

Reforma previsional: lo bueno, lo malo y lo pésimo

Klaus Schmidt-Hebbel D.

Profesor Titular

Universidad del Desarrollo (UDD), CIES

Martín Carrasco N.

Profesor Investigador

Universidad del Desarrollo (UDD)

Este documento revisa hacia dónde van los sistemas previsionales en el mundo en contraste a la propuesta de reforma previsional del gobierno del presidente Boric. La propuesta del gobierno de Boric es una reforma radical, que va en sentido contrario a los sistemas previsionales en el mundo: pretende terminar con las AFP, implementar un sistema estatal de reparto (inicialmente desfinanciado) para las siguientes décadas, e implementar un sistema estatal de “capitalización colectiva”, para el muy largo plazo. Adicionalmente se discuten propuestas para mejorar el sistema de pensiones en Chile.

Los sistemas previsionales en el mundo

El número de países que tienen sistemas previsionales con ahorros individuales ha pasado de 17 en 1999 a 51 en 2022. Los activos previsionales manejados por empresas privadas (como las AFP en Chile) en países OCDE se han casi duplicado en dos décadas, expresados como porcentaje del PIB: desde un 59% en 2001 a un 105% en 2021. La creciente adopción de sistemas privados con ahorros individuales se debe a que estos entregan mejores pensiones y son más sostenibles e íntegros que los regímenes estatales de reparto. Por eso, en la más prestigiosa evaluación internacional de sistemas previsionales (Mercer CFA Institute), muchos países con sistemas de ahorros individuales y administración privada están evaluados

entre los mejores del mundo. Chile, en el lugar 16 del ranking, está casi a la par de Nueva Zelanda y es mejor evaluado que Alemania y EE.UU. Argentina, después de nacionalizar en 2008 los ahorros individuales de 10 millones de personas, cerrar las AFJP e imponer un ineficiente régimen estatal de reparto, es evaluado como el tercer peor país del ranking.

Las pensiones en Chile

En Chile hay descontento por las bajas pensiones, cuyas causas son reconocidas transversalmente por los expertos. Son tres las principales: la baja tasa de cotización (10% del sueldo en Chile, versus 18% promedio OCDE), las bajas edades reglamentarias de jubilación (60 años mujeres, 65 hombres) y los pocos años de contribuciones (especialmente de las mujeres). NO son causa de las bajas pensiones las AFP (que han logrado altos retornos para sus afiliados y jubilados). Además, las pensiones autofinanciadas son disminuidas por los retiros de fondos previsionales (que sumaron más de US\$ 50.000 millones), producto del populismo legislativo de los congresistas de casi todos los partidos.

¿Qué hacer para un mejor sistema de pensiones?

Hay docenas de propuestas, en temas diversos y de calidad dispareja: las hay buenas, malas y pésimas. Muchas de las buenas propuestas son las mismas que se presentan desde hace 17 años (de la Comisión Marcel del 2006 en adelante) y que son recomendadas por instituciones internacionales como la OECD.

Las más importantes reformas correctas son las que atacan las causas de las bajas pensiones. Primero: aumentar la tasa de cotización obligatoria a las AFP desde el 10% actual a un 16% (en 3 años). Segundo, incrementar las edades reglamentarias de las futuras

jubilaciones para los menores de 55 años (en el año de reforma), de 65 a 67 años para los hombres (en 4 años) y de 60 a 67 años para las mujeres (en 14 años). La tercera reforma es la más compleja y se concentra en los mercados laborales: fomentar la formalización y castigar la informalidad del empleo y de la producción, para aumentar los años de cotización previsional.

Los siguientes tres conjuntos de reformas – las buenas secundarias, las que merecen una evaluación detallada y las malas reformas – están listadas en el cuadro adjunto. En el caso de las malas propuestas indico brevemente sus desventajas, entre paréntesis.

El proyecto de ley del gobierno de Boric

La encarnación de una pésima reforma integral es el proyecto de ley del gobierno de Boric, ingresado a la Cámara de Diputados en noviembre de 2023. En respuesta al mayoritario rechazo de los legisladores, sus autores, los ministros Marcel y Jara, han preanunciado el ingreso de indicaciones (es decir, supuestas mejoras), cuyos plazos no se cumplen, mientras ellos recorren el país publicitando su proyecto y calificando de *fake news* a las críticas que reciben.

Este proyecto radical elimina el DL 3.500, expropia y estatiza casi todas las funciones realizadas por las AFP, implementa un sistema estatal de reparto para las siguientes décadas y un sistema de “capitalización colectiva con cuentas nocionales” para el muy largo plazo, y crea dos monopolios estatales para la administración del sistema previsional y para la inversión de fondos. Todo ello va en contra de las reformas previsionales en el mundo y en Chile, que mayoritariamente eliminan o reducen el ámbito de los sistemas de reparto estatales, porque estos son

insostenibles, inequitativos, ineficientes y frecuentemente corruptos.

¿Tendrá que esperar Chile hasta el año 2026 para adoptar una buena reforma de pensiones?

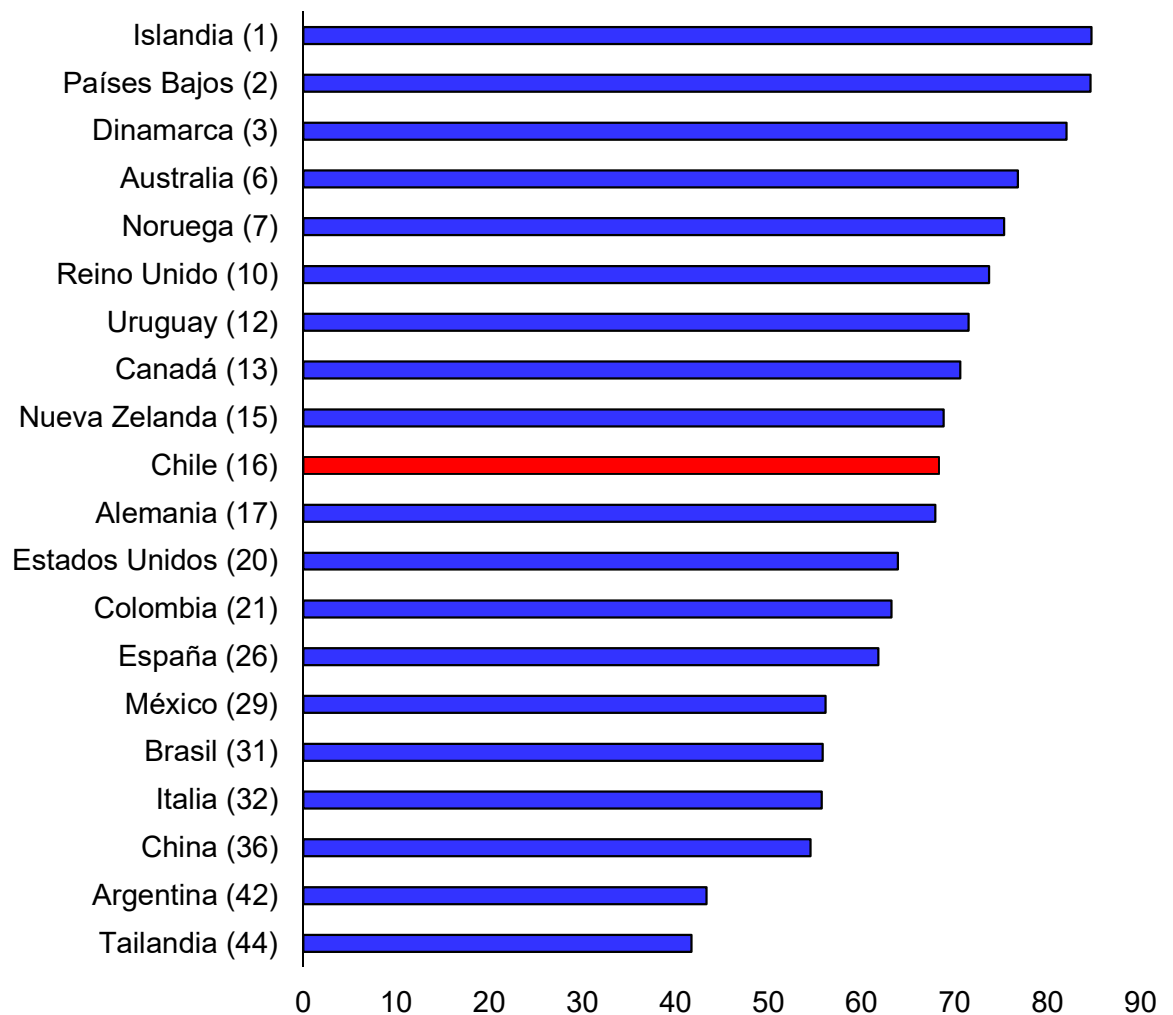
(*) En el documento Serie Debates Públicos 33 analizamos detalladamente este proyecto de ley.

RESUMIENDO....

- El número de países que tienen sistemas previsionales con ahorros individuales ha pasado de 17 en 1999 a 51 en 2022 ya que son más sostenibles e íntegros que los regímenes estatales de reparto.
- El sistema previsional de Chile está casi a la par de Nueva Zelanda y es mejor evaluado que Alemania y EE.UU. A pesar de esto, hay descontento por las bajas pensiones debido a la baja tasa de cotización, las bajas edades reglamentarias de jubilación y los pocos años de contribuciones.
- Existen docenas de propuestas para mejorar el sistema previsional: las hay buenas, malas y pésimas.
- Las más importantes reformas correctas son las que atacan las causas de las bajas pensiones: aumentar la tasa de cotización obligatoria, incrementar las edades de jubilación y fomentar la formalización y castigar la informalidad del empleo y de la producción.
- La encarnación de una pésima reforma integral es el proyecto de ley del gobierno de Boric que va en

contra de las reformas previsionales en el mundo
y en Chile.

GRÁFICO N°1
Índice de la calidad de los sistemas de pensiones
Índice agregado para cada país, 44 países, 2022



Nota y fuente: La evaluación de la calidad global de los sistemas de pensiones, realizada por Mercer CFA Institute, está compuesta por tres subíndices (nivel adecuado de pensiones, sostenibilidad e integridad del sistema), que reflejan 50 indicadores parciales. El rango del puntaje total se extiende entre 0 puntos (peor sistema) y 100 puntos (mejor sistema). Se indica entre paréntesis la posición del país correspondiente en el ranking de los 44 países incluidos.

CUADRO N° 1

Propuestas de reformas de pensiones en Chile

A. Principales buenas

- Incrementar la tasa de cotización a las cuentas individuales administradas por las AFP
- Aumentar la edad de jubilación
- Mejorar y flexibilizar el mercado laboral

B. Secundarias buenas

- Complementar la pensión garantizada universal (PGU) con un Aporte Previsional Solidario, que disminuye con la pensión autofinanciada
- Reemplazar gradualmente la comisión sobre el sueldo por una comisión sobre el saldo ahorrado
- Reemplazar la regulación por límites de las inversiones de las AFP por una regulación basada en riesgo

C. Merecen evaluación

- Establecer un seguro de lagunas previsionales por cesantía
- Modificar el beneficio tributario del ahorro previsional voluntario
- Centralizar algunas funciones de las AFP (ej.: cobranza judicial por agente licitado)
- Limitar la frecuencia de traspasos entre multifondos
- Introducir licitación parcial del stock de afiliados

D. Malas

- Financiar subsidios previsionales con contribuciones previsionales (es impuesto al trabajo, ineficiente e injusto)
 - Reemplazar los multifondos por fondos generacionales (es ineficiente e impide decisión de inversión por el afiliado)
 - Eliminar la modalidad de pensión por retiro programado (impide libertad de selección del afiliado y heredabilidad)
 - Crear una AFP estatal (es ineficiente, tiene problemas de gobernanza e incrementa pasivos fiscales)
 - Permitir autopréstamos y retiros de fondos (reduce ahorros previsionales e incrementa pasivos fiscales)
 - Eliminar comisiones de administración de terceros (distorsiona la cartera de inversiones)
 - Separar la industria de las AFP en un administrador de cuentas y varios administradores de inversiones (es ineficiente)
 - Reducir comisiones cuando fondos tienen pérdidas (distorsiona carteras)
-

E. Pésimas

- La reforma radical del proyecto de ley No. 15.480-13 del gobierno de Boric, ingresado en noviembre de 2023 a la Cámara de Diputados (*)
-

Fuente: el autor.