

Comunicado de Prensa

CFA identifica los impactos fiscales del CAE y recomienda mejorar sus registros contables

El Consejo Fiscal Autónomo realizó un análisis del impacto del Crédito con Aval del Estado (CAE) en las finanzas públicas, e identificó variables clave que deberían corregirse en la contabilidad fiscal para reflejar adecuadamente sus efectos, ya que históricamente han existido algunos problemas en su forma de registro.

Este informe es un insumo de diagnóstico desde un enfoque exclusivamente fiscal -el objeto del CFA- para aportar a la discusión de un eventual nuevo sistema de financiamiento de la educación superior, siendo sus recomendaciones pertinentes tanto para un nuevo sistema, como en el caso de mantenerse el CAE.

17 de diciembre 2024

El Consejo Fiscal Autónomo (CFA) publicó hoy un análisis sobre el impacto en las finanzas públicas del Crédito con Aval de Estado (CAE), en el que identifica variables clave que deberían corregirse en la contabilidad fiscal para reflejar adecuadamente sus efectos, ya que históricamente han existido algunos problemas en su forma de registro.

Así, este informe es un insumo de diagnóstico desde un enfoque exclusivamente fiscal para aportar a la discusión de un eventual nuevo sistema de financiamiento de la educación superior que actualmente se encuentra en su primer trámite legislativo, proyecto que el CFA analizará también desde una perspectiva fiscal durante los próximos meses. Con todo, el Consejo señala que sus recomendaciones para un mejor registro en la contabilidad fiscal son pertinentes tanto para transitar hacia un eventual nuevo sistema que reemplace al CAE, como en el caso de mantenerse el actual. Además, el Consejo resalta que la adecuada contabilidad de los efectos fiscales del CAE es necesaria para poder compararlos con los del nuevo instrumento de financiamiento público para estudios de nivel superior propuesto recientemente por el Ejecutivo en un proyecto de ley.

Cabe notar que la Dipres expresó al Consejo que comparte el diagnóstico presentado en este informe y la necesidad de mejorar la contabilidad del CAE, o del sistema que lo sustituya, para reflejar de manera adecuada sus impactos fiscales, y que, para abordar esta tarea, está implementando un plan de acción en coordinación con la Tesorería General de la República (TGR) y con la Contraloría General de la República (CGR).

En específico, el CFA identifica que el CAE tiene efectos fiscales por diversas vías. Por una parte, el Estado participa como garante de los créditos en poder de los bancos; y, por otra, realiza transacciones que afectan la composición de los activos y pasivos fiscales, así como su patrimonio neto.

Según datos de Comisión Ingresos proporcionados por la Dipres, entre 2019 y 2023, la compra de créditos CAE por parte del Fisco promedió 13,5 millones de UF por año, sumando un total de 67,5 millones de UF en el período, lo que equivale a US\$ 2.666 millones, un 0,9% del PIB.

En ese mismo lapso, por concepto de activación de garantías y de beneficios para los deudores (por ejemplo, por cesantía o estudios en el extranjero) el fisco pagó en amortizaciones del capital adeudado 23,8 millones de UF, equivalente a 0,3% del PIB, unos US\$ 946 millones; y por intereses, pagó 1,8 millones de UF, US\$70,6 millones, lo que equivale a 0,02% del PIB.

A lo anterior se suma que, en el mismo periodo, el monto total garantizado de créditos fue de 31,2 millones de UF, unos US\$ 1.235,4 millones, equivalentes a 0,4% del PIB.

Problemas históricos de registros contables

Dado que el CAE requiere todos los años una cantidad significativa de recursos públicos, y que su registro en las cuentas fiscales se hace en distintas líneas que tienen un grado de dificultad para ser monitoreadas de manera integral, es que el CFA centró su análisis en identificar dichos registros y evaluar si reflejan adecuadamente el impacto fiscal del CAE.

Entre los problemas que identificó el CFA, se cuenta que los pagos realizados por los deudores del CAE correspondientes al capital de los créditos en poder del fisco son registrados como ingresos y no como devolución de un crédito. Al respecto, entre 2019 y 2023, la recuperación de préstamos registró un promedio anual de 4,7 millones de UF, es decir, unos US\$ 210 millones equivalentes a 0,06% del PIB.

Otro problema se refiere a que existen egresos que disminuyen el patrimonio neto del fisco, pero que no se registran como gastos. Tal es el caso del sobreprecio que paga el Estado al comprar créditos a los bancos, recursos que no se recuperan con la cobranza del crédito. Entre 2019 y 2023, este recargo registró un promedio anual de 2,7 millones de UF, unos US\$ 105 millones, equivalentes a 0,04% del PIB.

En total, el impacto promedio anual de estos factores en conjunto sobre el balance fiscal alcanza aproximadamente un 0,1% del PIB, reflejando la importancia de corregir los registros contables para capturar adecuadamente las implicancias financieras del CAE.

En consecuencia, la contabilidad que históricamente se ha realizado del CAE genera un sesgo al alza en el registro de los ingresos fiscales y a la baja en los gastos. Por ello, el CFA recomienda que la Dipres, en coordinación con la TGR y la CGR en lo que corresponda, corrija la forma en que se realizan estos registros, para mostrar de manera precisa la situación financiera y patrimonial del fisco, reflejada tanto en los indicadores de balance efectivo y estructural del gobierno central, así como en los registros de sus activos y pasivos, considerando los ajustes retrospectivos necesarios para efectos de comparabilidad.

Créditos incobrables no reconocidos como tales

A juicio del CFA, podría existir un monto considerable de créditos incobrables en poder del fisco que no han sido reconocidos como tales. De hecho, la proporción de créditos con garantía ejecutada ha aumentado considerablemente en los últimos años.

A 2018, un 18,5% del total de créditos en poder del fisco se encontraba en tal situación, cifra que aumentó a 48,8% en 2023. Para el caso de los créditos en manos de los bancos se observan cifras similares, puesto que aquellos con garantía ejecutada aumentaron desde 22,4% a 46,5% en igual período.

Lo anterior significa que podría haber un monto significativo que, históricamente, no se ha registrado como gasto asociado al CAE. Por ello, el CFA señala que es fundamental que la Dipres cuantifique este efecto para dimensionar el gasto efectivo total que implica el CAE en la actualidad, lo cual serviría como referencia para un sistema que busque reemplazarlo.

Necesidad de instrumentos de prudencia fiscal ante riesgos de incobrabilidad

El Consejo sugiere que la Dipres evalúe instrumentos de prudencia fiscal ante los riesgos de incobrabilidad del CAE. Opciones para esto son el uso de provisiones por incobrables, o un esquema de castigo gradual de los créditos de manera de reconocer paulatinamente su probabilidad de incobrabilidad en los ejercicios presupuestarios anuales.

Considerando que las eventuales correcciones contables podrían ser significativas en monto y resultar de la acumulación de muchos años de registros, en opinión del CFA sería necesario que la Dipres, en coordinación con la TGR y la CGR en lo que corresponda, analice metodologías de "transición" para evitar que los ajustes deban registrarse en un solo ejercicio presupuestario.

Monitoreo periódico integral de los efectos fiscales del CAE

El CFA recomienda que la Dipres incremente la disponibilidad de información sobre el CAE mediante la publicación periódica y consolidada de indicadores relacionados con sus efectos fiscales, lo que permitiría comprender y monitorear de manera más efectiva la situación del sistema y su impacto en las finanzas públicas. Esta recomendación también es válida para cualquier sistema que reemplace al CAE.

Otro aspecto relevante sugerido por el Consejo es que la Dipres implemente y publique un monitoreo periódico para evaluar los riesgos que el CAE –o el instrumento que lo reemplace– podría representar para las finanzas públicas. Entre los factores a monitorear se destacan una mayor demanda de créditos, inflación elevada, crecimiento económico inferior al previsto, mayor tasa de incobrabilidad y aumento en los aranceles a financiar.

Explicitar criterios para clasificar registros sobre o bajo la línea

Complementariamente, y como ha señalado el CFA en informes previos, para que las cuentas públicas reflejen de manera precisa, comprensible y transparente la realidad fiscal, se recomienda que la Dipres explicita los criterios utilizados para clasificar sobre o bajo la línea, es decir, como gasto o como inversión financiera, los registros del CAE, así como de otras transacciones similares. El Consejo considera que esto contribuiría a un mejor análisis de la situación fiscal y de las necesidades de financiamiento público.