

PILAR SOLIDARIO: Evaluación, Proyecciones y Propuestas

Salvador Valdés Prieto

Profesor de Economía P.U. Católica, Investigador del CEP
Presentación al Consejo Asesor Presidencial
de la Reforma Previsional

11 abril 2006 , Santiago, Chile

¿Qué es cobertura?

- **Cobertura de beneficios:** qué % de la población mayor (de 60M/65H) recibe pensión o ingreso suficiente. Es la clave para evaluar la Solidaridad.
- **Cobertura de cotizaciones:** que % de los ocupados cotiza. Interesa sólo en sistemas contributivos, donde pensión se autofinancia.
 - Densidad de cotizaciones: ídem en el tiempo para cada individuo. Sólo interesa en los sistemas contributivos.

No se debería evaluar solidaridad usando cobertura de cotizaciones!!!

La cobertura de beneficios es muy alta, cerca de 92% en 2004.

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

A. Pilar Solidario: 38%

A.1 Pensión Asistencial: 15% del grupo mayor.

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

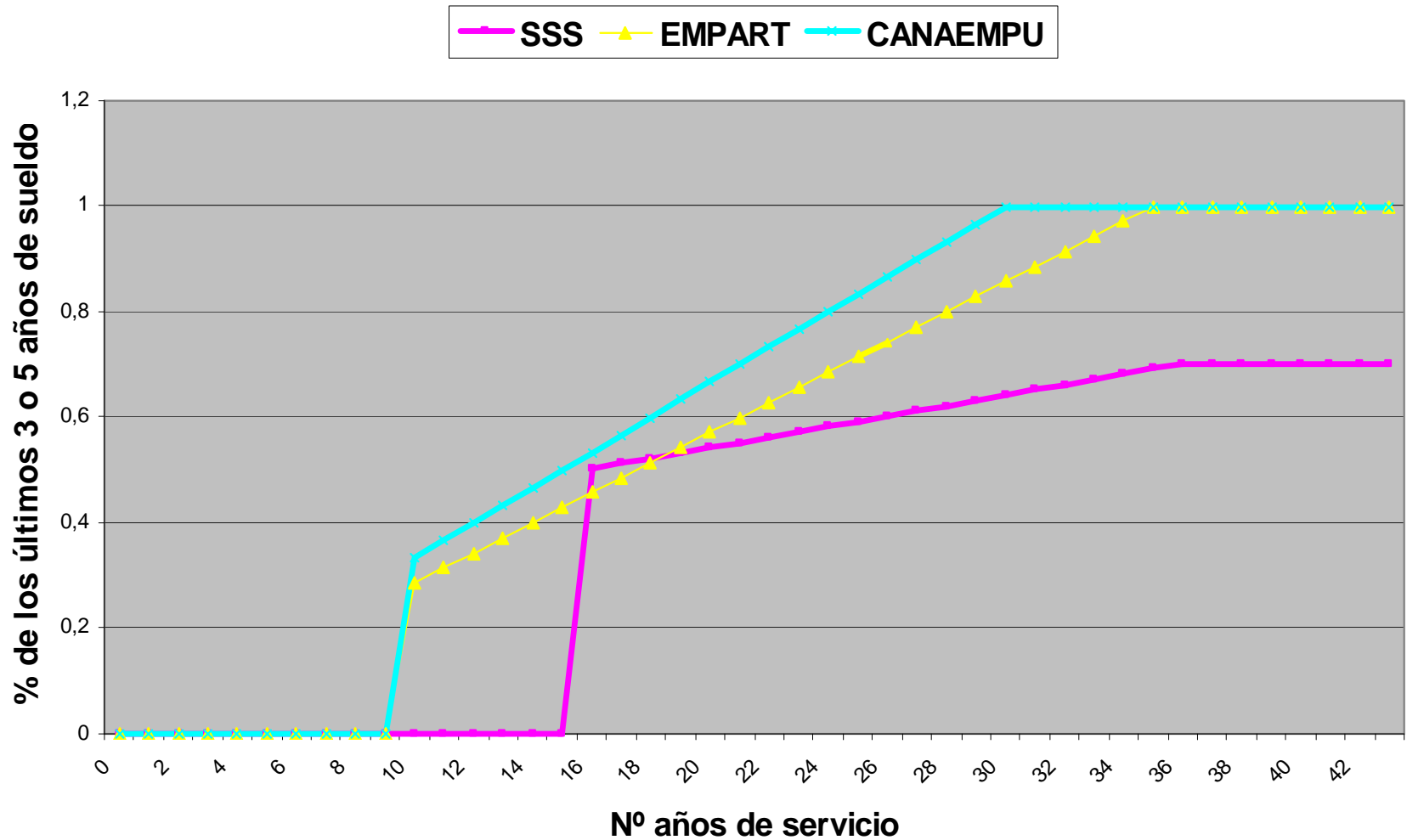
A.2 Subsidio de Pensión Mínima **del Sistema Antiguo** (complementa pensión fórmula): 20%

Pensión Fórmula SSS = $\{50\% + 1\% \times (\text{Años Servicio} - 15,8)\}$
x (Salario últimos 5 años de Servicio)

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

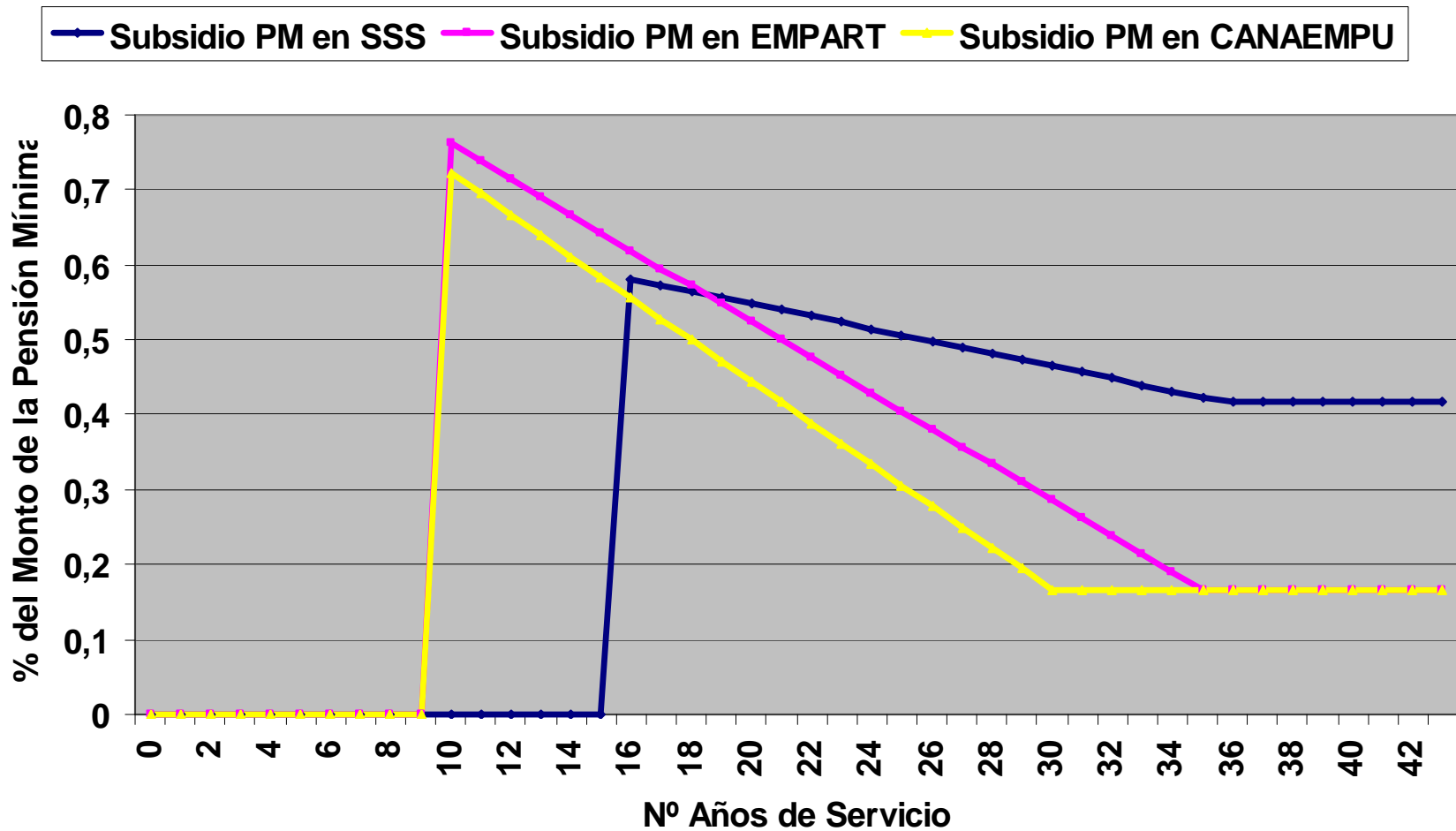
Nota: el subsidio de PM en el sistema antiguo

Tasas de Reemplazo Sistema Antiguo



Nota: el subsidio de PM en el sistema antiguo

Subsidios de Pensión Mínima en Sistema Antiguo
(caso donde MPM = 120% del promedio últimos salarios)



La cobertura en Chile en Dic. de 2004

B. Pilar Contributivo: 40%

B.1 Pensiones Fórmula INP (sólo mayores que MPM)

- 26% de mayores de 60M/65H. (son 420.000)

B.2 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 en 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. Quizá el N° con pensión única es un tercio de eso.

B.3 Pensiones Nuevo Sistema (AFP): 11%

- (i) mayores que MPM + (ii) Dividendos Transitorios iguales a MPM. Muchos autofinancian pensión mayor que PASIS pero menor que MPM. En vez de darles esa pensión, se da un Dividendo Transitorio = MPM. (N° se estima como 100% N° Vejez + 50% N° Invalidez – 65.000 con subsidio incluyendo huérfanos = 172.000)

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

C. Pensiones Voluntarias: 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%
Declara que el ingreso monetario del hogar, dividido por N° personas en el hogar, es superior al monto PM, pero además no recibió pensión, e ingreso monetario personal fue inferior al monto 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 2004

Recomendación: Dotar a la SUSESO de presupuesto permanente para cruzar bases de datos de INP, AFP, SII, CASEN. Lograr datos coherentes de cobertura.

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

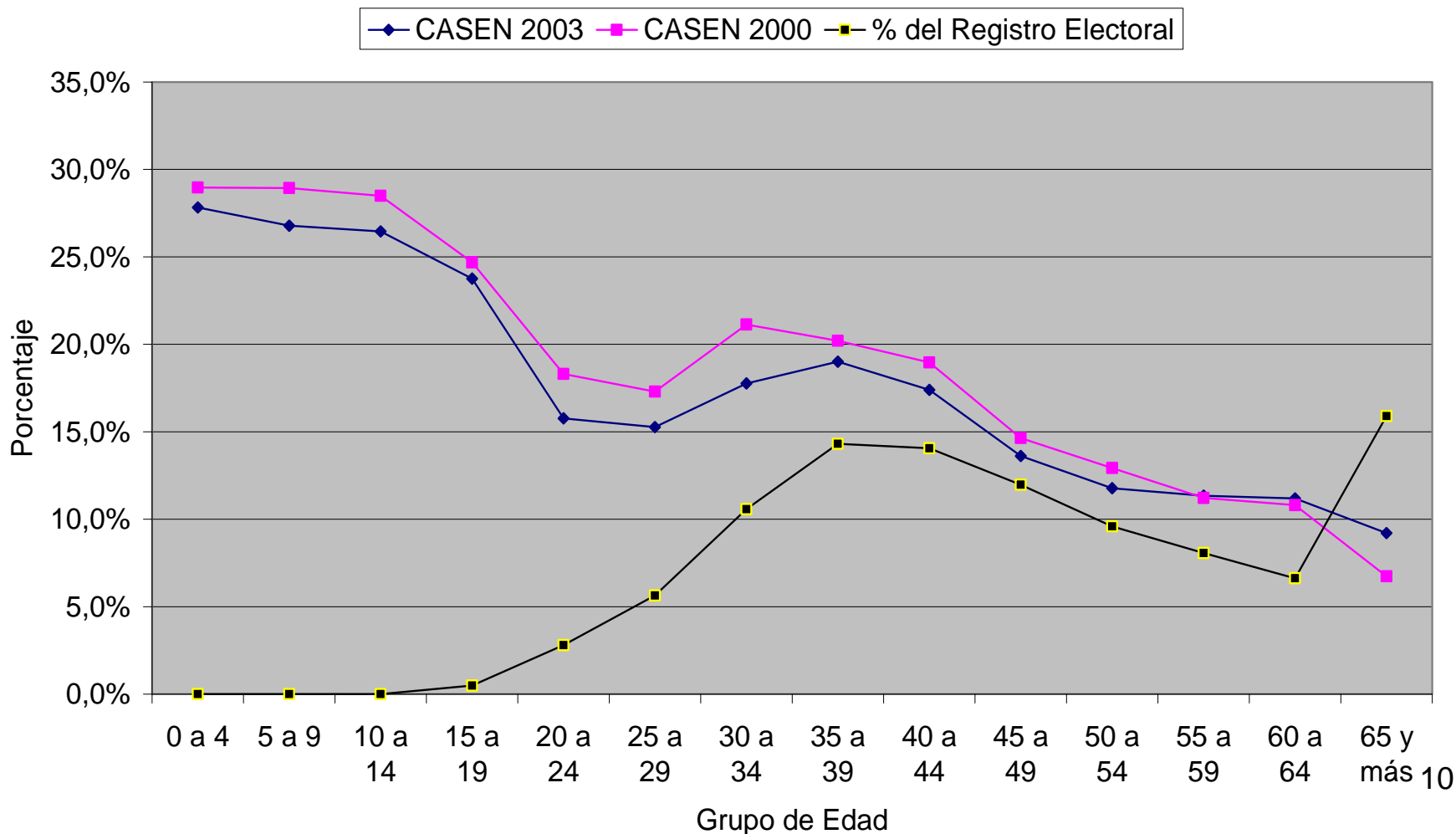
En 2004, el 64% no logró una pensión contributiva superior a la mínima.

¿Estamos “en crisis” como se ha hecho creer a la Presidenta Bachelet? Depende del efecto de las pensiones Solidarias, Voluntarias e Intrafamiliares sobre la tasa de pobreza en la 3ª edad.

La cobertura en Chile en Dic. de 2004

¿Sufría la 3ª Edad de pobreza generalizada en 2004? **NO**

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



Perspectivas de Cobertura para 2025

Berstein, Larraín, Pino (2005): “45% de los afiliados autofinanciará una pensión superior a la mínima en 2025”.

- Ajuste a población: si 10% población no se afilia =>41%
- Faltan pensiones fórmula INP sobre PM en 2025 =>45%

Gran avance respecto a 2004, cuando fue sólo 36%.

BLP: “Subsidios de P. Mínima DL 3.500, que en 2004 complementaron pensión al 3%, lo harán sólo al 5-10%.”

- Falta sumar Subsidios de PM Sistema Antiguo en 2025. Faltan P. Voluntarias y P. Intrafamiliares de 2025.
 - Sesgo en proyección: Ecuación de ingresos excluye aumentos de productividad general (PTF, K/L) => Perfil ingreso-edad casi plano (no es así). Subestima % que recibe subsidio PM y sobreestima % que autofinancia pensión superior a PM.

Cobertura de Beneficios en 2025 será mejor que en 2004

Perspectivas de Cobertura para 2025

¿Hay **otras** razones para temer que cobertura solidaria será menor en 2025 que 2004? **Sí.**

1. Requisito efectivo de años de cotización para Subsidio PM ha sido **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, 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.
Error de diseño: beneficio cae con la edad, en vez de subir con la edad. => poco alivio a pobreza de 3ª edad.

Perspectivas de Cobertura para 2025

Otra razón para reformar: 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.

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

1. Mejorar cada parte por separado:

- Reducir requisito para acceder a Subsidio PM de 20 años a 10 años. Extender a SSS en sistema antiguo.
- Evitar retiro total de P. Asistencial si $YFpc > 50\%$ PM
- Mejorar regla AFP para devolver aportes a quienes autofinancien pensión menor que MPM. Por ej.:
 - (a) si autofinancia vitalicia superior a Asistencial, la recibirá;
 - (b) si no, podrá postular a la PASIS, y si la obtiene (sólo si es pobre) entrega el saldo de su cuenta individual al fisco;
 - (c) si no obtiene la PASIS (no es pobre), pero puede autofinanciar una PASIS vitalicia iniciada antes de los 75 años de edad, entonces posterga la edad de pensión hasta la fecha en que pueda hacerlo;
 - (d) Si espera hasta los 75 años y todavía no autofinancia una PASIS vitalicia, a partir de ahí recibe un Dividendo Transitorio igual a la PM. (No es pobre).

2. “Rediseño integral” del pilar solidario (ver +).

En cualquiera, no limitarse a reformar el DL 3500

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

¿Reducir el requisito de Subsidio PM a 10 años?

- **Caso A: Mujer temporera:** se esfuerza intensamente en la cosecha. Trabaja tres meses al año, ganando \$200.000 al mes. Trabaja entre los 21 y 40 años de edad. Posterga consumo por 40 años en promedio.
- **Caso B:** Mujer trabaja en labores de limpieza 10 horas a la semana, por \$50.000 al mes, 12 meses al año, entre los 41 y 60 años de edad. Posterga consumo 20 años.

Caso A junta 60 meses y NO cumple 10 años. Mujer B sí.

- Pero, el saldo de las cuentas individuales a los 60 años mide el esfuerzo comparativo. Si $r = 5\%$ real anual:
- **Mujer A: \$5,4 millones** **Mujer B: \$2,0 millones**

Nº meses omite esfuerzo y grado en que posterga consumo.

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

¿Reducir el requisito de Subsidio PM a 10 años?

No resuelve los problemas de eficiencia:

Quando 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.

Apenas reúne 120 cotizaciones, subsidio entra abruptamente
=> Incentivo exagerado a cotizar cuando ya se tienen 100 y faltan unos pocos meses.

Incentivo a hacer cotizaciones ficticias.

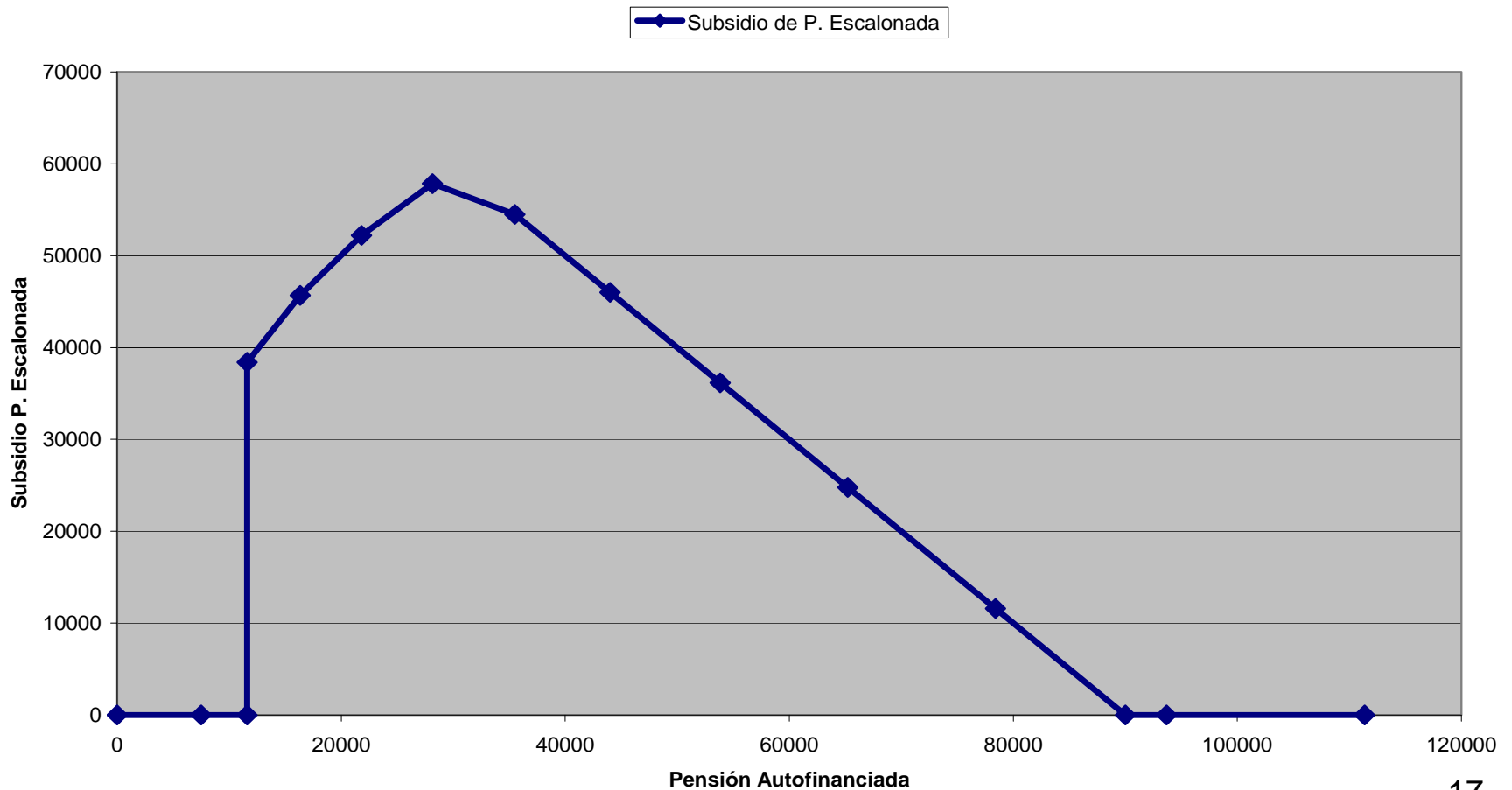
¿Pensión Mínima Escalonada? Tampoco: ver +

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Pensión Mínima Escalonada es regresiva en tramo 120-150 meses, impuesto 100% en tramo grande.

Ilustra caso donde la Meta de PM en zona escalonada es $\$50.000 + (N^{\circ} \text{ meses} - 120) \times \$333,3$, con máximo de $\$90.000$ y mínimo de 120 meses. Caso mujer que varía la edad de inicio de cotización entre los 21 y los 55 años, pero siempre se retira a los 60.

Subsidio de Pensión Escalonada



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 = \$50.000 – (coeficiente de retiro)x (Índice de Pensiones en la 3ª Edad). (si sale negativo no se aplica) Sólo residentes.

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

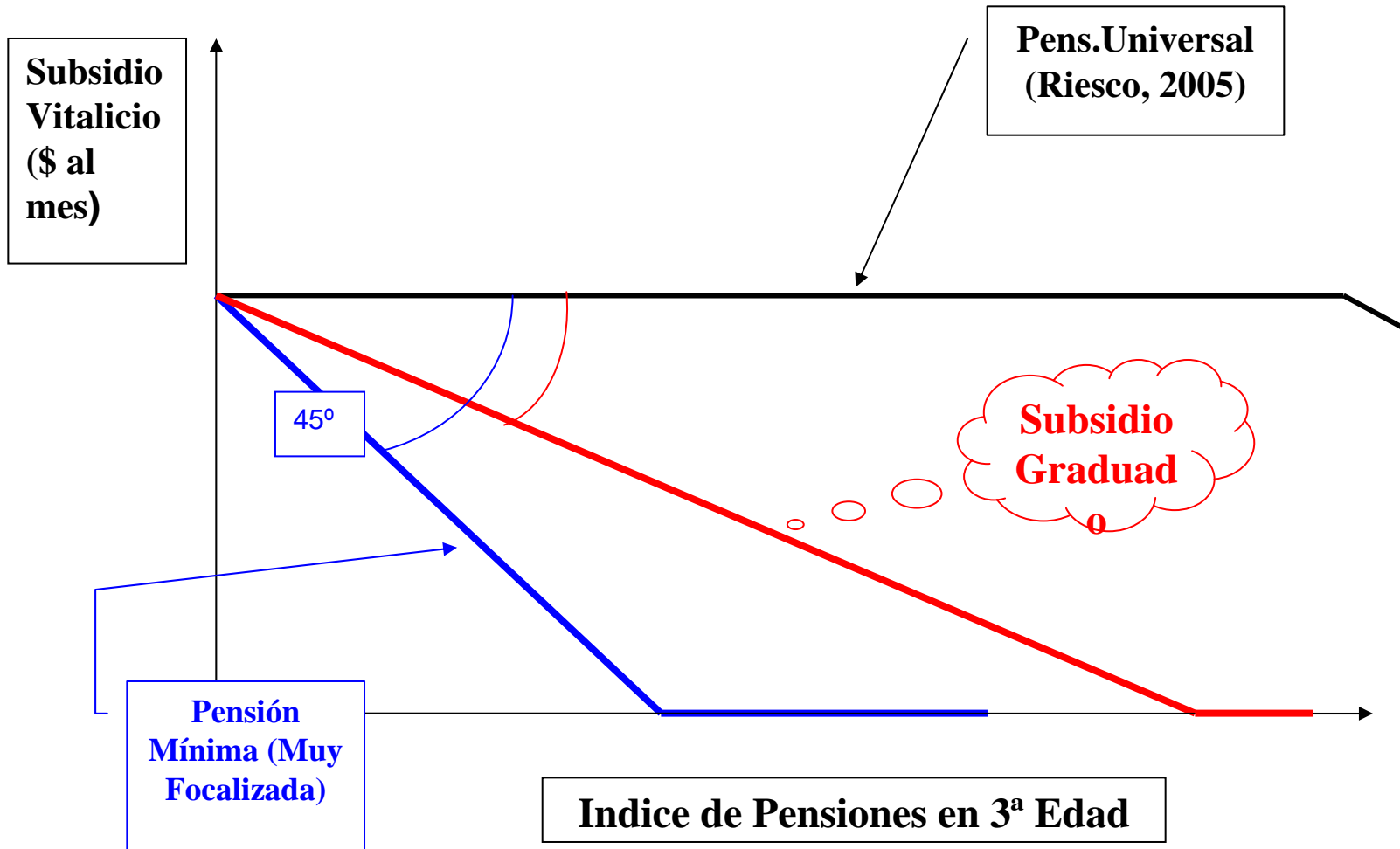
Si es **Uno** => Subsidio altamente focalizado, como el actual SPM.

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

Monto Base (\$50.000) = actual P. Asistencial. **Lo ajustaría el gobierno.**

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Tipos de Subsidio Graduado (Inmigrantes: 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 económica: 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.
- Si coef. retiro es 0,20, subsidio termina en Ingreso \$250.000/mes
- Si coef. retiro es 0,30, subsidio termina en Ingreso \$167.000/mes
- Estudio Valdés-Poblete (2005) encuentra que óptimo es 0,20.

Propuestas de Rediseño del Pilar Solidario

Índice de Pensiones en la 3ª edad: ¿Cuál?

- Pensiones Contributivas (INP + AFP) y sustitutivas: (A)
- Pensiones Voluntarias, estimadas como suma de rentas **que no sean del trabajo**: renta imputada de propiedades inversiones y empresas, todo según datos SII: (B)
- 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. (C)

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

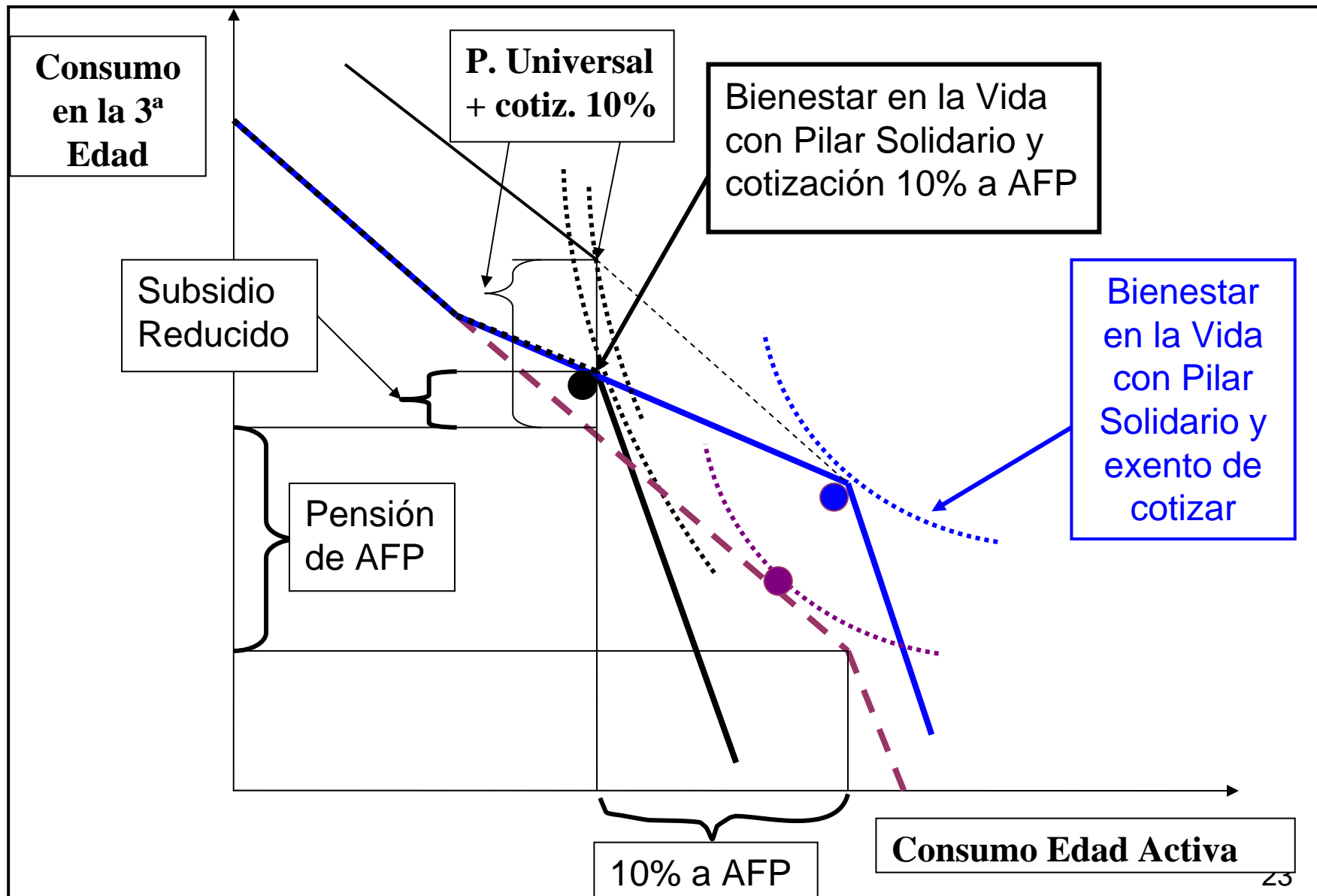
(a) todo beneficiario debe obtener su puntaje CAS. Esto permite bajar costo fiscal y subir Monto Base; **(b) Otorga pensión solidaria aunque la persona trabaje.** No grava el trabajo realizado en la 3ª edad.

Solidaridad en presencia de S. Contributivos

Otra lección de la literatura económica:

- Si se induce a los **pobres** a elevar su densidad de cotizaciones en la fase activa, se **reduce su nivel de vida en la fase activa**.
- A) como sufre + la disminución de consumo cuando joven que el incremento cuando viejo, en neto pierden por participar en 2º pilar.
- B) si el 1er pilar tiene algún retiro gradual del subsidio, parte de la cotización de 10% se pierde por retiro del subsidio. **Pobres pierden.**
- ¿Quién gana? Si hay retiro gradual del subsidio solidario, ganan los futuros contribuyentes (la clase media y los dueños de capital del futuro). **Regresivo.**
- Los “APV para los pobres” pueden perjudicar a éstos.
- Se justifica ajuste en sistemas contributivos para los cotizantes **pobres** (Holanda, Canadá, Australia, Brasil).

Solidaridad en presencia de S. Contributivos



Solidaridad en presencia de S. Contributivos

Reducir **tasa** de cotización, a quienes tengan bajo puntaje CAS.

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

Factor de rebaja propuesto: 0,08. Logra que tasa de cotización de 2% si el puntaje CAS es 500 o menos. Es 10% si puntaje CAS es 600 o más.

Aplicar la misma reducción a la cotización de salud.

- El pobre que toma un empleo cubierto **no baja nivel de vida y conserva subsidio del pilar solidario**. Incentivo real a emplearse en sector cubierto. Productividad y capacitación. **Jóvenes serían los mayores beneficiados.**
- Parte del 2% sirve para adquirir cobertura de invalidez y sobrevivencia en pilar contributivo. Resto es ahorrado

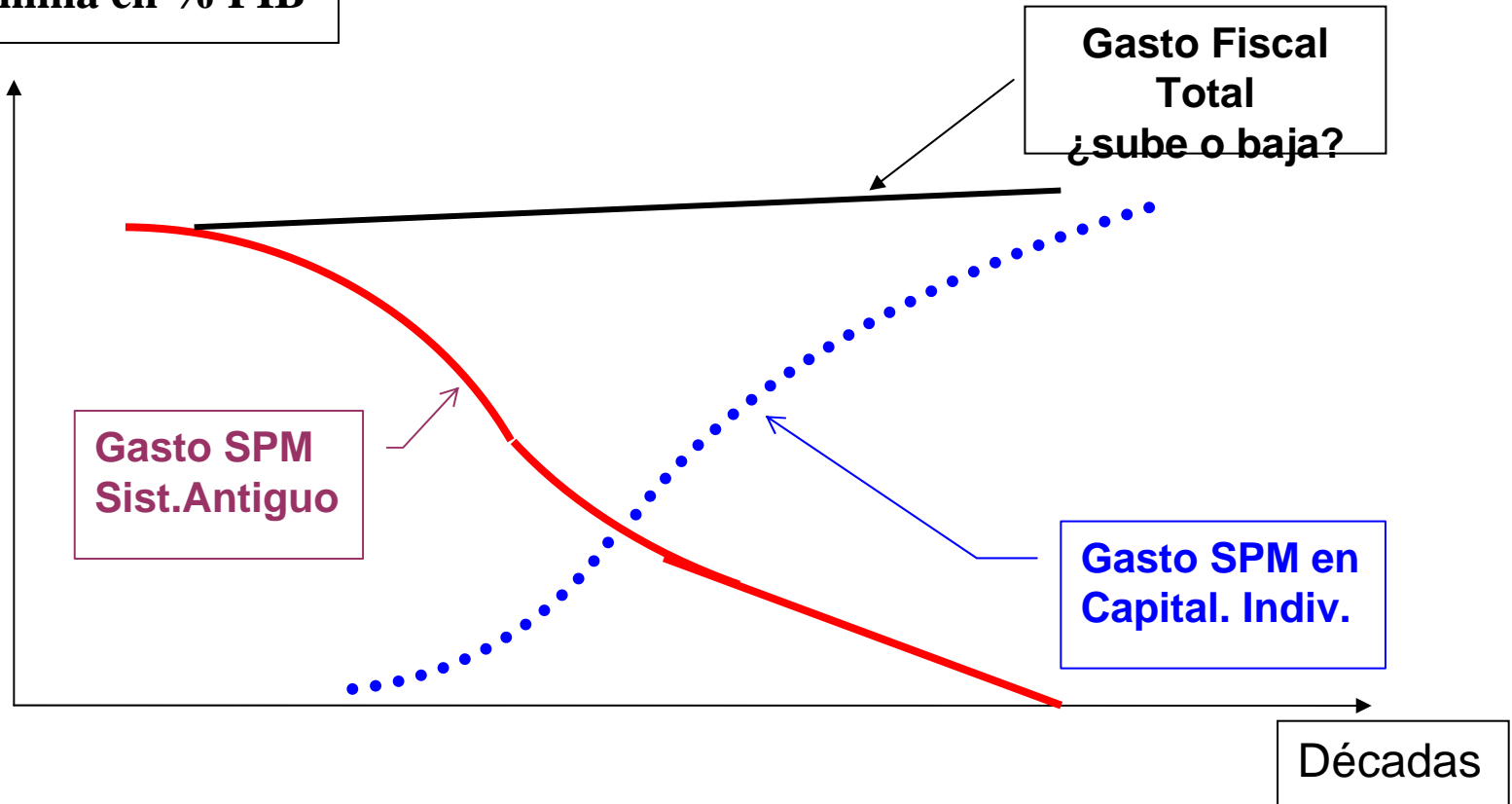
¿Costo fiscal de estas propuestas? Encargar estudio adicional.

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.

**Gasto Fiscal en Sub.
P. Mínima en % PIB**



Tendencia Gasto Fiscal Pilar Solidario

Estimación Gasto Fiscal en Subsidio PM en sistema antiguo 2004: 0,42% PIB.

Fuente: Valdés (2006): INP da N° Benef.; Fórm. de beneficio da monto pc.

- Es 5,3 veces gasto fiscal en SPM de AFP. Consistente con coberturas de 20% y 3%.
- Es 16% del “déficit operacional” del INP en 2004, que alcanzó a 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?

Tendencia Gasto Fiscal Pilar Solidario

Cifras FMI (2005): + Estimación Valdés (2006) de Gasto Fiscal en Subsidio Pens. Mínimas del Sistema Antigo Solidarias,

=> **presión fiscal por pensiones solidarias es baja.**

	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 Antigo	0,42%	0,12%	0,23%
Total Subsidio Pensión Mínima	0,50%	0,45%	0,53%
Pensiones Asistenciales	0,4%	0,6%	
Total Pensiones Solidarias	0,90%	0,95%	1,13%

Problema con Ingresos Medios

¿Por qué elevar cobertura de cotizaciones de trabajadores de ingreso medio? Sólo si

- **el beneficio** (evitar caída brusca en nivel de vida al jubilar), supera a
- **el costo** por iliquidez del ahorro previsional.

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

Iliq.=> trabajadores eligen independiente, informal.

Cobertura aumentará si se atenúa 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