

MEJORES PENSIONES: ¿HACIA DÓNDE AVANZAR?

- El debate previsional aún está abierto y se espera que en 2017 se concreten importantes definiciones respecto a distintas alternativas de reforma al sistema. Se han presentado una serie de propuestas en diferentes ámbitos, dejando claro que no resulta trivial el camino que decida el Ejecutivo.
- ¿Cómo mejorar las pensiones? ¿Qué hacer con el 5% adicional? Evaluar las propuestas resulta clave para establecer ciertos lineamientos que muestren hacia dónde debiésemos avanzar en la materia.

En agosto del año pasado, y como reacción a las masivas marchas del movimiento “No+AFP”, la Presidenta anunció una serie de propuestas en materia previsional, que sentarían las bases de una eventual reforma al sistema que permita mejorar las pensiones. Durante estos meses, el gobierno ha trabajado en definiciones más concretas y nos parece necesario a estas alturas establecer ciertos lineamientos que muestren hacia dónde debiésemos avanzar para mejorar las pensiones que entrega nuestro sistema previsional.

¿QUÉ HACER CON EL 5% ADICIONAL?

El anuncio de la Presidenta del año pasado contenía una serie de propuestas en distintos ámbitos, pero aquella que ha generado mayor discusión es la de aumentar la tasa de cotización previsional de 10 a 15 puntos porcentuales. No obstante pareciera haber acuerdo en la necesidad de aumentar el ahorro que se destina a este fin, existe gran discrepancia respecto a la forma en que el 5% adicional podría contribuir a mejorar pensiones.

Si bien el anuncio presidencial entregó pocos detalles al respecto, sí señaló que el aumento en el ahorro sería de cargo del empleador y que permitiría fortalecer el “carácter solidario” del sistema. Esto último ya que, de acuerdo a lo señalado por la Presidenta, los fondos que se reúnan financiarían, por una parte, un incremento de las pensiones presentes y por otra, un incremento en las pensiones futuras.

Compartimos la necesidad de aumentar el ahorro, por cuanto éste resulta el camino natural para mejorar las pensiones. De hecho, nuestra tasa de cotización ha

permanecido inalterada desde hace más de 35 años y se encuentra muy por debajo de la tasa promedio de cotización de los países desarrollados (19,7%). Sin embargo, estimamos que **la forma más eficiente y justa de aumentar la pensión es incrementando el ahorro en las cuentas individuales**. Sólo así se minimizarían los efectos negativos que un aumento en la contribución podría tener sobre el mercado laboral (tanto en la formalidad como en los salarios), y se maximizaría el impacto positivo sobre el monto total de las pensiones y el ahorro nacional.

Preferir que el mayor ahorro se destine a las cuentas individuales implica rechazar las dos alternativas propuestas hasta ahora por el Ejecutivo. La primera de ellas es la del reparto (lo que el gobierno llamó “solidaridad intergeneracional”), esto es utilizar la cotización adicional (o parte de ésta) para el financiamiento de pensiones de los actuales jubilados. Esta alternativa resulta insostenible en un país como el nuestro: el aumento en las expectativas de vida y la baja tasa de natalidad llevan a que en Chile cada vez haya menos personas en edad activa (entre 18 y 65 años) por cada mayor de 65 años: mientras en 1980 había 7 chilenos entre 18 y 65 años por cada mayor de 65, hoy este número no alcanza los 5 y se espera que en el año 2050 a penas llegue a 2. En este contexto, mantener los beneficios que se ofrezcan en un sistema de reparto implica elevar fuertemente la carga fiscal (puesto que los beneficios terminan excediendo los ingresos por contribuciones) e imponer tasas de cotización que generarían efectos macroeconómicos negativos en el ahorro, consumo, inversión y empleo, tal como concluyó el Banco Central en un informe sobre la materiaⁱ.

La segunda alternativa que baraja el Ejecutivo, destinar la mayor cotización a mejorar las pensiones de parte de quienes jubilen en el futuro (“solidaridad intrageneracional”), tampoco resulta deseable, debido a sus potenciales efectos negativos sobre el mercado laboral como resultado de romper la relación entre la cotización de los trabajadores y el beneficio recibido. 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 empleo. Por ende, si la mayor cotización financia las pensiones de “otros”, disminuyen los incentivos a cotizar y se fomenta la informalidad. Esto incluso cuando la cotización es ahorrada y financia pensiones de quienes jubilan en igual momento que quienes contribuyeron a dicho ahorro, tal como lo supone la alternativa de ahorro intrageneracionalⁱⁱⁱ.

De esta forma, si queremos minimizar los potenciales efectos negativos tanto en el mercado laboral como en las arcas fiscales, **el mayor ahorro debiese destinarse a las cuentas individuales**. Cabe destacar que, siendo el aumento de la cotización un impuesto al trabajo, incluso en este escenario podría haber un efecto negativo en el mercado laboral (empleo, formalidad y salarios líquidos), el cual podría minimizarse si

los beneficios de la mayor cotización son valorados por el trabajador. Por ello, el rol de la educación previsional resulta también clave.

¿CÓMO MEJORAR LAS PENSIONES?

Habiendo definido como primer paso para mejorar las pensiones futuras el aumentar la cotización individual, existen otras medidas en las que estimamos podría avanzarse:

- **Aumentar la edad legal de retiro, sobre todo para las mujeres:**

Las expectativas de vida han ido creciendo aceleradamente en nuestro país. Si en 1981 los hombres y mujeres vivían 13 y 21 años después de los 65 y 60 años, respectivamente, hoy los mismos ahorros deben financiar 20 y 30 años después de poner término a la vida laboral. Esto significa que, debido a que la edad legal de retiro se ha mantenido inalterada desde los inicios del sistema, los pensionados deben hoy contar con un nivel de ahorro suficiente para financiar 7 y 9 años adicionales de jubilación (hombres y mujeres, respectivamente).

Urge un mayor ahorro para contrarrestar el efecto negativo que las mayores expectativas de vida han tenido sobre el nivel de las pensiones. Si bien nuestro sistema previsional permite seguir trabajando luego de la edad de jubilación, el parámetro legal juega un rol relevante en las decisiones de los trabajadores. Por ello, además de aumentar la tasa de cotización y siguiendo la tendencia mundial en esta materia, se debiese aumentar la edad legal de retiro. En una primera etapa se requiere al menos equiparar la edad de jubilación entre hombre y mujeres en 65 años. Luego, y de tal modo de eliminar los desincentivos a futuros aumentos de la edad legal de retiro que tiene la autoridad como resultado de lo impopular de esta medida, se debiese avanzar en indexarla al aumento de las expectativas de vida, de tal modo de mantener constante el número de años en los cuales se deja de percibir ingresos. Esto ya fue sugerido por la Subsecretaría de Previsión Social (2013)^{iv}.

- **Flexibilizar y ampliar las oportunidades del mercado laboral:**

Tanto el aumento de la tasa de cotización como el ajuste en la edad legal de retiro permitirán mejorar las pensiones futuras gracias al aumento en el monto ahorrado. Lo anterior debe complementarse con mejorar las oportunidades de ahorro durante la vida activa del trabajador, para lo cual encontrar un empleo formal que se ajuste a las necesidades de las personas es clave. En este desafío, hay dos grupos que requieren especial atención: mujeres y adultos mayores.

Por el lado de las mujeres, los resultados de la última Encuesta de Protección Social (2015), muestran que su historia laboral no permite asegurar un nivel de ahorro sostenido para solventar su vejez: sólo 35,1% de su vida laboral la dedican al trabajo

asalariado (en contraste a un 52,1% de los hombres) y pasan en promedio 48,1% de su historia laboral inactivas (cifra que alcanza 19,2% para los hombres). Por el lado de los adultos mayores, resulta clave que nuestro mercado laboral sea capaz de incorporar a todos quienes quieran seguir trabajando, tanto de manera voluntaria como en el escenario de un aumento en la edad legal de jubilación como el aquí propuesto. En ambos casos, una medida efectiva sería avanzar en la flexibilización de la jornada de trabajo, dando libertad a empleadores y trabajadores para acordar duración de las jornadas, continuidad diaria y distribución semanal que más se ajuste a la realidad de cada trabajador. Otra clave es facilitar el flujo de información entre trabajadores y empleadores respecto a las oportunidades laborales, para lo cual se debe promover la creación de “bolsas de trabajo,” tal como la Bolsa Nacional de Empleo. El Capítulo 7 del libro “Pensiones: Propuestas para el Futuro” editado por Libertad y Desarrollo en octubre de 2015 entrega más detalles de esta propuesta^v.

- **Mejorar el Pilar Solidario:**

El sistema previsional vigente ya cuenta con un importante componente solidario (no contributivo) que se materializa en la entrega de Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez e invalidez. Hoy, reciben beneficios por este concepto cerca de 1,4 millones de pensionados (más de 580 mil PBS y 790 mil APS según las últimas cifras de la Superintendencia de Pensiones) por un monto cercano a 0,8 puntos del PIB. Cabe destacar que dicho monto considera un reciente reajuste de 10% en la PBS (que naturalmente también afectó al cálculo del APS).

Incorporar mayor solidaridad a nuestro sistema previsional no requiere de la creación de un nuevo Pilar como se insinuó en el anuncio del Ejecutivo del año pasado, sino más bien **debiese realizarse en el marco del Pilar Solidario ya existente**. Además de aprovechar la institucionalidad vigente pensada para dicho fin, el beneficio de esta alternativa dice también relación con su estructura de financiamiento: rentas generales y no cotizaciones adicionales que distorsionan el mercado laboral. La OCDE respalda este punto: *“La OCDE también recomienda separar las fuentes de financiamiento para las pensiones públicas contributivas y no contributivas. Los países no deberían usar las contribuciones para financiar la red de seguridad social, asistencia social, pensiones universales o pensiones básicas para residentes (i.e. pensiones no contributivas). Estas deben ser financiadas completamente a través del presupuesto, por medio de impuestos, mientras que las pensiones públicas contributivas deben ser financiadas con contribuciones del período”*^{vi}. El FMI en un reciente informe señaló también que el impacto negativo en el PIB de utilizar impuestos generales para financiar mayores pensiones es menor en relación a la reforma que proponen las autoridades (sólo alrededor de 0,2% más bajo que en la línea base hacia el año 2021, versus 0,5 a 0,8%)^{vii}.

Si bien no hay acuerdo de cuanta mayor solidaridad debiésemos introducir al sistema (en cuanto más que el 10% ya reajustado debiesen incrementarse los beneficios del Pilar Solidario), existen ciertos principios básicos (además del financiamiento vía rentas generales) que debiesen considerarse. Lo primero es responsabilidad fiscal, evitando que cualquier nuevo reajuste al Pilar Solidario impida cumplir con nuestra regla fiscal. En este sentido, no deberíamos descartar la opción de las reasignaciones, por ejemplo revisando una potencial reducción de gasto público en iniciativas de baja (o negativa) rentabilidad social. Además del evidente impacto fiscal que cualquier reajuste al Pilar Solidario acarrea, no debiesen desatenderse los efectos negativos que podrían producirse en el mercado laboral y en el ahorro previsional, reconocidos por Attanasio et. al (2011) y Todd y Joubert (2011). Asimismo, el cambio debiese contemplar un aumento más que proporcional en la PMAS (Pensión Máxima con Aporte Solidario) respecto de la PBS. Con ello, se asegura que el castigo por cotizar sea inferior, ya que al aumentar más la PMAS que la PBS, el APS que se recibe al aumentar la pensión autofinanciada cae en menor proporción con respecto al escenario en que la PMAS se incrementa en igual o inferior proporción. Recogiendo este punto, la CPC en su propuesta sugiere aumentar la PBS y la PMAS en 15 y 17%, respectivamente, por sobre el 10% recientemente aprobado.

Por último, y de tal modo de priorizar entre quienes más lo necesitan los ya escasos recursos públicos que podrían destinarse a este fin, el aumento debiese enmarcarse en quienes integran el 60% más pobre de la población, descartándose una ampliación de la cobertura.

- **¿Seguros de cuarta edad?:**

El acelerado aumento en las expectativas de vida, combinado con el estancamiento de la edad legal de retiro, indudablemente ha aumentado la proporción del tiempo que las personas pasan sin generar ingresos con respecto al de su vida activa. Por ello, el reciente debate previsional ha recibido diferentes propuestas que buscan reducir el “riesgo de longevidad”, entendido como el riesgo de que, al transcurrir el tiempo, el monto de la pensión se agote o se reduzca significativamente (en términos reales) respecto a su valor inicial. Para abordar este problema, algunos (Bernstein S., Larraín G. en sus respectivas exposiciones en la Comisión Bravo) han sugerido la creación de “pensiones de cuarta edad”, las que pagarían un monto determinado a quienes sobrevivan más allá de las expectativas de vida al momento de pensionarse, se financiarían con cotización adicional, y (según sea la propuesta) serían administradas por privados o por el Estado (esto último con los perjuicios de establecer un sistema de reparto). Otros (Martínez G., Edwards G., Contreras J.P. (2015)^{viii}; Valdés S. (2016)^{ix}) han propuesto la obligación de comprar una renta vitalicia a partir de cierta

edad (o cuando el monto de la pensión esté por debajo de un umbral determinado) o el perfeccionamiento de la modalidad de retiro programado. También hay quienes sugieren una solución con cargo estatal sólo para aquellos pensionados con derecho a APS que superen los 85 años, tal como lo señala la propuesta de la CPC^x.

Asegurar el “riesgo de longevidad” es (especialmente) relevante para los sistemas y modalidades de pensiones que no pagan beneficios de monto fijo y por vida. Hoy no están protegidos de dicho riesgo sólo los pensionados de vejez del sistema de AFP bajo la modalidad de retiro programado que no tienen acceso al pilar solidario. Por su parte, están “parcialmente” protegidos (pudiendo estarlo por completo) los pensionados de retiro programado del sistema de AFP que reciben beneficios del pilar solidario y cuya pensión autofinanciada es sustancialmente superior a la PBS y los pensionados por retiro programado del sistema de AFP sin derecho al pilar solidario que pudieron escoger renta vitalicia.

Si bien se valora la posibilidad de perfeccionar nuestro sistema previsional de tal modo de cubrir de mejor forma el riesgo señalado, se debe procurar definir la pertinencia de proteger a determinados grupos de pensionados, los efectos fiscales, el impacto en el mercado de rentas vitalicias y retiros programados y la posible regresividad de soluciones financiadas con cotizaciones universales y parejas.

CAMBIOS INSTITUCIONALES: COMITÉ DE AFILIADOS Y CONSEJO ACTUARIAL

Una de las grandes críticas al sistema previsional vigente ha sido la falta de cercanía con sus afiliados y la desinformación generalizada de la población respecto de su funcionamiento. Una forma para revertir dicha situación es la creación en cada administradora de un *Comité de Afiliados* que genere evaluaciones de calidad de servicios recibidos y participe en el diseño e implementación de políticas de educación previsional de la AFP, en la línea de lo sugerido por CLAPES (“Comité de Propietarios de Fondos”)^{xi}. Sus integrantes debiesen cumplir con requisitos mínimos, como por ejemplo demostrar conocimiento de nuestro sistema previsional^{xii}.

Por su parte, y también similar a lo sugerido por la CPC y CLAPES en sus respectivas propuestas, estimamos que nuestro sistema requiere de la creación de una instancia permanente y autónoma de revisión de los parámetros del sistema previsional (Consejo Actuarial), que no sólo aborde aquellos correspondientes al Pilar Solidario (tarea hoy en manos del Consejo Consultivo Previsional) sino que procure advertir la necesidad de ajustar según sea necesario la tasa de cotización y la edad legal de

retiro, de tal modo de contrarrestar el desincentivo político de la autoridad de turno de realizar ajustes que a todas luces podrían resultar necesarios pero impopulares.

EN CONCLUSIÓN

El debate previsional aún está abierto y se espera que en 2017 se concreten importantes definiciones respecto a distintas alternativas de reforma al sistema. Se han presentado una serie de propuestas en diferentes ámbitos, dejando claro que no resulta trivial el camino que decida el Ejecutivo. El presente documento entrega ciertas consideraciones mínimas que debiesen tomarse en cuenta a la hora de optar entre las alternativas que se discuten por estos días, si lo que efectivamente se busca es una mejora al nivel de las pensiones que se reciben.

ⁱ Banco Central de Chile (Enero 2017) “Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones”.

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} Subsecretaría de Previsión Social (2013). “Propuestas para mejorar pensiones de vejez”.

^v Libertad y Desarrollo (octubre 2015) “Pensiones: Propuestas para el Futuro”. Capítulo 7, Parro F. “La importancia del mercado laboral para mejorar las pensiones de vejez”.

^{vi} OECD Pensions Outlook 2016

^{vii} EL Mercurio, 16 de marzo de 2017.

^{viii} Libertad y Desarrollo (octubre 2015) “Pensiones: Propuestas para el Futuro”. Capítulo 5, Martínez G., Edwards G., Contreras J.P. “El seguro de longevidad y las pensiones de cuarta edad”.

^{ix} Valdés S. (diciembre 2016) “Propuesta para la cuarta edad: nuevo retiro programado protegido”. Documento de Trabajo N°27, CLAPES UC.

^x <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Pensiones-CPC-FINAL.pdf>

^{xi} CLAPES UC (noviembre 2016) “El descontento con las pensiones: 7 conclusiones y 12 propuestas”. Disponible en <http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2016/11/28-11-16-informe-grupo-mejores-pensiones.pdf>

^{xii} Recientes anuncios de dos administradoras muestran avances voluntarios en esta línea.