

NUEVO AHORRO COLECTIVO EN PENSIONES: UN CAMBIO REGRESIVO Y PERJUDICIAL

- Esta semana fueron ingresados al Congreso los tres proyectos de ley que conforman la reforma de pensiones del gobierno, cuyo corazón está plasmado en la iniciativa que crea el Nuevo Ahorro Colectivo.
- El gobierno descartó incorporar todo el futuro aumento en la cotización en las cuentas individuales de los trabajadores. Con esto, además de desaprovechar la oportunidad de maximizar el incremento en sus pensiones y minimizar el efecto negativo sobre el empleo, se instalaría un componente de reparto altamente regresivo, que podría traer serios perjuicios para los futuros montos de pensiones.

A inicios de esta semana fueron ingresados al Congreso los tres proyectos de ley que conforman la reforma de pensiones del gobierno: una reforma constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo; el proyecto de ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el Pilar Solidario; y el proyecto de ley que introduce cambios regulatorios al Sistema de Capitalización Individual¹.

El corazón de la reforma presentada por el gobierno está plasmado en el proyecto de ley que crea el **Nuevo Ahorro Colectivo**, el cual se financiará con la nueva cotización de cargo del empleador, la que 6 años después de publicada la ley llegará a 5% (1% tras el primer año y 0,8% los siguientes)

La mayor cotización de los trabajadores será recaudada y administrada de manera centralizada y monopólica por el **Consejo de Ahorro Colectivo**. Tal como ya se había anunciado, en régimen, 3 puntos irían a las cuentas personales y 2 puntos al nuevo Fondo de Ahorro Colectivo. El último financiaría tres beneficios en el siguiente orden de prelación: aporte intergeneracional, bono compensatorio para las mujeres y aporte solidario intrageneracional.

Como se ve en la Tabla N° 1, durante la transición los primeros puntos de cotización se destinarán completamente al Fondo de Ahorro Colectivo, que principalmente entregará beneficios a los actuales jubilados, ya sea a través de

una mayor pensión (solidaridad intergeneracional) y/o mediante el bono compensatorio de las mujeres. Solo cuando la cotización supere el 2% (tres años después de publicada la ley), lo que exceda al 2% se destinaría a cuentas de ahorro personal. Previo a eso, si llegara a haber algún saldo entre los ingresos por cotización y el pago de los beneficios a los actuales jubilados antes mencionados, éste se repartiría en igual proporción entre aporte solidario intrageneracional y aporte a las cuentas personalesⁱⁱ.

SOLO CUANDO LA COTIZACIÓN SUPERE EL 2%, LO QUE EXCEDA AL 2% SE DESTINARÁ A CUENTAS DE AHORRO PERSONAL

Tabla N° 1. Transición del pago de la mayor cotización del 5%

	Años después de la Publicación de la Ley					
	1	2	3	4	5	6 (régimen)
% destinado a Fondo de Ahorro Colectivo	1.0%	1.8%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
% destinado a Cuentas de Ahorro Personal	0%	0%	0.6%	1.4%	2.2%	3.0%
Mayor Tasa de Cotización	1.0%	1.8%	2.6%	3.4%	4.2%	5.0%

Fuente: LyD con la información del Boletín N° 10.372-13.

El primer beneficio que se financiará con el Fondo de Ahorro Colectivo es el **Aporte Solidario Intergeneracional**, que se entregará a todos los pensionados (antiguos y nuevos) de 65 años o más que reciban pensiones de vejez, vejez anticipada e invalidez definitiva no cubierta por el seguro de invalidez y sobrevivencia pagadas por el actual sistema de capitalización individual. El aporte será mensual y consistirá en el 20% de la pensión autofinanciada con fondos de la cuenta de capitalización individual, con tope de \$ 120.000 reajutable anualmente por IPC. Cuando comiencen a pensionarse los afiliados que hayan ahorrado en las *cuentas personales* creadas por este proyecto (aquellas financiadas, en régimen, con el 3%), el beneficio se reduce a la diferencia entre el aporte de ese 20% y la pensión obtenida de sus ahorros en las nuevas cuentas personales. Como ejemplo, si una persona tiene una pensión mensual de \$ 300.000 financiada con su cuenta de capitalización individual y ahorró en su cuenta de *ahorro personal* un monto que le permite financiar una pensión de \$ 50.000, sólo recibirá mensualmente \$10.000 de aporte solidario intergeneracional (\$ 60.000-\$ 50.000).

El Fondo de Ahorro Colectivo también financiará el **bono compensatorio para las mujeres**, para todas las *nuevas* pensionadas del sistema de AFP por vejez o invalidez definitiva no cubiertas por el seguro de invalidez y sobrevivencia. La idea del beneficio es compensar, a igual nivel de ahorro, la mayor expectativa de vida de las mujeres en relación a la de los hombres, entregando simultáneamente un incentivo a postergar la edad de jubilación. Así, las mujeres que se pensionen a

partir de los 65 años recibirán una pensión equivalente al 100% de la de un hombre con igual ahorro previsional, con un tope de pensión autofinanciada de hasta \$ 300.000. Este porcentaje se reduce gradualmente hasta llegar a cero para aquellas mujeres que se pensionen antes de los 60 añosⁱⁱⁱ.

Tanto el aporte solidario intergeneracional como el bono compensatorio de las mujeres comenzarán a pagarse tres meses después de que empiece la cotización adicional (esto es, 15 meses después de la publicación de la ley).

Por último, el Fondo de Ahorro Colectivo financiará el **Aporte Solidario Intrageneracional**. El beneficio corresponde cada año a un traspaso a las *cuentas personales* de todos los afiliados que durante ese año contribuyeron al Fondo, el cual se extrae del monto *sobrante* del Fondo luego de pagar el aporte intergeneracional y el bono de las mujeres. Este saldo (en caso de existir) se divide por el total de meses cotizados por los afiliados, y cada afiliado termina recibiendo un aporte según el número de meses que cotizó. El monto es igual para igual número de meses cotizados, sin importar cuánto cotizó.

El proyecto de ley también da forma al nuevo ente estatal que recaudará y administrará *toda* la mayor cotización de los trabajadores: el **Consejo de Ahorro Colectivo**, que será un “organismo autónomo, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio”. Deberá velar “por el interés de las y los actuales y futuros afiliados del sistema y la maximización de la rentabilidad neta de largo plazo de los fondos, sujeta a niveles adecuados de riesgo”.

El Consejo financiará en régimen **el total de sus gastos mensuales** a través de un descuento sobre el saldo del o los **Fondos de Ahorro Personal** del Sistema. No obstante, durante los primeros seis años de funcionamiento dicha comisión no podrá superar un 0,5% del saldo señalado. Además, recibirá un aporte fiscal inicial equivalente a cerca de US\$ 150 millones.

El proyecto contiene una serie de modificaciones adicionales, dentro de las que se incluye: un aumento gradual en cinco años del actual tope imponible (UF 75,7) hasta llegar al del seguro de cesantía (UF 113,5); la fijación en UF 76 del monto sobre el cual las AFP podrán cobrar comisión; la incorporación de los independientes a la obligación a cotizar, permitiéndoles optar (en seis años) por cotizar por un porcentaje inferior de su renta (subiendo gradualmente hasta llegar a 100%); aumentar la posibilidad de acceder a una renta vitalicia, a través de la disminución del monto mínimo de pensión necesaria para acceder a éstas; un

seguro para pensionados por retiro programado que estén en el Pilar Solidario (manteniéndoles su pensión inicial constante) y también para los pensionados por retiro programado que, perteneciendo al 60% más pobre, tienen una pensión autofinanciada superior a la pensión máxima con aporte solidario (\$ 309.231), a quienes se les asegura una pensión mínima equivalente a la PBS. Por último, el proyecto de ley amplía los beneficios del seguro de cesantía respecto a las lagunas previsionales, haciéndose extensivo el aporte a la cuenta individual obligatoria para pensiones para trabajadores desempleados que usen la Cuenta Individual por Cesantía del Seguro de Cesantía (no solo los que usen Fondo Solidario). Este beneficio se cargaría al Fondo Solidario y estaría exento de pago de comisiones a las AFP.

REGRESIVIDAD Y EFECTOS NEGATIVOS DEL NUEVO AHORRO COLECTIVO

Conociéndose ya los detalles de la reforma al sistema de pensiones que propone el gobierno, se confirma su carácter fuertemente regresivo, tanto en lo que respecta a la forma en que se financia, como en relación al diseño de los beneficios que el Nuevo Ahorro Colectivo entrega.

Respecto a su forma de financiamiento, el Nuevo Ahorro Colectivo en vez de utilizar las rentas generales, grava a los cerca de 5,2 millones de cotizantes para financiar sus beneficios, que en su mayoría son trabajadores dependientes con un sueldo líquido promedio cercano a los \$600 mil. De hecho, más de la mitad de estos trabajadores recibe menos de \$430 mil al mes.

No parece justo que sea este grupo el que, en vez de aprovechar el aumento en la cotización para un necesario incremento de su ahorro previsional para mejorar sus pensiones, deba traspasar parte de sus ingresos al Nuevo Ahorro Colectivo, y con ello destinar de su bolsillo recursos para mejorar las pensiones de los actuales jubilados (incluso los de pensiones altas) y también (a través del componente intrageneracional) de los futuros jubilados con mayor número de cotizaciones, sin importar si son más ricos o pobres que ellos.

Respecto de los beneficios que entrega, la regresividad de su diseño se funda en varios argumentos. En primer lugar, ¿no es regresivo el que los pensionados de mayores ingresos, en concreto, todo pensionado con una pensión igual o superior a \$ 600.000, reciban un aporte de \$ 120.000, mayor al que reciben los pensionados más pobres (\$ 104.646, el valor de la PBS vigente)? ¿No es acaso regresivo también el que los que más tienen sean los que más reciben en términos

absolutos (\$ 60.000 para el que tiene una pensión de \$ 300.000 versus el doble para los que tienen una pensión de \$ 600.000)?

Si bien el componente intrageneracional busca generar un incentivo a la cotización, el monto del beneficio que finalmente recibirán los afiliados dependerá de cuántos recursos queden disponibles luego del pago de los beneficios del *componente de reparto* que se instala con la reforma (el aporte intergeneracional y el bono de las mujeres). Existe un importante riesgo político de que el componente intergeneracional se perpetúe en el tiempo.

- **Efecto negativo sobre el empleo**

Previo al ingreso de los proyectos de ley mucho se había advertido respecto a que el diseño propuesto por el gobierno podía afectar el empleo formal y los salarios de los trabajadores. Esto se confirmó con el Informe de Productividad que acompañó el ingreso de este proyecto al Congreso, cuyas conclusiones señalan que el posible efecto negativo de un aumento en la cotización de 5% en el empleo formal “oscila entre 2.200 y 394.000 empleos, con efectos intermedios de 60.000 a 124.000 empleos”. Este efecto correspondería a la cota superior del impacto total de corto plazo, porque no consideraría la potencial valoración que el trabajador tenga de la mayor cotización ni las eventuales reducciones en salarios líquidos y horas trabajadas.

El informe también entrega una estimación del impacto en el empleo formal en el largo plazo, para lo cual se basa en el estudio realizado por el Banco Central^{iv}, que para el aumento en la cotización de 5% estima una reducción de 0,5% en el empleo formal, bajo el supuesto que los trabajadores valoran 50% de la mayor cotización como beneficios futuros. Esto equivaldría a cerca de 26.000 puestos de trabajo. Además, bajo el mismo supuesto de valoración de los beneficios futuros, se estima una reducción en el largo plazo de los salarios líquidos de 3,3% en términos reales.

De ambos resultados se desprende que la valoración que realicen los trabajadores del beneficio futuro de aumentar hoy la cotización en 5% es clave para dimensionar el impacto negativo que esta medida tendría en el empleo formal (a menor valoración, mayor impacto negativo). No podemos olvidar que la propuesta del gobierno rompe la relación directa que hoy existe entre mayor ahorro y beneficios que el trabajador percibe en el futuro, puesto que parte importante de la mayor cotización (en un principio toda y en régimen hasta 40%) pasa a financiar

las pensiones de *otros* (actuales y futuros jubilados). Este cambio acentúa la probabilidad que el trabajador no valore el incremento en la cotización y que los efectos negativos sobre el empleo formal puedan acercarse a los límites máximos establecidos en el Informe de Productividad entregado por el gobierno. Por el contrario, si la mayor cotización se destinara íntegramente a las cuentas individuales de los trabajadores (manteniéndose así la relación “mayor ahorro, mayor pensión”) y se administrara con la máxima eficiencia y competencia (un administrador monopólico no ayuda), es más probable que se valore su beneficio futuro, y que, por ende, el efecto negativo sobre el empleo formal se atenúe, incluso llegando a cero si la valoración por parte del trabajador fuese completa.

Un efecto negativo en el empleo para una reforma como ésta resulta doblemente relevante, porque no se trata solo de los perjuicios para el país y para los hogares de perder puestos de trabajo, sino porque es justamente el empleo formal una de las claves más importantes para mejorar la densidad de cotizaciones y así aumentar las pensiones, que es el problema que se busca resolver.

Por esta razón, y dada la amplia varianza del impacto negativo en el empleo formal presentado en el Informe, que incluso da cuenta de un riesgo potencial de perjudicar a cerca de 400.000 trabajadores, resulta imperativo que la discusión de los cambios propuestos por el gobierno se realice con la necesaria seriedad y profundidad para evaluar con precisión estos efectos. Esto no se condice con la premura con que se intenta despachar esta iniciativa.

- **Otras consideraciones**

Existen dos aspectos adicionales que comentar. El primero es que aunque el articulado del proyecto de ley limita en el tiempo el aporte intergeneracional, nada asegura que el componente de reparto vaya a desaparecer en el tiempo. Es muy posible que en el futuro existan presiones políticas para que se sigan entregando beneficios a pensionados con cotizaciones de los trabajadores, por ejemplo, de la generación que habrá contribuido de manera importante con recursos para mejorar las pensiones de los actuales jubilados, pero que no recibirá beneficio alguno por ello en el futuro.

Y, por último, siendo el aporte a las *cuentas personales* el único componente de la mayor cotización que permite con certeza mejorar en algo las pensiones de los trabajadores en el futuro, atenuando los efectos negativos en el empleo (aun estando administrado monopólicamente por el nuevo Consejo), no parece justo

que se le “corte una tajada” para financiar todos los gastos del nuevo aparataje estatal que esta reforma crea. El ya limitado efecto en mayores pensiones con esto podría menguarse aún más.

En suma, ya es un hecho que el gobierno descartó incorporar todo el futuro aumento en la cotización en las cuentas individuales de los trabajadores. Con esto, además de desaprovecharse la oportunidad de maximizar el incremento en sus pensiones y minimizar el efecto negativo sobre el empleo, se instalaría un componente solidario altamente regresivo, que podría traer serios perjuicios a las determinantes de una mayor pensión en el futuro. Y si de introducir solidaridad se trata, existe sobre la mesa una propuesta alternativa que no sólo destina un aumento de cotización de 4% íntegramente a las cuentas individuales de los trabajadores, sino que también mejora las pensiones en curso, pero utilizando como fuente de financiamiento las arcas fiscales, un camino más justo para alcanzar el objetivo último de mejorar las pensiones.

ⁱ Boletines N° 11.370-07, 11.372-13 y 11.371-13, respectivamente.

ⁱⁱ Independiente de lo anterior, el proyecto de ley señala que las cotizaciones enteradas durante los dos primeros meses del periodo transitorio se destinarán íntegramente al Fondo de Ahorro Colectivo para el financiamiento del aporte solidario intergeneracional y el bono compensatorio para las mujeres.

ⁱⁱⁱ Excepto en el caso de pensión por vejez anticipada donde se recalcula la edad o pensión por invalidez donde el beneficio es siempre igual al 100% de la compensación.

^{iv} Banco Central de Chile (Enero 2017) “Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones”.