1480/INC/2024, en que, a solicitud de la H. Senadora Ximena Rincón, se consulta “la opinión del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) respecto de la iniciativa legal 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 (Boletín N° 16.621-05)”.

De esta forma, y en respuesta al oficio citado, acompañamos a usted, para conocimiento y fines pertinentes, el documento denominado “Minuta respuesta a Oficio N°1480/INC/2024”.

Esperamos que dicho documento resulte de vuestro interés.

Se despide muy atentamente,

JORGE RODRÍGUEZ CABELLO 
Presidente del Consejo Fiscal Autónomo

Minuta respuesta a Oficio N°1480/INC/2024 del Senado

La presente minuta tiene como propósito responder al oficio N°1.480 enviado por el Senado al CFA, a solicitud de la H. Senadora Ximena Rincón, respecto de la posibilidad de que no se alcance la estimación de mayores recursos que, de acuerdo con el informe financiero de la Dirección de Presupuestos (Dipres), recaudaría la Ley N°21.713 que “establece normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal”¹.

Antecedentes

En su Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2024 (IFP3T24), la Dipres presentó proyecciones actualizadas de la recaudación esperada de ingresos tributarios derivados de la Ley N°21.713 para los años 2024 y 2025, en los que se recaudaría 0,21% y 0,37% del PIB, respectivamente (ver cuadro 1).

Por su parte, las proyecciones de la Dipres para el mediano plazo muestran que la Ley N°21.713 recaudaría 1,47% del PIB anual en régimen (ver cuadro 2).

Cuadro 1: Mayores ingresos esperados por Ley N°21.713 para 2024 y 2025

(% del PIB)

Ingresos tributarios	2024	2025
Impuestos a la Renta	0,21	0,22
Declaración Anual	-	0,20
Impuestos	-	0,20
Sistemas de Pago	-	-
Declaración y Pago Mensual	0,21	0,03
Pagos Provisionales Mensuales	-	-
Impuesto al Valor Agregado	-	0,05
I.V.A. Declarado	-	0,05
Crédito Especial Empresas Constructoras	-	-
Devoluciones	-	-
Otros	0,01	0,09
Fluctuación Deudores más Diferencias Pendientes	0,01	-
Otros	-	0,09
TOTAL	0,21	0,37

Fuente: IFP3T24 de la Dipres.

¹ El informe financiero de la Ley N°21.713 elaborado por la Dipres está disponible [aquí](#).

**Cuadro 2: Mayores ingresos esperados por Ley N°21.713 en régimen
(% del PIB)**

	Régimen
Grupos empresariales	0,71
Brecha IVA y comercio informal	0,28
Altos patrimonios	0,37
Tributación internacional	0,05
Multijurisdicción	0,06
Medidas transitorias	-
Repatriación de capitales	-
Término anticipado de juicios	-
TOTAL	1,47

Fuente: informe financiero de la Ley N°21.713 de la Dipres.

Cabe notar que el CFA no cuenta con estimaciones propias sobre la recaudación esperada por la Ley N°21.713. Sólo como referencia, el CFA mencionó en su reciente informe al Congreso² que el Fondo Monetario Internacional (FMI), basándose en la experiencia internacional, señala que es inusual conseguir recaudaciones superiores a 0,5% del PIB en régimen por medidas de administración tributaria³.

Por ello, ante la incertidumbre que pudiera existir respecto de las estimaciones de recaudación, el CFA, en su informe al Congreso del primer semestre del presente año⁴, realizó recomendaciones prudenciales sobre la materia. En particular, el Consejo sugirió que el Servicio de Impuestos Internos (SII) realice y publique estudios sobre el rendimiento esperado y el potencial recaudador de las reformas tributarias basadas en la experiencia de reformas anteriores. Además, sugirió que estas evaluaciones debiesen incluir una comparación entre el rendimiento esperado y el efectivo de dichas reformas, así como impactos efectivos en la recaudación. Complementariamente, el Consejo recomendó que el SII realice reportes anuales dando cuenta del avance en la disminución en la evasión y elusión tributaria.

Aunque las recomendaciones del Consejo siguen vigentes, cabe notar que en la Ley N°21.713 se comprometió una evaluación de la reforma al cabo de ciertos años. En detalle, la ley establece que, transcurridos tres años desde su entrada en vigencia, el Ministerio de Hacienda deberá contratar una evaluación externa que se pronuncie sobre la implementación y aplicación de las medidas contenidas en la presente ley, refiriéndose, a lo menos, a su efecto sobre la recaudación fiscal, su impacto en la actividad económica, sus efectos distributivos y el cumplimiento de los compromisos en materia de gastos adquiridos durante la tramitación de la misma.

² “Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones” de octubre de 2024. Ver [acá](#).

³ Para mayor detalle ver *IMF Country Report No. 23/37 – Chile Selected Issues, January 2023*, disponible [aquí](#).

⁴ Disponible [aquí](#).

Adicionalmente, dado que la Ley N°21.713 incide en la recaudación esperada de impuestos que contribuyen a los ingresos estructurales del gobierno central, la efectividad de su recaudación tendría un efecto directo sobre el resultado del Balance Estructural (BE), pudiendo incidir en el cumplimiento de las metas de BE establecidas por el Ministerio de Hacienda en su decreto de política fiscal⁵. Por este motivo, ante la incertidumbre que pudiera existir respecto de las estimaciones de recaudación, el CFA ha insistido en 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.

Proyección de ingresos totales del gobierno central para 2024 y su efecto en el BE

Para cumplir las proyecciones del IFP3T24 de la Dipres, el crecimiento necesario de los ingresos fiscales en el último trimestre del año debería ser de 30,4% real anual, cifra que incluye la recaudación esperada de 0,21% del PIB de la repatriación de capitales incluida en la Ley N°21.713. Excluida esta recaudación, los ingresos fiscales debería crecer un 26,4% real anual, equivalente a 6,9% del PIB (US\$22.701 millones) (ver cuadro 3). Lograr esto requeriría un fuerte cambio de tendencia respecto de la contracción interanual de los ingresos de 2,9% observada entre enero y septiembre (última cifra de ejecución presupuestaria publicada a la fecha).

Cuadro 3: Avance en recaudación de ingresos del gobierno central 2024

(% del PIB, % total proyectado, % Ley de Presupuestos aprobada, % var. real anual)

Ingresos fiscales	Avance de ejecución primeros 9 meses 2024			Crecimiento necesario últimos 3 meses			
	% del PIB	% IFP3T24	% LdP	IFP3T24		IFP3T24 sin LCT	
				% del PIB	% var. real anual	% del PIB	% var. real anual
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	15,8	69,0	69,3	7,1	30,4	6,9	26,4
Ingresos tributarios netos	13,0	69,7	68,1	5,6	37,4	5,4	32,1
Tributación minería privada (GMP10)	0,8	81,9	82,1	0,2	15,2	0,2	15,2
Tributación resto contribuyentes	12,2	69,0	67,4	5,5	38,2	5,2	32,8
Cobre bruto	0,3	51,7	76,3	0,3	187,0	0,3	187,0
Imposiciones previsionales	0,9	71,5	108,2	0,4	16,7	0,4	16,7
Donaciones	0,0	36,8	94,4	0,0	879,2	0,0	879,2
Rentas de la propiedad	0,4	51,8	43,4	0,4	-3,5	0,4	-3,5
Ingresos de operación	0,4	72,2	93,9	0,1	20,7	0,1	20,7
Otros ingresos	0,8	76,0	70,3	0,3	-39,2	0,3	-39,2
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	0,0	79,9	80,7	0,0	-23,9	0,0	-23,9
Venta de activos físicos	0,0	79,9	80,7	0,0	-23,9	0,0	-23,9
TOTAL	15,8	69,0	69,3	7,1	30,4	6,9	26,4

Fuente: elaboración propia según el informe de ejecución presupuestaria de septiembre de 2024 y el IFP3T24, ambos documentos elaborados por la Dipres.

Nota: LCT se refiere a la recaudación de la Ley N°21.713 de Cumplimiento Tributario; LdP se refiere a la Ley de Presupuestos 2024 aprobada.

⁵ Decreto N°755, de 2022, del Ministerio de Hacienda, que “establece las bases de la política fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal”, modificado por el Decreto N°1.387, de 2024, del Ministerio de Hacienda, que actualmente rige la política fiscal de Chile.

Por otro lado, según cálculos del CFA, al considerar las elasticidades de ingresos fiscales a PIB⁶ y el crecimiento económico estimado por el Ministerio de Hacienda⁷, se estima un desvío potencial de los ingresos de hasta 1,2% del PIB, lo que equivale a una diferencia de US\$4.054 millones en comparación con las proyecciones presentadas en el IFP3T24 (ver cuadro 4). Cabe señalar que, a partir de los resultados del Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec) de septiembre de 2024 (variación de 0% real), 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 PIB correspondiente al tercer trimestre. Esto implica que el potencial desvío podría ser aún mayor al 1,2% del PIB mencionado.

Cuadro 4: Comparación de proyección de ingresos fiscales 2024 del IFP3T24 versus cálculo teórico del CFA

(% var. real anual, % del PIB, puntos porcentuales del PIB)

Ingresos Fiscales	Teórico CFA		Proyección IFP 3T24		Diferencia	
	% var. anual	% del PIB	% var. anual	% del PIB	Elasticidad implícita	pp del PIB
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	-0,3	21,6	5,3	22,8	2,0	1,2
Ingresos tributarios netos	4,6	17,6	10,6	18,6	3,8	1,0
Tributación minería privada (GMP10)*	-3,7	1,0	-3,7	1,0	-1,5	0,0
Tributación resto contribuyentes	3,6	16,6	9,9	17,6	3,6	1,0
Cobre bruto*	-3,7	0,6	-3,7	0,6	-1,5	0,0
Imposiciones previsionales	10,4	1,2	12,3	1,2	4,4	0,0
Donaciones	-8,7	0,0	81,3	0,1	22,8	0,0
Rentas de la propiedad	-71,4	0,5	-53,6	0,8	-29,5	0,3
Ingresos de operación	3,5	0,5	9,1	0,5	3,3	0,0
Otros ingresos	-1,9	1,2	-13,3	1,1	-5,5	-0,1
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	-12,4	0,0	-3,3	0,0	-1,3	0,0
Venta de activos físicos	-12,4	0,0	-3,3	0,0	-1,3	0,0
TOTAL	-0,3	21,6	5,3	22,8	2,0	1,2

Fuente: elaboración propia según información de la Dipres y el Ministerio de Hacienda.

(*): para los ingresos provenientes del cobre se utilizan las proyecciones de la Dipres.

Nota: los ingresos no mineros fueron proyectados utilizando los datos de ejecución presupuestaria a septiembre y un factor de crecimiento mensual promedio para los últimos tres meses del año calculado a partir de una elasticidad de 1,49 y el crecimiento real anual proyectado por el Ministerio de Hacienda (2,6%).

La posibilidad de que no se alcance la proyección de ingresos de la Dipres para 2024 puede tener implicancias en el cumplimiento de la meta de BE para este año. En efecto, las estimaciones de la Dipres de su IFP3T24 ubican el BE estimado para 2024 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.

⁶ Se asume una elasticidad a PIB de 1,49, dada por el promedio ponderado de las elasticidades a PIB vigentes para los ingresos fiscales. Para mayor detalle revisar Documento de Trabajo N°2 del CFA, disponible [aquí](#).

⁷ Se asume un crecimiento mensual promedio del Imacec de 1,3% desestacionalizado para los últimos tres meses del año, consistente con el crecimiento económico esperado por el Ministerio de Hacienda en el IFP3T24 (2,6% real anual).

A pesar de que la Dipres ha planteado un ajuste neto del gasto de US\$772 millones⁸ (equivalentes a 0,24 puntos del PIB) según las proyecciones de gasto del IFP3T24, asumiendo que se cumplen las proyecciones de ingresos fiscales y que, por lo tanto, todo el ajuste se hace mediante gasto, el CFA 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 el objetivo fiscal. Dicho esfuerzo adicional implicaría una contracción real del gasto de 6,5% interanual en el último trimestre del año para cumplir la meta de BE para el año, una tarea difícil dado que, hasta septiembre, se ha registrado una expansión de 5,5% 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.

Además, dado que la estimación de BE de la Dipres se basa en una proyección de déficit efectivo de 2,0% del PIB en 2024⁹, a juicio del Consejo existe riesgo de un desvío incluso mayor respecto a la meta, considerando que el déficit efectivo acumulado al noveno mes del año se ubica en 2,6% del PIB y de 3,7% del PIB en los últimos doce meses.

En este escenario, el Consejo resalta que el desvío previsto de la meta de BE en 2024 es negativo por dos motivos. 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.

En cuanto a los efectos de un desvío de 0,4 puntos del PIB en el BE, según cálculos del Consejo, estos no son inocuos para la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues, en caso de ser persistentes, implicarían una senda alcista de la deuda bruta que podría llevar a superar el nivel prudente de 45% del PIB hacia 2030. Ciertamente, desvíos de mayor magnitud, como que el déficit estructural se mantuviese en 2,3% del PIB en los años venideros, implicarían superar el umbral prudente de deuda incluso tan pronto como en 2026.

Dado lo anterior, el Consejo ha reiterado 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.

Proyección de ingresos totales del gobierno central para 2025 y su efecto en el BE

De acuerdo con las proyecciones del IFP3T24 de la Dipres, los ingresos efectivos del gobierno central para 2025 alcanzarían 24,3% del PIB. Esto representa un crecimiento real anual de 8,5% en comparación con los ingresos proyectados para 2024. Una parte de este aumento en los ingresos proviene de la implementación de la Ley N°21.713, cuya recaudación se espera que alcance 0,37% del PIB, representando aproximadamente 1,6 puntos porcentuales (pp) del

⁸ 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.

⁹ 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.

crecimiento proyectado. 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 los efectos de la Ley N°21.713 (3,3 pp). Además, el acuerdo de asociación entre Codelco y SQM en la explotación de litio en el Salar de Atacama contribuirá con un incremento adicional, estimado en 0,03% del PIB, equivalente a 0,1 pp del aumento interanual esperado.

Al respecto, el CFA ha advertido que el error de arrastre de los ingresos proyectados de 2024 podría trasladarse a 2025, ya que son la base de las proyecciones para dicho año. Por ello, 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. A lo anterior se suma la incertidumbre propia de una nueva normativa que requiere ser implementada (la Ley N°21.713).

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 permanentes 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. Además, el CFA ha sugerido que la Dipres informe sobre cualquier desviación de ingresos respecto a las estimaciones realizadas para la Ley de Presupuestos para 2025, incluyendo este análisis en sus IFP trimestrales. Esto, para permitir una oportuna contención del gasto público en caso de ser necesaria para el cumplimiento de la meta de BE.

Sobre esta materia, el CFA resalta que el Ministerio de Hacienda acordó con parlamentarios de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos¹⁰ un recorte de gasto de \$543.539 millones (US\$613 millones, equivalentes a 0,2% del PIB) respecto de lo planteado originalmente para el Presupuesto de 2025. Además, acordó que la Dipres efectuará mensualmente un seguimiento pormenorizado del desempeño de los ingresos fiscales en 2025, incluyendo los cambios y factores que pueden incidir en una desviación de estos en el año, informando de ello a las comisiones de Hacienda del Senado y la Cámara de Diputados y el CFA. Complementariamente, el Ministerio de Hacienda acordó contar con una asistencia técnica externa de un organismo internacional especializado para la revisión y actualización de los modelos de proyección de ingresos. Y, finalmente, comprometió que la Dipres, en el Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre de 2025 actualizará la proyección de ingresos del gobierno central, considerando la recaudación efectiva de 2024, los ajustes metodológicos que se hayan identificado como producto de la asesoría externa mencionada, y la actualización de proyecciones macroeconómicas para el año. Sobre esta base, la Dipres determinará el nivel de gastos compatible con el cumplimiento de la meta de BE del año correspondiente a $-1,1\%$ PIB y, a partir de ahí, los ajustes que se requieran para su logro. Igual ejercicio se efectuará en los dos IFP siguientes.

¹⁰ Para mayor detalle revisar acuerdo marco para la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2025 publicada el pasado 07 de noviembre. Disponible [aquí](#).