

EL PREOCUPANTE DÉFICIT DEL 2024 Y EL RIESGO DE LA “ELUSIÓN FISCAL”

- Luego de más de una década de sucesivos y cuantiosos déficits fiscales, la sostenibilidad de las finanzas públicas se ha debilitado de tal forma, que es imposible seguir postergando un importante ajuste del gasto fiscal.
- El Ministro Marcel comprometió un recorte del gasto público del 2025 por US\$600 millones para alcanzar la meta de balance estructural de -1,1% del PIB. Luego de la ejecución fiscal del 2024 y de enero del 2025, cumplir la meta es poco viable.
- La evidente falta de compromiso de la autoridad fiscal para cumplir con las metas fiscales solo hace prever que en 2025 esta se incumplirá nuevamente y que la deuda pública seguirá aumentando, acercándose peligrosamente al nivel prudente de 45% del PIB.

El 2024 cerró con un déficit estructural de -3,2% del PIB que, en términos históricos es elevado para un año sin crisis económica (Gráfico N°1). Dicho déficit fue superior al comprometido por la autoridad en distintos momentos del año:

- a) El presupuesto fiscal del año (LP2024) enviado al Congreso en septiembre del 2023 lo ubicaba en -1,9%;
- b) El Gobierno en su meta comprometida, también de -1,9%, en el decreto de política fiscal (DPF) N°1.378 de enero del 2024;
- c) La Dirección de Presupuestos en su estimación publicada en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre del año pasado (IFP.III24) que lo ubicaba en -2,3%.

Dado este sorprendente cierre anual, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) presentó un Informe¹ que plantea que “esta desviación es extraordinaria en magnitud para un año sin crisis, superando los promedios históricos de desvío en años comparables sin eventos de este tipo. El CFA considera que esta situación es preocupante”.

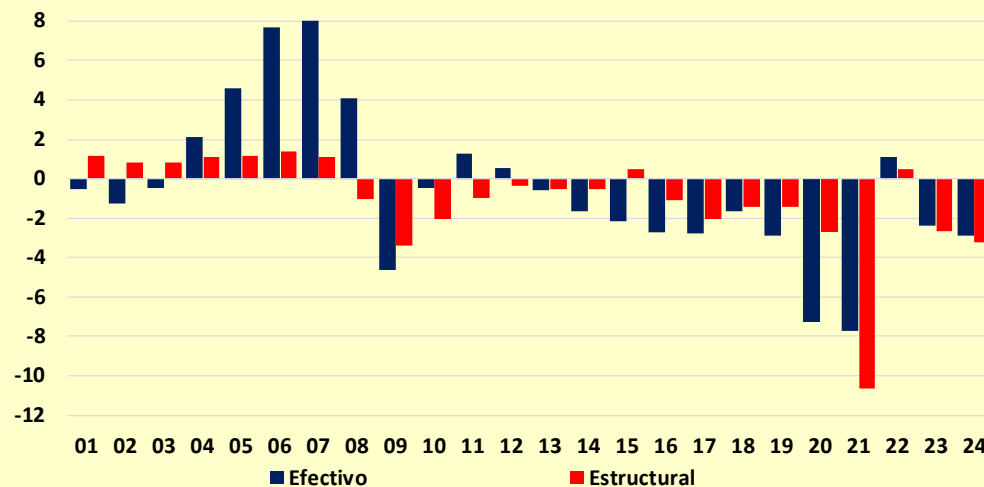
La Ley de Responsabilidad Fiscal² (LRF) establece que cuando la política fiscal se desvía de las metas establecidas en el DPF sin que se cumplan las condiciones para activar la

¹ Informe sobre desviaciones de las metas de Balance Estructural, con fecha de 20 de febrero.

² Ley 20128 del 2006, modificada en 2024 para incorporar la regulación de las cláusulas de escape.

cláusula de escape (como es en este caso), el Ministerio de Hacienda deberá establecer en el IFP siguiente las acciones correctivas necesarias para retornar a una situación fiscal sostenible. Un gran problema de esta norma es que, aun cuando esta obligación legal es un paso necesario, no genera los incentivos adecuados a la autoridad fiscal para cumplir sus propios compromisos, ya que solo consiste en dar explicaciones sin evitar que los desvíos se vuelvan a repetir.

EL DÉFICIT FISCAL DEL 2024 FUE ELEVADO EN CONTEXTO HISTÓRICO
Gráfico N°1: Déficit efectivo y estructural del gobierno central (porcentaje del PIB)



Fuente: Consejo Fiscal Autónomo.

FUERTE SOBRESTIMACIÓN DE INGRESOS FISCALES EN 2024 E INSUFICIENTE AJUSTE DEL GASTO

El gran incumplimiento de la meta fiscal respecto de lo presupuestado en la LP2024 se debe a una combinación de dos factores (Gráfico N°2):

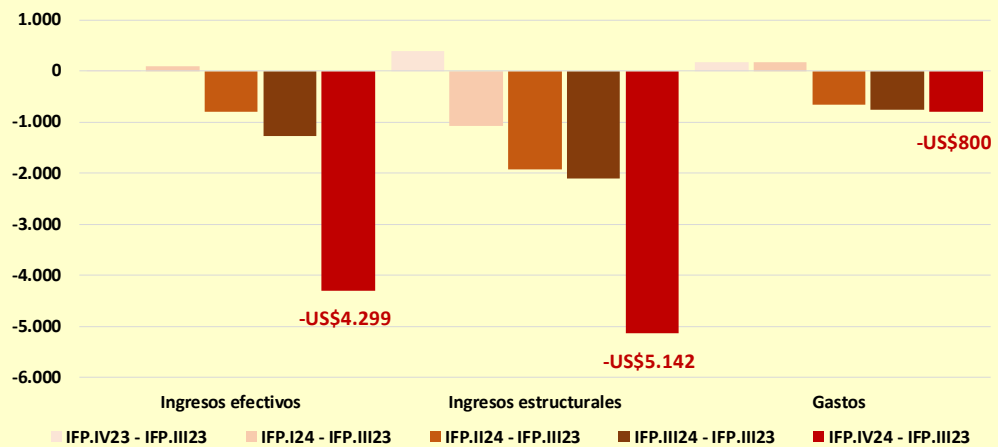
- Menores ingresos fiscales efectivos por -US\$4.300 millones³ (-5,7%) y estructurales por -US\$5.100 millones (-6,8%). Llama la atención que estos menores ingresos solo fueron reconocidos por la autoridad una vez terminado el año, y no en las sucesivas actualizaciones del escenario fiscal en los distintos IFP del año, siendo que los menores ingresos se evidenciaron principalmente en la operación renta de abril y en el menor precio del litio (rentas de propiedad) durante todo el año (Gráficos N°3, a N°5). En perspectiva histórica, la desviación de los ingresos fiscales es la más elevada para un año sin crisis económica.

³ Calculado con el tipo de cambio nominal promedio del año: \$943,58.

- b) Un ajuste insuficiente del gasto público de solo -US\$800 millones (-1%) cuando alcanzar la meta de balance estructural implicaba un ajuste al gasto adicional por -US\$4.342 millones, esto es, más de 5 veces el ajuste aplicado.

LA CORRECCIÓN DEL GASTO FISCAL EN 2024 FUE INSUFICIENTE PARA ALCANZAR LA META

Gráfico N°2: Ajuste en ingresos y gasto reflejado en cada IFP (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos.

LA DESVIACIÓN DE INGRESOS FISCALES ES LA MÁS ELEVADA PARA UN AÑO SIN CRISIS

Desviación de ingresos efectivos respecto de lo presupuestado (porcentaje)

Gráfico 3: Ingreso total

Gráfico 4: Ingreso tributario no minero

Gráfico 5: Rentas de propiedad



Nota: Años en rojo corresponden a crisis económicas (subprime y pandemia, respectivamente).

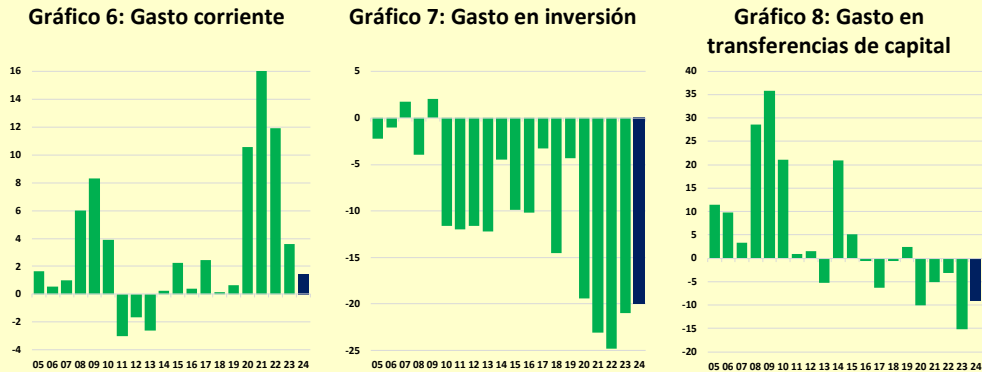
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Además, el ajuste del gasto se aplicó al gasto de capital⁴, aquel que tiene el potencial de aumentar el crecimiento tendencial, y no al gasto corriente (Gráficos N°6 a N°8).

⁴ Este gasto se compone por gasto en inversión y en transferencias de capital.

NUEVAMENTE AJUSTE SE APLICÓ AL GASTO DE CAPITAL EN LUGAR DEL GASTO CORRIENTE

Desviación de gastos efectivos respecto de lo presupuestado (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos

Desde la elaboración de la LP2024 diversos expertos e instituciones han planteado sus dudas respecto del cumplimiento de la meta fiscal para ese año⁵.

- El CFA⁶ alertó sobre la gran sobrestimación de los ingresos del 2024 (así como para el 2025) en el contexto de la discusión de la LP2025.
- El Banco Central de Chile⁷ (BCCh) planteó su preocupación por: el acelerado aumento de la deuda pública de los últimos quince años; el riesgo de ingresos fiscales menores a los estimados; el aumento en los requerimientos de gasto bajo la línea tales como bonos de reconocimiento, compra de cartera de Crédito con Aval del Estado (CAE), capitalización de empresas públicas, entre otros.
- El Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸ advirtió que el déficit del 2024 sería mayor al estimado por menores ingresos, lo que puede complicar la política fiscal del 2025. Por tanto, establece la importancia de ajustar el gasto corriente y no de capital para apoyar el crecimiento de la economía. Además, el FMI insiste en que se requiere reconstituir el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) para responder adecuadamente a futuros shocks.

⁵ Para mayor discusión ver los siguientes Temas Públicos: N° 1613-1: Proyecto de Ley de Presupuestos 2024: más certezas que dudas, de octubre del 2023 (disponible [aquí](#)); N° 1657-2: Presupuesto 2025: La Necesidad de comenzar a ahorrar, de septiembre del 2024 (disponible [aquí](#)); N° 1660-2: Presupuesto 2025: la importancia de exigir el cumplimiento de la regla fiscal ex post, de octubre del 2024 (disponible [aquí](#))

⁶ En Informe semestral sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones, presentado en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional (octubre).

⁷ En Informe de Estabilidad Financiera del segundo semestre del 2024 (noviembre).

⁸ El Artículo IV del Convenio Consultivo de la entidad con el país (noviembre).

EN 2024 SE ABUSÓ DE LAS FUENTES DE RECURSOS FISCALES

a) Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)

Teniendo en cuenta que el objetivo del FEES es garantizar la estabilidad de las finanzas públicas frente a shocks, y evitar interrupciones en la política social, este fondo debe ser usado solo para desviaciones transitorias y no permanentes. Así, el FMI⁹ recomendó recomponer el FEES y acumular recursos por 5 a 7% del PIB a mediano plazo. A pesar de que esta recomendación ya se había realizado en julio del 2023, en el bienio 23-24 hubo retiros del fondo por US\$1.641 y US\$2.407 millones, respectivamente, dejando recursos en el FEES por solo 1,2% del PIB a diciembre del 2024, su mínimo histórico (exceptuando el 2021 bajo pandemia) (Gráficos 9 y 10).

En particular, en 2024 se retiraron recursos por 0,8% del PIB, de los cuales 0,2% se aportó al Fondo de Reserva de Pensiones¹⁰ mientras 0,6% se destinó a financiar gasto. Al igual que la desviación de ingresos, estos retiros destacan por la gran magnitud en un año sin crisis. De mantenerse este ritmo de retiro, el FEES se agotaría en menos de dos años. Sin que haya dudas de la legalidad de los retiros del FEES, sí la hay de su conveniencia, ya que trasgreden el espíritu con el cual fue creado.

b) Deuda pública

Al 2024 el gobierno central terminó con una deuda bruta de 42,3% del PIB. Aunque inferior al nivel prudente (45%), superó la estimación inicial de la Dipres al aprobarse la LP2024 (41,1%) y aumentó 2,9 puntos respecto al cierre del 2023, incremento elevado considerando que no hubo una crisis que lo justificara (Gráfico 11).

En el alza de la deuda habría influido el mayor déficit fiscal, otros requerimientos de capital¹¹ y un mayor tipo de cambio. Los dos primeros elementos son de completa responsabilidad de la autoridad fiscal. El tercero, en tanto, aun cuando no lo es directamente, sí lo es respecto de no prever el mayor riesgo cambiario de su deuda,

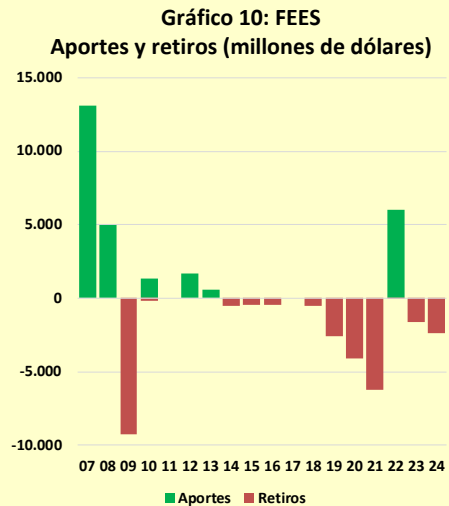
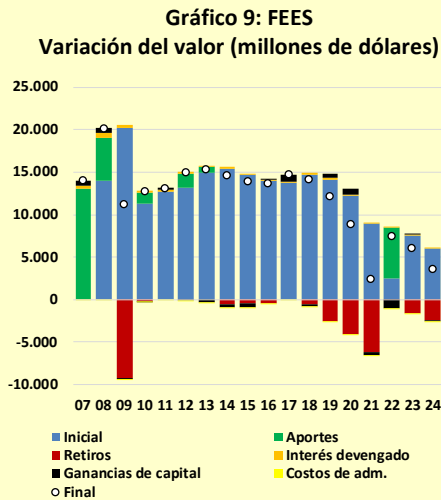
⁹ Disponible [aquí](#). Julio 2023.

¹⁰ Este aporte está mandatado por la LRF.

¹¹ Corresponde al uso de recursos que deben ser financiados por el Gobierno Central, pero que no impactan en el balance al no afectar el patrimonio neto del Gobierno Central. Considera: capitalización de empresas públicas; aportes mandatados por ley al Fondo de Reserva de Pensiones, Fondo de Contingencia Estratégico, Crédito con Aval del Estado, Fondo Plurianual y Fondo de Tratamientos de Alto Costo; Compra de acciones CAF y Banco Mundial; otorgamiento de préstamos; bonos de reconocimiento; corrección por condiciones financieras y variación en el stock activos.

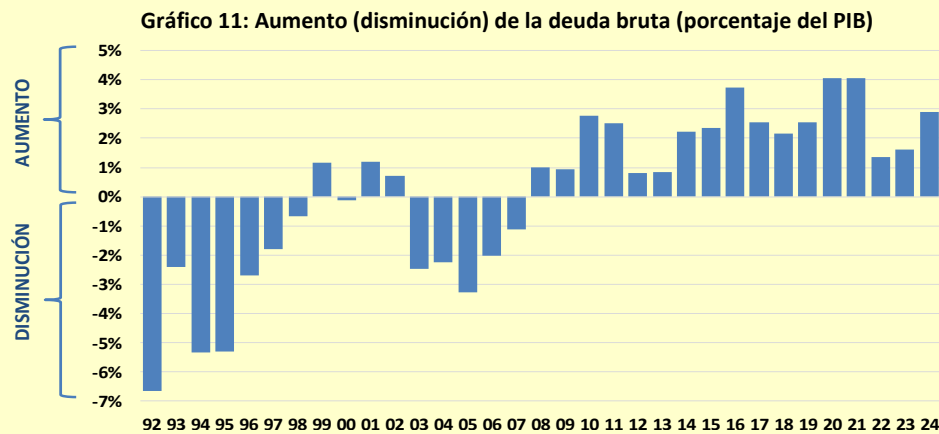
la cual ha aumentado en forma importante su exposición a la moneda extranjera. La distancia con el nivel prudente debe considerar estos riesgos.

EN 2024 SE REALIZARON GIROS ELEVADOS DEL FEES SIN MEDIAR UNA CRISIS ECONÓMICA



Fuente: Dirección de Presupuestos.

EL AUMENTO DE LA DEUDA BRUTA EN 2024 FUE ELEVADO EN CONTEXTO HISTÓRICO



Fuente: Dirección de Presupuestos.

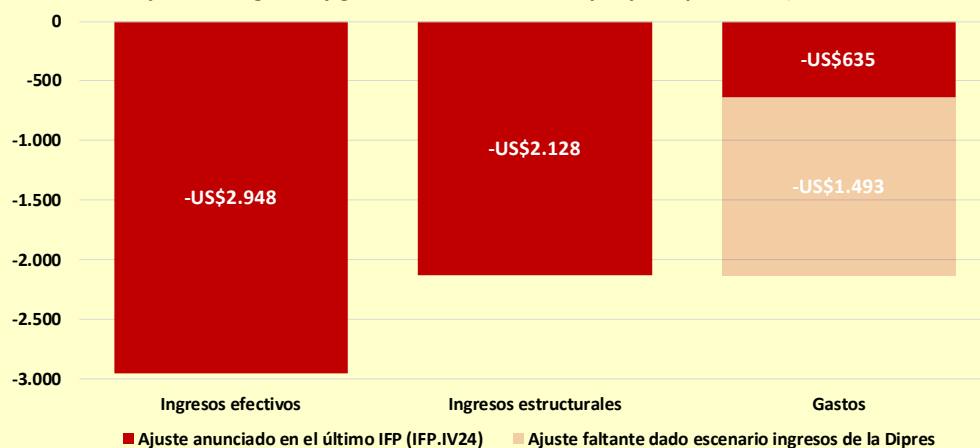
EL OSCURO PANORAMA PARA 2025

En la discusión de la LP2025, el Ministro Marcel comprometió reducir el gasto público del 2025 en US\$635 millones (0,2% del PIB). Al igual que en 2024, este ajuste es absolutamente insuficiente para cumplir con la meta del balance estructural (-1,1%

del PIB) a la luz del ajuste a la baja de los ingresos proyectados en su último IFP (Gráfico 12). Dados los ingresos proyectados en el IFP.IV24, se requeriría un recorte adicional de aproximadamente US\$1.500 millones (0,5% del PIB y 1,8% del gasto total), y si la proyección de ingresos sigue disminuyendo, como probablemente lo hará, el ajuste en el gasto necesario para cumplir la meta deberá ser aun mayor.

EN 2025 SE REPITE LA HISTORIA: NUEVAMENTE UN AJUSTE INSUFICIENTE DE LOS GASTOS

Gráfico 12. Ajuste en ingresos y gasto entre el último IFP y lo presupuestado (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Con la información de ejecución presupuestaria de enero del 2025, donde el gasto fiscal creció sorprendentemente un 11,8% anual, producto del incremento de 16% del gasto en personal, 41% de bienes y servicios y 97% del gasto de capital, surge la interrogante de si efectivamente hubo ajuste real del gasto en 2024 o si solo fue un traspaso del pago para que contablemente este gasto se ejecute en 2025 y no en 2024. De ser así, entonces se estaría generando una acumulación de presiones fiscales en el tiempo y se evidenciaría la incapacidad de este gobierno de aplicar un ajuste de gastos, incluso las que ya están comprometidas para este año.

La disminución del gasto que es necesario realizar durante 2025 debe buscar una ganancia permanente de eficiencia del gasto, y no posponer gastos de capital, el cual es necesario para el crecimiento económico y, por tanto, para los ingresos fiscales futuros. Entre los posibles gastos a revisar están: el tamaño del Estado a través de la reducción importante de ministerios y subsecretarías; la racionalización de los programas públicos que incluya la eliminación de los programas que no son prioritarios, están duplicados o mal focalizados; reducción de la evasión del Transantiago y del mal uso de las licencias médicas, entre otros.

CUIDADO CON LA “ELUSIÓN FISCAL”

Dada la historia de incumplimiento de los compromisos fiscales que se arrastra desde la crisis subprime de 2008, la seriedad de la política fiscal de Chile se ha visto afectada, generando dos rebajas de la clasificación de riesgo de la deuda pública a partir del 2016 por parte de las principales clasificadoras internacionales. Continuar en esta línea tendrá impacto en el costo de la deuda pública. La cual, a su vez, aumentará como consecuencia de un acelerado crecimiento del gasto público y elevados déficits.

Un país más endeudado y con menos ahorro público es más débil para enfrentar futuros *shocks*. Por tanto, es fundamental retomar la disciplina fiscal en 2025 y los años que siguen y cumplir a cabalidad las metas impuestas (balance estructural y deuda pública).

Una regla de balance estructural es indispensable para la sostenibilidad fiscal, sin embargo, la actual está siendo superada por la “ingeniería fiscal” de las actuales autoridades. Claramente la regla deja espacios que permiten, sin incumplir con la ley, usar recursos públicos contraviniendo el espíritu con el cual fueron creados.

En efecto, para obtener recursos fiscales para financiar el gasto público del 2023 Hacienda realizó retiros desde Corfo y ENAP. Por el lado de Corfo, los recursos retirados (US\$3.400 millones¹²) provenían del litio, los cuales, por regla de balance estructural, debían de haber sido traspasados al gobierno central en forma transparente ingresando a la contabilidad fiscal del año respectivo. Por el lado de ENAP, el Estado todavía le adeuda a la empresa más de \$500 millones desde 2022 por el proyecto de “Gas a precio justo”, pero en 2023 le retira utilidades por primera vez en 20 años por US\$400 millones. En ambos casos el problema no es la legalidad, sino que la conveniencia, ya que el Estado está vulnerando el espíritu con el cual fueron creadas ambas instituciones. Así como elusión tributaria, de acuerdo al SII, corresponde a toda planificación fiscal que mediante operaciones que no se encuentran expresamente prohibidas por disposiciones legales o administrativas logran pagar menos impuestos, el realizar retiros de recursos desde Corfo y ENAP, u otras instituciones, se asemeja a una “elusión fiscal”. Por ende, es urgente implementar mejoras en la contabilidad y la transparencia tanto de las fuentes como los usos de los recursos públicos.

¹² Cerca de US\$2.000 millones fueron solicitados en febrero de 2023 y provenían de ingresos de los excedentes del litio. US\$ 1.500 millones fueron solicitados en noviembre de este retiro habían sido capitalizados, formando parte del patrimonio de CORFO.