

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES; NADANDO CONTRA LA CORRIENTE

Nº 221 | 26 Abril 2017



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

El pasado 12 de abril, finalmente la Presidente Bachelet anunció cuál será la propuesta del Gobierno para distribuir el aumento del 5% de la cotización previsional de los trabajadores. Un 3% para cuentas personales y otro 2% orientado a un fondo de ahorro solidario, demostrando nuevamente el sesgo ideológico del Gobierno y la porfía de éste para escuchar las recomendaciones técnicas internacionales. La insistencia por destinar un porcentaje del 2% para un sistema de reparto es el mejor ejemplo de cómo el Ejecutivo vuelve a mirar al pasado con nostalgia, sin darse cuenta del fracaso de este sistema en el mundo. En suma, se insiste con la ideología por sobre las recomendaciones técnicas lo que hace peligrar una futura mejora de las pensiones.



Foto: www.cooperativa.cl

I. INTRODUCCIÓN: EL DISCURSO PRESIDENCIAL

En cadena nacional, realizada el 12 de abril de 2017, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, presentó al país los principales aspectos de la propuesta que enviará el Gobierno al Congreso en materia de pensiones, con el objeto de permitir aumentar el monto de las jubilaciones. La propuesta principal consiste en establecer una **nueva cotización del 5%**, con el objeto de crear un sistema de ahorro colectivo. Dicha cotización será recaudada con cargo al empleador, y se irá implementando de manera gradual, en un plazo de 6 años. La distribución de ese 5% será la siguiente:

- 3% a las cuentas personales de los trabajadores. Será heredable.
- 2% a un seguro de ahorro colectivo, cuya administración tendrá un fuerte carácter redistributivo.

Este 5% será administrado por una entidad pública y autónoma. Se establecerán reglas estrictas y altas exigencias profesionales para su funcionamiento, para que nadie pueda poner en duda su eficiencia, transparencia e independencia. Asimismo, se mencionaron otras propuestas complementarias:

- Los afiliados tendrán participación en las decisiones de inversión, así como en las políticas de solución de conflictos de interés.
- Las AFP dejarán de tener la exclusividad para nombrar directores en las empresas en que invierten los fondos de pensiones.
- Se crearán mecanismos o incentivos para que el cobro de las comisiones esté relacionado con los beneficios aportados a los afiliados.

Así, tal como lo señaló expresamente la Presidenta, el proyecto pretende modificar el actual pilar contributivo, pasando este a tener, además de un sistema de capitalización individual, un seguro de ahorro colectivo. Esto debido a que, en la visión del Gobierno, el esfuerzo individual debe ir de la mano con la solidaridad. Los cálculos del Ejecutivo indican que la propuesta permitirá subir, en promedio, en un 20% las actuales pensiones de vejez entregadas por las AFP; y en un 50% las pensiones de los actuales cotizantes, cuando el sistema esté en pleno funcionamiento.

A mayor abundamiento, en entrevista con radio ADN, el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, desmenuzó algunos aspectos de la propuesta. Al respecto, señaló que el envío al Congreso del proyecto de ley demorará al menos tres meses, por lo que no comenzaría su tramitación legislativa antes del mes de julio. Asimismo, confirmó que si bien el proyecto no involucrará plata fiscal directa, la iniciativa no es barata, considerando que el Estado es un importante empleador, por lo que tendrá que pagar cotizaciones de sus trabajadores. También confirmó, a pesar de que no fue dicho en la cadena nacional, que los trabajadores a honorarios comenzarán a cotizar, pero de manera gradual, en un plazo de 8 años. Durante el fin de semana se señaló por

parte del Ejecutivo que se establecerán, además:

- Incentivos para retrasar la edad de jubilación de las mujeres.
- Alza del tope imponible.
- Eliminación del Fondo B.
- Subir el período de licitación de nuevos afiliados a 4 años.

II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Nueva cotización del 5%

a) *Destino*

El Gobierno determinó que sólo un 60% de la nueva cotización se destinará a las cuentas individuales de los trabajadores, quedando el 40% restante a disposición de un seguro de ahorro colectivo, que permitirá subir el monto de las jubilaciones a quienes hoy reciben bajas pensiones (debido a la incorporación de un componente Inter e intra-generacional).

El establecer la obligatoriedad al trabajador de destinar parte de sus cotizaciones individuales a un fondo solidario es un impuesto

al trabajo¹, comprometiendo parte del ahorro de los trabajadores para financiar un seguro colectivo del cual el trabajador, probablemente, no recibirá nada.

La Constitución Política de la República es sumamente clara al señalar que los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Así, de tal norma constitucional se desprende que el impuesto propuesto es inconstitucional, al obligarse al trabajador a pagar un tributo con una destinación específica. Además de su inconstitucionalidad, este impuesto es sumamente regresivo, ya que lo pagará la clase media de nuestro país. Serán ellos quienes financiarán el aumento en las pensiones de los más vulnerables, mientras que si este aumento se realizara con impuestos generales de la nación, sería pagado, indirectamente, por quienes más tributan, que son las empresas y las rentas más altas. Asimismo, el tope imponible para cotizar es de 75,7 UF (alrededor de \$2.013.090), por lo que si se mantiene tal tope, o aun cuando se aumente, las rentas más altas aportarían en una menor proporción a este fondo solidario.

b) *Destino particular del 2%*

De acuerdo a lo señalado por el Ministro Valdés, el 2% destinado a un Fondo de Ahorro Solidario tendrá un proceso de transición donde al principio se destinará entre un 0,7 y un 1,2% a un subsidio intergeneracional (reparto); entre un 0,3 y un 0,5% a un incentivo para retrasar el retiro de las mujeres del mercado laboral; y lo restante a un subsidio intrageneracional. En régimen sólo se mantendrían los dos últimos. Así, en la práctica, se está contemplando volver a la lógica de un sistema de reparto puro, al destinar cerca de un 1% del aumento de cotización a un Fondo Solidario Intergeneracional. Haciendo caso omiso a la experiencia internacional, esta propuesta no toma en cuenta la evidencia técnica que existe al respecto, la cual muestra cómo este tipo de sistemas no han logrado ser sustentables en el tiempo. Tal como se observa en la Tabla 1, la población pasiva irá aumentando progresivamente en relación a la activa. Esto implica que el aporte que deberán hacer los trabajadores activos al fondo de reparto tendrá que ser constantemente aumentado si se pretende mantener un beneficio determinado.

¹ Se entiende impuesto o tributo como “obligaciones pecuniarias que la ley impone a las personas para el cumplimiento de los fines de bien común propios del Estado”. Eugenio Evans, “Los tributos en la Constitución”.

Tabla 1: Tasas de Cotización de equilibrio en un sistema de reparto (sólo vejez) con una Tasa de Reemplazo de 42%

Año	Población Activa	Población Pasiva	Tasa de Cotización
2015	10.585.781	2.293.823	17%
2025	10.936.678	3.362.507	24%
2035	10.879.424	4.375.550	31%
2045	10.750.604	4.985.954	36%
2055	9.981.238	5.663.663	44%

Fuente: *Estimación de la Población y Proyección CELADE. Población activa: mayor de 19 años y menor de 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente. Población pasiva: mayores de 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente / Supuesto Tasa de Cotización: Considera tasa de reemplazo bruta objetivo del Banco Mundial del 42% de la última renta y porcentaje de la población activa que contribuye para pensión de la población activa del 2013 (53,8%).*

Teniendo en cuenta lo anterior, sería utópico pensar que el 1% que se pretende destinar a este Fondo no vaya a ser aumentado en el futuro o subsidiado por otros aportes.

En cuanto al Fondo Intrageneracional, serán los más vulnerables, producto de su inestabilidad laboral y su menor expectativa de vida, los que terminarán por subsidiar una mejor retribución para los más acomodados.

Por otra parte, si bien en principio los incentivos que se buscan generar para

retrasar la edad de jubilación de las mujeres podrían ser atractivos, es necesario abordar dos aspectos complejos de éstos. En primer lugar, esta medida podría resultar inconstitucional, toda vez que genera una discriminación arbitraria entre mujeres y hombres de igual vulnerabilidad, beneficiando sólo a las primeras. Así, se crearía un subsidio que pagarían todos los afiliados, pero que sólo beneficiaría a las afiliadas. Otro problema que enfrenta esta medida, y que podría ser aplicada a casi todas las propuestas de modificaciones que plantea el Gobierno, es que ésta podría ser

entendida como un impuesto al trabajo (impuesto específico), incumpliendo así con el principio de no afectación de los tributos.

Consideramos que el aumento en las pensiones de las personas más vulnerables, o que no tuvieron oportunidades laborales a lo largo de su vida, debe ser financiado a través del Pilar Solidario, aumentando el porcentaje del PIB que se destina a ese efecto, que hoy ronda el 0,7%, bastante alejado del promedio de la OCDE. Con la propuesta presentada, el Estado evade su responsabilidad en materia de seguridad social, traspasando dicha obligatoriedad al trabajador. El único aspecto positivo que vemos respecto a este anuncio es la heredabilidad de los fondos, que da pie atrás a versiones anteriores que no la otorgaban, desconociendo que las cotizaciones previsionales son parte del patrimonio de las personas.

c) *Administración*

La administración del 5% corresponderá a un ente público y autónomo. Por lo que se conoce de la propuesta, esta entidad funcionaría de forma bastante parecida a las Administradoras de Fondos de Pensiones. De esta forma, los ahorros que se tengan en las cuentas personales serán invertidos con el objeto de generar una rentabilidad que permita complementar de la mejor forma

posible la pensión actual. No existe mayor claridad frente a quién o quiénes dirigirán dicha institución o cuáles serán sus normas de inversión o cómo será la operación de la solidaridad intra e intergeneracional. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado por el Ministro Valdés, hay una aproximación del modelo que podría ser utilizado para esta gestión: el Canada Pension Plan Investment Board (CPP). A continuación, se presenta un resumen de este sistema, destacando sus principales virtudes y defectos.

CANADA PENSION PLAN INVESTMENT BOARD (CPP)

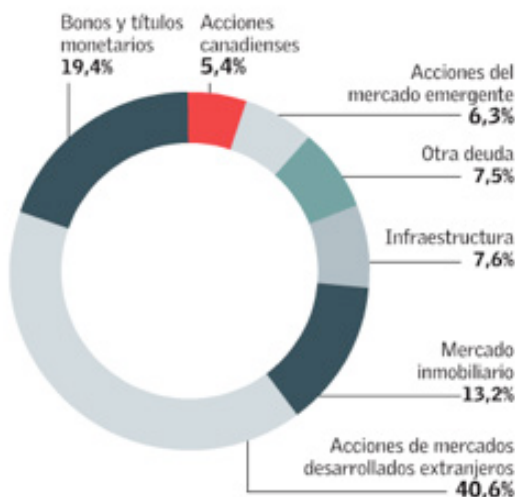
El CPP fue creado el año 1997 por el parlamento canadiense. Los fondos que invierte pertenecen a los 19 millones de contribuyentes y beneficiarios. En este sistema, el monto de la pensión se basa en cuánto se ha contribuido y durante cuánto tiempo a la CPP. La pensión varía según la edad de jubilación; si se toma antes de los 65 años, la pensión se reduce en hasta un 36% a los 60 años. Si se toma después de los 65 años, la pensión puede ser mayor en hasta un 42% a los 70 años. Si alguien se pensiona anticipadamente, la pensión se reduce en un 0.6% por cada mes que recibe antes de los 65 años (7.2% por año). Si una persona posterga la pensión, el monto mensual aumentará en 0.7% por cada mes

después de los 65 años hasta los 70 años (8.4% por año).

La estrategia de inversión del CPP se da a través de cuatro departamentos de inversión orientados a alcanzar una velocidad

máxima de retorno sin tomar riesgos excesivos. Así, el sistema tiene una alta flexibilidad y diversificación al momento de invertir sus activos lo que le permite tener rentabilidades similares a las del sistema chileno.

Gráfico 1: Distribución de la cartera de inversión canadiense



Fuente: El Mercurio ⁵

Con todo, la rentabilidad promedio de este sistema entre los años 2007 y 2016 fue de 6.8% nominal anual. En el caso chileno, en este mismo período los fondos rentaron en un 6.9%. Sin embargo, existen algunas diferencias en las opciones de inversión que

posee el sistema canadiense dado que éste puede invertir, por ejemplo, en infraestructura y en el mercado inmobiliario (se especula que si las AFP hubiesen tenido esta la opción las rentabilidades de éstas hubiesen sido aún mayores a las ya mencionadas).

² Fuente: Diario El Mercurio y Fraser Institute.

³ Sistema canadiense que evalúa Hacienda renta similar a las AFP, pero a un costo mayor, diario El Mercurio. Publicado el 7 de abril de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2prqNu4>

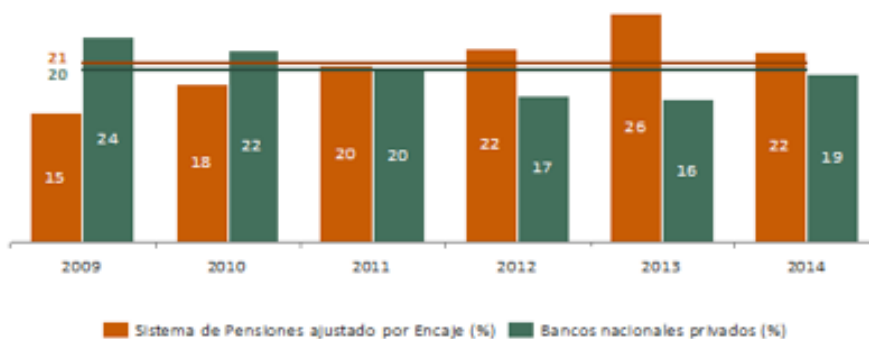
Una de las críticas que se le ha hecho al sistema canadiense es el aumento de gastos de operación que éste ha generado en los últimos seis años, pasando de un 0.11 a un 0.28% de sus activos. Así, los costos de funcionamiento del CPP han crecido de \$ 0.6 mil millones (0.54% de activos) a \$ 2.0 mil millones (1,15%) en los últimos siete años. Por otra parte, los honorarios de gestión externa aumentaron de US\$25 a 782 millones en seis años.

De esta forma, se evidencia que el CPP progresivamente ha ido aumentando sus costos de administración, los cuales aún no

se han reflejado fuertemente en los fondos administrados producto del subsidio estatal que recibe esta institución.

Respecto a la comparación que se puede realizar con el sistema de AFP, cabe mencionar, en primer término, que las administradoras, aun cuando no cuentan con mucha flexibilidad para diversificar sus inversiones, han logrado muy buenas rentabilidades para los fondos administrados. Tanto es así, que hoy en día es más conveniente ahorrar a través de APV por sobre otros instrumentos, tal como muestra la siguiente gráfica elaborada por Econsult:

Gráfico 2: Rentabilidad del Patrimonio (cifras a junio de 2014 anualizadas, %)



Fuente: Econsult RS, en base a la información de la SAFP y la SBIF
(Nota: las líneas corresponden al promedio en cada uno de los dos casos).



Así, el hecho de que el aumento de cotización sea administrado por un ente estatal sólo puede responder a consideraciones ideológicas. Se priva a los trabajadores de la libertad de elegir, obligándolos al sometimiento del monopolio estatal. Además, se corre el riesgo de captura de esta entidad por parte del gobierno de turno, tal como sucedió mientras en Chile existió un sistema de reparto, lo que podría terminar beneficiando a ciertos grupos de interés, y perjudicando a la gran masa de afiliados.

Por otra parte, surge la legítima duda respecto a las posibilidades que tendrá la entidad autónoma estatal para invertir. De tener mayor flexibilidad que las AFP, permitiendo una mayor diversificación de sus inversiones, se atentaría contra el principio constitucional de no discriminación arbitraria en el trato que debe dar el Estado y sus organismos en materia económica. Asimismo, nada se ha dicho si dicha inver-

sión será a través de un solo fondo o se hará por medio de multifondos. Si se toma la decisión de tener un solo fondo de inversión existirá una subestimación de riesgo para quienes estén ingresando al mundo laboral y una sobreestimación para quienes estén próximos a jubilarse. De esta forma, ambos presentarían un riesgo de inversión distinto al que deberían tener, con las implicancias que ello conlleva para la rentabilidad de los fondos.

Por último, ya existen estimaciones del Ministerio de Hacienda que señalan que el costo para los cotizantes de la utilización de este nuevo ente estatal sería de entre 0,2 y 0,3% del saldo total administrado. Asimismo, también existiría un costo fiscal involuclado, para armar la estructura de la nueva entidad. En cambio, de entregar los fondos a la Administración de las AFP, no implicaría un mayor costo para el cotizante, consi-

derando que la comisión se cobra en relación al sueldo bruto.

Es efectivo que las AFP carecen de legitimidad social. Pero ello responde a la nula capacidad que han tenido, a lo largo de los años, para transmitir las bondades del sistema y los beneficios para los afiliados de las excelentes rentabilidades que han generado a través del tiempo. El problema es de educación previsional, no de beneficios económicos para los afiliados. Siempre será preferible que una entidad privada administre, en condiciones de competencia, los fondos de los afiliados, ya que permitirá mayor rentabilidad de los fondos y además, evitará posibles capturas o que se utilicen mal aquellos fondos administrados.

Cobro de comisiones

El anuncio presidencial expresa que se crearán mecanismos o incentivos para que el cobro de las comisiones esté relacionado con los beneficios aportados a los afiliados. Así, se pretende que no sean los afiliados quienes “paguen el costo” en caso

de que los fondos administrados por las AFP tengan rentabilidades negativas. Una alternativa que podría presentarse es la modificación en la forma en que se cobran las comisiones a los afiliados, pasando de un porcentaje del sueldo a un porcentaje de los fondos administrados. Esta alternativa, que ha estado sobre la mesa en los debates en torno al tema, si bien permitiría a los afiliados más jóvenes pagar un monto menor de cotizaciones, trae consigo un problema respecto a la falta de competencia que se puede generar en las AFP. Una modificación de este tenor introduciría barreras de entradas insalvables para nuevas empresas que quieran incorporarse al sistema. A las AFP se les debe introducir mayor competencia, y una medida así generaría el efecto contrario. Una medida efectiva, que permitiría dotar de mayor legitimidad al sistema de Administradoras de Fondos de Pensión, puede ser que las AFP se comprometan a devolver, una vez al año, un porcentaje de las comisiones pagadas durante ese periodo, equivalente al porcentaje de rentabilidad negativa del fondo respectivo.

III. CONCLUSIÓN

“Será en cuentas personales administradas por un ente público porque estamos claros, ni un peso más a las AFP. Quiero ser categórica, ni un peso más a las AFP”. La concluyente frase expresada por la Ministra del Trabajo, Alejandra Krauss, hace ya unas semanas, tomó cuerpo en la propuesta del Gobierno para perfeccionar el sistema de pensiones. Lamentablemente, y tal como ha venido sucediendo en absolutamente todas las grandes reformas que ha diseñado el Ejecutivo, la ideología ha vuelto a vencer a la evidencia técnica. Y no sólo respecto a quién administrará el alza en un 5% de las cotizaciones de los trabajadores, sino que también en la distribución de aquel monto. Tal ideología fue confirmada por el Ministro Valdés en conversación con radio ADN, al afirmar que en las decisiones que se tomaron respecto a la administración del 5%, “hay una parte económica, pero es menos central que la parte política”. Es decir, se están proponiendo políticas públicas sin sustento técnico, sino que político, más considerando que nos encontramos en año electoral.

Existe bastante evidencia respecto a que para mejorar las pensiones, se deben tener en consideración, al menos, tres aspectos:

- 1) Aumento en la tasa de cotización
- 2) Aumento en la edad de jubilación
- 3) Perfeccionamiento del mercado laboral

La presentación realizada por la Presidenta Bachelet sólo se ocupa del aumento de la tasa de cotización, y lo hace de forma errada, al obligar a los trabajadores a destinar parte de lo recaudado con su trabajo a mejorar las pensiones de otros. Tal como se señaló previamente, la totalidad del 5% debe ir a las cuentas individuales de los trabajadores chilenos y el aumento de las pensiones, de los que hoy están jubilados, debe financiarse a través de un aumento de los recursos para el Pilar Solidario. Además, la asignación del 2% a un fondo solidario, como toda lógica de reparto, es socialmente muy injusta toda vez que se presume que éste exigirá un mínimo de cotizaciones para que los afiliados puedan acceder a un beneficio. De esta forma, los trabajadores más vulnerables serán quienes, proporcionalmente, menos beneficios recibirán del fondo, mientras que quienes tengan una vida laboral más estable podrán obtener mayores beneficios. Si el

fondo se configura de tal forma que los trabajadores más vulnerables tengan un acceso preferente a los beneficios, claramente se configurará un impuesto al trabajo, ya que el trabajador realizará un aporte mensual sin recibir nada a cambio o recibiendo una proporción menor a la entregada.

Asimismo, genera muchas dudas, que la administración de este 5% quede entregada a un ente estatal. Las Administradoras privadas, en condiciones de competencia, tienen la posibilidad, y lo han demostrado, de generar una mayor rentabilidad, lo que beneficia directamente al afiliado. Se debe entender que el problema de las pensiones escapa a la existencia o no de las AFP, sino que es un problema global, que se inicia con la precariedad del mercado del trabajo, y termina en la incapacidad política que han tenido los gobiernos de aumentar la tasa de cotización y la edad de jubilación.

La Presidenta cedió frente a las presiones políticas y sociales que recibió de grupos radicalizados de izquierda y apuntó a mejorar las actuales pensiones a costa de los actuales trabajadores, siendo muy difícil que a éstos se les pueda garantizar un retorno adecuado del aporte que hicieron al fondo. Por otra parte, el aumentar la tasa de cotización no tendrá los efectos esperados si no se incorporan a la obligatoriedad de

cotizar a los trabajadores independientes. No sólo nos referimos a los trabajadores a honorarios, que en palabras del Ministro Valdés ingresarán gradualmente al sistema, sino que también a aquellos trabajadores que en virtud de las funciones que realizan, no cotizan ni producen boletas, al tributar bajo el concepto de renta presunta. Los casos más gráficos son los taxistas y los feriantes, que representan una masa salarial relevante en el país.

En cuanto al aumento de la edad de jubilación, si bien entendemos que es una política pública difícil de implementar en un año electoral, se debe dejar en claro que es fundamental para que exista un aumento importante en el monto de la pensión. Los chilenos están viviendo más –tanto es así que la tabla de mortalidad de los hombres alcanza los 85,2 años y de las mujeres los 90,3 años– y se debe hacer frente a aquello, debido a que hoy en día el monto recaudado a través de las cotizaciones debe financiar pensiones por muchos años más. Asimismo, es una tendencia mundial el subir la edad de jubilación. Varios países de Europa ya lo han hecho, y la OCDE lo recomienda en los informes que realiza al respecto. Dicha alza debe ser gradual, y alcanzar, al menos, la igualdad en la edad de jubilación entre hombres y mujeres a los 65 años (aun cuando lo ideal, según la OCDE, es que esta llegue a los 67 años)

Finalmente, no debemos olvidar la estructura del mercado laboral chileno, el cual continúa siendo muy precario, afectando directamente a la pensión futura de los trabajadores. Bajos sueldos y empleos precarios implican baja o nula cotización. Así, aun cuando la rentabilidad de las AFP sea extraordinaria, o se aumente la tasa de cotización de los trabajadores, será muy difícil que el monto final de la pensión permita llevar una vejez digna. Lamentablemente, las reformas diseñadas e implementadas por este gobierno han contribuido enormemente a que este mercado no alcance mayores niveles de desarrollo. Prueba de ello es la última medición del INE, la cual arrojó que la economía nacional ha perdido 120.000 empleos formales en el último año. El bajo crecimiento del país ha generado una precarización del mercado del trabajo, y esto tiene relación directa con el problema de las pensiones. Así, además de enmendar el rumbo en la propuesta de aumento del 5% de la tasa de cotización que ha realizado el gobierno, se debe enmendar el rumbo en materia de crecimiento económico, para que nuestro mercado del trabajo vuelva a ser pujante, genere más empleos formales y permita, en conjunto con otras medidas específicas, otorgar mejores pensiones a los adultos mayores, que les permitan vivir con dignidad.

Resumiendo, la propuesta del Gobierno que pretende mejorar las pensiones no logrará su objetivo, y sólo incorporará mayores costos en el ya deteriorado mercado laboral chileno, afectando, principalmente, a la clase media. Asimismo, resulta inadmisibles que el Ejecutivo esquive su rol subsidiario en materia de seguridad social, y obligue a los trabajadores a cargar con aquel rol.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)