

Propuesta Reforma Previsional

AGOSTO 2023

PILAR SOLIDARIO – PGU

Fortalecer la PGU como el componente solidario del sistema de pensiones chileno, la que es financiada con impuestos generales. Creemos que cualquier esfuerzo de transferencias intergeneracionales (reparto) debe hacerse con impuestos generales a través de la PGU vigente y no con cotizaciones de los trabajadores.

Se debe tener presente que la PGU, aunque financiada con impuestos generales, para todos los efectos prácticos es un sistema de reparto que enfrenta los problemas de sostenibilidad propios de todo sistema de reparto y derivados del envejecimiento creciente de la población. Lo anterior, llama a ser muy cuidadosos respecto a su extensión y montos.

1. 1. Indexar el valor de la PGU a la línea de pobreza (actualmente en \$219.546) y evaluar incrementos dirigidos a grupos en desventaja.

- Indexar valor a la línea de la pobreza individual, cumpliendo así con primer mandato de todo sistema de pensiones: prevenir la pobreza en la vejez. En el corto plazo, esta medida tiene un costo fiscal adicional de 0,1% del PIBⁱ. En el largo plazo (2050), de 0,2 % del PIB (**Figura 1**).
- Evaluar nuevos incrementos de la PGU por un monto adicional de 0,5% del PIB, dirigidos a grupos en desventaja como mujeres o dependientes severosⁱⁱ.

PILAR CONTRIBUTIVO

Es importante considerar que el actual valor de la PGU y su incremento respecto del antiguo pilar solidario representa aproximadamente 1% del PIB. Esto, a su vez, equivale a entre 3 y 4 puntos de cotización. Dicho de otra forma, la PGU financia una transferencia intergeneracional o reparto equivalente a haber usado 3-4 puntos de cotizaciones. Por lo anterior, creemos que, en el debate actual, no corresponde destinar parte de la cotización a incrementar el reparto.

Por otra parte, en la última década el ahorro bruto ha caído 7 puntos, desde un 23% del PIB en 2013, a un 16% en 2022. Aumentar la cotización potencialmente implica mayor ahorro, y

con esto no solo aumentarán las pensiones futuras, sino que se incrementaría la inversión y el crecimiento económicoⁱⁱⁱ desencadenando un círculo virtuoso que redundaría en mayores pensiones^{iv}.

Por último, la expectativa de vida va al alza (Cepal, 2022), por lo tanto, la ya baja tasa de cotización de 10% será aún más insuficiente en el futuro. El pilar contributivo debe ser reforzado o las pensiones autofinanciadas serán aún más bajas en el futuro.

Es por esto que proponemos:

2. Incrementar gradualmente en 6 puntos^v la tasa de cotización y destinarlos en su totalidad a las cuentas individuales de los trabajadores y contemplar un seguro social o mecanismo de solidaridad intrageneracional que vaya a cuentas de ahorro personales.

- El incremento de la tasa de cotización debe ser gradual contemplando un horizonte de 12 años (0,5pp por año). Si los indicadores del mercado laboral y/o desempeño de la economía caen bajo cierto umbral, utilizar gatillos automáticos para posponer el alza^{vi}.
- Considerar que una parte de la mayor cotización apunte a generar un seguro social intrageneracional entre cotizantes con fondos que irían íntegramente a las cuentas personales.
- Complementariamente, podría evaluarse el financiamiento de un seguro de longevidad.

3. Cotizar desde el consumo, destinando el equivalente a un punto de IVA a las cuentas individuales de los afiliados no pensionados que se repartirían, de manera progresiva, en igual monto para todos

- Hoy, 1 de cada 3 personas en la fuerza de trabajo no cotiza. Para aumentar la base de contribuyentes al sistema de pensiones, proponemos recaudar recursos a través del consumo complementando la contribución obligatoria.
- Crear una cotización vía consumo equivalente a 1% del valor de los gastos en consumo de bienes y servicios, siguiendo los mismos criterios del IVA. Esta cotización adicional por consumo se presentaría separada en las boletas de la misma forma que hoy lo hace el IVA. Ello permitiría recaudar 0,5% del PIB (US\$ 1.500 millones), lo que equivale a cerca de 2 puntos de cotizaciones previsionales bajo el régimen general. El monto recaudado iría a las cuentas de ahorro individual y se repartiría de forma pareja para cada chileno desde el nacimiento hasta su jubilación. De esta manera, la distribución terminaría siendo fuertemente progresiva (**Figura 3**).

4. Incentivar la formalización en el mercado laboral estableciendo un subsidio al ingreso del trabajo formal (impuesto negativo al ingreso)^{vii}.

- La tasa de trabajadores formales sobre la población en edad de trabajar en Chile (36%) es más baja que en el promedio de la OCDE (47%)^{viii}. Es fundamental incrementar el trabajo formal para disminuir las lagunas previsionales y con esto mejorar las pensiones y dar estabilidad al sistema.
- Se entregará un subsidio a los trabajadores formales de bajos ingresos, el monto es decreciente en el ingreso para cuidar los incentivos. Este tipo de subsidios ha sido efectivo en otros países para elevar la formalidad, reducir la pobreza e incluso disminuir el gasto público en asistencia social^{ix}.

ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL

Es necesario legitimar la industria administradora de fondos de pensiones con más competencia y no menos. Creemos que es un error forzar la separación de la industria y crear un monopolio (público o licitado). Por el contrario, proponemos licitar el stock y entregar una facilidad esencial de libre opción para la administración de cuentas. Con este esquema, el desmembramiento forzoso de la industria, que supone altos riesgos^x, pierde sentido.

5. Crear una administradora de fondos estatal con altos estándares de gobierno corporativo y manteniendo siempre el principio de neutralidad competitiva.

6. Licitar el stock de afiliados por parcialidades, permitiendo que afiliados rechacen participar de la licitación o se cambien de administradora una vez licitados.

- Existen claros indicios de insuficiente competencia en la industria fundamentalmente debido a una demanda poco activa^{xi}. Proponemos avanzar hacia licitaciones de paquetes del stock de afiliados^{xii}, permitiendo el traspaso de activos entre administradoras.
- Permitir la entrada de administradoras de inversiones que no quieran ofrecer administración de cuentas. Para esto podrán utilizar una facilidad esencial, licitada por el Estado (ver propuesta 7).
- El esquema anterior hace redundante forzar la separación de la industria entre gestión de inversiones y administración de cuentas. Esta separación debiera ser voluntaria. En efecto, si la tesis del Ejecutivo es que existen fuertes economías de escala en la administración de cuentas, la facilidad esencial, en conjunto con la licitación del stock de afiliados, permite el ingreso de nuevos entrantes generando, a su vez, una presión competitiva sobre los incumbentes. Si estos tuvieran ventaja de escala en administración de cuentas, seguirán

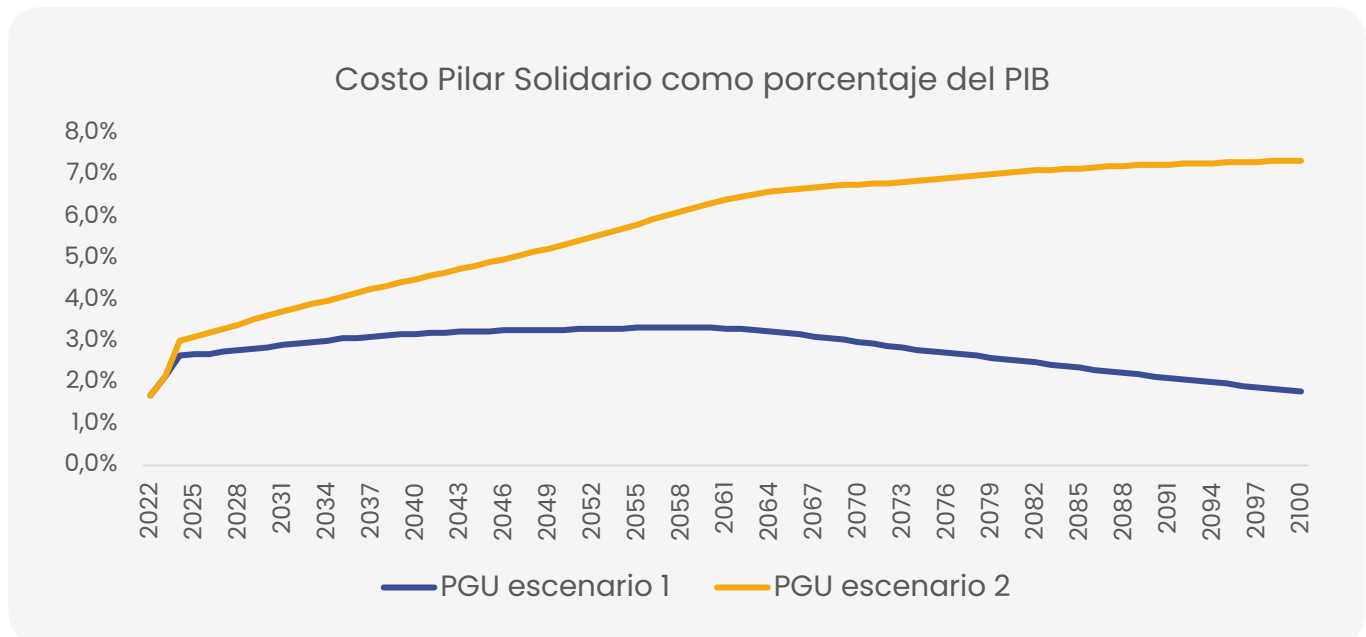
integrados como lo están hoy para poder competir en las licitaciones. Si no la tuvieran, la única forma de no desaparecer ante la nueva competencia en licitaciones es desprenderse de la administración de cuentas y colgarse a la facilidad esencial.

- 7. El Estado podrá licitar una facilidad esencial en la administración de cuentas para nuevos actores que quieran entrar a competir exclusivamente por la administración de los fondos.**
- 8. Reemplazar la comisión por flujo a comisión por saldo.**
 - Transitar a comisión por saldo procurando evitar un doble cobro. Moverse hacia una comisión por saldo alinea las ganancias/pérdidas de la administradora con el afiliado y facilita la comparación de precios con otras industrias administradoras de fondos.
- 9. Centralizar las funciones de cobranza de cotización no pagadas en un ente público como el SII o la TGR, fortaleciendo sus competencias para fiscalizar efectivamente el cumplimiento de obligaciones previsionales.**
- 10. Limitar y transparentar las comisiones de intermediación.**
 - No se debe permitir a las administradoras cobrar por comisiones de intermediación para inversión nacional, con la excepción de inversión en activos alternativos.
 - Transparentar de forma sencilla su cobro en las cartolas que se entregan a los afiliados.

ANEXO. LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Costo Pilar Solidario como porcentaje del PIB (%)

Utilizando la proyección de la población de CEPAL, se estima el costo del pilar solidario (PGU de vejez e invalidez) como porcentaje del PIB hasta el año 2100. Escenario 1, se supone que la PGU se fija en la línea de la pobreza. Escenario 2, se supone que la PGU se incrementa a \$250.000 y se reajusta según el crecimiento del PIB per cápita.



Fuente: Elaboración propia.

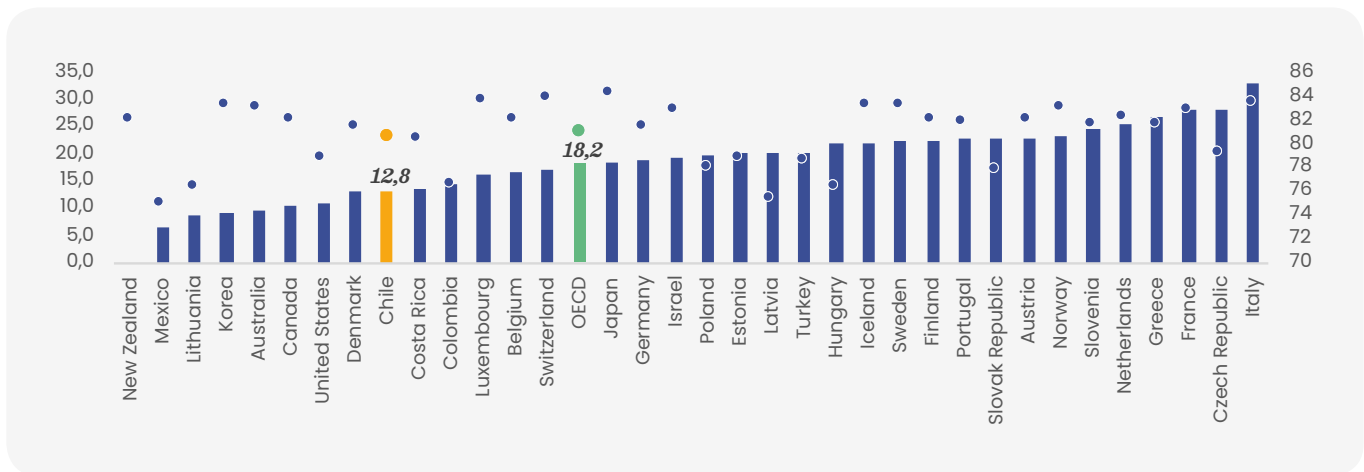
Figura 2. Costo del pilar solidario como porcentaje del PIB bajo distintos escenarios

	COSTO COMO PORCENTAJE DEL PIB		
	2024	2050	2100
Escenario 1	2,6%	3,3%	1,8%
Escenario 2	3,0%	5,3%	7,4%
Escenario 3	2,5%	4,1%	3,9%
Escenario 4	3,0%	3,7%	2,0%
Escenario 5	2,7%	3,4%	1,9%

Fuente: Elaboración propia.

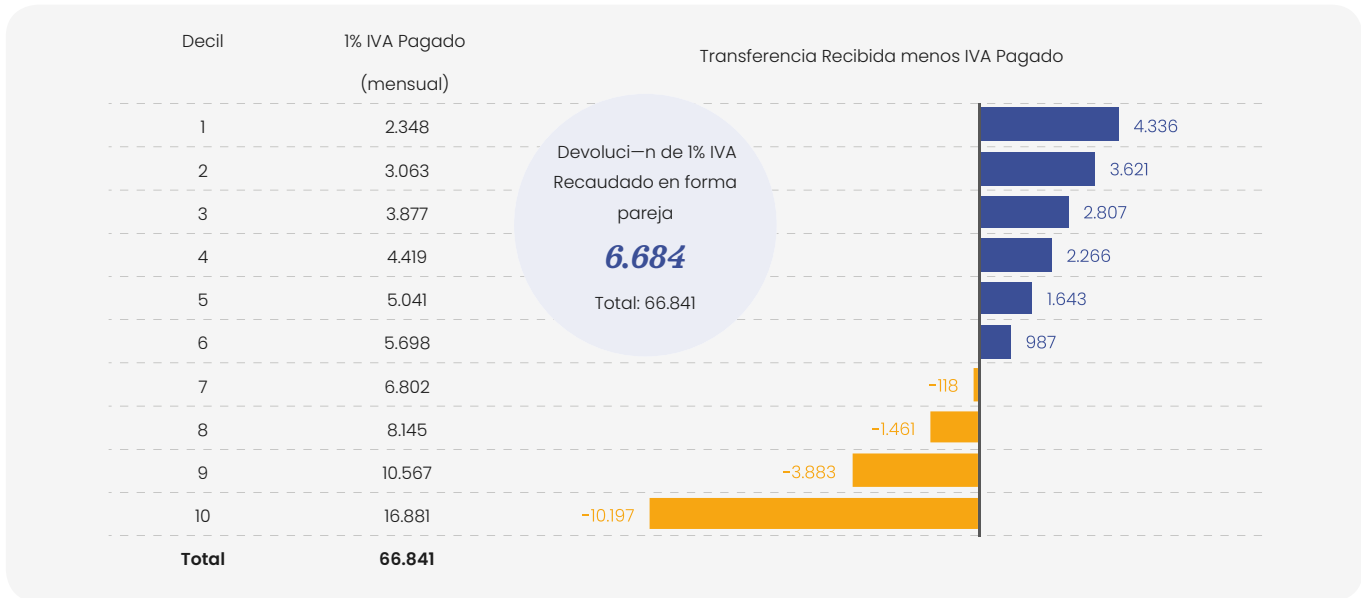
- **Escenario 1:** PGU indexada a la línea de la pobreza individual (\$219.549) que se reajusta por la inflación.
- **Escenario 2:** PGU se lleva a \$250.000 y se reajusta según el crecimiento del PIB per cápita y la inflación.
- **Escenario 3:** PGU se reajusta según el crecimiento de los salarios reales y la inflación.
- **Escenario 4:** PGU se eleva a \$250.000 y se reajusta por la inflación.
- **Escenario 5:** PGU actual para hombres y se eleva a \$250.000 para mujeres. Se reajustan por la inflación.

Figura 2. Tasa de cotización obligatoria efectiva, 2020 y esperanza de vida, 2019



Las barras señalan la tasa de cotización obligatoria para pensiones y su valor se refleja en el eje de la izquierda. Los puntos muestran la esperanza de vida al nacer y se reflejan en el eje de la derecha.
Fuente: Elaboración propia con datos OECD

Figura 3. Transferencia mensual recibida menos pago de cotización de 1% en compra de bienes (\$ pesos)



Fuente: Simulaciones de Horizontal en base a VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF año 2018).

- i. Actualmente la PGU tendría un costo de 2,5% del PIB, por lo que el costo incremental es 0,1% del PIB.
- ii. La propuesta del gobierno del Presidente Boric establece una serie de beneficios con cargo a las cotizaciones de los actuales trabajadores. En concreto se proponen beneficios por maternidad, cuidados, compensación a mujeres por mayor expectativa de vida y una garantía de 0,1 UF por año cotizado. El costo total de estos beneficios ascienden a 2,5% del PIB. Desde el 2019, el gasto en el pilar solidario se ha multiplicado por tres desde, actualmente alcanza el 2,4% del PIB y se proyecta que alcance un máximo de 3,3% del PIB en 2060 (ver anexo 1). Por lo tanto, para que sean fiscalmente sostenibles, es fundamental identificar las fuentes de financiamiento permanente para estas medidas
- iii. Schmidt-Hebbel y Corbo, 2003 "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile".
- iv. El crecimiento económico se correlaciona positivamente con incrementos en la formalidad laboral. El aumento de la formalidad laboral permite incrementar el ahorro para las pensiones y, en consecuencia, el monto de las pensiones. <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/estudio-de-pivotes-por-pensiones-crecimiento-economico-es-clave-para-disminuir-carga-fiscal-de-la-pgu-y-crear-empleos-formales/ZROK-JA67WBC15JLYVJ2GKSBA6I/>
- v. Mientras en Chile la cotización es de 12% (incluyendo comisiones y otros), el promedio OCDE es de 18% (OECD Stats). Ver **Figura 2**
- vi. Los gatillos (indicadores que llevan a posponer el incremento de la tasa de cotización) podrían ser la tasa de desempleo, la tasa de informalidad, la tasa de ocupación formal.
- vii. España, A. (2021) "Nueva Política Social: Incentivo al trabajo formal y disminución de la pobreza". Hernando, A. y Rubio, E. (2017) "Impuesto negativo al ingreso del trabajo. Una política contra la desigualdad".
- viii. OECD Stats.
- ix. Urban- Brookings Tax Policy Center (2018). Keane, M. y Moffit, R. (1998) "A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply". Grogger, J. (2003) "The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Headed Families". Dickert, S. Hauser, H. y Scholz, JK. (1995) "The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation".
- x. La industria administradora de fondos de pensiones lleva 40 años de funcionamiento, llegó a haber más de 20 AFP y en el proceso de consolidación se fueron aprovechando las economías de escala, además la tecnología también ha permitido que éstas se reduzcan. No resulta evidente que aún existan importantes economías de escala que no hayan sido aprovechadas, más allá de algunas funciones específicas como la cobranza. Actualmente, se licita la administración del seguro de cesantía (AFC) a una empresa de propiedad de algunas AFP revelando que existe un *know-how* en la industria relativo a la administración de cuentas que no debiese ser desechado. La separación de la industria podría crear un monopolio aunque se licite esta actividad, ya que la empresa que se adjudique la licitación de la administración de cuentas será cada vez menos desafiante, similar a la situación del AFC.
- xi. La industria administradora de fondos de pensiones evidencia elevadas rentabilidades sobre el capital y se ha detectado que la competencia es insuficiente, lo que se explica fundamentalmente por una demanda que es muy poco sensible al precio. Lopez, F. (2016) "Industria de AFP Chilena ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar?"; Berstein, S. y Cabrita, C. (2007) "Los determinantes de la elección de AFP en Chile: nueva evidencia a partir de datos individuales"; Molinare, C. y Sánchez, R. (2022) "¿Cómo afecta la comisión cobrada por las AFP a la rentabilidad de los fondos de pensiones?".
- xii. Permitiendo que aquellos afiliados licitados puedan cambiarse de administradora u optar por no ser licitados