



PROPUESTA: UN NUEVO PILAR BÁSICO UNIVERSAL DE PENSIONES

PATRICIO ARRAU¹
CECILIA CIFUENTES²

CEF ANÁLISIS N°44 | ABRIL 2021

PÁG. 14



A. ANTECEDENTES

1. Luego del acuerdo de enero de 2020 en la Cámara de Diputados acerca del Proyecto de Ley (PDL) que envió el ejecutivo al Congreso el año 2018, la tramitación se estancó en el Senado. El proyecto disponía de un nuevo 6% de cotización, de cargo del empleador, administrado por un nuevo ente público (Consejo de Administración de los Seguros Sociales, CASS), donde un 3% iría a cuentas individuales de capitalización y el otro 3% restante a un Fondo Colectivo Solidario (FCS), que financia además un seguro de longevidad. Senadores de oposición en la Comisión del Trabajo no tramitaron el proyecto y realizaron una propuesta radicalmente distinta a la discutida en la Cámara de Diputados. Propusieron que el 6% vaya completo al FCS y se forzaría una radical separación de las funciones de administración de cuentas y la gestión de las inversiones, lo que significaba una eliminación del sistema de capitalización privado como lo conocemos, estatizando la administración de las cuentas individuales y la relación con el afiliado.

2. Por un año se discutió esta propuesta y no fue posible llegar a acuerdos. Recientemente el ejecutivo puso suma urgencia al proyecto aprobado en la Cámara de Diputados y ahora en discusión en el Senado y se inició su tramitación en la Comisión de Trabajo del Senado, donde se aprobó la idea de legislar. El debate se encuentra polarizado, y se ven bajas posibilidades de encontrar acuerdos entre las partes, lo que forzaría finalmente la discusión en una comisión mixta.

3. Adicionalmente, hace unas semanas el gobierno envió nuevas indicaciones al PDL para fortalecer el Pilar Solidario, también conocido como Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), incrementando su cobertura al 80% de la población de menores ingresos. Se sube también de inmediato la Pensión Básica Solidaria (PBS) a un mínimo igual a la línea de pobreza, esto es \$ 177.000 (UF 6). Además, se asegura una pensión mínima igual al salario mínimo para quien cotice 30 años en el sistema y 10 en el FCS.

4. Con la ampliación del SPS propuesta por el gobierno, tanto en cobertura como en los beneficios que entrega, se comprometen mayores recursos fiscales a los ya comprometidos en la ley corta aprobada a fines del 2019. Frente a ello, cabe preguntarse si más bien no sería conveniente avanzar desde ya hacia una Pensión Básica Universal (PBU) ya no enfocado en el 80% sino que en el 100% de la población. Si bien ello implica comprometer aún más recursos fiscales para el pago de pensiones futuras, dado los recursos que hoy ya se están comprometiendo con la reforma propuesta, es un tema que se debe revisar con atención.

¹ Ph.D. en Economía Universidad de Pennsylvania. Presidente y fundador de Gerens S.A.

² M.A. en Economía Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Ejecutiva Centro de Estudios Financieros, ESE Business School Chile.



PROPUESTA: UN NUEVO PILAR BÁSICO UNIVERSAL DE PENSIONES

PATRICIO ARRAU¹
CECILIA CIFUENTES²

CEF ANÁLISIS N°44 | ABRIL 2021

PÁG. 15



5. Con una PBU para todos los chilenos que alcancen la edad de jubilación elegible, incluidos los residentes extranjeros que hayan cumplido al menos 20 años de residencia en el país, se estaría comprometiendo un programa de transferencias que asegure a todos nuestros adultos mayores una vejez digna, simple y sin letra chica.

6. En este contexto proponemos una nueva PBU que reemplace el actual SPS compuesto de la PBS y el APS. Se propone que este nuevo pilar cubra a la totalidad de la población mayor de 65 años, cumpliendo un requisito de residencia y de edad, financiado con ingresos generales de la Nación y que contenga un mecanismo coherente de equilibrio inter temporal de protección de las cuentas fiscales para garantizar su sostenibilidad en el tiempo. El actual SPS o Pilar Solidario desincentiva el ahorro para la vejez puesto que el APS complementa la pensión autofinanciada. Premia con la PBS a quien nunca cotiza y castiga a quien ahorra, incentivando también la informalidad.

7. Esta propuesta nace como respuesta a la falta de consenso político respecto del destino y administración de un aumento de la cotización en 6 puntos. Por proponemos también que la PBU en esta etapa reemplace la propuesta de aumento de la tasa de cotización obligatoria, hasta que se replantee un incremento de la cotización que solo vaya a cuentas individuales de capitalización. El segundo pilar contributivo no debe contener un componente de reparto como el acordado entre el gobierno y la Cámara de Diputados.

8. Actualmente la población con 65 años y más alcanza, según el INE, a 2.458.699 personas y para el año 2022 serán 2.560.621. La esperanza de vida unisex a los 65 años el año 2021 es de 21,83 y para el año 2022 será de 21,96. (Véase más abajo).

9. En lo que sigue hacemos el análisis de costos para el año 2022, pues sería el primer año completo para el beneficio lo que permite hacer comparaciones de costos anuales, aunque proponemos iniciar el programa de inmediato. El objetivo final es definir una PBU equivalente a \$ 177.000 al mes (UF 6 al mes), esto es en el nivel de la línea de pobreza, que cubra al 100% de los adultos de 65 años y más. Bajo estas condiciones, se estima un costo anual de US\$ 7.522 millones para el año 2022 en moneda de hoy, considerando a todos los chilenos y residentes extranjeros de largo plazo cubiertos por una PBU por el solo hecho de cumplir la edad elegible. Sin discriminación ni selección alguna.

10. Un programa de este tipo resolvería el incentivo a la informalidad que tiene el actual SPS, pues el APS, al verse disminuido con la pensión autofinanciada, desincentiva la formalidad de la fuerza laboral en un amplio segmento que puede eludir la cotización, tener ingresos informales, y obtener la PBS completa. Con la nueva PBU, la totalidad de la pensión autofinanciada con ahorro se suma a la pensión final. Este es un aspecto muy importante, porque dada la complejidad del esquema que define el APS, las personas perciben un sistema que entrega mayores recursos al que nunca cotizó



PROPUESTA: UN NUEVO PILAR BÁSICO UNIVERSAL DE PENSIONES

PATRICIO ARRAU¹
CECILIA CIFUENTES²

CEF ANÁLISIS N°44 | ABRIL 2021

PÁG. 16



y ahorró para su pensión, y dado lo costoso que resulta el ahorro para personas de ingresos medios y bajos, tienden a ver como preferible la decisión de no cotizar. Es interesante recordar que las reglas de operación del SPS se traducen en un impuesto implícito en la cotización de más de 30%.

11. Actualmente el pilar solidario o SPS, estimado para 2022, actualizado con la ley corta aprobada y las indicaciones que incrementan al 80% la cobertura de la PBS y el APS, tiene un costo para el año 2022, en moneda en moneda de hoy de US\$ 5,014 millones . Es decir, se requieren unos US\$ 2.508 millones adicionales para entregar esta nueva PBU a la población de 65 años y más el año 2022 . Adicionalmente, si se pospone el incremento de la tasa de cotización de 6%, el fisco ahorra cuantiosos recursos, tanto por el efecto que tiene la cotización adicional en el gasto en personal (cerca de US\$ 700 millones anuales), como también por los menores impuestos de Primera Categoría que dejarían de pagar las empresas debido a los mayores gastos en remuneraciones .

12. Evidentemente no es posible iniciar el programa con el 100% de la población. Si se iniciara el programa transitoriamente con el 80% de los adultos mayores de, 65 años entonces la brecha de financiamiento se reduce a US\$ 1.004 millones. Ello es perfectamente posible de financiar.

13. La actual SPS o Pilar Solidario no tiene una regla de sostenibilidad fiscal. Los beneficios actuales y su financiamiento en el Presupuesto que se realizan año a año dependen críticamente de los ejercicios de simulación y proyecciones que realiza la DIPRES al momento de ofrecer el gobierno más beneficios.

14. Por ello, creemos muy necesario definir una regla de sostenibilidad muy simple y que obligue al gobierno y al Congreso y asegurar los recursos para el pago de los beneficios comprometidos. Requiere vincular legalmente los beneficios con los ingresos generales de la Nación que respaldan el programa y financian los beneficios. Para ello se requiere la figura de un fondo de reservas del programa, por una parte, y definir las reglas de ingresos y egresos del fondo para mantener el programa financiado. Al vincular ingresos y egresos del fondo en una institucionalidad legal clara se contiene el populismo, que usualmente ofrece beneficios sin financiamiento.

15. Finalmente, es necesario recordar que el sistema de reparto contiene el germen de su destrucción cuando se financian los beneficios de pensiones con una cotización o impuesto al trabajo. La tendencia a ofrecer beneficios sin financiamiento, agravado por el envejecimiento de la población, hacen insostenible el sistema sin poner una enorme presión en las cuentas fiscales y en el mercado laboral. Hoy, la reforma legal que se discute en el Congreso y que establece un impuesto al trabajo del 2,8% para financiar un fondo de reparto o Fondo Colectivo Solidario (FCS) contiene este germen. La presión política por resolver los acuciantes problemas de pensiones de los pensionados más vulnerables del país ha llevado a una muy mala decisión: financiar esos mayores beneficios con un impuesto al trabajo. Creemos que ese es un camino equivocado.



PROPUESTA: UN NUEVO PILAR BÁSICO UNIVERSAL DE PENSIONES

PATRICIO ARRAU¹
CECILIA CIFUENTES²

CEF ANÁLISIS N°44 | ABRIL 2021

PÁG. 17



16. Aún cuando el establecimiento de una PBU genera un costo fiscal adicional respecto a las propuestas que están sobre la mesa, dado sus efectos positivos en la eficiencia económica, expresados en incentivos a la formalidad laboral y el ahorro, en el mediano plazo ese costo fiscal se compensa con mayor crecimiento económico.

17. El actual debate y urgencias por incrementar las muy bajas pensiones actuales se debe principalmente a que el sistema político no tuvo la capacidad de fortalecer el Pilar Solidario con ingresos generales de la Nación a una velocidad adecuada, así como tampoco elevar el ahorro en las cuentas personales para financiar pensiones más altas. Debemos corregir ese error.

18. Si bien esta propuesta solo plantea ampliar y elevar los beneficios entregados a través del Pilar Solidario o SPS con cargo a impuestos generales de la Nación, quedará pendiente el aumento de la tasa de cotización. Se propone cerrar esa discusión hoy ya que no existe consenso político en el destino de esa mayor cotización, corriendo el riesgo de volver a introducir un componente de reparto en nuestro sistema de pensiones. En todo caso, cualquier nueva cotización del pilar contributivo debe ir íntegramente a cuentas de capitalización individual. Insertar un nuevo FCS en el pilar contributivo, aparentemente por razones de financiamiento, no hace más que poner una enorme carga al sector formal de trabajadores.

B. PROPUESTA

1. Beneficios.

a. Entregar una PBU de UF 6 (\$ 177.000- línea de la pobreza) a todos los adultos mayores chilenos residentes y a los extranjeros residentes con al menos 20 años de residencia en el país. Proponemos partir con el 80% más vulnerable con el total de UF 6 al mes. Se deberá definir una transición en el tiempo para que la cobertura del beneficio llegue al 100%. Será el único programa de transferencias común para todos los chilenos y los residentes que apostaron por Chile a largo plazo.

b. El nuevo pilar de PBU será administrado por el Ministerio de Hacienda, pero con estricta sujeción a los parámetros y costos que determine el Consejo Consultivo Previsional (CCP), que tendrá atribuciones nuevas y financiamiento. El CCP mantendrá un registro de todos los beneficiarios del sistema para el año siguiente, y usando datos demográficos, proyectará los beneficiarios y el costo del programa por los próximos 10 años. Tendrá un gobierno corporativo público que no dependa del ciclo político de las elecciones presidenciales, como lo propone el proyecto aprobado en la Cámara de Diputados.



PROPUESTA: UN NUEVO PILAR BÁSICO UNIVERSAL DE PENSIONES

PATRICIO ARRAU¹
CECILIA CIFUENTES²

CEF ANÁLISIS N°44 | ABRIL 2021

PÁG. 18



2. Sostenibilidad.

a. El costo de entregar estos beneficios es función de la población que califica y del monto del beneficio. El primer año de operación se entregará este beneficio a los mayores de 65 años.

b. Para los años siguientes, se indexará a la esperanza de vida unisex de la población el umbral de edad para entrar al programa. De acuerdo con el INE, la esperanza de vida a los 65 para Chile (2019) es 21,57 años y se incrementa 1,3 años por década. Es decir, el año 2022 la esperanza de vida será de 21,96. Cada año la esperanza de vida se incrementa más o menos un mes y medio. Así, para que nuestro sistema de pensiones efectivamente considere el aumento de esperanza de vida que hemos venido observando, se propone retrasar la edad del beneficio en 1,5 meses por año.

c. El CCP, con el apoyo de estudios demográficos, estimará el número de personas del país que califiquen para este beneficio y proyectará el número de beneficiarios con un horizonte de 10 años. Esta estimación permite conocer el costo total de los beneficios para cada uno de los próximos 10 años.

d. El actual Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que tiene unos US\$ 9.000 millones, se transformará en el nuevo Fondo de Reserva de la Pensión Básica Universal (FRPBU), y solo podrá girarse de este fondo para el pago de la PBU. Asimismo, año a año, en el debate legislativo sobre la ley de Presupuesto, deberá contemplarse aportes al FRPBU para mantener el programa financiado por los próximos 10 años. El Ejecutivo deberá proponer y acordar en el Congreso los recursos necesarios para que el programa se mantenga financiado por 10 años, de acuerdo con el nivel de reservas del FRPBU que determine el CCP como balance actuarial del fondo.

e. De no cumplirse ese requisito, el CCP deberá ajustar a la baja el beneficio, en forma proporcional y no discriminatoria, hasta que se repongan los fondos necesarios para satisfacer el balance actuarial que exija el CCP. Ello obligaría al ejecutivo y al Congreso a evaluar, acordar y garantizar nuevos aportes al FRPBU de acuerdo con las estimaciones que se hagan al respecto relativo a ingresos fiscales proyectados para la siguiente década. De no obtener acuerdos, es decir, de no allegar mayores recursos en caso de ser necesarios, por ley se deberán reducir los beneficios entregados.

f. Si este programa se inicia el año 2022, como se indicó más arriba, faltarían unos US\$1.004 millones en el presupuesto de 2022, en moneda actual y se debería utilizar giros del FPBU para mantener el beneficio en los años inmediatos. Si se inicia el año 2021, digamos en mayo, el programa aplicaría por solo 8 meses y se requiere giros del FPBU por una fracción de ese monto, puesto que también los adultos mayores elegibles son menos que el año 2022.



PROPUESTA: UN NUEVO PILAR BÁSICO UNIVERSAL DE PENSIONES

PATRICIO ARRAU¹
CECILIA CIFUENTES²

CEF ANÁLISIS N°44 | ABRIL 2021

PÁG. 19



C. CONCLUSIÓN

1. Nuestros adultos mayores no pueden esperar. Tampoco seguir siendo rehenes de una clase política incapaz de acordar una solución permanente para dar dignidad a la vejez.

2. Tampoco pueden seguir atrapados en el debate técnico de cómo financiamos el presupuesto por los próximos 50 años. Ellos no estarán allí cuando ese año llegue.

3. Estamos proponiendo iniciar desde ya el beneficio de la nueva PBU muy conscientes de que no estamos proponiendo una forma de financiamiento permanente. Ello precisamente porque debemos liberar a nuestros ancianos de un debate político y técnico que posterga año tras año una solución definitiva para las pensiones de nuestros adultos mayores. El desafío para encontrar los ingresos permanentes que establezcan las cuentas fiscales está sobre la mesa y debe ser resuelto en los próximos dos años. Es evidente que en ese lapso debemos volver a tener un acuerdo político y técnico para financiar nuestro Presupuesto, estabilizar el crecimiento de la deuda pública, incentivar el empleo y la inversión, modernizar el Estado y concordar un nuevo pacto social y constitucional. Abordemos ese desafío en su propio mérito, condicionado a que decidimos en conjunto que vejez digna significa un nuevo programa de transferencias universal para todos nuestros adultos mayores como el propuesto. Mientras tanto, utilicemos por los próximos dos años los fondos que hemos acumulado en el pasado para abordar desde ya este desafío de una Pensión Básica Universal y definamos en ese mismo período como incrementamos la cobertura al 100% para que sea realmente universal. Nuestros adultos mayores no pueden seguir rehenes de la falta de acuerdo político para subir las pensiones solidarias y tampoco de la falta de acuerdo técnico para financiarlas. Ya no les queda tiempo para seguir esperando.