TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1625 - 1
4 de enero de 2024
ISSN 0717-1528

POR QUÉ LA REFORMA DE PENSIONES DEL GOBIERNO NO ES LA SOLUCIÓN

- Pese a las indicaciones, la propuesta del Gobierno sigue siendo deficiente, ya que mantiene la idea de mejorar las pensiones actuales en desmedro de los pensionados futuros, habiendo mejores herramientas para apoyar hoy a quienes lo requieran.
- Simulaciones de los beneficios incluidos en el proyecto de ley son de un tercio del que lograrían los trabajadores si destinaran la cotización adicional a cuentas de capitalización individual.
- Además, la reorganización de la industria y la nueva institucionalidad complejizan el sistema de pensiones y su operatividad, disminuyendo la libertad e incrementando el gasto fiscal, sin certeza que vayan a resolver los problemas que se pretenden solucionar.

El Gobierno presentó las indicaciones al proyecto de reforma de pensiones, donde los 6 puntos adicionales de cotización se destinan mayoritariamente a un fondo colectivo[1] y se separa la industria en tareas de soporte y gestión de inversiones, creándose además nuevas instituciones estatales. También se incorporan otros elementos como la licitación de stock de afiliados y se establece que el aumento del monto de la PGU a $250.000 se gatillará solo si se cumplen ciertas condiciones económicas. Este documento, se centra en los dos primeros aspectos.

COMPOSICIÓN DE LA COTIZACIÓN ADICIONAL QUE CONSIDERA EL PROYECTO: MENOS DE UN CUARTO RECONOCERÁ EL ESFUERZO DE CADA TRABAJADOR

1. Un 2% de la remuneración irá a cuentas de capitalización individual (a partir del año 2029[2]), aunque no íntegramente. Ello porque el 70%, es decir, 1,4 puntos porcentuales (pp.) irán directamente a la cuenta del propio trabajador mientras que el 30% restante, 0,6pp, serán imputados en función de la remuneración promedio imponible de los trabajadores que hayan cotizado en el mes correspondiente y proporcional al tiempo trabajado.

[1] 3% a un fondo colectivo, 2% a capitalización individual y 1% para financiar compensación por diferencia de expectativa de vida de las mujeres y el beneficio de sala cuna.
[2] Asumiendo que la reforma entra en vigencia a partir de 2025.

ISSN 0717-1528

Serán los "Inversores de Pensiones", la nueva figura que reemplazará a las actuales AFP, quienes estarán a cargo de invertir los recursos provenientes de la cotización de capitalización individual, tanto del 10% de cotización vigente como del 2% que se agrega bajo el sistema recién descrito.

2. Un 3% será destinado a financiar una garantía previsional a través de un componente de reparto intergeneracional y el complemento por cuidado de terceros, desde 2025[1].

   2.1. **Garantía:** consiste en un monto mensual equivalente a 0,1 UF por cada año cotizado con un tope de 30 años. Es decir, el máximo monto que una persona podría recibir es 3 UF (cerca de $108 mil al valor de hoy).

   Esta garantía favorece a los pensionados actuales y a quienes están en años próximos a pensionarse[3] en función de sus años cotizados. Mientras, los pensionados futuros, fruto del mayor ahorro en las cuentas individuales que propone el proyecto (con el 2%), se beneficiarán en menor medida y en forma descendiente en el tiempo hasta no recibir ningún beneficio adicional a partir de este fondo [4].

   Si el Gobierno quiere mejorar las pensiones actuales hay mejores caminos que el impuesto al trabajo que significa esta propuesta. En primer lugar, hay que tener presente que el Estado ya realiza un esfuerzo fiscal importante con la PGU (que significó aproximadamente 2,4% del PIB en 2023). Si se quiere avanzar a que ningún adulto mayor viva en pobreza se necesita un esfuerzo fiscal, pero acotado y abordable. Por ejemplo, aumentar el monto de la PGU a la línea de la pobreza (hoy en $220 mil) y gradualmente aumentarla a $250.000 mensuales, manteniendo la exclusión únicamente del 10% más rico de la población costaría 0,4% del PIB en régimen. Ese esfuerzo puede perfectamente ser financiado, por ejemplo, haciendo más eficiente el gasto público. Asimismo, el incremento del monto de la PGU puede acotarse en pos de privilegiar a aquellos grupos que más lo requieran, como mujeres y personas con dependencia severa.

[3] Quienes producto de diversos factores, pero principalmente de la baja densidad de cotizaciones, tienen bajas pensiones.
[4] Según la fórmula de cálculo de la garantía, en la medida que la pensión financiada con el 2% adicional es más alta, el monto de la garantía por año cotizado comienza a ser menor. Así, si esta pensión es de un monto igual o mayor al máximo de la garantía que corresponda, el valor de la garantía es cero.

ISSN 0717-1528

2.2. **Complemento por cuidado a terceros:** se registrará a la persona cuidadora, el valor equivalente a una cotización por cada mes de cuidado de una persona con dependencia severa o moderada, con un máximo de 24 meses[5]. A estos recursos se les aplicará una rentabilidad de un 2% anual y el beneficio se calculará como una renta vitalicia simple, considerando una tasa de descuento del 2%.

Ambos parámetros son más bajos que los que se logran cuando los recursos se destinan a capitalización individual. En efecto, la rentabilidad del Fondo C los últimos 20 años se ubicó en 4,01% mientras que la tasa de descuento de la renta vitalicia se ha ubicado en torno a 3,9% en promedio, los últimos años[6].

2.3. **Diferencias por expectativas de vida y sala cuna:** 1 pp. irá a financiar la compensación por diferencias de expectativas de vida y el beneficio de sala cuna establecido en el Código del Trabajo.

Es un hecho cierto que las mujeres tienen una mayor expectativa de vida que los hombres. Es por ello que la edad de retiro promedio en los países de la OCDE ha ido en aumento. De 38 países, 27 tienen contemplado subir la edad de jubilación en los próximos años. De hecho, hay varios países donde la edad de jubilación superará los 70 años como Estonia, Italia y Dinamarca[7]. En cambio, este proyecto de ley no se hace cargo de este problema.

Si bien la propuesta del Gobierno busca corregir la diferencia que se origina en las pensiones por la mayor expectativa de vida de las mujeres, lo hace con recursos de los trabajadores formales, cuando parecería más razonable entregar un bono compensatorio para mujeres que se financie con recursos fiscales. El costo de esta medida se estima en 0,1% del PIB en régimen.

Por otro lado, existe consenso en la necesidad de reformar la manera en que actualmente se financia el acceso a sala cuna. El actual sistema impone un mayor costo a la contratación de mujeres y es un desincentivo a la formalidad. Para resolver ese problema el Estado debe generar políticas públicas que fomenten el empleo femenino. Un camino es retomar la tramitación del proyecto de ley de sala cuna que se encuentra en el Senado que se financiaba

[5] A diferencia de la reforma original, la cotización se determina como el 4% de la mediana de todas las remuneraciones mensuales imponibles de los trabajadores dependientes cotizantes del Fondo Integrado de Pensiones en el mes correspondiente.
[6] Tasa de Interés Media de Rentas Vitalicias Previsionales, CMF.
[7] Pensions at a Glance 2023. OCDE.

ISSN 0717-1528

con un 0,1% de cotización del empleador (constituyéndose un Fondo) y consideraba un aporte fiscal, en caso que fuese necesario.

¿Y SI TODO FUESE A CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL? AUMENTO DE LAS PENSIONES SERÍA CASI 4 VECES MAYOR EN HOMBRES Y 2 VECES MAYOR EN MUJERES

El Cuadro N°1 muestra los montos de pensiones promedio futuras para un hombre y una mujer que ingresa al mercado laboral a los 28 años de edad y cotiza el 53% de su vida laboral, los promedios del sistema[8] [9]. Con la nueva propuesta del gobierno, el aumento del monto de la pensión, en el caso del hombre sería de 18,5% mientras que, en el caso de la mujer, debido a la compensación por la expectativa de vida, el incremento sería de 37,7%. Sin embargo, si el 6% va a capitalización individual, el aumento de las pensiones futuras es de 60%.

Ahora bien, si los trabajadores cotizaran por más años de su vida laboral, por ejemplo, aumentaran la densidad de cotizaciones a 70%, el incremento de las pensiones sería de 79% respecto de la pensión autofinanciada actual, es decir, casi 4 veces el aumento que promete la reforma del Gobierno en hombres y 2 veces en mujeres.

EFECTO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL ES MUCHO MAYOR QUE LOS BENEFICIOS QUE PROPONE EL PROYECTO DE LEY

Cuadro N°1: Aumento del monto de pensiones: Reforma vs capitalización individual*

Pensionado	Ingreso inicial (1)	Nueva propuesta Gobierno						
		10%	2% (1,6pp directo y 0,6pp solidarios)	Total pensión CI	Compensación por exp. de vida (2)	Garantía efectiva (3)	Total Reforma	Aumento de pensión
Hombre	$817.714	$381.751	$32.557	$414.308		$38.039	$452.347	18,5%
Mujer	$732.676	$304.848	$24.422	$329.270	$53.781	$36.634	$419.684	37,7%

Pensionado	Ingreso inicial (1)	Todo a capitalización individual					
		6%	Total CI	Aumento de pensión	6% (4)	Total CI (4)	Aumento de pensión (4)
Hombre	$817.714	$229.051	$610.802	60%	$302.520	$684.271	79,2%
Mujer	$732.676	$182.909	$487.756	60%	$241.577	$546.425	79,2%

Fuente: Elaboración propia[10].

[8] Edad de ingreso al mercado laboral formal de los nuevos afiliados reportada por la Superintendencia de Pensiones al mes de diciembre 2023.

[9] Densidad de cotización promedio del sistema de pensiones, equivalente a 19,6 años en hombres y 17 años en mujeres.

[10] (*) Supuestos: crecimiento salario 2,1% y una rentabilidad de 3,5%. (1) Corresponde al monto promedio de la Encuesta Suplementaria de Ingresos, ESI 2022, que percibe un hombre y una mujer a los 28 años. (2) Considerando

ISSN 0717-1528

NUEVA INSTITUCIONALIDAD CON MÁS GASTO PÚBLICO Y MENOS LIBERTADES

En el caso de la organización industrial, con sus indicaciones el gobierno insiste en una institucionalidad similar a la propuesta original, donde la administración y las tareas de soporte serían separadas de las gestiones de inversión. Para ello, se crean nuevas instituciones estatales.

Así, en lo referido a las **cuentas de capitalización individual** (y las de ahorro voluntario) que hoy administran las AFP, las funciones de administración y soporte, recaudación y cobranza de cotizaciones y pago de beneficios, entre otras, serán licitadas y constituirán una sociedad anónima que se denominará "Administrador Previsional" cuyos gastos se estiman en $148.478 millones[11], serán financiados con impuestos. Además, esto terminará con la libertad que hoy gozan los afiliados para elegir la administradora que les entregue un mejor servicio.

En cuanto a la gestión de las inversiones[12], podrá estar a cargo de un Inversor de Pensiones (IP) o del Inversor de Pensiones del Estado S.A. (IPE), pudiendo ambas participar en la licitación de afiliados. En primer lugar, podrán constituir un IP, además de las actuales AFP, las administradoras generales de fondos, las compañías de seguros de vida, las Cooperativas de Ahorro y Crédito fiscalizadas por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), o en otras instituciones que cuenten con la autorización de la CMF.

En tanto, el IPE será una sociedad anónima constituida por el Fisco y la Corfo. De acuerdo al Informe Financiero, el primer año requiere de un aporte de capital desde el Fisco de 50.000 UF ($1.835 millones), y luego transferencias corrientes que se estiman en cerca de $34.000 millones durante los 5 primeros años. Ya en régimen (6to año desde publicada la ley) el IPE no tendría costo fiscal, aunque esto dependerá del volumen de recursos que administre.

Lo anterior implica varios riesgos. El primero es que para su financiamiento requiera de mayores gastos que los estimados, como suele pasar en otras políticas públicas (el Transantiago es un claro ejemplo). Segundo, dado que cuenta con el respaldo del

estimaciones realizadas por AAFP. https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2022/12/Compensacion-por-expectativas-de-vida-V.2.pdf (3) Monto efectivo, descontando del monto de garantía calculado en base a los años cotizados, el monto de pensión autofinanciada del 2%. (4) Considerando una densidad de cotización mayor: 70% del tiempo de la vida laboral, equivalente a 26 años en el caso de hombres y 22,4 años en mujeres.

[11] A partir del vigésimoquinto mes desde publicada la ley.

[12] Que de acuerdo a la propuesta del gobierno, serán los Fondos Generaciones que sustituirán a los multifondos.

ISSN 0717-1528

Estado, el IPE podría ofrecer comisiones artificialmente bajas y afectar la competencia por la gestión financiera de los activos. Tercero, si ello sucediera, se incrementaría peligrosamente el rol del del Estado en el mercado de capitales. Finalmente, existe un riesgo de captura política: los cinco directores del IPE son designados por el Presidente de la República y si bien cuatro lo son a propuesta del Consejo de Alta Dirección Pública, ninguno requiere la ratificación del Senado. Pese a que en las indicaciones se señala expresamente que estos directores serán autónomos, su forma de designación dista de aquello.

En cuanto al **seguro social** financiado con los 4pp que no irán a las cuentas de capitalización individual, el Instituto de Previsión Social (IPS) estará a cargo de las tareas de administración y el Gestor del Fondo Integrado de Pensiones (FIP) será el que estará a cargo de la inversión de los recursos. Así, el IPS deberá recaudar, cobrar y registrar las cotizaciones. Además, debe transferir los recursos al Gestor del FIP, certificar que se cumplan los requisitos para acceder a los beneficios y otorgarlos. El mayor gasto fiscal para el IPS ascendería a $27.046 millones, en régimen.

Por otro lado, se crea el Gestor del FIP, que estará a cargo de la inversión de los recursos, debiendo licitar la administración de las carteras de inversión. Sus gastos de operación y de administración podrán ser descontados del Fondo[13], por lo que no representaría mayor gasto fiscal.

Toda esta institucionalidad[14] requiere de un incremento de 50% del gasto respecto a la reforma original, totalizando $177.000 millones en régimen. Esta gran cantidad de recursos, podrían ser destinados a financiar 4.900 vivienda sociales[15].

REFLEXIONES FINALES

La reforma de pensiones y sus indicaciones, siguen siendo una propuesta equivocada. Insiste en una fórmula de ahorro colectivo, a pesar de que la evidencia internacional muestra que los sistemas de reparto son financieramente inviables, tal como ha sucedido en la gran mayoría de los países de la OCDE.

Dicha fórmula exige, además, la creación de una serie de nuevas instituciones que requerirán financiamiento fiscal y que no son garantía de que vayan a mejorar áreas donde nuestro sistema de pensiones hoy no presenta problemas. Por ejemplo, de

[13] Su presupuesto anual deberá ser aprobado por su consejo Directivo y por el Ministerio de Hacienda.
[14] Incluye además de los organismos descritos a la Superintendencia de Pensiones, Servicio Civil y Subsecretaría de Previsión Social.
[15] Asumiendo un costo de 1.000 UF.

ISSN 0717-1528

acuerdo al ranking de gestión de costos administrativos del *Global Pensiones Transparency Benchmark*, en 2022 Chile se ubicó en el cuarto lugar en gestión de costos administrativos de sistemas de pensiones a nivel global, por sobre Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca[16]. El *Mercer CFA Global Pension Index* (MCGPI) 2023, en tanto, ubica al sistema de pensiones chileno, en cuanto al indicador de sostenibilidad financiera (gasto público, cobertura) e integridad (transparencia, costos operativos, regulación) en el lugar 9° entre 47 países. Estas mediciones internacionales demuestran que, si bien hay espacios de mejora, no hay un problema que justifique cambios refundacionales en la industria como los que se proponen.

Pese a lo anterior, el Gobierno decidió acelerar la tramitación de una reforma que no cuenta con consensos técnicos y que no es valorada por la ciudadanía. Será deber de la oposición volver a centrar la discusión en soluciones que sean efectivas y que no perjudiquen a los trabajadores.

[16] Se consideran 5 elementos claves: integridad de los costos de gestión externa (alcance de las tarifas de gestión externa), servicios de administración para miembros, costo total del fondo (el más importante en el ranking), integridad de los costos de transacción (comisiones de corretaje), asignación de activos (como se invierte el fondo).