

REFORMA DE PENSIONES: POR QUÉ Oponerse a un Pilar de Reparto

- La propuesta del Gobierno de que 4% de la cotización adicional vaya a un fondo colectivo y 2% a cuentas individuales no es satisfactoria. Tampoco lo es que el 6% se divida en partes iguales entre ambas modalidades.
- Esto, porque hoy hay más razones para enviar el ahorro adicional a las cuentas individuales: la PGU cambió el eje de referencia de la discusión, destinándose a su financiamiento el equivalente a 3,6 puntos porcentuales de cotización.
- Por lo tanto, es necesario que el Ejecutivo considere otras alternativas para mejorar las pensiones de los actuales pensionados, distintos a un fondo colectivo o de reparto. Por ejemplo, mejoras a la PGU para ciertos grupos y aporte adicional hasta alcanzar una determinada tasa de reemplazo.
- Estas medidas son abordables y el Estado podría contar con recursos provenientes del royalty, medidas que combatan la evasión y la elusión, y la eliminación de exenciones injustificadas para financiarlo.

Aunque aún no se ha ingresado ninguna indicación al proyecto de reforma en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, el Gobierno ha señalado que eliminaría las cuentas nocionales del diseño de la reforma de pensiones. Si bien esto va en la dirección correcta, la propuesta de que 4% de la cotización adicional vaya a un fondo colectivo y 2% a cuentas individuales no es satisfactoria. Tampoco lo es que el 6% se divida en partes iguales entre ambas modalidades.

Si ya en el segundo Gobierno de Sebastián Piñera esas propuestas no lograron consensos políticos ni técnicos (fue por ello que la reforma se separó para la creación de la Pensión Garantizada Universal, PGU), hoy hay más razones para sostener la importancia que el ahorro adicional que considere la reforma vaya íntegramente a las cuentas individuales.

LA PGU, NUEVO EJE DE REFERENCIA

Ya sea con cuatro o tres puntos porcentuales destinados a un fondo colectivo, el Ejecutivo insiste en una fórmula de reparto para mejorar las pensiones de los actuales pensionados y financiar otras promesas previsionales, y no considera la solidaridad que ya existe en nuestro sistema de pensiones: La PGU.

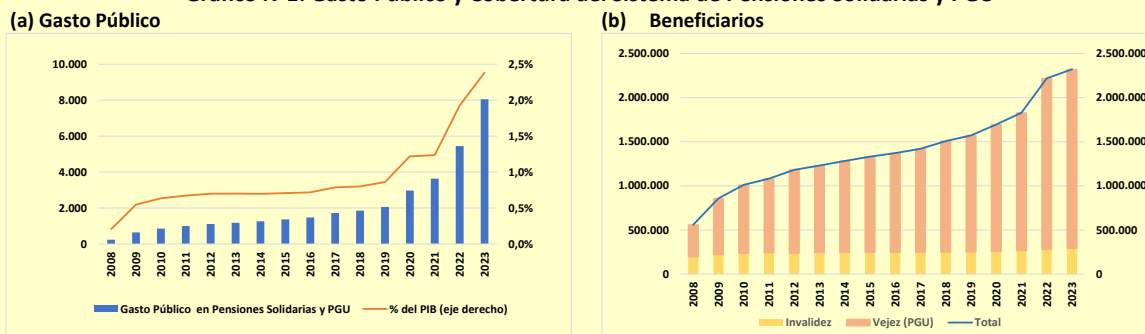
Los recursos públicos destinados a financiar la creación de la PGU se incrementaron considerablemente, como resultado de la mayor cobertura y monto en relación al hasta entonces componente solidario de nuestro sistema de pensiones. En efecto, la PGU se otorga al 90% de la población y solo excluye al 10% de la población más rica del país, mientras que con anterioridad los beneficios se focalizaban en el 60% de la población más vulnerable. También se amplió la cobertura de los beneficios solidarios de invalidez, que aumentó del 60% al 80% de la población más vulnerable.

Esto ha significado, que solo en 18 meses, entre enero de 2022 y junio de 2023, el incremento del total de beneficiarios del pilar solidario fue de un 27%. A ello, además debe agregarse el alza en los montos del beneficio.

Estos cambios significaron que en 2022, un equivalente a 1,8% del PIB (más de US\$ 6.167 millones) se destinara exclusivamente al pago de beneficios previsionales. Esto es, como porcentaje del PIB, 3 veces más que el gasto de 2010¹. Para 2023, el gasto estimado es aún superior, en torno a 2,3% del PIB, casi 2 veces del gasto total del pilar solidario de 2020 (ver Gráfico N°1).

PARA 2023, EL GASTO ESTIMADO EN PGU SERÁ EN TORNO A 2,3% DEL PIB, CASI 2 VECES EL GASTO SOLIDARIO DE 2020

Gráfico N°1: Gasto Público y Cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias y PGU



Fuente: Datos del periodo 2008-2022 publicados en el Informe Anual 2022 del Consejo Consultivo Previsional. Para 2023 se considera el gasto y cobertura contenido en la Ley de Presupuestos del Sector Público para este año y la Ley Corta de la PGU de acuerdo al IF N° 251 del 30.12.2022.

Los recursos involucrados recién mencionados son cuantiosos. En efecto, equivalen a que los actuales cotizantes del sistema previsional hubieran cotizado por una tasa de 13,6%, es decir, 3,6 puntos adicionales.

¹ El sistema de pensiones solidarias se creó en 2008, pero entró en régimen en 2010.

La magnitud de los recursos involucrados en el pago de la PGU obliga a que el Gobierno replantee su premisa de que sean los trabajadores formales quienes financien las mejoras de las pensiones de los actuales jubilados, al crear un fondo de ahorro colectivo. Cabe recordar que todos los chilenos ya estamos financiando con nuestros impuestos mayores pensiones, aporte que beneficia al 87% de las personas mayores de 65 años.

PROPUESTA VA A CONTRA CORRIENTE DE HACIA DONDE VA EL RESTO DEL MUNDO

Los sistemas de reparto en el mundo han presentado problemas de financiamiento, debido principalmente, al envejecimiento de la población. Incluso haciendo ajustes en sus parámetros, se requiere una gran cantidad de recursos fiscales.

Por ejemplo, Portugal, aun habiendo extendido la edad de jubilación y ajustado la fórmula de cálculo de sus beneficios, destina 13,5% del PIB al financiamiento del sistema público. La OECD ha pedido hacer nuevas mejoras, porque el envejecimiento hará que se requieran aún más recursos en el futuro². ¿Tiene entonces sentido avanzar, aunque sea parcialmente, en esa dirección? Por otro lado, cabe recordar la experiencia chilena e internacional en la materia:

- i) Chile ya tuvo un sistema público de reparto que quebró, pero cuyos pagos siguen generando un déficit. Actualmente es de cerca de un 1% del PIB (llegó a un máximo valor de 4,7% del PIB en 1984), cifra que llegará a valores cercanos a 0 hacia el año 2060. Esto ha significado un importante esfuerzo fiscal.
- ii) En las últimas tres décadas, los países que cuentan con sistema de reparto han tenido que modificar sus parámetros para disminuir los costos fiscales, siendo la que más se repite, el aumento de la tasa de cotización (82 países), seguida por aumentos de la edad de retiro (65 países) y ajustes en las fórmulas de cálculo de los beneficios (67 países)³. Uno de los cambios más recientes fue el del sistema francés que, con la finalidad de buscar ajustes para disminuir el gasto en su sistema de reparto, elevó la edad de jubilación de 62 a 64 años para los nacidos a partir de 1968.

² <https://www.oecd.org/pensions/portugal-s-pension-system-needs-to-prepare-for-rapid-population-ageing.htm>

³ "Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995 - diciembre 2022". FIAP.

- iii) Además, muchos países han sumado un componente o un pilar de ahorro individual al sistema de pensiones. Dentro de este grupo se encuentra Australia, que en 1992 incorporó la capitalización individual, que complementa la pensión no contributiva de carácter universal, y al que se suman además los ahorros voluntarios. Australia se encuentra dentro de los países que tienen mejores sistemas de pensiones, de acuerdo a la última edición del *Mercer CFA Global Pension Index (MCGPI)*, ubicándose en el 6° lugar (de 44)⁴.

Un ejemplo más cercano es el sistema de pensiones uruguayo, que en 1995 se transformó en uno mixto al incorporar la capitalización individual a los ya existentes subsistemas de reparto y a las cajas paraestatales y estatales⁵. En términos fiscales, entre 1989-2021 el gasto más que se duplicó, ubicándose en torno al 11% del PIB en 2021, cifra que llegaría a 13,5% del PIB en 2070. La gran cantidad de recursos fiscales que se requieren actualmente, da cuenta del desequilibrio financiero del sistema lo que se traduce en un déficit en torno al 1% del PIB⁶.

Finalmente, Países Bajos -cuyo sistema de pensiones se ubica en el segundo lugar del MCGPI- recientemente reformó su sistema de pensiones⁷ migrando hacia un sistema de ahorro en cuentas individuales, el que entrará en vigencia en 2028. Con ello, los *planes ocupacionales* que aseguraban un beneficio (reparto), pasan a ser de contribución definida, es decir, obligan a una cotización con características similares al sistema chileno. Esto busca fomentar el ahorro previsional de las personas e incentiva a la formalidad laboral, por cuanto mientras más se ahorra más alta es la pensión, que se suma a la pensión básica entregada por el Estado.

Como se ve, dado los efectos en las finanzas públicas y la sustentabilidad de los sistemas de pensiones, el mundo va en dirección opuesta a la propuesta del Gobierno

⁴ Elaborado por la empresa Mercer, en conjunto con Monash University y el CFA Institute, este indicador considera adecuación, sostenibilidad e integridad de los sistemas que evalúa.

⁵ Las Cajas Paraestatales —Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU)— son personas jurídicas de derecho público no estatales, organizadas bajo un esquema de capitalización colectiva parcial. Por otro lado, dentro de los Servicios Estatales se encuentran el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP) y el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) y son sistemas de reparto.

⁶ Gasto y Financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Uruguay. Banco Mundial (2020)

⁷ Formado por tres pilares: el público que otorga una pensión básica, uno de planes colectivos ocupacionales y finalmente, ahorro voluntario.

por lo que no es recomendable que Chile -que ya tuvo una fallida experiencia- vuelva a recorrer ese camino.

REFLEXIONES FINALES

La propuesta del Gobierno sigue siendo insuficiente al compararla con llevar toda la cotización a ahorro individual y entregar otro tipo de ayudas a los actuales pensionados que reciben bajas jubilaciones. Hacerse cargo de esa realidad es posible sin necesidad de generar los desincentivos a la formalidad y sin el riesgo fiscal que significa un pilar de reparto, toda vez que el problema de las bajas pensiones actuales es un problema acotado y decreciente en el tiempo.

Por ejemplo, una propuesta alternativa y factible de financiar desde el punto de vista fiscal, es elevar el monto de la PGU a la línea de la pobreza y aumentarla en un 30% por sobre este monto a mujeres que hayan cotizado al menos 15 años y personas con dependencia severa. Esto en promedio tendría un costo de 0,23% del PIB.

Adicionalmente, se podría establecer una tasa de reemplazo objetivo, para quienes cotizaron al menos 15 años y que debiese ser determinada por un grupo de expertos autónomo. Por ejemplo, si la tasa de reemplazo objetivo, fuese de 62% (equivalente al promedio de la OECD), las pensiones subirían entre 17% y 24% y se requeriría 0,2% del PIB. Si la tasa fuese de 70% (coherente con otros beneficios sociales en Chile, como la pensión de invalidez total), las pensiones aumentarían entre 32% y 40% y el gasto fiscal se ubicaría en 0,4% del PIB.

Estos recursos son transitorios y serán decrecientes en el tiempo, pues son los pensionados actuales y quienes se pensionarán en los siguientes 20 años los que requieren ayuda adicional para aumentar los montos de sus pensiones, pero los beneficios de la PGU y un aumento de cotización a las cuentas individuales aumentará las pensiones de los futuros pensionados.

En total, se requerirían entre 0,43% y 0,63% del PIB adicionales. Un monto abordable que puede ser financiado con parte de los recursos del royalty y la implementación de medidas que combatan la evasión y la elusión, junto con la eliminación de exenciones tributarias injustificadas.