

Principales alertas frente al Informe de Sostenibilidad del Ministerio de Hacienda y la presentación del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) a la Reforma de Pensiones.

Libertad y Desarrollo. Análisis preliminar. Borrador. 22/1/2025

A. CFA

Si bien hubiera sido deseable que el CFA hubiera podido hacer sus propias estimaciones, tanto del escenario central como distintos escenarios alternativos de ingresos o gastos, por temas de tiempo y por carecer de la información necesaria, solo contó con datos de la propia Dipres. Dicho lo anterior, de los riesgos levantados por el CFA es importante destacar:

1. Que dicho organismo compara los efectos fiscales de la propuesta del Ejecutivo con un escenario que mantiene el *status quo*, por lo que las presiones de gastos de las pensiones se traducirían en un crecimiento de la PGU de acuerdo a los salarios reales, aumentando sobremanera el gasto fiscal. Sin embargo, el escenario alternativo que plantea el CFA no es el único. Por el contrario, hay distintas propuestas de reforma de pensiones con menores efectos negativos y que generan los beneficios positivos similares a los buscados. Es importante evaluar esas otras alternativas.
2. El CFA considera que la Ley de Cumplimiento Tributario recaudará lo esperado y que con eso podría financiarse esta reforma. Sin embargo, transversalmente se han levantado dudas respecto a si la reforma podrá recaudar el 1,5% del PIB previsto. Por ejemplo, un estudio del FMI (de diciembre del 2022) proyectó que solo se recaudaría 0,5% del PIB. ¿Qué pasa si se recauda lo estimado por el FMI? Con una reforma como esta, que involucra enormes recursos fiscales, una equivocación en las estimaciones de ingreso puede llevar a serias complicaciones a las finanzas públicas.
3. El CFA sigue poniendo alertas sobre la necesidad de fortalecer el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), los cuales operan como complementos de recursos frente a gastos inesperados. Aunque esto no lo afirma el CFA, dado la magnitud del gasto que implica esta reforma, ambos fondos se ven debilitados. El primero porque se le sacan recursos para crear el Fondo del Seguro Social (que posteriormente se devolverían) y el segundo porque dado el costo fiscal del proyecto hace menos probable que haya superávits que permitan aportar al FEES.
4. Es destacable la preocupación del CFA por cómo se van a informar y contabilizar los recursos del Fondo del Seguro Social, así como su recomendación de ampliar el perímetro definido dentro del concepto de Gobierno, de forma que lo considere. Bajo este contexto, entonces, pierde sentido que el endeudamiento sea con los trabajadores y no con el mercado financiero formal.

5. También es destacable que el CFA alerte sobre las presiones de mayor gasto público de instituciones como municipios y la salud primaria que deberán financiar el alza de mayores costos laborales. Lo mismo aplica para los establecimientos educacionales cuyos ingresos están regulados vía la subvención escolar o los aranceles regulados para las instituciones de educación superior.

B. Informe de sostenibilidad Ministerio de Hacienda

6. Las proyecciones que se entregan en este informe emanan de la Dipres y no son posible de replicar por entidades externas e independientes. Esto, tal como se comentó, es un problema que también enfrenta el CFA y otros organismos técnicos, como el Consejo Consultivo Previsional, restándole autonomía a estas instituciones.

Tampoco se conoce la cuantía de los beneficios que se entregan ni los costos de cada uno de ellos.

7. El saldo del Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP) crece significativamente los primeros 25 años, llegando a cerca de 10% del PIB, como consecuencia del aporte de los trabajadores para el préstamo y el componente permanente del SIS y el bono tabla. Así, en el escenario base presentado por el gobierno, llegaría a 37% del PIB en el año 2100.

Surge la duda razonable sobre para qué acumular tal magnitud de recursos. ¿No será mejor, destinar una proporción menor a los 4 puntos porcentuales propuestos para financiar el FAPP (2,5% permanente y 1,5% del préstamo de los trabajadores al Fisco)? ¿Cuál es el efecto en la trayectoria del Fondo si el aporte de los trabajadores fuera más bajo o si la tasa de interés pagada a los trabajadores fuese más alta, mejorando de esa manera sus pensiones? Es necesario contar con esas simulaciones.

Adicionalmente, es necesario incluir mecanismos que permitan ajustar los parámetros del fondo en función del saldo alcanzado, especialmente ajustes a las tasas de cotización, de tal manera de disminuir el riesgo de perpetuar beneficios o ampliar su monto debido a la cantidad de recursos acumulados en el FAPP, que debe apuntar a un escenario de equilibrio financiero y no de superávit.

8. En línea con lo mencionado por el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), se requiere realizar más sensibilizaciones, para ver cómo cambia la trayectoria del Fondo frente a modificaciones en sus parámetros. Las sensibilizaciones realizadas por Hacienda no son suficientes. Por ejemplo, en el caso del costo del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS) se analiza el efecto si su costo aumenta de 1,5% a 1,7% (entre enero y abril de 2021 fue de 2,3%, por ejemplo). Ese solo efecto haría que el saldo del FAPP pase de 37% a 20% del PIB en 2100.

9. Finalmente, cabe mencionar que la información entregada por Hacienda da cuenta que, a largo plazo y en el escenario “con reforma”, las tasas de reemplazo del quinto quintil de ingresos (20% más rico de la población) suben casi 20 puntos porcentuales respecto al escenario “sin reforma”. En cambio, las del primer quintil de ingresos (20% más pobre) se incrementan menos de 10 puntos porcentuales. Dado la cantidad de recursos públicos destinados a esta reforma, alerta sobre la regresividad de la reforma.