

TEMA DE ANÁLISIS / N°6

TASA DE REEMPLAZO EN EL SISTEMA DE PENSIONES



Universidad de los Andes

CEF - Centro Estudios Financieros

OCTUBRE | 2017

Introducción

El informe de productividad de la Reforma Previsional causó gran revuelo, principalmente por sus efectos potenciales en el empleo. El objetivo de este análisis, es focalizarnos en el aumento en la tasa de cotización –a través del fondo solidario– y el aumento del tope imponible desde la perspectiva de los objetivos de política pública y rol del Estado, para así aportar una nueva mirada a la discusión de la Reforma de Pensiones (actualmente en discusión en el Congreso).

Luego de analizar de manera crítica las principales modificaciones propuestas al sistema previsional y las conclusiones presentes en el respectivo informe de productividad, queda en evidencia una mirada respecto del rol del sistema de pensiones, donde más relevante que el nivel de las pensiones, es la tasa de reemplazo. En este artículo se discuten las tensiones implícitas en dicha mirada, sus consecuencias y potenciales efectos de la reforma propuesta en el largo plazo.

Finalmente, aunque un tanto inconexo y sólo debido al revuelo que causó el informe de productividad, al final de este análisis en el Anexo 1 incorporamos una sección donde se analiza la utilidad y necesidad de continuar con la elaboración de informes de productividad para proyectos de ley con impacto económico; y los beneficios y riesgos observados en dicha práctica a partir de la discusión de la propuesta de Reforma al Sistema de Pensiones.

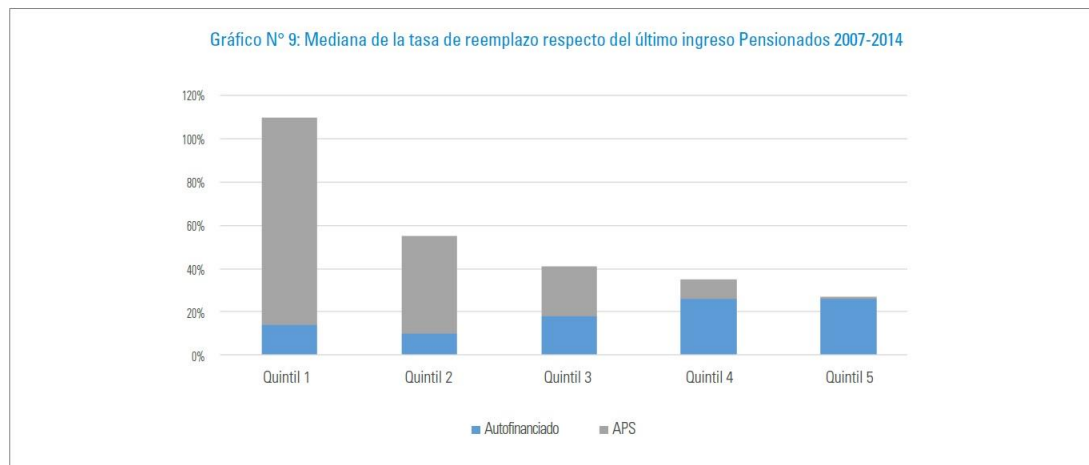
I- El diagnóstico

El informe de productividad de la Reforma Previsional, ingresada a tramitación como “Proyecto de Ley que crea Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario”, mensaje 118-365, es un documento que por normativa debe acompañar la tramitación de proyectos de ley con impacto regulatorio. Este informe debe responder cinco preguntas: ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?; ¿Cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar?; ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?; ¿Cuáles son los posibles beneficios de la propuesta? y ¿Cuáles son los posibles costos de la propuesta?

La primera sección de dicho informe muestra el diagnóstico, donde se destaca el bajo nivel de las pensiones autofinanciadas para un grupo importante de la población que ha cotizado en el sistema de capitalización individual (donde el promedio sin APS es de \$214.848, y con APS de \$230.528). Este problema estaría centrado en la clase media y en mujeres –donde la mediana de la pensión (sin APS) es de \$20.556, contra \$96.258 de los hombres–.

Asimismo, la mediana de la tasa de reemplazo respecto del último ingreso, es de 12% para las mujeres y 33% para los hombres. Cuando a estas últimas cifras se le incorporan los aportes solidarios, la mediana de la pensión sube a \$88.055 para las mujeres y \$135.942 para los hombres.

Cuando se estratifica la tasa de reemplazo por quintiles de ingreso, se observa que se trata de un problema que afecta principalmente a la clase media, pues luego de ajustar por el APS, las personas de menores ingresos en promedio terminan con pensiones incluso superiores al ingreso del trabajo previo al retiro (la mediana de la tasa de reemplazo representa un 110% del último ingreso para el quintil más pobre de la población, como se observa en el Gráfico N° 9).

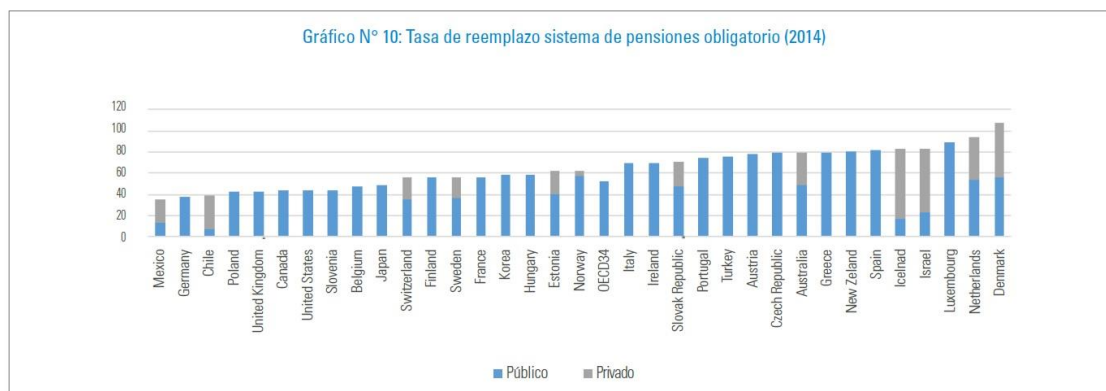


Fuente: Informe de Productividad Reforma Sistema de Pensiones 2017.

Efectivamente, al comparar las tasas de reemplazo del sistema chileno con países de la OECD, queda en evidencia que está en el rango bajo (Gráfico N° 10). Sin embargo, es muy importante destacar que estas tasas de reemplazo se logran en un sistema cuyos aportes en promedio son aproximadamente un 40% menos que los aportes de los otros sistemas, y con un costo fiscal –sobre todo en la actualidad en que ha disminuido el pago de los bonos de reconocimiento– relativamente bajo y muy focalizado en gente de bajos ingresos. Adicionalmente, en la medida que el país se desarrolla y el mercado laboral se hace más formal, el sistema tiende a mejorar disminuyendo la necesidad de aportes fiscales.

Por lo anterior, la tabla no hace una comparación justa de los sistemas, pues no ajusta ni por el porcentaje del ingreso que se aporta, ni por el número de aportes que se realizan a lo largo de la vida activa del trabajador. En un estudio de países de la OECD de hace más de 12 años (OECD, 2004), se indica que la tasa de informalidad del empleo en la gran mayoría de los países europeos no superaba el 15%, y esta informalidad en general no era 100% del tiempo, sino que parcial (se trataba de empleados formales que en sus tiempos libres dedicaba un número menor de horas a actividades informales). Es decir, la gran mayoría de los empleados contribuía al sistema de seguridad social sin lagunas de ningún tipo. Bajo estos supuestos, la tasa de reemplazo del sistema de pensiones chileno aumentaría a más de un 70%, por sobre el promedio de la OECD y con sólo un poco más de la mitad del aporte. Esto implica que de haber adoptado un sistema similar de capitalización individual la tasa de reemplazo en dichos países, hubiese sido al menos un 35% superior a lo que hoy obtienen (aun corrigiendo por la

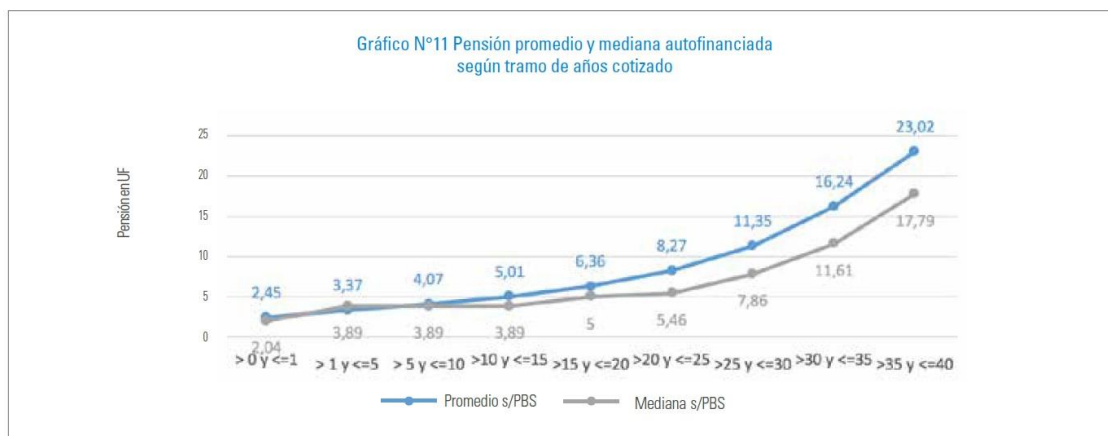
menor rentabilidad de sus mercados de capitales en los últimos 20 años, lo que los llevaría a tasas de reemplazo sobre un 100% el valor del último ingreso).



Fuente: OECD Pensions at a glance 2015.

Cuando se incorpora la variable “años cotizados” en el caso chileno, los trabajadores con cotizaciones continuas más que duplican la pensión promedio (ver Gráfico N° 11). El informe enfrenta este tema de dos maneras: por un lado reconoce que las bajas pensiones son fruto de los bajos ingresos; y por otro que existen grandes lagunas previsionales. Se identifican cuatro causas principales para la baja tasa de reemplazo observada: la baja tasa de cotización, la baja densidad de éstas (lo que unido a los bajos salarios de quienes muestran una baja densidad, exagera el problema), el aumento en las expectativas de vida y una menor rentabilidad de las inversiones.

Sin embargo, el informe también muestra una alta correlación entre el tiempo en el mercado laboral y el ingreso (Tabla II.3), lo que hace que quienes tienen bajos ingresos al mismo tiempo tengan grandes lagunas. Lamentablemente, el informe no abre la situación por quintiles explicitando cuál es la tasa de reemplazo dentro del quintil en función del número de años cotizado. Sólo sabemos que la tasa de reemplazo es mayor a medida que disminuye el ingreso –el problema es menor para los más pobres–, pero no es posible identificar si se debe a bajos ingresos al inicio de la vida laboral –el quintil– o si se debe a las lagunas previsionales. Hubiese sido interesante acceder a esta información, pues permitiría un mejor diagnóstico.



Fuente: Superintendencia de Pensiones 2017.

II- Análisis crítico de la tasa de reemplazo

Cuando se aumenta la tasa de cotización y el tope imponible, claramente se mejora la tasa de reemplazo. Pero, ¿es ello un objetivo deseable para los sistemas de pensiones?

Para entrar en esta pregunta es necesario entender la lógica de los sistemas de pensiones, los que buscan proteger a las personas financieramente luego de la jubilación.

Para ello, existen tres niveles: el primero es el de protección social, que protege a quienes son incapaces de cubrir necesidades básicas y que en Chile se traduce en el pilar solidario. El segundo es el pilar obligatorio y es la respuesta para la gran parte de la población. Finalmente el tercer pilar es el pilar voluntario y está orientado a las mayores rentas para promover, sin forzar, el ahorro para la vejez.

Respecto del primer pilar, como se observa en el Gráfico N° 9 (construido a partir de los datos del informe de productividad), en el caso de Chile el aporte solidario logra que para la mayor parte del 20% más pobre de la población, sea más “rentable” ser jubilado que trabajar (la mediana de la tasa de reemplazo es de 110%). Independiente que el monto pueda ser considerado bajo, esta tasa de reemplazo es muy alta y continuar aumentándola –sin trabajar de manera paralela otros subsidios a gente de bajos ingresos no jubiladas– puede implicar una discriminación. No parece razonable que jubilados pobres desempleados estén, gracias a los subsidios del Estado, en mejor situación económica que padres de familia de igual condición que trabajan y que eventualmente tienen hijos dependientes. Si a lo anterior se suma que la población jubilada de bajos ingresos no debe pagar el 7% de la salud, el ingreso disponible es aún mayor.

Por lo mismo, desde un punto de vista de focalización del gasto y justicia social, si el objetivo fuese exclusivamente la tasa de reemplazo, debería ser cuidadosamente evaluada la conveniencia de seguir aumentando el pilar solidario. Pero la evidencia muestra que gente de bajos ingresos en general tiene alto desempleo y empleo informal, por lo que la tasa de

reemplazo está siendo calculada –probablemente– sobre un ingreso muy bajo. Por todo lo anterior, consideramos que para el pilar solidario es necesario evaluar no sólo la tasa de reemplazo, sino que principalmente los costos de vida, incluyendo los gastos en salud y cuidados que aumentan con la edad, para evitar que personas de la tercera edad caigan en la pobreza y así permitir que tengan una vejez digna (aunque los subsidios deben ser consistentes con el nivel de ingresos de la nación, y siempre equitativos entre personas en distintas etapas de la vida¹).

Respecto de los sistemas obligatorios de segundo pilar (ver Anexo 2), el tema puede ser más complejo. Estos sistemas buscan promover el ahorro, pero al forzarlo involucran al Estado en decisiones personales. Existen dos líneas de pensamiento que justifican este tipo de regulación. Por un lado se plantean como un seguro, pues en caso de no existir la obligatoriedad será el Estado y la sociedad quienes deberán hacerse cargo de las personas que en la vejez caen por debajo de la línea de pobreza. Una segunda línea de justificación, buscar dar respuesta a la “inconsistencia intertemporal” de los individuos². En palabras simples, este problema significa que la gente cuando joven, al ver la vejez muy lejos no se prepara ahorrando; y al llegar a ella, se arrepiente de no haberlo hecho. Un porcentaje importante de las personas tiene exceso de optimismo respecto del futuro y cuando son exitosos, asume que las cosas continuarán y no ahorran e incluso aumentan el gasto (Mankiw, 1989). Lamentablemente, cuando se dan cuenta que no se dio este escenario, es muy tarde y es difícil recuperar el tiempo perdido: no sólo se han quedado sin ahorros, sino que también se acostumbraron a un mejor nivel de vida que ya no pueden sustentar. Existe amplia evidencia que muestra que este problema en el mundo de las pensiones es real, y que una gran parte de los individuos no son capaces de predecir de manera correcta sus preferencias ni condiciones económicas futuras.

Si se busca dar respuesta a la primera justificación, no tendría sentido hablar de la tasa de reemplazo, pues lo relevante es que el monto garantizado por los ahorros individuales o los impuestos de seguridad social, estén lo suficientemente lejos del mínimo que como sociedad nos hemos impuesto debe tener un adulto mayor.

El único caso en que la tasa de reemplazo se justifica como objetivo del sistema de pensiones, es frente a la “inconsistencia intertemporal”. Pero surge la duda si estas políticas son paternalistas y promueven la irresponsabilidad de las personas, pues no es clara la necesidad de hacerse cargo de la clase media. Cuando se legisla para garantizar cierta tasa de reemplazo, se está pensando que la población debe mantener en su vejez la calidad de vida que tuvo durante su vida activa (lo que puede ser deseable), pero en paralelo se da la señal que es el Estado el responsable de hacerlo.

¹ Mención aparte merecen los incentivos de subsidios que dependen de la tasa de reemplazo (no es el caso del proyecto). Pueden existir incentivos a subcotizar o mantener la informalidad, lo que además de ser injusto con quienes trabajan formalmente, aumenta el costo fiscal de las medidas.

² A veces se plantea también como respuesta a una tasa de descuento excesiva, pero como en este caso el bajo nivel de ahorro es la respuesta a preferencias personales, un sistema que obligue a ahorrar genera pérdidas de bienestar.

¿Es razonable regular pensando que la gente no es racional y se arrepentirá de sus decisiones? En la medida que el Estado se hace cargo de la clase media, la gente considera que la pensión es responsabilidad del Estado. De hecho, en el último informe de “Pensions at a glance” de la OECD (2016), se menciona la importancia de un diseño cuidadoso de los incentivos del sistema de pensiones, y medidas paternalistas van en la dirección contraria. También se menciona como algo central el diseño de la educación financiera, la cual puede ayudar a mejorar el conocimiento de las personas sobre cómo opera el mercado financiero, sus actitudes y sus talentos para administrar su retiro y ayudar a la toma de decisiones. La discusión es un tema abierto y posiciones más liberales estarán en contra de que el Estado obligue a ahorrar más allá de lo que como sociedad se ha definido es el mínimo aceptable, pues al final del día debiese ser decisión de las personas. Pero por otro lado, diversas encuestas muestran que existe una alta tasa de analfabetos financieros, para quienes será difícil entender el valor tiempo del dinero y ahorrar para la vejez. Para estos analfabetos financieros será deseable obligarlos a ahorrar, pues se puede argumentar que no son realmente libres cuando deciden no hacerlo.

Finalmente un caso extremo y exclusivo para los sistemas de capitalización, se da cuando los salarios y el costo de vida crecen más que la rentabilidad de los activos financieros. En este caso, a pesar que la persona haya sido responsable y ahorrado se puede terminar con tasas de reemplazo por debajo de lo esperado. En estos casos extremos, la duda es si se justifica entregar subsidios a personas con niveles de riqueza y calidad de vida superior a otros que no lo reciben.

En resumen, probablemente la justa respuesta a la discusión anterior es algún punto intermedio, donde el sistema se hace cargo de una tasa de reemplazo lo suficientemente baja como para mantener la responsabilidad personal, pero no tan baja como para generar descontento social. Al tiempo que se generan medidas para promover el ahorro voluntario a través del tercer pilar para lograr tasas de reemplazo acordes a las expectativas de la gente. Es probable que esta tasa de reemplazo mínima sea decreciente con el ingreso, donde rentas más altas no justifican una obligación de ahorrar y ayuda a comprender la lógica del tope imponible. Consistente con esto último, según datos de la OECD el promedio de la tasa de reemplazo de los países miembros está bajo el 53%³.

III- Las propuestas

Independiente de la discusión anterior, existe consenso en que el gran problema por el que las pensiones en Chile tienen una baja tasa de reemplazo, no son responsabilidad del diseño del sistema propiamente tal, sino de la definición de algunos parámetros críticos –como la tasa de cotización– y principalmente de las lagunas y la informalidad del mercado laboral. Últimamente se han sumado como preocupaciones la menor rentabilidad de los fondos y el aumento de las expectativas de vida que hacen que un sistema como el chileno –capitalización individual– se vea afectado, pues exige dividir un mismo ahorro en más periodos.

³ Aunque este nivel se logra en promedio con mayores aportes y mayor formalidad laboral que en el caso chileno, tema importante para la siguiente discusión.

Si bien la rentabilidad del sistema ha sido alta y aproximadamente un 70% de los fondos de pensiones corresponden a utilidades fruto de la administración financiera de los aportes, para tener dinero en la cuenta individual y acceder a las rentabilidades primero es necesario cotizar (aportar al sistema). Por ello, un problema central es la no cotización de los trabajadores independientes e informales. Para los trabajadores dependientes es el empleador quien debe cotizar y se trata de una obligación legal, lo que minimiza el problema (según el informe, un 88% de los trabajadores asalariados cotizó en 2014⁴). Los trabajadores independientes no están obligados a cotizar, y en el 2014 sólo un 8,4% de éstos lo hizo. Cuando se observa el tiempo dedicado a los distintos tipos de trabajo entre 2009 y 2016, en el caso de los hombres un 53% fue dedicado al trabajo formal y un 25% al independiente (si no cotizó como independiente y sumando el periodo inactivo, implica lagunas de 47%). Estas mismas cifras para las mujeres son de 35% y 13% respectivamente (con lagunas superiores al 52%).

Frente a este diagnóstico, el proyecto propone un aumento del tope imponible, la obligación gradual de cotizar para trabajadores independientes –necesaria desde cualquier perspectiva y consistente con nuevos modelos de empleo a distancia– y un aumento de la cotización de 5% de parte del empleador para los trabajadores asalariados (y del mismo empleado en el futuro para los independientes), administrados por el Estado y donde dos puntos serán dedicados a subsidios inter e intra-generacionales.

Las dudas respecto de este último modelo son múltiples. Por un lado está el cuestionamiento a la necesidad de duplicar la estructura existente en las AFPs (pues si bien en la administración de fondos las economías de escala son discutibles y puede ser licitada a bajo costo, la administración de cuentas deberá ser duplicada y el costo de esta función no es despreciable). También está la duda de los incentivos y conflictos de interés que podrían surgir en la administración de estos fondos. Pero incluso asumiendo que estos conflictos son bien administrados, permanecen dudas de consistencia.

Respecto del aumento del tope imponible, surgen cuatro dudas. La primera se refiere a la discusión anterior sobre el rol del Estado y el paternalismo. ¿Es necesario que el Estado se preocupe de las rentas más altas? La respuesta como vimos no es evidente y salvo el beneficio tributario implícito en esta medida para las rentas más altas, no se observan grandes cambios (aunque se debe reconocer que para el quintil de ingresos más altos, afectará positivamente la tasa de reemplazo). La segunda arista es para individuos con alta volatilidad en sus ingresos, quienes a través de este aumento se verían obligados a ahorrar más en periodos de “vacas gordas” (aunque el ahorro precautorio de labores con alta volatilidad aumenta, lo que lo haría redundante). El tercer elemento de discusión es el impacto en el ahorro voluntario, pues podría generarse un desplazamiento donde se reemplace ahorro voluntario por otros mecanismos. Finalmente, la cuarta arista es la cotización de salud, que debiese discutirse de manera conjunta y ha sido totalmente excluida de la discusión⁵. Con todo, no se observan

⁴ Si se utilizan datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), en el último trimestre de 2017 cotizó un 83% de los trabajadores asalariados (81.3% de los trabajadores dependientes incluyendo personal de servicio).

⁵ Un quinto elemento podría ser la comisión de la AFP, pero se asume que se mantendrá como proporción del ingreso imponible.

grandes alteraciones asociadas a esta medida más allá del costo fiscal fruto de la menor recaudación.

Respecto del aumento de la cotización en cinco puntos con cargo al empleador, de los cuales dos irían a un fondo solidario, también hay algunos aspectos que merecen discusión. Si estos cinco puntos fuesen íntegramente a una cuenta individual, más allá de los problemas de eficiencia y conflictos de interés potenciales que hacen que se cuestione la conveniencia de esta figura respecto de la alternativa de simplemente aumentar la cotización en los Fondos de Pensiones, eventualmente serían neutros para el mercado laboral –en el largo plazo si se implementa de manera gradual–. Si se confía plenamente en la capacidad de administración del Estado, serían positivos para aumentar la tasa de reemplazo sin generar mayores ineficiencias en el mercado laboral⁶.

Otra situación es lo que sucede con el fondo solidario. Esto último representa un impuesto al trabajo con uso específico, e incluso si confía plenamente en la capacidad de administración del Estado, genera incentivos a aumentar –y no disminuir– la informalidad, que es la principal causa del problema según el diagnóstico del informe de productividad.

Dentro de este modelo solidario, por una parte están las transferencias intergeneracionales y por otra las intrageneracionales. Las primeras se explican por la falta de recursos actuales para financiar una mejora de las pensiones de los actuales jubilados y representan un impuesto al trabajo formal. Cabe preguntarse respecto de la justicia que sean los trabajadores formales quienes deban soportar el costo social de los jubilados que hoy no pueden acceder a pensiones dignas, y que para peor se haga con tope imponible (es decir, proporcionalmente los ingresos más altos aportan menos, y los dueños del capital no pagan). Como política pública este modelo es, al menos, discutible y genera incentivos que van en la dirección contraria a la promoción del trabajo formal, pues lo encarece. Finalmente, respecto de las transferencias intrageneracionales desde las cotizaciones más altas hacia las más bajas, se repite el argumento anterior sobre la mejor forma de financiarlas, pero se rescata el fondo de éstas.

Representan un modelo que fomenta la cotización y que permite mayores grados de aseguramiento intrageneracional, y aunque requieren una mirada cuidadosa a los incentivos a subcotizar para recibir subsidios (que deben ser cuidadosamente evaluados, por ejemplo, incorporando consultas al SII sobre otras fuentes de ingresos y activos del grupo familiar), van en una dirección que consideramos es correcta.

⁶ Aunque se debe considerar el impacto en el costo fiscal de este aumento, pues al ser de cargo del empleador, será difícil incorporar su costo en la negociación colectiva de los empleados fiscales.

Referencias

Australian Government. (2014). The Australian Government Guide to Regulation. Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet. Retrieved from www.cuttingredtape.gov.au

Diamond, P. (1989). The Economics of Social Security Reform. NBER Working Paper No. 6719.

Libertad y Desarrollo. (2017). Informes de productividad: en la dirección correcta. Santiago: Temas Públicos N°1307, LyD.

Mankiw, J. Y. (1989). Consumption, Income, and Interest Rates: Reinterpreting the Time Series Evidence. NBER Macroeconomics Annual, 4 185-216.

OECD. (2004). Ch5: Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy. In Employment Outlook. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2012). Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria, Consejo de Política Regulatoria de la OECD. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2016). Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/19900481>

Anexo 1- Objetivo general de los informes de productividad

Atendido el revuelo causado por el informe de productividad de la Reforma al Sistema de Pensiones, surge la duda respecto del origen de este tipo de publicaciones. Por qué se publicó este informe, quién definió su contenido y cuál es el objetivo buscado al publicar, de manera genérica, los reportes de productividad asociados a proyectos de Ley son preguntas que requieren una respuesta.

El 2012, el consejo de política y gobernanza regulatoria de la OECD publicó un reporte de buenas prácticas en la materia (OECD, 2012), que en su punto 4 recomienda explícitamente: *“Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor”*.

A fines de febrero de 2014, el instructivo presidencial N°1 de 2014 incorporó parte de estos objetivos como obligación para la dictación de normativa emitida por instituciones del Estado. Durante el mismo año, se encargaron una serie de estudios para evaluar la situación en Chile.

En 2016, la OECD entregó al Ministerio de Economía, en conjunto con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, un estudio donde se analizan y se entregan una serie de recomendaciones para fortalecer la institucionalidad y prácticas regulatorias en Chile (OECD, 2016). Este estudio se pronuncia respecto de las capacidades para formular regulaciones, la gestión regulatoria, cumplimiento, evaluación ex post y gobernanza en sus distintos niveles (incluyendo aspectos sectoriales de la regulación en materia de permisos de construcción, empresas de menor tamaño y gobierno digital; ver Anexo 1).

Fruto de éste y otros trabajos relacionados y promovidos, en parte por el Consejo Nacional de la Productividad, en el 2016 se emite el instructivo presidencial N°2 (Libertad y Desarrollo, 2017). Esta circular copia de manera inteligente la política Australiana (Australian Government, 2014), al establecer de manera obligatoria que los proyectos de ley con impacto regulatorio sean acompañados de un informe de productividad (al menos inicialmente para emitidos por los Ministerios que participan del Comité de Ministros del área Económica: Hacienda, Economía, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Minería, Agricultura, Medio Ambiente y Energía). Este informe debe responder cinco preguntas: ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?; ¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?; ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?; ¿Cuáles son los posibles beneficios de la propuesta?; ¿Cuáles son los posibles costos de la propuesta? Adicionalmente, se creó un comité interministerial como una instancia de coordinación entre los ministerios involucrados en la elaboración de estos informes, cuya secretaría técnica está a cargo del Ministerio de Economía.

En resumen, el instructivo que mandata este informe es parte de un esfuerzo de Estado, que viene desde hace varias administraciones y corresponde a una buena práctica. Busca racionalizar la regulación y bajar el “red-tape”; y es reconocido y recomendado internacionalmente, en parte porque obliga a legisladores y personas involucradas en la tramitación de la regulación, a hacer un análisis técnico y cuidadoso de sus consecuencias tanto deseadas como no deseadas (más allá de las conveniencias y preferencias políticas, e incluso de los costos fiscales asociados).

A partir de la discusión del informe de productividad de la Reforma al Sistema de Pensiones, se pueden sacar dos conclusiones: la primera, es que dejó en evidencia la utilidad y necesidad de este tipo de informes –y por lo tanto validó su permanencia en el tiempo desde una perspectiva técnica–; pero la segunda, es que también demostró el peligro potencial para la autoridad política. Estos informes pueden ser utilizados de manera sesgada para atacar políticamente medidas complejas, resaltando a los perdedores –cuando éstos son fácilmente identificables– sin destacar los beneficios. En el caso particular de la Reforma de Pensiones, se destacó el potencial de pérdidas de empleo, pero se utilizó el máximo de la banda que menciona el informe y no el promedio o el rango –punto sobre el que discutimos en mayor profundidad en la próxima sección–, generando una percepción equivocada en el público general.

La especulación y utilización sesgada de los resultados del informe de productividad de la Reforma de Pensiones, genera una nota de alerta. En la medida que la prensa y líderes de opinión seleccionen parcialmente y con motivación política la información de este tipo de documentos técnicos, se limitan los incentivos a realizarlos de manera técnicamente completa, pues dan pie a críticas injustas. Es necesario por lo tanto, por un lado profundizar e ir mejorando el análisis, pero también moderar la discusión de los principales resultados de dichos análisis. Cuando las institucionalidades están comenzando, es importante protegerlas del mal uso (aunque en este caso particular, dicho mal uso haya sido beneficioso para postergar una –a nuestro entender– mala reforma).

Anexo 2: Clasificación sistemas de seguridad social según características

Los sistemas de “segundo pilar”⁷ se clasifican usualmente en dos dimensiones: según cómo se “calculan” los beneficios, donde existen los de beneficio definido (conocemos el beneficio, con cuánto vamos a jubilar) y los de contribución definida (conocemos cuánto aportamos pero no cuánto obtendremos a la edad de jubilación); la segunda definición se refiere a si son de reparto o de capitalización. En los sistemas de reparto, los activos que se utilizan para hacer frente a las obligaciones de pago del sistema son los dineros de los actuales contribuyentes (quienes reciben a cambio la promesa de que en el futuro recibirán las contribuciones o bien activos financieros), es decir, no hay fondos acumulados; mientras que en el segundo tipo se utilizan normalmente activos financieros que cubren 100% el monto de las obligaciones devengadas (“*fully funded*” en inglés).

Es así como los sistemas de beneficio definido son altamente susceptibles a la captura política y a trampas para aumentar la pensión a través de aumentos de última hora en el ingreso (Diamond, 1989). Este tipo de sistemas suelen ser además de reparto, ya sea parcial o totalmente, lo que los hace también sensibles a cambios en la pirámide poblacional. Con la transición demográfica, cada vez hay menos trabajadores activos para financiar las pensiones de los retirados. Es así como a medida que envejece la población de un país, por cada jubilado disminuye el número de personas que financia la pensión. Cuando partieron estos sistemas, por cada jubilado había al menos 10 trabajadores, lo que en promedio indica que con un impuesto aproximado de 10% es suficiente para financiar dichas pensiones. Sin embargo, con la transición demográfica, este número ha caído a 5 y se espera siga cayendo, lo que requiere tasas de 20% e incluso superiores. Según cálculos actuariales, gran parte de estos sistemas están actualmente quebrados: es decir, las obligaciones con quienes actualmente financian a los jubilados no podrán ser cubiertas por los futuros trabajadores.

En parte esto explica las buenas tasas de reemplazo de dichos sistemas, pues se trata de esquemas piramidales no sostenibles cuando disminuye la población en edad de trabajar. Por su parte, los sistemas de contribución definida y “*fully funded*”, si bien tienen algunos inconvenientes y son susceptibles de fraude, son menos susceptibles de captura política y estructuralmente por diseño nunca quiebran.

⁷ Según la clasificación anterior del Banco Mundial, la cual hoy ha evolucionado hacia una pirámide de 5 condiciones, incorporando otros aspectos de la seguridad social tales como salud.

El sistema chileno es un sistema de capitalización y de contribución definida (hoy 10% del ingreso imponible) –donde no conocemos los beneficios pues dependen de la rentabilidad de los fondos y de cuánto aportemos–. Adicionalmente, el sistema chileno es de capitalización individual, es decir, cada individuo tiene su cuenta personal. Dadas estas características, el riesgo –pero también el beneficio– de las inversiones del fondo de pensiones lo recibe el afiliado. Si el fondo renta mucho, la pensión aumenta y si renta poco, disminuye. Es así como por ejemplo, personas que se jubilaron en medio de la crisis financiera de 2008, recibieron una menor pensión fruto de la caída de los mercados financieros. Parte del diagnóstico del informe de productividad, indica que las personas toman riesgos excesivos por esta condición, pero no lo contrarresta con la mayor utilidad que han recibido el resto de los afiliados ni menciona la capacidad de recuperación de los mercados financieros (por ejemplo, al cabo de menos de dos años el IPSA había retomado niveles superiores al peak previo a la crisis, y se trató de la peor crisis mundial desde la gran depresión).