

INFORME FINAL COMISIÓN BRAVO: UNA PRIMERA MIRADA

- El informe final de la Comisión Bravo, entregado esta semana a la Presidenta Bachelet, en primer lugar legitima el sistema de capitalización individual: 24 de 25 comisionados rechazaron la idea de reemplazar completamente el sistema actual por un sistema de reparto.
- Entrega un diagnóstico bastante compartido respecto a las principales razones de por qué las pensiones no alcanzan un mayor nivel: baja densidad de cotización, barreras en el mercado laboral y los efectos del envejecimiento de la población.
- Mientras no se estimen las consecuencias en el mercado laboral de las propuestas entregadas (posibles incentivos a la informalidad), no es posible evaluar su real efecto financiero ni dimensionar si éstas alcanzarán o no el objetivo final de incrementar las pensiones de los actuales y futuros jubilados.

Luego de más de 16 meses desde su constitución, la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, más conocida como Comisión Bravo, entregó a la Presidenta Bachelet su informe final, en el cual se incluye un diagnóstico y propuestas a nuestro sistema previsional que pasamos a sintetizar a continuación.

PRINCIPIO LYD:

*Derecho de
Propiedad.*

CONTENIDO DEL INFORME

Respecto a la propuesta de reforma al sistema de pensiones chileno, el informe se divide en dos partes: una donde entrega tres visiones generales de hacia dónde debiese avanzar el sistema de pensiones chileno (“propuestas globales”), y otra donde se entrega un listado de 58 recomendaciones específicas separadas en 11 macro-ejes¹. Todo lo anterior, basado en un diagnóstico que da cuenta de la necesidad de buscar mecanismos tanto para aumentar las pensiones tanto de los actuales como de los futuros jubilados.

En relación con las tres “Propuestas globales”, lo primero a destacar es que **24 de 25 comisionados rechazaron la idea de reemplazar completamente el sistema actual por un sistema de reparto** que expropiaría las cotizaciones acumuladas por los trabajadores para pagar pensiones a quienes estén en edad de retiro. Además de lo perjudicial que resulta la idea de expropiar los ahorros de las personas, **compartimos**



con los comisionados que votaron en contra de dicha propuesta que ésta tiene serios problemas de sostenibilidad financiera, los que se agravan al considerar el acentuado envejecimiento de la población que presenta nuestro país.

Las dos propuestas mayoritarias de la **Comisión Bravo** sobre hacia dónde debiese avanzar el sistema de pensiones chileno plantean **fortalecer el sistema de pensiones solidarias y mantener la capitalización individual.**

Ahora bien, las otras dos propuestas plantean **fortalecer el sistema de pensiones solidarias y mantener la capitalización individual**, pero en dos lógicas distintas. La primera (“Propuesta global A”, aprobada con 12 votos de los comisionados), en síntesis, mantiene el sistema actual pero fortaleciendo el Pilar Solidario creado en la reforma del 2008: aumenta su cobertura del 60% al 80% de la población, incrementa la Pensión Básica Solidaria (PBS) en 20%, fortalece el Aporte Previsional Solidario (APS) y entrega incentivos para los beneficiarios del Pilar Solidario que decidan postergar la edad de jubilación. También propone aumentar el ahorro de las personas al pilar contributivo. En suma, para ambos objetivos, la propuesta A aumenta la cotización del empleador en 4 puntos porcentuales, de los cuales 2 irían a financiar el Pilar Solidario y los otros 2, a aumentar el ahorro individual de los cotizantes.

Por su parte, la segunda propuesta (“Propuesta global B”, aprobada con 11 votos de los comisionados), si bien mantiene sus componentes esenciales (Pilar Solidario y pensión financiada en base a ahorro individual) cambia la lógica del sistema actual, creando un nuevo sistema de pensiones, el cual tendría dos componentes: uno no contributivo para todos los que no cotizaron y que pertenezcan al 80% más pobre (en otras palabras, aumenta la cobertura de la actual PBS del 60% al 80%), y otro contributivo. En este último, separa el aporte de los cotizantes en dos partes: (i) la cotización de 10% de quienes cotizan por menos de \$ 350.000 (o aquella de los primeros \$ 350.000 de los que cotizan por más de ese monto) iría a un esquema de “seguro social”: un “fondo solidario” que también tendría aportes de empleadores (no se determina el porcentaje) y del Estado; (ii) la cotización por sobre \$ 350.000 iría a la AFP que escoja el cotizante, reportando la cuota a una “entidad de previsión social” que centralizadamente estará a cargo de la afiliación, la recaudación y el registro (la “entidad” le traspasaría a la AFP).

A la hora del retiro, los jubilados de la Propuesta B recibirían los siguientes beneficios: (i) PBS (para los que no cotizaron del 80% más pobre), (ii) pensión del Seguro Social (actuariamente equivalente a aportes individuales capitalizados al fondo solidario y un beneficio adicional basado en criterio de elegibilidad no determinado por la Comisión pero que consideraría variables como sexo e ingreso salarial) y (iii) pensión del componente de capitalización individual por los aportes a las AFP por ingresos superiores a \$ 350.000.

COMENTARIOS A LAS PRINCIPALES PROPUESTAS

Respecto a la Propuesta A, compartimos la necesidad de aumentar el ahorro para mejorar las pensiones a través de un aumento gradual en la tasa de cotización, pero la **Comisión debió haber medido el efecto que dicho aumento podría traer en el mercado laboral**. No es posible conocer el efecto fiscal final de esta propuesta sin conocer su impacto en la informalidad, la cual podría incrementar las lagunas previsionales, perjudicando con esto el ahorro previsional y por ende la pensión final. Este incentivo se ve acentuado al fortalecer el Pilar Solidario, por cuanto beneficios más atractivos (mayor PBS o APS) podrían motivar a una menor cotización o a una menor formalidad.

En suma, por más necesario que sea aumentar el ahorro previsional, **no resulta recomendable avanzar en un aumento en la tasa de cotización sin contar previamente con una evaluación de los posibles efectos y consecuencias en el mercado laboral que aquí mencionamos**. Ahora bien, y por las mismas razones aquí expuestas, estimamos que **una mejor alternativa para financiar un potencial fortalecimiento al Pilar Solidario es a través de rentas generales en vez de un impuesto al trabajo formal**, para de esta forma, minimizar los posibles incentivos a la informalidad. En este caso (y además de su impacto fiscal) también se requieren estudios de los incentivos que dicho fortalecimiento (al Pilar Solidario) podría generar en la informalidad de los trabajadores, los que a su vez, tienen **efectos no considerados por la Comisión en el impacto fiscal de dicha propuesta**.

En relación con la **Propuesta B**, ésta **disminuye fuertemente la apropiabilidad de los ahorros de los cotizantes**, lo cual podría generar **incentivos a la evasión de las cotizaciones** y con ello desfinanciar el sistema como un todo (por ejemplo, imponiendo por una menor remuneración, informalidad, etc.). De acuerdo a información de la Superintendencia de Pensiones, al 30 de junio de 2015, **1 de cada 3 cotizantes tiene una renta imponible igual o inferior a \$ 350.000**. Con ello, en caso de aplicarse la propuesta B, serían 1 de cada 3 cotizantes quienes entregarían **toda** su cotización a un fondo solidario, por lo que el potencial efecto en la informalidad podría no resultar menor.

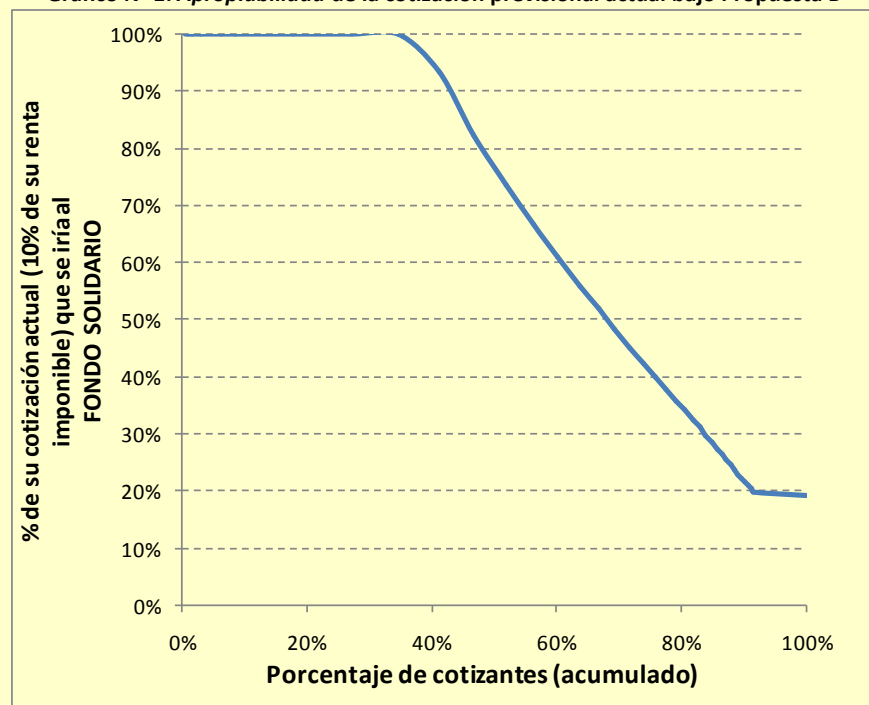
De igual forma, la Propuesta B en la práctica implica que **1 de cada 3 cotizantes financien el 100% de su futura pensión en base a la rentabilidad y gestión de este fondo solidario**. Es cierto que gran parte de ellos hoy son potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias (por lo que parte de su futura pensión ya dependería del Estado), pero hay una gran diferencia entre ello y que el 100% de su

pensión dependa del financiamiento y gestión de un fondo solidario cuya sustentabilidad estaría amenazada como resultado de incentivos a la informalidad antes descritos.

Los mismos datos de la Superintendencia de Pensiones nos llevan a concluir que en caso de aplicarse la Propuesta B, **2 de cada 3 cotizantes tendrían un ahorro individual propio (disponible para destinar a su cuenta de capitalización individual) de menos de la mitad de lo que disponen hoy** (que es el 10% de su renta imponible). Esto refuerza la idea de que el potencial incentivo a la informalidad por la no *apropiabilidad* de la cotización y su consecuente efecto en la sustentabilidad del fondo solidario podrían ser considerables. **Ninguno de estos posibles efectos de la propuesta B aquí mencionados fueron estimados por la Comisión y debieran evaluarse y medirse.**

EN EL ESCENARIO DE LA “PROPUESTA B”, 2 DE CADA 3 COTIZANTES ENVIARÍAN MÁS DE LA MITAD DE SU COTIZACIÓN ACTUAL AL FONDO SOLIDARIO

Gráfico N° 1: Apropriabilidad de la cotización previsional actual bajo Propuesta B



Fuente: LyD con información de la Superintendencia de Pensiones a junio de 2015 y propuesta B Comisión Bravo.

Finalmente, **respecto de las 58 recomendaciones específicas** destacamos positivamente el **consenso existente en la Comisión a las principales razones que hay tras las bajas pensiones en Chile hoy**. Compartimos con la Comisión los efectos en las pensiones del mayor **envejecimiento de la población**. De hecho éste, junto con las mayores expectativas de vida de las mujeres y su menor edad de jubilación legal explicaría gran parte de la brecha existente entre las pensiones de las mujeres y de los hombres. Resulta difícil no estar de acuerdo con aumentar la edad legal de jubilación de las mujeres. También resulta difícil oponerse a indexar la edad legal de jubilación de todos a las (crecientes) expectativas de vida. En este contexto, destacamos también las propuestas que apuntan a fomentar postergar la decisión de jubilación más allá de la edad legal.

Otro conjunto de propuestas que se destacan son aquellas que buscan **eliminar barreras en el mercado laboral** de grupos especialmente susceptibles a menores densidades de cotización, tales como mujeres y adultos mayores (de tal modo de alargar su vida laboral más allá de la edad legal de jubilación). Cualquier esfuerzo que apunte a incentivar la creación de puestos de trabajo que se adecúen a las necesidades especiales de dichos grupos, permitirá aumentar la posibilidad de que estos segmentos cuenten con empleos formales y por esta vía, aumentar su densidad de cotización y con ello su futura pensión.

Sin embargo, existe también una serie de medidas cuyo efecto positivo es más dudoso y por tanto debieran abordarse en mayor profundidad.

EN CONCLUSIÓN

Una primera lectura al Informe de la Comisión Bravo entregado esta semana a la Presidenta Bachelet da cuenta de un rechazo mayoritario a la idea de reemplazar el sistema actual por un sistema de reparto. Además, presenta un diagnóstico bastante compartido respecto a las principales razones de por qué las pensiones no alcanzan un mayor nivel: baja densidad de cotización, barreras en el mercado laboral que impiden la participación continua en empleos formales de ciertos segmentos de la población, y el acelerado envejecimiento de la población el cual está afectando en mayor medida las pensiones de las mujeres.

A pesar de entregar estimaciones del efecto potencial en el nivel de pensiones futuras y del costo fiscal de las recomendaciones realizadas, la Comisión no entregó las posibles consecuencias en el mercado laboral de sus principales propuestas, tales como potenciales efectos en la informalidad que podrían hacer disminuir la densidad

de cotización. Por ende, mientras no se estimen dichas consecuencias, no es posible dimensionar si las propuestas entregadas alcanzarán el objetivo final de incrementar las pensiones de los actuales y futuros jubilados.

ⁱ “Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias”, “Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones”, “Aumentar el ahorro para el pilar contributivo”, “Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores”, “Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados”, “Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales”, “Disminuir las rechas de género”, “Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor”, “Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional”, “Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones”, “Resguardar y uniformar derechos previsionales”.