



FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

LA TRAMPA DE LA REFORMA DE PENSIONES

N° 362

14 DE DICIEMBRE 2022

Ideas & Propuestas

Resumen ejecutivo

Se encuentra discutiendo en el Congreso una nueva Reforma a nuestro Sistema de Pensiones, enviada por el Ejecutivo, la cual generaría –de aprobarse– un profundo cambio a nuestro sistema actual. Pero, además, lejos de enfocarse en aumentar la tasa de reemplazo, el proyecto parece tener un sesgo ideológico contra las AFP, sin que pondere suficientemente los impactos que esto podría generar. En el presente *Ideas & Propuestas* se analiza en detalle los contenidos de la Reforma de Pensiones, así como los perjuicios que podría provocar.

El Gobierno del Presidente Gabriel Boric presentó su reforma de pensiones, a través de una cadena nacional, la noche del miércoles 2 de noviembre, proyecto que consiste en una derogación absoluta del DL 3.500, y en cuyo contenido se contempla una nueva cotización adicional de un 6% con cargo al empleador y que constituirán los registros nacionales.

De la lectura del proyecto, surgen varias interrogantes ¿por qué el Gobierno insiste en una reforma que empuja al país a un sistema de reparto, cuando las prioridades de los chilenos van en sentido contrario? ¿Por qué insistir en modelos que a nivel comparado han fracasado estrepitosamente, privando a los trabajadores del fruto de sus esfuerzos y sus ahorros? La obstinación del Gobierno da cuenta, una vez más, de que su prioridad no son las necesidades más urgentes de los chilenos, sino que por el contrario, impulsar una agenda ideológica predeterminada, sin importar los costos que ella genere.

En esta edición de *Ideas & Propuestas* se analizarán los elementos más críticos de la reforma presentada por el Gobierno y que se encuentra en trámite en el Congreso Nacional, demostrando cómo esta se aleja radicalmente de las prioridades de la ciudadanía, y va en directo perjuicio de los afiliados al sistema.



Foto: unsplash.com

I. Aumento de la PGU “amarrado” a la reforma tributaria

Una de las materias más sensibles al día de hoy en el ámbito previsorial es el aumento de las pensiones. En ese sentido, cobra importancia la Pensión Garantizada Universal, implementada en el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera, y que ha logrado beneficiar, a noviembre de este año, a 1.737.136 personas¹.

Sin embargo, el actual Gobierno ha enfrentado una serie de obstáculos en su implementación, lo que se explica mayormente por los mecanismos de focalización utilizados, así como la imposibilidad de llegar a todos quienes, según lo dispuesto por la ley, debieran ser beneficiarios.

[1] Fuente IPS: <https://bit.ly/3Wd5qrU>

Entre agosto y septiembre del 2022, se rechazaron 61.939 solicitudes, donde la principal razón se funda en el instrumento de focalización².

En concreto, en el Proyecto de ley introduce una serie de modificaciones a la Pensión Garantizada Universal, pero **sujeto a la aprobación de la Reforma Tributaria**. Así, en lugar de priorizar las necesidades más urgentes de los chilenos, el Gobierno ha optado por amarrar las mejoras a la PGU a otro proyecto de su iniciativa, cuyas consecuencias negativas han sido más que reiteradas por todo tipo de expertos.

[2] Fuente CEP: <https://bit.ly/3Fx5c8g>



II. El 6% a reparto

Se crea un nuevo componente del pilar contributivo denominado “seguro social previsional”, el que será de carácter colectivo, y financiado con una cotización adicional de cargo del empleador. Dicha cotización comenzará transitoriamente en un 1% de las remuneraciones imponibles de los trabajadores, desde el tercer mes de publicada la ley, y aumentará en 1% cada año hasta alcanzar el 6%.

El gobierno ha insistido en que la administración de este porcentaje adicional de cotización se distribuirá en un 30% destinado a un fondo común (siguiendo un modelo de reparto) y un 70% a una “cuenta personal”. Sin embargo, esa cuenta no será de capitalización individual, sino que seguirá un modelo de cuentas nocionales, que será analizado en el apartado siguiente.

A diferencia del sistema actual, en que son las AFP las que administran e invierten los fondos de capitalización individual, este porcentaje de cotización será administrado por el APA, e invertido por el IPPA.



Foto: latercera.com

III. Tasas de reemplazo: ¿es necesaria la reforma?

Las tasas de reemplazo son el indicador utilizado para evaluar la eficiencia de un sistema previsional, a través de la medición de en qué porcentaje las pensiones reemplazan los ingresos laborales, es decir, expresa qué tan factible será mantener el mismo nivel de consumo relativo a la época previa al retiro³. Durante el último tiempo, el sistema previsional chileno se ha visto enfrentado a modificaciones, siendo la más relevante de ellas, la creación de la Pensión Garantizada Universal, ley publicada y promulgada en febrero de 2022, y que reemplazó al Pilar Solidario.

Lo anterior, generó un cambio absoluto en el panorama respecto a las tasas de reemplazo, y es necesario visibilizar si efectivamente el diagnóstico

[3] Fuente CEP: <https://bit.ly/3YqCrme>

es el correcto y determinar cuál es la tasa de reemplazo que se pretende alcanzar.

Se han realizado una serie de estudios que permiten concluir que las tasas de reemplazo dependen en gran parte de la densidad de cotizaciones del trabajador, y que a mayor rango de año cotizado, menor es la tasa de reemplazo, porque mayor ha sido el último sueldo de los afiliados⁴. Antes de la implementación de la PGU, la pensión mediana era apenas el 40% del sueldo de una persona, de lo cual, un 30% provenía de la cuenta de ahorro individual, y el 10% restante del Pilar Solidario.

El análisis realizado por el CEP concluye que las modificaciones que pretende realizar el Gobierno a la PGU en la Reforma Previsional, tienen un gran efecto en las tasas de reemplazo, diferenciado según el nivel de ingresos. Para el tramo de ingresos más bajo, con salario imponible menor a \$430 mil, la tasa de reemplazo mediana con la PGU es más de 11 veces superior a la que solo incluye la pensión auto financiada, y corresponde a un 124%, teniendo como referencia la mediana de los últimos 12 sueldos de los pensionados. Para los dos tramos que siguen, la tasa de reemplazo también aumenta con la PGU, siendo superiores al 60%⁵.

Se debe tener presente que el promedio de la tasa de reemplazo neta en la OECD, es decir, de la pensión total respecto al último sueldo líquido, es de un 62% para quienes cotizan toda su vida laboral.

A partir de ese dato, ¿es necesario aumentar en 6 puntos la cotización?

[4] Fuente Perspectiva, Observatorio de Pensiones y Mercado Laboral: <https://bit.ly/3hkQb1y>

[5] Fuente CEP: <https://bit.ly/3uTnJHc>



Foto: ex-ante.cl

IV. El engaño de las cuentas nacionales

La Superintendencia de Pensiones define la cuenta personal nacional como “cualquiera de las cuentas asociadas a las cotizaciones obligatorias, cuyo objetivo es determinar el saldo que hubiere tenido el afiliado en su respectiva cuenta personal, de no haber financiado el beneficio del Sistema de Pensiones Solidarias al que tenga derecho, con el saldo de dicha cuenta”.

En esta cuenta no habrá registros de los movimientos relacionados con el financiamiento de beneficios solidarios y, no se deberá considerar para determinar el patrimonio de los fondos de pensiones.

Por lo tanto, las cuentas nocionales son esquemas de pensión en las que las contribuciones de los actuales trabajadores financian a las actuales pensiones, pero en que la pensión pagada no es de beneficio definido, es decir, no es una promesa de pensión basada en una fórmula fija. Existirá una cuenta individual ficticia en la que se anotarán las contribuciones que realicen los afiliados, y para determinar la rentabilidad, se aplicará una simulación basada en distintos parámetros.

Durante el último tiempo, se ha recurrido a las cuentas nocionales para suavizar la transición desde sistemas de beneficios definidos hacia los sistemas de contribución definida, porque les permite a los países reducir la carga fiscal a la que están obligados correspondiente a la promesa de pensión, pero manteniendo el financiamiento de reparto.

Por lo tanto, existe una serie de países, la mayoría de la OECD, que entre los años 2000 y 2020, han implementado las cuentas nocionales, debido a que a medida que la población va envejeciendo y la expectativa de vida aumentando, cumplir las promesas de pensiones se vuelve cada vez más una carga fiscal más difícil de alcanzar y la proporción entre trabajadores y adultos mayores en edad de jubilación es más desigual. Se ha observado que, durante el último tiempo, una gran cantidad de países ha transitado hacia un sistema de pensiones que contempla a las cuentas nocionales como opción, para hacer frente a situaciones que se están viviendo —como el envejecimiento y el aumento de la expectativa de vida— y que generan que la carga fiscal correspondiente al pago de las pensiones sea muy difícil de cubrir. Entre esos países se encuentra Suecia, Polonia, Italia, Brasil, entre otros, pero sin duda, el ejemplo más utilizado en Chile ha sido el del primero, y que se busca replicar a través del proyecto de ley de reforma previsional.

No obstante, distintos análisis han explicado que instalar un sistema de cuentas nocionales en Chile no sería lo óptimo, debido a que todos los países que lo están haciendo, buscan como fin último, llegar a un sistema de capitalización individual, el cual ya está presente en Chile, por lo que el argumento usado en virtud del cual las cuentas nocionales permitirían una transición menos costosa para el Estado en el camino a los sistemas de capitalización individual, no puede ser utilizado para el caso chileno, porque esos costos ya fueron cubiertos en la transición ocurrida en los años 80.

Un estudio realizado por Libertad y Desarrollo⁶ llegó a la conclusión que el diseño de la reforma previsional, actualmente en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, que establece que el 6% de cotización adicional destinado a cuentas nocionales podría castigar en hasta 24% comparado a lo que esos ahorros cotizarían en una cuenta individual, lo que en otras palabras significa que, las pensiones serían más bajas para los trabajadores sin distinción alguna, y si el 6% extra se destina a la cuenta individual, se entregarían mejores pensiones a todos los estratos.

[6] Fuente Libertad y Desarrollo: <https://bit.ly/3uRXkJI>



Foto: diarioconstitucional.cl

V. Imposición de un monopolio estatal

Con la derogación del DL N° 3.500, se da cuenta de la intención refundacional del Gobierno, modificando radicalmente no sólo la forma en que se cotiza, sino que también los actores que intervienen en el sistema. El proyecto crea dos instituciones públicas nuevas: el Administrador Previsional Autónomo (APA) que será el continuador del Instituto de Previsión Social, y el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA). También se crea la figura de los Inversores de Pensiones Privados (IPP).

Corresponderá al APA la administración del sistema de pensiones solidarias, de la PGU y del sistema mixto de pensiones. Éste se compone de 5 consejeros, y requerirá de **1.732 nuevos funcionarios públicos –de acuerdo a las estimaciones del gobierno–** y 16 más para la

Superintendencia de Pensiones. Por su parte, el IPPA tendrá a su cargo la gestión e inversión de los recursos que componen los Fondos Generacionales y el Fondo Integrado de Pensiones. Éste se compone de siete miembros **nombrados por el Presidente de la República** (5 con acuerdo del Senado y 2 provenientes de representantes de los trabajadores y empleadores, siendo en principio la CUT y la CPC) y recibirá hasta 700.000 UF (US\$ 26 millones) del Estado para iniciar sus operaciones.

Además de la nueva institucionalidad pública, se crea la figura de los Inversores de Pensiones Privados (IPP) cuyas finalidades son la adecuada rentabilidad y seguridad de los **ahorros previsionales actuales**. En cambio, **las nuevas cotizaciones del 10,5% de los trabajadores irán a parar por defecto al ente estatal (IPPA), salvo que el trabajador resuelva lo contrario**⁷.

Así, el afiliado sólo tiene libertad de elección respecto de sus cotizaciones correspondientes al 10,5% y no al 6% adicional que establece la ley, el que será automáticamente administrado e invertido por el Estado.

[7] Fuente Ex-Ante: <https://bit.ly/3BCJa2W>



Foto: pauta.cl

VI. Efectos en el mercado formal de trabajo

Las modificaciones propuestas a la PGU, especialmente respecto al aumento de su cobertura y de su monto, podrían generar desincentivos a trabajar formalmente y al ahorro previsional. Esto se generaría particularmente en los trabajadores de ingresos medios “La PGU y su cobertura podría producir desincentivos a trabajar formalmente y al ahorro previsional, particularmente en trabajadores de ingresos medios y bajos (...) estimamos que el efecto que provoca el aumento de la PGU tendrá un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con menores salarios y con más posibilidades de trabajar informalmente, lo que les permite evadir o eludir las cotizaciones previsionales”⁸.

[8] Fuente Informe Consejo Consultivo Previsional sobre el proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.

El Consejo Consultivo previsional analizó los posibles efectos en el mercado formal para grupos de personas que consideraron se van a ver afectadas por el Proyecto de ley.

a) Actuales beneficiarios de la PGU: este grupo se verá afectado solo por el incremento del monto de la Pensión, sin embargo, no tendrá ningún efecto para las personas que ya han jubilado y dejaron de trabajar, porque su oferta laboral y el ahorro previsional no cambiará. Distinto es el caso para las personas que sí están trabajando, independiente si cotizan o no, porque el efecto ingreso que tiene el beneficio podría reducir su oferta de trabajo, y conducir a un menor ahorro previsional.

b) Personas +65 que podrían obtener la PGU por el aumento en cobertura: las personas que estén jubiladas y ya no trabajen no verán afectado su comportamiento.

Para los que continúan trabajando, coticen o no, el efecto será mayor, y podrían verse motivados a reducir su jornada laboral o incluso retirarse de la fuerza del trabajo, para que su pensión base no exceda el valor a partir del cual el beneficio comienza a reducirse linealmente.

c) Personas que actualmente trabajan y no han cumplido 65 años: este es el grupo más relevante, y el efecto dependerá de una serie de factores, entre ellos, la edad faltante para jubilar, el nivel de renta, la vulnerabilidad, entre otros.

Para el caso de las personas que están más cercanas a los 65 años y cuentan con sueldos más bajos, el Consejo Consultivo Previsional estima que el efecto ingreso será negativo, "desincentivando su

participación laboral, incrementando la informalidad y reduciendo el ahorro previsional.”

Señalan que para el caso de las personas que tienen mayores ingresos y llevan muchos años trabajando en el sector formal, lo más probable es que su comportamiento no se vea modificado.

De los análisis realizados es posible advertir que **esta reforma podría incidir negativamente en la formalidad laboral del país, debido a que una persona que no cotice y no cuente con ingresos formales podría recibir los mismos e incluso más beneficios que los trabajadores que durante toda su vida laboral han cotizado formalmente.**

Además, el Gobierno desde sus inicios **no ha presentado proyecto alguno que permita fomentar la formalidad laboral** a pesar de que los números muestran que actualmente hay un gran porcentaje de la población que ha optado por trabajar pero sin cumplir con los requisitos y formalidades que la ley establece, siendo las mujeres y los jóvenes, los grupos que más forman parte de ellos.



Foto: adnradio.cl

VII. Conclusiones

A partir del análisis del proyecto de reforma provisional presentado por el Presidente Gabriel Boric, es posible afirmar que existe un error en el diagnóstico, omitiendo que el actual sistema de pensiones ya es mixto, característica que se reforzó a partir de la implementación de la Pensión Garantizada Universal, política pública financiada de forma responsable a través de impuestos generales.

Este proyecto no se trata de una reforma más al sistema actual, sino que es una iniciativa totalmente refundacional y estructural, que establece directamente la derogación del vigente D.L 3.500.

Uno de los puntos más importantes del proyecto consiste en la ampliación de la cobertura de la PGU y un aumento en su monto, sin embargo, el Gobierno eligió como técnica legislativa, sujetar su concreción

a la aprobación de la Reforma Tributaria —también de su autoría— y respecto de la cual se han levantado alertas y críticas por los nocivos efectos que su implementación generará en el ahorro, la inversión y el crecimiento del país.

Además, el proyecto crea una cotización adicional de 6%, de cargo del empleador, y que será administrado por el nuevo ente público denominado APA. No obstante, este nuevo porcentaje, que a pesar de la negativa del Gobierno de aceptar que será destinado completamente a reparto, constituye un verdadero impuesto al trabajo, que en el corto y largo plazo, generará efectos directos en el mercado laboral y la formalidad.

En el debate provisional, una de las preguntas más relevantes debiera ser a qué tasa de reemplazo aspira Chile, porque han sido diversas organizaciones y expertos los que han señalado que solo con el aumento de la PGU, el país pasará el promedio de tasas de reemplazo de la OECD.

Por último, es importante que el Gobierno antes de continuar con la tramitación del Proyecto, transparente los datos y proyecciones que utilizaron para construir y redactar esta reforma provisional, para tener un debate técnico a la altura de la importancia del proyecto y se aclare si dicha información realmente existe o —imprudentemente— el Gobierno presentó el proyecto sin contar con sustento empírico.

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100