Boletín N° 14.841-05

Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que modifica la ley N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, con el propósito de fortalecer la sostenibilidad del Fondo de Reserva de Pensiones.

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA SOSTENIBILIDAD DEL FONDO DE RESERVA DE PENSIONES.

Santiago, 07 de marzo de 2022.

M E N S A J E Nº 475-369/

A S.E. LA PRESIDENTA DEL H. SENADO

Honorable Senado:

Tengo el honor de someter a su consideración un proyecto de ley que tiene por objeto modificar la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal, con el propósito de fortalecer la sostenibilidad del Fondo de Reserva de Pensiones.

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

Desde inicios del año 2000, el Gobierno de Chile ha impulsado mejorar la gestión financiera del Estado, transformándola en una gestión más responsable y ordenada. Esto ha permitido, entre otros factores, un desarrollo económico, financiero y social orientado a una mejor sostenibilidad.

Dentro de los avances fiscales de Chile, se destaca la ley N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal (“Ley sobre Responsabilidad Fiscal”) publicada el año 2006, la cual establece las normas y el marco institucional para la acumulación, administración y operación de los ahorros fiscales. Ante esto y con la finalidad de asegurar la sustentabilidad del gasto público y mejorar la competitividad –profundidad- de la economía chilena en esta materia, se crea el primer fondo soberano de Chile, el Fondo de Reserva de Pensiones (“FRP”).

La creación del FRP permitió reducir el riesgo de los futuros gastos derivados de las pensiones. Adicionalmente, para mejorar las condiciones de vida de la población y mantener ahorros para enfrentar crisis de distinta índole, ya sean económicas, sociales o incluso sanitarias, a solo dos meses de la creación del FRP se creó el Fondo de Estabilización Económica y Social (“FEES”).

El FRP recibió un aporte inicial de US$604,5 millones el 28 de diciembre de 2006, efectuados con cargo al superávit de 2005. Mientras que el FEES, constituido el 6 de marzo de 2007, tuvo un aporte inicial de US$2.580 millones, de los cuales US$2.563 millones provenían del Fondo de Compensación del Cobre.

Ambos fondos acumularían los recursos derivados de la aplicación de la regla de balance estructural, es decir los flujos que corresponden al superávit fiscal.

Cada uno de los fondos creados a partir de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal tiene la siguiente finalidad: El FEES se crea con el propósito de acumular recursos que servirán para financiar eventuales déficits fiscales y amortizar deuda pública, contribuyendo así a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los ingresos que provienen de los impuestos y el cobre. Por otra parte, el FRP ha tenido como objetivo apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la ley N° 20.255, en particular relacionado a la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios considerados en la Reforma Previsional. De este modo, se complementa el financiamiento de futuras contingencias en materia de pensiones.

Por otra parte, las reglas de acumulación de ambos fondos están establecidas desde su creación.

Para el caso del FRP, este deberá acumular un mínimo de 0,2% del Producto Interno Bruto (PIB) del año anterior. Si el superávit fiscal efectivo es superior al 0,2% del PIB, se aportará un equivalente a dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB. Esto conlleva a que los aportes al FRP deberán efectuarse sólo hasta el año en que los recursos acumulados en él alcancen un monto equivalente a 900 millones de UF. Sin embargo, con ocasión de la emergencia sanitaria por la pandemia por COVID-19, el artículo cuarto de la ley N° 21.225, que establece medidas para apoyar a las

familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas por el impacto de la enfermedad COVID-19, suspendió los aportes al FRP durante los años 2020 y 2021.

Por su parte, el FEES incrementa cada año por el saldo (sólo en caso de ser positivo) que resulte de restar al superávit fiscal efectivo el aporte al FRP, las amortizaciones de deuda pública y los aportes anticipados realizados a dicho fondo. Adicionalmente, puede recibir aportes extraordinarios provenientes de la venta de activos o de emisiones de deuda.

Así como se establecen las reglas de acumulación, la Ley sobre Responsabilidad Fiscal también contiene reglas de desacumulación para el FRP. Desde el año 2016 los recursos del FRP se pueden utilizar para complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales destinadas para los aportes previsionales de la vejez e invalidez, bajo una regla que permitía desembolsos no mayores a un tercio entre la diferencia del gasto asociado al pilar solidario del año, menos el gasto para los mismos componentes que había en 2008, ajustado por inflación. Con todo, conforme al artículo 7 de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, el FRP se extinguirá de pleno derecho si, a contar de 2021 (quince años contados desde su entrada en vigencia), los giros a efectuarse en un año calendario no superan el 5% del gasto fiscal previsional considerado en la Ley de Presupuestos de dicho año. Si se

extinguiera el FRP, su saldo deberá transferirse al FEES.

Sin embargo, también en el marco de la pandemia, la ley N° 21.227, que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales, estableció en su artículo 19 que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo octavo de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, el monto de los recursos que se retirarán del FRP durante los años 2020 y 2021 corresponderán a la totalidad de la diferencia producida entre el gasto total de cada año por concepto del pago de las obligaciones previsionales del año respectivo y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008, ajustado por inflación.

Por su parte, según se establece en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio de Hacienda, los recursos del FEES se pueden utilizar en cualquier momento con el objetivo de complementar los ingresos fiscales necesarios para financiar el gasto público autorizado en caso de déficit fiscal. Además, dichos recursos pueden utilizarse para la amortización, regular o extraordinaria, de deuda pública (incluyendo los bonos de reconocimiento) y para financiar el aporte anual al FRP, cuando así lo disponga el Ministro de Hacienda.

Bajo el objetivo de un manejo fiscal responsable que se basará o guiará en el marco institucional, crear nuevas herramientas en la materia que permita modificar las reglas de aportes y retiros de los fondos soberanos permite a la economía mejorar las nuevas exigencias impuestas por la crisis económica, social y sanitaria producto del COVID-19 y la necesidad de recuperar la estabilidad, fortaleza y capacidad de ahorro del país que permitan hacer frente a futuras eventualidades.

Las propuestas se sustentan en el importante rol que poseen los fondos soberanos en la estabilidad de la economía, que no solo son de importancia nacional, sino que también internacional. Así, esta propuesta se enmarca dentro de la continua renovación de nuestra institucionalidad fiscal, con la finalidad de complementar y modernizar los instrumentos disponibles para fortalecer las reglas de aportes y retiros de los fondos soberanos.

1. Rol de los fondos soberanos en el Mundo

Los fondos soberanos se caracterizan por ser propiedad estatal y que se financian a través de diversas fuentes, como, por ejemplo: superávit de balanza de pagos, operaciones oficiales en monedas extranjeras, pagos de transferencias gubernamentales, superávits fiscales, y/o recibos resultados de la exportación de recursos.

Asimismo, los fondos soberanos pueden ser clasificados según su propósito, siendo los más comunes los fondos de estabilización, los de ahorro o generaciones futuras, los de Reserva de Pensiones, los fondos de inversión de reserva, fondos soberanos de desarrollo estratégico, entre otros.

Bajos las calificaciones internacionales, Chile cuenta con dos fondos soberanos, el FRP y el FEES.

El FRP se suma a los fondos soberanos de pensiones financiados mediante superávit fiscal, tal como el fondo soberano de China llamado National Social Security Fund, creado el año 2000; el Fondo de Nueva Zelanda llamado Superannuation Fund, creado el 2001; el Fondo de Francia (Fonds de rérve pour les retraites) también creado el 2002; el de Irlanda (National Pensions Reserve Fund) creado el 2001, cuya finalidad al igual que FRP era maximizar el rendimiento de las inversiones, bajo cierta tolerancia al riesgo y de mejorar la profundidad de las instituciones financieras estatales mediante activos que tuvieran como finalidad cumplir con los gastos derivados de las pensiones futuras.

Estos fondos pueden ser tan relevantes para la economía como lo es el caso del fondo soberano de Noruega, llamado “Government Pension Fund-Global”, creado en 1990, cuya fuente de financiamiento provenía de los excedentes de las ganancias del petróleo, patentes de extracción e impuestos de dicho sector. Este fondo desde el 2011 ha sido el fondo más grande que existe en el

mundo, cuyo valor asciende a los 1,4 billones dólares. Tanta es su relevancia, que desde el 2011 el Banco Central de Noruega estableció que el fondo crecerá en un 3% anual a lo largo del tiempo. Precisamente este pronóstico permitió ajustar la regla de desacumulación del fondo, la cual pasó de un 4% a un 3% el 2017, donde el Estado noruego puede asignar un 3% del valor del fondo al presupuesto anual del gobierno. Ahora bien, lo anterior solo se dejó de cumplir el 2020 debido a los gastos acontecidos por la pandemia, donde se efectuó un retiro de mayor proporción orientado a cubrir dichas necesidades.

Para el caso de los fondos de estabilización, como lo es el FEES, la flexibilización y/o amplitud de reglas que permiten su desacumulación provocaron que durante la pandemia por COVID-19 varios fondos del mundo se quedarán sin saldos.

Basado en el documento publicado de “Global SWF – Annual Reporte 2022”, dentro los fondos que quedaron con saldos cero, pero abiertos (es decir, que en caso de que los ingresos comiencen a ser mayores a los gastos, volverán a acumular en función de sus propias reglas), se pueden enumerar los siguientes: fondo de Colombia creado en 1995, fondo de Perú creado en 1999, fondo de México creado en 2001, de Nigeria creado en 2004, de Brasil creado en 2008, y de Rusia creado en 2008, entre otros. Todos estos fondos contaban con reglas de desacumulación que se orientaban en velar por la estabilización macroeconómica, social y/o sanitaria. Sin embargo, la falta de

criterios orientados a fortalecer y evitar la extinción de los fondos deja más expuestas a dichas economías en el futuro, ante fondos soberanos sin saldos.

2. Evolución de los Fondos

Tras la publicación de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, se implementaron una serie de iniciativas relevantes al sistema de gestión de recursos públicos de nuestro país, tales como: la creación del FRP y la refundición de dos fondos de activos nacionales (los recursos adicionales de estabilización de los ingresos fiscales a que se refiere el decreto ley N° 3.653, de 1981, y los del Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre) en el FEES; la modernización del sistema de evaluación de proyectos públicos, entre otras.

El FEES logró su máxima acumulación a fines del año 2008, en la antesala de una crisis mundial. Esto le permitió a la economía chilena enfrentar los *shocks* económicos adversos de la crisis *subprime* (2008-2009) mediante el uso de dicho fondo, más políticas fiscales contra cíclicas, que fundamentaban la gestión responsable de los recursos públicos. Como resultado de ello, en 2008 el país alcanzó un nivel de activos netos de deuda de 19% del PIB, y efectos colaterales de la crisis *subprime* casi nulos.

Este rol se mantuvo durante la reciente crisis sanitaria global (COVID-19). Para febrero de 2020, mes anterior a

que se detectara el primer caso de contagio en Chile, el FEES contaba con un saldo total de US$12.396,21 millones, de los cuales se utilizaron US$9.939,01, casi un 80,18% del fondo. Los retiros del fondo se orientaron en apoyar las necesidades de financiamiento asociadas a la pandemia y a la crisis social de fines de 2019.

Para lograr esto, se creó el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, bajo la ley N° 21.288, publicada el 2020, la cual establecía bajo mandato un saldo máximo de $9,72 billones de pesos ($12.000 millones de dólares), cuyo objetivo era solventar los gastos y atender las necesidades derivadas de la crisis sanitaria causada por la enfermedad COVID-19. Específicamente, los recursos de dicho Fondo sólo pueden ser destinados a los objetivos explícitos sintetizados en el documento "Marco de Entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo", los cuales se pueden resumir en los siguientes tres: Marco Fiscal por 24 meses y consolidación fiscal a posterior; Protección de los ingresos de las familias; y el Plan de reactivación económica y del empleo.

El financiamiento del Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 provino de los aportes de los activos disponibles del FEES y deuda. La ley N° 21.288 a su vez establece que dicho Fondo se extinguirá de pleno derecho el día 30 de junio de 2022 y, antes de esa fecha, por el completo agotamiento de los recursos indicados en su artículo 1. El saldo que

exista en la cuenta al tiempo de la extinción del Fondo se transferirá en su totalidad al FEES.

Por otra parte, los recursos que se han acumulado en el FEES no solo han permitido financiar las necesidades fiscales, sino además su inversión en instrumentos financieros ha permitido generar a la fecha, de acuerdo a lo informado mes a mes por la Dirección de Presupuestos (DIPRES, recursos desde su inicio por US$4.894 millones.

Para el caso del FRP, desde febrero de 2020 a diciembre de 2021 se han retirado US$4.536,29 millones, es decir un 42,7% de su valor de referencia (febrero 2020 US$10.630,21 millones). Los retiros tuvieron como objetivo apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios. De este modo, se complementa el financiamiento de futuras contingencias en materia de pensiones. Cabe recordar que, según la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, el monto de los recursos que se pueden retirar anualmente del FRP no puede exceder a un tercio de la diferencia del año respectivo en obligaciones previsionales y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008, debiendo este último actualizarse anualmente de acuerdo con la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor.

No obstante, durante los años 2017, 2018, y 2019, ya se había retirado

US$313,95 millones, US$525,05 millones, y US$576,51 millones, respectivamente, bajo este mismo concepto. Al cual se suma los retiros de US$4.536 millones efectuado durante 2020 y 2021 debido a los efectos de la pandemia.

En el caso del FRP, sus inversiones han permitido generar a la fecha, de acuerdo a lo informado mes a mes por la DIPRES, ganancias por US$3.717 millones.

En este contexto, mediante el presente proyecto de ley se propone retomar el robustecimiento de las reglas de aporte y retiro de los fondos soberanos, con el fin de apuntalar una senda de mejoramiento, fortalecimiento y sostenibilidad de dichos activos fiscales, que nos permita volver a ahorrar para futuras crisis, entregar bonanza y estabilidad económica para las familias chilenas, y asegurar financiamiento para las urgentes transformaciones sociales que el país necesita.

3. Modificaciones en la ley N° 21.419

Durante la tramitación de la ley N° 21.419, que crea la Pensión Garantizada Universal y modifica los cuerpos legales que indica, se debatió la modalidad del financiamiento de dicha medida, la que se estima tendrá un costo total de US$6.800 millones anuales en un inicio. Dadas las modificaciones al sistema de pensiones introducido en dicha ley, fue modificada la regla de desacumulación del FRP, determinándola a un máximo de 0,1% del PIB del año anterior. Sin embargo, este mecanismo de

retiro no se vincula a las necesidades derivadas del gasto previsional, que pudieran requerir un mayor desembolso de recursos desde el FRP en un año.

II. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Los principales objetivos del proyecto de ley que se propone son:

1. Fortalecer la sostenibilidad de los fondos

Contar con fondos soberanos no solo entrega opciones de financiamiento alternativos al endeudamiento, también fortalece la posición financiera de un país, la sustentabilidad de las finanzas públicas y las tasas de ahorro nacionales. En otras palabras, los beneficios de mantener recursos ahorrados no solo son de índole fiscal, también abarca otros aspectos económicos. De ahí lo importante de monitorear la sostenibilidad de dichos fondos.

El FEES, dado su objetivo de estabilizador económico y social, es un fondo que posee recursos para eventuales eventos futuros, por lo que contar con un mayor saldo puede contribuir a evitar emitir deuda que, en definitiva, resulte más cara que el retiro de recursos del Fondo. Dado esto, después del uso que se le dio en los años 2020 y 2021 para financiar el mayor gasto para enfrentar

la crisis generada por la pandemia por COVID-19 y apoyar la recuperación, en enero del presente año se han aportado US$4.000 millones, para dar comienzo al restablecimiento de este fondo.

Por su parte, el FRP, tal como su nombre lo indica, debe proveer una reserva para enfrentar contingencias en los gastos previsionales. El presente proyecto apunta a mantener un saldo mínimo para este fondo, a través de la modificación de la regla de aportes al FRP, haciéndola contingente al valor del fondo en el año anterior. Esto último, más los cambios a la regla de desacumulación del FRP que aquí se proponen, permitirán fortalecer la sostenibilidad de los fondos soberanos.

2. Importancia del gasto de pensiones

Con una población chilena cuya demografía muestra signos claro de una población futura más longeva y un porcentaje superior de población adulta mayor, promover políticas orientadas en mejorar por un lado el monto mínimo en pensiones a recibir y por el otro de sostenibilidad de la propuesta, la PGU fue un claro ejemplo del debate orientado en el gasto civil de pensiones. El presente proyecto vuelve a vincular la regla de desacumulación del fondo con el gasto previsional civil, en especial la diferencia que se ha generado desde la reforma al sistema de pensiones en el año 2008, y a la que ahora se adhiere la PGU.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y :

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal:

1) Reemplázase en el artículo 5, la frase “de la Pensión Garantizada Universal, la pensión básica solidaria de invalidez y el aporte previsional solidario de invalidez” por la siguiente:

“del gasto en las pensiones de las ex cajas administradas por el Instituto de Previsión Social; el gasto correspondiente al Bono de Reconocimiento; el gasto en la Garantía Estatal por Pensión Mínima dispuesta en el decreto ley N° 3.500, de 1980; el gasto en el Sistema de Pensiones Solidarias de la ley N° 20.255; y, el gasto de la Pensión Garantizada Universal”.

2) Reemplázase el párrafo segundo del literal a) del artículo 6°, por los siguientes párrafos segundo, tercero y cuarto, nuevos, pasando el actual párrafo tercero a ser quinto:

“Si el monto del Fondo de Reserva al cierre del año anterior al aporte es inferior al 0,5% del Producto Interno Bruto de dicho año, y si el monto resultante del aporte anual señalado en el párrafo primero fuese inferior al 0,5% del Producto Interno Bruto del referido año, deberá enterarse un aporte anual que permita alcanzar un aporte total anual del 0,5% del Producto Interno Bruto del año anterior al aporte.

Si el monto del Fondo de Reserva al cierre del año anterior al aporte es igual o superior a 0,5 % e inferior al 3% del Producto Interno Bruto de dicho año, y si el monto resultante del aporte anual señalado en el primer párrafo del presente literal fuese inferior al 0,2% del Producto Interno Bruto del referido año, deberá enterarse un aporte anual que permita alcanzar un aporte total anual del 0,2% del Producto Interno Bruto del año anterior al aporte.

En el evento que el monto del Fondo de Reserva al cierre del año anterior al aporte sea igual o superior al 3% del Producto Interno Bruto de dicho año, no se aplicará lo señalado en el párrafo primero de este literal, y el aporte será equivalente al superávit efectivo con un tope del 0,2% del Producto Interno Bruto del año anterior al aporte sólo en el caso que exista un superávit positivo. En caso de existir un déficit efectivo, no será requerido el aporte.”.

3) Modifícase el artículo 7°, del siguiente modo:

a) Suprímense sus incisos segundo y tercero.

b) Sustitúyese su inciso final por el siguiente:

“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 Básica Solidaria de Invalidez o a la Pensión Garantizada Universal, exceptuando los reajustes automáticos a que estos beneficios estén sujetos de conformidad a las

normas que los rigen. El resultado de estos estudios formará parte de los antecedentes indicados en el artículo 14 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y deberá ser entregado a: a) el Consejo Fiscal Autónomo de la ley Nº 21.148, el que deberá emitir su opinión del resultado de dicho estudio a más tardar dentro de los primeros veinte días hábiles a su recepción; y b) el Comité Financiero indicado en el artículo 13 de la presente ley.”.

4) Reemplázase el artículo 8°, por el siguiente:

“Artículo 8°.- El monto de los recursos del Fondo de Reserva que podrá ser utilizado anualmente, no deberá ser superior a la diferencia producida entre el gasto total efectuado en el año anterior por concepto del pago de las obligaciones a que se refiere el artículo 5° de esta ley, expresados como porcentaje del Producto Interno Bruto del año anterior, y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008, expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto de dicho año. Con todo, el monto de los recursos del Fondo de Reserva que podrá ser utilizado anualmente no podrá superar al 0,5% del Producto Interno Bruto del año anterior.”.

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

RODRIGO CERDA NORAMBUENA
Ministro de Hacienda