

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES: ¿CUÁNTO CUESTA? ¿CÓMO SE PAGA?

- Como proyecto central del Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, la reforma al sistema de pensiones tiene un costo fiscal relevante, el cual está cubierto, de acuerdo a la información disponible para los próximos cinco años, tomando en consideración las holguras publicadas en el último Informe de Finanzas Públicas que acompaña la Ley de Presupuestos para el año 2019.
- Con todo, si bien la reforma de pensiones de acuerdo a la información disponible cuenta con el financiamiento correspondiente, es fundamental mantener tasas de crecimiento de la economía en línea con las proyecciones actuales y manejar responsablemente las presiones de gastos que eventualmente pudieran surgir para otras áreas.

El proyecto de reforma al sistema de pensiones busca aumentar tanto las jubilaciones actuales como las jubilaciones futuras de los trabajadores. Lo anterior, a grandes rasgos, mediante un refuerzo a la parte solidaria del sistema y el fortalecimiento de la dimensión contributiva.

Como proyecto central del Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, la reforma al sistema de pensiones tiene un costo fiscal relevante, de acuerdo a la información disponible para los próximos cinco años, tomando en consideración las holguras publicadas en el último Informe de Finanzas Públicas que acompaña la Ley de Presupuestos 2019. Hacia el futuro, y sin perjuicio que la propuesta presentada es responsable fiscalmente, habrá que trabajar principalmente en tres aspectos para solventar de manera responsable este tan necesario -y urgente- proyecto de ley. En primer lugar, deberá trabajarse de manera persistente en realizar un esfuerzo para contener adecuadamente otras presiones de gasto, así como también priorizar el gasto en pensiones por sobre otras demandas que pudieran surgir. En un mundo realista donde no puede financiarse todo, las jubilaciones de las personas deberán estar entre las prioridades de los gobiernos. Finalmente, y siendo un elemento clave en toda política social, el crecimiento económico es también un requisito crucial para el financiamiento de esta reforma, ya que a partir de ello se generan los recursos fiscales necesarios para ello.

I. EFECTOS EN INGRESOS Y GASTOS FISCALES DE LA REFORMA DE PENSIONES

En el Informe Financiero del proyecto de ley que mejora el sistema de pensiones solidarias y de capitalización individual, que crea beneficios de pensión para la clase media y un subsidio y seguro de dependencia (en adelante el “PDL” o la “reforma al sistema de pensiones”), la Dirección de Presupuestos (Dipres) realiza estimaciones de los efectos fiscales que se derivan de él, a través de un modelo desarrollado internamente, que considera una serie de supuestos para sus estimaciones.

En términos generales, se supone, en primer lugar, que todos los parámetros que requieran de una modificación legal para ser alterados, se considerarán constantes mientras esos cambios legales no se realicen. En segundo lugar, se supone que la discusión parlamentaria y la aprobación del proyecto se realizará durante el año 2019, para efectos de calcular la vigencia de los beneficios que recién comenzarían a pagarse el año 2020. Tercero, se considera una tasa anual de inflación implícita de 3%.

a) Efecto fiscal: Gastos. Con este PDL se estima que el gasto fiscal aumentará en base a los efectos que generan las diversas modificaciones que se pretenden incorporar al sistema de pensiones.

Éstos serían los efectos derivados de los cambios introducidos al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), la incorporación del Aporte Adicional para la Clase Media (AACM), el aumento de cotización con cargo al empleador (donde por un lado, aumenta el gasto del Estado como empleador, mientras que por otro lado se reciben menos ingresos estatales en forma de excedentes de empresas públicas y menos ingresos tributarios), mayor gasto por subsidio de dependencia y por el financiamiento de una mayor capacidad de fiscalización por parte de la Superintendencia de Pensiones. Por otro lado, hay un gasto que se reduce, derivado de la eliminación del Fondo para la Educación Previsional a partir del 2020, debido a los malos resultados (significando un ahorro de \$ 1.869 millones al año).

b) Efecto fiscal: Ingresos. Por otra parte, este PDL contempla menores ingresos fiscales como respuesta a un aumento en la tasa de cotización obligatoria y modificaciones al sistema de Ahorro Voluntario, que generan menor recaudación dado el mayor gasto que esto significa para el empleador (por lo

que la base para pagar impuestos disminuye). A su vez, se considera un aumento en los ingresos por una sola vez, derivado del cambio en el encaje que deben aportar y mantener las AFP, desde un 1% a un 0,5%. El retiro de este encaje genera recursos al Fisco, por una sola vez, debido al pago de impuestos que debe realizarse.

Con todo, la Dipres proyecta hacia el año 2030 un efecto de mayor gasto fiscal que es creciente, alcanzando los \$ 2.192.981 millones al final del período proyectado (Tabla N°1).

SEGÚN DIPRES, AL 2030 EL MAYOR GASTO FISCAL ALCANZARÍA \$ 2.192.981 MILLONES

Tabla N° 1: Efectos Fiscales de la Reforma de Pensiones (millones de pesos 2019)

Año	Mayores Gastos	Menores Ingresos	Efecto Fiscal
2019	0	0	0
2020	130.085	209	130.294
2021	433.873	33.997	467.870
2022	579.130	-70.261	508.868
2023	764.499	110.486	874.985
2024	978.274	171.465	1.149.740
2025	1.162.240	233.603	1.395.843
2026	1.275.333	298.024	1.573.357
2027	1.416.073	364.694	1.780.767
2028	1.502.261	433.095	1.935.357
2029	1.621.173	441.653	2.062.825
2030	1.743.573	449.409	2.192.981

Fuente: Informe Financiero PDL reforma al sistema de pensiones, Dipres.

II. HOLGURAS

Un aspecto importante a considerar en este PDL, es revisar si es que existen los recursos necesarios para poder financiarlo, de manera responsable, es decir, acorde con el equilibrio fiscal.

Sobre la base de los datos que expone el Informe de Finanzas Públicas que acompaña la Ley de Presupuestos para el año 2019, se tiene que las holguras disponibles para el período 2019-2023 son suficientes para financiar la reforma al sistema de pensiones propuesta (Tabla Nº 2).

Recordemos que las holguras de gasto fiscal se calculan como la diferencia entre aquellos gastos fiscales ya comprometidos y el nivel de gasto compatible con la meta estructural. Cabe recordar que al asumir el actual gobierno, adquirió el compromiso de reducir el déficit estructural, anualmente, en un 0,2% del PIB.

En los datos, se observa que para el período 2019-2023 actualmente se estiman holguras que crecen hacia 2023, con gastos comprometidos que crecen a una tasa cada vez menor.

Por lo tanto, si restamos de las holguras el costo de la reforma al sistema de pensiones (que es creciente), se tiene que para el período 2019-2023, aún se dispondrían de recursos para el financiamiento de otras iniciativas adicionales que pudieran surgir. Estos mayores recursos disponibles para otros fines totalizan US\$ 3.123 millones.

LAS HOLSURAS DISPONIBLES PARA EL PERÍODO 2019-2023 SON SUFICIENTES PARA FINANCIAR LA REFORMA DE PENSIONES

Tabla Nº 2: Proyección Fiscal (millones de pesos 2019)

	2019	2020	2021	2022	2023	
Ingresos efectivos	44.154.469	47.093.628	48.706.303	49.876.658	52.161.746	
Gastos comprometidos	47.742.991	49.186.361	50.411.771	51.292.393	51.625.690	
Gasto compatible meta	47.742.991	50.218.107	51.113.048	51.796.389	53.400.908	
Holguras	0	1.031.746	701.277	503.996	1.775.218	
Efecto Fiscal RP	0	130.294	467.870	508.868	874.985	
						TOTAL
Saldo millones de pesos	0	901.452	233.407	-4.872	900.233	2.030.219
Saldo millones USD	0	1.387	359	-7	1.385	3.123

Fuente: Dipres.

III. LARGO PLAZO Y COMENTARIOS FINALES

Estamos frente a una reforma estructural importante, de largo plazo y que compromete recursos de manera creciente en el tiempo, más allá del año 2023.

El crecimiento económico (que se estima en 3,6% anual hacia el 2023) es, sin duda, un factor esencial en esta ecuación, pues sin crecimiento económico suficiente no será posible financiar ni ésta ni otras políticas sociales. Trabajar para lograr un incremento de la tasa de crecimiento del PIB tendencial (que se estima en 2,9% para el 2019), es también relevante, puesto que igualmente traería incremento de ingresos para el país.

Cabe destacar que, la separación del proyecto de ley en dos proyectos independientes -propuesta emanada desde la oposición-, uno que aumenta el Pilar Solidario, y otro que incrementa la tasa de cotización, aumentaría el costo total del mismo. Si finalmente se atrasa la aprobación del incremento de las cotizaciones obligatorias en relación al aumento del Pilar Solidario, dado que contamos con un sistema integrado, donde los beneficios del Pilar Solidario dependen del nivel de beneficios que se obtiene con la parte autofinanciada se encarecería el costo total del proyecto.

Con todo, si bien la reforma de pensiones de acuerdo a la información disponible cuenta con el financiamiento correspondiente, es fundamental mantener tasas de crecimiento de la economía en línea con las proyecciones actuales y manejar responsablemente las presiones de gastos que eventualmente pudieran surgir para otras áreas.