



MINUTA

PROYECTO DE LEY QUE CREA UN SISTEMA MIXTO DE PENSIONES Y UN SEGURO SOCIAL EN EL PILAR CONTRIBUTIVO (Boletín N° 15.480-13)

I. IDEAS GENERALES.

Nuestro sistema de pensiones requiere de mejoras que permitan aumentar las pensiones y mejoras a la competencia de la industria. Sin embargo, esas modificaciones no deben minar las bases de lo que ha sido un sistema exitoso y reconocido recientemente como uno de los mejores del mundo. Es fundamental que la reforma de pensiones sea sostenible financieramente y no signifique un riesgo ni para el ahorro de los trabajadores ni para las finanzas públicas.

En ese contexto, el texto aprobado por la comisión de Hacienda del Senado tiene deficiencias que deben ser corregidas. Primero, porque incorpora un componente de reparto al financiar con las cotizaciones previsionales de los trabajadores beneficios previsionales de otros pensionados. Esto es tanto por el aporte de 1% que se va íntegramente a reparto, como la menor rentabilidad que recibirá el trabajador por estar obligado a prestar parte de sus cotizaciones al Estado para que este financie beneficios a los actuales trabajadores.

Además, no se conoce el impacto final en las pensiones en el corto, mediano y largo plazo en comparación a otras alternativas. Pero sí sabemos que las pensiones futuras serán inferiores a si el 6% total de aumento de cotización se destina a las cuentas de ahorro personales.

Si bien esta reforma aumenta la tasa de cotización, incorpora otros riesgos al sistema y a las finanzas públicas que no se pueden soslayar. Es por ello que no corresponde comparar esta reforma con el escenario de no tener reforma, ya que se han planteado una serie de alternativas con menos riesgos que no han sido evaluadas.

En ese contexto, centros de estudios como LyD, el CEP o Pivotes han hecho sus propuestas. Lo mismo sectores políticos como Amarillos, Demócratas y sectores de CHV han levantado sus reparos a esta reforma.

El impacto en el empleo formal de aumentar el costo de contratación en casi un tercio no ha sido suficientemente analizado. Sin un mercado laboral fuerte, no habrá ahorro ni mejores pensiones. En ese sentido, concesiones que se hicieron a las pymes como la propuesta de mantener la tasa de impuesto en 12,5% no resuelve el problema, ya que el mayor costo laboral llevará a que muchos no tengan utilidades ni paguen impuestos. Por eso se debió haber hecho un aumento acotado de la tasa de cotización y evaluar el efecto en la economía y el mercado laboral, antes de seguir aumentando la tasa de cotización.

Se ha advertido que, si no hay reforma de pensiones, la presión fiscal sería mayor en el futuro. No coincidimos:

- Incluso aprobándose esta reforma de pensiones se mantendrá la presión sobre futuros aumentos de la PGU (que debe ser por ley), ya que los aumentos de pensiones de esta

reforma son mayores en los sectores medios y altos. Para los más vulnerables siempre se podrá decir que las pensiones no son suficientes.

- En los sectores de menores ingresos la principal fuente de aumento de sus pensiones se debe al aumento de la PGU. Ese riesgo no desaparece con esta reforma que premia años cotizados, justamente lo que carecen las personas de menores pensiones.

La única forma de contener la presión por aumentar la PGU es que exista responsabilidad política respecto a que los ingresos fiscales deben estar disponibles para una serie de demandas sociales. Por ello, el Consejo Fiscal Autónomo, planteó “partir con un nivel más bajo de compromiso de gasto fiscal, y activar su aumento en la medida que se cumplan ciertas condiciones”. Pero ello no fue considerado ya que solo se amplió el plazo de implementación del alza de cotización de los trabajadores que no tiene mayor efecto en el gasto fiscal. Las listas de espera en salud, mejorar la calidad de la educación y la seguridad de los barrios o superar el déficit habitacional y no solo los jubilados, requieren recursos. Debe recordarse que según la encuesta Casen 2022, los adultos mayores tienen una pobreza de 3,1% versus el 6,5% del total de la población o el 12,2% de los menores de tres años.

II. ALERTAS EN PARTICULAR.

1. Respecto del **préstamo obligatorio**, este afectará la rentabilidad de los fondos previsionales al considerar una tasa de mercado equivalente a la de los bonos de la TGR¹. 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%². 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 instrumento³, mientras que en el Fondo E el 44% está invertido en este tipo de instrumento.

Esto implicará menores pensiones para los futuros jubilados.

2. 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

¹ El Informe de sustentabilidad del Fondo publicado por la Dipres, asume una tasa de rentabilidad de 2,5%.

² Según lo utilizado como supuesto de proyección en el Informe de Sustentabilidad del Fondo.

³ Última actualización de datos de la Superintendencia de Pensiones, a julio de 2024.

una proporción menor a los 4 puntos porcentuales propuestos para financiar el FAPP y destinar un mayor porcentaje a las cuentas individuales? ¿o devolver de forma más acelerada los recursos a los trabajadores y no esperar hasta el año 20? ¿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?

Además, de los recursos de los trabajadores el FAPP requiere de importantes aportes fiscales (US\$1.000 millones anuales). Estos se financiarían con los recursos generados por la **Ley de Cumplimiento Tributario. Sin embargo, hay transversales dudas de que la recaudación esperada (1,5% del PIB) se cumpla.** 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, un error en las estimaciones de ingreso puede llevar a serias complicaciones a las finanzas públicas.

Es por ello que se requiere realizar más **sensibilizaciones al Fondo**, para ver cómo cambia su trayectoria 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 analizó el efecto si su costo aumenta de 1,5% a 1,7%, donde el impacto fue pasar de un saldo acumulado de 37% a 20% del PIB en 2100. Sin embargo, entre enero y abril de 2021 el costo del SIS fue de 2,3%. ¿Cuál sería el impacto de este costo en la trayectoria del Fondo?

Todos estos antecedentes dan cuenta de que la sostenibilidad financiera del FAPP es frágil, lo que repercute en el gasto fiscal y la certeza de devolución del préstamo a los trabajadores. Los cambios de la Comisión de Hacienda no son suficientes porque no garantizan que el ajuste de los parámetros sea en beneficio de los trabajadores.

Además, cabe recordar que el CFA dijo que para realizar sus advertencias solo tuvo a la vista los datos proporcionados por la Dipres, careciendo del tiempo para realizar un análisis independiente de la reforma.

3. Respecto del **seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS)**, según lo aprobado se señala que este pasa a ser una prestación del seguro social, como un componente permanente, financiado con el 2,5% de cotización (que incluye SIS y bono tabla). En un artículo transitorio se establece que noventa días contados desde la publicación de la ley, se ingresará una iniciativa legal para regular los ajustes operativos y regulatorios necesarios para el pleno traspaso del seguro de invalidez y sobrevivencia. Es decir, no se conoce hoy el detalle de cómo operará este mecanismo ¿se verá afectado el aporte al SIS? ¿se modificarán otros parámetros? ¿Cuánto será para financiar el bono tabla?
4. Pese a la cuantía de los **recursos involucrados, estos están subestimados.** Si bien las indicaciones recogieron la preocupación del CFA sobre el riesgo de presiones de mayor gasto

en otras áreas como la educación y salud que podrían derivar en presiones a aumentar el gasto en subvenciones y gasto en atención primaria de salud, no se consideraron otros ámbitos como la educación superior y el mayor gasto en personal del gobierno descentralizado (municipalidades, parlamentarios, empresas públicas, entre otras).

5. Respecto a la **licitación de stock**, en el acuerdo se estableció que sería sin ente estatal. El gobierno ha señalado que una vez aprobada la reforma se enviará un proyecto de ley al Congreso para crear un administrador estatal. En las indicaciones no quedó resguardado la prohibición de que un ente estatal participe en licitaciones de stock.
6. 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 tema que no se ha analizado en profundidad ya que no se ha entregado información suficiente para ello.

7. El seguro social será **administrado por el IPS**, que requerirá contratar 275 personas adicionales además de incurrir en mayor gasto como consecuencia de nuevos gastos operacionales, lo que en régimen (año 2) se estima en \$27.027 millones. La subcontratación de los servicios de recaudación y pago de beneficios, no es de carga fiscal porque será descontado del FAPP, lo que significa que es de cargo de todos los trabajadores, así como también es de cargo del FAPP el financiamiento del presupuesto del organismo que administre el Fondo. Hay otros gastos vinculados y nuevas contrataciones relacionadas a la institucionalidad pública que lleva a un mayor gasto fiscal por un total de \$29.053 millones y 405 nuevos funcionarios estatales.

Más burocracia y gasto público en lugar de mantener los cimientos de un modelo, en cuyo caso no se requiere más intervención del Estado.