



asuntos
públicos

— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

25/08/2017

Economía

Tres por falta de uno

18/08/2017

Política

A 80 Años de su muerte: Dos lecciones de Chesterton para los Socialcristianos de hoy

11/08/2017

Política

La Reforma Agraria, cincuenta años después: características de su aplicación y lecciones para el presente

04/08/2017

Economía

Una breve monografía sobre el sueldo mínimo

28/07/2017

Sociedad

Antecedentes Filosóficos del Suicidio

21/07/2017

Economía

La desigualdad en el trato y la dignidad de las personas

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1305

Economía

25/08/2017

Tres por falta de uno

Andrés Sanfuentes V.

La reforma del sistema previsional no estaba en el programa Bachelet (ese que "nadie leyó" pues bastaba con su popularidad personal), En el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2014, la Presidenta se limitó a señalar su preocupación por los jubilados, resaltar la creación del Pilar Solidario de 2008 y agregó que se había constituido la Comisión de Expertos y el envío al Parlamento de un proyecto de ley que proponía la creación de una AFP estatal; es decir, tuvo una escasa importancia. Sin embargo, la Comisión Bravo, compuesta por personalidades competentes, hizo propuestas, las llamadas A y B que, si bien tienen algunas diferencias, mostraron muchos aportes cercanos (a diferencia del contenido de la C, de una despistada canadiense). Recibido el informe, el Gobierno evaluó que el "horno no estaba para bollos" y postergó su aplicación, con el pretexto que no se habían considerado las opiniones de expertos extranjeros, con lo cual se demoró un año más. Pero, finalmente, el informe tuvo que recibirse oficialmente y divulgarse como corresponde.

En este período en que han primado los derechos ciudadanos, sin considerar los correspondientes deberes, y en que "guagua que no chilla no mama", surgió la demanda sobre el bajo nivel de las pensiones, a pesar del avance del Pilar Solidario. "La calle", el gran protagonista de la actualidad, fue simbolizada por el lema "no + AFP", que dio representación a los pensionados, hasta entonces faltos de organización y poder y sus carencias pasaron al primer plano, aunque con la creencia que nada es suficiente para satisfacer sus postergaciones, tal como lo ha expresado su líder Luis Mesina.

El otro factor que se hizo presente fue el destape de los problemas y privilegios que ocurren en las cajas de previsión de las FFAA y de Orden, Dipreca y Capredena, caracterizadas por los abusos y anomalías, a lo cual se suma su creciente déficit financiero que debe solventar el Fisco, provocado principalmente por el sistema de reparto en que quedaron, como último residuo después de la reforma de 1981 que creó las AFP.

Los elementos descritos obligaron al Gobierno a plantear una reforma muy importante como un nuevo régimen de pensiones, asunto no muy atractivo después de la experiencia negativa sufrida con las reformas Educacional, Tributaria y Laboral, todavía inconclusas. Sin embargo, en los cambios de las pensiones, queda poco tiempo para que se acabe el período. Es difícil que se puedan llevar a término legislativo en momentos electorales, con los actuales comportamientos populacheros de algunos candidatos y a pocas semanas que se inicie la discusión del Presupuesto de 2018. En fin, a lo menos se dará inicio al análisis de una materia que requiere definiciones.

Los tres proyectos

La Reforma fue dividida en tres proyectos pensando en los tiempos del debate parlamentario: a) el aumento de la cotización en un 5% adicional; b) la creación del nuevo Consejo de Ahorro Colectivo; y c) reformas a las AFP. El Gobierno espera un rápido despacho de los dos primeros y un trámite más prolongado en el tercero, a causa de su mayor complejidad.

En relación a la primera iniciativa, que eleva la tasa de cotización desde el 10 al 15%, conviene analizar inicialmente dos asuntos: 1) la propiedad de la cotización y su destino; y 2) si se trata de una cotización o de un impuesto al trabajo.

El 5% adicional ha sido presentado por algunos como un gravamen que afecta al empresario, que debe desprenderse de ella a favor del trabajador o de los pensionados. En el primer caso, según el proyecto un 3% iría a la cuenta personal del imponente, con lo cual se indica que sería su propietario, destinado para financiar su futura pensión y así elevar las previstas en la actualidad. El restante 2% estaría destinado al Fondo Colectivo, para financiar jubilaciones muy bajas, actuales y futuras. Por lo tanto, es un aporte que hace el imponente a favor de otras personas de menor nivel de ingreso o carente de él, especialmente mujeres; en todo caso, no es el empresario el afectado principal. De ahí surge el alegato que ese 2% debería ser integrado por el Fisco, pues benefician a segmentos de bajos ingresos y la mayor parte de la contribución del 5% debe ser destinada a las cuentas individuales de los cotizantes.

Por supuesto que el aumento de la cotización, así como la aplicación de los fondos no se hacen de inmediato, en relación a lo primero se efectuaría en cinco años después de la publicación de la ley.

Un plazo similar se propone para implementar el aumento del tope imponible, de manera de igualarlo al existente para el seguro de cesantía, lo cual implicaría subirlo de 2 a 3 millones de pesos, aproximadamente.

La cotización adicional genera ganadores y perdedores. Entre los primeros aparecen aquellos que recibirían recursos sin haber hecho contribuciones al sistema previsional y percibirían una jubilación, especialmente dos grupos, entre ellos quienes habiendo sido imponentes disponen de un reducido ingreso después de su retiro y se beneficiarían del Pilar Solidario. En el segundo grupo, los que recibirían una mayor pensión a pesar de tener lagunas sin cotizar, ser trabajadores independientes o haber sido víctimas de su empleadores que han evadido o eludido sus correspondientes cotizaciones. Este sería el principal componente de solidaridad de la propuesta, la cual afectaría a las utilidades empresariales, las rentas laborales de diferente tipo y los trabajadores independientes de altos ingresos.

Otro tema propuesto por la Comisión Bravo, que no se consideró directamente, es el aumento en la edad de jubilación desde los 60 y 65 años actuales hasta 68 años, progresivamente en el tiempo. El proyecto lo sustituye por estímulos monetarios a quienes continúen trabajando después de su edad legal. Es una idea positiva, siempre que pueda ser implementada en forma eficaz y el estímulo reciba una respuesta efectiva. Además, la propia Comisión propuso tender a igualar las edades de retiro de hombres y mujeres, que en la actualidad hace que las pensiones de las mujeres sean inferiores a las de los hombres, por motivos demográficos, las responsabilidades en el hogar y por el machismo existente en el mercado laboral. Al respecto, el proyecto contiene algunas compensaciones, aunque limitadas.

Cotización o impuesto al trabajo

También se ha debatido si el 5% adicional constituye un aumento de la cotización o un impuesto al trabajo. Es una discusión bastante inútil, pues en ambos casos afectan al mercado del trabajo, tanto a la empresa como al asalariado, en la forma de un mayor costo al contratarse como un menor salario líquido recibido; los porcentajes en que sea afectada cada parte, dependerán de los elementos que determinan la actividad realizada y la labor que se desempeña. Por lo tanto, ambas partes contribuirían a la transferencia. En todo caso, se generaría un efecto sobre el empleo en una magnitud diferente por sector productivo y especialidad laboral.

Dado lo anterior, surge la pregunta respecto al 2%, si no correspondería que los gastos del Fondo Colectivo debieran ser financiados directamente por el Fisco, que es el responsable de destinar recursos a las políticas sociales del país, y no por los trabajadores con contratos de trabajo y sus empleadores. Si se desea que estos últimos sean los aportantes, se debería elevar el impuesto a la renta en la línea que sugeriría Jacobowski, o si se quiere que sea toda la sociedad, se podría subir el IVA como lo ha insinuado José Pablo Arellano. Otras alternativas son complejas: el endeudamiento fiscal está en un límite peligroso y el Fondo de Reserva de Pensiones no puede ser utilizado todavía.

En todo caso, en la medida que el 2% no ingresa al patrimonio de la Nación, no puede ser considerado como un impuesto, ya que es una cotización con fines específicos, como las destinadas a la salud, los subsidios de cesantía y los accidentes del trabajo.

El Consejo de Ahorro Colectivo

Para administrar el 5% adicional se propone crear una nueva entidad de carácter público, autónoma, con patrimonio propio, encargada de la administración de los recursos, y dirigida por un consejo de 7 miembros designados por la Presidencia de la República con acuerdo del Senado y que durarían 6 años en sus funciones. Durante ese período el Fisco realizaría el aporte de capital inicial. Después, se financiaría con hasta el 0,5% del saldo de los fondos acumulados.

En este caso, las críticas provienen de la dupla acostumbrada: los partidos políticos de Derecha y los gremios empresariales más poderosos, que se oponen a crear un nuevo ente estatal, aunque sea autónomo, y preferirían que los fondos sean administrados por las actuales AFP "porque "el Estado es un mal Administrador" prejuicio ideológico que no se sustenta en la realidad, como lo demuestran CODELCO, BancoEstado o la ENAP y, por el contrario, varias empresas privadas que no han sido ejemplos de eficiencia productiva ni de comportamiento ético. Las AFP tampoco son ajenas a los problemas del sistema,

especialmente por haber generado la creencia que la tasa de reemplazo llegaría en promedio al 70% de las últimas remuneraciones y la inflexibilidad para aceptar los cambios del sistema, cuya ocurrencia era previsible.

El Consejo implica la creación de un nuevo ente estatal que debería cumplir algunas de las tareas previstas en el proyecto de reforma de las pensiones y se justifica por ello. Sin embargo, corre paralela al proyecto de una AFP estatal y de otras entidades ya existentes como el Instituto de Previsión Social y el Seguro de Cesantía. Surge la duda si se podrían asignar las nuevas tareas a estas instituciones con los cambios del caso. A estas entidades se puede agregar el BancoEstado que tiene la ventaja de poder crear un filial eficiente para actuar como AFP y administrar los fondos personales de los cotizantes del 3% adicional, tal como lo hacen en la actualidad varios bancos comerciales.

Cambios en las AFP

Una de las propuestas reiteradas que se han efectuado sobre la institucionalidad de las AFP es separar algunas de las tareas que realizan, en especial las de carácter comercial, como atraer cotizantes, recaudar sus aportes y pagar las pensiones, de otras básicamente financieras como la administración de los fondos acumulados. Este aspecto también busca reducir la concentración de poder que actualmente poseen estas entidades. Es positiva la idea de ampliar la licitación de las carteras nuevas y actuales que gestionan las AFP.

Con el objeto de hacer participar a los cotizantes en la administración de las AFP, se sugiere incorporar representantes en sus directorios elegidos entre candidatos especialistas en el sector; sin embargo, este aporte puede ser muy limitado.

Donde la influencia en la concentración del poder en estas instituciones sí puede ser limitado en forma efectiva, es suprimiendo la participación de los ejecutivos de las AFP en las juntas de accionistas de las sociedades anónimas en las cuales tienen títulos financieros. En realidad, los propietarios de los fondos son los imponentes y, por lo tanto, su representación debería ser entregada a personeros designados por un ente autónomo, tal como el Consejo de Ahorro Colectivo o el Consejo Técnico de Inversiones. De esta manera se podría romper otra génesis de concentración del poder en la sociedad chilena.

Las comisiones cobradas por las AFP son otra fuente de debate que no ha sido resuelta y que se abrió nuevamente con el proyecto de reforma. Hay varias alternativas que dan origen a argumentos contrarios: si deben establecerse sobre las cotizaciones mensuales, como en la actualidad, o los saldos acumulados; si las administradoras deben ser afectadas en caso de disminuciones en los saldos acumulados; o si corresponde aplicarlas en la intermediación por las inversiones que se efectúan en el exterior.

El gasto fiscal

A pesar de las críticas efectuadas al bajo nivel de las pensiones, los desembolsos fiscales destinados a la previsión son significativos. Según la ley de Presupuestos de 2017 alcanzó al 3,4% del PIB, US\$ 8.763 millones, de los cuales corresponden a pagos del INP US\$ 2.498 millones para los jubilados, a los que se suman US\$ 2.083 millones para cubrir el déficit de las cajas de previsión de los uniformados y US\$ 1.066 millones en bonos de reconocimiento que se transfieren a las AFP para complementar las pensiones de los afiliados a las AFP que jubilan ese año. Además, debe integrarse el equivalente a US\$ 1.240 millones como

cotizaciones de los empleados públicos y municipales a entidades de la seguridad social, entre ellas las AFP. Finalmente, el gasto anual previsto a través del Pilar Solidario alcanza a US\$ 1.876 millones.

Estos gastos en su mayoría seguirán siendo crecientes, aun después de la reforma propuesta. Al respecto tiene particular interés examinar algunos efectos financieros que provocaría incorporar progresivamente a las Fuerzas Armadas y de Orden al sistema actual.

También se debate

El tratamiento que reciben hombres y mujeres en el sistema previsional es diferente, empezado por disponer una mayor edad para el retiro de los primeros (65 y 60 años respectivamente), a pesar que ellas tienen mayor longevidad, lo que provoca una brecha en las pensiones. En vez de igualar las edad de retiro, como lo han propuesto las recomendaciones de los expertos y experiencias foráneas, lo cual sería muy impopular, el proyecto optó por establecer estímulos para prolongar la vida laboral de ambos, teniendo por finalidad aumentar el monto de las jubilaciones.

El tratamiento a los trabajadores independientes ha sido un serio incordio en la evolución del sistema, en especial los intentos por establecer la obligación de efectuar imposiciones que les permita disponer después de una pensión digna. Esta disposición legal ha sido postergada en varias oportunidades, tanto por su impopularidad como por no disponer de procedimientos efectivos para implementarlos. Al tema anterior se suma la presencia de lagunas en la vida laboral, tanto por períodos sin trabajar como por no realizar las cotizaciones respectivas, en muchos casos constitutivas de delitos que no son denunciados como corresponde. El Informe de Productividad que acompaña al proyecto de ley que crea el nuevo Ahorro Colectivo, establece que la deuda por cotizaciones declaradas y no pagadas en 2016 alcanzó al equivalente de US\$ 424 millones solo en ese año, a lo cual se suma no solo lo de períodos anteriores sino las evadidas, no integradas por el empleador, a pesar de haber sido descontadas del sueldo, como aquellas que no se pagan por acuerdos entre empleador y trabajador. El proyecto propone la creación de un sistema único de cobranza previsional, a causa de la descoordinación de las AFP en sus procesos de recaudación.

Uno de los aspectos que recientemente ha generado discusión es el sistema previsional de las FFAA y de Orden, a causa de las necesidades de modernización y las irregularidades con que opera. Las cajas de previsión funcionan como un sistema de reparto, en el sentido que tienen sus propias normas para acceder a una jubilación y, desde un punto de vista financiero, deberían ser auto sustentables, de manera que las cotizaciones que hacen quienes están en actividad financien las pensiones de quienes pasan a retiro. Sin embargo, en la actualidad no ocurre así y se ha generado un déficit cuantioso y creciente, principalmente por factores demográficos. Para evitarlo se han propuesto varias modificaciones, como retrasar la edad de retiro de los uniformados, con lo cual se reducirían los desequilibrios, y se evitaría destinar fondos a contratar personal jubilado para efectuar tareas que podrían seguir desempeñando estando en las filas.

Una solución más drástica sería incorporar a los uniformados al sistema general de AFP, tomando en consideración que la modernización tecnológica de las instituciones posibilita a su personal para desempeñar tareas en otros sectores productivos, una vez que abandonan sus entidades de origen. Esta incorporación al sistema de capitalización individual tendría que ser progresiva en el tiempo, y la reducción de gasto fiscal por este concepto sería en el largo plazo.

Uno de los aspectos más importantes del actual sistema de AFP es su contribución al Ahorro Nacional. En efecto, los fondos previsionales que se acumulan en las cuentas individuales son colocados en el mercado financiero, los cuales son demandados para ser destinados a la Inversión Nacional, básicamente por empresas nacionales y en menor medida por extranjeras. La responsabilidad de las AFP es básicamente obtener la mayor rentabilidad en el mercado financiero, de manera de conseguir las mayores pensiones para sus afiliados. No está dentro de sus funciones orientar la composición de las inversiones, que corresponde a otras instituciones del sector público, como podrían ser el Ministerio de Economía o la CORFO mediante sus políticas de fomento, o a Hacienda con sus estímulos tributarios a la inversión. Por lo tanto, “no le pidamos peras al olmo” como desean algunos espíritus voluntaristas o confusos. Ahora bien, el incremento de las cotizaciones implicaría un aumento del ahorro privado y también del Nacional, el cual puede contribuir a elevar la inversión, con un positivo efecto sobre el crecimiento y, por ende, en la demanda de trabajo, la cual posteriormente puede contrarrestar la caída inicial del empleo provocada por el alza de las cotizaciones.

Otra precaución se refiere al bando de los impacientes, que han reanudado las demagógicas propuestas de destinar parte de los fondos a objetivos muy loables como dar un pie (de diferentes tamaños) para financiar una vivienda, en circunstancias que corresponde a esfuerzos personales, ofertas bancarias o a las políticas habitacionales preocuparse de satisfacer esas demandas. Responder a esas presiones debilitaría aún más el reducido monto de las jubilaciones. Es irresponsable, como lo han mostrado varias experiencias en latinoamericanas, así como “prestar” esos recursos para financiar un déficit fiscal “transitorio”.

Conclusiones

- + La reforma propuesta está básicamente orientada a mejorar las pensiones de los sectores medios y no los más vulnerables, a pesar de algunos avances que se incluyen. El caso de las jubilaciones más reducidas implica una segunda etapa, en que el Pilar Solidario requiere un fuerte apoyo de la caja fiscal. ¡lo demás es música!, como se ha mencionado antes, pero ¡vendrán tiempos mejores!
- + Una reforma de este tipo requiere tiempo para implementarse, lo que afortunadamente ha sido considerado, y probablemente algunos ajustes, dados por la experiencia.
- + Los gremios que representan a la gran empresa han continuado básicamente en lo mismo, defendiendo la situación actual, sin asimilar que el país ha tenido cambios profundos a los cuales no supieron anticiparse. No logran abandonar el papel de oposición política al Gobierno, lo cual corresponde a la Derecha política. No buscaron acuerdos con el Gobierno para tratar de elevar la edad de jubilación, subir la tasa de cotización e igualar las condiciones para hombres y mujeres, tal como lo recomendó la Comisión Bravo. No deben olvidar que las AFP fueron las propagandistas de las tasas de reemplazo del 70% de la remuneración.