

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES: ABORDANDO LOS PROBLEMAS DE FONDO

- Para mejorar las pensiones actuales, el proyecto contempla incrementos al Pilar Solidario y además crea beneficios para la clase media, mujeres y adultos mayores. Esto significa mejoras en el corto plazo para 2.197.000 personas, pasando a 2.600.000 aproximadamente al año 2027. Para aumentar las pensiones futuras, se incrementa la cotización obligatoria en 4 puntos porcentuales, que se destinan íntegramente a la cuenta individual del cotizante.
- Ha habido intenciones de separar el proyecto en dos partes, con la idea de legislar primero lo referente al incremento del Pilar Solidario y luego el resto. Al respecto, cabe mencionar que esta reforma fue concebida como un todo para mejorar las pensiones, tanto las actuales como futuras, en un solo proyecto.

En Chile (así como en muchas partes del mundo), el sistema de pensiones está otorgando jubilaciones que no satisfacen las expectativas de la población. Esto, principalmente por condiciones exógenas a la administración del sistema que han experimentado cambios, como la demografía, el nivel de las tasas de interés internacionales o el mercado laboral, sin que junto con ello se hayan actualizado los parámetros básicos del mismo. Por ello, resulta urgente avanzar en una reforma que propenda al aumento en las pensiones.

El proyecto de ley para reformar el sistema de pensiones recientemente ingresado al Congreso busca dar un primer paso en esa dirección, abordando el problema, tanto desde una perspectiva de corto plazo, para lo cual aumenta las pensiones en curso, como haciéndose cargo del nivel de las pensiones en el largo plazo, en cuyo caso la herramienta principal es el incremento del ahorro proponiendo un aumento gradual de la tasa de cotización.

Hay algunos elementos esenciales de esta reforma que vale la pena discutir, tales como ¿por qué se enfrenta con diferente tipo de financiamiento el problema de corto y el de largo plazo? ¿Por qué tratar ambas dimensiones en un solo proyecto

de ley? ¿Por qué es necesario reafirmar el concepto de propiedad privada de las mayores cotizaciones obligatorias?

I. REFORMA QUE BUSCA MEJORAR LAS PENSIONES

Parlamentarios de oposición han planteado separar el proyecto en dos partes, con la idea de legislar primero lo referente al incremento del Pilar Solidario y luego el resto del proyecto. Curioso, pues economistas que participaron en el gobierno de Michelle Bachelet (Rodrigo Valdés y Nicolás Eyzaguirre) han planteado que el proyecto es irresponsable fiscalmente, lo que significaría que esos parlamentarios sólo quieren aprobar la parte del proyecto que los técnicos de su coalición consideran fiscalmente irresponsable. Lo cierto es que esta reforma fue concebida como un todo para mejorar las pensiones, tanto actuales como futuras, en un proyecto que se hace cargo de toda la complejidad del problema aunque su implementación sea gradual.

Para mejorar las pensiones actuales, el proyecto contempla incrementos al Pilar Solidario y además crea nuevos beneficios para la clase media, mujeres y adultos mayores. Esto significa un beneficio en el corto plazo para 2.197.000 personas, llegando a 2.600.000 aproximadamente al año 2027. Para mejorar las pensiones futuras, se aumenta la cotización obligatoria en 4 puntos porcentuales, que se destinan íntegramente a la cuenta individual del cotizante.

Separar el proyecto sería un grave error, puesto que por una parte desde el año 2008, cuando se reforzó el Pilar Solidario, contamos con un sistema integrado, donde los beneficios del Pilar Solidario dependen del nivel de beneficios que se obtiene con la parte autofinanciada, por lo que no se puede sencillamente separar las dos cosas y pensar que funcionan de manera independiente. Además, legislar sólo sobre el Pilar Solidario eliminaría los nuevos beneficios incorporados a la clase media, centrado en mujeres y adultos mayores, que también requieren de una mejora en el corto plazo, siendo una ayuda inmediata para casi 700.000 personas.

Por último, separar el proyecto también significaría centrarse sólo en la parte de la reforma que implica mayores gastos, sin hacerse cargo del hecho que, para tener mejores pensiones en el futuro, se debe cotizar más y mientras antes esto se haga, mejor. Separar el proyecto significaría avanzar sólo en aquello que es más popular, volviendo a postergar la necesaria alza en la tasa de cotización obligatoria para pensiones, que no ha variado desde los inicios del sistema.

II. MAYORES PENSIONES ACTUALES: FINANCIAMIENTO

Con el proyecto de ley presentado, el aporte del Estado al sistema de pensiones aumentará gradualmente desde el 0,8% del PIB a 1,42%, representando aún un porcentaje bajo de gasto fiscal según estándares internacionales; esto refleja que contamos con un sistema de ahorro privado para la vejez que es eficiente y sustentable, y que no significa una carga financiera inabordable para el Estado en el tiempo, como viene ocurriendo en muchos países del mundo.

En el caso de las pensiones de quienes se están jubilando ahora y en el corto plazo, y cuyo ahorro individual no alcanza para cubrir un mínimo de pensión autofinanciada, la iniciativa propone financiarlo con cargo a rentas generales de la nación y mediante políticas focalizadas, lo que es del todo correcto.

En cambio, si se quisiera financiar estas mayores pensiones de los actuales jubilados con aportes adicionales de los cotizantes (como proponía el proyecto del gobierno anterior), esto implicaría regresividad e introduciría otros efectos negativos especialmente en el mercado del trabajo. En concreto, el “Nuevo Ahorro Colectivo” del proyecto anterior, en vez de utilizar rentas generales de la nación para financiar las pensiones en curso, gravaba a los cerca de 5,2 millones de cotizantes para costear los beneficios. 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 que permitirá mejorar sus futuras pensiones, deba traspasar parte de sus ingresos y con ello destinar de su bolsillo recursos para mejorar las pensiones de los actuales jubilados. Además, si se realizaran mejoras a las pensiones de hoy con mayores cotizaciones, se estaría imponiendo, a través de este impuesto al trabajo, todo el costo de estas mayores pensiones a los trabajadores formales, afectando de esta manera aún más al mercado laboral e induciendo a la informalidad. Esto, toda vez que la mayor cotización obligatoria no se percibiría como “propia”.

Las recomendaciones de organismos que han estudiado los sistemas de pensiones en el mundo como la OCDE, el FMI y el Banco Mundial coinciden en mejorar el aporte del Estado a través de pilares solidarios y también aumentar el ahorro a través de pilares contributivos. Es una mala idea mezclar el financiamiento de ambos a través de un sistema de reparto pues se introducen incentivos perversos

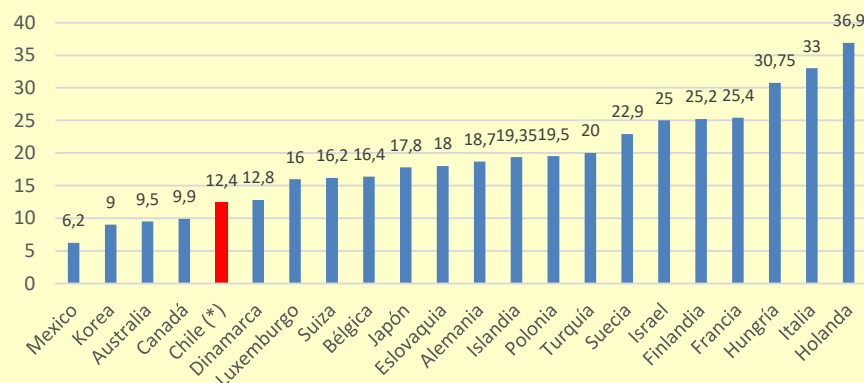
al sistema. El Estado, en lugar de hacer un discernimiento acerca de cuáles son las prioridades de gasto del país entre pensiones, educación, salud, etc., disfraza esta decisión por la vía de exigir a los trabajadores activos un esfuerzo para financiar las pensiones en curso, como bien lo ha señalado el ex Consejero del Banco Central, Sebastián Claro. La tentación del legislador será siempre aumentar las pensiones a costa de un impuesto al trabajo en vez de sacrificar recursos de otras partidas presupuestarias. Así, a la larga, el valor de las pensiones será determinado en su mayor parte con criterios políticos y los cotizantes perderán buena parte del incentivo a aportar para sus futuras pensiones.

Por último, no hay momento en la historia de Chile que sea más inoportuno para introducir un componente de reparto intergeneracional al sistema de pensiones que el actual. Nuestro país experimenta un envejecimiento de la población que hace que haya cada vez menos trabajadores activos por cada jubilado. De hecho, esta tendencia general ha llevado en que en todas partes del mundo las reformas disminuyan el componente de reparto y aumenten el de ahorro.

III. MÁS AHORRO PREVISIONAL OBLIGATORIO

Chile cuenta con una baja tasa de cotización obligatoria para el sistema de pensiones, si lo comparamos con el 19% que promedian los países de la OCDE.

CHILE TIENE UNA BAJA COTIZACIÓN OBLIGATORIA PARA EL SISTEMA DE PENSIONES
Gráfico Nº1: Tasa de Cotización Obligatoria al Sistema de Pensiones (% , trabajador promedio 2016)



Fuente: “Pensions at a glance”, OCDE 2017.

(*) Contempla la cotización para el Sistema de Invalidez y Supervivencia (SIS).

Aun cuando lo ideal, si consideramos el nivel deseable de las pensiones, sería subirla más que 4%, debe tenerse en cuenta que esta reforma permite reducir parte importante de esta brecha sin afectar demasiado el mercado laboral. Dado que en treinta años no se ha modificado la tasa, igual sería un aumento importante en la tasa entre las reformas de pensiones realizadas en distintas partes en los últimos años.

En definitiva, la cotización se aumenta en base a lo que parece razonable dado su impacto en el mercado del trabajo. De todas formas, y según se establece en un Informe del Banco Central de Chile publicado en 2017, en el largo plazo, un aumento de cotizaciones destinado a cuentas individuales tiene un efecto claramente menor en el empleo que si se destina a financiar pensiones de otras personas a través del reparto (según se proponía en el proyecto de ley ingresado en las postrimerías del gobierno anterior). Esto, principalmente debido al impacto que tiene el mayor ahorro privado de los cotizantes sobre la inversión y la actividad económica.

IV. MÁS COMPETENCIA

Otro aspecto novedoso de este proyecto de ley ha sido la administración de este 4% adicional, aspecto sobre el cual ha habido controversia. La idea es permitir que entren nuevos actores, al tiempo de introducir un mayor grado de flexibilidad en la estricta regulación de la inversión de los Fondos de Pensiones que rige actualmente para el 10% obligatorio.

Las normas de inversión del 10% inicial, que contienen una frondosa regulación destinada a lograr la diversificación de los fondos, asegurando así un riesgo acotado, han probado por 30 años ser adecuadas a ese objetivo. Dado que tenemos esta base de ahorro en las cuentas individuales, es posible pensar en destinar el 4% adicional a una figura de inversión que admite más riesgo en busca de mayores retornos y que pueda ser administrada también por actores diferentes a las actuales AFP. Si bien estos son aspectos debatibles del proyecto, en cuanto innovan respecto a la administración actual de los fondos, las alternativas propuestas son en algunos casos similares a las que se han implementado en otros países con ahorro previsional.



RESUMIENDO

Lo que hace este proyecto de ley es aumentar de manera importante el Pilar Solidario y, al mismo tiempo, fortalecer el Pilar Contributivo Obligatorio. Lo primero significa entregar mejores pensiones a las personas en el corto plazo, con un compromiso del Estado (financiado con cargo a Rentas Generales de la Nación) de aumentarlas gradualmente en el tiempo. Esta fórmula de financiamiento evita que el aumento de las pensiones del Pilar Solidario recaiga sobre los trabajadores dependientes, que actualmente alcanzan a 5.000.000 de cotizantes. Lo segundo aumenta el ahorro con el objeto de mejorar las pensiones futuras.

En contraste, la reforma propuesta por el Gobierno anterior, si bien también mejoraba las pensiones de corto plazo aunque en menor medida, era financiada con cargo a todos los trabajadores dependientes del país, incluyendo a aquellos de menores recursos, lo que es claramente regresivo.