

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#1917
Edición

MIRADA POLITICA

MAYO
2019

Reforma a las
Pensiones

#MejoresPensionesAhora

¿MEJORES PENSIONES?



Foto: cooperativa.cl

I. INTRODUCCIÓN

El pasado jueves 16 de mayo, la Sala de la Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar acerca de la Reforma Previsional propuesta por el gobierno del presidente Sebastián Piñera. El anterior rechazo, por parte de la Comisión de Trabajo, pudo ser revertido con los votos de gran parte de la Democracia Cristiana, algunos radicales y un independiente.

En unas semanas más, la Comisión de Trabajo deberá iniciar la revisión y votación de cada uno de los artículos que contempla el proyecto. Lamentablemente, las señales entregadas en el último tiempo no son muy auspiciosas para dicho debate. La izquierda ha sobre ideologizado la discusión, alejándose de la evidencia en la materia. Es así que cabe preguntarse si la finalidad es mejorar las pensiones -de forma responsable- o aumentar el poder del Estado.

II. SITUACIÓN PREVISIONAL EN CHILE

A casi 40 años de la creación del sistema de capitalización individual en Chile, **ningún gobierno** ha tenido la valentía política de proponer cambios paramétricos al sistema. Este proyecto innova en ello, aumentando en un 4% la tasa obligatoria de cotización e incentivando la extensión de la vida laboral, con la finalidad de aumentar el ahorro de los trabajadores, lo que les permitirá acceder a una mejor pensión.

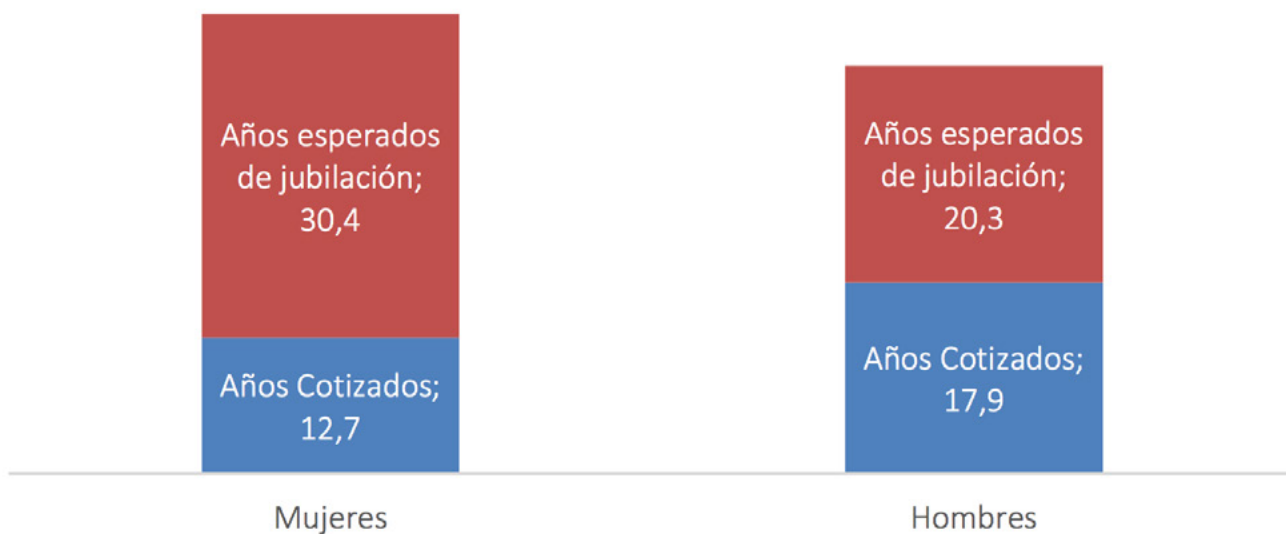
Lo anterior es de suma relevancia, considerando que el problema previsional chileno se explica por factores ajenos al sistema que tenemos: precariedad laboral y bajos salarios. El gráfico (1) explica de manera evidente que el aumentar la tasa de cotizaciones y la densidad de estas es fundamental para el buen funcionamiento de cualquier sistema de pensiones.

Es decir, con las reglas actuales, se pretende, en el caso de las mujeres, con solo 12,7 años cotizados por el 10% de las rentas, financiar 30,4 años de vejez, más del doble de los años cotizados. A simple vista, los números no dan para op-

tar a una pensión digna. Esto se explica porque las mujeres viven más que los hombres y trabajaron remuneradamente por menos años. Estas pensiones han sido subsidiadas por el Pilar Solidario, a través de la creación de la APS (Aporte Previsional Solidario) para quienes cotizaron alguna vez durante su vida, y la PBS (Pensión Básica Solidaria) para quienes no lograron hacerlo (fundamentalmente dueñas de casa). La PBS hoy alcanza los \$107.304.- y la APS complementa la pensión de quienes no alcanzan los \$317.085.- de pensión autofinanciada.

Lo anterior quiere decir que nuestro sistema de pensiones ha demostrado muy buenos resultados para quienes logran completar sus carreras laborales (pensión promedio del 78% del último salario para quienes cotizaron más de 25 años), pero no ha logrado otorgar pensiones dignas a quienes no tuvieron una trayectoria laboral continua. Así, se hace imprescindible ejercer el rol subsidiario del Estado, a través de un mejoramiento del Pilar Solidario, y fomentar la educación previsional, para aumentar el ahorro en las generaciones futuras.

GRÁFICO (1)



Fuente: Estudios Segpres.

III. PROYECTO DE LEY PRESENTADO AL CONGRESO

El proyecto cuenta con 39 artículos permanentes y 34 artículos transitorios que, en lo sustancial, establecen lo siguiente:

- **Aumento de cotización.** Aporte adicional y mensual del 4% del sueldo de cada trabajador, que será financiado por los empleadores. Así, la tasa de cotización llegará al 14% del sueldo bruto de los trabajadores.

- **Pilar Solidario.** Se pasará de un gasto fiscal del 0,8% actual a un 1,12% del PIB. En primera instancia, se aumentará en 15% la PMAS y en 10% la PBS. En un período de cuatro años, las PBS habrán subido entre 10% y 42% y las PMAS entre 15% y 47%; beneficiando más a los tramos etarios de mayor edad. Estos beneficios favorecerán a los actuales y futuros beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias. Esta inyección de recursos beneficiará directamente a 1,6 millones de pensionados.

- **Clase Media.** El Estado complementará su pensión a través de un aporte que será creciente según los años cotizados. Para acceder, se debe tener al menos 22 años de cotización los hombres y 16 las mujeres y la pensión deberá ser menor a 25 UF (685.000). El monto del Aporte Adicional mensual para la clase media será de 0,15 UF por cada año cotizado desde los 16 y 22 años respectivamente para hombres y mujeres. Esto permitirá que, desde el segundo año de aprobada la ley, suban las

pensiones de 461.000 pensionados. En régimen (2027), los beneficios llegarán a 842.000 pensionados.

- **Mujeres.** El Estado complementará su pensión a través de un aporte, de forma de compensar parcialmente su menor participación en la fuerza de trabajo y sus menores salarios, que muchas veces se debe a la maternidad o al cuidado de su familia. Para acceder, se debe tener una pensión inferior a 25 UF (685.000). El monto del Aporte Adicional mensual a las Mujeres será de 0,05 UF por cada año cotizado desde los 16 años. Esto permitirá que, desde el segundo año de aprobada la ley, suban las pensiones de 115.000 mujeres pensionadas. En régimen (2027), los beneficios llegarán a 369.000 mujeres pensionadas. En promedio, las pensiones de las mujeres crecerán en un 23% con este aporte adicional.

- **Postergación de edad de jubilación.** Será voluntaria. El Estado premiará a quienes lo hagan, a través de un aporte. La mitad de ese mayor ahorro por postergar la edad de jubilación irá a financiar las futuras pensiones y la otra mitad podrá ser retirada libremente por las personas, una vez que estén jubiladas, para poder disponer de ella, de acuerdo a sus propias necesidades o preferencias.

- **Lagunas previsionales.** Se implementará un seguro para cubrir potenciales lagunas, financiado con cargo al seguro de desempleo.



Foto: cooperativa.cl

- **Seguro de dependencia.** Será financiado con una cotización adicional del 0,2% de cargo del empleador, para financiar una pensión adicional y creciente con la edad, para aquellos adultos mayores que, por sufrir una dependencia severa, física o mental, no sean autovalentes y requieran un apoyo y una ayuda especial. Desde el primer año de aprobada la reforma, el subsidio beneficiará a 37 mil personas. En régimen, al séptimo año de aprobada la ley, el subsidio beneficiará a 132 mil personas, pertenecientes al 60% más vulnerable de la población.

- **Administración del 4% extra de cotización.** Se permitirá el ingreso de otros actores, solo para la administración del porcentaje adicional. El otro 10% seguirá siendo administrado por las AFP. Estos nuevos actores podrán ser aseguradoras, cajas de compensación o AGF. En caso de ser administrado por un ente diferente a las AFP, implicará una comisión adicional a la que ya pagan.

- **Inversión del 4% extra de cotización.** Esta cotización no se tendrá que invertir bajo los mismos regímenes que

el 10% actual. Será más flexible, además de poder armar planes de inversión individuales o grupales.

- **Licitación de cartera.** La AFP con menor comisión se adjudicará automáticamente la licitación de los nuevos afiliados que ingresen.

- **Utilidades.** Se podrá compartir utilidades entre AFP y afiliados.

- **Encaje.** Se busca reducir de un 1% a un 0,5% el requisito de encaje, para aumentar la competencia y que ingresen nuevas AFP al sistema.

- **Educación Previsional.** Se mantiene la obligación, pero el Estado ya no entregará recursos, sino que el financiamiento saldrá de las propias administradoras.

IV. POSTURA OPOSICIÓN

a) “No+AFP”

Esta ha sido la propuesta del Frente Amplio, secundada por el PC y parte de la ex Nueva Mayoría. Sugieren un sistema de reparto. El sistema de reparto *“Es aquel en que el financiamiento de las pensiones se efectúa con los aportes que realizan los trabajadores activos y el Estado... Es decir, el monto de la pensión no se relaciona necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con una definición distinta que puede calcularse de diferentes formas de acuerdo al país en particular”*.¹

Existe abundante evidencia en el mundo de que el sistema de reparto es inviable, ya sea por factores demográficos-financieros, como por la excesiva dependencia del poder político.

i. A la misma tasa de cotización actual, las pensiones de un sistema de reparto serían, en promedio, más bajas.

En el antiguo sistema de reparto, la pensión promedio era superior a la del sistema hoy vigente. Sin embargo, dicha comparación no toma todos los elementos necesarios para realizar el análisis, olvidando que, bajo el sistema que rigió hasta 1980, solo recibían pensión quienes cumplieran con un mínimo de aportes (15 años promedio de cotización en las distintas Cajas), por lo que más del 50% de los cotizantes no recibiría pensión

alguna, perdiendo todo lo ahorrado durante su vida activa. Si se corrige este factor, las pensiones de vejez del sistema antiguo serían un 47% inferior a las que otorga el actual sistema, aun cuando en el sistema antiguo se cotizaba por prácticamente el doble (20%) que en el sistema actual de capitalización individual.

ii. Con el sistema de reparto se perjudica a quienes tienen menos ingresos.

Dadas las exigencias de cotización que plantea el sistema de reparto para poder acceder a la pensión (promedio de 15 años en las distintas Cajas), se afecta severamente a quienes han debido lidiar con la cesantía y precariedad laboral, ya que ni siquiera podrían recibir los aportes efectivamente realizados al sistema, los cuales solo contribuirán a acrecentar artificialmente la pensión de los trabajadores con mayor estabilidad laboral.

Así, los trabajadores que no cuenten con al menos 15 años de cotización, que hoy es una cifra cercana al 50%, y que, por lo general, son aquellos más necesitados en su vejez de un sistema de seguridad social que los ampare, al haber tenido grandes lagunas previsionales a lo largo de su vida laboral, no podrán recibir el pago por las cotizaciones realizadas. En definitiva, se priva a dichos trabajadores de haber percibido un 10% más de renta en los períodos en que cotizaron, sin recibir nada a cambio.

¹ El sistema chileno de pensiones. Superintendencia de Pensiones, 2010.

En el caso específico de Chile para el futuro, el sistema de reparto es regresivo, además, por los siguientes factores:

- **Tope Imponible.** Las rentas más bajas contribuirán proporcionalmente más que las rentas más altas al fondo común solidario, ya que existe el tope imponible, hoy cercano a los 2,2 millones. Así, si se estableciera un 2% de la cotización a reparto, una persona con sueldo de \$500.000 contribuiría con la totalidad de ese 2%, mientras que otra con un sueldo de 8,8 millones, contribuiría solo con un 0,5%.

- **Rentas del capital:** Las personas con mayores ingresos en Chile, en su gran parte, no perciben remuneración por rentas del trabajo, sino que únicamente perciben ingresos por rentas del capital. Así, estas personas tampoco contribuirían al sistema.

- **Calidad de vida:** Quienes más ingresos generan en su etapa activa, por lo general, son aquellos que mantienen una mejor calidad de vida en su vejez y, por ende, fallecen a mayor edad, viéndose más beneficiados que aquellos más necesitados en el acceso a beneficios de la solidaridad del sistema.

iii. Las pensiones en un sistema de reparto dependen de la capacidad de lobby de los grupos a quienes benefician.

En Chile, previo a 1980, el monto de la pensión dependía de la Caja de Previsión en la cual el trabajador se encontrara, generándose una estructura en la cual los ma-

yores beneficios los recibían quienes tenían una mayor capacidad de presión sobre el poder político. Ejemplo de aquello es que los empleados bancarios, que representaban menos del 1% de los cotizantes, se jubilaban a los 55 años, en cambio los trabajadores del Seguro Social, donde cotizaban dos tercios de los trabajadores, estaban obligados a laborar hasta los 65 años.

Así, el antiguo sistema de cajas era sumamente injusto, al depender el monto de la pensión del poder de presión y no del esfuerzo individual.

iv. Si se vuelve a un sistema de reparto, se revertirían las significativas ganancias del PIB de la transición histórica al sistema actual.

Las pensiones que se pagaban previo a 1980 no eran automáticamente reajustables, por lo que terminaban siendo absorbidas por la inflación. Hoy la pensión es pagadera en Unidades de Fomento, por lo que se reajusta mes a mes.

En el caso de Chile, el sistema de capitalización individual ha sido un importante canalizador del ahorro nacional y el fondo acumulado equivale a cerca del 70% del PIB, unos 200 mil millones USD. Esto tiene repercusiones directas en el funcionamiento del mercado de capitales, al constituir los fondos de pensiones un importante demandante de instrumentos de deuda de largo plazo, proveyendo tanto al Estado como a empresas privadas financiamiento de largo plazo para realizar sus inversiones.



Foto: t13.cl

v. Los sistemas de reparto sufren problemas de sostenibilidad financiera en países con envejecimiento demográfico.

El sistema de reparto carece de sustentabilidad en poblaciones de progresivo envejecimiento, como lo es la chilena. Esto último, ya que la lógica del reparto es que los trabajadores activos financian a los pasivos, por tanto, en una población envejecida el número de trabajadores pasivos será mayor que el de activos, impidiendo el autofinanciamiento del sistema.

Si se desea aplicar un sistema de reparto hoy en día en Chile, se debe tener en cuenta la realidad demográfica del país. Si hoy existen 4 trabajadores activos por 1 pasivo, a 2050 esa relación será de 2 a 1, lo que hará financieramente insostenible el sistema.

En razón de lo anterior, la relación de trabajadores activos versus los pasivos generaría un sistema de financiamiento de las pensiones inviable. Tal como lo señaló Juan Ariztía, la tasa de cotización en equilibrio para un

sistema de reparto, atendida la realidad demográfica del país, alcanzaría a un 42%.

b) “Ningún peso + a las AFP”

Esta propuesta fue realizada por los parlamentarios de oposición que aprobaron la idea de legislar. El Gobierno, en medio de las negociaciones para lograr la aprobación, aceptó crear un nuevo ente estatal que administre el porcentaje adicional de cotización.

La creación de este ente estatal no aumenta un solo peso las pensiones de los futuros jubilados y, es más, implica un innecesario gasto fiscal que, probablemente, solo aumentará la grasa del Estado, sin redundar en mayores beneficios para los trabajadores que, además, deberán pagar una comisión por ello. En esta materia, si la creación de este ente es condición necesaria para la aprobación del proyecto, al menos se debe establecer la libertad de elección del afiliado.

V. CONCLUSIONES

Es evidente que el sistema chileno de pensiones ha perdido legitimidad ante la ciudadanía, debido a que las pensiones son bajas, lo que se traduce en que la tercera edad pasa a ser más un problema que una etapa de descanso. Es por aquello que se requiere de importantes cambios porque, de lo contrario, las pensiones seguirán bajando y el actual sistema entrará en una completa crisis. Así, este proyecto presentado por el Gobierno, constituye una oportunidad única para avanzar en perfeccionamientos al sistema, de manera responsable y pensando no solo en los actuales jubilados, sino también en las generaciones futuras que también deberán vivir de una pensión.

Asimismo, existe una enorme desinformación y confusión respecto a cómo funciona el sistema. Desconocimiento sobre el monto ahorrado y la propiedad de éstos, escasa información sobre las expectativas de pensión, etc. son algunos de los aspectos del sistema que muy pocos chilenos conocen. Dicha falta de educación previsional, sumada a la ya descrita falta de actualización de parámetros, ha posibilitado el surgimiento de voces y movimientos organizados que pretenden volver atrás respecto al sistema de pensiones que debe implementar Chile. Dicha propuesta contiene argumentos meramente ideológicos y ha utilizado el descontento de la ciudadanía por las bajas pensiones para validar su movimiento. Las políticas populistas que se quieren imponer buscan resolver instantáneamente necesidades presentes, que deberán ser pagadas en el largo plazo por las generaciones futuras. Por ello, urge tomar conciencia sobre los mitos y realidades del sistema de capitalización individual y de reparto, para así poder hacer un juicio objetivo sobre ambos.

Por último, es sumamente importante tener presente que un buen sistema de pensiones siempre debe tener como sustento un mercado laboral dinámico, que ofrezca amplias oportunidades de trabajo y entregue buenos salarios. Una buena pensión, necesariamente, requiere que las personas hayan tenido trabajo y, dentro de lo posible, un buen salario, para así evitar la existencia de lagunas previsionales y de bajas cotizaciones. Por ende, así como es imperativo realizar un ajuste al sistema actual de pensiones, debemos cuidar el mercado laboral, a través de medidas pro crecimiento y pro empleo que permitan a todos los trabajadores contar con un ahorro que les permita financiar una pensión digna en el futuro. En este aspecto, junto con la aprobación de este proyecto, se debe empujar fuertemente la aprobación de los proyectos de flexibilidad laboral; estatuto laboral para jóvenes estudiantes; trabajo a distancia; sala cuna universal, entre otros. Tal como lo señala el mensaje del proyecto, *“el monto promedio de las pensiones de vejez que paga este sistema se encuentra directamente relacionado, entre otros factores, a la remuneración de los cotizantes y número de cotizaciones pagadas durante la vida laboral”*.

Sin embargo, planteamos nuestra inquietud por el derrotero que han seguido las negociaciones por este proyecto. Que el sistema administrado por las AFP requiere cambios, no hay duda. Pero dichas modificaciones deben estar siempre orientadas al mejoramiento de las pensiones de nuestros jubilados. Para ello, es muy importante aumentar la tasa de cotización, reducir las lagunas previsionales y educar previsionalmente a la población. Lamentablemente, estas aristas no han sido parte de dichas negociaciones.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman