

CONTINÚAN LAS MALAS PROPUESTAS PARA MEJORAR LAS PENSIONES

- El Gobierno insiste en mecanismos de reparto para mejorar las pensiones actuales, cuando pueden ser financiados con impuestos generales, implementando medidas que permitan recaudar más y no perjudiquen la inversión y el crecimiento.
- La creación de un préstamo de los cotizantes al Estado, equivalente a 2 puntos de cotización adicional, no es una buena idea, toda vez que la rentabilidad que se aplique a los recursos será menor a la de mercado, no se tienen detalles sobre su heredabilidad, se debilita la propiedad sobre los fondos y no se puede tener certeza que el día de mañana efectivamente se pague el préstamo.
- Es deber de la oposición volver a centrar la discusión en soluciones que sean efectivas y que no perjudiquen a los trabajadores.

Esta semana el Gobierno firmó con los representantes de la coalición de Chile Vamos en la Comisión de Trabajo del Senado un protocolo de acuerdo que fija un cronograma para la votación de la reforma de pensiones, debiendo terminar de revisarse la reforma por parte del Senado en enero del próximo año.

En cuanto a los contenidos fijados en este acuerdo, siendo en general bastante vagos y amplios, resulta preocupante que se valide la creación de un “seguro social”, que en la práctica no es más que volver a introducir un componente de reparto a nuestro sistema de pensiones.

El trabajo que desarrollará la Comisión de Trabajo del Senado durante las próximas semanas probablemente implique la revisión del documento presentado por el Gobierno hace unos días atrás, en el cual se presentan 45 puntos de “convergencia” en distintas materias vinculadas con la reforma de pensiones. Cabe hacer presente que, más que puntos de acuerdo, este listado recoge una serie de aspectos del proyecto de ley original, sin considerar las críticas que han recibido dichas propuestas ni las recomendaciones hechas por la misma Mesa Técnica convocada recientemente por dicha comisión.

Dentro de las propuestas más preocupantes de dicho documento, y que tiene relación con el seguro social incluido en el protocolo de acuerdo, es que, para financiar el aumento de las actuales pensiones, se crearía un Fondo de Acumulación,

Compensación y Garantía del Seguro Social (FACGSS). A través de este se destinará parte del aumento de la cotización al pago de pensiones a personas distintas a las de los trabajadores que las generaron creándose así un componente de reparto. Cabe hacer presente que no se entrega ningún detalle respecto a la sostenibilidad a largo plazo del fondo y del pago de los beneficios que se prometen. Asimismo, la creación de este fondo le entrega un rol activo al Estado en el mercado de capitales.

BENEFICIOS PROMETIDOS Y SU FUENTE DE FINANCIAMIENTO

Del documento presentado por el Ejecutivo se infiere que, del incremento del porcentaje de cotización de 6 puntos porcentuales, 3 puntos irían a las cuentas individuales, aunque con algún mecanismo de compensación entre trabajadores que no se conoce (solidaridad intrageneracional)¹.

Para aumentar las pensiones de actuales jubilados y los de los próximos 20 años, se entregará un beneficio transitorio, equivalente a 0,1 UF por año cotizado. Para acceder al él, se debe cotizar “un mínimo entre 5 y 10 años” y un máximo de 30 años. Es decir, quien cotice el tope recibirá hasta 3 UF (cerca de \$113 mil al valor actual de la UF). El tope irá disminuyendo progresivamente para quienes se pensionen después de 20 años, lo que la haría transitoria. También se entregará un bono para cerrar la brecha entre pensiones de hombres y mujeres con igual ahorro derivado de las diferencias en las expectativas de vida entre ambos.

Estos dos beneficios se financian con el Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía del Seguro Social (FACGSS), constituido por 3 puntos porcentuales de cotización y un aporte fiscal que aseguraría la sostenibilidad del fondo. La cotización se distribuye en un 1 punto de aporte permanente para financiar la compensación por expectativa de vida entre hombres y mujeres y 2 puntos para el beneficio adicional por año cotizado, porcentaje que se supone que después de 20 años se reduciría paulatinamente migrando hacia la cuenta de ahorro individual.

2 PUNTOS DE COTIZACIÓN COMO PRÉSTAMO DE LOS COTIZANTES AL ESTADO

Para financiar el beneficio adicional por año cotizado la propuesta del Gobierno establece que los actuales trabajadores deberán “prestar” 2 puntos porcentuales de sus ingresos para aumentar las pensiones de los actuales pensionados y de quienes

¹ El documento no entrega mayores detalles sobre este punto, por lo que no se sabe si se está pensando en una forma distinta a la propuesta de la reforma actual, donde el 70% del 3% (2,1pp.) va a ahorro individual considerando el salario imponible de la persona mientras que el 30% restante (0,9 pp.) también va a la cuenta individual, pero se calcula sobre el promedio de remuneraciones del sistema.

se pensionen al menos en los siguientes 20 años. Este préstamo al Fisco devengará una tasa de interés menor que la que obtendrán los recursos ahorrados en las cuentas individuales de los trabajadores, lo significará que las pensiones futuras serán más bajas en comparación a lo que serían si todo es parte de su ahorro.

Ahora bien, cuando los actuales trabajadores decidan pensionarse no recibirán el beneficio antes mencionado (pues este va disminuyendo hasta desaparecer para quienes se pensionen después del año 20), sino que sus aportes les serán reembolsados aplicándoles una tasa de interés definida por ley, que se ubicaría entre 2% y 3%, en función de la sustentabilidad del Fondo y de *benchmark* de referencias similares.

La propuesta señala que, al momento de cotizar, se emitirá un instrumento financiero endosable, quedando el Estado comprometido a reembolsar esos recursos, reconociendo el derecho de las personas sobre los aportes realizados². Se establece que el reembolso será en cuotas mensuales a partir del momento en que la persona se pensione y por 20 años. Ello es distinto al bono de reconocimiento que se ha venido utilizando para reconocer los aportes que hicieron los trabajadores durante el antiguo sistema de pensiones. En este caso, cuando la persona se pensiona o fallece, el bono se liquida y los recursos se suman a los acumulados en la cuenta de ahorro personal, constituyéndose como parte del capital para calcular la pensión.

El mecanismo propuesto por el Gobierno tiene una serie de problemas. Por ejemplo, no se sabe si estos recursos serán heredables en caso de fallecimiento antes o después de jubilarse. Esto, porque no se sabe si el pago mensual corresponde a una pensión o si, corresponde a un complemento monetario adicional a su pensión final (autofinanciada + PGU). Asimismo, tampoco se sabe si esos recursos prestados al ser devueltos, podrán ser utilizados para acceder a una renta vitalicia.

Por otro lado, la lógica para que el FACGSS acumule recursos es muy similar a la de un fondo colectivo bajo un sistema de cuentas nocionales, pues para acumular recursos necesita aplicar a los ahorros de quienes aportan, una tasa de interés inferior a la de mercado. En otras palabras, los recursos del FACGSS rentarán a tasa de mercado, pero los trabajadores que aportan a dicho fondo lo harán a una tasa menor de modo que el FACGSS pague beneficios y también acumule recursos. No se han dado a conocer públicamente modelaciones del fondo que permitan analizar su sostenibilidad financiera.

² Proyecciones del Gasto Fiscal Previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2005 – 2038. Dipres 2005.

Ahora bien, respecto de la tasa de interés que se aplica a los aportes, si el Estado hoy puede endeudarse a 20 o 30 años a una tasa de 2,7%³, ¿por qué se endeudaría con los trabajadores a una tasa superior a esa? Es en este punto donde los intereses del Estado son contradictorios porque para asegurar mejores pensiones debe garantizar a los trabajadores una tasa no muy diferente a la que generarían sus ahorros si estuviesen capitalizando en una cuenta de ahorro individual⁴.

Como antecedente, según lo estipula la normativa vigente, la capitalización de intereses del bono de reconocimiento se hace con una tasa de 4% real anual, mientras que la rentabilidad real del Fondo C (que es un fondo de riesgo intermedio) entre julio 1981-diciembre 2023 fue más alta: 7,2%, lo que demuestra el perjuicio para los trabajadores de esta propuesta.

Para devolver los recursos a los trabajadores el Estado se enfrentará a mayores presiones fiscales, que ponen en riesgo las finanzas públicas y que imponen restricciones para destinar recursos a otros gastos sociales requeridos en seguridad, salud y vivienda. Este es un escenario aún más complejo, si los beneficios finalmente terminan siendo permanentes y si la presión política lleva a elevar los montos entregados por este fondo de reparto. En caso de no cumplirse el pago de esta deuda significaría que los futuros jubilados no recuperarían los recursos que prestaron al Estado, perjudicando sus pensiones.

Finalmente, se debe tener presente el efecto macroeconómico de incrementar el nivel de deuda efectiva del Estado. Según los datos del CFA, en 2023, el nivel de deuda total fue de 39,4% del PIB (3,1 veces el nivel de 2013) el que aumentaría a 40,8% en 2028. Asimismo, el gasto en intereses como porcentaje del gasto de gobierno central total casi se triplicará en 15 años, aumentando de 1,9% en 2013 a 4,4% en 2028.

1 PUNTO DE COTIZACIÓN PARA FINANCIAR LA COMPENSACIÓN POR EXPECTATIVA DE VIDA

Respecto a este aporte, que sería de carácter permanente y, por ende, un impuesto al trabajo formal, no hay certeza ni tampoco se conocen estimaciones oficiales sobre los recursos que se necesitan para financiar este beneficio. El informe de la mesa técnica de pensiones señaló que el costo de igualar la pensión de un hombre y una mujer que se pensionan a los 65 años con el mismo ahorro e igual grupo familiar es

³ Tasas de interés para bonos en UF a 20 y 30 años publicadas por el Banco Central de Chile, al 01.08.2024.

⁴ Se debe tener presente que 1 punto más de rentabilidad toda la vida laboral, significa un aumento de entre un 20%-25% en el monto de la pensión.

de 0,6%-0,7% de la cotización en régimen⁵. Sin embargo, de acuerdo al informe de sustentabilidad del fondo integrado de pensiones, el costo se ubicaría entre 0,2%-0,3% de cotización. Por lo tanto, no hay certeza sobre el costo exacto de esta medida.

Con todo, 1 punto porcentual de cotización equivale aproximadamente a 0,3% del PIB, por lo que esta medida podría financiarse con el ahorro que se genera por mantener la cobertura de la PGU en 90%, como ha sugerido la Mesa Técnica y otros especialistas, sin necesidad de crear un nuevo costo para la creación de empleos.

REFLEXIONES FINALES

Con el objetivo de mejorar las pensiones de manera sostenible y que entregue certezas a los trabajadores formales que sostienen esos aportes, se deben evitar crear mecanismos similares al reparto, aunque sean transitorios y se vistan de préstamo ya que el riesgo de que se perpetúen en el tiempo es alto y una vez abierta esa puerta es muy difícil cerrarla, como lo demuestra la experiencia de los países europeos⁶.

Si se quieren financiar beneficios para los actuales pensionados sin crear un impuesto al trabajo y evitar otros desincentivos que afecten el crecimiento ni la inversión, se debe hacer un uso más eficiente del gasto público e implementar medidas tributarias que permitan recaudar más. En este sentido, se deben considerar las recomendaciones señaladas en el último informe del Consejo Fiscal Autónomo (CFA)⁷ y las medidas propuestas por la Comisión Marfán⁸.

Asimismo, se debe tener presente que las pensiones futuras aumentarán en la medida que se aumente el ahorro previsional en cuentas individuales, por ello toda la cotización debe ir a esas cuentas.

Es deber de la oposición volver a centrar la discusión en soluciones que sean efectivas, que no perjudiquen a los trabajadores y que den certeza sobre la disponibilidad de los ahorros previsionales para cuando sus dueños se jubilen.

⁵ Resultado altamente sensible a la edad de retiro y la composición del grupo familiar.

⁶ Ver Serie de Informe Económico Nº 303 y Nº 306. Libertad y Desarrollo.

⁷ Informe sobre Balance Estructural Nº 19. "Informe de evaluación y monitoreo del cálculo del Balance Estructural y nivel prudente de deuda: estimaciones 2023-2028" (12.06.2024).

⁸ Informe del Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial. Diciembre 2023.