

25 años
FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#1705
Edición

MIRADA POLITICA

ABRIL
2017

PENSIONES:

UNA PROPUESTA INSUFICIENTE

Y EXPROPIATORIA





Foto: La Tercera

“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” De esta forma, la Ministra del Trabajo, Alejandra Krauss, adelantaba lo que sería la propuesta del Gobierno frente al debate previsional. Una frase desafortunada, que inmediatamente fue reprochada por su par de Hacienda –sólo por el tenor, y no por el fondo de lo señalado–, pero que transparenta perfectamente la intención del Ejecutivo en esta materia, la cual cada día pareciera alejarse más del objetivo de mejorar las pensiones.

Luego de este episodio, el Gobierno presentó un borrador de lo que sería su propuesta para una posible reforma al sistema de pensiones chileno, que permita subir el monto de las jubilaciones, tanto en el corto como en el largo plazo. Aumentar en un 5% la tasa de cotización de los trabajadores (hoy en un 10%), con cargo al empleador, fue la fórmula escogida por el Ejecutivo en dicho borrador, con la siguiente distribución:

Tabla de mortalidad Unisex	0,3% - 0,5%
Fondo Solidario Intrageneracional	1%
Fondo Solidario Intergeneracional	1%
Cuentas Personales	2,5% - 2,7%

Tal fórmula ha generado amplios cuestionamientos tanto al interior de la Nueva Mayoría como en la oposición. La distribución propuesta demuestra, una vez más, que el exceso de ideología prima por sobre criterios técnicos que apunten a mejorar las pensiones.

En este contexto, resulta adecuado revisar en detalle esta propuesta que estaría construyendo el Gobierno e intentar proyectar su impacto en las pensiones. A continuación, se analizará la fórmula que estaría abordando el Ejecutivo en relación al destino del 5% de cotización adicional, basándose en la información que ha circulado en la opinión pública en los últimos días.

Cotización para compensar una nueva Tabla de Mortalidad Unisex (0,3 - 0,5%)

Sin duda, uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de pensiones chileno es la relación entre años de trabajo y años de jubilación. Es así como, en promedio, los chilenos cotizan por menos tiempo que la cantidad de años donde dependen de su pensión. Lo anterior se ve acrecentado aún más en el caso de las mujeres, quienes deben financiar cerca de diez años más que los hombres con sus ahorros.

Promedio de año de cotización	
Mujer	15,4
Hombre	21,8
Años promedio a financiar con pensión	
Mujer	30,3
Hombre	20,2
Relación años de cotización /años a financiar	
Mujer	0,50
Hombre	1,07

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

En este escenario, surge la necesidad de equiparar la situación de las mujeres. Una primera opción sería aumentar la edad de jubilación de éstas. Sin embargo, esto tendría un alto costo político, difícil de asumir para cualquiera gobierno, más considerando que nos encontramos en un año electoral. Aun así, considerando la expectativa de vida de las mujeres, somos partidarios de implementar tal medida, a pesar de su impopularidad. Existe la suficiente evidencia internacional de 2009 a la fecha, que justifica el aumento de su edad de jubilación.

Una segunda alternativa, que es la que se encuentra barajando el Gobierno, es subsidiar la mayor expectativa de vida de las mujeres por medio de la utilización de un 0,3 - 0,5% de la cotización extra anunciada. De esta forma, podría construirse una Tabla de Mortalidad Unisex que equilibre las expectativas de vida de mujeres y hombres. Si bien en principio esta propuesta podría resultar atractiva, es necesario abordar aspectos complejos de su implementación. En primer lugar, nos encontramos frente a un subsidio directo de los hombres a las mujeres, y no frente a un subsidio otorgado por el Estado. Así, esta medida podría resultar inconstitucional, toda vez que genera una discriminación arbitraria entre mujeres y hombres de igual vulnerabilidad, beneficiando sólo a las primeras. 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.

Fondo Solidario Intrageneracional (1%)

Otra de las alternativas que se encuentra desarrollando el Gobierno es la creación de un Fondo Solidario Intrageneracional, donde los afiliados de un grupo etario determinado aporten parte de su cotización (1%) a éste, para en la jubilación complementar los ahorros de las cuentas individuales. De esta forma, teóricamente existiría un subsidio de los grupos más acomodados a aquellos más vulnerables. Sin embargo, en la práctica se observa el efecto inverso, es decir, los más vulnerables, producto de su inestabilidad laboral y su menor expectativa de vida, terminan por subsidiar una mejor retribución para los más acomodados (efecto común de cualquier sistema de reparto). Así, la única forma de evitar este subsidio indeseado de los afiliados con menores ingresos a los de mayores recursos, sería desvinculando el beneficio que se recibirá con el aporte que se haga al Fondo. Con esto, se volvería a presentar un problema de constitucionalidad, ya que se estaría aplicando otro impuesto al trabajo por parte de los trabajadores más acomodados quienes aportarían al Fondo y no recibirían nada a cambio.

Fondo Solidario Intergeneracional (1%)

Volviendo a la lógica de un sistema de reparto puro, el Gobierno estaría evaluando la opción de destinar 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.

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 como el que se verá a continuación.

Cuentas Personales (2,5 – 2,7%)

Una última modificación que propondría el Gobierno es la creación de cuentas individuales a las que se destinará el 2.5% restante del aumento de cotización. Estas cuentas serían administradas por un ente autónomo, que en primera instancia 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.

A priori, esta medida podría verse con buenos ojos, toda vez que mantiene, en primera instancia, la propiedad de los ahorros en el cotizante y procura que éstos tengan la mayor rentabilidad posible. Sin embargo, existe un matiz en esta propuesta que ya ha generado fuertes críticas: la imposibilidad de heredar estos ahorros tras la muerte del cotizante. De esta forma, la principal diferencia que existirá entre las cuentas personales y las individuales es que los ahorros que se encuentren en las primeras no podrán ser heredados (se especula que los recursos que se generen por



este concepto ayudarían a subsidiar los fondos intra e inter generacionales). Tal como lo señaló la profesora Ángela Vivanco “la propuesta del Gobierno de dividir el 5% de cotización adicional y que la parte que iría a cuentas personales no sea heredable es efectivamente inconstitucional... Declararlos no heredables no sólo importa desconocer que son patrimonio del causante, sino también los derechos de los legitimarios (cónyuge e hijos) a recibir en herencia estos fondos, por lo cual se produce sin justificación alguna un despojo del derecho del causante a disponer de estos fondos”!

CONCLUSIONES.

Tal como se señaló al inicio de este documento, la nueva reforma que busca impulsar el Gobierno presenta una fuerte carga ideológica. La desafortunada frase de la Ministra del Trabajo refleja cómo lo técnico se ha divorciado de lo político. Las AFP han sido víctimas de innumerables críticas (muchas de ellas muy atencibles), sin embargo, a la fecha nadie podría decir que estas instituciones han fracasado en rentabilizar los ahorros de los cotizantes. No es casualidad que cerca de un 70% de los ahorros que actualmente tienen los cotizantes sea producto de la rentabilidad de éstos. Por tanto, cuesta entender por qué se descarta ex ante que las administradoras sean quienes gestionen parte o el total del 5%. Asimismo, se debe tener en cuenta que, de entregarse la administración a las AFP, el cotizante no deberá pagar un peso más por dicha administración. En cambio, de entregarse a otro ente, éste cobrará una comisión, perjudicando la renta del trabajador.

Otro aspecto importante de destacar es la insistencia del Gobierno en impulsar reformas con evidentes inconstitucionalidades. Tal como lo señaló el constitucionalista Arturo Fermandois “el principal problema constitucional que va a enfrentar el 5% de la forma que está configurado es el principio de no afectación tributaria”. Así, el Gobierno insiste en no reconocer la propiedad de los ahorros. Insiste en una equivocada definición de la cotización, haciendo de ésta un nuevo impuesto al trabajo. Insiste, tal como lo ha hecho en su reforma educacional, en no reconocer el esfuerzo de los cotizantes, quienes mediante su trabajo logran ahorrar para su futura pensión. En definitiva, la propuesta gubernamental es una expropiación encubierta de los ahorros producidos por el trabajo de las personas.

Dado este escenario, es imperioso que en lo que queda de discusión lo técnico prime por sobre lo ideológico. Para la solución a corto plazo del problema de las bajas pensiones, se debe recurrir a los impuestos generales de la nación, y aumentar los fondos destinados al Pilar

Solidario. A largo plazo, el aumento de la tasa de cotización surtirá efectos, siempre y cuando el total de los ahorros vaya a las cuentas individuales de los cotizantes. Además, se debe aumentar la edad de jubilación y obligar a los trabajadores independientes a cotizar. Si bien son medidas políticamente muy complejas de implementar (especialmente en un año electoral), urgen para el buen funcionamiento del sistema de pensiones chileno. Un sistema que ha sido reconocido internacionalmente por su estabilidad y logros, pero que requiere de mejoras que permitan que la ciudadanía vuelva a confiar en él.

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.

¹ Diario “El Mercurio”, 30 de marzo de 2017; B3

² Diario “El Mercurio”, 30 de marzo de 2017; B3.



Capullo 2240, Providencia.

www.jaimeguzman.cl



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



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