LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1279 - 2
4 de noviembre de 2016
ISSN 0717-1528

REAJUSTE A LA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA Y LA IMPORTANCIA QUE LA COTIZACIÓN SEA DEL TRABAJADOR

- El Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que en lo grueso elevaría la Pensión Básica Solidaria (PBS) en un 10% real, en el marco de una serie de reformas al sistema de pensiones.
- Si bien la iniciativa, que respeta el espíritu de nuestro sistema de tres pilares, permitirá mejorar levemente las pensiones de 1,4 millones de chilenos, existen razones para pensar que tendrá efectos adversos sobre la oferta laboral, la formalidad, y el ahorro previsional.
- Adicionalmente, poco o nada hace para fortalecer las pensiones autofinanciadas de todos los chilenos en el futuro.

La Presidenta Bachelet anunció hace algo más de dos meses modificaciones al sistema de pensiones, las que, a grandes rasgos, incluían "fortalecer el carácter solidario del sistema", cambios regulatorios a la administración de los fondos de pensiones, cambios paramétricos, además de la introducción de una AFP estatal y la revisión de la legislación que regula los otros sistemas de pensiones en el país.

El boletín 10940-05, dado a conocer la semana pasada, en lo grueso elevaría la Pensión Básica Solidaria (PBS) en un 10% real y se enmarcaría en estas reformas. Aunque perfectible, puede considerarse -a diferencia de otras erradas iniciativas- como un razonable primer paso para efectivamente fortalecer nuestro sistema, lo que no quiere decir que esté exento de costos, tanto en eficiencia como fiscales.

No debe olvidarse que esta modificación se hace cargo de tan sólo uno de los tres pilares del régimen -el no contributivo- y que nada hace para aumentar el ahorro individual, corazón del actual sistema. Respecto a esto, se ha propuesto, aunque aún sin un proyecto concreto, un aumento en la tasa de cotización de cargo del empleador, que si lo que realmente busca es aumentar de manera eficiente y justa las pensiones futuras, debe tener como destino la cuenta individual de cada cotizante.

LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1279 - 2
4 de noviembre de 2016
ISSN 0717-1528

REAJUSTE AL PILAR BÁSICO SOLIDARIO

Aumentar en un 10% el PBS de vejez a partir del 1 de enero de 2017 beneficiaría directamente a cerca de 1,4 millones de personas, pues implica un aumento en la PBS de invalidez y naturalmente afecta también el cálculo del Aporte Previsional Solidario (APS) que reciben como complemento quienes, habiendo cotizado, no logran autofinanciar una pensión superior a los $ 304.062.

Es necesario destacar que este aumento incrementa las pensiones para las personas acogidas al Pilar Solidario, pero también impone importantes costos fiscales y genera eventuales desincentivos al trabajo, la formalidad y el ahorro.

Ahora bien, es necesario destacar que este aumento incrementa las pensiones para las personas acogidas al Pilar Solidario, pero también impone importantes costos fiscales y genera eventuales desincentivos al trabajo, la formalidad y el ahorro, "premiando más" a quienes ahorran menos, costos estos últimos que requieren aquilatarse para definir el momento de jubilar y la tasa de ahorro en la cuenta individual, de modo de tratar de compensar un efecto adverso en el largo plazo. El proyecto de ley, tal como mandata la Ley 20.255, es acompañado por la "Opinión del Consejo Consultivo Previsional", el que brevemente se refiere a los puntos preocupantes recién mencionados, sin duda una valiosa inclusión en la referida Ley de 2008. Lo que sigue se construye a partir de la opinión del mencionado Consejo, incluyendo algunas citas textuales:

-Impacto en el Mercado Laboral: *"Evidencia indirecta, aplicada a Chile, para examinar el efecto de la reforma de 2008 con la inclusión del pilar solidario, indica que la dirección del efecto señalado*[i] *pudiera estar presente en la reforma. Attanasio et. Al. (2011*[ii]*) evalúan el impacto de la reforma de 2008 sobre el mercado del trabajo. (…) (Ellos) demostraron que la reforma reduce la cobertura del sistema de pensiones siendo el mayor efecto para la última parte del ciclo de vida (mayores de 40). La fracción de mujeres y hombres trabajando formalmente se reduce en promedio un 4,3% y un 1,7%, respectivamente para el caso de la población económicamente activa".*

-Impacto en Ahorro Previsional: La teoría económica reconoce que ante mayores garantías, los individuos tienden a verse desincentivadas a cotizar en el sistema de pensiones. *"Attanasio y otros (2011), concluyen que el Sistema de Pensiones Solidario afecta de manera negativa la densidad de cotizaciones y en mayor medida para las mujeres: y que reduce la probabilidad de cotizar para los trabajadores de más de 40 años. Todd y Joubert (2011*[iii]*) concluyen que el Pilar Solidario desincentiva el trabajo en el sector formal y reduce la densidad de cotizaciones en dos grupos: aquellos cercanos a la edad de jubilación, debido a la*

expectativa de un ingreso mayor al momento de jubilar; y entre aquellos trabajadores con menos educación".

En este punto el Consejo, si bien con matices, reconoce acertadamente este efecto encontrado en literatura tanto teórica como empírica. Más aún, debido que se reajusta la PBS pero no el límite superior de pensión autofinanciada hasta el cual se recibe APS (conocido como Pensión Máxima con Aportes Solidarios o PMAS), el nuevo "premio" -o ayuda de los contribuyentes-, que se recibe por concepto de APS aumenta las pensiones menos que proporcionalmente para mayores niveles de ahorro. Naturalmente, un aumento de la PMAS soluciona este problema pero implicaría incurrir en un costo fiscal adicional.

AUMENTO EN PENSIÓN TOTAL SERÁ MAYOR PARA QUIENES MENOS HAYAN AHORRADO

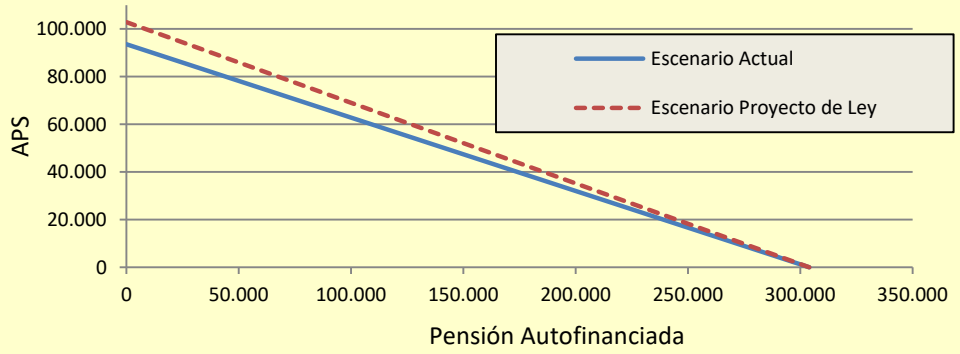
Tabla N° 1: Impacto en APS de un aumento de 10% en la PBS (manteniendo PMAS inalterada)

Escenario Actual			Escenario Proyecto de Ley			Diferencia	
Pensión Base	APS	Pensión Total	Pensión Base	APS	Pensión Total	Aumento APS (%)	Aumento Pensión Total (%)
50,000	78,161	128,161	50,000	85,977	135,977	10.0%	6.10%
100,000	62,779	162,779	100,000	69,056	169,056	10.0%	3.86%
150,000	47,396	197,396	150,000	52,136	202,136	10.0%	2.40%
200,000	32,014	232,014	200,000	35,215	235,215	10.0%	1.38%
250,000	16,632	266,632	250,000	18,295	268,295	10.0%	0.62%
300,000	1,250	301,250	300,000	1,375	301,375	10.0%	0.04%
304,062	-	304,062	304,062	-	304,062		0.00%

Fuente: LYD a partir de Superintendencia de Pensiones y Consejo Consultivo Previsional.

AUMENTO EN PENSIÓN TOTAL SERÁ MAYOR PARA QUIENES MENOS HAYAN AHORRADO

Gráfico N° 1: Impacto en APS de un aumento de 10% en la PBS (manteniendo PMAS inalterada)



Fuente: LYD a partir de Superintendencia de Pensiones y Consejo Consultivo Previsional.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1279 - 2
4 de noviembre de 2016
ISSN 0717-1528

Como la PMAS permanece inalterada hay una disminución del beneficio marginal adicional por unidad de pensión autofinanciada, lo que se refleja en el cambio de pendiente en el Gráfico N° 1.

La precaria situación fiscal hace incluso más importante considerar el costo fiscal de esta reforma. El informe financiero que acompaña el mensaje estima que ésta tendría un costo en 2017 de $ 135.108 millones.

- Impacto Fiscal: La precaria situación fiscal hace incluso más importante que de costumbre considerar el costo fiscal de esta reforma. El informe financiero que acompaña el mensaje estima que el reajuste extraordinario de la PBS de vejez, considerando su impacto sobre la PBS de invalidez y el APS tanto de vejez como de invalidez, tendría un costo en 2017 de $ 135.108 millones, lo que equivale a casi US$ 200 millones anuales a partir de dicho año. Se trata de una cifra nada despreciable, que ya se consideró a la hora de calcular los cuantiosos recursos que hacen falta (o gastos que debemos recortar) si queremos cumplir nuestra regla fiscal. Éstos, al año 2020, producto de éste y otros compromisos, alcanzan los US$ 717 millones. Con todo, hay que señalar que es eficiente financiar este beneficio con cargo a ingresos generales y en particular, abriendo espacios dentro del marco de la regla fiscal, pues se reducen efectos adversos en el mercado laboral que en el mediano plazo afectan adversamente las pensiones.

AUMENTO EN LA COTIZACIÓN

Aumentar la tasa de cotización a cargo del empleador tiene un enorme impacto en las pensiones futuras, y de hecho, nuestra tasa de 10% es comparativamente muy baja respecto a los países OCDE (19% promedio). Sin embargo, este aumento actúa de manera bastante similar a un impuesto al trabajo, cuyo costo hemos estimado en US$ 3.322 millones anuales[iv], lo cual equivale a cerca de 1,4% del PIB, independiente de que sea de cargo del trabajador o el empleador.

Summers (1989)[v] explica que, como este "impuesto" financia un eventual beneficio, además de la elasticidad de la oferta y demanda por trabajo deben considerarse dos parámetros más a la hora de evaluar su impacto sobre el mercado laboral: cuán dirigido a quienes cotizan son los beneficios a financiar y cuánto valoran los trabajadores el beneficio. De acuerdo a este análisis, mientras más dirigido hacia quienes cotizan sea el beneficio, menor será el impacto sobre el empleo, siempre y cuando los trabajadores valoren el beneficio que se les entregaría. Esto, pues para cualquier nivel de salario líquido las personas estarían dispuestas a ofrecer más trabajo en el mercado formal cotizando, ya que reciben un beneficio (movimiento de la oferta de S0 a S1 en el Gráfico N° 2), lo que compensa parte del efecto del "impuesto" (movimiento de la demanda desde D0 a

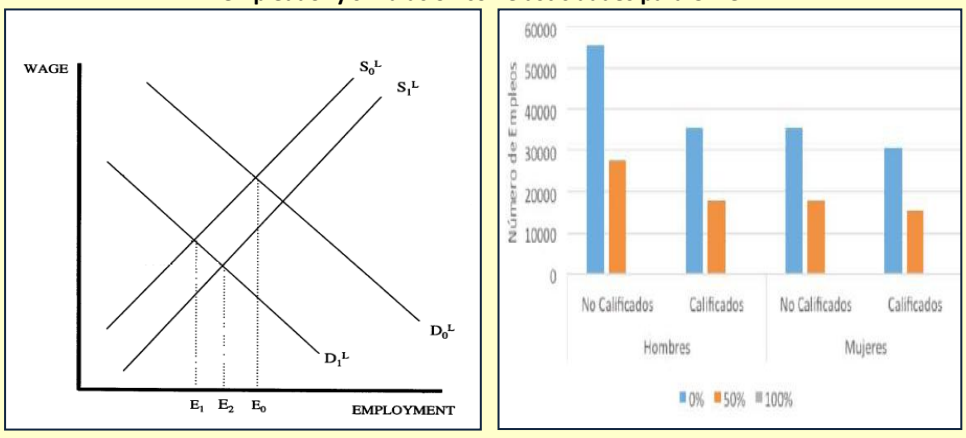
TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1279 - 2
4 de noviembre de 2016
ISSN 0717-1528

D1). Así, que el beneficio sea condicional a cotizar, responda directamente al monto cotizado y se traduzca en un beneficio que los cotizantes valoran, sería el esquema menos dañino para la ocupación formal.

Mauricio M. Tejada, académico de la Universidad Alberto Hurtado (UAH) realiza un interesante ejercicio[vi] aplicando este marco teórico a partir de las elasticidades estimadas por otros trabajos para la oferta y demanda laboral en Chile, separando por trabajadores calificados y no calificados. Los resultados son impactantes; una reforma extrema donde los trabajadores tengan una nula percepción de apropiabilidad de sus nuevas cotizaciones, podría destruir hasta 150 mil empleos, mientras que en un caso intermedio (50% de apropiabilidad) la cifra podría acercarse a 100 mil. Para Chile, Cox y Edwards (2002)[vii] encuentran que durante los '90 en torno al 50% de la cotización en el sistema actual se percibiría como propia.

EL IMPACTO SOBRE EL MERCADO LABORAL NO SÓLO DEPENDE DE LA ELASTICIDAD

Gráfico N° 2: Esquema del mercado laboral ante un aumento de la cotización de cargo del empleador y simulación con elasticidades para Chile



Fuente: LYD a partir de Summers (1989) y Tejada (2016).

Esta evidencia se traduce en que el mecanismo más eficiente sea que la cotización adicional de cargo del empleador (de 5% por ejemplo, como se propuso) tenga como destino la cuenta individual de cada trabajador, lo que no quita que pueda haber un impacto nada despreciable en los salarios líquidos futuros[viii].

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1279 - 2
4 de noviembre de 2016
ISSN 0717-1528

CONCLUSIÓN

Es valioso que este proyecto respete el espíritu de nuestro sistema de tres pilares -ahorro obligatorio, ahorro voluntario y pilar solidario-, a diferencia de otras propuestas que se han escuchado. Si bien es una iniciativa que permitirá mejorar -aunque sólo marginalmente para algunos- las pensiones de 1,4 millones de chilenos, no se puede desconocer que existen buenas razones para pensar que tendrá efectos adversos sobre la oferta laboral, la formalidad, y el ahorro previsional. Más aún, poco o nada hace para fortalecer las pensiones autofinanciadas de todos los chilenos en el futuro.

[i] Desincentivar la oferta laboral e inducir informalidad.
[ii] Attanasio, Meghir, y Otero (2011) está disponible en español en el siguiente link de la DIPRES: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-139680_informe_final.pdf
[iii] Todd y Joubert (2011) está disponible en inglés en el siguiente link de la Subsecretaria de Previsión Social: http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/articulos/impacto-reforma-2008-fza-laboral-ahorro-genero-joubert-todd.pdf
[iv] Anuncios en pensiones: una mirada preliminar, Libertad y Desarrollo, Temas Públicos 1267, agosto 2016.
[v] Summers (1989) Some Simple Economics of Mandated Benefits. *American Economic Review*, 1989, vol. 79, issue 2, pages 177-83
[vi] Mauricio M. Tejada PhD., Observatorio Económico N 108
[vii] Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile. NBER Working Paper No. 8924, mayo 2002. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w8924.pdf
[viii] En Chile la reforma previsional de principios de los años 80, cuando las contribuciones de las empresas a la seguridad social se redujeron considerablemente, el traspaso estimado a mayores salarios fue del 100%. Gruber (1997) "The incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile".