

Análisis del Consejo Fiscal Autónomo sobre el financiamiento de la Pensión Garantizada Universal

Nota del Consejo Fiscal Autónomo N°10

6 de enero de 2022

El Consejo Fiscal Autónomo (“CFA” o “el Consejo”), de acuerdo a lo establecido en la Ley N°21.148, que lo crea, tiene por objeto contribuir al manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central. En concreto, la ley dispone que una de las funciones del CFA es realizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competan según mandato legal.

En virtud de lo anterior, en esta nota el Consejo manifiesta su opinión sobre el financiamiento de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y sus posibles efectos sobre las principales variables fiscales, sin referirse al mérito de la misma ni al de la reducción o eliminación de las exenciones tributarias específicas que se consideran como parte de su financiamiento.

1.- Antecedentes

El 21 de diciembre de 2021, el Poder Ejecutivo ingresó al H. Congreso Nacional una propuesta legislativa para la creación de la PGU, presentada como indicación al proyecto de ley que “Amplía y fortalece el pilar solidario de la ley N°20.255, y reduce o elimina exenciones tributarias para asegurar su financiamiento”, tramitado bajo el Boletín N°14.588-13 y conocido como “ley corta de pensiones”.¹

Para el financiamiento de la PGU, el Ejecutivo plantea tres fuentes complementarias: **i)** una reducción y eliminación de exenciones tributarias según lo especificado en el proyecto de ley que “Reduce o elimina exenciones tributarias que indica”, tramitado con el Boletín N°14.763-05 e incluido previamente en la “ley corta”², pero, en esta ocasión, con una mayor

¹ En el Anexo 1 se presenta la indicación al proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario y se realiza una comparación con el proyecto original.

² En el anexo 2 se presentan las modificaciones que, en materia de exenciones tributarias, ha tenido durante su tramitación el proyecto de ley que “Amplía y fortalece el pilar solidario de la ley N°20.255 y reduce o elimina exenciones tributarias para asegurar su financiamiento, actualmente tramitación bajo el Boletín N°14.588-13. Para dicha comparación, se considera: (i) el contenido inicial del proyecto, cuyo Mensaje presidencial fue acompañado por el Informe Financiero N°119 de septiembre de 2021; (ii) las indicaciones formuladas por el Ejecutivo en diciembre, acompañadas por el Informe Financiero N°162 de diciembre de 2021; y, (iii) el proyecto de ley que “reduce o elimina las exenciones tributarias que indica”, tramitado actualmente bajo el Boletín N°14.763-05, que fue presentado por el Ejecutivo en conjunto con el Informe Financiero N°163, de diciembre de 2021. Los antecedentes relativos al Boletín N°14.588-13 pueden ser revisados en:

tasa de impuesto único a las ganancias de capital³, el que fue ingresado paralelamente el 21 de diciembre; **ii**) la provisión contemplada en la Ley de Presupuestos del Sector Público para 2022 y el Programa Financiero hasta 2026 originalmente destinada para el proyecto de ley que “Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica”, actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado, bajo el Boletín N°12.212-13 y conocido como “ley larga de pensiones”; y, **iii**) la reducción del aporte mínimo obligatorio que anualmente debe realizarse al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que pasa de 0,2% a 0,1% del PIB.

De acuerdo con la información contenida en los informes financieros N°162, de fecha 21 de diciembre, y N°119, de fecha 20 de septiembre, ambos de 2021, elaborados por la Dirección de Presupuestos (Dipres), el mayor gasto de las indicaciones referidas llegaría en torno a 0,95% del PIB en 2050⁴, lo que se compara con la propuesta original de 0,34% del PIB a 2055⁵. Se debe observar que, si bien el Ministerio de Hacienda indica que en régimen el mayor gasto fiscal con las indicaciones se ubicaría en torno a 0,95% del PIB, las cifras hacia 2050 no muestran una estabilización completa del mayor gasto, ya que para dicho año este aún se encuentra en ascenso.⁶ En cuanto a las proyecciones de corto y mediano plazo (2022-2026), las indicaciones muestran un gasto fiscal creciente, que pasa de 0,37% del PIB en 2022 a 0,92% del PIB en 2026.

A continuación, en el Gráfico 1 se presenta la evolución del mayor gasto fiscal de la PGU de acuerdo a las indicaciones presentadas el 21 de diciembre.

www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15069&prmBOLETIN=14588-13, mientras que aquellos sobre el Boletín N°14.763-05, se encuentran disponibles en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15254&prmBOLETIN=14763-05>

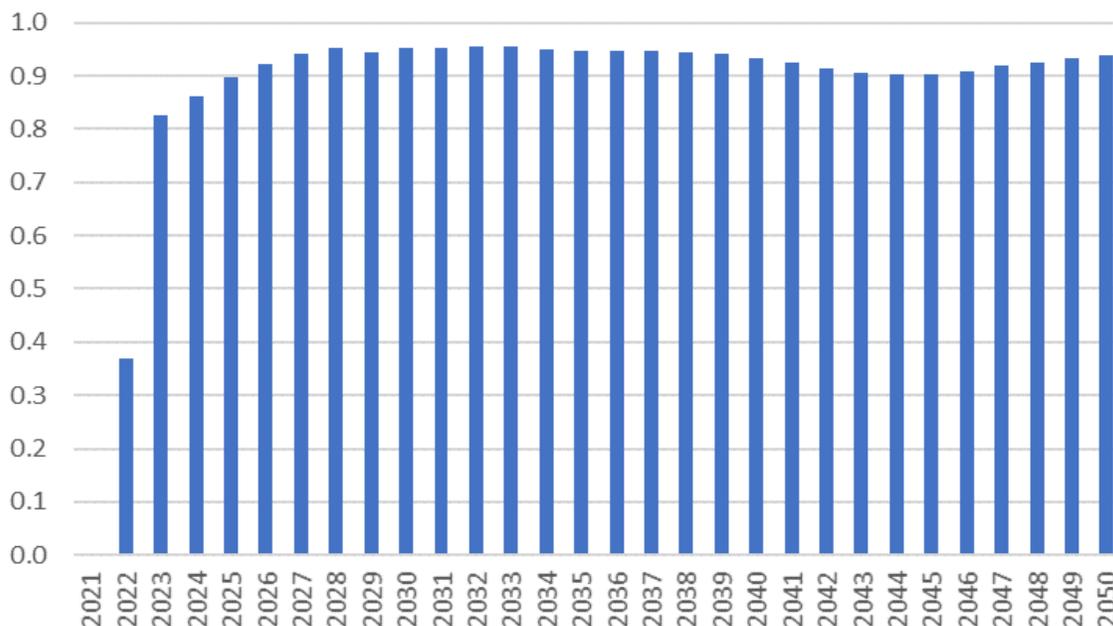
³ El aumento en la tasa de impuesto única a las ganancias de capital de 5% a 10%, significa, de acuerdo a los informes financieros de la Dipres (I.F. N°119 de septiembre de 2021 e I.F. N°163 de diciembre de 2021), un aumento en régimen de la recaudación fiscal en torno a 0,02% del PIB.

⁴ Cabe señalar que las proyecciones del informe financiero de las indicaciones (I.F. N°162 de diciembre de 2021) llegan hasta 2050, mientras que las del informe financiero del proyecto original (I.F. N°119 de septiembre de 2021) se extienden hasta 2055.

⁵ La cifra como porcentaje del PIB para los gastos de la PGU (I.F. N°162 de diciembre de 2021) fue calculada utilizando el supuesto para la serie de PIB del CFA en el informe sobre sus funciones y atribuciones, presentado al H. Congreso Nacional, en septiembre de 2021. En tanto la cifra como porcentaje del PIB del proyecto de ley corta (I.F. N°119 de septiembre de 2021) es la que se presenta en dicho informe financiero.

⁶ Dicho ascenso no estará relacionado con un supuesto de crecimiento real de los beneficios en pensiones, sino que está influido por un efecto poblacional. Adicionalmente, como se explica a continuación, las proyecciones de la Dipres no cuentan con escenarios de sensibilidad.

Gráfico 1: Mayor gasto fiscal de la Pensión Garantizada Universal (% del PIB)



Nota: la serie de PIB utilizada corresponde al supuesto del CFA utilizado en el informe sobre sus funciones y atribuciones, presentado al H. Congreso Nacional, en septiembre de 2021.

Fuente: CFA en base a información de la Dipres (I.F. N°162 de fecha 21 de diciembre de 2021).

En relación a las proyecciones fiscales, el CFA ha formulado consultas a la Dipres, referidas a la estimación de beneficiarios, ya que estas muestran una cobertura que después de 2030 sobrepasa el 90% de la población cubierta (que corresponde al umbral definido en el proyecto de ley). También ha solicitado clarificar las estimaciones del costo total de la PGU y del pilar solidario de invalidez contenidas en el Informe del Consejo Consultivo Previsional en base a datos de la Dipres.

Cabe señalar que en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso final del artículo 7 de la Ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal, se debiese contar con un estudio actuarial del FRP. En efecto, su inciso final establece que: “[e]l Ministerio de **Hacienda deberá encargar cada tres años, a personas naturales o jurídicas u organismos públicos, la realización de un estudio actuarial que permita evaluar la sustentabilidad del Fondo de Reserva. Asimismo, este estudio deberá realizarse cada vez que se proponga una modificación al monto correspondiente a la pensión básica solidaria de vejez, pensión básica solidaria de invalidez, aporte previsional solidario de vejez y aporte previsional solidario de invalidez, exceptuando los reajustes automáticos a que estos beneficios estén sujetos de conformidad a las normas que los rigen. El resultado de estos estudios deberá formar parte de los antecedentes a que se refiere el artículo 14 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional**

*del Congreso Nacional*⁷ (énfasis agregados). Dicho estudio, antecedente necesario para legislar sobre estas materias, no se encuentra disponible a la fecha, por lo que más adelante en este informe se profundiza sobre el particular.

Con todo, el 4 de enero, la Dipres hizo llegar al CFA un informe técnico titulado “Sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones: Análisis Indicaciones Boletín N°14.588-13”, en el cual se realiza un ejercicio de simulación bajo el supuesto de que los aportes al fondo coinciden con los retiros que se hacen del mismo (0,1% del PIB anual en ambos casos). Si bien el CFA valora la entrega de esta información, dicho reporte no corresponde al referido estudio actuarial y no permite dar cuenta de la sustentabilidad del FRP en relación al propósito para el que ha sido creado.

⁷ Acorde al artículo 14 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, los fundamentos de los proyectos de ley deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.

2.- Análisis del Financiamiento

Un primer elemento relevante para analizar el financiamiento se refiere al período de la proyección fiscal, el que debería ampliarse y contemplar al menos 50 años.

Si bien el CFA valora que la Dipres realice proyecciones a cerca de 30 años (2050)⁸, tratándose de materias previsionales, se sugiere, en línea con las recomendaciones y mejores prácticas internacionales, que dicho ejercicio considere un horizonte aún mayor (por ejemplo, de al menos 50 años⁹), de forma tal de apreciar en plenitud el efecto de la transición demográfica en el sistema.

Un segundo elemento, esencial cuando se trata de reformas a los sistemas de pensiones, se refiere a las características de las proyecciones de largo plazo y los supuestos de indexación utilizados, así como a la importancia de contar con escenarios alternativos, que consideren la incertidumbre y donde las prestaciones crezcan, por ejemplo, a la par de los salarios reales.¹⁰

La experiencia muestra que cada cierto tiempo los beneficios se ajustan discrecionalmente superando las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC) (e.g., Pensión Básica Solidaria y Pensión Máxima con Aporte Solidario o anteriormente las Pensiones Asistenciales, PASIS). Lo mismo probablemente ocurrirá a largo plazo en el caso de la PGU, lo que elevaría las presiones de gasto más allá de lo contemplado en su informe financiero.

Por ello, al realizar proyecciones de largo plazo, es deseable que los escenarios consideren hipótesis suficientes y adecuadas para evaluar el régimen de acuerdo con sus objetivos, y que sean coherentes con las perspectivas demográficas, sociales y económicas del país. Así, las mejores prácticas para el trabajo actuarial sugieren que en la elaboración de hipótesis se combine el análisis de las tendencias históricas con una visión del futuro. Por ejemplo, las proyecciones de largo plazo efectuadas para los países miembros de la UE en la publicación “The 2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)”, en el caso de las pensiones mínimas, consideran reglas de indexación consistentes con el propósito de estos esquemas de proteger a los pensionados contra la

⁸ Se debe observar, que las proyecciones hasta 2050 (I.F. N°162 de diciembre de 2021) corresponden al mismo horizonte contemplado en la información reportada en el informe del Consejo Consultivo Previsional de 20 de diciembre de 2021.

⁹ Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) coinciden en que el horizonte de largo plazo idóneo para proyectar el gasto público en seguridad social, y sus impactos, corresponde, al menos, a 50 años. Así, sus modelos son estimados en dicho plazo (ver Karam, Muir, Pereira y Tuladhar (2010), “Macroeconomic Effects of Public Pension Reforms”, IMF Working Papers).

¹⁰ Escenarios alternativos pertinentes deben considerar, a largo plazo, la indexación de los beneficios en función tanto del IPC como de los salarios reales, o una combinación de ambos. Como los salarios reales dependen de la productividad media del empleo, también es de utilidad realizar supuestos para distintos escenarios de crecimiento de la economía y del empleo.

pobreza.¹¹ Por esta razón, los Estados miembros de la Unión Europea acordaron que para los análisis de sostenibilidad, las proyecciones de pensiones a largo plazo pueden suponer razonablemente que las pensiones mínimas se ajustan de acuerdo con la legislación vigente durante un máximo de diez años, después de lo cual es prudente suponer un crecimiento a la par del aumento salarial real.

Además, las directrices del trabajo actuarial para la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social de 2016, enfatizan que la evaluación de un régimen de seguridad social, o de sus reformas, debe incluir un análisis de incertidumbre y sus repercusiones.¹²

Dichas proyecciones e informaciones relacionadas han sido solicitadas por el CFA a la Dipres.

El tercer elemento a analizar, es que para la sostenibilidad fiscal es fundamental cumplir el principio de financiar gastos permanentes con ingresos permanentes.¹³ Al respecto, el proyecto de “ley corta de pensiones” mostraba un equilibrio en régimen (2025-2055) entre los mayores gastos (0,32% del PIB al año) y los nuevos ingresos fiscales por la reducción o eliminación de exenciones tributarias (0,33% del PIB).¹⁴ Por su parte, en el proyecto actualizado con las indicaciones presentadas en diciembre de 2021, los gastos alcanzan en torno a 0,95% del PIB anual en régimen, mientras que los ingresos fiscales provenientes de la modificación de las exenciones tributarias llegarían a 0,35% del PIB, y el resto provendría de la provisión de mayor gasto previsional incluido en la Ley de Presupuestos 2022 y en la programación financiera hasta 2026 (0,5% del PIB), y de una reducción del aporte mínimo obligatorio anual al FRP (que pasa de 0,2% al 0,1% del PIB).

Como se desarrolla a continuación, el CFA observa que las fuentes de financiamiento de la PGU tienen distintas implicancias sobre la situación fiscal, por lo que deben tenerse las precauciones que se especifican en cada caso.

¹¹ En particular, dicho informe señala que “la aplicación estricta de las reglas legales de indexación cercanas al crecimiento de los precios, eventualmente conduciría a la desaparición total de las pensiones mínimas. Si este fuera el caso, su efectividad para proteger a los jubilados contra la pobreza se vería completamente erosionada con el tiempo.” El mismo documento agrega que en países con reglas de indexación menos generosas, o sin reglas formalmente fijas, los beneficios mínimos se han revisado en la práctica más en consonancia con los salarios mediante ajustes discrecionales más allá de la indexación legal, exactamente para corregir el nivel de vida y mantener la adecuación de beneficios a lo largo del tiempo.

¹² Esto puede considerar, entre otros elementos, la sensibilidad a las variaciones en cada hipótesis y el uso de distintos escenarios: (i) optimistas y pesimistas; (ii) que ilustren los entornos demográficos y económicos particulares; y, (iii) que consideren eventos extremos y pruebas de tensión. Para ello se puede usar una combinación de métodos estocásticos y determinísticos. También se recomienda la revisión regular a cargo de expertos independientes del trabajo de evaluación del régimen de seguridad social

¹³ En esta línea, uno de los principales mensajes del CFA ha sido que los gastos permanentes deben contar con un financiamiento permanente, el que puede provenir de un mayor crecimiento tendencial, nuevos ingresos tributarios, reasignaciones y/o mayor eficiencia del gasto.

¹⁴ Las cifras como porcentaje del PIB mencionadas corresponden a las presentadas en el I.F. N°119 de septiembre de 2021.

En cuanto a la fuente de financiamiento proveniente de la reducción y eliminación de exenciones tributarias, estas corresponden a nuevos ingresos permanentes, por lo que su efecto para financiar el gasto de la PGU no tiene conceptualmente impacto sobre el balance estructural ni en la deuda bruta o neta del gobierno. No obstante, como en todo proyecto tributario, existe incertidumbre respecto de su recaudación efectiva, sin conocerse ex ante la dirección de las eventuales diferencias.

En todo caso, debe tenerse una precaución especial sobre la temporalidad de la entrada en vigencia del proyecto de ley que genera dichos ingresos por la reducción y eliminación de las exenciones tributarias, pues la materialización de los mismos depende de la aprobación de un proyecto separado de aquel que crea la PGU. Por lo tanto, el Consejo sugiere buscar fórmulas legislativas para que la entrada en vigencia de las medidas que aumentan los beneficios en pensiones al menos coincida temporalmente con la implementación de los cambios tributarios que generan estas mayores fuentes de financiamiento permanente.

En cuanto a la provisión para mayores gastos previsionales incluida en la Ley de Presupuestos 2022 y en la programación financiera 2023-2026, esta corresponde a una reasignación del gasto de la provisión originalmente destinada para el proyecto de ley que “Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica”, actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado bajo el Boletín N°12.212-13, conocido como “ley larga de pensiones”.

Sobre el particular, cabe hacer presente que para 2022, la Ley de Presupuestos no detalla el monto exacto de la provisión que se destina a la “ley larga de pensiones”¹⁵, pero de acuerdo a la informado por la Dipres está incluida en el componente de “proyectos de ley en trámite” de dicha provisión, que alcanza a \$1.039.748 millones para un total de 35 proyectos que actualmente están siendo discutidos legislativamente. Sin desmedro de ello, dicha provisión no se ve reflejada en la línea de Prestaciones Previsionales de la clasificación económica del gasto, ya que de acuerdo a la Dipres para el presupuesto 2022 ella fue incluida en la línea Subsidios y Donaciones.

Por otra parte, para el período 2023-2026 de la proyección financiera, los recursos también se entienden provisionados, pero en dichos años estos sí se reflejan en la línea de Prestaciones Previsionales de la clasificación económica del gasto informada en el Informe de Finanzas Públicas (IFP) del tercer trimestre de 2021, la cual alcanza a \$9.216.469 en 2023 (aumento de \$1.086.997 millones respecto de 2022), para mantenerse relativamente estable en torno a \$9.300.000 millones en los tres años siguientes. Con todo, tampoco se detalla el monto exacto de la provisión para la PGU, y su trayectoria estable diferiría de aquella del gasto que busca financiar, que según su respectivo informe financiero es fuertemente creciente en el mediano plazo (crece \$722.823 millones entre 2022 y 2026).

¹⁵ Es habitual que la provisión de gasto no se presente con su apertura detallada, ya que contiene programas y proyectos que aún no han sido aprobados y requieren cierto grado de flexibilidad.

En línea con lo anterior, el Consejo ha solicitado a la Dipres precisar el monto de las provisiones para la “ley larga de pensiones” para cada año del período 2022-2026.

De 2026 en adelante no existe un documento oficial que comprometa la disponibilidad de este financiamiento, por cuanto la proyección financiera no se realiza para un período más largo (la exigencia legal es realizar una programación de al menos tres años, y como buena práctica la Dipres la realiza para cuatro).

La situación descrita hace plantear una serie de precauciones respecto de esta fuente de financiamiento.

En primer lugar, es especialmente relevante en materia de pensiones, así como para otras políticas estructurales, contar con un análisis de financiamiento de largo plazo, lo que requiere efectuarse en un horizonte muy superior al de una programación financiera (al menos cincuenta años en vez de cuatro).

La precaución señalada surge por las características propias de lo que es una programación financiera de mediano plazo, que difieren de un análisis de sostenibilidad de largo plazo para una reforma de pensiones. En efecto, según señala la Dipres en la metodología de la programación financiera en el IFP del tercer trimestre de 2021, su propósito “es conocer una estimación de espacios fiscales, bajo cierto escenario macroeconómico y dado un determinado compromiso de gasto”, y para ello “se elabora sobre la base de mantener la continuidad operativa de todos los servicios públicos e incorporando el cumplimiento de compromisos contractuales, legales y programáticos vigentes y el impacto estimado de los proyectos de ley en trámite, de modo tal de visualizar la posibilidad o necesidad de realizar ajustes de manera oportuna, en caso de ser requerido”. Adicionalmente, se debe señalar que siendo este un ejercicio de gran utilidad, el CFA en su presentación a la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado en marzo de 2021¹⁶, hizo presente que debe analizarse con cautela, por cuanto en los gastos comprometidos no se incluyen: (i) reajustes reales para los trabajadores del sector público, (ii) reajustes reales de las subvenciones educacionales, (iii) reajustes reales de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, (iv) reajustes reales en el per cápita para salud, (v) aumentos de dotaciones; ni, (vi) inversiones no incluidas en compromisos ya adquiridos.

Sin implicar esto una crítica a la metodología de programación financiera, pues ella cumple su propio propósito, es claro que deja presiones de gasto fuera del análisis (precisamente por ser presiones y no compromisos) y que se realiza para un horizonte de tiempo que no resulta el adecuado para abordar temas estructurales. Por lo tanto, para un análisis de sostenibilidad del financiamiento de pensiones, la programación financiera debiese ser complementada con horizontes de proyección a más largo plazo y en donde se construyan escenarios con presiones de gasto probables y escenarios de riesgo.

En segundo lugar, el uso de los recursos provisionados se da en un contexto para el período 2022-2026 en que la senda de convergencia fiscal contempla déficits estructurales y

¹⁶ Dicha presentación se encuentra disponible en <https://cfachile.cl/publicaciones/presentaciones-del-cfa/presentacion-a-la-h-comision-de-trabajo-y-prevision-social-del-senado-24-de>.

efectivos¹⁷; donde la deuda neta aumentará de 33,7% del PIB en 2022 a 35,9% del PIB en 2026; y con una programación financiera que muestra una caída de la inversión pública y del resto de los gastos comprometidos¹⁸. A la vez, al existir presupuestos deficitarios en el período, ellos requieren financiarse en parte con deuda y/o con desahorro, por lo que comprometer un gasto de largo plazo y fuertemente creciente, en el marco de una provisión de programación financiera, no contribuye a la materialización de una senda de convergencia, ni a mejorar los ratios de deuda neta a PIB del Gobierno Central.

Una tercera precaución, se refiere a que los recursos que se están reasignando desde la provisión para la “ley larga de pensiones” a la PGU incluían originalmente tanto ingresos transitorios como permanentes¹⁹, como fue señalado por el CFA, en su presentación a la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado en marzo de 2021²⁰. En este sentido, se reitera la recomendación de que todas las fuentes de financiamiento contempladas sean permanentes.

En cuarto lugar, cabe señalar que al reasignarse para la PGU la provisión que se destinaba originalmente a la “ley larga de pensiones”, dicha ley requerirá fuentes propias de financiamiento permanente, pues no puede contabilizarse la misma para dos proyectos distintos.

Finalmente, si bien las reasignaciones de gasto permanente son conceptualmente una fuente de financiamiento también permanente, a juicio del Consejo existen diferencias al tratarse de una reasignación de un gasto que ya se venía ejecutando versus la de una provisión. Por una parte, en el caso de una provisión, no existe certeza de que el proyecto de ley que genera el gasto vaya a ser finalmente aprobado, por lo que se puede considerar un gasto incierto. Por otro lado, en la reasignación de un programa vigente se tiene absoluta certeza de la reasignación del gasto que se dejará de realizar. A la vez, en una mirada de largo plazo, más allá del horizonte de la programación financiera, la provisión no está garantizada, por lo que no existe certeza de si efectivamente se contará con dichos

¹⁷ En el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2021, la Dipres proyecta balances efectivos de -2,8%; -2,5%; -1,9%; -1,4% y -0,5% del PIB, y balances estructurales de -3,9%; -2,9%; -1,9%; -0,9% y 0,1% del PIB, para 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026, respectivamente.

¹⁸ La inversión pública, pasa de \$5.268.676 millones en 2022 a \$3.891.363 millones en 2026. En tanto, el gasto total comprometido pasa desde \$60.698.005 millones en 2022 a \$60.692.729 millones en 2026, incluyendo la provisión para la “ley larga de pensiones” de 0,5% del PIB.

¹⁹ Dentro de los ingresos transitorios destacan los recursos adicionales que se percibirán por la licitación 5G (US\$453 millones; 0,18% del PIB) y una mayor base de recaudación por mayores ingresos tributarios en el cuarto trimestre de 2020 los que de acuerdo a la autoridad fiscal podrían mantenerse en el corto y mediano plazo. Se debe señalar que en el informe de evaluación del Balance Estructural 2020-2021 el CFA identificó como sorpresas de mayor recaudación fiscal factores principalmente transitorios, tales como el Impuesto Sustitutivo sobre el FUT, el aumento del IVA por el mayor consumo generado por los retiros de los fondos previsionales y el menor uso al esperado de las medidas de postergación de pago de impuestos (medidas transitorias de reversión automática) en el cuarto trimestre.

²⁰ La presentación se encuentra disponible en: <https://cfachile.cl/publicaciones/presentaciones-del-cfa/presentacion-a-la-h-comision-de-trabajo-y-prevision-social-del-senado-24-de>.

recursos; mientras que en la reasignación de un programa ya existente se puede asumir que, por continuidad, dichos recursos sí deberían estar contemplado.

En conclusión, si se asume que la “ley larga de pensiones” no se aprueba, el uso de esta provisión para el gasto en la PGU no significaría conceptualmente un deterioro para el balance estructural ni aumentaría los gastos comprometidos, al menos respecto de lo ya proyectado hasta 2026, por lo que, en principio, no afectaría la deuda bruta ni neta del gobierno. Sin embargo, dadas las cinco precauciones y limitaciones antes señaladas, un análisis de sostenibilidad de largo plazo no debiera basarse en una programación financiera de mediano plazo, menos aún en un contexto de déficit estructural. De esta forma, se identifican desafíos y riesgos para la consolidación fiscal si se considera esta provisión como financiamiento permanente.

Con respecto a la reducción del aporte mínimo obligatorio que debe realizarse anualmente al FRP, que pasaría de 0,2% a 0,1% del PIB por año, ello implica una menor acumulación de ahorro para el financiamiento de los gastos previsionales futuros, para destinarla a gasto corriente en pensiones.

Para analizar esta fuente de financiamiento es pertinente repasar el propósito del FRP y evaluar si lo cumple adecuadamente bajo las nuevas reglas propuestas. Para estos fines, la Ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal establece en el inciso final de su artículo 7 que el Ministerio de Hacienda deberá encargar, cada tres años, la realización de un estudio actuarial que permita evaluar la sustentabilidad del FRP. Asimismo, dicha norma señala que este estudio deberá realizarse cada vez que se proponga una modificación al monto correspondiente a la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI), el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) o el Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), exceptuando los reajustes automáticos a que estos beneficios estén sujetos. El resultado de estos estudios debe enviarse al H. Congreso Nacional conjuntamente con el proyecto de ley correspondiente.

En cuanto al propósito del FRP, la Ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal define que es el de complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de la PBSV, la PBSI, el APSV y el APSI.

En este contexto, el proyecto de ley que crea la PGU introduce modificaciones a la Ley N°20.128, relativas al FRP. En primer lugar, se modifica su destino, el que quedaría para complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la PGU y del pilar solidario de invalidez (PBSI y APSI).

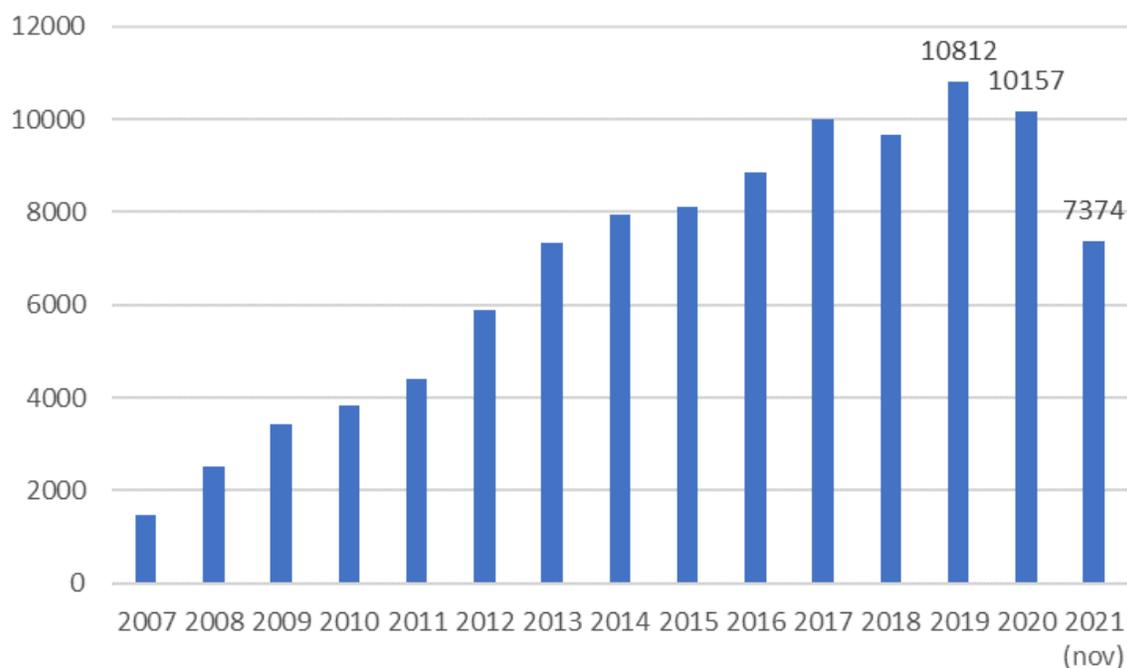
A su vez, se modifica la regla de aportes al FRP. Actualmente este se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente al 0,2% del PIB del año anterior. Si el superávit fiscal efectivo es superior a 0,2% del PIB, el FRP recibe un aporte equivalente a dicho superávit, con un máximo de 0,5% del PIB. Como se ha señalado, en el proyecto dicho aporte mínimo se reduce a un 0,1% del PIB.

Y, en tercer lugar, se modifica la regla de uso del FRP. Según la legislación vigente, el monto de recursos de dicho fondo que puede ser utilizado anualmente no debe ser superior a un tercio de la diferencia entre el gasto total del año respectivo y el gasto efectuado en 2008

(actualizado de acuerdo a la variación del IPC). Es decir, el FRP puede complementar hasta un tercio del mayor gasto generado por la reforma previsional de 2008. Ese límite se reemplaza por el 0,1% del PIB del año anterior. Es decir, el rol del FRP se reduce drásticamente a menos de 5% del gasto total del nuevo pilar solidario con PGU.²¹

Cabe señalar, además, que el FRP fue utilizado para financiar parte de las iniciativas para enfrentar la emergencia del Covid-19, por lo que ha disminuido su tamaño en los últimos dos años, como muestra el Gráfico 2. Por un lado, la Ley N°21.225 suspendió los aportes en los años 2020 y 2021 y, por otro, la Ley N°21.227 de 2020, modificó transitoriamente la regla de uso del FRP, aumentando el límite de los giros. Así, el FRP pasó de US\$10.812 millones en diciembre de 2019 a US\$7.374 a noviembre de 2021.

Gráfico 2: Evolución histórica del Fondo de Reserva de Pensiones (US\$ millones)



Nota: datos a diciembre de cada año, salvo 2021, con dato a noviembre.

Fuente: Dipres.

Estos antecedentes reafirman la necesidad de contar con el estudio actuarial que mandata la Ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal, que permita verificar que el FRP es sostenible. En particular, dicho estudio debiese estimar la necesidad de acumulación de recursos en el FRP a mediano y largo plazo para hacer frente a los compromisos de la PGU y del pilar

²¹ Dicha cifra está calculada como el uso máximo de 0,1% del PIB respecto del costo total de la PGU más el pilar solidario de invalidez, que llega a 2,15% del PIB (Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) es 1,2% del PIB y las indicaciones corresponden en torno a 0,95% del PIB en régimen).

solidario de invalidez. Además, al ser la creación de la PGU una modificación estructural de gran envergadura, el estudio en cuestión debiera delinear con sustento actuarial el rediseño apropiado del FRP -incluyendo sus reglas de acumulación y de uso- para apoyar el financiamiento de los compromisos adquiridos.

En este sentido, el estudio actuarial mencionado debiese contener el análisis de la sustentabilidad del FRP, no sólo en el marco de los cambios a las reglas de aportes y uso incorporadas en el proyecto de ley que es objeto de análisis, sino en el sentido amplio de cumplir el propósito legal original para el que fue creado, de complementar de forma relevante el financiamiento de las obligaciones fiscales crecientes en materia previsional.

En cuanto a los efectos en las variables fiscales del gasto en PGU financiado con el menor aporte al FRP, ello implicaría un mayor déficit estructural anual de 0,1% del PIB, por cuanto no existe una contraparte de mayores ingresos permanentes asociados. A la vez, la deuda neta aumentaría, debido a que la modificación implica un menor flujo de ahorro destinado al FRP, al reducir su aporte mínimo anual a la mitad. En particular, dada la situación de déficit efectivos proyectados para el período de programación financiera (2022-2026), el aporte mínimo al FRP sería cumplido con mayor endeudamiento y/o con desahorro de activos financieros (e.g. uso del Fondo de Estabilización Económica y Social, FEES), por lo que la redestinación del 0,1% del PIB anual para financiar la PGU se realizaría de la misma forma.

3.- Conclusiones y recomendaciones

Uno de los lineamientos básicos de la responsabilidad fiscal consiste en financiar gastos permanentes con ingresos permanentes. Estos últimos pueden provenir de un mayor crecimiento tendencial, nuevos ingresos tributarios, reasignaciones y/o mayor eficiencia del gasto. En el caso de las materias previsionales, que dependen crucialmente de las tendencias demográficas, debe ponerse especial atención a que este lineamiento se cumpla en un horizonte de muy largo plazo.

La PGU se trata de un gasto previsional permanente que, en régimen y en un escenario sin reajustes reales de su valor, alcanza aproximadamente a 0,95% del PIB anual. En consecuencia, lo prudente es asegurar ingresos permanentes por un valor al menos equivalente a 0,95% del PIB en régimen para financiar de manera sostenible la PGU.

En forma adicional, dadas las características del proyecto previsional en análisis y la magnitud de gasto fiscal que implica, es indispensable que se cuente con un estudio actuarial actualizado que permita evaluar la sustentabilidad del FRP para el cumplimiento de su función legal de complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales en materia previsional, en línea con lo que señala la Ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal. En este análisis de sostenibilidad también se deben considerar las necesidades de financiamiento que surjan de la revisión de las proyecciones de largo plazo de la PGU y del pilar solidario de invalidez, contemplando ejercicios de sensibilidad, y reajustes mayores a la inflación (e.g., crecimiento de los salarios reales).

En consideración a las precauciones mencionadas, las cuales fueron analizadas en la sección anterior, a continuación, se especifican las recomendaciones del Consejo en relación a cada fuente de financiamiento que ha identificado el Ministerio de Hacienda para la PGU:

i) Reducción y eliminación de exenciones tributarias

Buscar fórmulas legislativas para que la implementación de los cambios tributarios que genera esta fuente de financiamiento permanente sea anterior, o al menos coincida, con la entrada en vigencia de las medidas que aumentan los beneficios en pensiones.

ii) Provisión destinada en la Ley de Presupuestos 2022 y el Programa Financiero hasta 2026

El uso de esta provisión no significaría conceptualmente un deterioro para el balance estructural ni aumentaría los gastos comprometidos, al menos respecto de lo ya proyectado hasta 2026, por lo que, en principio, no afectaría la deuda bruta ni neta del gobierno. Sin embargo, en esta nota el Consejo identifica una serie de precauciones y limitaciones respecto de esta fuente de financiamiento y plantea que un análisis de sostenibilidad de largo plazo no debiera basarse en una programación financiera de mediano plazo, menos aún en un contexto de déficit estructural. De esta forma, se identifican desafíos y riesgos para la consolidación fiscal si se considera esta provisión como financiamiento permanente.

iii) Reducción del aporte obligatorio que anualmente debe realizarse al FRP

Como se abordó en la sección anterior, este financiamiento implicaría un mayor déficit estructural anual de 0,1% del PIB, por cuanto no existe una contraparte de mayores ingresos permanentes asociados. A la vez, la deuda neta aumentaría, debido a que la modificación implica un menor flujo de ahorro destinado al FRP, al reducir su aporte mínimo anual a la mitad. De esta forma, el Consejo sugiere su reemplazo por otra fuente de financiamiento con características de permanente.

Finalmente, cabe señalar que el Consejo tiene presente que el proyecto de ley que establece la PGU es una iniciativa valorada ampliamente y que aborda una importante y urgente necesidad de mejorar las pensiones en nuestro país. En este sentido, las precauciones planteadas en esta nota, respecto de revisar y reemplazar algunas fuentes de financiamiento, responde a la importancia que tiene asegurar que esta política pública pueda implementarse adecuada y sosteniblemente. Esto es particularmente importante en el caso de pensiones, por tratarse de compromisos permanentes y fuertemente crecientes en el tiempo producto del envejecimiento de la población.

Anexo 1: indicación al proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario y comparación con el proyecto original

Proyecto de ley original que amplía y fortalece el Pilar Solidario (Boletín N°14.588-13)	Indicación al proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario (Boletín N° 14.588-13)
<p>El proyecto de ley aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) creado en la Ley N°20.255, pasando del 60% de la población de menores recursos al 80% de dicha población.</p> <p>Adicionalmente, se incrementa el monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) a \$178.958 mensuales. Lo anterior se propone en conjunto con adelantar los reajustes pendientes de la Ley N°21.190, con lo cual la PBS y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), serán del mismo valor para todos los beneficiarios, independiente de su tramo de edad.</p> <p>Por último, y con el objetivo de disminuir las lagunas previsionales, se crea un aporte equivalente al 10% de cada prestación del Seguro de Cesantía, el que será transferido a la cuenta de capitalización individual, así como un aporte para el pago de la cotización del seguro de invalidez y sobrevivencia.</p>	<p>El proyecto de ley crea la Pensión Garantizada Universal, el cual es un beneficio no contributivo, que será pagado mensualmente. El monto de esta pensión mensual ascenderá a \$185.000 y podrán acceder las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del proyecto de ley, se encuentren o no afectas a algún régimen previsional.</p> <p>Los requisitos para acceder a la PGU son tres y se detallan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Haber cumplido 65 años de edad. ● No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile, conforme a lo establecido en el artículo 4° del proyecto de ley, sin perjuicio de lo que se establece en el artículo 5°. ● Acreditar residencia en la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el petitionerario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a la PGU. <p>Para definir quiénes no integran el grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años en Chile, se entenderá que componen el grupo familiar del beneficiario, las personas que tengan la calidad de cónyuge o conviviente civil, hijos/as menores de dieciocho años de edad y en el caso de hijos/as mayores de dieciocho años de edad, pero menores de veinticuatro años, que sea estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.</p> <p>Por otro lado, los beneficiarios que tengan una pensión base hasta la pensión superior, tendrán derecho a una parte de la PGU, cuyo monto ascenderá según se detalla a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Para aquellos beneficiarios que tengan una pensión base menor a la pensión inferior, el beneficio ascenderá al valor de la PGU. ● Para aquellos beneficiarios que tengan una pensión base entre la pensión inferior y la pensión superior, el monto del beneficio ascenderá al valor que resulta de la siguiente ecuación: $PGU \frac{Pensión Superior - Pensión Base}{Pensión Superior - Pensión Inferior}$ <p>Para lo anterior, se considera pensión inferior y pensión superior, cuyos montos están fijados en \$630.000 y \$1.000.000 respectivamente. Mientras que la pensión base corresponde al cálculo de una Renta Vitalicia Inmediata del DL N° 3.500 de 1980, sin condiciones especiales de cobertura, considerando la edad, el grupo familiar y el total del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual del beneficiario a la edad legal de pensión de vejez. Para ello no se incluirán los traspasos del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía, las cotizaciones voluntarias, ni el ahorro previsional voluntario, entre otros.</p>

Fuente: Dirección de Presupuestos y Ministerio de Hacienda.

Anexo 2: Modificación de las exenciones tributarias como fuentes de financiamiento para financiar la ampliación y fortalecimiento del Pilar Solidario

Proyecto de ley original que amplía y fortalece el Pilar Solidario (I.F. N° 119 de fecha 20 de septiembre de 2021)	Indicaciones al proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario (I.F. N° 163 de fecha 21 de diciembre de 2021)
<ul style="list-style-type: none"> ● Tasa de impuesto único de 5% a las ganancias de capital: \$43.061 millones en régimen (pesos 2022) ● Eliminación del crédito especial a las empresas constructoras (CEEC): \$467.798 millones en régimen (pesos 2022) ● Eliminación de beneficios para tercera vivienda DFL 2 adquirida antes del año 2010: \$10.060 millones (pesos 2022) ● Afectación con IVA a las prestaciones de servicios: \$333.540 millones (pesos 2022) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tasa de impuesto único de 10% a las ganancias de capital: \$86.121 millones en régimen (pesos 2022) ● Eliminación del crédito especial a las empresas constructoras (CEEC): \$467.798 millones en régimen (pesos 2022) ● Eliminación de beneficios para tercera vivienda DFL 2 adquirida antes del año 2011: \$10.060 millones (pesos 2022) ● Afectación con IVA a las prestaciones de servicios: \$333.540 millones (pesos 2022)

Nota: los montos en pesos de 2022 del proyecto de ley original se obtienen utilizando los supuestos de inflación del escenario base del CFA del Informe al Congreso de septiembre de 2021.

Fuente: CFA en base a información de la Dirección de Presupuestos y Ministerio de Hacienda.