

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2006
Edición

MIRADA POLITICA

ENERO
2020

¿MEJORES PENSIONES

O ENSOÑAMIENTO IDEOLÓGICO?

I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Diputados -con los votos de Chile Vamos, la DC y parte del PR- despachó, en primer trámite constitucional, la Reforma Previsional impulsada por el Gobierno, presentada hace ya más de 15 meses a tramitación. A partir de marzo, la iniciativa -que ha sufrido múltiples modificaciones desde su ingreso- debe ser analizada en su totalidad por el Senado, para luego poder convertirse en ley. Los senadores de oposición de la Cámara Alta ya han señalado que se tomarán un tiempo “suficiente” para estudiar el proyecto, echando por tierra las intenciones del Ejecutivo de tener aprobada la Reforma durante el mes de marzo.

Es menester recordar que la iniciativa actualmente en estudio incluye sólo modificaciones a los Pilares Contributivo y Voluntario del sistema de pensiones, ya que en el mes de diciembre de 2019 fue aprobado un proyecto de ley que aumenta en un 50% el aporte del Estado para el Pilar Solidario, compuesto por la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS).

En el siguiente número, analizamos el contenido del proyecto y las potenciales implicancias de aprobarse tal como lo despachó la Cámara de Diputados.



Foto: duna.cl

II. LO APROBADO POR LA CÁMARA

En lo sustancial, el proyecto establece lo siguiente:

a) *Aumento tasa de cotización.* Aporte adicional y mensual del 6% del sueldo de cada trabajador, que será financiado por los empleadores. Del 6% de aumento de cotización con cargo al empleador, un 3% se destinará a Ahorro Personal Adicional y un 3% a un Programa de Ahorro Colectivo Solidario, quedando comprendido en este último el Seguro de Dependencia con una cotización de un 0,2%.

b) *Postergación edad de jubilación.* Será voluntaria. 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.

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

d) *Administración del 6% extra de cotización.* Se crea el Consejo Administrador de Seguros Sociales para el Ahorro Previsional Adicional, como un organismo autónomo, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Este Consejo administrará el Ahorro Previsional Adicional (3%), el Programa de Ahorro Colectivo Solidario (3%), el Seguro de Dependencia (0,2%), el

Seguro de la Ley SANNA (0,1%) y otros seguros sociales que determine las leyes (como podrán ser el de Sala Cuna Universal).

e) *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.

f) *Recálculo Tablas de Mortalidad.* Para los enfermos terminales (“enfermedad incurable, irreversible y progresiva”), su pensión se calculará con una tabla que considere su real expectativa de vida. Ello implica que su pensión será mucho más alta, lo que le dará posibilidad de retirar excedentes de libre disposición.

g) *Modificaciones a la industria.*

a. Utilidades. Se podrá compartir utilidades entre AFP y afiliados. También se podrá determinar en los estatutos que la AFP no distribuirá utilidades en favor de sus accionistas.

b. Educación Previsional. Se mantiene la obligación, pero el Estado ya no entregará recursos directos ni específicos para licitación (sí continuará realizando

la educación a través de la Subsecretaría de Previsión Social), sino que el financiamiento saldrá de las propias administradoras. Esto implica que las AFP deben destinar desde el 0,25% de su recaudación anual de comisiones para financiar la Educación Previsional.

c. Nuevos actores. Se permite a Cajas de Compensación y Cooperativas constituir AFP.

d. Cobro de cotizaciones. Para evitar la existencia de lagunas previsionales por responsabilidad de los empleadores (declaración y no pago o subcotización), las Administradoras deberán contar con un sistema único de gestión de las acciones de cobranza de cotizaciones adeudadas.

e. APV y APVC. Se fomenta la contratación de APV y, en especial de APVC (Ahorro Previsional Voluntario Colectivo). Los Aportes que efectúen los empleadores a los planes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo se considerarán como gasto necesario para producir la renta.

f. Cuota Mortuoria. Las AFP deberán pagar la cuota mortuoria cuando los fondos del afiliado fallecido no alcancen para ello.

g. Devolución de comisiones. Las AFP deberán devolver hasta un 20% de las comisiones en caso de ren-

tabilidad negativa de los Fondos tipo B, C, D y E (excluye el Fondo A porque es un fondo voluntario para la AFP y un fondo voluntario para el afiliado) durante un año calendario, y si ésta, además, fuere inferior a la rentabilidad real obtenida de un análisis de activos respecto de similares clase.

h. Comisiones de intermediación. Las AFP no podrán pagar comisiones de intermediación con cargo a los Fondos de Pensiones por Fondos Mutuos Nacionales, salvo que estos tengan la mayor parte de su subyacente en el extranjero. En el caso de Fondos invertidos en el extranjero, para la determinación de las comisiones máximas que se pagarán con cargo a los Fondos de Pensiones, se tendrá como referencia las comisiones cobradas por los vehículos de inversión internacionales, exceptuados aquéllos cuyas comisiones se encuentran en el 25% superior de la distribución de comisiones cobradas por dichos vehículos.

i. Comisión de Usuarios. Se fortalece, dotándola de nuevas facultades, que le permitirán ejercer atribuciones en representación de los afiliados a las AFP.

j. Comité de Afiliados. Cada AFP deberá tener un Comité de Afiliados, cuyos miembros serán elegidos por los afiliados, mediante un proceso dirigido por la Comisión de Usuarios. El Comité estará investido de facultades de examinación de política de inversiones, servicios entregados por la AFP a los afiliados, veracidad de la información entregada, proponer mejoras en la prestación de servicios, solicitar información para el cumplimiento de sus funciones y pronunciarse sobre los proyectos de educación previsional.



Foto: fmdos.cl

III. EFECTOS

Aumento de 6% en la cotización obligatoria

El aumento de un 6% es relevante, y más considerando que desde que se creó el sistema, hace ya 39 años no había habido ninguna modificación. En esta materia, es muy relevante señalar que el proyecto contempla que la mitad del aumento de la cotización vaya a las cuentas individuales de los afiliados y la otra mitad a un Ahorro Colectivo Solidario. La propuesta es muy similar a la presentada por la ex Presidenta Michelle Bachelet, donde un 2% del 5% de aumento de las cotizaciones iba a un fondo común solidario. Es más, esta propuesta es más progresiva que aquella, considerando que los beneficios se entregan por años cotizados y no por monto cotizado.

En cuanto al Ahorro Colectivo Solidario, en régimen, se entregará un beneficio de 2 UF para los hombres que hayan cotizado 15 años o más, y de 2,7 UF para las mujeres que hubiesen cotizado 10 años o más. Para los actuales pensionados, se consideran beneficios del mismo monto, pero la exigencia de años cotizados es menor: 8 años para las mujeres y 12 años para los hombres. Sumado a ello, para los futuros jubilados, por cada año cotizado se entregará un beneficio de 0,04 UF por año, INDEPENDIENTE del beneficio ya señalado por alcanzar el mínimo de años cotizados. Junto con lo anterior, se establece que quienes tengan un mínimo de 30 años cotizados, no podrán tener una pensión inferior a 10,6 UF (salario mínimo actual).

Lamentablemente, el haber abierto la puerta a un reparto (aunque sea un 3% del 16% total de cotizaciones) puede generar graves problemas de sustentabilidad y sostenibilidad del sistema previsional chileno.

Las ventajas de que la cotización adicional vaya íntegramente a las cuentas individuales de capitalización individual son evidentes:

- Amplio apoyo ciudadano, por sobre el 70%.
- Aumenta más las pensiones de los futuros jubilados.
- Es heredable
- Genera un menor impacto en el mercado del trabajo.
- Se reduce el incentivo a la informalidad

¿Por qué? En caso de que el aumento no vaya a las cuentas individuales, los trabajadores asimilan la cotización extra a un impuesto, lo que genera mayor precariedad laboral, ya que se incentiva la informalidad. Asimismo, al no ser heredables los fondos, se pierde el sentido de pertenencia de los mismos, por lo que no cotizar o subcotizar se vuelve una alternativa mucho más atractiva que en la actualidad. Cuando parte del ahorro de los

trabajadores va a financiar las pensiones de otros, ellos podrían legítimamente preguntarse: ¿para qué ahorrar más si no seré yo quien recibirá el beneficio de este mayor aporte? En cuanto a su forma de financiamiento, se grava a cerca de 5,2 millones de cotizantes, que en su mayoría son trabajadores dependientes con un sueldo líquido promedio cercano a los \$ 800.000 (más de la mitad recibe menos de \$ 500.000 al mes.). Sus cotizaciones mejorarán pensiones de actuales y futuros jubilados, pobres y ricos. En definitiva, es un impuesto a la clase media.

Mayor densidad de cotizaciones

A pesar de que se están haciendo esfuerzos relevantes para aumentar el monto de la pensión, a través del aumento del 6% de la tasa de cotización y del aumento del Pilar Solidario (ya aprobado) esto de nada servirá si la gente no cotiza. Es por ello que, para evitar estas lagunas previsionales, se crea un seguro de lagunas previsionales. Sin embargo, además de esta medida, se debe acelerar la incorporación de todos los independientes al sistema de previsión, además de fortalecer el mercado del trabajo, con el objeto de fomentar la contratación formal. Debemos reconocer que los pocos países que tienen sistemas previsionales sustentables financiera y socialmente coinciden en que más del 90% de la población económicamente activa cotiza.

Competencia / legitimidad del sistema

La propuesta original del gobierno entregaba la posibilidad de que nuevos actores puedan optar por la administración del en ese entonces 4% adicional, incluida la

AGF del Banco Estado. Esta propuesta era bastante débil, toda vez que complejiza decisiones financieras que ya hoy, con un solo actor (AFP) son difíciles para los afiliados. El sistema debiera ser simple y sencillo de entender para todos los afiliados. Aumentar la competencia no necesariamente es sinónimo de incorporar nuevos actores.

La oposición solicitó la creación de un ente estatal, lo cual fue concedido. Esto es peligroso por los riesgos de captura política y porque, definitivamente, no contribuye al mejoramiento de las pensiones, sino que exclusivamente aumenta la burocracia respecto a la previsión social. Sí se destaca que podría contribuir a la legitimidad del sistema. De todas formas, se debiera respetar la libertad de los afiliados de elegir quien le administra su fondo de pensiones. La legitimidad del sistema se juega en darle mayores grados de libertad al afiliado para tomar decisiones sobre en quien confiar sus inversiones. Esa libertad, con el sistema actual propuesto por la reforma, está restringida.

IV. QUÉ FALTA

Expertos de distintas tendencias han coincidido en que las principales causas de las bajas pensiones son:

1. *Monto de la cotización.* El 10% de cotización mensual no es suficiente para generar ahorros que garanticen una jubilación digna. Chile es el segundo país de la OCDE con la tasa de cotización más baja, superando únicamente a México. El promedio está cercano al 19%. **Esta materia se aborda en el proyecto de Reforma Previsional presentado por el Ejecutivo, que eleva en un 6% la tasa de cotización.**
2. *Densidad de cotizaciones.* Si bien el mercado laboral chileno ha presentado un importante avance cualitativo en las últimas décadas, éste aún presenta características propias de una economía en vías de desarrollo. Lo anterior, se ve plasmado, entre otras cosas, en la estabilidad del mercado, la cual aún no logra equilibrarse, presentando una importante rotación del empleo sobre todo en la mano de obra con menor clasificación. Esta realidad incide directamente en las pensiones, ya que limita la capacidad de ahorro constante de los trabajadores, disminuyendo la densidad de cotización de éstos y aumentando las lagunas previsionales. Ello queda demostrado con las cifras del mes de octubre de 2019. Durante dicho mes, de todas las personas que se jubilaron, un 42% cotizó menos de 10 años; un 74% cotizó menos de 20 años; y un 92% cotizó menos de 30 años. **Esta materia se aborda parcialmente en el proyecto de Reforma Previsional presentado por el gobierno, en el cual se incorpora un seguro de lagunas previsionales. Asimismo, se ve complementado con otras iniciativas que perfeccionan el**

mercado laboral, tales como sala cuna universal o trabajo a distancia. Sin embargo, se requiere que el Ejecutivo, junto con lo anterior, envíe una propuesta legal que obligue a cotizar a todos los trabajadores independientes del país, con la finalidad de disminuir las lagunas previsionales y que estos trabajadores puedan ingresar al sistema de seguridad social¹. Para aquello se requiere determinar la forma en la cual cada oficio obtiene sus ingresos, y así diseñar instrumentos para recaudar las contribuciones de seguridad social. De esta forma, el seguro de lagunas previsionales contemplado en el proyecto del gobierno será utilizado solo por quienes no tengan trabajo, y no por quienes teniendo ingresos no cotizan.

¹ Propuesta 5 Comisión Bravo.

3. Expectativas de vida. El sistema de capitalización individual fue creado en un escenario donde los chilenos poseían una expectativa de vida considerablemente menor a la actual (según los últimos cálculos oficiales, la expectativa de vida actual alcanzaría los 85,2 años para los hombres y 90,3 para las mujeres). De esta forma, las pensiones se calculaban para un período de tiempo menor, por lo cual ésta se mantenía en montos razonables para una vida digna. Esta realidad ha cambiado sustancialmente en los últimos años, siendo la prematura edad de jubilación de los chilenos, especialmente la de las mujeres, una excepción al interior de la OCDE, en relación a la longevidad que presenta la población nacional. **Esta materia se aborda parcialmente en el proyecto de ley del Ejecutivo, al entregar incentivos a retrasar la edad de jubilación, además de dotar al Consejo Consultivo Previsional de facultades para revisar los parámetros del sistema, proponiendo modificaciones normativas a la autoridad. Sin embargo, en adelante, se requiere de una acción más decidida en la materia, a pesar de su impopularidad, ya que el retraso de la edad de jubilación, considerando las expectativas de vida para nuestro país, permite aumentar las pensiones considerablemente. Esto debe contemplar, lógicamente, políticas laborales que incentiven la contratación de adultos mayores.**

V. CONCLUSIONES

Es evidente de 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 -cuya responsabilidad principal recae en las AFP-, 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 el de reparto para así poder hacer un juicio objetivo sobre ambos.

La propuesta que debe comenzar a analizar el Senado, si bien tiene virtudes (seguro de lagunas previsionales, aumento de

tasa de cotización, incentivos para retardar la edad de jubilación, aumento inmediato de pensiones actuales), corre riesgos que se pueden pagar muy caro en el futuro. Si bien el 3% de Ahorro Colectivo es sustentable, al ser un “reparto con capitalización” (que se generan reservas -al no usar la totalidad del 3% en la actualidad- para financiar aquellos años donde el gasto sea superior al ingreso), que permite su vigencia por 80 años; y que se establece una norma que se señala que los beneficios pueden ser recortados en caso de no haber fondos de Ahorro Colectivo, en la práctica habrá una presión muy grande en el futuro por continuar aumentando el reparto, con el consiguiente efecto negativo tanto en la sustentabilidad del sistema previsional, como en la pensión de los trabajadores, las arcas fiscales y el mercado del trabajo.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman