

Principales alertas frente a las indicaciones presentadas por el Gobierno a la Reforma de Pensiones

Comentarios generales al proyecto

Una reforma al sistema previsional de esta envergadura debe ser analizada en profundidad y con todos los elementos a la vista. Resultaría inentendible que este texto sea votado en la comisión de Trabajo y de Hacienda del Senado sin conocer todos los antecedentes.

Esta propuesta se complementaría eventualmente con dos proyectos de ley adicionales que serían tramitados en los próximos meses: El que regula la nueva operatoria y funcionamiento del SIS, que está contemplado en un artículo transitorio de las indicaciones presentadas, y la creación de un ente estatal como alternativa estatal para administrar los fondos previsionales que el gobierno explicitó en una minuta que se hizo pública. Ambas leyes son esenciales para entender el funcionamiento completo del sistema y no resulta razonable que se analicen en forma separada ya que “las partes” tienen incidencia en “el todo”.

Hasta la fecha no se conoce un informe sobre la sostenibilidad del Fondo Autónomo de Protección Previsional que se viene creando. No se ha entregado un informe oficial del costo de las prestaciones que se buscan financiar, como tampoco un informe actuarial de este fondo que permita asegurar que efectivamente el Estado devolverá el préstamo a los trabajadores.

No se conoce una estimación del impacto de un aumento de 7% de la tasa de cotización en el mercado laboral formal. Si se utilizan las mismas estimaciones presentadas en el informe de productividad elaborado el año 2017, durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, para estimar el impacto en el empleo formal del aumento de la cotización en 5 puntos porcentuales, un aumento del 7% podría llegar a destruir del orden de los 600.000 empleos formales, lo que agravaría aún más el problema de la baja densidad de cotizaciones de un alto porcentaje de los trabajadores.

Las indicaciones incorporan un componente de reparto a nuestro sistema previsional ya que con las cotizaciones previsionales de los trabajadores se pagan beneficios previsionales de otros pensionados. Esto es tanto por el aporte de 1% que se va íntegramente a reparto, como la menor rentabilidad que recibirá el trabajador por estar obligado a prestar parte de sus cotizaciones al Estado. En régimen, esta menor rentabilidad se traduce en una caída de su ahorro por la parte de la cotización que se destina al préstamo obligatorio que pudiera ser entre un 10% y un 20%.

Finalmente, no se conoce el impacto final en las pensiones en el corto, mediano y largo plazo. Pero sí sabemos que las pensiones futuras serán inferiores en comparación a si el 6% total de aumento de cotización se destina a las cuentas de ahorro individuales.

Cabe hacer presente que una reforma menos ambiciosa, pero más simple que aumente en 3% la tasa de cotización y que financie con recursos fiscales beneficios similares a las que las indicaciones proponen (bono tabla y aporte por año cotizado) tendría un menor costo fiscal. Se estima que los ahorros fiscales pudieran ser de aproximadamente US\$30.000 millones durante los próximos 25 años. Además, una propuesta como esa no introduciría mecanismos de reparto, la incertidumbre que genera el préstamo obligatorio al Estado en el que los chilenos no confían¹, así como tampoco aumentar la deuda fiscal.

¹ En la encuesta Cadem correspondiente a la segunda semana de enero, un 58% de los encuestados declaró confiar “poco” o nada” en que el Estado devolverá los recursos que ellos presten al Estado.

Pese a la estrechez fiscal que vive el país y las múltiples necesidades sociales, más allá de las pensiones, el costo total de esta reforma es de aproximadamente US\$4.500 millones al año por los próximos 25 años.

En particular, hay 12 puntos que preocupan de las indicaciones presentadas:

1. Aumento de cotización en un 1 punto adicional de que lo que se había discutido hasta ahora, por un total de 7 puntos porcentuales adicionales (un alza de 70% de la cotización previsional), lo que se traduce en un importante aumento de los costos laborales, lo que desincentivará la contratación de empleados formales y la inversión en sectores intensivos en mano de obra.

Si bien la gradualidad puede ayudar a las empresas a ajustarse con tiempo, no hay evaluaciones intermedias que permitan analizar cuál será el impacto en el mercado laboral de esta significativa alza.

Según lo propuesto en las indicaciones, en el año 1 y 2 el aumento anual de la tasa es de 1%, luego en el año 3 y 4 es de 0,75%. Desde el quinto año el aumento anual es de 0,7%, llegando a 7% en el año 9. Los puntos adicionales de cotización durante los 2 primeros años financiarán el bono tabla y la garantía (1% por año respectivamente). Solo al tercer año comienza muy gradualmente el aumento para la cotización individual. Es decir, la gradualidad del aumento de la cotización solo se aplica al componente de ahorro individual y no al total de la cotización.

2. La cotización adicional se distribuye de la siguiente manera:
 - 4,5% a cuentas individuales.
 - 1,5% al préstamo obligatorio (con garantía estatal, a nombre del afiliado). Será invertido en títulos de deuda que financiarán posteriormente la garantía por año cotizado, y que contará con garantía del Estado.
 - 2,5% para financiar la compensación por expectativas de vida entre pensiones de hombres y mujeres (bono tabla) y el seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS). Dado que la cotización actual al SIS es de 1,38%², el monto de la cotización para el bono tabla, que es un mecanismo de reparto, sería de 1,12 puntos porcentuales.

Es importante notar que los dos últimos componentes, que suman 4 puntos de cotizaciones, no van a las cuentas individuales, sino que van a financiar lo que se ha llamado seguro social, denominado Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP).

3. No se conocen las simulaciones del FAPP. Asimismo, no se conocen proyecciones sobre el préstamo obligatorio. Conocer esas estimaciones es fundamental porque sólo con esa información es posible evaluar la sustentabilidad de largo plazo del Fondo y cómo se comporta frente a diferencias en las estimaciones de los parámetros claves, por ejemplo, una menor recaudación por cotizaciones por un alza en la informalidad laboral o una crisis económica.
4. Respecto del préstamo obligatorio, este afectará la rentabilidad al considerar una tasa de mercado equivalente a la de los bonos de la TGR³. Sin embargo, esta tasa es inferior a la rentabilidad que tendrían esos recursos si estuviesen en las cuentas individuales y menor a la rentabilidad real del Fondo que se

² La prima para las mujeres es de 1,05%. La diferencia que se origina respecto a la cotización se deposita en la cuenta individual de la afiliada.

³ De acuerdo a lo señalado en el segundo informe de la mesa técnica, la tasa de interés que se pagará por el préstamo es de 2,5%,

ubicaría en 3,91%⁴. Lo anterior, afecta principalmente a los trabajadores más jóvenes, cuyos recursos no estarán invertidos en instrumentos de mayor rentabilidad que es el perfil de inversión de quienes están en los primeros años de vida laboral. Si bien actualmente los fondos de pensiones invierten en papeles estatales, ello responde a una estrategia de diversificación de sus portafolios de inversión y varía según el multifondo (o fondo generacional si se aprueba cambiar a ese mecanismo). Por ejemplo, en el Fondo A sólo el 2,2% está invertido en este tipo de instrumento⁵, mientras que en el Fondo E el 44% está invertido en este tipo de instrumento.

Asimismo, se crea un nuevo costo para la administración de los fondos, que no existiría si reamente el 6% adicional de cotización se entera en un 100% en las cuentas de ahorro personales.

Por otro lado, no se conocen cifras oficiales de simulaciones ni sostenibilidad del préstamo obligatorio. Tampoco hay certezas de que sea transitorio, dado que siempre se podrá argumentar que las pensiones son insuficientes y, por ende, habrá incentivos para mantener el beneficio de la garantía por año cotizado. De hecho, en las indicaciones dicho beneficio no se extingue (aunque sí se extingue el préstamo obligatorio).

Ahora bien, se debe reconocer que las indicaciones entregan ciertas garantías frente a la devolución de los recursos. Esto significa que, si el FAPP no cuenta con recursos para devolver el préstamo, el Estado se hará cargo de cumplir con esa devolución. En consecuencia, el Estado estaría evitando endeudarse hoy en el mercado (y por eso obliga a los cotizantes a prestarle recursos), pero no evita que en el futuro deba hacerlo si no cuenta con los recursos suficientes para hacer los aportes ya comprometidos al FAPP así como aportes adicionales por las garantías estatales que se entregan, por lo que se mantiene el riesgo para las finanzas públicas.

5. El seguro social será administrado por el IPS, que requerirá contratar 275 personas adicionales además de incurrir en mayor gasto como consecuencia de nuevos gastos operacionales, lo que en régimen se estima en \$27.027 millones. La subcontratación de los servicios de recaudación y pago de beneficios, no es de carga fiscal porque será descontado del FAPP, lo que significa que es de cargo de los trabajadores. En total, hay gastos vinculados y nuevas contrataciones relacionadas a la institucionalidad estatal que implica en régimen un mayor gasto fiscal por un total de \$29.053 millones al año y 405 nuevos funcionarios estatales.

El IPS podrá también prestar la administración de las cuentas de capitalización individual (con excepción de la gestión de inversiones) a las AFP. Los precios y modalidades de pago serán fijados por decreto supremo conjunto entre el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Hacienda. No tendrá costo fiscal porque las administradoras privadas pagarán por este servicio.

6. La garantía por años cotizados se otorgará a quienes cumplen con un mínimo de años cotizados (13 en mujeres y 20 en hombres), por lo que premia el esfuerzo de los trabajadores que han cotizado. Sin embargo, debe aclararse que ese incentivo descuenta del monto de garantía que corresponda⁶ la suma de la pensión que se obtenga por el ahorro en las cuentas individuales del 4,5% y de la devolución del préstamo obligatorio. Esto tiene dos implicancias: (i) muchos trabajadores recibirán una fracción de la garantía y no las 2,5UF. Varios de ellos no recibirán garantía alguna, y (ii) este diseño disminuye progresivamente el beneficio en el tiempo (aunque no necesariamente lo extingue). No se conocen estimaciones oficiales respecto de las estimaciones de pago de esta garantía y su duración en el tiempo.

⁴ Según lo presentado en el segundo informe de la mesa técnica.

⁵ Última actualización de datos de la Superintendencia de Pensiones, a julio de 2024.

⁶ 0,1 UF por año cotizado con tope de 2,5 UF.

7. Se valora los cambios que buscan introducir mayor competencia en la industria de las AFP. Pero se mantiene la licitación de stock de afiliados (cada 2 años) respecto del cual no hay certeza que vaya a tener un efecto positivo en subir las pensiones de los afiliados, pues podrían existir efectos negativos en la rentabilidad de los fondos.
8. Los nuevos cotizantes se asignan directamente a la administradora a quien se haya adjudicado la licitación de stock, eliminándose la licitación de nuevos afiliados. Es destacable que las indicaciones no consideren la creación de un administrador estatal pero queda la duda respecto de futuros proyectos de ley que ya se han planteado y el gobierno pareciera haber comprometido su envío al Congreso (ya que sería el más probable adjudicatario por contar con subsidios estatales). Un mecanismo como el propuesto sería más complejo aún con la presencia de un administrador estatal de los fondos previsionales.
9. Existe un alto riesgo de que el Fondo no sea capaz de pagar la garantía y devolver el préstamo a los trabajadores. Así da cuenta el mismo informe financiero, que muestra que se requiere de una importante cantidad de recursos fiscales para mantener la sostenibilidad del sistema. Según las cifras presentadas, para financiar las prestaciones del seguro social el Estado deberá realizar aportes permanentes de recursos, los que en régimen llegan a 15 millones de UTM, lo que equivale a USD \$ 1.026 millones al año.

Además, tal como se mencionó en el punto 4, el Estado es garante para que se pueda devolver el préstamo a los trabajadores, lo que, si bien no representa un mayor gasto fiscal hoy, deberá ser incorporado en el cálculo de los pasivos contingentes y representan fuertes presiones fiscales futuras.

10. En caso que el FAPP presente desequilibrios financieros, las indicaciones señalan que, de ser necesario, deberán hacerse ajustes a los beneficios que se pagan, ajustes que deberán ser propuestos por el administrador del Fondo al Presidente de la República, en base a los hallazgos del estudio actuarial del mismo. Luego, el administrador del fondo propondrá mediante un informe al Presidente de la República, los ajustes al Seguro Social Previsional que sean necesarios para la sustentabilidad del Fondo Integrado de Pensiones, así como el periodo de implementación de dichos ajustes.

En este sentido, la experiencia internacional muestra que incluso cuando existen mecanismos automáticos de ajuste, estos no se aplican. Así ocurrió en Suecia, donde a pesar de tener una regla automática para garantizar la sostenibilidad de su fondo nocional, esta se aplicó parcialmente. Algo similar sucedió en Italia donde los ajustes requeridos fueron postpuestos por varios años.

11. La Superintendencia tiene un rol muy relevante en la dictación de normas, resoluciones y nueva normativa en materias claves y de alto riesgo financiero (como es el caso del préstamo). El informe financiero muestra que será necesario contratar a 20 nuevos funcionarios, pero el nuevo texto no presenta un robustecimiento institucional, que permita tener un organismo fiscalizador con más autonomía y *expertise* técnico para el cumplimiento de las nuevas funciones que se le encomiendan.
12. Respecto del SIS, las indicaciones señalan que este pasa a ser una prestación del seguro social, financiado con el 2,5% de cotización (que incluye SIS y bono tabla). En el artículo decimosexto transitorio se establece que: *“noventa días contados desde la publicación de la ley, se ingresará por mensaje una iniciativa legal para regular los ajustes operativos y regulatorios necesarios para el pleno traspaso del seguro de invalidez y sobrevivencia del artículo 59 del decreto ley N° 3.500, de 1980, la forma en que las administradoras transferirán los recursos actualmente destinados al financiamiento de su operación, las mejoras a su funcionamiento, las normas que aseguren su sostenibilidad dentro del seguro y la licitación pública por medio de la cual se adjudicará, que realizará el administrador del Fondo Autónomo de Protección Previsional”*. Es decir, una vez aprobada la ley se ingresará un nuevo proyecto

de ley sobre esta materia, lo que es un riesgo porque no se conoce hoy el detalle de como operará este mecanismo finalmente ¿se verá afectado el aporte al SIS? ¿se modificarán otros parámetros? ¿Cuánto será para financiar el bono tabla?