

PRINCIPIOS PARA EL CORRECTO DISEÑO DE UN SISTEMA DE PENSIONES

- La reforma de pensiones que se presentaría en el mes de agosto considera un sistema colectivo de ahorro, volviendo a introducir un componente de reparto. Ello implica perder la propiedad de los fondos ahorrados al no existir propiedad individual, por lo que tampoco los fondos serían heredables.
- En el mundo la tendencia va hacia la adopción de componentes de capitalización individual, para hacer frente al envejecimiento de la población y dar sustentabilidad a los sistemas de pensiones.
- Se comparte la necesidad de introducir mejoras al pilar contributivo para aumentar el monto de las pensiones futuras en nuestro país, pero sin que ello implique volver a fórmulas de reparto.
- Un sistema de pensiones solidario es compatible con uno de cuentas de ahorro personal, financiando el componente solidario de transferencias intra e intergeneracionales por medio de impuestos generales y no por un impuesto al trabajo.

Según lo informado por el Gobierno, en agosto de este año sería ingresada la reforma al sistema de pensiones, la que pretende reformular el sistema vigente, creando, entre otros, un sistema colectivo de ahorro. Tal como se ha planteado, este sistema sería incompatible con el actual principio de propiedad personal de los fondos aportados por parte de los trabajadores. Asimismo, tampoco se tiene certeza si administradores privados de los fondos tendrían algún rol en el nuevo diseño. A pesar de que no se conoce en detalle la reforma en la que está trabajando el gobierno, resulta pertinente establecer algunos principios que se deben cumplir para avanzar en una reforma que efectivamente sea sostenible en el tiempo y que blinde los ahorros de los trabajadores de una eventual captura política de los fondos.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ACTUAL DE PENSIONES

Actualmente, el sistema de pensiones chileno está formado por tres pilares: el pilar contributivo, el no contributivo (o también llamado solidario) y el voluntario. El pilar contributivo está compuesto por los ahorros personales de los trabajadores y son administrados por entes privados (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP). Cada trabajador formal debe depositar en su cuenta de ahorro personal obligatoriamente un

10% de su remuneración imponible,¹ además de pagar por la administración de la cuenta mientras se encuentre trabajando una comisión que se ubica en promedio en 1,2%. Quienes aún son parte del antiguo sistema de pensiones existente previo a la reforma de 1981, cotizan en promedio cerca del 20% de su remuneración en el antiguo sistema de las cajas de previsión. Estas pensiones son pagadas por el Instituto de Previsión Social.

El pilar no contributivo, también llamado pilar solidario, corresponde a la recientemente creada Pensión Garantizada Universal (PGU) y a las Pensiones Básicas Solidarias de Invalidez (PBSI) y los Aportes Solidarios de Invalidez (APSI). Este pilar es íntegramente financiado con recursos fiscales. El pilar de ahorro voluntario son los aportes voluntarios que hacen los cotizantes en una AFP o en otras instituciones autorizadas, que generan un ahorro para la vejez complementario al mínimo obligatorio.

A marzo 2022 existían 564.719 pensionados del sistema antiguo de las ex-Cajas de Previsión, quienes reciben una pensión promedio de \$ 266.700 aproximadamente. Cabe hacer presente que para recibir una pensión a partir del antiguo sistema de cajas de previsión se exigía un mínimo de años cotizados, que podía ser, por ejemplo, 10, 15, 20 o más años. Quienes cotizaban por un período inferior perdían la totalidad de sus aportes al sistema.

A la misma fecha, un total de 1.905.151 personas recibieron una PGU o pensiones básicas o aportes solidarios de invalidez. De estos beneficiarios, el 32% nunca cotizó. Es decir, 603.059 personas reciben pensiones sin haber ahorrado nunca para su vejez.

Finalmente, existen 11.484.198 afiliados al sistema de pensiones con cuentas de ahorro personal administradas por las AFP, de los cuales 5.947.271 cotizaron en igual mes. Respecto del monto de las pensiones, la pensión promedio autofinanciada a partir de los ahorros realizados se relaciona directamente con el número de años cotizados. Así, el monto de la pensión aumenta en la medida que aumentan los años cotizados. El cotizante nunca pierde lo aportado aunque haya sido sólo por un pocos años.

¹ El tope imponible sobre el cual se impone se ubica en 81,6 UF, lo que equivale al 24 de mayo de 2022 a \$ 2.658.292.

**LA PENSIÓN PROMEDIO AUTOFINANCIADA A PARTIR DE LOS AHORROS REALIZADOS SE
RELACIONA DIRECTAMENTE CON EL NÚMERO DE AÑOS COTIZADOS**

Tabla 1: Pensión promedio autofinanciada por años cotizados en el sistema administrado por las AFP

Pensión promedio	Años cotizados
\$ 98.419	> 0 y <=1 año
\$ 128.402	> 1 y <=5
\$ 153.633	> 5 y <=10
\$ 189.859	>10 y <=15
\$ 233.039	>15 y <=20
\$ 270.351	>20 y <=25
\$ 337.679	>25 y <=30
\$ 436.928	>30 y <=35
\$ 588.366	>35 y <=40
\$ 729.504	>40 y <=45

Fuente: LyD con datos de la Superintendencia de Pensiones a marzo de 2022. UF \$ 32.475.

¿POR QUÉ LAS PENSIONES SON BAJAS?

Al analizar los montos de las pensiones autofinanciadas, uno puede concluir que las bajas pensiones se explican por:

- Bajas tasas de cotización: la cotización obligatoria es de 10% (11,2% si se incluye la comisión), versus 18,2% en países OCDE.
- Baja densidad de cotizaciones (lagunas previsionales): según datos de la encuesta de historia previsional de afiliados (HPA) de la Superintendencia de Pensiones, el 56% de los pensionados contribuyó menos de 15 años al actual sistema. Las lagunas previsionales son muy perjudiciales cuando se trata especialmente de trabajadores jóvenes, porque los ahorros previsionales realizados desde el inicio de la vida laboral son los que generan mayores rentabilidades en el largo plazo. Un factor que contribuye a la baja densidad es la informalidad laboral. El mercado laboral chileno tiene una alta tasa de ocupación informal, la que se ubica según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en torno al 28% de los ocupados. Esta tasa es muy superior a la que Canadá y Francia tuvieron en 2020, 8,6% y 12,4% en promedio, por mencionar algunos miembros de la OCDE. A ello se debe sumar que la tasa de ocupación de nuestra economía es baja: cerca de un 55% de las personas en edad de trabajar se encuentran ocupadas.
- Bajos salarios a lo largo de la vida laboral: si bien los niveles de salarios han registrado mejoras en las últimas décadas, de acuerdo con la HPA cerca del 74% de los actuales pensionados tuvieron la mayor parte de su historia laboral sueldos inferiores a los \$ 400.000 sobre los cuales cotizaron (valores reales en pesos del 2021).

- El aumento de la expectativa de vida junto con la no postergación de la edad legal de jubilación, han provocado que con los mismos ahorros se requiera financiar una pensión por más años.

Todo lo anterior, trae como resultado en promedio bajas tasas de reemplazo, pero para los que cotizan por más años, éstas son bastante más altas. Para una persona que haya cotizado 30 años, su tasa de reemplazo es cercana al 60%. La OIT establece un estándar mínimo de tasa de reemplazo de *al menos 40% después de 30 años de cotizaciones*.

¿HACIA DÓNDE VAN LOS SISTEMAS DE PENSIONES MUNDIALES?

Los países han tenido que revisar sus sistemas de pensiones para enfrentar los desafíos demográficos. Así, la transición demográfica ha hecho que el financiamiento de los sistemas de reparto sea inviable, por lo que se han inyectado gran cantidad de recursos públicos para financiar sus déficits. En Chile, la caída de las tasas de natalidad, el envejecimiento de la población y las mayores expectativas de vida, han traído como consecuencia una disminución del número de personas en la fuerza de trabajo en relación con quienes se encuentran en su etapa pasiva. Así, en 2050 se proyecta que habrá 2,6 personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años, siendo la relación hoy de 5,8 personas. Es importante tener presente que de acuerdo a Cepal (2011), la deuda implícita del antiguo sistema de las Cajas de Previsión que estuvo vigente hasta 1981, se ubicaba en torno a 136% del PIB². Esto, como consecuencia de la transición demográfica, las mayores expectativas de vida y la composición del mercado laboral, donde ya se evidenciaba una disminución del ratio entre trabajadores contribuyentes del sistema y pensionados.

Según datos de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), en la Unión Europea los déficits de los sistemas públicos de pensiones llevarán a reducir sus tasas de reemplazo, proyectando una disminución desde 45% (en 2016) a 38% en 2060. También señala que actualmente hay 46 países que han incorporado elementos de ahorro personal en sus sistemas de pensiones con el objetivo de mejorar los montos de las pensiones y darle sostenibilidad al sistema en el largo plazo. Europa continúa profundizando su sistema de capitalización individual, fomentando el ahorro voluntario en un mercado común de ahorro (Planes de Pensiones Personales Paneuropeos, PEPP)³. Es decir, muchos países han implementado sistemas de capitalización individual para complementar sus pensiones no contributivas, tal como Chile.

² https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/1/S1100849_es.pdf

³ https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/NP62-Producto_Paneuropeo_de_Pensiones_Personales_Abril_2022.pdf

En este sentido, nuestro país ya está en una mejor posición para enfrentar el envejecimiento de la población y no debe cometer el error de retroceder: un sistema de pensiones multipilar, donde la PGU fijó un piso mínimo de ingreso en la vejez sobre el cual se construye una pensión final más alta, a partir de los ahorros obligatorios y voluntarios que se realizan durante la etapa laboral activa.

PRINCIPIOS PARA UN CORRECTO DISEÑO DE UN SISTEMA DE PENSIONES

En base a lo planteado, a continuación se plantean algunos aspectos que deben estar presentes en un eventual nuevo sistema de pensiones:

1. Se debe mantener y resguardar el derecho de propiedad de las cuentas de ahorro personal. Así se garantiza que los recursos estén efectivamente disponibles para financiar las pensiones de cada trabajador en el monto que corresponda (recursos contribuidos y su rentabilidad). Además, con cuentas individuales de ahorro estos recursos no se deben destinar al pago de pensiones de terceros, sino que a financiar la propia pensión. Por lo tanto, si no existe propiedad sobre los recursos ahorrados, no hay garantía de que los recursos estén disponibles cuando el trabajador deba pensionarse.
2. Un eventual componente de ahorro colectivo debe contar con un diseño tal que los ahorros de los trabajadores efectivamente estén disponibles para su jubilación y no ser destinados al pago de pensiones de terceros mientras aún no se hayan jubilado. Ello es incompatible con un sistema de ahorro colectivo en base a cuentas nocionales, donde existe un “registro” de los aportes individuales que ha hecho el contribuyente y que son parte de un fondo colectivo, pero no están en una cuenta de ahorro individual.
3. La propiedad sobre los fondos ahorrados permite su heredabilidad. Por lo tanto, en un sistema de ahorro colectivo, sin cuentas individuales, los recursos ahorrados con esfuerzo por el trabajador durante su vida laboral no favorecerán a sus herederos, sino que serán destinados a financiar pensiones de terceros. Cuando un afiliado fallece, si tiene beneficiarios legales, estos reciben una pensión de sobrevivencia, mientras que si no los tiene, los recursos de su cuenta de capitalización individual son pagados por las AFP a sus herederos. El hecho de que los fondos previsionales sean heredables es posible porque los ahorros para pensiones se encuentran en cuentas individuales de propiedad de cada afiliado. Por lo tanto, en un sistema colectivo, cuando no existen beneficiarios legales de pensión de sobrevivencia, los fondos no se heredan. De acuerdo a

cifras de la Asociación de AFP de Chile, desde 2003 las AFP han pagado US\$ 2.118 millones por herencia. El monto promedio pagado a herederos en 2022 llegó a los \$18,6 millones⁴. Sin heredabilidad estos recursos no hubiesen favorecido a los herederos de cada fallecido.

4. La solidaridad del sistema de pensiones debe ser financiada con impuestos generales y no con un impuesto al trabajo que desincentiva la contratación formal de trabajadores. De esta forma, la solidaridad se da al interior de la sociedad como un todo y no sólo entre los trabajadores. En efecto, a marzo de este año, del total de recursos destinados al pago mensual de pensiones⁵, el 57% corresponde a pago por PGU y pensión solidaria y aporte solidario de invalidez, financiadas con recursos fiscales, mientras que el 43% restante corresponde a pago de pensiones autofinanciadas a partir de los ahorros de los trabajadores. A diferencia de lo que se ha planteado en la discusión pública, nuestro sistema de pensiones en base a cuentas de ahorro personales de los trabajadores es compatible con la deseada solidaridad.
5. Seguimiento y evaluación del sistema que garantice su sostenibilidad fiscal. Para ello es necesario realizar estudios actuariales que acompañen toda discusión de reforma y que se mantengan actualizados cada cierto número de años. Estos estudios también deben incluir al Fondo de Reserva de Pensiones y los resultados deben ser públicos.

Con todo, es necesario que el gobierno aclare cuál será el mecanismo de financiamiento de las mejoras a los montos de las pensiones actuales. Esto, ya que para incrementar los montos de las pensiones actuales al umbral que se proponga, se requerirá una magnitud importante de recursos en el corto plazo, y dada la estrechez fiscal de este y los siguientes años, surge la inquietud sobre el origen de estos recursos. Si bien se ha anunciado una reforma tributaria para ello, al no conocer mayores detalles se instala la duda sobre si se utilizará una parte de las cotizaciones obligatorias para pagar pensiones de quienes han aportado menos o no han aportado al sistema. En ese sentido, se ha señalado que los recursos de la reforma tributaria irían destinados a aumentar la PGU a \$ 250.000, lo que mantiene la incertidumbre respecto del financiamiento de la mejora de los montos de las pensiones contributivas actuales.

⁴ <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2022/04/Herencias-Febrero-2022.pdf>

⁵ Considerando pensiones autofinanciadas de vejez del sistema administrado por las AFP y el gasto en pensión garantizada universal y pensiones básicas de invalidez y aportes solidarios de invalidez.

Lo anterior no significa que el actual sistema de pensiones no requiera perfeccionamiento. En efecto, se requiere implementar algunas modificaciones, dentro de las que se encuentran:

- i. Implementar políticas públicas que fomenten el crecimiento y la creación de empleos formales.
- ii. aumentar tasas de cotización, aumentar la edad de jubilación, fomentar el ahorro voluntario, establecer mecanismos eficientes para que los independientes coticen (3% de los informales cotizan mensualmente), establecer seguros para las lagunas previsionales.

Es fundamental aumentar la densidad de cotizaciones, es decir, disminuir las lagunas previsionales que se generan por períodos de inactividad, cesantía o por informalidad laboral. De lo contrario, cualquier reforma será insuficiente. Al respecto, no se han presentado propuestas por parte del gobierno.

CONCLUSIONES

Los montos actuales de las pensiones autofinancias son bajos como resultado de bajos salarios durante la vida laboral, baja tasa de cotización, lagunas previsionales y alta informalidad del mercado laboral. Frente a ello, durante años se ha discutido reformar nuestro sistema de pensiones. Ya hemos pagado un alto costo fiscal por la transición desde un sistema de reparto a uno de capitalización individual, por lo que volver atrás sería un grave error.

El establecimiento de un sistema de ahorro colectivo no garantiza pensiones más altas. Por el contrario, como no hay propiedad individual sobre los fondos ahorrados, no existen garantías sobre la disponibilidad de recursos para el momento en que cada individuo deba pensionarse.

Es por ello que es fundamental, mantener y resguardar el derecho de propiedad de las cuentas individuales, para que los recursos financien las pensiones de quienes aportan al sistema, en la magnitud que corresponda.