

REFORMA A LAS PENSIONES Y LA SOCIALIZACIÓN DE LA COTIZACIÓN PREVISIONAL

- La próxima semana ingresaría al Congreso la reforma previsional del gobierno, cuyo elemento principal es un aumento de cinco puntos en la cotización gradual en seis años.
- Para cumplir la promesa de aumentar en 20% las pensiones de vejez del sistema de AFP, durante los primeros años nada de la mayor cotización iría a las cuentas individuales de los trabajadores, sino que se destinaría a financiar pensiones de los actuales jubilados.
- Una reforma como la que se ha anunciado tendría al menos dos graves efectos negativos para nuestro sistema de pensiones y para las finanzas públicas de Chile: el primero, es que es poco probable que en el largo plazo la cotización para financiar pensiones de otros desaparezca, como se promete. El segundo, es que este cambio de paradigma en el financiamiento de las pensiones genera un complejo precedente para el resto de nuestros beneficios sociales, que se ve acentuado en épocas de estrechez fiscal como la actual.

En nuestro sistema previsional los trabajadores cotizan el 10% de su salario a una administradora privada, escogiendo entre los cinco fondos que cada administradora maneja. El Estado participa a través del Pilar Solidario, entregando una Pensión Básica Solidaria a los adultos mayores vulnerables que no hayan cotizado y un Aporte Previsional Solidario a todo aquel que, perteneciendo al 60% más pobre, haya aportado al sistema pero que al momento de jubilar tenga una pensión autofinanciada inferior a \$ 310 mil pesos. Este Pilar Solidario profundizó las antiguas Pensiones Asistenciales o PASIS, que entregaban recursos (financiados también con rentas generales) a los adultos mayores vulnerables que no habían contribuido al sistema.

La próxima semana ingresaría al Congreso la anunciada reforma previsional del gobierno, cuyo elemento principal es un aumento de cinco puntos en la cotización, que sería gradual en seis años, lo cual implicaría un incremento de 0,83 puntos porcentuales cada año. El anuncio también compromete un **aumento promedio de 20% en las pensiones de vejez del sistema de AFP vigentes** (a partir de los 65 años, de acuerdo a lo señalado por Hacienda).

De acuerdo a la última información disponible en la Superintendencia de Pensiones, un aumento de 20% en las pensiones de vejez del sistema de AFP tendría un costo anual de US\$ 415 millones. Los 0,83 puntos de cotización equivalen en un año a cerca de US\$ 590 millones (ver Tabla N° 1). En suma, esta recaudación permitiría el primer año mejorar las pensiones de vejez en el monto comprometido (utilizando 0,6 de los 0,83) y el resto (0,23) utilizarlo en el aumento de pensiones de las mujeres que se retiren más tarde, cifras similares a las que ha dado a conocer por estos días el Ministerio de Hacienda a través de los medios (ver Tabla N° 2).

EL AUMENTO DE PENSIONES COMPROMETIDO EQUIVALE A 0,6 PUNTOS DE COTIZACIÓN EL PRIMER AÑO

Tabla N° 1. Pensiones de vejez autofinanciadas y cotizaciones del sistema de AFP

PAGO DE PENSIONES DE VEJEZ AUTOFINANCIADAS SISTEMA AFP		
	MMUS\$ anual	aumento de 20% (MMUS\$)
Pensiones de vejez autofinanciadas sistema AFP	2.078	415,7
	10% (cotización vigente)	0,83% (*)
Cotizaciones sistema AFP	7.049	587,4

Fuente: LyD en base a Superintendencia de Pensiones. (*) Se considera 0,83 de punto porque de acuerdo al anuncio se elevaría la cotización en 5% en un plazo de 6 años.

EN TEORÍA, EL COMPONENTE DE AHORRO INDIVIDUAL CRECERÍA EN EL TIEMPO

Tabla N° 2. Gradualidad de la cotización del 5% adicional

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
COTIZACIÓN TOTAL (A CARGO DEL EMPLEADOR)	0,8%	1,6%	2,4%	3,2%	4,0%	5,0%
Bono Mujer	0,3%-0,4%	0,3%-0,4%	0,3%-0,4%	0,3%-0,4%	0,3%-0,4%	0,3%-0,4%
Solidaridad Intergeneracional	0,5%-0,4%	1,2%-1,1%	1,2%-1,1%	1,2%-1,1%	1,2%-1,1%	1,2%-1,1%
Pilar de Ahorro Colectivo Solidario (Cuenta Personal + Solidaridad Intrageneracional)		0,1%	0,9%	1,7%	2,5%	3,5%

Fuente: El Mercurio con información del Ministerio de Hacienda, 30 de julio 2017.

Vale decir, para cumplir la promesa de aumentar en 20% las pensiones señaladas, **durante los primeros años, nada de la mayor cotización iría a las cuentas individuales de los trabajadores**, o dicho de otra forma, **todo iría a solidaridad intergeneracional**, o sea, a financiar pensiones de los actuales jubilados (el bono mujer también se pagaría a las actuales pensionadas, por ende también corresponde a solidaridad intergeneracional).

Los trabajadores estarían así reemplazando al Estado en su obligación de complementar las pensiones de los chilenos. De hecho, el Ministro de Hacienda ha sido abierto en señalar que “sin transferencias intergeneracionales es prácticamente imposible mejorar las pensiones de la clase media hoy”ⁱ, transparentando en que no se utilizarán recursos fiscales para mejorar las pensiones. Con esto, se explicita que el incremento en los primeros años en la cotización de los trabajadores será destinado a aumento de pensiones de los jubilados hoy (solidaridad intergeneracional y bono a las mujeres que se retiren más tarde), también conocido como sistema de reparto.

Dentro de la cotización adicional habría otra parte que iría a **solidaridad intrageneracional**, vale decir, a mejorar las pensiones de otros trabajadores, distintos al aportante pero de su misma generación.

Destinar cotización de los trabajadores a un componente solidario (inter o intrageneracional) implica un importante cambio de paradigma para nuestro sistema de pensiones, porque:

- Se rompe la lógica de la propiedad de los ahorros (los ahorros de unos financiarán pensiones de otros), no solo en el caso del componente intergeneracional (donde el quiebre de esta relación resulta evidente, puesto que cotizantes financian a jubilados); sino también en el del intrageneracional (porque, en una misma generación, los de mayor ahorro financiarían las pensiones de los de menor ahorro).
- Se rompe la relación directa entre “mayor ahorro, mayor pensión” que hoy existe.
- Tanto el componente de solidaridad intergeneracional como el bono para las mujeres utilizan ahorros de personas activas para financiar beneficios de los ya retirados, lo que no es otra cosa que instalar un componente de reparto en nuestro sistema previsional.

Lo anterior trae, al menos, las siguientes consecuencias negativas para nuestra economía:

- Disminuyen los incentivos al ahorro.
- Aumentan los incentivos a la subdeclaración/informalidad (puesto que si ahorro por una renta imponible menor, podré obtener más en el futuro, y además, porque si ahorro más, mi ahorro será destinado a financiar pensiones de otros). De hecho, la literatura muestra que mientras más dirigido hacia quienes cotizan sea el beneficio (y más valorado por el trabajador)ⁱⁱ, menor será el impacto sobre el empleoⁱⁱⁱ.
- Al disminuir el ahorro a nivel país, se requerirán más recursos para dar iguales beneficios a las futuras generaciones, empujando un círculo vicioso difícil de detener.
- Este círculo vicioso se acentúa dada nuestra realidad socio demográfica, en la que cada vez hay más personas pasivas por personas activas: según el INE en 1980 había 7 chilenos entre 18 y 65 años por cada mayor de 65, hoy hay menos de 5 y en el año 2050, sólo serán 2,1.
- De hecho, solo como resultado de nuestra realidad socio demográfica (sin considerar los desincentivos al ahorro y a la cotización descritos anteriormente) instalar un componente de reparto en nuestro sistema previsional (como lo es la solidaridad intergeneracional) implica que en el futuro se requeriría de un mayor aporte para obtener los mismos beneficios. Cada vez será más dura la carga de los trabajadores activos para financiar a los jubilados que serán cada día más. En otras palabras, mayores cotizaciones de los trabajadores o, en su defecto, mayor carga fiscal futura^{iv}.

Por último, hay dos graves efectos negativos adicionales de estos cambios que serán nefastos para nuestro sistema de pensiones y para las finanzas públicas de Chile: el primero, es que es poco probable que en el largo plazo la cotización para financiar pensiones de otros desaparezca, como promete esta reforma. ¿Por qué un gobierno el día de mañana renunciaría a esa cómoda forma de mejorar pensiones, si permite evitar destinar recursos fiscales para pagarlas? Traspasar puntos de cotización desde aportes "solidarios" hacia aportes a la cuenta individual será muy difícil políticamente, lo que podría llevar incluso a que en el extremo NADA de los cinco puntos adicionales en el futuro mejore la cuenta individual de los trabajadores que ahorran más.

Esto transformaría nuestro sistema de pensiones, que pese a sus deficiencias tiene una base financiera y actuarial sana al ser mayoritariamente de capitalización, en un sistema fundamentalmente de reparto que tendría todos los problemas

demográficos de este tipo de sistemas y que están en el centro de la crisis de los estados de bienestar.

El segundo efecto negativo grave es que este cambio de paradigma en el financiamiento de las pensiones genera un **complejo precedente para el resto de nuestros beneficios sociales**, que se ve acentuado en épocas de estrechez fiscal como la actual. De instalarse el esquema previsional propuesto por el gobierno, se podrían generar incentivos a mejorar otros beneficios sociales (como por ejemplo en salud), utilizando la cotización de los trabajadores, lo cual implica instalar un importante gravamen al trabajo formal (asalariado), y con ello acentuar las consecuencias negativas que esto trae en el empleo, nivel de ahorro y carga fiscal futura del país. Financiar los beneficios sociales con un impuesto al trabajo en lugar de hacerlo con rentas generales provenientes de impuestos directos es altamente regresivo, perjudica a los trabajadores y es además ineficiente desde el punto de vista del crecimiento.

Por todas estas razones, estimamos que si lo que se busca es introducir solidaridad al sistema (mejorar las pensiones de quienes tienen un menor ahorro), no debemos gravar a los trabajadores para que reemplacen al Estado en su obligación de complementar las pensiones de los chilenos. Nuestro sistema ya cuenta con un Pilar Solidario diseñado para este fin, que podría haberse potenciado. Éste se financia con impuestos generales, los que generan menos distorsiones que el mecanismo propuesto por el Ejecutivo.

ⁱ <http://www.hacienda.cl/sala-de-prensa/noticias/historico/ministro-de-hacienda-afirma-que-sin.html>

ⁱⁱ Summers, L.H. (1989) "Some Simple Economics of Mandated Benefits". American Economic Review Papers and Proceedings, Vol.79, Número 2.; Repetto A. y Vega G. (2013). "El Impacto de un Alza en la Cotización Previsional: Pensiones Salarios y Empleo". Documento Preliminar.

ⁱⁱⁱ Una evaluación de los potenciales efectos negativos en el mercado laboral de no percibir como "propias" las cotizaciones se puede encontrar en Klapp F. (enero 2017) "Reajuste a la Pensión Básica Solidaria y Aumento de la Cotización Obligatoria". Serie Informe Económico N° 261, Libertad y Desarrollo.

^{iv} Respecto a los efectos macroeconómicos negativos en el ahorro, consumo, inversión y empleo de la solidaridad intergeneracional se manifestó el Banco Central en su informe de Enero de 2017: "Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones".