

LA REFORMA DE PENSIONES PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE BORIC

ANÁLISIS CRÍTICO Y PROPUESTAS

INTRODUCCIÓN

La reforma del sistema de pensiones ha estado entre las prioridades de sucesivos gobiernos, sin que el sistema político haya podido procesarlo adecuadamente. Tanto la reforma de la Presidenta Bachelet[1] como la reforma del Presidente Piñera[2] quedaron en el camino. Una reforma al sistema de pensiones es un desafío para el sistema político, pero no cualquier reforma, sino una que efectivamente se haga cargo de mejorar las pensiones, se haga cargo de las causas de las bajas pensiones, generando tasas de reemplazo sustentables en el tiempo.

En ese contexto, **la reforma al sistema de pensiones no puede dejar de considerar en toda su magnitud, el significativo avance que representó la Pensión Garantizada Universal (PGU)** aprobada durante el gobierno del presidente Piñera. Sobre todo, la PGU debe considerarse en su efecto en la pensión final y en las tasas de reemplazo, sobre todo para las personas de menores ingresos.

Por otra parte, la Reforma propuesta por el Presidente Boric – que contiene un sesgo más bien refundacional del sistema- debiera recoger aquellos elementos positivos de los proyectos de reforma presentados por sus antecesores, para lo cual se requiere del gobierno una apertura mayor, en términos de concordar una reforma profunda, más que una refundación cuyos fundamentos ideológicos claramente tienden a prevalecer por sobre lo técnico y la evidencia.

Es imperativo que el actual gobierno avance en su plena implementación, para llegar efectivamente a toda la población objetivo[3] y establecer con claridad las tasas de reemplazo que el sistema en su conjunto otorga a los distintos grupos de beneficiarios, para a partir de aquello identificar las brechas de las cuales la reforma al sistema tendría que hacerse cargo.

PEDRO PIZARRO CAÑAS

Presidente Comisión Trabajo y Previsión Social IL

LUIS PARDO SAINZ

Director Ejecutivo IL

(1) Mensaje del 10 de agosto de 2017, Boletín N°11372-13

(2) Mensaje del 29 de octubre de 2018, Boletín N° 12212-13

(3) El 88% de las personas a las que les fue rechazada la PGU entre agosto y septiembre de 2022 corresponden a un grupo que no cumplió con las exigencias que establece el nuevo test de afluencia, junto a la aplicación de otros sobrequisitos que se está aplicando a los adultos mayores.

En tal sentido, rechazar la idea de legislar no es obstruir una necesaria reforma en la cual debemos y queremos colaborar, el punto es que si la reforma propuesta por el gobierno implica la total derogación de la normativa vigente (Decreto 3.500) sin siquiera reemplazar regulaciones esenciales como las que protegen las inversiones en beneficio de los ahorrantes, o supone la estatización y monopolización de funciones e instituciones en desmedro de la libertad de elección, será muy difícil llegar al necesario acuerdo en esta materia puesto que el gobierno podrá desestimar nuestras propuestas aduciendo que se alejan de la idea matriz de su proyecto.

De no cumplirse con la entrega de las bases de datos solicitadas por Universidades y centros de estudio para evaluar las premisas del proyecto y **de no existir la disposición del gobierno a revisar aspectos fundamentales de su proyecto para llegar a un acuerdo transversal, el único camino será rechazar elementos relevantes del proyecto**, sin poder proponer alternativas dada la iniciativa exclusiva del ejecutivo en la materia.

En ese escenario será fundamental **sensibilizar a la opinión pública** para que se informe adecuadamente de cada una de las discrepancias de fondo que surjan en la discusión legislativa.

El presente documento ha sido fruto de la deliberación interna del Instituto Libertad, su Comisión de Trabajo y Previsión social, el aporte de nuestros investigadores y de diferentes expertos que participaron en nuestros seminarios, cuyas exposiciones se anexan, dejando constancia que no todas las propuestas y opiniones vertidas acá son necesariamente compartidas por cada uno de los participantes.



A. CONSIDERACIONES PREVIAS

Principios orientadores de la reforma [4]

Para encauzar la discusión proponemos los siguientes principios orientadores:

1. El sistema de pensiones debe evitar la pobreza en la vejez, por medio de lograr una tasa de reemplazo acorde al estándar internacional, por ende, **el principio rector de la reforma debe ser mejorar las pensiones en forma sustentable, aumentando la actual tasa de reemplazo en aquellos grupos que han quedado más rezagados con posterioridad a la implementación de la PGU y teniendo como referencia la línea de la pobreza.**
2. El sistema de pensiones chileno es mixto desde el año 2008, se sustenta en un pilar contributivo (ahorro individual), un pilar voluntario y en la Pensión Garantizada Universal (solidaridad), expilar solidario. La eventual incorporación de nuevos mecanismos de solidaridad, o de un mayor rol del estado en la recaudación y/o gestión de los fondos debe fundamentarse técnicamente en términos del beneficio efectivo que pueda representar en función del principio rector antes enunciado.
3. El sistema de pensiones debe reconocer y estimular el esfuerzo individual, respetando el derecho de propiedad que tienen los trabajadores sobre su ahorro previsional y respetando también la libertad de elegir tanto en la administración de las inversiones de los fondos como en funciones de administración del servicio operativo.
4. Se debe lograr mayores niveles de ahorro, (1) generando incentivos para reducir la informalidad e incentivar el empleo formal, (2) disminuir las “lagunas”, (3) postergar (voluntariamente) la edad de retiro, (4) aumentar gradualmente la tasa de cotización.
5. La reforma al sistema de pensiones debe buscar mayor competencia entre las administradoras, evitando concentraciones o monopolios estatales, sin que estos esfuerzos terminen perjudicando a los afiliados.

[4]Estos principios han sido elaborados por la Comisión de Trabajo y Previsión Social de IL y coinciden en gran medida con lo expuesto por David Bravo. Ver Institutolibertad.cl/reformadepensiones.

6. El incremento del gasto fiscal en pensiones (PGU), en aquella parte que exceda de la línea de la pobreza, debe contemplar una compensación para las pensiones de las mujeres y las medidas necesarias para no desincentivar el ahorro individual y la formalidad laboral.

7. Es fundamental que el sistema de pensiones sea técnicamente sustentable en el tiempo, sea fiscalmente responsable y coherente con la realidad y las necesidades del país, evitando efectos negativos sobre el empleo o en el mercado de capitales y goce de legitimidad entre los afiliados.

Metas e indicadores

Es fundamental para una discusión informada, que conduzca a un resultado que logre los mayores consensos posibles en torno a las reformas, que se parta de un diagnóstico común.

En ese sentido valoramos la disposición del gobierno para entregar los datos y microdatos sobre los cuales se sustentan los resultados esperados de la reforma del ejecutivo y estamos a la espera de recibir la totalidad de la información comprometida. **No parece serio pretender avanzar en votación general del proyecto sin esos antecedentes ya comprometidos y pendientes de entrega.**

Todo sistema de pensiones robusto y estable es único y mixto con una estructura de pilares que tiene por objetivo resolver diferentes asuntos. En Chile, la PGU tiene un carácter de pensión solidaria mínima y/o asistencial con el objetivo de atender niveles básicos de pobreza con una amplia cobertura y financiada con impuestos generales; y sobre ella, un pilar contributivo obligatorio que permite mejorar la pensión universal con una componente adicional de ahorro individual que permite suavizar la caída de ingresos en la etapa de la vejez.

Sobre la base de lo anterior debiera establecerse un objetivo común de tasas de reemplazo que considere la pensión final compuesta por la PGU y la pensión autofinanciada con el ahorro aportado al sistema y que tenga como referencia los estándares internacionales.

Para efectos de evaluar el impacto social, estimamos que debiera utilizarse la línea de la pobreza como base para la PGU, distinguiendo entre quienes viven solos o formando un hogar con 2, 3 o más integrantes.[5]

1. Nuevos organismos públicos

Se crea dos organismos públicos, (1) el APA (Administrador Público Autónomo) encargado de la recaudación, de la gestión de la PGU y aporte empresarial y (2) el IPPA (Inversor de Pensiones Público y Autónomo), encargado de gestionar la inversión de los Fondos Generacionales y el Fondo Integrado de Pensiones.

El IPPA recibirá el aporte del 6% adicional y -por defecto- todos los fondos del 10,5 provenientes de los trabajadores que se incorporen al sistema, lo que representa un gigantesco volumen de recursos cuya gestión se concentrará en el estado.

La arquitectura institucional de ambos organismos y la forma de designación de sus integrantes presenta serias debilidades si se considera la necesidad de fortalecer su autonomía habida consideración del volumen de recursos que monopolizarán ambos entes estatales, las que serán analizadas en su momento, en caso de prosperar esta parte del proyecto de reforma. El gobierno corporativo está lejos de tener niveles de autonomía como los que tiene el Banco Central pues la elección de los miembros del consejo de las instituciones públicas dependerá en gran medida del gobierno de turno.[6]

[5] Siguiendo a Salvador Valdés, sobre la base de la encuesta CASEN, en Chile, cerca del 20% de los mayores de 65 años vive solo. Esta realidad revela que sería conveniente evaluar dos montos para la pensión básica, una para quienes viven solos y otra (menor) para los demás, puesto que vivir solo es más caro, por no compartir baño ni cocina y por aprovechar de peor manera los alimentos y el combustible para cocinar, entre otros motivos.

[6] Ver presentación de Alejandro Charme en www.institutolibertad.cl/reformadepensiones

El proyecto supone a priori economías de escalas que no han sido suficientemente demostradas, de hecho, los mismos estudios citados por el gobierno para validar las economías de escala, sitúan el tamaño óptimo en 100.000 usuarios, en tanto las economías de escala en general han sido ampliamente superadas por la digitalización.[7]

El Gobierno propone la centralización de todas las funciones de soporte en el nuevo ente estatal APA, mientras que los IPP-IPPA se dedicarán a la función de inversiones, lo que supuestamente generaría ahorros al sistema por US\$140 millones en gastos de ventas. Los IPP-IPPA realizaría la función de inversiones pura, al mismo costo que las actuales AFP. El APA realizaría la función de soporte al mismo costo de US\$ 303 millones que las actuales AFP, con cargo a ingresos fiscales, todo lo cual es muy cuestionable. Respecto del costo fiscal, el informe financiero reconoce US\$170 millones en régimen, cifra que diversos expertos han cuestionado, situándola en al menos el doble de ese guarismo. Esto no es un tema menor, ya que una vez cambiado el sistema a uno centralizado es muy difícil la vuelta atrás, y todo mayor costo que no se haya debidamente presupuestado deberá ser asumido por el Estado.

Hay funciones esenciales para el funcionamiento del sistema -como la conciliación de las cuentas individuales- que la propuesta del gobierno simplemente omite. No es creíble ni verosímil que el ente estatal APA-IPPA pueda administrar todas las funciones a un costo similar o menor que las actuales AFP. Desde la academia y la experiencia internacional está ampliamente demostrado que la dinámica competitiva genera estructuras mas eficientes que las que se logran con un monopolio estatal.

Considerando el costo alternativo de los recursos que deberá invertir el fisco, cuya estimación también es cuestionable dado lo antes señalado, los beneficios de crear esta estructura estatal para financiar mejores pensiones están bastante lejos de ser validados.[8]

Lo anterior no implica que no se pueda avanzar en unificar determinadas funciones, por ejemplo, la de cobranza por medio de Tesorería y no -como ocurre hoy- por parte de cada administradora por separado, pero ese análisis se debe hacer considerando el beneficio en mejores pensiones que pueda tener.

2.Cuentas nocionales

El sistema de cuentas nocionales surge en la evidencia comparada internacional como una alternativa para aquellos países que no han podido incorporar elementos de capitalización individual o en aquellos en que han transitado desde y necesitan resolver la insostenibilidad de los sistemas de reparto a los de capitalización individual. Sin embargo, en estos esquemas no se genera una acumulación real de fondos, sino que se anotan las cotizaciones de cada trabajador en cuentas individuales ficticias (no reales), las que sirven como guía para calcular su pensión, en base al capital acumulado nocional o “ficticio” multiplicado por un factor de conversión que contempla la esperanza de vida y el rendimiento hipotético de los fondos.[9]

Los países que han adoptado este sistema se caracterizan por tener una alta tasa de cotización, en algunos casos de hasta casi tres veces el promedio de la existente en los sistemas de capitalización individual de los países latinoamericanos. Algunos países que frecuentemente se señalan como ejemplos de este esquema son Suecia, Brasil, Polonia e Italia[10].

Como ya se indicó, se ha utilizado este esquema para aquellos países que no han podido incorporar elementos de capitalización individual, pero su utilización en sentido inverso, para migrar desde un sistema de capitalización individual, que ya posee un importante pilar solidario (PGU) hacia un sistema de reparto, genera serias dudas respecto de la sustentabilidad y confiabilidad de las cuentas nocionales. [11]

[7] Se recomienda revisar presentación de Patricio Arrau en www.institutolibertad.cl/reformadepensiones

[8] Costos según el proyecto son de

[9] Para un completo análisis de la cuentas nocionales, con cuadros comparativos, ver presentación de Elisa Cabezón en www.institutolibertad.cl/reformadepensiones

[10] Notas de Pensiones No.52 – El Sistema de Cuentas Nocionales: Análisis y Experiencia Internacional – Marzo 2021. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones

[11] Las proyecciones oficiales de largo plazo de la Agencia Sueca de Pensiones, que fueron preparadas en 2013, concluyen que, debido a la ausencia de rentabilidades, el esquema de cuentas nocionales pagará en el largo plazo pensiones 43% inferiores a las otorgadas por el programa complementario de capitalización individual, para igual tasa de cotización. Estas cuentas tampoco entregan derechos de propiedad, ni de herencia. Orange report 2013.

En primer lugar, por cuanto la rentabilidad de los fondos recaudados por el 6% adicional será necesariamente inferior a la rentabilidad de las cuentas de capitalización individual[12], toda vez que el grueso de los recursos se destinará directamente al reparto y en segundo lugar por cuanto la promesa de así todo ofrecer mejores pensiones se sustenta principalmente en un compromiso fiscal futuro.

Por otra parte, dado que su financiamiento es de reparto o capitalización colectiva, el sistema de cuentas nocionales tendrá problemas de sostenibilidad financiera muy similares a los sistemas de reparto tradicionales. El ajuste de los parámetros siempre será vulnerable a presiones políticas y a la manipulación, toda vez que la rentabilidad de las cuentas nocionales las fija el estado, es por definición inferior a la rentabilidad del mercado financiero y en régimen, la diferencia la usa el estado para pagar otros beneficios. (ver...) Sin embargo, en los primeros 40 años, parte importante del dinero que ingresa por la recaudación de las cotizaciones del nuevo aporte del 6% se gasta en pagar aumentos de pensión para los actuales y nuevos pensionados que están cotizando en el actual sistema. Este es el principal problema de sostenibilidad del proyecto porque todo o parte del dinero que entra con el nuevo 6% no se ahorra ni se invierte, sino se gasta sin que exista claridad o certeza en cómo se repone para poder sostener las futuras pensiones de los que coticen en el nuevo sistema. En definitiva, se gira en contra de las futuras pensiones de los jóvenes.

Además, el estrechamiento de la relación entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones que se espera recibir es sólo parcial. Las cuentas nocionales se basan en una tasa de interés ficticia que depende de parámetros del pasado y no los reales del mercado.

Por último, si se considera que la PGU soluciona en gran medida las bajas pensiones de los sectores medios y medio bajos, queda de manifiesto que las grandes brechas a solucionar son: (1) las mujeres y (2) las pensiones de la clase media y media alta, que quedan fuera de la PGU.

Muy por el contrario, el proyecto de reforma en discusión no sólo no mejora las pensiones de la clase media, sino que busca financiar prestaciones y mejoras para los sueldos inferiores a \$350.000 y a las mujeres con sueldos inferiores a \$1.000.000 con cargo a los cotizantes de clase media.

En ese contexto, lo razonable para mejorar las pensiones de la clase media (> \$ 350.000), sin recurrir a fondos fiscales, es que el 6% adicional pueda ser destinado a sus cuentas de capitalización individual.

Si bien el proyecto de ley señala que el 6% adicional será pagado por los empleadores, la evidencia empírica demuestra que, todo o parte de ello, será traspasado a salarios, ya sea en futuros aumentos de sueldo o en los nuevos contratos. El empleador considera el “costo empresa” y no el sueldo líquido y la evidencia indica que ese mayor costo termina ajustándose por la vía de menores salarios.



[12] Según el Proyecto de Ley (PdL), la proyección de rentabilidad real en el mercado de capitales es del 3,9% anual. Sin embargo, la rentabilidad real de la cuenta nocional del Seguro Social para los afiliados se estima en un 2% anual.

3. Gradualidad y destino del 6% adicional

El proyecto de Reforma de Pensiones considera el incremento de 1 punto de cotización anual con cargo al empleador hasta enterar el 6% adicional que se destinaría a un fondo colectivo, gestionado por el Estado, en el cual las cuentas nocionales registrarían los montos aportados por cada cotizante, simulando una cuenta individual.

Si bien la gradualidad es necesaria dados los efectos que la cotización adicional tendrá en el empleo, **estimamos que dicha gradualidad debiera estar sujeta a parámetros objetivos, como el crecimiento del mercado laboral entre otros**, de lo contrario, los efectos podrían ser muy negativos, especialmente en un ciclo recesivo o de bajo crecimiento como el que enfrentaremos en los próximos años.

Por otra parte, diversos estudios dan cuenta del impacto que el incremento de la tasa de cotización tendrá en los salarios, en el sentido que en el mediano plazo los salarios tienden a ajustarse en función del mayor costo de contratación.[13]

En esta materia, **estimamos que el incremento de la tasa de cotización es la principal fórmula para mejorar las pensiones de la clase media, a partir del corte de los 600 mil pesos mensuales en que no opera la PGU y por ende debiera destinarse a las cuentas individuales.**

Sin perjuicio de lo anterior, es imperativo que además de la gradualidad se contemple incentivos poderosos a la formalidad laboral y de premio al ahorro.

El consenso técnico sobre un diagnóstico común que creemos importante lograr en el análisis previo a una propuesta definitiva, entre otras sería **determinar la real urgencia de contar con el 6% (habida cuenta del impacto de la PGU en las tasas de reemplazo) o bien establecer la mejor forma de aportarlo gradualmente, buscando el menor impacto posible en la economía y en el empleo.**

Un mecanismo que podría incorporarse es el 1+1, consistente en que, por 1 punto de cotización adicional voluntaria del trabajador, concurra el empleador con otro punto adicional.

1. Derogación de la institucionalidad en materia de inversiones, gobierno corporativo y protección de los ahorros, generando peligroso vacío

La técnica legislativa adoptada por el gobierno - derogar íntegramente el decreto 3.500- responde aparentemente al slogan "No+AFP" y a los compromisos de campaña, pero implica serios riesgos regulatorios para el sistema y los ahorrantes. **El gobierno debe hacerse cargo del vacío que genera su proyecto en esa dimensión.**

En vez de corregir y reformar determinadas materias, el proyecto deroga completamente la institucionalidad vigente, sin reemplazar el conjunto de regulaciones que aseguran la seguridad de las inversiones en beneficio de los trabajadores, como la prohibición de invertir en activos vulnerables al abuso (activos ilíquidos) o la regulación de los potenciales conflictos de interés y del gobierno corporativo, dejando vacíos que implican un alto riesgo para los ahorrantes.[14]

“El proyecto deroga completamente la institucionalidad vigente (DL 3.500) sin reemplazar el conjunto de regulaciones que aseguran la seguridad de las inversiones en beneficio de los trabajadores, como la prohibición de invertir en activos vulnerables al abuso (activos líquidos) o la regulación de los potenciales conflictos de interés”

[13] El ajuste salarial se materializa en el tiempo a través de menores reajustes salariales futuros y porque las nuevas contrataciones considerarán el nuevo escenario de costos laborales, por ende, empleadores considerarán el nuevo costo laboral al ofrecer salarios.

[14] Esta materia fue especialmente abordada por los especialistas que participaron en nuestros seminarios, Patricio Arrau, Salvador Valdés y Alejandro Charme. www.institutoliberalidad.cl/reformadepensiones

4. Libre elección y propiedad de los ahorros

El proyecto del gobierno monopoliza la administración del sistema y la gestión de las inversiones en dos órganos estatales (el APA y el IPPA), dejando un restringido espacio de supervivencia para que entidades privadas (los IPP) administren los actuales fondos correspondientes a los actuales cotizantes del 10,5 % y a los futuros cotizantes que lo soliciten expresamente, dado que por defecto los deriva al ente estatal.

Si bien el 6% se financia con un aporte empresarial, hay un amplio consenso entre los economistas que dicho aporte se traspasará a costo y lo termina pagando el trabajador. Por tanto, lo correcto es que el trabajador pueda decidir sobre el destino de ese 6% adicional, pero el pdl sólo crea un único órgano estatal.

Por otra parte, si bien ese 6% se extraerá de la renta de los trabajadores, su registro en cuentas nocionales será ficticio, como ya se analizó y por ende el trabajador se beneficiará en la medida que el nuevo sistema cumpla su promesa, pero si por ejemplo fallece antes de pensionarse, el saldo acumulado permanecerá en el sistema y no se traspasará a sus herederos. No hay derecho a herencia respecto de ese 6%.

Considerando que es fundamental que el sistema de pensiones goce de mayor legitimidad, es interesante atender adecuadamente este aspecto, observando los diversos estudios de opinión posteriores a los retiros.

Una lectura correcta del estudio de Espacio Público, IPSOS y PNUD nos indica que el 44% señala que la cotización adicional debería ir en su totalidad a la cuenta personal del trabajador, el 40% afirma que una parte debería destinarse a la cuenta personal y otra a un fondo colectivo solidario, el 14% piensa que debería ir totalmente a un fondo colectivo, mientras que el 3% no sabe o no responde. En la suma 84% quiere que todo o parte importante vaya a su cuenta individual.

A su vez, según los datos de una encuesta CADEM del mes de diciembre, el 56% de las personas prefieren que el 6% extra vaya en su totalidad a la cuenta personal del trabajador, el 33% responde que se divida entre la cuenta personal y un fondo común, y sólo el 10% sostiene que vaya completamente a un fondo común solidario. Desde el 2019 que se realiza esta pregunta y ha sido mayoritaria la opción de que se destinen en su totalidad a la cuenta personal.

Por otra parte, la reciente encuesta del CEP correspondiente a noviembre – diciembre del año pasado mostró que en caso de que una persona tuviera que elegir dónde repartir sus fondos, escogiendo entre su propio ahorro individual o un fondo común, de 10 fichas, en promedio, el 7,4 las destinaría a su fondo propio y el 2,6 al común, es decir, muy lejos de las pretensiones de la reforma del gobierno.

En definitiva, desde la perspectiva de la opinión pública hay espacio para destinar parte de la cotización adicional a un ahorro colectivo, pero para destinarlo íntegramente a un fondo de gestión estatal.

“Si bien el 6% se extraerá de la renta de los trabajadores, su registro en cuentas nocionales será ficticio, como ya se analizó y por ende el trabajador se beneficiará en la medida que el nuevo sistema cumpla su promesa.”

B. IDEAS QUE PROPONEMOS O RESPALDAMOS

En términos generales, el gobierno debiera incorporar elementos de los proyectos de reforma de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, para buscar un acuerdo que recoja transversalmente las buenas ideas que incorporadas armónicamente permitan mejorar las pensiones en forma sostenible en el tiempo, para lo cual el gobierno debe tener suficiente flexibilidad para abordar la solución de los nudos críticos antes expuestos.

En esa línea se propone lo siguiente:

REFORMA ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA

(más competencia)

1) reemplazar las AFP por los Inversores Privados de Pensiones, materializando los siguientes cambios relevantes en la institucionalidad vigente:

a) incorporar nuevos actores que se rijan por las mismas reglas del juego, mantengan el giro único para evitar conflictos de interés, y se asegure la libre elección por parte del cotizante.

b) incorporar un ente estatal, para lo cual se sugiere reactivar el proyecto de AFP estatal, posibilitando así una auténtica libertad de elección que incluya diversas opciones incluyendo una pública-estatal. Es fundamental que además de aplicar las mismas reglas (principio de neutralidad del estado) se debe regular los conflictos de interés con los instrumentos de deuda del Estado, estableciendo una institucionalidad robusta.

c) mantener el conjunto de normas y regulaciones sobre inversiones que contiene la actual normativa, las que deben ser exigibles a todos los actores para **garantizar la seguridad de las inversiones, prevenir los conflictos de interés y asegurar la neutralidad del estado** en beneficio de la libre competencia.

d) reducir el encaje a un 0,5% del patrimonio, para facilitar el ingreso de nuevos actores, estableciendo una garantía inicial que progresivamente sea absorbida por el encaje.

e) Comisión sobre saldo acumulado y no sobre sueldo. Se elimina el natural incentivo a elegir una administradora de fondos de pensiones relativamente más “barata” (lo que disminuye la competencia), por una comisión sobre saldo que termina alineando los objetivos del afiliado y de la entidad que invierte los recursos (se obtienen menos ganancias cuando el saldo acumulado disminuye, en caso de haber pérdidas). La transición del actual sistema de comisiones al cobro sobre saldos acumulados debe ser gradual, tanto para evitar un impacto insostenible para los actores actuales como para no generar barreras de entrada a nuevos actores. También se debe velar por evitar que el actual saldo, que ya pagó, vuelva a pagar. Se recomienda analizar dado que resultó exitoso, los mecanismos de transición del régimen de comisiones utilizados en Perú.

f) Licitación de bolsones de afiliados. La licitación de bolsones de nuevos afiliados introducida en 2008 permitió aumentar la competencia (ingreso AFP Modelo). Sin embargo, sería posible avanzar aún más en esta materia, permitiendo la licitación de bolsones de afiliados antiguos que son relativamente menos sensibles a los “precios”. La licitación reemplaza la insensibilidad de los cotizantes a las comisiones, y reduce los costos de contacto con el cliente para un potencial entrante, costos que constituyen una importante barrera a la entrada dada la inelasticidad de demanda. Pensamos que para dichas licitaciones los afiliados debieran ser invitados a participar, manifestando su debieran conEs necesario que esta licitación sea voluntaria, es decir, el afiliado debiera manifestar su interés explícito para ser “licitado”, lo cual podría ser parte de las campañas de educación previsional.

g) centralización y traspaso de funciones al estado: la recaudación ya ha sido centralizada en forma eficiente por PREVIRED, pero traspasar la cobranza al SII y TGR, generando además mecanismos de fiscalización para combatir la sub-declaración y la evasión es altamente conveniente.

Traspasar el pago de pensiones al IPS por ventanilla única, en línea con lo que se propone en el párrafo siguiente.

h) separación de la industria: separar la fase de ahorro (vida activa) de la fase de pensión (vida pasiva), de manera tal que en la fase de ahorro exista la mayor competencia posible en la administración de los fondos. Al momento de pensionarse, el trabajador podrá elegir donde dejar sus ahorros, incluyendo instituciones que no necesariamente participan de la fase activa (compañías de seguros u otros administradores). Para ello es necesario separar las comisiones de administración de cartera, de las comisiones por gestión de las inversiones. Ello posibilitaría que aquellos nuevos actores que no cuenten con la estructura necesaria para administrar la cartola del trabajador, pero puedan ofrecer una buena rentabilidad, puedan participar utilizando los servicios de algún IPP o del APA correspondiente.

i) Mantener la modalidad de pensión en retiro programado: El proyecto elimina la posibilidad de elegir modalidad de pensión, obligando a todos los futuros pensionados a hacerlo por renta vitalicia. Esto genera un monopolio de las compañías de seguro de vida y limita la libertad de las personas. Si bien, desde la perspectiva de seguridad social, la renta vitalicia es preferible al retiro programado, estimamos que se debe fortalecer e incentivar una opción, y no lisa y llanamente eliminar opciones.

2) Medidas para cerrar brechas y mejorar condiciones

a) Fondos Generacionales: Compartimos la propuesta del gobierno en orden a cambiar el actual esquema de multifondos, a fondos generacionales. Los multifondos se basan en el ciclo de vida del afiliado atendiendo el trade-off de riesgo-retorno conforme el afiliado se acerca a la edad de pensionarse. Los fondos generacionales tienen una lógica similar, pero con una diferencia, y es que los afiliados son asignados a un fondo común con personas de la misma edad, y no tienen posibilidad de elegir un fondo distinto. En total, habría 10 fondos generacionales los que se diferencian por riesgo y retorno esperado de sus inversiones.

No obstante, nos parece necesario ampliar la posibilidad para los ahorrantes de cambiarse de fondos bajo ciertas reglas, en el pilar voluntario.

b) igualar las tablas de mortalidad, conformando una tabla unisex, siguiendo con ello las recomendaciones internacionales y corrigiendo la brecha de las pensión entre hombres y mujeres. que con la misma edad y saldo hoy obtienen diferente pensión.

c) Fondo solidario. Crear un fondo colectivo solidario con cargo a impuestos generales, para otorgar beneficios intrageneracionales e intergeneracionales, especialmente para cerrar la brecha de mujeres y compensar lagunas. Este fondo tendría un costo de 0,5% del PIB.

d) modificar la edad de jubilación mediante una tabla diferida, de modo que se vaya extendiendo progresivamente a lo largo del tiempo, estableciendo, por ejemplo, que los nacidos en el año 2015 alargarán en un año su edad de jubilación y así sucesivamente.

e) incorporar incentivos a postergar la edad de jubilación en forma voluntaria, considerando aquellos contemplados en el proyecto de reforma de pensiones del Presidente Piñera, para lograr mejores pensiones.

f) Seguro de longevidad. Se propone adoptar un seguro obligatorio de longevidad para cubrir la pensión de las personas de la cuarta edad, para lo cual habría que definir un umbral a partir del cual se cae en esta categoría. El costo de dicho seguro ascenderá a 0,5% de la remuneración con un alza progresiva hasta alcanzar el 2% hasta el 2038, sujeto a evaluación del Consejo Consultivo Previsional.

Una alternativa interesante sería destinar un punto de cotización adicional voluntario, para constituir este seguro y eventualmente otras prestaciones, incorporándolo al Fondo solidario antes expuesto.

g) Seguro de lagunas previsionales: el PdL señala que “El Fondo Colectivo Solidario del Seguro de Cesantía aportará a la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias la cotización correspondiente al 10,5% calculada en base al monto de la prestación por cesantía. Lo anterior, respecto de quienes estén recibiendo dichas prestaciones con cargo a su Cuenta Individual de Cesantía, extendiendo el beneficio actualmente existente sólo para quienes optaron por recibir beneficios con cargo al Fondo de Cesantía Solidario”.

Habría que evaluar los costos de esta medida y adoptar las medidas necesarias para reducir las lagunas previsionales considerando que una parte importante de los pensionados registraron una cantidad significativa de lagunas en su ciclo de vida laboral. A modo de ejemplo, los nuevos pensionados del mes de noviembre de 2022 alcanzaron los 14.356. De este total, un 50,7% cotizó 20 años o menos. En el caso de los hombres, un 36% cotizó 20 años o menos en su vida laboral, y en el caso de las mujeres, un 64%.

Al respecto, se podría crear una institucionalidad para que las lagunas vayan disminuyendo de forma gradual, y al mismo tiempo, disminuir la sub-declaración de sueldos[15]. Esto mediante un Consejo Nacional para la Cobertura Previsional que sea dirigido por los directores del SII y de la TGR, dotado de las facultades necesarias.

h) Reforma de la PGU: La actual PGU consolida el carácter mixto del sistema, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales[16] y genera tasas de reemplazo superiores a las recomendadas por la OCDE, sobre todo respecto de quienes tienen una menor densidad de cotizaciones. Actualmente, está dirigida al 90% de la población mayor de 65 años y con la nueva ley, en régimen, beneficiará a todos quienes no se encuentren en el 10% más rico de la población.

Con la reforma en trámite se ampliaría al 100% de los mayores de 65, mejorando aún más la cobertura.[17]

Adicionalmente, para poder acceder a ella se debe tener una pensión base menor a \$ 1.114.446 (01.02.2023). El monto de la PGU es de \$ 206.173 para todos quienes tengan pensiones de hasta \$ 702.101, y disminuye progresivamente para quienes tengan una pensión base mayor a dicha cuantía.

Su mecanismo de reajustabilidad es el IPC, en forma automática en el mes de febrero y en forma extraordinaria, cuando la variación del IPC supere el 10%, gatillando un reajuste anticipado al anual. Considerando el mecanismo de reajustabilidad actualmente vigente, la PGU superará probablemente los \$ 250.000 antes del 2025, sin necesidad del proyecto de ley en trámite impulsado por el Gobierno.

Una reforma de la PGU debiera considerar indexar su reajustabilidad a la línea de la pobreza, lo cual tendría un costo fiscal mayor, pero permitiría una estabilización evitando reajustes generados por presiones políticas en el futuro.

[15] Valdés S., Comentarios al PdL que reforma las pensiones. Presentación para la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. 13 de diciembre 2022

[16] Ver presentación de Camila Valenzuela en www.institutolibertad.cl/reformadepensiones

[17] Ver presentación de Hugo Cifuentes en www.institutolibertad.cl/reformadepensiones

3. Institucionalidad

a) La compleja y costosa estructura del APA (Administrador Público Autónomo) encargado de la recaudación, de la gestión de la PGU y aporte empresarial y el IPPA (Inversor de Pensiones Público y Autónomo), encargado de gestionar la inversión de los Fondos Generacionales y el Fondo Integrado de Pensiones, implica una refundación del sistema bajo premisas que no están suficientemente demostradas y supone riesgos de orden económico e institucional de diversa índole.

b) Consejo Superior de seguridad Social.

Dado que con la PGU se ha consolidado el carácter mixto del sistema y se ha producido una mejoría sustantiva de las pensiones es necesario conducir, orientar e integrar armónicamente los componentes del sistema.

Una institucionalidad más liviana, tipo Banco Central, con autonomía y capacidad técnica para desarrollar estudios actuariales y proyecciones, cuyo objetivo sea asegurar la sostenibilidad de las pensiones y los ahorros de las personas para la vejez, permitiría dotar de una conducción superior y coherencia al sistema.[18]

Una institución de esa naturaleza permitiría sustraer de las presiones y vaivenes políticos parámetros esenciales como las tasas de cotización, edades de jubilación, tablas de mortalidad, entre otros, además de impulsar políticas para enfrentar la morosidad previsional e impulsar la educación del nuevo sistema de pensiones.

c) Promover la educación previsional y financiera.

El objetivo es establecer una estrategia de educación previsional y financiera de amplio alcance, estandarizada y validada por el Consejo Superior, capaz de coordinar a las instituciones relacionadas con la administración e inversión de los fondos previsionales, a las instituciones fiscalizadoras, al Ministerio de Educación, etc. de forma de asegurar las herramientas necesarias para que las personas conozcan la importancia de ahorrar para la vejez y que les permita tomar mejores decisiones respecto de sus ahorros.



CONCLUSIONES

1. la discusión de una reforma del sistema de pensiones que se proyecte en el largo plazo debe orientarse a objetivos compartidos, medibles con indicadores técnica y transversalmente aceptados y disponiendo de una base de datos abierta y validada.
2. Las ideas que proponemos, incluyendo algunas contempladas en el proyecto del gobierno, otras incluidas en las reformas de los dos gobiernos anteriores y otras generadas desde la discusión pública, son insumos que permiten delinear nuestra posición y declara nuestro compromiso con una reforma del sistema, pero deben desarrollarse y contrastarse con otras propuestas una vez cumplidos los requisitos indicados en el punto precedente.
3. Debemos estar disponibles para ceder en algunos temas sensibles, como ocurre en toda negociación de buena fe, con el objeto de solucionar una de las demandas sociales más acuciantes y complejas, pero no se trata de ceder por ceder, para realizar una reforma a cualquier costo, se debe ceder sólo en la medida que el resultado final sea mejorar lo existente.
4. El gobierno, además de entregar la información y data comprometida, debe allanarse a alcanzar un acuerdo que le de viabilidad a la reforma, considerando que su posición relativa en el congreso es más desventajosa aún que la que tuvieron las dos reformas anteriores que no vieron la luz y que su proyecto posee elementos que están en nítida contradicción con la voluntad popular, en materia de propiedad de los fondos y de una libre elección que debe ser real.

Santiago, 23 de Enero de 2023

[18] Ver presentación de David Bravo en www.institutolibertad.cl/reformadepensiones



ANEXO

**PRESENTACIONES REALIZADAS EN SEMINARIO
SOBRE PENSIONES EN INSTITUTO LIBERTAD**



SRTA. ELISA CABEZÓN

(22/12/2022)

Reforma de Pensiones

**Economista Pontificia Universidad Católica de Chile.
Magíster en Economía de la misma casa de estudios.
Directora de ejecutiva Observatorio Perspectivas.
Directora de evidencia red Pivotes**

1. El sistema de cuentas nocionales es complejo. En el caso de Suecia, se recurrió a dicho sistema para amortiguar la transición desde un sistema de reparto a uno de capitalización individual con el objetivo de mitigar el costo fiscal que aquello implica. En el caso de Chile, la transición ya se hizo.
2. La solidaridad intrageneracional en el Seguro Social pierde fuerza dado la actual PGU: la tasa de reemplazo con la PGU es menor mientras mayor es el sueldo y la pérdida de pensión a través de la solidaridad intrageneracional es mayor a mayor sueldo.
3. El diferencial entre la rentabilidad nocional y real en régimen financia beneficios solo para las mujeres y para cuidadores.
4. En la simulación de la autora, los hombres cuyo salario es inferior a \$350.000 mensuales, se benefician con el 6% adicional que se destina al Seguro Social, es decir reciben una cotización superior a la que recibirían si su 6% fuese a su cuenta de capitalización individual. En el caso de las mujeres, dicho umbral es de \$1.000.000.
5. Las cuentas nocionales no son recomendables dado que son complejas, poco transparentes y poco claras, lo que arriesga que el 6% de los sueldos dirigidos a estas cuentas se usen para algo distinto a subir pensiones o que el sistema entre en default.
6. Para implementar solidaridad en el pilar contributivo (cotizaciones) no son necesarias las cuentas nocionales. Esta solidaridad se puede implementar de formas más directa y transparente a partir de un fondo colectivo.
7. Establezcamos cuánta y qué tipo de solidaridad queremos implementar a través de la cotización, y el resto de la cotización se deposite en cuentas de capitalización individual. Las compensaciones que propone la actual reforma (bono por maternidad, compensación tabla de mortalidad y beneficio a actuales pensionados) es menor a 2 puntos del 6%



SR. ALEJANDRO CHARME

(22/12/2022)

¿Por qué una Reforma de Pensiones? Seminario: “Nudos críticos de la reforma de pensiones”

Abogado, académico profesor de la Universidad Diego Portales

¿Por qué una Reforma de Pensiones?

1. El sistema de pensiones es uno de los sistemas que forman parte de la seguridad social que tiene por objeto proveer de ingresos a las personas durante la etapa en que no tienen una vida laboral activa. Por ello las principales contingencias sociales que se protegen son: vejez, invalidez, muerte otorgando protección a las personas que dependen económicamente del trabajador y gastos de funeral. Últimamente se ha agregado la dependencia y ciertas prestaciones no financieras. No se le puede pedir al sistema de pensiones que proteja contingencias que forman parte de otros sistemas de la seguridad social. El acceso a la seguridad social se considera un derecho fundamental de las personas y como tal, el Estado debe cumplir su rol de garante de dicho derecho.

2. El rol de garante del Estado, en materia de seguridad social y por ende de pensiones, consiste en el cumplimiento de ciertas funciones que son esenciales: a) Rol educador (ausente en el proyecto del gobierno); b) Rol regulador; c) Rol fiscalizador; d) Rol sancionador; y e) Rol asegurador que lo obliga a garantizar u otorgar prestaciones mínimas a cada ciudadano.

Además, el Estado puede cumplir otras funciones que no son esenciales al rol de garante, pero facultativamente las puede asumir. Estas son: a) Prestador del Pilar Contributivo Obligatorio; b) Prestador del Pilar Contributivo Voluntario; y c) Prestador del Cuarto Pilar o de prestaciones no financieras.

3. Dentro de los roles que se asignan al Estado en la reforma, se hacen las siguientes observaciones: a) Revisar la eventual ilegalidad del APA a la luz de la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado b) Revisar la eventual inconstitucionalidad del IPPA a la luz del artículo 19 N° 21 de la Constitución que exige al Estado regirse por la normativa de los privados si ejerce actividades empresariales. c) Revisar la institucionalidad de la Superintendencia de Pensiones, y d) Revisar el traspaso de funciones de la Comisión Clasificadora de Riesgos a la Superintendencia de Pensiones.

4. Por último, en cuanto al Rol del Estado se formula una propuesta que consiste en que ChileAtiende que es un área del IPS, se le otorgue personalidad jurídica y se convierta en la ventanilla única inicial de toda la seguridad social, con el objeto de que los ciudadanos reciban la información objetiva y veraz de los sistemas de seguridad social, se tramiten sus reclamos a debido tiempo y conozcan sus derechos y obligaciones.

Para reformar el sistema de pensiones y obtener mejores pensiones, se debe analizar ¿Por qué son bajas las pensiones?

5. Hecho el diagnóstico la reforma solo trata: a) La baja tasa de cotización al subirla a 16,5% y obligar solo a los dependientes a cotizar el 6%; y b) Parcialmente las inequidades de género respecto de las mujeres y la baja densidad previsional. Se sugiere subir a la edad de pensión de las mujeres para trabajadoras que estén al menos a más de 10 años de pensionarse o menores de 50 años y en forma paulatina hasta llegar a los 65 años.

6. Previo a reformar, si se quieren mejores pensiones, se debe fijar un objetivo en términos de tasa de reemplazo óptima, pudiendo contemplarse una mejor tasa de reemplazo para trabajadores de segmentos de ingresos bajos y medio bajos, puesto que con la PGU ya se obtienen tasas de reemplazo óptimas y muy buenas para un sistema de pensiones, particularmente si las comparamos con la tasa promedio de los países OCDE que es 62%.

7. Al analizar los efectos del Pilar Solidario en las pensiones, se refleja que las remuneraciones mayores a \$700.000.- no obtienen tasas de reemplazo óptimas.

8. Frente al aumento de la PGU propuesta por el gobierno, se plantea que no es conveniente subir su monto porque el sistema ya entrega tasas óptimas de reemplazo para los trabajadores de ingresos bajos y medio bajos.

9. Atendido que la PGU incrementó las pensiones de las personas de ingresos bajos y medio bajos, el foco de la reforma debería ser: pensionados actuales, mujeres y trabajadores de ingresos medios y medio altos.

10. Teniendo el foco en esos tres grupos los instrumentos a evaluar deberían ser: a) Pensionados actuales: PGU y/o recursos fiscales mediante un bono especial; b) Ingresos medios y medio altos: Cuentas de capitalización individual, incentivos en el APV y no limitar el APV colectivo a este tipo de ingresos; y c) Mujeres: PGU con enfoque de género, tablas unisex truncadas a la expectativa de vida de los hombres más seguro de longevidad de cuarta edad que beneficiará principalmente a la mujeres que sobreviven a los hombres; cuentas nocionales exclusivamente para equidad de género en menos puntos porcentuales de cotización, cuentas de capitalización individual; y APV con enfoque de género, esto es, mayor bonificación fiscal para las mujeres, mayor tope para las mujeres o mayor rebaja de la base imponible para las mujeres.

11. Por último, se plantean algunas interrogantes: a) ¿Es necesario refundar el sistema de pensiones o basta con perfeccionarlo; b) La legitimidad de un sistema ¿Exige la participación del Estado como prestador o exige la suficiencia, eficiencia y oportunidad en la entrega de las prestaciones?; y c) Son las cuentas nocionales el mecanismo adecuado?

12. El foco de la reforma previsional deberían ser los pensionados actuales, los pensionados de ingresos medios y altos y las mujeres



SR. DAVID BRAVO

(22/12/2022)

Reflexiones para una buena reforma: Seminario “Nudos críticos de la reforma de pensiones”

Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile Magíster en Economía, Universidad de Harvard. Director Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Chile

1. Señala que la institucionalidad actual es una gran debilidad considerando la dificultad para eliminar la posibilidad de realizar retiros de los fondos de pensiones a futuro.
2. Propone que, para mejorar la institucionalidad, se necesita de un organismo tipo Banco Central, que tenga como objetivo único el aseguramiento de la sostenibilidad de las pensiones y los ahorros de las personas para la vejez. Dicho organismo debiese tener capacidades técnicas para desarrollar de forma autónoma los estudios actuariales y proyecciones, y que dichos análisis se reporten de forma periódica. También debiese estar facultado para cambiar parámetros como la tasa de cotización y las edades de jubilación, así como tener la posibilidad de vetar iniciativas del ejecutivo y del Congreso que afecten la sustentabilidad del sistema de pensiones.
3. La institucionalidad debería tener la facultad para identificar programas y políticas que deben ser reformulados para permitir un fomento a la formalización del trabajo, identificar iniciativas para aumentar la cobertura del sistema de pensiones, para paliar la morosidad previsional y para potenciar la educación del sistema.
4. Por el momento es prematuro señalar si la reforma del gobierno es lo que Chile necesita, se debe contar con ciertas definiciones y con los datos que permitan tener una base de análisis común.



SR. PATRICIO ARRAU PONS

(04/01/2023)

¿Es conveniente la separación de funciones en la industria de ahorro para pensiones?

Economista Ph.D en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Gerente General y socio de PagoHub.cl y propietario de Gerens Capital S.A.

1. La solución de licitar las funciones por parte del APA terminará siendo más costosa que el costo integrado del actual sistema.
2. El Gobierno argumenta que la literatura internacional muestra evidencia estadística significativa de economías de escala en la administración de cuentas para los fondos de pensiones, pero los resultados generales revelan la conveniencia de consolidar fondos pequeños, pero “pero para fondos de tamaño medio y grande, “no hay evidencia de economías de escala al nivel de 11,5 millones de cuentas”).
3. No es creíble ni verosímil que ente estatal APA-IPPA pueda administrar todas las funciones a un costo similar o menor que las actuales AFP.
4. Se sugiere centralizar solo las funciones en donde efectivamente hay economías de escala comprobadas: Recaudación (sistema de transferencias bancarias) y cobro de cotizaciones. La primera ya está centralizada, la segunda se solicita al gobierno la centralice hace años.
5. El gobierno diseñó un esquema mixto público-privado sin considerar ni sondear con los privados su interés. No hay interés de eventuales IPP de entrar al mercado, pues se percibe que no hay condiciones de competencia leal del IPPA.
6. En régimen, el sistema de Seguro Social relativo a la capitalización individual favorece a los hombres que ganan menos de \$ 400 mil al mes, y a las mujeres que ganan menos de \$ 600 mil al mes. Ello se debe a la menor rentabilidad de las cuentas nacionales en dos puntos porcentuales que reduce significativamente las pensiones del 6%.



SR. SALVADOR VALDÉS

(04/01/2023)

Reforma de pensiones parte II. Seminario Instituto Libertad, Renovación Nacional

Economista Senior Fellow UAI. Ingeniero Civil Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Sus áreas de investigación incluyen seguridad social, organización industrial, regulación financiera, controles de capital y macroeconomía. Sus ámbitos de enseñanza abarcan pensiones, macroeconomía y organización industrial.

1. Monopolizar el servicio administrativo (APA) es una mala medida versus la extensión de la licitación de nuevos afiliados a afiliados antiguos, con distintos proveedores en rotación y que sea aparte de la gestión de inversiones.
2. En este caso, se debilita el argumento del aprovechamiento de las economías de escala debido a la digitalización (ejemplo, Previred). Además, un monopolio estatal tiene el riesgo de empeorar la calidad del servicio (sindicatos en el APA con un poder similar al del Registro Civil con huelgas duraderas). Más aún, aumentaría los costos si es que efectivamente los políticos trataran de mantener la actual calidad del servicio.
3. Como alternativa, se podría ampliar el servicio de licitación de afiliados nuevos hacia afiliados antiguos con saldos menores a determinado umbral y que cuente con varios proveedores en rotación con separación de la administración de las inversiones.
4. En cuanto a la PGU, el gobierno propone aumentarla en una cuantía importante lo que será costoso para el fisco. Dicho costo aumentaría a una mayor tasa que el crecimiento que el PIB de las próximas décadas. Además, con la PGU actual, las pensiones no contributivas de vejez (PNCV), han aumentado en buena medida las tasas de reemplazo, lo que se constata con evidencia comparada con la OCDE.
5. Se debe redefinir el tamaño de la PNCV respecto a las líneas de la pobreza, dado que el PdL comete el error de recurrir a la línea de la pobreza para las personas que viven solas, siendo que aproximadamente un 80% vive con otras personas y por ende, la línea de pobreza es distinta.



SRTA. CAMILA VALENZUELA

(12/01/2023)

Pensión Garantizada Universal)

Abogada Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Oxford. Asesora legal en Políticas Públicas SOFOFA

1. La creación de la PGU se encuentra alineada con las recomendaciones de organismos internacionales, entregando un piso mínimo de protección para la vejez.
2. Se ajusta a las recomendaciones sobre universalidad de la protección, previsibilidad de las prestaciones y realización progresiva de los derechos de seguridad social, con una mirada de responsabilidad fiscal y sostenibilidad.
3. La PGU modifica la estructura del sistema de pensiones, consolidándolo como un sistema mixto, entregando una base sobre la cual se construye la pensión contributiva.
4. La implementación de la PGU ha sido desafiante, y aunque hay espacios de mejora, sin duda ha significado una mejora importante a las pensiones.
5. En este sentido, es positivo que la ley corta de la PGU haya modificado el universo sobre el cual se focaliza, pasando al 90% de la población general.
6. Ligado a lo anterior, resulta fundamental fijar un monto adecuado del beneficio, sin que esté continúe aumentando más allá del reajuste. En este sentido, la línea de la pobreza parece un buen parámetro, ya que cumple el rol de evitar la pobreza en la vejez, sin que el monto del beneficio suponga un desincentivo al trabajo formal durante la vida laboral activa.
7. Adicionalmente, el resto del sistema de pensiones, en particular el pilar contributivo debe contener, a su vez, incentivos a la cotización, premiando las contribuciones de los afiliados, de manera de que los contribuyentes puedan percibir los beneficios del trabajo formal..



SR. HUGO CIFUENTES LILLO

(12/01/2023)

Pensión Garantizada Universal)

**Abogado de la Universidad de Chile y Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
Profesor de Derecho de Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad
Diego Portales, Universidad de Chile y Universidad Adolfo Ibáñez**

1. Tema clave en la Seguridad Social: Universalidad y la renta sustitutiva.

2. La PGU es la continuación de prestaciones no contributivas desde 1952

- Pensiones asistenciales en el sistema de reparto (pensión mínima ex SerSeSo, 1952: mixta).
- Pensiones Asistenciales , PASIS, de 1975- 2008
- Pensión Mínima Garantizada, PMG, 1980- 2008 (¿mixta?)
- Pilar Solidario 2008: PBSV y PBSI más APSV y APSI:
- Propuesta de reforma de 2017
- Propuesta de reforma de 2018

3. Con la PGU aumenta la cobertura del 60% al 90% de la población de 65 años y más. Sólo se excluye al 10% de mayores ingresos.

Con la reforma “corta”, se llegaría a un porcentaje mayor de beneficiarios al cambiar las bases de cálculo y el test de afluencia.

Con reforma estructural: cubrir al 100%, sólo se excluiría a pensionados con prestación autofinanciados de más de \$1.114.446 al 01.02.2023.

4. No existe claridad respecto de la tasa de reemplazo de pensión final: **¿línea de la pobreza?**

5. Cobertura y financiamiento

- Alcanzar al 100% de AM de 65 o + años, permitiría cubrir a cerca de 280.000 pers del 10% de mayores ingresos, con un costo inicial estimado de más de U\$ 400 millones. ¿se justifica?
- El costo de PGU, leyes de reparación y población de mayor situación económica, elevará los costos en alrededor del un 20%
- Todo se efectuará con gradualidad ¿suficiente conforme los recursos disponibles

6. Temas pendientes en cuanto a la PGU: PGU y estímulo a cotizantes; PGU de monto diferenciado según grupo familiar.