

Propuestas para reformar el Pilar Solidario del Sistema de Pensiones Chileno

por Salvador Valdés Prieto

Investigador CEP y Profesor de Economía, P. U. Católica

Comentan: Senadores

Evelyn Matthei y Carlos Ominami

15 de mayo 2006 , Santiago, Chile

Seminario en el Centro de Estudios Públicos

Temas a tratar

¿Qué cobertura nos interesa? Depende...

- Situación de cob. de beneficios en 2004.
- Proyección de cob. de beneficios a 2025.
- Propuestas para mejorar cobertura del sistema contributivo para ingresos medios.
- Propuestas para mejorar equidad y eficiencia del Pilar Solidario.

¿Qué es cobertura? Depende...

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indicador de Cobertura</i> 	<p>Pilar Solidario: objetivo es limitar la pobreza en la 3ª edad. Opera entregando subsidios.</p>	<p>Pilar Contributivo: objetivo es limitar la imprevisión en el ahorro para la vejez. Opera obligando a ahorrar % del ingreso laboral. Para la clase media.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de beneficios 	<p>% de personas que logra pensión autofinanciada + subsidio, superior a la línea de la pobreza.</p>	<p>% de personas que supera una “tasa de reemplazo” piso, por ej. 50% (tasa de reemplazo es el cuociente entre la pensión y el salario en actividad)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de cotizaciones 	<p>Ninguna: no requiere contribuciones, sino subsidios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - en una fecha, % de ocupados que cotiza (cobertura de corte transversal) - % cotizado de los meses en que recibió ingreso (“densidad” de cotizaciones) - % de los ingresos que fue objeto de cotización (grado de subdeclaración)

El Pilar Contributivo no puede ser evaluado sólo con cobertura de cotizaciones, porque su tasa de reemplazo también depende de la rentabilidad de las inversiones y de edad de inicio de la pensión.

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

A. Pilar Solidario: cobertura ben. = 38%

A.1 Pensión Asistencial: 15% del grupo 3ª edad.

235.433 = N° PASIS vejez + N° PASIS invalidez que son adultos mayores.

A.2 Subsidio de Pensión Mínima **del Sistema Antiguo** (complementa pensión fórmula): 20%

Pensión Fórmula SSS = $\{50\% + 1\% \times (\text{Años Servicio} - 10)\}$
 $\times (\text{Salario } 5 \text{ años previos a concesión}) / 1,2022$
Si años cotización > 15,8; cero si no.

A.3 Subsidio Pensión Mínima del Sistema Nuevo (complementa pensión autofinanciada): 3%

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

B. Pilar Contributivo sobre Pmínima: cobertura de beneficios = 40%

B.1 Pensiones Fórmula INP: 26% (son 420.000)

B.2 Pensiones Nuevo Sistema (AFP): 11%

100% mayores que MPM y Vejez + 50% N° Invalidez mayores que MPM – 65.000 con subsidio incluyendo huérfanos = 172.000.

B.3 Capredena, Dipreca, Mutuales: extra de 3%.

Al revés de los otros, es una remuneración diferida. Requiere servicio mínimo de 20 años, pero una vez en retiro, trabaja con otro empleador y construye una segunda pensión, sea en INP o AFP. No hay datos sobre N° dobles pensiones. N° en Capredena + Dipreca = 158.479. Estimo el N° con pensión única en un tercio de eso.

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

C. Pensiones Voluntarias: c ben = 15%

N° de Mujeres de 60 o mayores + N° de hombres de 65 o mayores:	1.433.370	100%
Declara recibir una pensión:	824.667	57,5%
No recibió pensión pero su ingreso monetario personal superó al monto de la pensión mínima:	279.551	19,5%

Fuente: CASEN 2000. "Ingreso Monetario" es renta de propiedades, de otros títulos sobre capital, más transferencias diferentes de pensiones, más ingresos del trabajo. Discrepancias: Total discrepa del total CELADE 2005 en 160.000.

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

D. Pensiones Intrafamiliares: 10%

N° de Mujeres de 60 o mayores + N° de hombres de 65 o mayores:	1.433.370	100%
No recibió pensión, e ingreso monetario personal fue inferior al monto PM, pero el ingreso monetario del hogar, dividido por N° personas en el hogar, es superior al monto de la PM.	182.846	12,8%

Fuente: CASEN 2000, Mimeo Valdés (2003).

Nota: Total de personas discrepa de CELADE 2005 en 160.000.

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

Resumen Cobertura de Beneficios Chile 2004

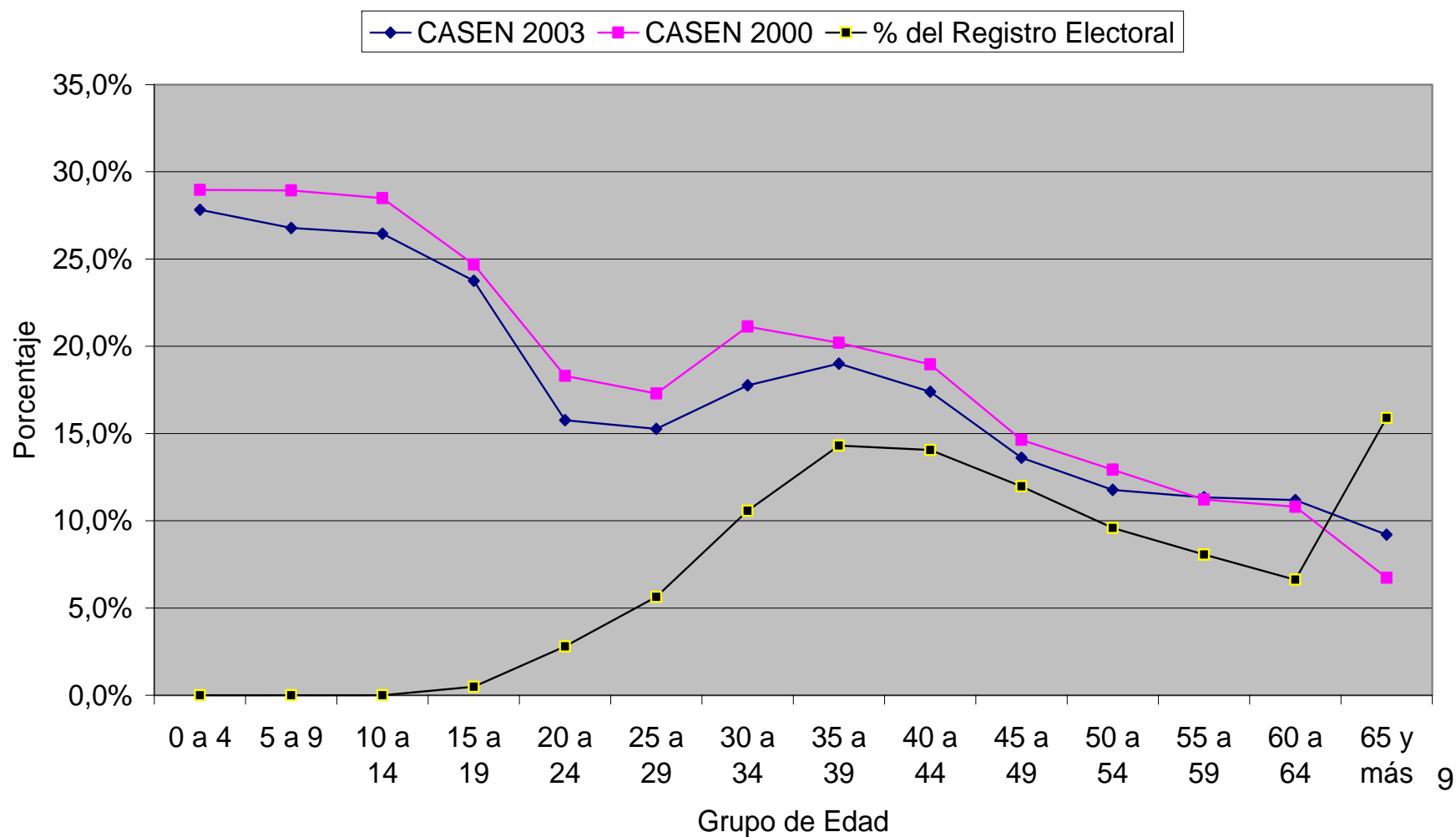
	Reportada	Ajustada a 100%
Pensiones y Complementos del Pilar Solidario:	38%	34%
Pensiones Contributivas sobre PM:	40%	36%
Pensiones Voluntarias:	15%	13%
Pensiones Intrafamiliares:	10%	9%
Bajo línea de pobreza (CASEN 2003)	9,2%	8%

- **Cobertura de Beneficios con tasa de reemplazo superior al 50% es al menos 36% ¿+13 + 9? = 58%.**
- **Cobertura de Beneficios por sobre la línea de la pobreza es 92%. ¿Es poco? Depende de la tasa de pobreza en la 3ª edad relativa a la tasa de pobreza en otros grupos de edad.**

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

¿Sufría la 3ª edad más pobreza que otros en 2004? **NO**

Tasa de Pobreza por Edad y Participación en Registro Electoral: Chile



Perspectivas de Cobertura para 2025

¿Qué ocurrirá con la Cobertura de Beneficios por sobre la línea de la pobreza, en 2025?

BLP: “Subsidios de P. Mínima DL 3.500, que en 2004 complementaron pensión al 3%, lo harán sólo al 5-10%.” Esto es menor que el 34% proyectado para 2004.

- ¿queremos maximizar esta cifra? ¿No sería mejor que disminuya, si la causa es un aumento en pensiones sobre la PM? [Datos BLP sugieren que sí...](#)
- Otro dato favorable: En 1990, la tasa de pobreza de los trabajadores de 40-44 años era 34% y ahora el 34% recibe subsidios del Pilar Solidario. Como en 2003 el 17,2% del grupo de edad 40-44 estaba bajo la línea de la pobreza, en 2025 el 17% recibirá subsidios del Pilar Solidario.
- Como falta sumar el N° de Subsidios de PM Sistema Antiguo en 2025 y el N° de Pensiones Asistenciales de 2025, al 5-10% de BLP,
=> Cobertura de Beneficios por sobre la línea de la pobreza en 2025 podría ser mucho mejor que en 2004.
- Peligro: que el % con subsidio de pensión mínima cifra sea pequeña (5-10%) porque muchos no cumplirán requisito de 20 años de cotización. Veremos...

Perspectivas de Cobertura para 2025

La otra cobertura de Beneficios: ¿cuántos tendrán tasa de reemplazo sobre 50% en 2025? En 2004 fue 36 +13 + 9 = 58%.

BLP: “45% de los afiliados auto-financiará una pensión superior a la mínima en 2025”.

- Después de corregir porque al menos 10% población no se afilia nunca, y porque faltan las pensiones fórmula INP sobre PM en 2025, reinterpretemos el 45% como “el porcentaje que recibirá pensiones contributivas sobre PM”.

=> Gran avance respecto a 2004, cuando fue sólo 36%. Sumando pensiones Voluntarias e Intrafamiliares por 22%, total subiría de 58% a 67%.

¿Es poco todavía? Puede ser, pero

Esta es una “falla” del mercado laboral: muchos cuenta propia son informales (no pueden ser obligados cotizar), y además son pobres (no deberían ser obligados a cotizar, como se argumenta al final).

Esta es una falla de la política de seguridad social, que exige a los cuenta propia de cotizar desde 1924. Veremos...

Propuesta para Ingresos Medios

¿Cómo mejorar la cobertura de tasas de reemplazo sobre 50%?

Medida 1: mejorar gestión de los fondos y elevar rentabilidad esperada para igual seguridad; elevar edad de jubilación, desincentivando pensiones anticipadas.

Medida 2: SII obliga a los cuenta propia formales, quienes hacen boleta de honorarios, a cotizar en la declaración anual.

Medida 3: Incentivar a los cuenta propia POBRES a tomar empleos cubiertos, reduciendo la tasa de cotización para ellos (se explica + adelante)

Propuesta para Ingresos Medios

Medida 4: dar liquidez parcial al ahorro

obligatorio. La iliquidez reduce el bienestar de los previsores sin acceso al crédito de consumo. Es más dañina aún para los imprevisores.

Iliquidez => muchos trabajadores de ingreso medio eligen ser independiente, trabajar a honorarios, o cuenta propia, con el fin de ganar liquidez (y evitar impuesto al trabajo por 7% FONASA).

=> No se dan cuenta que pierden lo que dan los empleos cubiertos: capacitación, trabajo en equipo y aumento de productividad laboral.

Cobertura aumentaría si se atenuara la iliquidez.

Propuesta para Ingresos Medios

**Dar crédito contra cuenta individual, sin restringir uso.
No afecta el saldo de otros afiliados (al revés S.antiguo)**

- No hay nuevo crédito hasta que devuelva el anterior.
 - Monto: hasta 70% de lo cotizado en los últimos 3 años.
Efecto “millaje aéreo”: siga volando (siga cotizando) si desea mantener la liquidez.
 - Tasa de interés igual al de créditos de consumo. AFP deberá licitar cobranza de esta cartera de créditos.
 - Si no ha devuelto para cuando jubila, los primeros beneficios serán retenidos hasta pagar esta deuda.
Posterga algunos meses edad pensión de morosos.
 - Dejar topes a la liquidez en la ley => cambios requerirán de mayoría especial en el Congreso + Inic. Exclus.
 - Filipinas ya lo hace. México algo similar con “cesantía”.
- Los + beneficiados: jóvenes y pobres en empleos cubiertos**

Rediseño del Pilar Solidario

Motivo A para reformar el Pilar Solidario: Quizá la cobertura de beneficios en relación a la línea de pobreza caerá en 2025, comparado con 2004, porque :

1. Requisito efectivo de años de cotización para Subsidio PM es **más blando** en el sistema antiguo:
 - 10 años para las mujeres, en todas las Cajas.
 - 10 años para los hombres en EMPART y CANAEMPU.
 - 15,8 años para H en SSS, si INP no exige 50% densidad.
2. **A cambio, sistema nuevo contiene un nuevo beneficio: “Dividendo Transitorio” = MPM, a quienes autofinancien pensión menor que MPM.** Pero, una vez que el saldo de la cuenta individual cae a cero, beneficio cae 50%, hasta P. Asistencial, si es pobre. **Pero, contiene error de diseño: beneficio cae con la edad, en vez de subir con la edad. => poco alivio a pobreza de 3ª edad.**

Rediseño del Pilar Solidario

Motivo B para reformar Pilar Solidario: demasiados subsidios de PM llegan al 50% más rico de la 3ª edad, que poseen Pensiones Voluntarias e Intrafamiliares, mientras las temporeras postulan a la PASIS.

Hecho: N° de mujeres del quintil más rico por YFpc que recibió subsidio de PM es **3,7 veces mayor** que el N° del 1er quintil.
CASEN 1996 (Valdés 2002, p. 60)

⇒ **Enfoque de “derechos” ha sido mal aplicado en los subsidios de PM, desde su introducción en 1952 hasta ahora.**

Motivo C: Problemas de incentivo en las reglas actuales para el Subsidio de PM y para la Pensión Asistencial, perjudican a los pobres.

Rediseño del Pilar Solidario

¿Es la *Pensión Mínima Escalonada* una solución?

Definición: Monto de la Pensión Mínima = $\text{Max} (0 ; \text{Min} \{ (\text{N}^{\circ} \text{ meses de cotización} / 240) * \$90.000 ; \$ 90.000 \})$

- **Caso A: Mujer temporera:** esfuerzo intenso en la cosecha. Trabaja 3 meses al año, por \$200.000 al mes. Trabaja entre los 20 y 39 años de edad. Posterga consumo por 40 años en promedio.
- **Caso B:** Secretaria trabaja 1/2 jornada, por \$132.665 al mes, 12 meses al año, entre los 40 y 59 años de edad. Posterga consumo 20 años.

El saldo de las cuentas individuales a los 60 años mide el esfuerzo comparativo. Si $r = 5\%$ real anual. Ambas tienen saldo de **\$5,4 millones**, Ambas autofinancian pensión de: \$31.105/mes. => **merecimiento equivalente porque reciben igual ingreso en la vejez.**

- Equidad horizontal exige igual subsidio a igual pobreza.
Subsidio A: cero; Subsidio B: \$58.895 al mes

=> Contar N° de meses nunca logrará equidad horizontal.

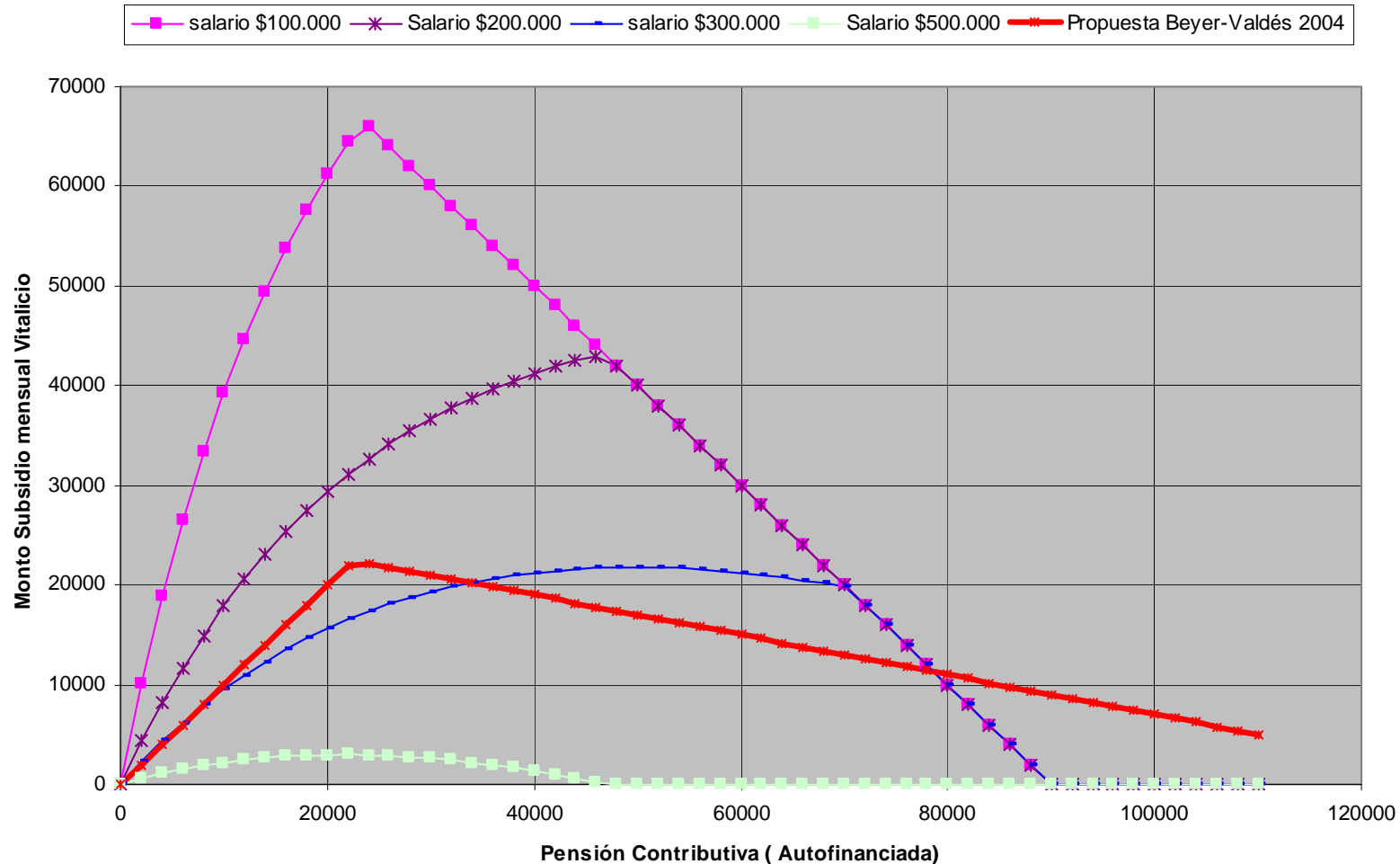
Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Problemas de eficiencia en Pensión Mínima Escalonada (ver graf):

1. Cuando ya tiene 240 meses y la pensión autofinanciada es inferior a la pensión escalonada máxima: Cada mes cotizado adicional eleva la pensión en CERO. **Tasa de impuesto implícito = 100% de la cotización. ¡Excesivo! Fomenta informalidad laboral.**
2. Cuando tiene pocas cotizaciones, el incentivo por cotizar más es cercano a 350% => excesivo, considerando modesta efectividad => **Incentivo a hacer cotizaciones ficticias.**
3. **En el rango donde** desea incentivar cotización, da más al que cotizó más, pero eso significa dar más al **menos** pobre. Tasa de subsidio excesiva => regresividad excesiva.
4. En forma impredecible y compleja, la tasa de subsidio baja a y varía según el nivel del salario imponible cotizado => **Complejidad => baja efectividad en incentivar cotización.**

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Subsidios Implícitos en la Pensión Mínima Escalonada



¿Es eficiente una pensión Mínima Escalonada que asegura \$90.000x(Nº meses/240)? NO, tasa de subsidio varía de +350% a -100%.

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Por eso, ningún país avanzado tiene “pens mín. escalonada”.

- Propuesta: “**Subsidio Graduado**”
Sustituiría a la P. Asistencial y tbn a los actuales Subsidios de Pensión Mínima.

Subsidio Mensual = Monto Base – (coeficiente de retiro)x
(Índice de Pensiones en la 3ª Edad).
(si sale negativo no se aplica) Sólo para residentes.

Monto Base= actual P. Asistencial. **Lo ajustaría el gobierno.**

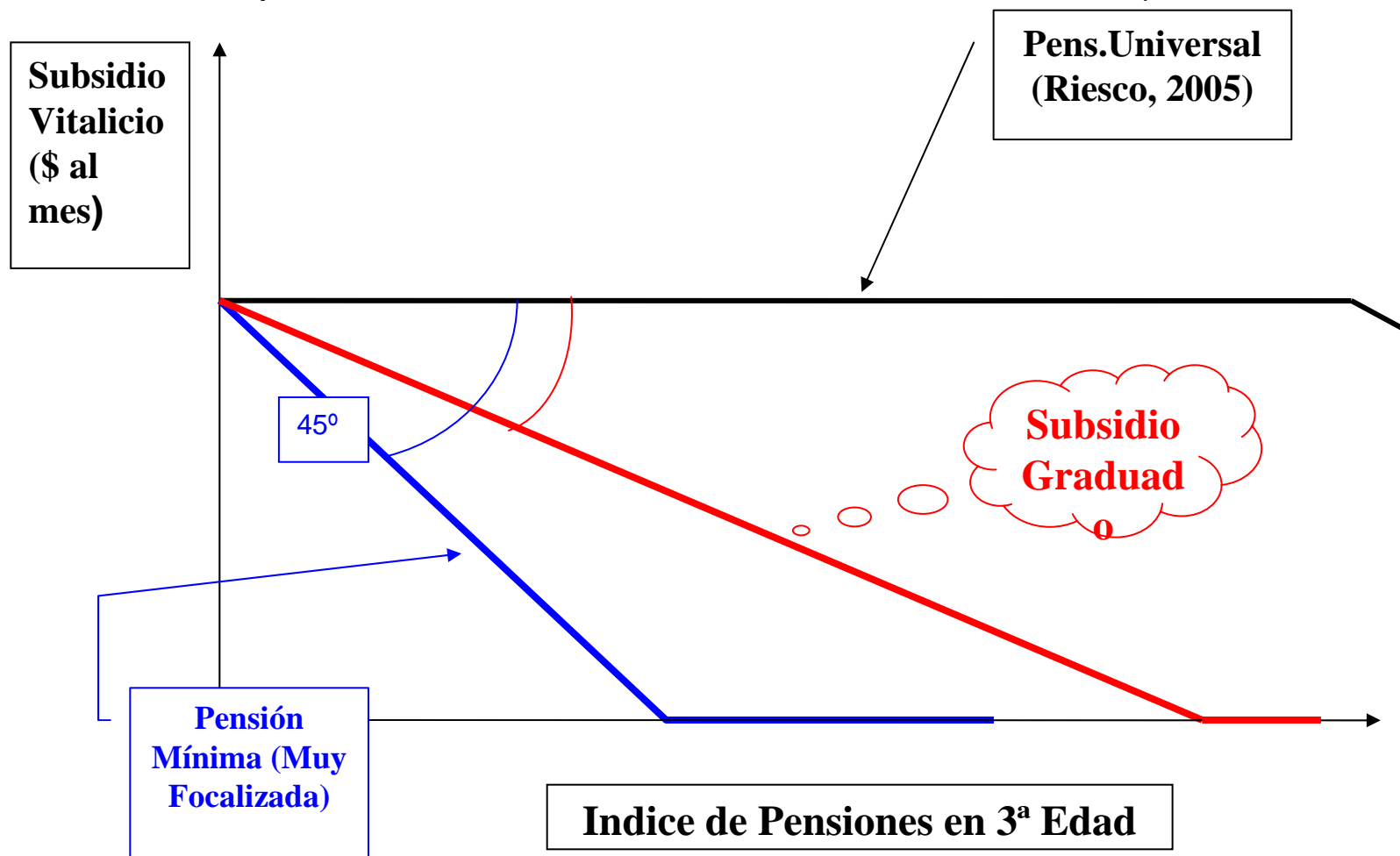
Si el coef. de retiro es **Cero** => queda una Pensión Universal.

Si es **Uno** => Subsidio altamente focalizado, como el actual SPM.

Si coef. de retiro toma **valores intermedios, como 0,20 o 0,30** se obtiene un sistema intermedio.

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Tipos de Subsidio Graduado (Se reduce si la persona no ha completado 40 años de residencia en Chile: Res/40)



Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Coeficiente de retiro del Subsidio Graduado ¿cómo elegirlo?

- Literatura de impuesto óptimo: propone conciliar 3 objetivos:
 - Efectividad en entrega de ayuda a ancianos pobres.
 - Minimizar distorsiones laborales y de ahorro para los pobres. Cuando evitan empleos formales, pierden opción de entrenamiento y de aprendizaje en el trabajo. Su productividad no crece.
 - Minimizar distorsiones por impuestos al resto.

Estudio Valdés-Poblete (2005) encuentra que el óptimo social es con coeficiente = 0,20.

- Si coef. retiro es 0,20, subsidio termina en Ingreso \$250.000/mes

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Índice de Pensiones en 3ª Edad = A + B + C.

A = Pensiones Contributivas (INP + AFP) y sustitutivas.

B = Pensiones Voluntarias, estimadas como suma de rentas **que no sean del trabajo**: renta imputada de propiedades inversiones y empresas, todo según datos SII:

C = Pensiones Intrafamiliares, en función del puntaje CAS que tendría **si el ingreso laboral de la persona fuera cero**. Ejemplo: Imputar pensión de \$300/mes por cada punto CAS que exceda de 400.

Novedades: (a) **todo beneficiario debe obtener su puntaje CAS**. Esto permite bajar costo fiscal y subir Monto Base; (b) **No grava el trabajo realizado en la 3ª edad**. (c) **Los beneficios serían individuales, no familiares (no + pensión Mínima de viudez)**

Empalme de Solidaridad con S. Contributivos

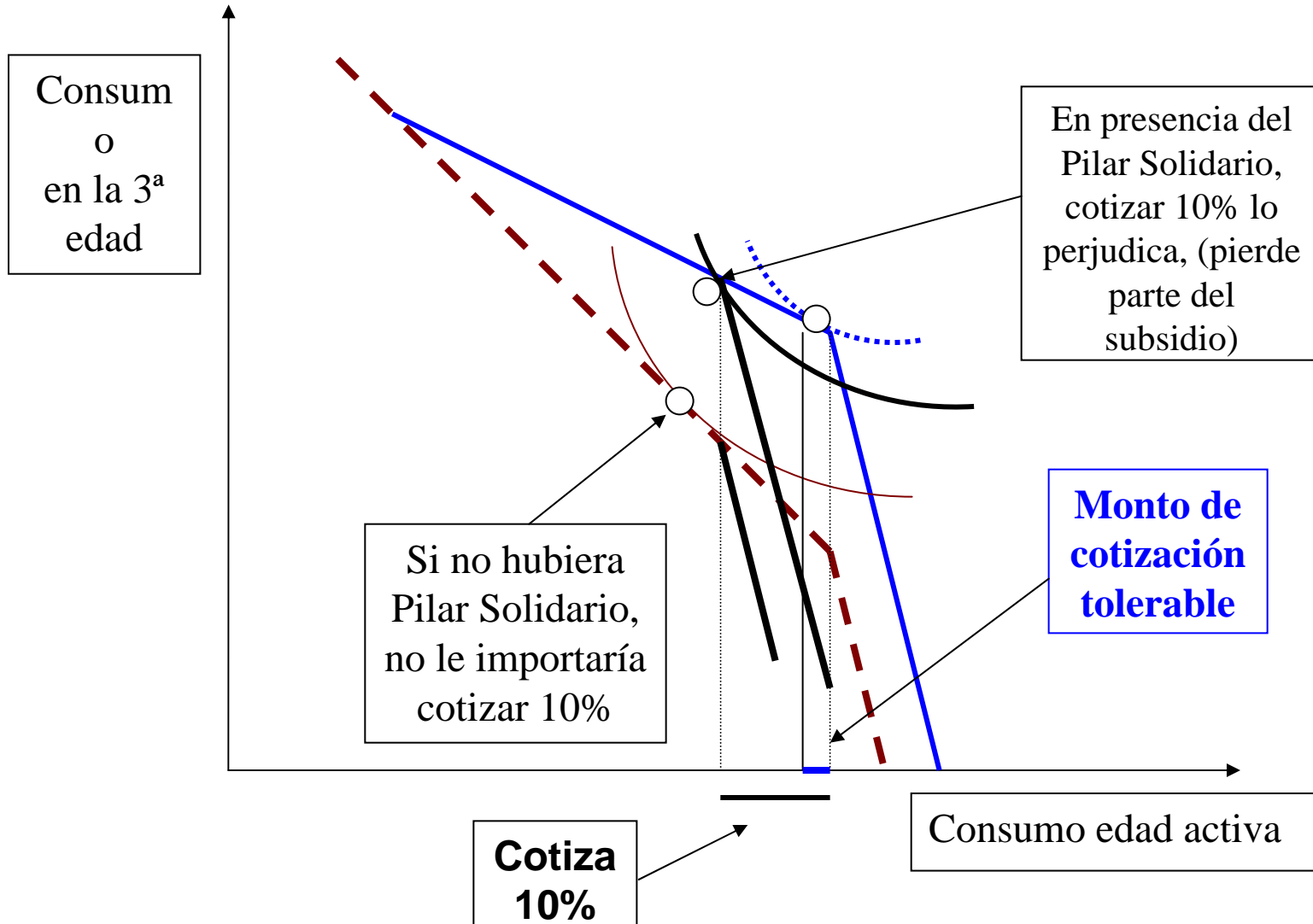
Cuando un **pobre** toma un empleo cubierto y es forzado a cotizar, **baja su nivel de vida en la fase activa de la vida.**

Su bienestar del ciclo de vida completo **cae**, por dos razones:

- A) si el 1er pilar tiene algún retiro gradual del subsidio, parte de la cotización de 10% se pierde por retiro del subsidio. **Pobres pierden.**
- => Los “APV para los pobres” podrían perjudicar a éstos
- B) Si es imprevisor, sufre + la disminución de consumo cuando joven de lo que espera gozar el incremento cuando viejo.
- ¿Quién gana de forzar a cotizar a los pobres que toman empleos cubiertos? los futuros contribuyentes (la clase media y los dueños de capital del futuro). **Regresivo.**
- **Se justifica ajuste en el sistema contributivo, para los cotizantes pobres.**

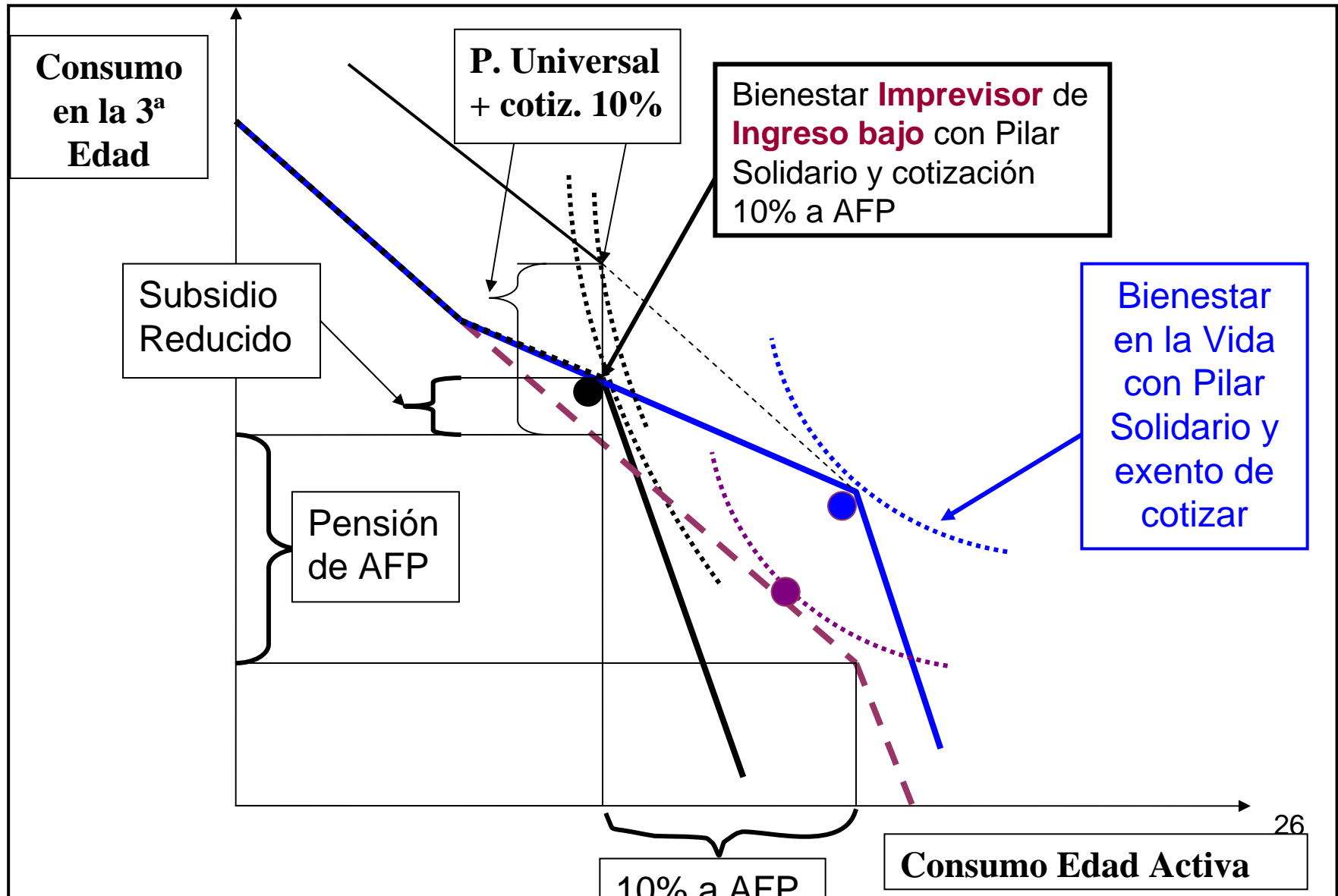
Empalme de Solidaridad con S. Contributivos

Caso de previsor de ingreso bajo



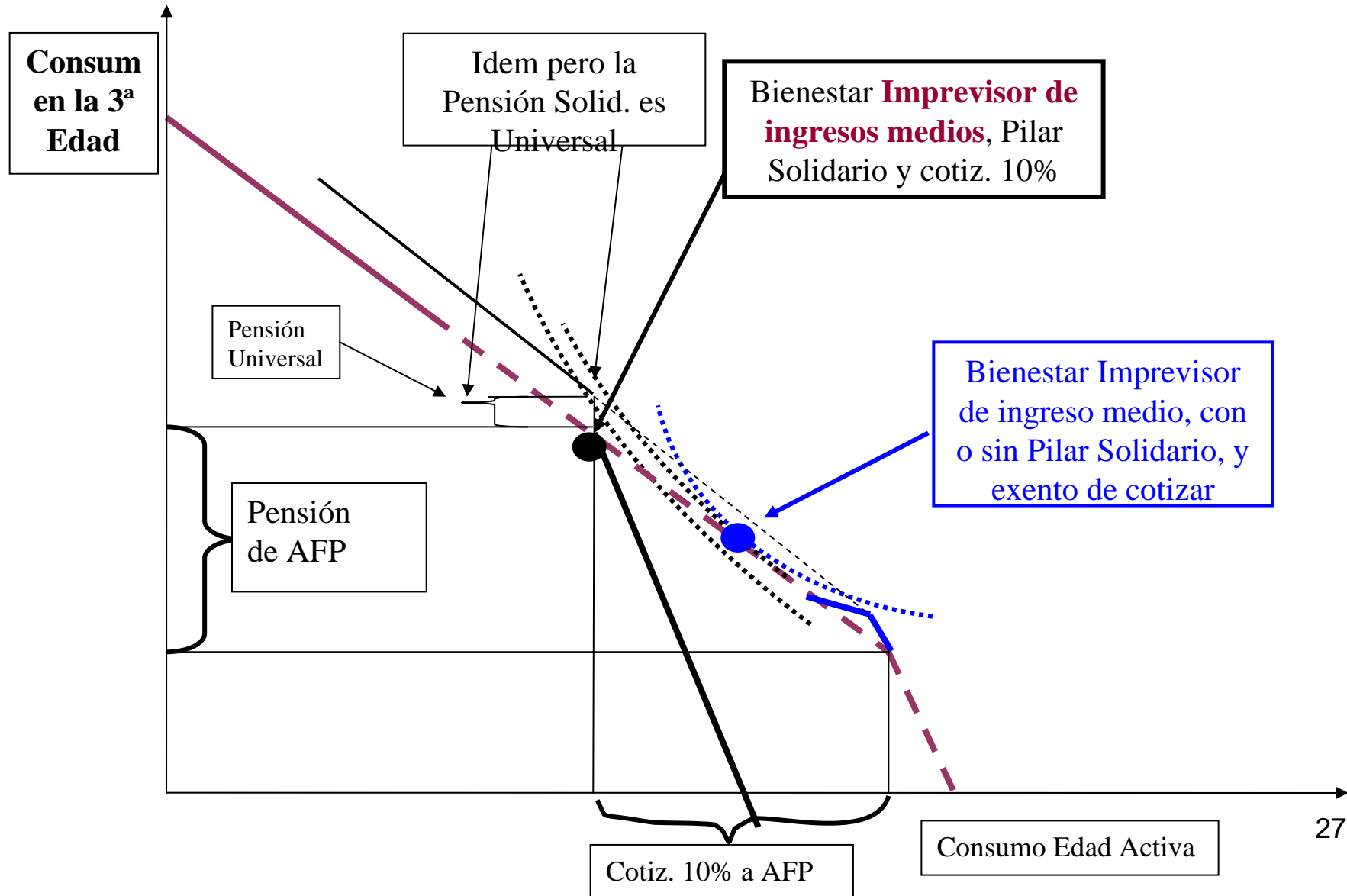
Empalme de Solidaridad con S. Contributivos

Caso de imprevisor de ingreso bajo



Empalme de Solidaridad con S. Contributivos

Caso de imprevisor de Ingreso Medio: No es afectado por P. Solidario



Empalme de Solidaridad con S. Contributivos

¿Es bueno eximir a los cuenta propia? (como en Chile 1924-2006)?

NO: los pobres han sido ahuyentados de los empleos cubiertos, perdiendo capacitación.

Además, los cuenta propia de ingreso medio pero imprevisores han obtenido una tasa de reemplazo demasiado baja.

Mejor: bajar la tasa de cotización PARA LOS POBRES que tomen empleos cubiertos. (Beveridge 1942 => R. Unido, Holanda, Canadá, Australia, Brasil). **Mi propuesta:**

Tasa Cotización = $10\% - (\text{factor de rebaja}) \times (600 - \text{Punt. CAS})$
= 2% si fórmula da cifra menor que 2%.

Factor de rebaja propuesto: 0,08. **Municipio mide pobreza cada 2 años.**
Municipio avisa al SII, quien avisa al empleador.

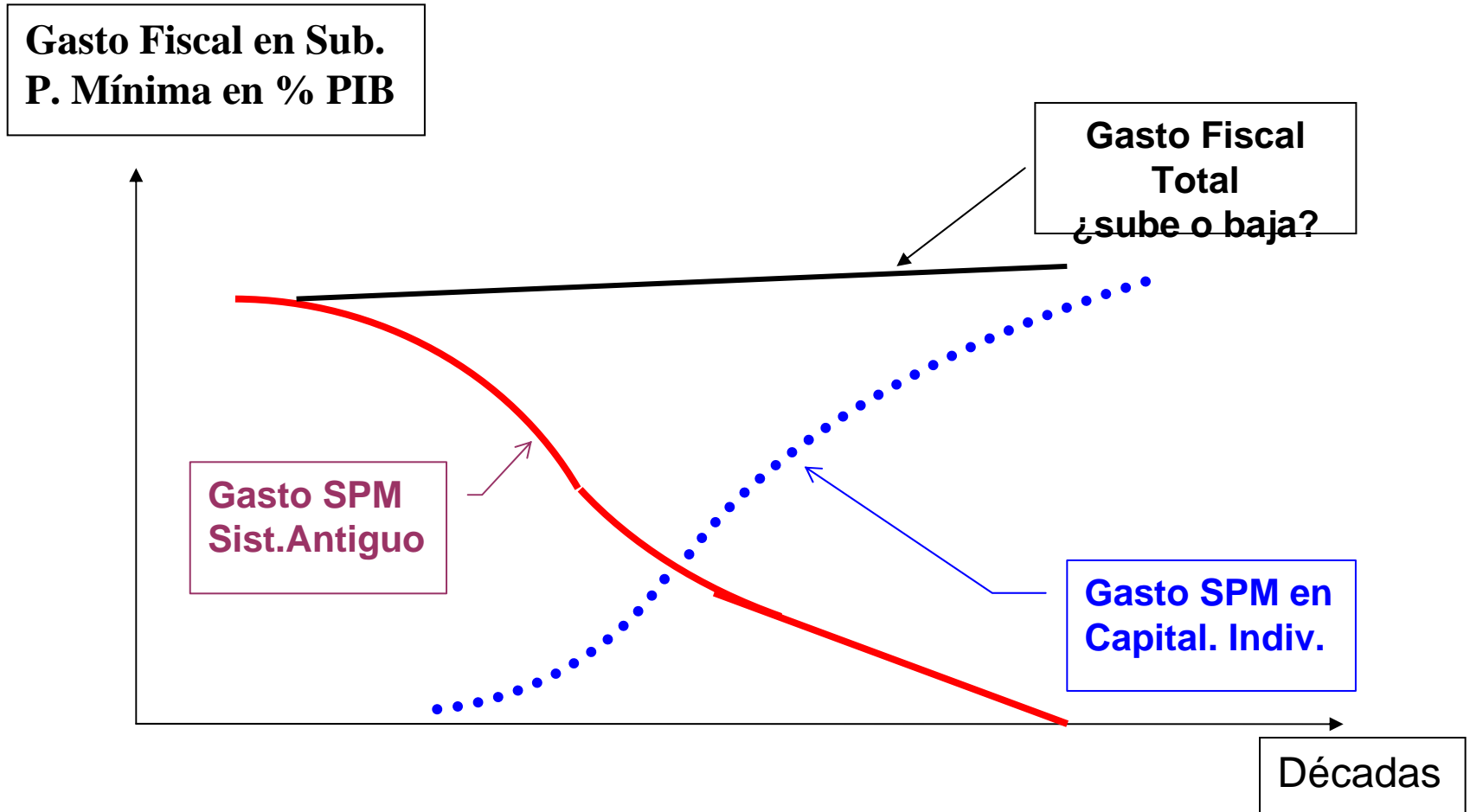
Propuesta: Aplicar la misma reducción a la cotización de salud.

- El 2% sirve para adquirir cobertura de invalidez y sobrevivencia, que no se rebaja
- Resultado: Incentivo real a los pobres a emplearse en sector cubierto. Obtendrán capacitación y Productividad en plazos medianos.
- **Jóvenes serían los más beneficiados.**

Tendencia Gasto Fiscal Pilar Solidario

Existe Subsidio de PM en el INP, además del que existe en AFP.
Avance en transición de reforma 1980 => un gasto cae y otro sube.

El gasto permanente **es la suma de ambos**. Informe de la Dirección de Presupuestos al Consejo se equivoca cuando afirma que sólo la parte AFP es gasto permanente. Error conceptual.



Tendencia Gasto Fiscal Pilar Solidario

Como el gobierno no informa el costo fiscal del Subsidio de PM en el sistema antiguo, yo hice estudio: 0,29% PIB en 2004. Fuente: Valdés (2006).

- Es 3,5 veces gasto fiscal en SPM de AFP. Consistente con coberturas de 20% y 3%, debido a forma diferente de desembolso (incremento vs. Esperar agotamiento fondos)
- Es 11% del “déficit operacional” del INP en 2004, que sumó 2,7% del PIB.

Proyección del mismo gasto para 2020-30:

- Déficit operacional será 0,80% del PIB. ¿Qué parte de esto será Subsidio PM? Dos escenarios: el mismo 11%, o duplicar a 21%.

Tendencia Gasto Fiscal Pilar Solidario

La **presión fiscal por pensiones solidarias aumenta, pero su nivel absoluto es modesto. El costo fiscal de los subsidios de salud para 3ª edad podría ser mucho mayor.**

	Año 2004	Años 2020-2030 (sin efecto reforma 2006)	
S.P. Mínima a afiliados Capit. Indiv.	0,08%	0,3%	
		Estim. Baja	Estim. Alta
Subsidio de P. Mínima a afiliados del Sistema Antiguo	0,29%	0,09%	0,17%
Total Subsidio Pensión Mínima	0,37%	0,39%	0,47%
Pensiones Asistenciales	0,4%	0,6%	
Total Pensiones Solidarias	0,77%	0,99%	1,07%