

Reforma previsional: sostenibilidad fiscal surge como uno de los principales nudos que asoma en el debate

Uno de los temas de los que todavía no se han dado a conocer mayores detalles, es sobre cómo operará el préstamo reembolsable y los recursos fiscales involucrados para costear la garantía. Si bien se conformó una comisión específica con este fin, no han hecho públicas las conclusiones. Eso mismo ha levantado alarmas entre distintos economistas y también en el mundo parlamentario, sobre todo por los acotados plazos con que el gobierno espera tramitar el proyecto en el Senado.

MARIANA MARUSIC, CARLOS ALONSO

Una de las líneas rojas que el gobierno planteó desde un inicio en su reforma previsional, es que para llegar a un acuerdo es necesario subirle las pensiones a los actuales jubilados, y eso debía ser hecho con cargo a las cotizaciones. Chile Vamos, en cambio, siempre planteó que si el objetivo era mejorar las pensiones actuales, entonces debía ser hecho con impuestos generales, y no mediante reparto.

Por eso surgió una fórmula intermedia: que los trabajadores entreguen una parte de sus cotizaciones de manera transitoria, lo que será reembolsado al momento de la jubilación, es decir, operaría como un préstamo que se devolvería con la tasa de interés de mercado a la hora del retiro. Ese es el llamado "aporte reembolsable".

Esos recursos irían a parar al Fondo del Seguro Social. Pero además, "el Estado aportará anualmente recursos para asegurar la sustentabilidad del Fondo del Seguro Social", dice el segundo informe de la Comisión Técnica de Pensiones que se formó al alero de la Comisión de Trabajo del Senado.

Con esos fondos se entregaría la llamada garantía de 0,1 UF por año cotizado para los actuales pensionados, con un tope máximo de 3 UF por beneficiario, mecanismo en el que hubo acuerdo en la mesa técnica, pero el documento terminó con diferencias respecto del requisito sobre años cotizados para acceder a dicha garantía.

"Los comisionados no se pronunciaron sobre las características del aporte reembolsable ni sobre su funcionamiento o impacto fiscal, puesto que esta materia fue abordada por otra comisión que se convocó a tal efecto", dice el informe de la mesa técnica.

Es que funcionó, de manera mucho más sigilosa, otra comisión en el marco de la reforma previsional. El objetivo fue justamente hacer viable este préstamo reembolsable, pero ni el gobierno ni sus integrantes han querido hacer públicas las conclusiones de dicha instancia. Esa comisión estuvo compuesta por el Ministerio de Hacienda, la Dipres, el Ministerio del Trabajo; el



exministro de Hacienda del gobierno del ex presidente Sebastián Piñera, Ignacio Briones; y el exdirector de Presupuestos del mismo gobierno, Matías Acevedo. La coordinó el asesor externo del Ministerio del Trabajo, Cristóbal Huneeus.

Si bien no han dado a conocer sus conclusiones, sí hay indicios sobre ellos en el informe de la mesa técnica. Y eso mismo ha levantado alarmas entre distintos economistas respecto de la sostenibilidad fiscal de esta iniciativa. También en el mundo parlamentario es un tema que se está mirando de cerca, pues genera preocupación y podría alzarse como uno de los nudos principales del debate, sobre todo por los acotados plazos con que el gobierno espera tramitar el proyecto en el Senado, siendo éste un tema que requiere tiempo de análisis, estiman los expertos, y que todavía no se ha dado a co-

nocer.

Sin ir más lejos, cuando la exalcadesa Evelyn Matthei (UDI) el mes pasado entró de lleno en el álgido debate de la reforma previsional, precisamente fue porque uno de los temas que le preocupan es la sostenibilidad fiscal del proyecto, señalan fuentes al tanto del asunto. "Es importante mejorar las pensiones y solucionar la condición injusta en que se encuentran hoy las mujeres. Sin embargo, después de leer el segundo informe de la mesa técnica observo que varios de sus contenidos pueden traer consecuencias graves no buscadas", afirmó en su cuenta de X. Luego agregó que iniciará "conversaciones con algunos economistas y otros expertos para poder aportar a la búsqueda de respuestas a los chilenos".

Este miércoles la senadora Ximena Rincón (Demócratas) envió una petición al Conse-

jo Fiscal Autónomo (CFA) para que se pronuncie técnicamente sobre la sostenibilidad fiscal de la reforma previsional. Primero, porque habla de "insuficiencia de holguras fiscales" dado que según muestra el segundo informe de la mesa técnica, "entre los años 2027 y 2031, las holguras fiscales para financiar el Fondo Solidario serían de aproximadamente US\$150 millones anuales, lo cual es claramente insuficiente frente a las necesidades proyectadas, que superan los US\$1.000 millones anuales en dicho período", dice el documento que envió al CFA.

Entre varias otras cosas, también señala que "debe analizarse específicamente por nuestro Consejo los términos y sostenibilidad fiscal del aporte reembolsable, su fun-

cionamiento e impacto fiscal, toda vez que, hasta el momento, no contamos con información detallada al efecto, contando solo con lo expresado en la página 6 del Informe 2 de la Comisión Técnica de Pensiones del Senado, en términos de que dicha materia la revisaría una 'comisión adhoc' de la que no se tiene noticia".

EL COSTO FISCAL

Entre los expertos que siguen los temas fiscales han mostrado también sus dudas con respecto a la sostenibilidad fiscal, principalmente porque todavía no hay un informe de la Dipres que simule la evolución del préstamo y cómo podría impactar en las cuentas fiscales. En ese sentido, hay dudas si se contabilizará dentro de la regla de balance fiscal, como pasivo contingente o si será una institucionalidad nueva la que lo administre. De todas maneras, bajo cualquier escenario tiene riesgos de afectar las cuentas fiscales.

Dada esta situación desde el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) le han solicitado a la Dipres que le envíe antecedentes de las simulaciones, pero como todavía no está cerrado el acuerdo político, no le han presentado ningún insumo.

Otra fuente que conoce los temas fiscales refuerza la preocupación que existe en el mundo económico sobre la sostenibilidad fiscal del préstamo y su estructura. La principal preocupación que se tiene, es que más allá de cómo se contabilice, ya sea a través de pasivos contingentes, bajo la línea o dentro del balance fiscal, "lo importante es que no termine siendo un gasto excesivo para el Fisco", señala. Por ello, la misma fuente acota que "eso es lo que se tiene que analizar una vez que exista claridad de cómo se estructurará".

Como sea, la mesa técnica no definió cuál será el gasto fiscal que se requerirá, dado que depende de distintos factores, algunos de ellos en los que no hubo acuerdo y que deberá definir el mundo político. Por ejemplo, la mesa técnica evaluó dos propuestas acerca del número de años cotizados para acceder a la garantía, lo que hace variar de manera importante el gasto fiscal.

Esto, porque la propuesta 1 contempla un mayor número de años cotizados para acceder al beneficio, con un mínimo de 20 años para los hombres y 15 años para las mujeres, que sube gradualmente a 20 años en 2034. En cambio, la propuesta 2 considera un mínimo de 5 años cotizados para hombres y mujeres, umbral que aumenta a 10 años para 2034.

Los expertos calcularon el aporte fiscal mínimo que se requiere para que sea sustentable el Fondo del Seguro Social, que financia esta garantía de 0,1 UF y la devolución del aporte reembolsable a los cotizantes. Si la garantía tiene una transición de 40 años, y los cotizantes aportaron un 2%, con la propuesta 1 el aporte fiscal mínimo tendría que ser de 24.198.000 de UF al año; mientras que con la propuesta 2 debería ser de 33.403.000 de UF, un 38%



Los problemas muy complejos admiten postergar algunas definiciones, y este mecanismo del préstamo hace algo de ese tipo, posterga algo del costo fiscal. Por tanto, debiese contabilizarse en la regla fiscal y el nivel de deuda pública"

PABLO GARCÍA, exvicepresidente del Banco Central y académico UAI



Si el préstamo se contabilizaría bajo la línea es una deuda que contrae el fondo y no el Fisco (...). El problema es que si el fondo no cuenta con los recursos adecuados para pagar la deuda, el Fisco tendrá que poner los recursos faltantes, afectando la deuda y, por tanto, la sostenibilidad"

MACARENA GARCÍA, economista de Libertad y Desarrollo



La figura del préstamo no ha sido suficientemente examinada (...). Aunque la Comisión Técnica asume esta alternativa en sus simulaciones, este esquema conlleva riesgos significativos, tanto técnicos como políticos, siendo el riesgo fiscal uno relevante"

GABRIEL UGARTE, investigador del CEP



más costoso.

ECONOMISTAS AL DEBATE

A partir del informe de los técnicos, el investigador del CEP, Gabriel Ugarte, comenta que "resulta llamativo que, incluso en el escenario más focalizado y de menor costo, el aporte fiscal requerido se encuentra por debajo del espacio fiscal disponible durante más de una década. Esto plantea dudas sobre la sostenibilidad del sistema propuesto".

Más allá de lo anterior, Ugarte afirma que "la figura del préstamo no ha sido suficientemente examinada. Parte de esta falta de escrutinio podría deberse a la ausencia de un

informe detallado sobre su funcionamiento. Aunque la Comisión Técnica asume esta alternativa en sus simulaciones, este esquema conlleva riesgos significativos, tanto técnicos como políticos, siendo el riesgo fiscal uno relevante".

El investigador del CEP agrega que "se sostiene que una ventaja de este esquema es que no genera una deuda fiscal. Sin embargo, el préstamo estaría respaldado por una garantía estatal, lo que significa que, si el Fondo Solidario se vuelve insostenible, esta garantía tendría que ser ejecutada. En esencia, el esquema posterga el problema al futuro y, además, compromete un análisis

adecuado de prioridades, ya que destinar más recursos a los adultos mayores compete con otras necesidades sociales igual o más importantes".

Por último, Ugarte estima que "la sostenibilidad del fondo depende de que los beneficios permanezcan intactos durante los 100 años que durará el préstamo, algo poco probable. Aunque el beneficio está pensado solo para los jubilados actuales y próximos, los datos nos muestran que las pensiones de los futuros jubilados no serán mejores. Además, se asume que el monto del beneficio no tendrá incrementos reales en todo el periodo. Es previsible que las presiones para aumentar estos beneficios persistan, especialmente al existir un fondo donde cargar dichos ajustes, comprometiendo su sustentabilidad".

Una reflexión distinta hace Pablo García, exvicepresidente del Banco Central, hoy académico e investigador de la Escuela de Negocios UAI. "Frente a la fórmula del préstamo, y algunas opiniones que manifiestan alguna preocupación, creo que en un mundo sin distorsiones y si fuéramos todos racionales la fórmula es bastante neutra. Pero en ese mundo tampoco habría necesidad de preocuparse por las pensiones. Así que estamos en una situación imperfecta con el objetivo social de subir las pensiones actuales", sostiene.

García añade que "en el espectro de ahorro voluntario a impuestos obligatorios, la fórmula del préstamo es un mecanismo intermedio. Algo más transparente sería una cotización solidaria, o sea 'reparto', pero eso no tiene apoyo. Finalmente, los problemas muy complejos admiten postergar algunas definiciones, y este mecanismo del préstamo hace algo de ese tipo, posterga algo del costo fiscal. Por tanto, debiese contabilizarse en la regla fiscal y el nivel de deuda pública".

Por otra parte, Macarena García, economista de Libertad y Desarrollo (LyD), afirma que "la sostenibilidad fiscal no se relaciona con cómo se contabilizan los gastos, sino con que, si ellos inciden o no en la deuda pública, ya sea que estén sobre o bajo la línea".

En ese sentido, estima que "si el préstamo se contabilizaría bajo la línea es una deuda que contrae el fondo y no el Fisco. En estos términos pasa a ser un pasivo contingente. El problema es que, si el fondo no cuenta con los recursos adecuados para pagar la deuda, el Fisco tendrá que poner los recursos faltantes, afectando la deuda y, por tanto, la sostenibilidad".

Asimismo, la economista de LyD cree que "no hay información completa respecto de la viabilidad del préstamo como para tener una idea de si el préstamo es sostenible o no a largo plazo. Además, como esta propuesta no existe en ninguna parte del mundo, es difícil realizar un ejercicio comparativo. Hay mucha incertidumbre al respecto, lo cual es un mal precedente para una política pública que afecta en una forma tan sustancial las finanzas públicas".