

PROGRAMAS DE GOBIERNO Y PENSIONES: FACTIBILIDAD Y RIESGOS

- Las propuestas programáticas en temas previsionales de los candidatos presidenciales Gabriel Boric, Yasna Provoste, Sebastián Sichel y José Antonio Kast difieren en los caminos para realizar las mejoras que la ciudadanía demanda.
- Los candidatos Boric y Provoste proponen eliminar el sistema previsional vigente para establecer un nuevo sistema de seguridad social, donde se pierde la propiedad de los fondos individuales al crearse un fondo colectivo. Por otro lado, los candidatos Sichel y Kast proponen mejorar el sistema actual para ganar mayor eficiencia y competencia que se traduzca en mejores pensiones.
- Es fundamental conocer las fuentes que permitan financiar el nivel de gasto que significa implementar las modificaciones propuestas, sobre todo en el largo plazo. De otra manera, las promesas no pasarán de ser una declaración de buenas intenciones.

Los programas de gobierno de los cuatro principales candidatos a ocupar la Presidencia en materia de pensiones surgen del diagnóstico común de que se requiere implementar cambios al sistema previsional existente. Sin embargo, las modificaciones o transformaciones propuestas difieren entre ellos, especialmente por lo radical de algunas y la factibilidad y sustentabilidad financiera de lo que se propone. Así, mientras los candidatos Boric y Provoste buscan eliminar la administración privada de los fondos -hoy a cargo de las AFP- y la existencia de cuentas de ahorro personales, reemplazándolas por un sistema colectivo donde se pierde la propiedad de los fondos individuales, los candidatos Sichel y Kast apuntan a introducir mejoras al sistema existente, que permitan mayor competencia y ganar eficiencia. El detalle de los aspectos más relevantes y los elementos que deben considerarse en cada una de las propuestas se presentan a continuación.

PROGRAMA DEL CANDIDATO GABRIEL BORIC

- Las propuestas en la materia son estructurales y profundas, proponiéndose un sistema completamente distinto al actual, en que el afiliado pierde la propiedad sobre su ahorro futuro para la vejez.
- Se eliminan las AFP del sistema previsional, reduciendo su rol a la administración de los fondos previsionales acumulados de aquellos que decidan no migrar al nuevo sistema, además de administrar el ahorro voluntario.

- En el Pilar no Contributivo -Pilar Solidario-, se propone una Pensión Básica Universal (PBU) equivalente a \$ 250.000, lo que para 2022 se traduce en triplicar el gasto del Pilar Solidario de 2020¹. Para asegurar el financiamiento de la PBU se propone modificar el actual Fondo Reserva de Pensiones, pasando a llamarse Fondo de Reserva. Sin embargo, no se señala detalle alguno sobre el esquema de financiamiento de este Fondo y, por ende, su sustentabilidad en el tiempo.
- Por otro lado, existen varios temas respecto del Pilar Contributivo que levantan alarmas por la falta de claridad en el diseño de lo que se propone. En primer lugar, durante la transición al nuevo sistema, la mayor interrogante radica en lo referido a la propiedad de los fondos de quienes actualmente tienen fondos invertidos por las AFP. El programa de este candidato señala que el traspaso al nuevo sistema es voluntario, pero la cotización obligatoria que será de 18% (10% trabajador, 2% comisiones y seguro de invalidez y sobrevivencia; y 6% empleador) se hará íntegramente a un nuevo fondo colectivo, que será administrado por un organismo público autónomo. Por lo tanto, aquí se dan tres situaciones:
 - o A los que migran y transfieren sus fondos previsionales al nuevo sistema sus pensiones serán financiadas por el nuevo sistema. Para ello se considerará todo lo contribuido en su historia previsional, incluido lo ya acumulado en las cuentas individuales, pero con las reglas y parámetros del nuevo sistema (rentabilidad colectiva, tablas unisex, subsidios de desempleo y reconocimiento de trabajo no remunerado). Sin embargo, no se conoce cómo se calcularía la pensión considerando estas nuevas reglas y parámetros, ni tampoco se conoce el diseño de estos parámetros, por lo cual tampoco el valor de las pensiones a ser pagadas.
 - o Los que no migran y mantienen sus fondos acumulados administrados por las AFP recibirán dos pensiones: una proveniente de los ahorros acumulados en sus cuentas individuales hasta el cambio del sistema y otra entregada desde el fondo de ahorro colectivo, por los años que contribuyó a éste. Adicionalmente, y de acuerdo a lo señalado por integrantes de su equipo económico, los ahorros que se mantendrían en las AFP serán considerados bajo el diseño del nuevo sistema propuesto, como ahorros voluntarios.
 - o Los que no tienen fondos acumulados a la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema de ahorro colectivo, entran directamente a él.
- Con todo en régimen, las cotizaciones obligatorias van a un nuevo sistema de cuentas de registro individual previsional, más conocidas como cuentas nacionales. Así, no habrá propiedad de los fondos aportados por parte de cada

¹ De acuerdo a estimaciones propias en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

trabajador y, por ende, tampoco serán heredables en caso de fallecimiento del aportante.

- Para el cálculo de la pensión contributiva se considerarán la rentabilidad colectiva, tablas unisex, subsidios de desempleo y reconocimiento de trabajo no remunerado. Ello implica que habrán pensionados que recibirán una pensión mayor a las cotizaciones hechas al sistema, pero aún no se conoce quiénes recibirán menos que lo aportado para financiar ello.
- También se propone eliminar progresivamente el tope imponible, lo que significa que se cotizará por el total del salario percibido. No se conoce si efectivamente la cotización realizada al fondo colectivo será reconocida por el salario total o sólo por una parte de éste. Si es sólo por una parte, en la práctica estamos frente a un impuesto recaudatorio que puede tener efectos en el ahorro voluntario, porque lo que antes se destinaba a este tipo de ahorro, ahora deberá ser cotización obligatoria en el nuevo sistema, lo que significa un ahorro forzoso al fondo colectivo en desmedro de la libertad de elegir.
- En la última versión del programa no se menciona una reforma o bien eliminación del sistema previsional de las Fuerzas Armadas -que sí estaba en versiones anteriores-, y que fue planteada por integrantes de su equipo económico como fuente de financiamiento para las propuestas hechas.

Es importante tener presente que, para mejorar los montos de las pensiones actuales, se necesita una importante cantidad de recursos, tanto para el Pilar Solidario como para las pensiones pagadas por el Pilar Contributivo². En el caso del Pilar Solidario, se asume que el financiamiento será con fondos generales de la nación y las del Pilar Contributivo, a partir de los fondos recaudados por las nuevas cotizaciones y por los recursos que se estima serán transferidos en forma voluntaria desde los fondos ya acumulados. En consecuencia, los fondos aportados por cada cotizante serán gastados, al menos en parte, al pago de pensiones de terceros, lo que debilita el derecho de propiedad sobre los ahorros realizados por los trabajadores y la certeza que estarán disponibles al momento de jubilarse. Cabe hacer presente que, en el caso de Argentina, cuando se retornó a un sistema de reparto, en una primera etapa el traspaso de los fondos personales al Estado fue voluntario, pero luego de dos años -cuando se requerían de mayores fondos para hacer frente a los beneficios comprometidos-, se estatizó la totalidad de los ahorros acumulados. Al no conocer los estudios actuariales que sustentan el modelo de ahorro colectivo propuesto, difícilmente se puede asegurar que sea sustentable en el tiempo o si requerirá de mayores aportes fiscales o se necesitará gastar una

² De acuerdo a estimaciones propias, otorgar una pensión básica universal (PBU) para todos los mayores de 65 años en 2022 cuesta 3,6% del PIB. Esto, sin considerar las mejoras restantes.

mayor proporción de los fondos acumulados, o bien, los beneficios prometidos deberán ajustarse a la baja.

PROGRAMA DE LA CANDIDATA YASNA PROVOSTE

- El programa establece que la discusión previsional dependerá de las definiciones fijadas en una eventual nueva Constitución y por ello propone que la reforma sea enviada al Congreso dentro de los cuatro meses posteriores al plebiscito de salida de la Convención.
- A su vez, también entrega algunas directrices en la materia. Al igual que en el programa del candidato Boric, se termina con el sistema de administración privada de los fondos ahorrados, asumiendo las actuales AFP un rol en la administración de los fondos de quienes decidan no migrar al nuevo sistema.
- En cuanto al Pilar Solidario, la propuesta es entregar una Pensión Básica Universal de \$ 225.000 para el 90% de la población mayor de 65 años. El costo de esta medida en 2022 se ubicaría en 2,3 veces el gasto del Pilar Solidario de 2020³. Esto es un esfuerzo fiscal importante que se incrementa en el largo plazo, por lo tanto, es necesario garantizar su financiamiento, cuestión que el programa no aborda.
- Respecto del Pilar Contributivo, no se conoce qué proporción de la nueva tasa de cotización (10% obligatorio más el 6% u 8% de cargo del empleador, éste último porcentaje aún no definido) irá a ahorro individual o colectivo, pero sí se señala que tendrá que hacerse un importante esfuerzo fiscal durante la transición, el cual tampoco está estimado. Cabe recordar que desde el año pasado, la senadora Provoste apoya con su firma una moción parlamentaria que busca la estatización de los fondos previsionales acumulados. Si bien ello no está hoy en su programa de gobierno, se debe tener presente su apoyo a este tipo de medidas.
- Asimismo, se eliminarán los incentivos a depósitos convenidos -ahorro previsional voluntario- y se incentivará el ahorro voluntario de la clase media⁴.

³ De acuerdo a estimaciones propias en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

⁴ El depósito convenido es un acuerdo entre el trabajador y el empleador para depositar recursos en la cuenta de cotización obligatoria. El trabajador no paga impuesto por lo depositado (por lo que a veces los trabajadores piden depositar sus bonos) y el empleador rebaja impuestos. Además, el saldo de depósito convenido puede ser retirado como excedente de libre disposición una vez que la persona está pensionada, si se cumplen los requisitos, principalmente contar con una tasa de reemplazo por sobre el 70%. Por lo tanto, lo que se busca eliminando los incentivos a usar este tipo de instrumentos es, por un lado, que el empleador no pueda rebajar impuestos y además, que la persona que tiene una alta tasa de reemplazo, no pueda retirar este excedente de libre disposición dispuesto en la ley. Finalmente, señalar que existen cerca de 335.000 cuentas individuales por depósitos convenidos a la fecha.

- Adicionalmente, se propone que la inversión de los fondos respete los criterios ambientales, sociales y de gobernanza, y que los fondos no se inviertan en empresas donde *“los trabajadores consideran que hay daño a valores o fe pública”*. Se desconocen cuáles serán los aspectos que permitirán evaluar si se cumple o no con estos criterios, para lo cual se requiere mayor transparencia, por cuanto una decisión de inversión no puede ser subjetiva ni impulsada solo por ideología política. Cabe hacer presente que medidas de esta naturaleza podrían perjudicar la rentabilidad de los fondos invertidos, reduciendo el valor de las pensiones.
- Por último, el programa propone compensar por brecha de género y compensar la actividad no remunerada de las mujeres en labores de cuidado, pero no se presenta detalle de cómo se propone introducir estos cambios, menos aún de cómo se financiarán.

PROGRAMA DEL CANDIDATO SEBASTIÁN SICHEL

- Busca perfeccionar el sistema previsional actual vigente, incorporando mejoras que permitan mayor competencia en la administración de los fondos, al introducir una administradora estatal, flexibilizar la estructura de comisiones y facilitar la entrada de nuevos actores en gestión de ahorros e inversiones previsionales. Es decir, las personas podrán elegir si quieren que sus fondos sean administrados por entidades privadas con o sin fines de lucro o un ente estatal. Lo anterior permite entregar un mayor abanico de posibilidades a los cotizantes para la gestión de sus ahorros, pero sin cerrar la opción a que se mantengan las actuales administradoras.
- Por lo tanto, se mantiene la estructura de cuentas de ahorro personal y la propiedad sobre ellas, lo que garantiza que los aportes realizados estarán disponibles al momento de jubilarse. También considera un incremento de la cotización obligatoria en 6% de cargo del empleador que iría a la cuenta de ahorro personal del trabajador.
- Se podrá elegir si el 6% es administrado por la misma AFP donde cotiza el trabajador o si se destina a otra entidad, lo que da libertad de elección a las personas.
- Se estudiará la creación de un Fondo Colectivo Solidario de gestión centralizada, formado a partir de una cotización adicional (por sobre el aumento del 6% de cotización obligatoria propuesta), para diversificar ciertos riesgos como longevidad e inequidades de género. Este esquema de seguro de longevidad, permitiría que las pensiones fuesen calculadas con una expectativa de vida de 85 años y por sobre esa edad, opera este nuevo seguro.

- Respecto del Pilar Solidario, se propone avanzar hacia una Pensión Básica Universal, de un monto similar a la línea de la pobreza (\$179.000). Adicionalmente, propone que para los que sí han cotizado, perciban un Aporte Previsional Solidario que les permita alcanzar un valor mínimo de pensión de \$ 270.000 (valor similar al salario mínimo líquido). Si bien esta propuesta es más conservadora y compromete menores recursos fiscales que la de los programas anteriores, no se conocen detalles de su financiamiento en el mediano plazo.

PROGRAMA DEL CANDIDATO JOSÉ ANTONIO KAST

- Similar al programa del candidato Sichel, mantiene las bases de nuestro sistema de pensiones, introduciendo modificaciones y mejoras en los pilares contributivos, voluntario, pero estableciendo una Pensión Básica Universal. Así, se mantienen las cuentas de ahorro individual y la propiedad de los fondos.
- Dentro de las mejoras a la administración de los fondos se considera mayor competencia, y separar la administración financiera de la operativa. En este último punto, se propone que las AFP creen dos tipos de sociedades de giro exclusivo, las administradoras de inversiones y las administradoras de recaudación y pago de pensiones. Esto es favorable para poder generar mayor eficiencia y ayudar a legitimar el sistema frente a la opinión pública.
- En el Pilar Contributivo se propone un aumento de la tasa de cotización obligatoria a 14%, de manera gradual y en función del comportamiento del índice de remuneraciones reales. Esta tasa es menor a la propuesta por las otras candidaturas, ya que busca no afectar el mercado laboral ni el empleo formal. También se ha propuesto establecer cotizaciones a través del gasto en consumo, con devolución por parte del Estado para las personas más vulnerables, respecto de lo cual no se conoce mayor detalle. Otra medida propuesta es la extensión de la edad de jubilación de las mujeres que vayan ingresando a la fuerza de trabajo hasta igualarla con la de los hombres, esto es, a los 65 años.

REFLEXIONES FINALES

Las demandas sociales, especialmente después del estallido del 18 de octubre de 2019, han puesto en el debate público la necesidad de mejorar los montos de las actuales pensiones. Las propuestas presidenciales proponen distintos caminos para ello. Los candidatos Boric y Provoste proponen eliminar el sistema previsional vigente basado en ahorro personal, creando un sistema con un fondo colectivo, donde se pierde la propiedad de los fondos acumulados. Con ello financian mayores pensiones hoy, con cargo a los recursos de quienes aún no han jubilado. Por otro lado, los candidatos Sichel y Kast proponen introducir modificaciones al sistema

actual, que permitan mayor competitividad y mejorar la eficiencia de la gestión de las AFP.

En tanto, todas las propuestas proponen Pensión Básica Universal que tiene un importante costo fiscal, dependiendo del monto propuesto.

Frente a la estrechez fiscal que se proyecta para los próximos años, más que promesas de montos, se debe tener certeza de su real posibilidad de financiamiento, certezas que hoy no se tienen.