

MEJORES PENSIONES SIN REPARTO, NI PRÉSTAMOS OBLIGATORIOS

- El Gobierno insiste en mecanismos de reparto para mejorar las pensiones actuales, cuando pueden ser financiados con impuestos generales o vía propuestas alternativas como la que aquí se propone.
- Al aumentar la cotización en una primera etapa en 3 puntos porcentuales, en 6 años, permite generar un ahorro de recursos públicos de hasta 0,65% del PIB en régimen que son más que suficientes para financiar el bono tabla y otras prioridades sociales, entre las que puede incluirse incentivos a los años cotizados.
- Urge que se vuelva a centrar la discusión en soluciones que sean efectivas, sostenibles y que no perjudiquen a los trabajadores.

La reforma de pensiones continúa su discusión en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado. Con un sistema de votación “*ad referendum*”, se han aprobado un conjunto de materias previsionales tales como, la ampliación del seguro de lagunas previsionales, el incremento del tope imponible y el reemplazo de los multifondos por los fondos generacionales, entre otras¹. Sin embargo, los ejes centrales de la reforma, el destino de la cotización adicional de 6% y los temas de organización industrial, aún no han sido discutidas.

La cercanía con los plazos autoimpuestos por los parlamentarios en el marco del protocolo acordado por la misma Comisión ha puesto una gran presión en las últimas semanas para alcanzar acuerdos, corriéndose el riesgo de aprobar una reforma que no resuelva los problemas que pretende solucionar o que se utilicen instrumentos cuestionables desde el punto de vista técnico. Sin embargo, existen caminos alternativos -como los que se presentan en este documento- para mejorar las pensiones de quienes tienen bajas tasas de reemplazo pese a haber cotizado por parte importante de su vida laboral, sin incorporar mecanismos de reparto ni poner en riesgo las finanzas públicas.

¹ Ver detalle en: <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2024/12/reforma-de-pensiones-los-primeros-7-acuerdos-aprobados/>

COMENTARIOS A LA PROPUESTA DEL GOBIERNO

La actual propuesta del Gobierno considera un aumento de cotizaciones del 6% que se distribuye en 3 puntos porcentuales (pp.) para las cuentas individuales (aunque con algún mecanismo de compensación entre trabajadores que no aún se conoce, denominado solidaridad intrageneracional²), 2 pp. que se presta a un Fondo³ destinado a financiar el beneficio de 0,1 UF por año cotizado a los pensionados actuales y 1 pp. restante va a financiar la entrega de un aporte adicional (en adelante, bono tabla) para cerrar la brecha entre pensiones de hombres y mujeres con igual ahorro derivado de las diferencias en las expectativas de vida.

Más allá de cuál sea la distribución final de los puntos extras de cotización, destinar ingresos de los trabajadores a financiar otros, tiene una serie de desventajas:

- **Rompe el principio de propiedad sobre los ahorros previsionales.** Porque de los 6 puntos de cotización adicional, sólo una parte de ellos iría directamente a sus cuentas de ahorro previsional en función de su propia remuneración, mientras que el resto se calcularía en función de la remuneración imponible promedio del sistema, que actualmente se ubica en \$ 1.285.799⁴. Es decir, aquellos que se encuentran por sobre dicha remuneración terminarían ahorrando menos de 3 pp. en sus cuentas de ahorro individual de acuerdo a sus remuneraciones. Esto afectaría a cerca de 2.000.000 de personas, el 35% de los cotizantes. Esto es contradictorio con el objetivo de aumentar el ahorro de quienes pertenecen a los quintiles 4 y 5 de mayores ingresos que son quienes tienen menores tasas de reemplazo.
- **Crea un componente de reparto en el sistema de pensiones.** El porcentaje que se destine a financiar el bono tabla, sería de carácter permanente y es un impuesto al trabajo formal. La magnitud de ese impuesto, además, genera dudas, pues ha ido cambiando a lo largo de la discusión⁵. A esto se suman las razonables dudas que levantó el segundo informe de la mesa técnica convocada por el Senado sobre la dificultad de proyectar cómo reaccionarán las mujeres al beneficio y otros factores

² En la propuesta de 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.

³ Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía del Seguro Social (FACGSS).

⁴ Cifras al 31 de octubre de 2024 de la Superintendencia de Pensiones.

⁵ Estimaciones anteriores se ubicaron en 0,3pp de cotización de acuerdo a las estimaciones en el Fondo Integrado de Pensiones. Posteriormente el primer informe de la mesa técnica señaló que el costo sería de entre 0,6pp. y 0,7pp., y luego el gobierno señaló que se requería 1pp de las cotizaciones para financiarlo.

demográficos⁶ que complejizan aún más la estimación del costo de este beneficio. Con todo, dicho informe utiliza, para fines de sus simulaciones, 0,5 pp. de cotización asumiendo que no habrá cambios en el comportamiento. Esto genera riesgos en su financiamiento pues, no hay certezas de que la cotización que se está definiendo hoy sea suficiente para financiar el sistema en el largo plazo.

- **Préstamo obligatorio afectará rentabilidad, especialmente de los jóvenes.** De acuerdo a lo señalado en el segundo informe de la mesa técnica, la tasa de interés que se pagará por el préstamo es de 2,5%, que es una tasa similar a la de los bonos de tesorería. Sin embargo, esta tasa es inferior a la rentabilidad que tendrían esos recursos si estuviesen en las cuentas individuales y menor a la rentabilidad real del Fondo que se ubicaría en 3,91%. Lo anterior, afecta principalmente a los trabajadores más jóvenes, cuyos recursos no estarán invertidos en instrumentos de mayor rentabilidad que es el perfil de inversión de quienes están en los primeros años de vida laboral. Si bien actualmente los fondos de pensiones invierten en papeles estatales, ello responde a una estrategia de diversificación de sus portafolios de inversión y varía según el multifondo (o fondo generacional si se decide cambiar a ese mecanismo). Por ejemplo, en el Fondo A sólo el 2,2% está invertido en este tipo de instrumento⁷, muy por debajo del 12,5% mínimo que se establecería si, en régimen, 2 pp. de los 16 pp. de cotización debe invertirse en ese tipo de instrumentos.
- **Introduce inestabilidad al sistema de pensiones.** Finalmente, genera una serie de riesgos para el sistema de pensiones.

Relacionado al bono tabla, el citado informe presenta dos escenarios que muestran que aumentar el componente de reparto permanente para financiar este bono (pasar de 0,5 pp. a 1 pp.) nos lleva a que los aportes fiscales que se requieren para hacer sostenible la operación del fondo y la devolución del préstamo de los trabajadores al Estado, se reducen al año en US\$330 millones. Se debe tener presente que se requieren aportes fiscales de hasta US\$ 1500 millones para asegurar la sostenibilidad del fondo, dependiendo del escenario simulado. Lo anterior es una luz de alerta, ya que genera incentivos para que, en el futuro, se aumente el componente de reparto para financiar este u otros beneficios que el gobierno de turno decida entregar, o bien para liberar recursos fiscales para destinarlos a otros usos.

⁶ Así, el costo podría ubicarse entre 0,154pp de cotización si se jubilan a los 60, pero este costo aumenta si lo hacen a los 65 a 0,47 pp. o hasta 0,81 pp. si son solteras.

⁷ Última actualización de datos de la Superintendencia de Pensiones, a julio de 2024.

En cuanto al préstamo, no se conocen cifras oficiales de simulaciones ni de sostenibilidad del fondo que se constituye. Tampoco hay certezas de que sea transitorio, a pesar de que el informe de la mesa técnica habla de un periodo de 40 años, dado que siempre se podrá argumentar que las pensiones son insuficientes, siempre habrá incentivos para mantener el beneficio de la garantía por año cotizado y, de esa manera, que se vuelva permanente.

PROPUESTA ALTERNATIVA: ¿COMO MEJORAR LAS PENSIONES SIN REPARTO?

Los resultados del estudio encargado por la Superintendencia de Pensiones⁸, muestran los efectos en las tasas de reemplazo que tuvo la PGU, especialmente en los quintiles más bajos. Los segmentos medios también se vieron favorecidos con la ampliación de la cobertura de los beneficios solidarios que hasta ese entonces cubrían al 60% de la población más vulnerable y hoy llegan al 90%.

Dados los riesgos y desventajas arriba mencionados, surge la interrogante de por qué no aprobar una reforma más acotada que permita mejorar las pensiones sin introducir mecanismos de reparto.

No hay dudas de que se debe aumentar el ahorro para pensiones, sobre todo considerando el aumento de las expectativas de vida, las que han aumentado, en promedio, 10 años desde cuando se dejó atrás un sistema de reparto y se adoptó uno basado en el ahorro de los trabajadores. Una alternativa a la propuesta del gobierno, y considerando que la PGU implica un gasto total equivalente a cerca de 7 puntos de cotizaciones, es aumentar en 3 puntos porcentuales la tasa de cotización y que vayan en su totalidad a las cuentas individuales.

Para cuidar efectos negativos en el mercado del trabajo, se propone que el incremento sea de 0,5 pp. cada año, en lugar de 1pp que es lo que propone actualmente la reforma. Una vez que se llega al aumento de 3 pp. (en 6 años), un órgano técnico como el Consejo Consultivo Previsional debería evaluar y determinar eventuales nuevos aumentos, considerando los impactos en el mercado laboral, así como también el estado de las finanzas públicas.

Esta propuesta permite liberar una cantidad importante de recursos fiscales que se han comprometido en los informes financieros durante la tramitación legislativa. En primer lugar, porque al incrementar la tasa de cotización en la mitad de lo contemplado, el gasto del Estado disminuye (el alza de los costos laborales de los funcionarios públicos es menor). En segundo lugar, porque los ingresos fiscales caen

⁸ Benavides y Vergara (2024).

menos debido a que la base tributaria de las empresas es mayor (costos laborales de las empresas suben menos⁹). A ello se suma que la reforma del gobierno considera la creación de una nueva institucionalidad¹⁰ que es totalmente prescindible frente a la falta de evidencia técnica sobre la separación de la industria¹¹. Finalmente, existen recursos que estaban destinados a ampliar la cobertura de la PGU a todos los mayores de 65 años que no pertenecieran al 10% más rico de la población, idea que el Ejecutivo desechó.

Así, el menor gasto fiscal en régimen de estas medidas se estima en 0,65% del PIB, donde el mayor ahorro proviene del rol del estado como empleador y por la recaudación tributaria equivalente a 0,35% del PIB (ver Tabla N°1).

EL MENOR GASTO FISCAL PODRÍA UBICARSE EN 0,65% DEL PIB

Tabla 1: Recursos fiscales disponibles con propuesta alternativa

Año	Ahorro institucionalidad (1)	Ahorro por mantener cobertura de la PGU (2)	Ahorro del Estado como empleador, menor efecto recaudación tributaria y otros (3)	Total ahorro
2025	0,01%		0,02%	0,03%
2026	0,03%		0,06%	0,09%
2027	0,07%		0,14%	0,21%
2028	0,06%		0,17%	0,22%
2029	0,05%		0,14%	0,19%
2030	0,05%		0,17%	0,22%
2031	0,05%	0,14%	0,37%	0,57%
2032	0,05%	0,24%	0,37%	0,66%
2033	0,05%	0,24%	0,36%	0,66%
2034	0,05%	0,25%	0,36%	0,65%
2035	0,05%	0,25%	0,35%	0,65%

(1) Ahorro por no aumentar dotación ni crear nueva institucionalidad pública (2). Ahorro por no incluir a nuevos grupos de beneficiarios y mantener exclusión del 10% más rico de la población. (3) Ahorro por aumentar la tasa de cotización en 3%, a una tasa de 0,5% anual, además de ajuste por ingresos tributarios y otros. Considera tipo de cambio de \$900.

Fuente: LyD en base a costos de la reforma presentados por el Ministerio de Hacienda.

⁹ La cotización previsional es un descuento de la base imponible. El aumento de la cotización hace que la recaudación por el pago de impuestos sea menor y con eso disminuyen los ingresos para el fisco.

¹⁰ El Inversor de pensiones del estado (IPE), el administrador previsional (APA) y reforzamiento de instituciones públicas existentes como el IPS, la Superintendencia de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social.

¹¹ Ver: "Reforma de Pensiones: Análisis a la reorganización de la industria", SIE Nº 319. Agosto de 2024, Libertad y Desarrollo.

Los recursos ahorrados permiten financiar el costo del bono tabla, de acuerdo al segundo informe de la mesa técnica, en su escenario más conservador (0,05% del PIB), el intermedio (0,17% del PIB) o incluso el más costoso (0,24% del PIB). Con ello se resolvería el problema de diferencias de pensiones entre hombres y mujeres debido a las mayores expectativas de vida. Y dejarían disponibles, en régimen, hasta 0,6% del PIB (US\$2.000 millones) para financiar otras prioridades que hoy enfrenta la ciudadanía, entre las cuales también, puede evaluarse un aporte fiscal adicional que premie el ahorro de los cotizantes.

Cabe destacar, que en los ahorros arriba mencionados no se consideran los aportes fiscales que el Estado debería entregar para asegurar la sostenibilidad del fondo que se propone crear, que según lo estimado por el informe del comité técnico podrían alcanzar hasta los US\$1.500 millones anuales.

REFLEXIONES FINALES

Para mejorar las pensiones de manera sostenible y que se entregue certeza a los trabajadores formales sobre la propiedad de sus ahorros previsionales y el pago oportuno de sus pensiones, no se deben abrir las puertas a mecanismos de reparto de ningún tipo.

En este sentido, la propuesta alternativa aquí presentada mantiene las bases de nuestro modelo de pensiones que ha sido reconocido como uno de los diez mejores del mundo hace menos de dos meses (Mercer, 2024)¹², rompe un inmovilismo de cuatro décadas respecto al alza de la tasa de cotización y mejora las pensiones de las mujeres.

Aunque parezca obvio, es importante recordar que las pensiones aumentarán en la medida que se aumente el ahorro previsional. Es por ello que el aumento de la cotización debe ir a cuentas individuales y no a financiar gastos bajo mecanismos que ponen en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y las finanzas públicas.

¹² Mercer CFA Institute Global Pension Index 2024.