

Reforma de pensiones

Algunos comentarios sobre el acuerdo

20 de enero
Instituto Libertad

www.institutolibertad.cl

Introducción



La Comisión de Trabajo del Senado aprobó la idea de legislar una reforma de pensiones fruto del acuerdo logrado por los senadores de Chile Vamos con el gobierno.

El texto de la Reforma está contenido en 176 páginas de indicaciones en que el gobierno recogió los términos del acuerdo, pero no es lo definitivo; durante la discusión nuestros senadores propondrán modificaciones a muchas de ellas.

En el presente documento se hace un análisis general del mencionado acuerdo, incluyendo aquellos aspectos a los que es necesario prestar atención durante la discusión para corregir o mejorar.

Contexto político

Imposible separar la discusión sobre esta reforma del clima electoral imperante y de la extrema polarización de nuestro fragmentado sistema político.

En la derecha, Evelyn Matthei lidera sostenidamente las encuestas, en tanto José Antonio Kast y Johannes Kayser se enfrentan en una ruda disputa electoral para captar el denominado voto “duro”. La consigna es diferenciarse de Chile Vamos lo que explica la agresividad y el tono de sus ataques.

En la izquierda no hay candidato. El gobierno del Presidente Boric ha fracasado en la implementación de su programa. Los principales logros que podrá exhibir como legado son (i) la agenda de seguridad, impulsada con las ideas y los votos de la derecha, y eventualmente (ii) la Reforma de Pensiones, que -tal como está- es la consolidación del sistema de capitalización individual, lo que desata fuertes críticas desde su propio sector.

Sin embargo, la izquierda ha logrado contener el fuego amigo, en parte jugando hábilmente con la promesa de futuros cambios (minuta del gobierno) y el discurso explícito de “no más AFP” de la propia ministra Jara.

Principales aspectos de la reforma

→ Ahorro individual

Se suman 6 puntos (incluido el préstamo) a los 10 puntos de capitalización individual. **En régimen, habrá 16 puntos de capitalización individual.**

→ Préstamo

Se establece un préstamo transitorio de 1,5% punto de cotización que se consigna mensualmente en la cartola de cada afiliado, **tiene garantía estatal y se paga con interés de mercado, para mejorar las pensiones actuales. Esto no constituye una excepción del sistema pues, todos los fondos se invierten o prestan a través de distintos instrumentos.**

→ Garantía por año

Con cargo a dicho préstamo se pagará 0,1 UF por año cotizado, con un tope de 2,5 UF a los hombres que posean 20 años de cotización y a las mujeres que posean 13 años de cotización.

Principales aspectos de la reforma

→ Pensiones de hombres y mujeres

Se suma 1,12 puntos para financiar la compensación por expectativas de vida entre pensiones de hombres y mujeres (bono tabla).

Mecanismo de compensación similar al utilizado en la ley de ISAPRES para igualar el costo de los planes de hombres y mujeres.

→ SIS

Se mantiene 1,38 puntos para financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS) [ya existe a través del IPS que licita este seguro cada tres años].

→ PGU

Incrementa la PGU a \$ 250.000 partiendo por los mayores de 82 años seis meses después de publicada la reforma, a los doce meses de los mayores de 75 y a los 24 meses a los mayores de 65 años.

Principales aspectos de la reforma

→ Fondo Autónomo de Protección Previsional

Se crea un Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP) para gestionar los fondos provenientes del préstamo (1,5) del SIS (1,13) y del bono tabla (1,12). Este organismo autónomo (i) paga los beneficios (ii) licita los seguros para el SIS e (iii) invierte los fondos vía licitaciones (similar al consejo autónomo que administra el Seguro de Cesantía **(no tiene mesa de dinero ni administra fondos directamente)**).

→ Licitación de stock

Se incorpora la licitación de stock, como mecanismo para bajar las comisiones e incorporar nuevos actores. **Cada afiliado seleccionado será notificado y podrá negarse a participar y luego de la licitación podrá negarse a ser cambiado y una vez cambiado podrá cambiarse a la AFP de su preferencia sin restricciones (libertad de elección)**.

Principales aspectos de la reforma

→ Administración del IPS

El IPS va a poder administrar cuentas (llevar la cartola del cotizante y pagarle sus beneficios) **no va a administrar fondos** directamente.

Esto permitirá que ingresen **nuevos actores distintos de las AFP a administrar fondos (más competencia)**, los que podrán contratar los servicios del IPS para gestionar las cuentas.

Además, **las AFP también podrán ofrecer el servicio de administrar cuentas** a los nuevos actores que administren inversiones.

Descripción y comentarios de los aspectos más relevantes

1. Aumento de la cotización adicional con cargo al empleador

En Chile el ahorro previsional es del 10%, el promedio en los países OCDE es de 19,2%, de los cuales 8 puntos son de cargo de los empleados y 11,2pp son de cargo del empleador. La principal falencia del sistema previsional chileno, según las Comisiones Bravo y Marcel, es el bajo nivel de ahorro.

El aumento de la cotización adicional es una de las recomendaciones transversales de los expertos en pensiones y estuvo presente en los proyectos de reforma de Michel Bachelet (+5 puntos en 10 años) y de Sebastián Piñera (+6 puntos en 8 años).

Este aumento tiene un impacto en el empleo, por cuanto aumenta el costo de contratación, afectando especialmente a las Pymes, pero la evidencia indica que dicho costo termina transfiriéndose a los trabajadores; por lo mismo la gradualidad en su implementación es fundamental.

El proyecto establece una gradualidad de 9 años para ir incorporando la cotización adicional.

Comentarios/recomendaciones:

1. Se debiera establecer un mecanismo de pausa del incremento del aporte del empleador, asociado a indicadores como (i) recesión económica o caída significativa del crecimiento (ii) caída del empleo (iii) incremento de la informalidad laboral.
2. Establecer otros mecanismos de apoyo o incentivo a la formalidad, especialmente para las pymes.

3. Debe revisarse el conjunto de la carga que representa para las empresas la rigidez y sobre regulación del mercado laboral, tanto para buscar reducir el nivel actual como para incrementar dicha carga con futuras regulaciones.

2. El préstamo de 1,5 puntos

Este préstamo de los actuales trabajadores es transitorio y operará durante 20 años y luego decrecerá durante diez años hasta extinguirse. Transcurridos 30 años el 1,5 irá directamente a la cuenta de ahorro individual.

El préstamo consistirá en un bono, expresado en UF y que generará intereses de mercado, con un piso en lo que renten los bonos del tesoro y tendrá garantía estatal. Se registrará mensualmente en la cartola del trabajador, de manera que el trabajador sabrá cuanto renta la totalidad de su ahorro individual, incluido el bono o préstamo.

Al momento de jubilarse el trabajador dispondrá de la totalidad de su ahorro individual incluido el bono. Si el trabajador decide no jubilarse (a los 60 años las mujeres y 65 años los hombres), el bono se liquidará y sumará a su cuenta individual.

Comentarios/recomendaciones:

1. Se debiera reforzar el carácter de “préstamo” (el proyecto habla de “aporte”).
2. Fortalecer la garantía estatal refiriéndola al trabajador y no al fondo desde el que se pagará el préstamo.
3. Explicitar de mejor forma que la rentabilidad de los bonos del tesoro es un piso de referencia y no un techo.

3. Garantía por año cotizado

Con los recursos obtenidos del préstamo del préstamo se pagará 0,1 UF por año cotizado, con un tope de 2,5 UF a los hombres que posean 20 años de cotización y a las mujeres que posean 13 años de cotización.

Esto constituye una clara señal pro-formalidad, toda vez que el incremento de la pensión de los actuales jubilados aplicará sólo a aquellos que hayan cotizado.

Si bien no es el mecanismo ideal, dada su complejidad, en ningún caso se trata de un mecanismo de reparto sino de un mecanismo de financiamiento, toda vez que el reparto consiste en el aporte directo y permanente de los cotizantes activos a los cotizantes pasivos y en este caso es un préstamo, a tasa de mercado y con garantía estatal, acotado a un período transitorio.

Comentarios/recomendaciones:

1. ¿Reparto? Hay quienes sostienen que esto sería la semilla del reparto, ya que se podría ampliar y/o prorrogar en el futuro. Lo cierto es que ello depende de mayorías parlamentarias futuras y si estas se dan, lo mismo podría ocurrir sin la presente reforma.

4. Fondo Autónomo de Protección Previsional

Este Fondo será gestionado por un Consejo Autónomo de 5 miembros designados por el Presidente de la República con acuerdo del senado y gestionará los siguientes fondos:

- Los fondos provenientes del 1,5 punto del préstamo.
- Los fondos provenientes del 1,12 punto para financiar la compensación por expectativas de vida entre pensiones de hombres y mujeres (bono tabla).
- Los fondos provenientes del 1,38 punto para financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS), que ya existe y gestiona el IPS.

Es importante consignar que este fondo seguirá el exitoso modelo del Seguro de Cesantía, que mediante licitaciones públicas asigna la gestión de los fondos recaudados y paga los beneficios cuando corresponde.

Se trata por lo tanto de un fondo de flujo, que irá pagando (i) la garantía por año cotizado y (ii) el bono compensatorio de la pensión las mujeres, para dejarlas en iguales condiciones que la de los hombres.

El SIS continúa en el mismo régimen actual; cubre tanto la invalidez de un trabajador activo como la protección de la familia, en caso de fallecimiento del trabajador. Se licita cada tres años por el IPS.

Por tanto, no se trata de un fondo estatal que cuente con mesa de dinero o intervenga en el mercado de capitales, pues su participación en el mercado de capitales se realiza a través de licitaciones públicas en las que participan sólo privados.

Comentarios/recomendaciones:

1. Reforzar en la redacción la prohibición de intervenir en el mercado de capitales y la obligación de gestionar el flujo de fondos mediante licitaciones públicas.

5. IPS como administrador de cuentas

Las AFP ejercen su función en forma integrada, es decir, por una parte, administran las cuentas de sus afiliados (cartolas, pagos de beneficios, etc.) y por otra, administran la cartera de inversiones.

La intención del gobierno siempre fue desintegrar la industria, generando un ente estatal que administrara las cuentas, dejando a las AFP sólo administrando una cartera de inversiones. Adicionalmente, el proyecto del gobierno creaba un ente estatal para administrar inversiones. Si sólo el estado administraba cuentas y los nuevos cotizantes iban por defecto al inversor estatal, efectivamente se eliminaban las AFP en un breve plazo.

Bajo el acuerdo, se facultará al IPS para administrar cuentas, de manera que represente una opción para que los nuevos operadores que ofrezcan administrar inversiones o participen en la licitación de stock, puedan – si lo deciden- contratar al IPS como administrador de cuentas.

Paralelamente, el proyecto faculta a las AFP para administrar cuentas de otra AFP o de un nuevo ente que ingrese al mercado, de manera que se fortalezca efectivamente la competencia.

Comentarios/recomendaciones:

1. Establecer medidas adicionales para asegurar que las trifas fijadas por decreto para la operación del IPS como administrador de cuentas no representen una competencia desleal ni generen distorsiones en desmedro de la libre competencia.

6. Licitación de stock

Actualmente existe la licitación de los nuevos afiliados, de manera que estos ingresan al sistema a través de una licitación que los asigna a la AFP con más baja comisión. Sin embargo, los afiliados son poco sensibles al costo de la comisión y se estima que ello redundará en que los costos del sistema se mantienen elevados.

El proyecto establece una licitación del 10% del stock de afiliados de todo el sistema cada dos años, en la cual podrán participar aquellas AFP que no posean el 25% o más de los afiliados y los nuevos actores que cumplan con los requisitos.

Se seleccionará aleatoriamente un volumen de afiliados equivalentes al 10% del stock, **cada afiliado seleccionado será notificado y podrá negarse a participar** y luego de la licitación **podrá negarse a ser cambiado** y una vez cambiado **podrá cambiarse a la AFP de su preferencia sin restricciones**.

Esta medida, a juicio de muchos expertos, producirá una baja de las comisiones mejorando la competitividad del sistema, aunque también podría incidir en una menor rentabilidad del sistema ya que obligaría a las AFP a mantener mayor liquidez y por ende privilegiar inversiones en instrumentos de menor plazo y riesgo.

En la misma línea de aumentar la competencia y facilitar el ingreso de nuevos actores se rebaja considerablemente el encaje, tanto para las actuales AFP como para los nuevos actores que entren a competir por la administración de los fondos.

El encaje consiste en obligar a la AFP a invertir fondos equivalentes al 1 % de su patrimonio, en la misma cartera de inversiones que los cotizantes, lo cual es una garantía de solvencia y de seriedad.

Comentarios/recomendaciones:

1. Debiera revisarse la rebaja del encaje, asegurando un nivel de garantía acorde con el volumen de fondos que representará la licitación de stock, independiente de los demás requisitos exigibles a los nuevos actores.

Pensiones

Algunas conclusiones y comentarios finales

- **La reforma es fruto de un acuerdo y por ende no refleja la ortodoxia de ninguna de las partes. No es la reforma refundacional que contenía el proyecto original del gobierno ni es la reforma que nos llenaría el gusto, pero está lejos de representar una renuncia a los principios de la derecha:**

1. Consolida la capitalización individual; los seis puntos adicionales, incluido el préstamo, son ahorro individual.

2. Se refuerza la propiedad de los fondos ahorrados. Incluso el bono del préstamo es heredable. Se potencia la libre elección de los cotizantes con más opciones de elección (nuevos actores).

3. El resto de los descuentos no constituyen reparto: el seguro de invalidez y sobrevivencia (ISIS), es un seguro que ya existe (1,32 puntos), el cual se eleva a 2,5 puntos para cubrir la igualación de las pensiones de las mujeres.

4. El estado no será un actor relevante en el mercado de capitales. El Fondo Autónomo que se crea (garantía por año + SIS + Bono Tabla): sólo puede pagar los beneficios establecidos en la ley y administrar el flujo mediante licitaciones públicas a privados.

- **En lo que resta del trámite legislativo debe fortalecerse entre otras las siguientes materias:**

1. El acreedor de la deuda del estado y su garantía es el trabajador (no el fondo).

2. Cada trabajador es acreedor de la deuda del estado y su garantía.

3. Reponer un nivel de encaje relevante para asegurar la calidad de los nuevos actores que ingresen a la competencia por administrar fondos.

4. Asegurar la participación de las actuales AFP en la administración de cuentas, y prevenir formas de subsidio encubierto a la operación del IPS como administrador de cuentas.

5. Fortalecer y asegurar las instancias de notificación y mecanismos de retracto para aquellos cotizantes sorteados para la licitación de stock.

o Establecer un mecanismo de pausa automático respecto de la progresión de la cotización adicional para situaciones de recesión o caída del empleo.

- **Medidas complementarias:**

1. Rechazar la idea de un inversor estatal como plantea el gobierno a futuro.
2. Incentivar la formalidad y compensar mediante mayor flexibilidad y reducción de cargas regulatorias el costo de contratación.
3. Insistir en reducir drásticamente el gasto fiscal, eliminando programas ineficientes y revisando la inflación del empleo público.
4. Conforme sea la evaluación del CFA, ajustar la cobertura y alcance de la reforma a lo que sea fiscalmente sustentable.



INSTITUTO LIBERTAD

CONTACTO

INSTITUTO LIBERTAD

Galvarino Gallardo 1509,
Providencia, RM.

+56 2 27201700

www.institutolibertad.cl

luispardo@institutolibertad.cl

comunicaciones@institutolibertad.cl