Proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la PGU y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica

Presentación a la H. Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados

17 de enero 2024

Agenda

I. Espacio de gasto 2024-2028

II. Normas relativas al financiamiento de la PGU, precauciones y riesgos de sostenibilidad fiscal y rol del CFA

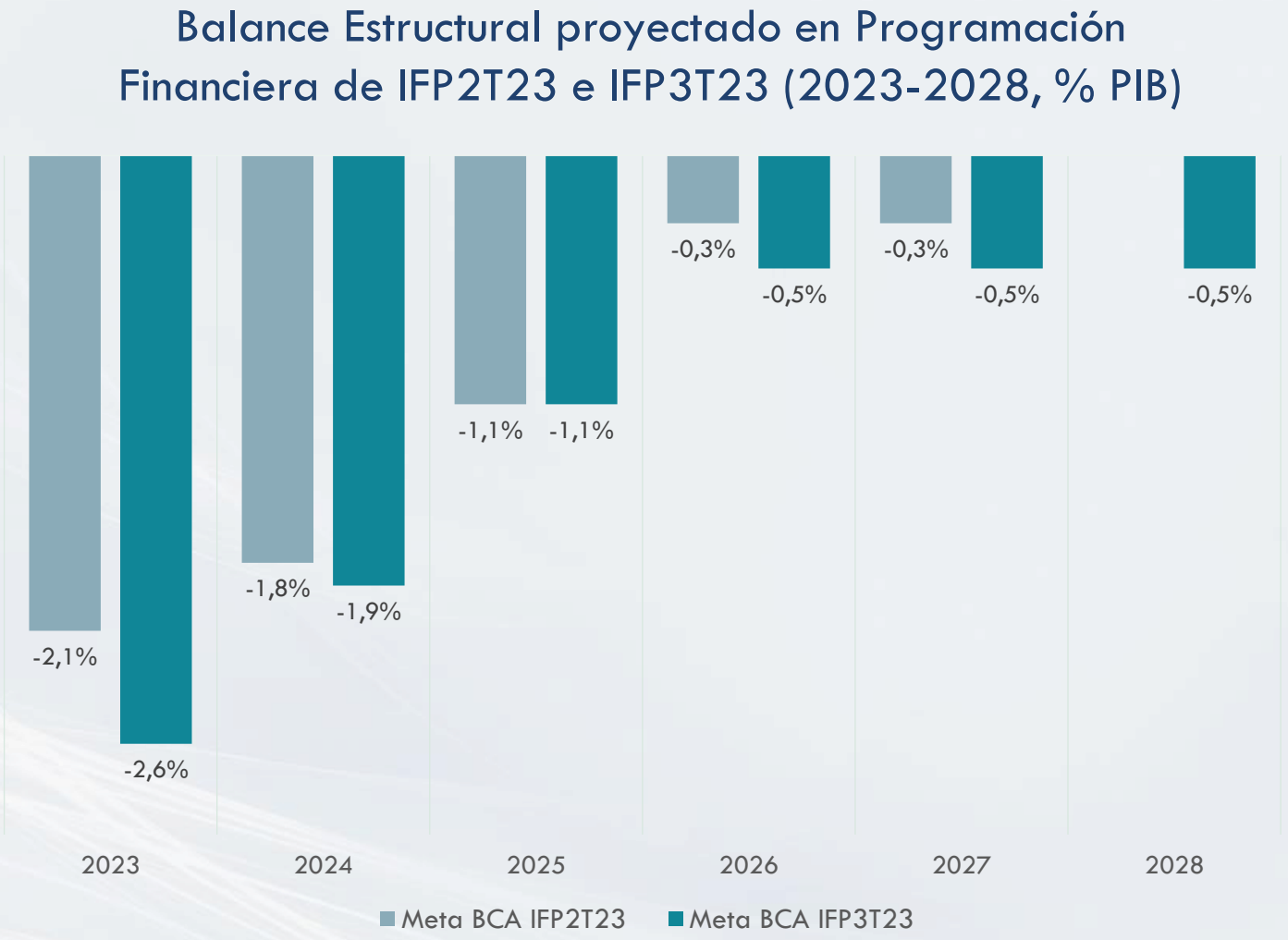
I.

Espacio de gasto 2024-2028

Presupuesto 2024

- **La ley de presupuestos para 2024 significa una reducción del déficit estructural respecto de lo estimado para 2023**, con una meta de déficit estructural de 1,9% del PIB (considerando el ajuste prudencial a los ingresos por litio).
- Sin embargo, **un esfuerzo sustantivo de la consolidación fiscal deberá hacerse en los últimos años de la presente administración**, e incluso durante la siguiente, para lograr estabilizar la deuda bruta y converger a niveles compatibles con la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Con las nuevas metas el esfuerzo de reducción del déficit estructural en 2025 y 2026 sería de 0,8 y 0,6 puntos del PIB, respectivamente, para **concluir el actual Gobierno con un déficit estructural de 0,5% del PIB**.

Presupuesto 2024



Fuente: Dipres.

CFA CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

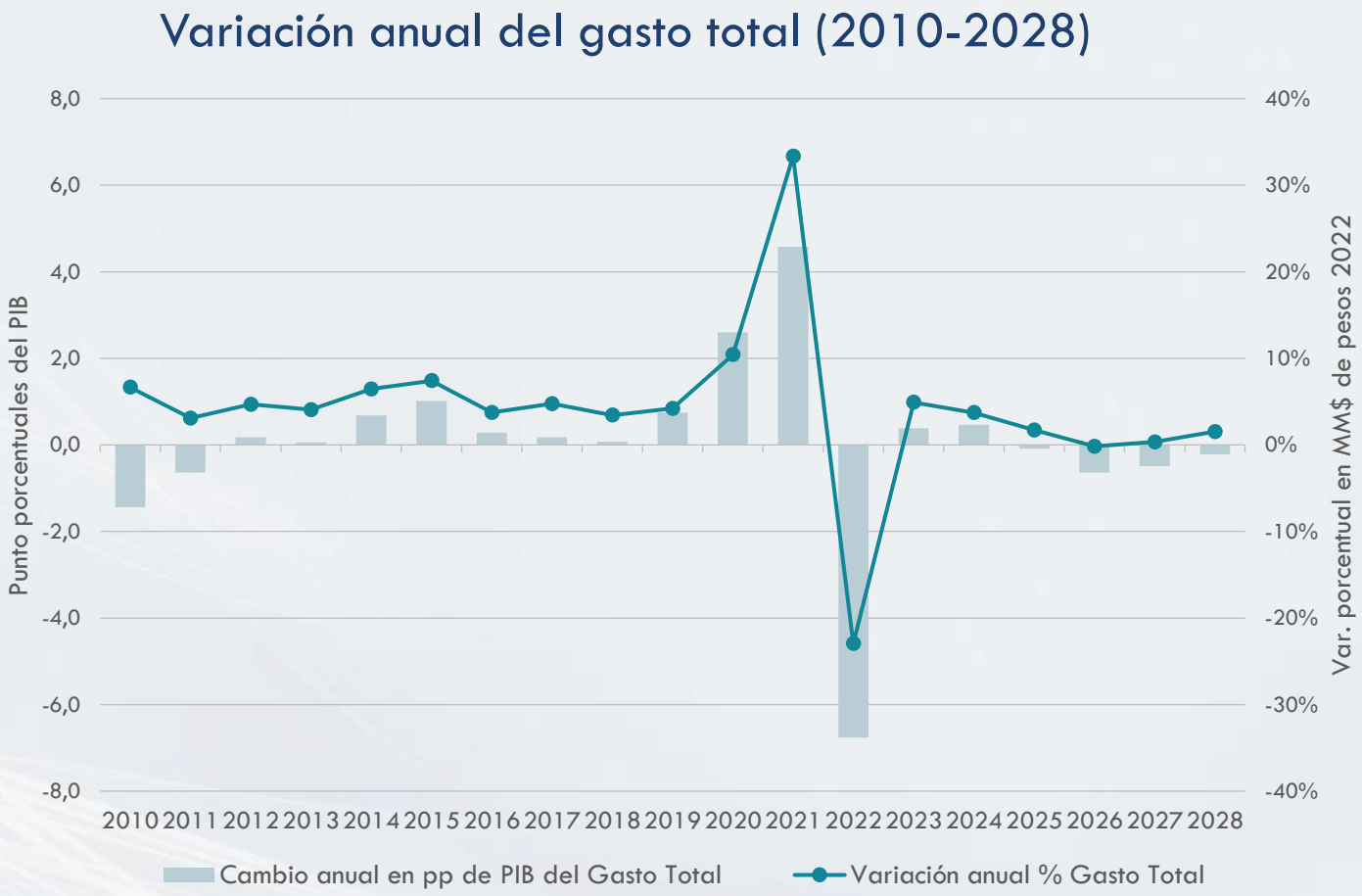
Proyecciones de mediano plazo (2025-2028)

Balance Estructural y gasto compatible con la meta de BE

- **Las proyecciones desde 2025 muestran que para la consolidación fiscal se deberá hacer un esfuerzo sustantivo en términos de control del gasto.**
- En efecto, las estimaciones de la Dipres muestran que **el gasto compatible con las metas de BE para el período 2025-2028 crecería solo en 0,9% promedio anual.**
- En lo que resta de la presente administración (2025-2026), el gasto público compatible con la meta de BE crecería 1,7% y -0,2%. Esto implica **un desafío importante si se compara con las cifras históricas**. Por ejemplo, el crecimiento real anual promedio del gasto entre 2010 y 2019 fue de 4,9%.
- Además, al comparar el gasto público compatible con las metas de BE, con los gastos comprometidos, se observa que **prácticamente no quedan holguras para nuevas iniciativas** (0,1% del PIB en 2025 y 0% en 2026).

Proyecciones de mediano plazo (2025-2028)

Balance Estructural y gasto compatible con la meta de BE



Fuente: Estado de Operaciones del Gobierno Central 1990-2022 e IFP3T23 de la Dipres. Datos desde 2023 en adelante son estimaciones de la Dipres.

CFA CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Proyecciones de mediano plazo (2025-2028)

Balance Estructural y gasto compatible con la meta de BE

- Considerando que por metodología de cálculo los gastos comprometidos no incluyen ciertos gastos probables, como reajustes reales de remuneraciones del sector público, el Consejo hace notar que **no existen espacios para nuevos gastos permanentes en los próximos años si no se aumentan fuentes de financiamiento también permanentes**, las que como el CFA ha señalado en informes previos, pueden provenir de:
  - un mayor crecimiento tendencial
  - nuevos ingresos tributarios
  - menor evasión
  - reasignaciones
  - mayor eficiencia del gasto

Sostenibilidad fiscal

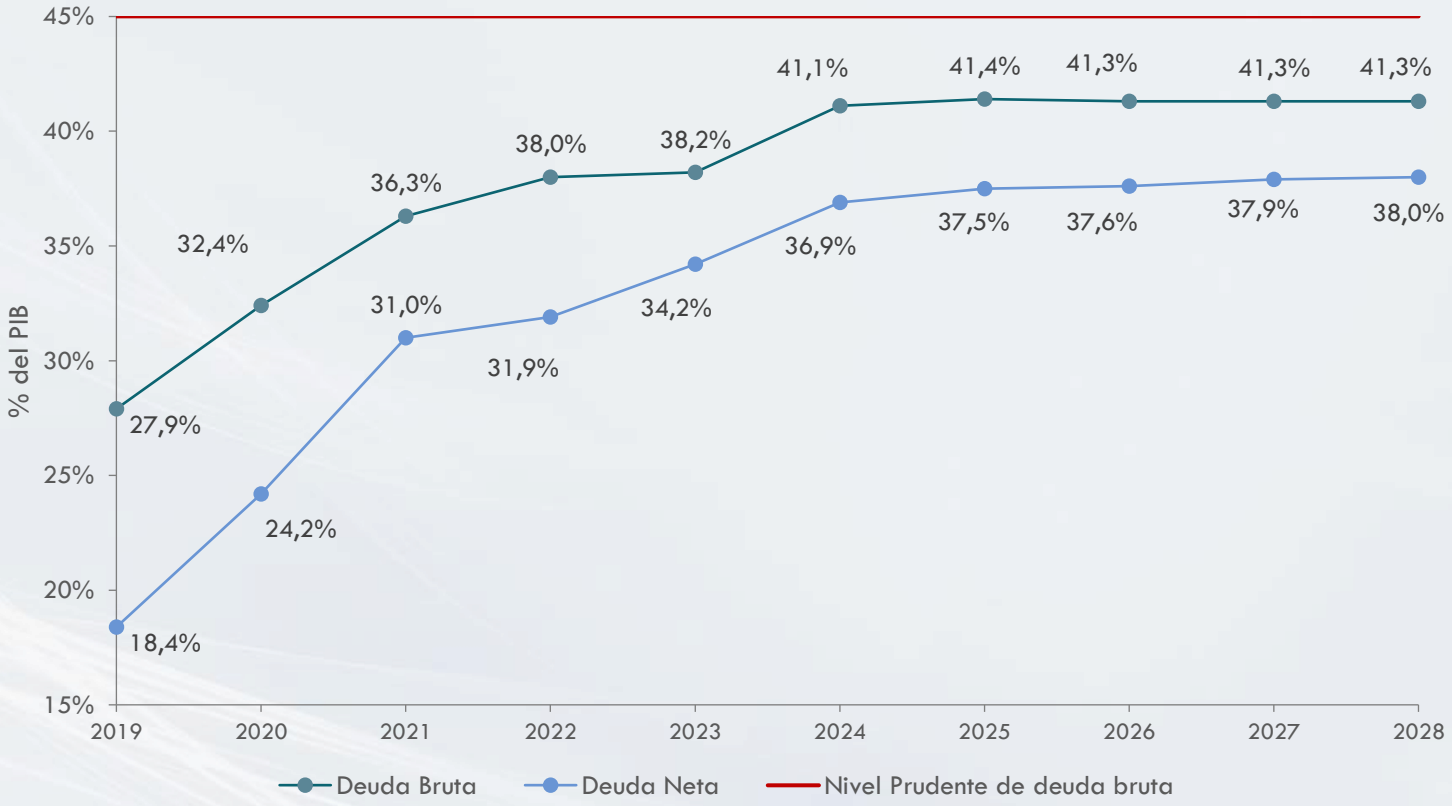
Nivel prudente de deuda

- **Si bien las proyecciones de la Dipres muestran que la deuda bruta se estabilizaría en el mediano plazo por debajo del nivel prudente de 45% del PIB, hay riesgos que el Ministerio de Hacienda debe monitorear y mitigar.**
- **La deuda bruta se incrementará en 2024 para luego estabilizarse, mientras que la deuda neta seguiría aumentando hasta el final del período de proyección,** pues la Dipres considera una reducción de los activos del Tesoro Público desde 4% a 3,2% del PIB entre 2023 y 2028.
- Al respecto, **el Consejo insiste en la pertinencia de hacer un seguimiento a la deuda neta,** pues estabilizar la deuda bruta con una caída de los activos financieros del Tesoro Público de todas maneras representa un debilitamiento de la posición fiscal.

Sostenibilidad fiscal

Nivel prudente de deuda

Comparación evolución de deuda bruta y deuda neta (2019-2028, % del PIB)



Fuente: Dipres. Desde 2023 a 2028 los datos de deuda bruta y deuda neta son proyecciones del IFP3T23.

CFA CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

II.

Normas relativas al financiamiento de la PGU, precauciones y riesgos de sostenibilidad fiscal y rol del CFA

- **Art. 58 transitorio del proyecto de ley:** el aumento de la PGU hasta $250.000 se condiciona a contar con cierto nivel de ingresos estructurales que permitan financiarlo.
- **Art. 59 transitorio del proyecto de ley:** El aumento de cobertura de la PGU (dado por eliminar el requisito de no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población) se condiciona a contar con cierto nivel de ingresos estructurales que permitan financiarlo.
- Estos condicionantes conceptualmente apuntan al **principio de comprometer gastos permanentes solo en la medida que se cuente con fuentes de financiamiento también permanentes**. Pero **operativamente hay precauciones y riesgos de sostenibilidad fiscal que deben atenderse.**
- Al respecto se recuerda la **advertencia realizada por el CFA en sus escenarios de simulación de riesgos presentados previamente al Congreso**: si se implementase el componente de gasto de la propuesta del Ejecutivo para el "Pacto por el Crecimiento Económico, Progreso Social y Responsabilidad Fiscal", sin contar con su equivalente componente de ingresos en montos y oportunidad, la deuda pública sobrepasaría el nivel prudente de 45% del PIB.

Precauciones y riesgos de sostenibilidad fiscal

- **La sostenibilidad fiscal debe analizarse considerando el conjunto de gastos e ingresos estructurales.** En este caso, se vinculan ingresos estructurales a un gasto específico. Algo análogo ya existe en la Ley N°21.091 para el aumento de cobertura de la gratuidad en educación superior. Esto implica que, cuando se cuente con esos ingresos estructurales, habrá gastos prioritarios para su uso. **Se recomienda cautela para no introducir rigideces excesivas a la gestión del gasto público.**
- Debe enfatizarse que cualquier gasto gatillado por esta regla, de todas maneras debe enmarcarse dentro de las reglas fiscales agregadas, es decir, **deben estar dentro del marco de la regla dual de BE y nivel prudente de deuda.**
- Lo anterior es fundamental, pues **si los ingresos estructurales llegasen a caer, luego de haberse activado el aumento de gasto en la PGU, deberán ajustarse otros gastos para cumplir con las reglas fiscales agregadas.**

Precauciones y riesgos de sostenibilidad fiscal

- **Es importante que el indicador específico de ingresos estructurales que se usa para condicionar el aumento de gastos en PGU sea estable,** para que refleje de la mejor forma que son ingresos permanentes (se recuerda que la estimación de ingresos estructurales es una aproximación a los ingresos permanentes). Al respecto, **es pertinente que el Ministerio de Hacienda pueda mostrar simulaciones de indicadores alternativos y evaluarlos según su estabilidad**.
- Complementariamente, es pertinente que el Ministerio de Hacienda pueda dar a **conocer distintos escenarios macroeconómicos en los cuales se activan o no se activan las condiciones** que aumentan el valor y la cobertura de la PGU. Ello se puede cruzar con simulaciones de indicadores alternativos.
- Además, es pertinente que el Ministerio de Hacienda realice simulaciones para **evaluar el efecto en las finanzas públicas de la activación de estas condiciones, si se dieran en conjunto con las condiciones que activan la mayor cobertura de la gratuidad en educación superior**. Ello, para verificar que se cumplen las reglas fiscales agregadas de BE y nivel prudente de deuda.

Rol del CFA

- **El proyecto de ley entrega un rol al CFA ante propuestas de aumentos de la PGU:** El art. 83 establece que el Consejo Consultivo Previsional puede proponer, una vez al año, un aumento de la PGU. Dichas propuestas deberán ser analizadas por el CFA para que se pronuncie acerca de sus efectos fiscales. Se señala que "dicho informe deberá contener, al menos, una estimación del gasto asociado al incremento y una opinión sobre las fuentes de financiamiento", y que deberá ser elaborado en un plazo máximo de un mes.
- Al respecto, **el aporte del CFA debiera focalizarse en verificar si el aumento de gasto en PGU se da dentro del cumplimiento de las reglas fiscales agregadas de BE y nivel prudente de deuda**, con un horizonte de mediano plazo.
- Con todo, para poder ejercer esta nueva labor, **es relevante que el CFA cuente con el acceso oportuno a la información pertinente y que cuente con los recursos necesarios** (se recuerda que también se le dan nuevas funciones al CFA en el proyecto de ley de descentralización fiscal y que el Consejo ha planteado una propuesta más integral para su fortalecimiento).

Rol del CFA

- Finalmente, **cabe recordar que para analizar los efectos fiscales de un aumento de gasto en PGU, la ley mandata realizar un estudio actuarial, información que el CFA** debiera tener a la vista para realizar sus informes: "El 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 Garantizada Universal,** pensión básica solidaria de invalidez 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".

Proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la PGU y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica

Presentación a la H. Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados

17 de enero 2024