

Reforma de Pensiones: Algunas consideraciones a la hora de fortalecer el Pilar Básico Solidario

 Me gusta  0  Twitlear  G+1 0

   A+ A-

Viernes 28 de octubre de 2016

Por FRANCISCO KLAPP: El boletín 10940-05 dado a conocer esta semana, pero adelantado durante la discusión presupuestaria, detalla el aumento de la Pensión Básica Solidaria en un 10% real.

Hace solo unas semanas, precisamente en este mismo espacio, escribía a propósito de cómo el oscuro episodio de la millonaria pensión de Doña Myriam, ex funcionaria civil de Gendarmería, al menos había tenido la virtud de poner sobre la mesa un tema que ya hacía tiempo teníamos pendiente: cómo actualizar nuestro sistema de pensiones.

Entonces me referí a la falacia de que en un sistema de reparto todos podríamos eventualmente tener pensiones como los de la señora Myriam, ejemplo perfecto de la captura de los sistemas de pensión estatales por parte de grupos de interés; y a como las disminuidas pensiones de los empleados públicos se explicaban porque su empleador –el Estado- había incurrido en la mala práctica de subcotizarles, hasta por 12 años, a quienes se cambiaron al sistema de ahorro individual, lo que fue parcialmente resuelto con las leyes de 1987 y 1993.

Adicionalmente, planteé como la OCDE y el Banco Mundial recomiendan sistemas de pensiones tripartitos con aporte obligatorio y voluntario del empleador y el empleado, y un Pilar Solidario administrado por el Estado.

Naturalmente, que ya existan los tres pilares no quiere decir que no podamos reflexionar en torno a la preponderancia de cada uno de éstos debe tener. A propósito de lo anterior, y a eso dediqué algunas líneas, insistí en que la mejora de las pensiones, tanto en el corto como el largo plazo, NO requiere de la incorporación de un Cuarto Pilar, como ha insinuado el gobierno.

Por cierto, un Cuarto Pilar que es simplemente menos distributivo que el actual Pilar Solidario, pues se financia con un impuesto regresivo al trabajo formal que excluye todas las rentas del capital, que tiene un tope imponible, y con el que se busca –especialmente cuando vaya desplazando al ahorro individual- pagar pensiones tanto de pobres como a ricos.

Si lo que se buscaba era mejorar hoy las pensiones de los más vulnerables, sugerí que el camino entonces era fortalecer la Pensión Básica Solidaria (PBS) el Aporte Previsional Solidario (APS). Naturalmente, esto es costoso y su financiamiento debe provenir de rentas generales de la Nación –y no de un impuesto al trabajo-, lo que implica reasignación de gastos de otras áreas, lo que nunca es fácil.

Hoy, y considerando el proyecto de ley enviado por nuestra Presidenta, que en lo grueso elevaría la PBS en un 10% real, vuelvo a retomar el tema, en particular para referirme a algunas de las consideraciones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar un proyecto como este, pero en ningún caso buscando desmerecer esta iniciativa.

Algunas Consideraciones: Incentivos y Gasto Fiscal

El boletín 10940-05 dado a conocer esta semana, pero adelantado durante la discusión presupuestaria, que detalla este aumento de la Pensión Básica Solidaria en un 10% real, aunque perfectible, puede considerarse –a diferencia de otras de las iniciativas que se entrevén como el comentado Cuarto Pilar- como un muy razonable primer paso para efectivamente mejorar nuestro sistema.

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

Ahora bien, y como suele suceder, es necesario destacar que este aumento si bien será beneficioso en términos de ingresos para las personas acogidas al Pilar Solidario, también impone importantes costos fiscales, genera eventuales desincentivos al trabajo, la formalidad y el ahorro, “premiando menos” a quienes -bajo iguales circunstancias- ahorran menos.

El proyecto de ley, tal como adecuadamente mandata la Ley 20.255 de 2008, es acompañado por la “Opinión del Consejo Consultivo Previsional”, el que se refiere precisamente a estos preocupantes puntos recién mencionados. Lo que sigue se construye a partir de la opinión del mencionado consejo, e incluye citas (en cursiva) del mencionado documento:

“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 pudiera estar presente en la reforma. Attanasio et. Al. (2011) 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”.

Respecto al Impacto sobre el Ahorro Previsional:

“Attanasio y otros (2011), concluyen que el SPS afecta de manera negativa la densidad de cotizaciones y en mayor medida para las mujeres: y que reduce la probabilidad de cotizar de para los trabajadores de más de 40 años. Todd y Joubert (2011) concluyen que el PSdesincentiva 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.

Si bien las citas seleccionadas muestran que el consejo tiene pleno conocimiento de los potenciales daños, las teorías y los estudios que los avalan, en honor a la verdad, quienquiera que lea el documento del consejo se da cuenta de que este permanentemente busca bajarle la importancia a esta evidencia.

Respecto al Impacto Fiscal:

La evidentemente precaria situación fiscal de nuestro país, hace especialmente importante considerar el costo 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, los cuales a 2020, producto de este y otros compromiso, alcanzan los US\$ 717 millones.

En fin...

No planteo estos argumentos en forma de oposición al proyecto de ley, al contrario y tal como partía esta columna, me parece la única forma sensata de incrementar las pensiones del 60% de menores ingresos hoy.

Más aún, es sumamente valioso que esta reforma respeta y robustece el espíritu actual de nuestro sistema de tres pilares – ahorro obligatorio, ahorro voluntario y pilar solidario-, a diferencia de otras propuestas muy erróneas que se han escuchado.

Así, si bien es una buena iniciativa que permitirá mejorar las pensiones de 1,4 millones de chilenos –aunque solo marginalmente para algunos-, no se debe desconocer que existen buenas razones para pensar que tendrá algunos efectos adversos sobre la oferta laboral, la formalidad, y el ahorro previsional, los cuales no pueden ser desconocidos y deben ser enfrentados. Adicionalmente, y no es baladí, se incurre en un gasto fiscal de US\$ 200 millones anuales adicionales, en un contexto de diversas prioridades compitiendo por los recursos públicos (solo mencionar al SENAME llama a reflexionar

Por último, y esto sin duda dará pie a una tercera parte de esta columna, si bien el proyecto mejora, en diferente medida, las pensiones del 60% de menores ingresos hoy, poco o nada hace para fortalecer las pensiones autofinanciadas de todos los chilenos en el futuro de manera sostenible.