

INGRESOS PERMANENTES PARA GASTOS PERMANENTES

- Recientemente, el Ejecutivo envió al Congreso dos proyectos de ley que contienen tanto el incremento de las pensiones bajo la modalidad de Pensión Garantizada Universal (PGU), como su financiamiento, mediante una modificación al actual Fondo de Reservas de Pensiones y una reducción o eliminación a determinadas exenciones tributarias.
- Ello ha reforzado el debate en cuanto a si efectivamente se cuentan con los recursos fiscales necesarios para asegurar el financiamiento de la PGU.
- Ahora bien, independiente de la validez de dicho cuestionamiento, en el actual momento de gran estrechez fiscal, junto a la elevada incertidumbre económica y social para el mediano plazo, sería conveniente fijar estándares más exigentes respecto de los gastos comprometidos en cada nueva iniciativa, así como sus fuentes de financiamiento.

Recientemente, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley (PDL) que busca implementar una Pensión Garantizada Universal (PGU)¹, cuyo costo anual en régimen rondaría el 0,95% del PIB. Para el financiamiento de este proyecto, el Ejecutivo propuso tres fuentes distintas de recursos:

- i) Redirección de la mitad del aporte anual obligatorio que debe realizar el fisco al Fondo de Reserva de Pensiones² (FRP) establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal³. Esta fuente, que corresponde al 0,1% del PIB y que

¹ Boletín 14.588-13. Para mayor detalle respecto del proyecto ver Temas Públicos N° 1529 - 1. Libertad y Desarrollo. Enero 2022.

² En simple, dicho Fondo está destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales relacionadas con el pago de pensiones (pensión básica solidaria de vejez, pensión básica solidaria de invalidez, aporte previsional solidario de vejez y aporte previsional solidario de invalidez). Según la legislación vigente, en los años en que se registren superávits efectivos, el Fondo se incrementará con un aporte equivalente al superávit efectivo con un tope del 0,5% del PIB. Si el monto resultante del aporte anual fuese inferior al 0,2% del PIB, el aporte deberá de 0,2% del PIB como mínimo. El monto de los recursos del Fondo que podrá ser utilizado anualmente, no deberá ser superior a 1/3 de la diferencia entre el gasto total a pensiones que corresponda efectuar en el año respectivo y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008 (ajustado por IPC).

³ Ley N° 20.128 del 2006.

- representa el 11% del financiamiento del proyecto, está contenida en el mismo PDL que establece la PGU⁴.
- ii) Reducción de algunas exenciones tributarias con el objeto de aumentar la recaudación tributaria en 0,35% del PIB. Para esta fuente, que representa el 37% del financiamiento requerido, el Ejecutivo ingresó un PDL⁵ por separado al Congreso.
 - iii) Redirección de la provisión contenida en la Ley de Presupuestos del 2022⁶ y su Programa Financiero para la reforma de pensiones ingresada en 2020 al Congreso (ley larga⁷). Esta fuente de financiamiento corresponde en régimen al 0,5% del PIB y representa el 53% del financiamiento total del proyecto.

El PDL de PGU, actualmente con discusión inmediata, ha avanzado a la fecha sin contratiempos en la discusión parlamentaria, llegando a ser aprobado por unanimidad en general en la sala de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el PDL de financiamiento a través de la reducción de exenciones ha enfrentado sendos cuestionamientos desde la perspectiva de la responsabilidad fiscal. En este contexto, se cuestiona tanto el haber separado el PDL de financiamiento del PDL de gasto de la PGU, como el haber considerado como principal fuente de financiamiento la redirección de recursos desde la provisión de la Ley larga de Pensiones.

El primer cuestionamiento se debe a que presentar un PDL que contiene los gastos separados del que contiene el financiamiento puede llevar a que el legislador apruebe sólo el primero (gastos permanentes) y no el segundo (ingresos permanentes). Bajo este escenario, no se estaría respetando la “regla de oro” de las finanzas públicas, la cual establece que los gastos permanentes deben financiarse con ingresos permanentes, situación particularmente grave en el contexto actual en que las finanzas públicas se encuentran altamente debilitadas.

⁴ El PDL de la PGU también establece que el aporte fiscal mínimo anual se reducirá a 0,1% del PIB y que el giro anual desde el fondo para financiar los compromisos previsionales podría alcanzar como máximo un 0,1% del PIB. Así, bajo el escenario más exigente, en que los giros podrían llegar a igualar a los depósitos, los recursos contenidos en el Fondo no se extinguirían y evolucionarían según los intereses y ganancias (o pérdidas) de capital.

⁵ Boletín 14.763-05.

⁶ Para 2022, los recursos se encuentran en la Asignación “Provisión para Financiamientos Comprometidos”, del Programa Operaciones Complementarias de la Partida del Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

⁷ Boletín N° 12.212-13 a través de los Informes financieros N° 27 de 2020 y N° 26 de 2021.

El segundo cuestionamiento se relaciona con la redirección de recursos desde la provisión de la Ley larga de Pensiones a partir del 2022. En este caso, el cuestionamiento se relaciona con la calidad de las estimaciones del espacio fiscal real para financiar mayores gastos que se consideran como comprometidos.

Para aportar a esta discusión hay algunos elementos que vale la pena tener en consideración:

- a) En un momento como el actual, donde la situación fiscal está alarmantemente deteriorada; donde a septiembre del 2021 la deuda pública alcanzaba al 150% de los ingresos fiscales estimados para dicho año; donde se seguirán observando déficits fiscales efectivos relevantes por al menos el próximo quinquenio; donde el gasto público no debiera crecer más de 0% real promedio entre 2023 y 2026 dada la senda de convergencia fijada por la actual autoridad; y donde el crecimiento de la economía se proyecta que no superará el 3%⁸ en promedio, es ineludible cuestionarse transversalmente la real capacidad de financiar todos los gastos prometidos (nuevos y ya existentes).
- b) Dado que desde el 2009 Chile experimentará (casi) sostenidamente déficits fiscales efectivos por aproximadamente dos décadas (con la información conocida hasta el momento), claramente la “regla de oro” de las finanzas públicas (ingresos permanentes para gastos permanentes) dejó de ser una regla respetada hace ya bastante tiempo y por varias administraciones. Por tanto, es necesario retomarla a la brevedad y con seriedad.
- c) En particular, respecto del cuestionamiento de la redirección de los recursos provisionados para la Ley larga de Pensiones se deben precisar algunos aspectos. Como menciona la misma Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda⁹, la Ley de Administración Financiera¹⁰ establece que el sistema presupuestario chileno considere un presupuesto para el ejercicio del año y un programa financiero a tres o más años plazo. Este programa financiero considera la proyección de los ingresos (efectivos y estructurales) y gastos comprometidos para dicho período 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. A partir de los ingresos

⁸ En base a la proyección realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre del 2021.

⁹ Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017.

¹⁰ D.L. Nº1.263 del Ministerio de Hacienda, promulgado el 21 de noviembre de 1975.

estructurales y el gasto comprometido, se estima el balance estructural¹¹. Su diferencia con la meta de la autoridad fiscal permite estimar la holgura presupuestaria para los años futuros, las cuales son utilizadas con el fin de determinar el espacio financiero que existe para expandir el gasto, así como para anticipar la necesidad de adoptar medidas que contribuyan a mantener el equilibrio fiscal en el futuro. Por tanto, las holguras y gastos contenidos en la programación financiera no son sólo una fuente de financiamiento a usar hacia adelante, sino que han sido recurrentemente utilizadas en el pasado, incluso para el financiamiento de proyectos de gran envergadura como son el reajuste anual del sector público y la ley de gratuidad universal de la educación.

- d) Ahora bien, lo anterior no se contrapone a la necesidad de aumentar la calidad, oportunidad y transparencia de las estimaciones contenidas en los programas financieros, gastos comprometidos e ingresos estructurales. Hoy en el caso de los gastos asociados a los proyectos de ley en trámite considerados en la programación financiera no se conoce cuanto gasto se imputa a cada uno de ellos, lo que resta transparencia a la estimación de gastos comprometidos y en consecuencia a las eventuales holguras.

Adicionalmente, considerando que la proyección de mediano plazo contenida en los informes financieros puede ser modificada por shocks exógenos o por las propias decisiones de política pública, como por ejemplo, la decisión de discontinuar un determinado programa o reemplazarlo por otro, la real exigencia del cumplimiento de la meta de balance estructural debiera llevar a que desviaciones en torno a la trayectoria de este balance puedan ser remediadas a tiempo, por la vía de aumento de ingresos (mayores impuestos, reducción de exenciones, evasión o elusión), de reasignaciones del gasto o de aumento en la gradualidad en la implementación de beneficios. De esta forma, el apego a la meta de balance estructural en sí misma conlleva necesariamente la implementación de una política fiscal responsable y sostenible. Esto, sin embargo, requiere de un compromiso transversal de respeto por la institucionalidad fiscal, la cual se ha visto sobrepasada desde hace ya más de una década.

COMENTARIOS FINALES

La actual situación fiscal, y sus proyecciones de mediano plazo, reflejan una situación altamente debilitada, donde se requerirá destinar cada vez más recursos fiscales sólo al cumplimiento de las obligaciones de deuda (amortizaciones e

¹¹ Correctamente llamado Balance Cíclicamente Ajustado.



intereses), poniendo en riesgo la sostenibilidad de los programas de ayuda que justamente se busca beneficiar.

Un elemento importante que debe formar parte de la solución es la urgente mejora a la institucionalidad fiscal relacionada al financiamiento de nuevos gastos. Ésta debe exigir la publicación permanente de los gastos comprometidos, con estimaciones de calidad, oportunidad y transparencia de forma de contrastar sostenidamente si (todos) los gastos permanentes cuentan con financiamiento permanente.