



LIBERTAD Y DESARROLLO

# **Reforma Pensiones Nuevo Ahorro Colectivo**

**(Boletín N°11.372-13)**

Alejandra Candia

Directora Programa Social LyD

Septiembre 2017

# Contenido Reforma Pensiones

- 3 proyectos de ley:
  - Reforma Constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo (11.370 – 07, suma urgencia)
  - *PdL que crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el Pilar Solidario* (11.372 – 13, urgencia simple)
  - PdL que introduce cambios regulatorios al Sistema de Capitalización Individual (11.371 – 13, sin urgencia)

# Creación de Nuevo Ahorro Colectivo

- Se financia con nueva cotización de 5%, con cargo al empleador, la que será administrada en su totalidad por el nuevo Consejo de Ahorro Colectivo
- En régimen (6 años después de publicada la ley): 2% a *Fondo de Ahorro Colectivo* y 3% a *Cuentas Personales*:

	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%

- Al 6<sup>to</sup> año, de los 18 puntos de mayor ahorro que se habrán realizado, sólo 40% (7,2%) se habrá destinado a cuentas personales.

# Fondo de Ahorro Colectivo

- Financiará 3 beneficios, en el siguiente orden de prelación:
  - Aporte Solidario Intergeneracional
  - Bono Compensatorio para las mujeres
  - Aporte Solidario Intrageneracional

# Aporte Solidario Intergeneracional



- Aporte mensual de 20% de la pensión autofinanciada con fondos de la cuenta de capitalización individual, con un tope de \$120.000, reajutable anualmente por IPC.
- Lo reciben 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 SIS pagadas por el sistema de AFP.
- Primer pago: 15 meses después de publicada la ley
- El beneficio se reduce con la pensión que se obtenga con ahorros en *cuentas personales* **(impuesto marginal de 100% a mayor ahorro individual!)**<sup>(\*)</sup>

# Bono Compensatorio a las Mujeres



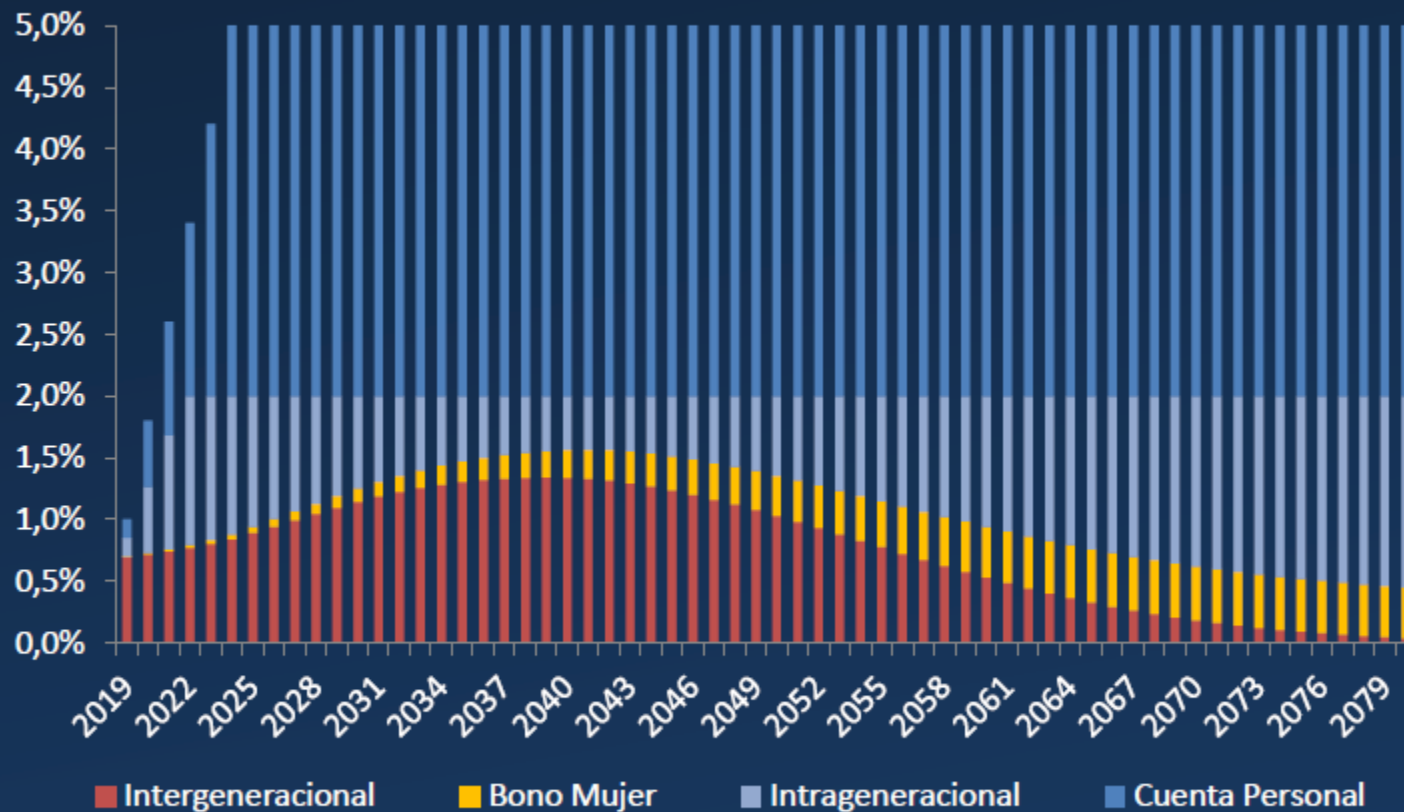
- Compensación a mujeres por mayor expectativa de vida que el hombre, a igual nivel de ahorro, hasta por pensión de \$300.000.
- Simultáneamente, incentivo a postergar edad de jubilación
- Lo recibirán todas las *nuevas* pensionadas del sistema de AFP por vejez o invalidez definitiva no cubierta por el seguro de invalidez y sobrevivencia.
- Primer pago: para mujeres que se pensionen 15 meses después de publicada la ley
- 100% para mujeres que se pensionen a partir de los 65 años. Porcentaje se reduce gradualmente hasta llegar a cero para aquellas mujeres que se pensionen antes de los 60 años.

# Aporte Solidario Intrageneracional



- Beneficio residual del Fondo de Ahorro Colectivo
- Corresponde cada año a un traspaso a las *cuentas personales* de todos los afiliados que durante ese año contribuyeron al Fondo.
- Monto *sobrante* del Fondo 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 cuanto cotizó (**incentivos a cotizar ... pero también a subdeclarar!**)

# Evolución proyectada de los flujos de la cotización



Fuente: Dirección de Presupuestos.



# Consejo de Ahorro Colectivo

- “Organismo autónomo, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio”, quien velará “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 del Sistema, sujeta a niveles adecuados de riesgo.”.
- 7 consejeros, nombrados el Presidente de la República previa ratificación del Senado, además de un Contralor Interno y un Gerente General del cual dependerán jerárquicamente un Gerente de Inversiones, un Gerente de Riesgos y un Fiscal.
- El Consejo se 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 lo anterior, 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 de dólares.

# Otros cambios contenidos en este PdL

- Aumento gradual en cinco años del actual tope imponible (75,7 UF) hasta llegar al del seguro de cesantía (113,5 UF);
- Fijación en 76 UF del monto sobre el cual las AFP podrán cobrar comisión (el adicional a dicho límite iría completo a las cuentas de capitalización individual);
- Incorporación de los independientes a la obligación a cotizar, permitiéndoles optar (en un periodo de 6 años) por cotizar por un porcentaje inferior de su renta (el cual sube gradualmente hasta llegar a 100%);
- Disminución del monto mínimo de pensión necesaria para acceder a RV, desde la PBS (\$104.646) a 3 UF (\$79.730);
- Seguro para pensionados por RP que estén en el pilar solidario (manteniéndoles su pensión inicial constante) y también para los pensionados por RP 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;
- Eliminación del *factor de ajuste* de los RP;
- Aumento de 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 (CIC) del Seguro de Cesantía (no sólo los que usen Fondo Solidario). Este beneficio se cargaría al Fondo Solidario, y estaría exento de pago de comisiones a las AFP.

# Aspectos críticos de la reforma

- Es **regresiva**, tanto respecto de su forma de financiamiento como de los beneficios que entrega
  - Respecto a su **forma de financiamiento**: se grava a cerca de 5,2 millones de cotizantes, en su mayoría son trabajadores dependientes con un sueldo líquido promedio cercano a los \$ 600.000 (más de la mitad recibe menos de \$ 430.000 al mes.). Sus cotizaciones mejorarán pensiones de actuales y futuros jubilados, pobres y ricos.
  - Respecto de los **beneficios que entrega**: (i) Pensionados con una pensión igual o superior a \$ 600.000 recibirán \$ 120.000, mayor al máximo aporte estatal que reciben los pensionados más pobres beneficiados por el Pilar Solidario (\$ 104.646, el valor de la PBS vigente); (ii) Pensionados del Pilar Solidario (los más pobres) recibirán un aumento inferior a 20%; (iii) los que más tienen serán los que más recibirán en términos absolutos (por ejemplo, \$ 60.000 para el que tiene una pensión de \$ 300.000 versus el doble para los que tienen una pensión de \$ 600.000).

# Aspectos críticos de la reforma

- Efecto negativo sobre **empleo formal**, el que se acentúa por la **no “apropiabilidad”** de los ahorros.
  - Informe de Productividad: posible efecto negativo de un aumento en la cotización de 5% en el empleo formal “oscila entre 2.200 y 394 mil empleos, con efectos intermedios de 60 mil a 124 mil empleos”.
  - Banco Central: con valoración de 50% de la mayor cotización, efecto negativo de LP de 0,5% en empleo formal y de 3,3% en salarios líquidos.

# Aspectos críticos de la reforma

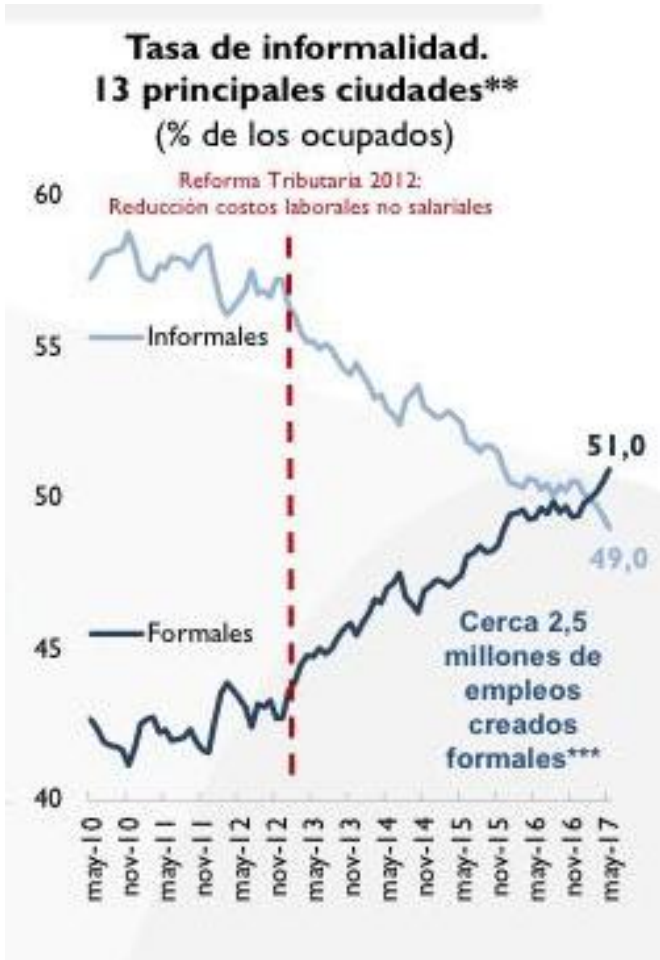
- Respecto a la **“no apropiabilidad”**, reforma termina con los derechos de propiedad sobre el ahorro de los trabajadores:
  - Ahorro financia pensiones de “otros”, tanto de los actuales pensionados (solidaridad intergeneracional), como de los de la misma generación (solidaridad intrageneracional)
  - Rompe la relación “mayor ahorro, mayor pensión”, lo que genera desincentivos a la cotización formal.
  - Efecto de impuesto marginal de 100% sobre el ahorro a cuentas personales (incentivo a informalidad)
  - Incentivos a subdeclarar del componente intrageneracional

# Sobre financiar política social con impuestos al trabajo: el caso de Colombia

**Reforma Tributaria en Colombia (2012)** con objetivo de promover la formalización laboral y empresarial. Dentro de sus principales cambios:

- Reducción de los impuestos parafiscales y pago de seguridad social **pasando de una tarifa conjunta del 29,5% sobre el salario, al 16%** (eliminación de las tarifas de salud (8,5%), capacitación laboral (Sena, 2%) y protección a la niñez desamparada (ICBF, 3%), cuyo pago estaba a cargo del empleador).
  - Cambios en otras tarifas impositivas: aumento del impuesto sobre las utilidades para las empresas y el incremento de la base para el cobro del impuesto de renta a personas naturales, y la unificación de tarifas del impuesto al valor agregado (IVA) y la creación del impuesto al consumo para algunos bienes
- Reducción gradual de aportes de seguridad social (5 pp a mediados de 2013 y 8,5 pp adicionales en 2014)

**Resultado: aceleración del crecimiento en empleo formal por reducción de costos no salariales.  
Disminución de informalidad en 2,3pp.**



# Aspectos críticos de la reforma

- **Valoración** de la mayor cotización es clave, más probable cuando mayor ahorro va a cuentas individuales y es administrado eficientemente.
- **Riesgo político** de perpetuar componente de reparto (aporte intergeneracional) en el tiempo (**existe una generación que sólo contribuirá**).
  - Esto también agrega **riesgo de sustentabilidad**, producto de nuestra realidad sociodemográfica
- No se maximiza componente que va a **cuentas personales** (FAC y gastos del CAC). **Doble comisión!**

# ¿Hacia dónde avanzar?

- Mayor ahorro debería destinarse a **cuentas individuales**, para minimizar efecto negativo sobre empleo, formalidad y ahorro total.
- Mejoras a pensiones de clase media debiese financiarse con **rentas generales**, focalizadamente, y cuidando los incentivos al ahorro y formalidad (por ejemplo, fijando un techo para la pensión que recibe aporte y con requisito de años de cotización mínimo)
- Hay espacio para mejoras a la clase media vía cambios al **pilar solidario**, por ejemplo aumentando la PMAS. Mejoras podrían diferenciarse según edad de los pensionados, entregando más a los de mayor edad.



# Consideraciones Finales

- No nos oponemos a mejoras en pensiones, si no a la **fórmula de financiamiento** escogida por esta reforma.
- Todo apunta a que **efecto negativo sobre empleo/formalidad** de esta reforma podría acercarse más bien al techo de lo señalado por su Informe de Productividad (efecto apropiabilidad de la cotización, valoración, etc.). Nefasto si consideramos que empleo formal es la MEJOR política social; CLAVE para el crecimiento económico y LA base para mejores pensiones futuras (problema que la reforma busca resolver)
- No se justifica la creación de un **ente estatal** que administre monopólicamente el mayor ahorro de los trabajadores.
- Los cambios y potenciales efectos negativos de esta reforma ameritan una **discusión detallada** del PdL (¿urgencia simple?)
- No está claro el efecto de la reforma sobre la **distribución del ingreso** (¿simulaciones?)
- IF no contiene el mayor gasto por efecto salud del **aumento del tope imponible**: licencias médicas del sector público, FONASA (puede ser reducido), licencias maternales (de todas las mujeres ) (pre, post natal, post natal parental y EGNMA)



LIBERTAD Y DESARROLLO

# **Reforma Pensiones Nuevo Ahorro Colectivo**

**(Boletín N°11.372-13)**

Alejandra Candia

Directora Programa Social LyD

Septiembre 2017