

Santiago, 24 de octubre de 2016

Opinión del Consejo Consultivo Previsional

Tema: Impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de modificación legal de los parámetros del sistema solidario de un aumento en 10% la Pensión Básica Solidaria (PBS), con el consecuente aumento del Aporte Previsional Solidario (APS)

Antecedentes

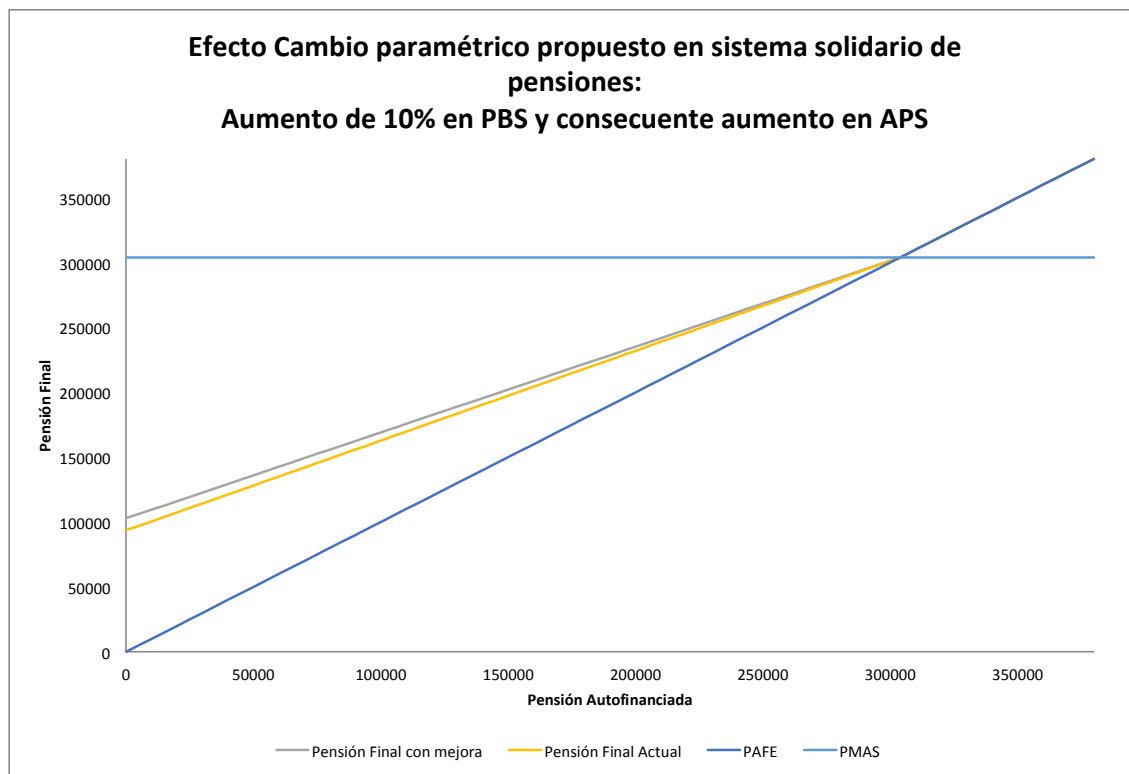
De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008, y en particular a lo establecido en la letra a) del artículo 66 y en el artículo 67 de la referida norma, con fecha 5 de octubre, 2016 el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés y la Ministra del Trabajo y Previsión Social, Ximena Rincón, le solicitaron al Consejo Consultivo Previsional emitir una opinión sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de la propuesta de modificación legal de los parámetros del sistema solidario. Esta propuesta aumenta en 10% la Pensión Básica Solidaria (PBS), con el consecuente aumento del Aporte Previsional Solidario (APS).

Impacto de la propuesta

El gráfico 1 muestra el impacto de la propuesta. En el eje vertical vemos el aumento de la PBS de \$93.543 a \$102.897. Como la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) permanece constante en \$304.062 hay una disminución en la pendiente (reducción del beneficio marginal adicional por unidad de valor de la pensión autofinanciada) de 0.308 a 0.338. El aumento en términos de la pensión final sería la distancia de la línea amarilla a la línea gris, el que será mayor para los tramos más bajos de pensión autofinanciada.

De este modo, se beneficiará a los 581.130 beneficiarios de PBS y a los 773.039 beneficiarios de APS, lo que representa un total de 1.354.169 beneficiarios actuales (datos a julio 2016).

Gráfico1



En el Cuadro 1 se encuentra una forma de ejemplificar el efecto sobre los beneficios del APS. Vemos que hay un aumento de 6,1% si la pensión base es de \$50.000 y así el beneficio adicional va decreciendo hasta 0,04% en una pensión base de \$300.000.

Cuadro 1

ESCENARIO 1 (INICIAL)			ESCENARIO 2 (MODIFICACIÓN)			
Pensión base	APS	Pensión Total	Pensión base	APS	Pensión Total	Variación % Pensión Total (escenario 2 - escenario 1)
\$ 50.000	78.161	128.161	\$ 50.000	85.977	135.977	6,1%
\$ 100.000	62.779	162.779	\$ 100.000	69.056	169.056	3,9%
\$ 150.000	47.396	197.396	\$ 150.000	52.136	202.136	2,4%
\$ 200.000	32.014	232.014	\$ 200.000	35.215	235.215	1,4%
\$ 250.000	16.632	266.632	\$ 250.000	18.295	268.295	0,6%
\$ 300.000	1.250	301.250	\$ 300.000	1.375	301.375	0,04%
\$ 304.062	-	304.062	\$ 304.062	-	304.062	0,0%

Breve análisis de los incentivos al trabajo y ahorro en la estructura del pilar solidario y del efecto fiscal marginal producto del subsidio a la cotización de salud

El diseño original del pilar solidario busca incentivar la cotización otorgando pensiones totales superiores a la PBS, mediante el mecanismo del aporte previsional solidario (APS). Sin embargo, el APS disminuye a medida que aumenta el nivel de la pensión autofinanciada, siendo cada vez una proporción menor de la pensión total. Por ende, al reajustarse en forma pareja en 10 % la PBS y el APS, la pensión total se verá incrementada en forma inversamente proporcional al monto de la pensión autofinanciada.

Dentro de la lógica del pilar solidario y su relación con la pensión autofinanciada, esta política de reajuste es discriminatoria contra quienes hacen mayores esfuerzos de autofinanciar su pensión, y genera desincentivos a la cotización, cosa que se debiera ver reflejada en la actitud hacia la oferta de trabajo y el ahorro.

Adicionalmente a las cifras presentadas sobre el costo fiscal de la medida (Cuadro 1), existe un efecto menor e indirecto que se deriva de la Ley N° 20.531 de 2011, que eximió de la cotización del 7% de salud a un grupo de la población mayor de 65 años de edad y en particular a los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Esta Ley estableció además una bonificación de cargo fiscal que contribuye al financiamiento del plan de salud contratado por el pensionado, en un monto igual a la exención o rebaja de la cotización legal.

Para estos beneficiarios, el aumento del valor de la PBS propuesto, que implica además un aumento de los beneficios de APS, generará, de acuerdo a estimaciones de la Dipres, un mayor aporte fiscal estimado en MM\$5.172 en 2017, de los cuales MM\$5.134 corresponden a beneficiarios de Fonasa y MM\$38 a beneficiarios de Isapre.

Efectos sobre Impacto Gasto Fiscal

De acuerdo a antecedentes proporcionados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la proyección base del gasto fiscal desde el año 2016 a 2050 en PBS y APS se muestra en el Cuadro 2. El año 2016 el gasto en APS asciende a MM\$562.723 y en PBS MM\$640.733. Para el año 2050 este se estima sea de MM\$4.437.610 y MM\$849.711.

Cuadro 2

Proyección base de gasto \$MM2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
APS	562,723	598,107	657,371	715,067	779,953	856,394	941,315	1,030,758	1,126,946	1,228,800
PBS	640,733	652,252	673,610	691,759	713,648	730,733	748,949	766,410	784,391	802,542
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
APS	1,339,552	1,456,292	1,578,121	1,703,536	1,832,156	1,963,570	2,098,182	2,231,399	2,368,806	2,500,724
PBS	816,521	829,460	839,308	848,784	857,023	864,389	871,177	877,494	882,492	888,589
	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
APS	2,632,338	2,760,773	2,888,052	3,012,537	3,134,255	3,259,059	3,387,592	3,514,197	3,637,680	3,761,405
PBS	890,544	891,584	891,292	889,514	886,983	886,222	885,706	884,417	882,085	879,932
	2046	2047	2048	2049	2050					
APS	3,886,583	4,018,089	4,152,059	4,293,079	4,437,610					
PBS	874,182	868,350	861,663	854,930	849,711					

Fuente: Ministerio de Hacienda

La propuesta modifica esta senda de gasto como expuesto en el Cuadro 3.

Cuadro 3

Gasto Adicional \$MM2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
APS	-	60,613	66,893	72,963	80,106	88,338	97,972	108,243	119,375	129,054
PBS	-	65,225	67,361	69,176	71,365	73,073	74,895	76,641	78,439	80,254
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
APS	141,969	155,682	168,401	186,224	199,840	216,580	230,254	244,883	255,210	269,695
PBS	81,652	82,946	83,931	84,878	85,702	86,439	87,118	87,749	88,249	88,859
	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
APS	281,786	296,491	310,133	325,899	338,530	346,391	361,281	372,339	383,713	394,420
PBS	89,054	89,158	89,129	88,951	88,698	88,622	88,571	88,442	88,209	87,993
	2046	2047	2048	2049	2050					
APS	406,844	422,516	438,267	452,211	466,174					
PBS	87,418	86,835	86,166	85,493	84,971					

Fuente: Ministerio de Hacienda

Esto significa un aumento porcentual permanente del gasto fiscal destinado a PBS en un 10% y un aumento levemente mayor del gasto fiscal en APS que se estabiliza en 10,5% en 2044, que se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4

Aumento Porcentual en el Gasto Fiscal en APS y PBS

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
APS	0.0%	10.1%	10.2%	10.2%	10.3%	10.3%	10.4%	10.5%	10.6%	10.5%
PBS	0.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
APS	10.6%	10.7%	10.7%	10.9%	10.9%	11.0%	11.0%	11.0%	10.8%	10.8%
PBS	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
APS	10.7%	10.7%	10.7%	10.8%	10.8%	10.6%	10.7%	10.6%	10.5%	10.5%
PBS	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
	2046	2047	2048	2049	2050					
APS	10.5%	10.5%	10.6%	10.5%	10.5%					
PBS	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%					

Fuente: Ministerio de Hacienda

Impacto en el Mercado Laboral

En relación con el impacto en el mercado del trabajo, no existen antecedentes directos que permitan tener una estimación cuantitativa del efecto de la modificación del SPS. Sabemos, sin embargo, que la literatura sobre mercado laboral sugiere el sentido de este efecto, en términos de desincentivar la oferta laboral y también inducir a la informalidad.

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 con la reforma. En efecto, Attanasio et. al. (2011) evalúan el impacto de la reforma de 2008 sobre el mercado del trabajo. Específicamente, evalúan el efecto de esta sobre las pensiones y la tasa de participación. Lo hacen revisando la tasa de participación en el mercado de trabajo formal, de la población económicamente activa (PEA) y de los ocupados, considerando individuos entre 20 y 65 años. Demostraron que la reforma reduce la cobertura del sistema de pensiones, siendo mayor el efecto para la última parte del ciclo de vida (mayores de 40 años). 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 (PEA).

La visión de este Consejo es que los cambios propuestos afectan la estructura del pilar solidario en forma significativamente menor que lo que ocurrió con ocasión de la reforma del 2008. En consecuencia, el efecto debiera ser sustancialmente menor, pero no es posible descartar la existencia de un efecto negativo en la participación, un aumento de la informalidad, y un aumento en la evasión contributiva.

Impacto en Ahorro Previsional

Si bien no tenemos una medición cuantitativa del impacto que puede provocar el incremento propuesto de 10% en la PBS y en el APS sobre el ahorro previsional, la literatura económica, tanto teórica como empírica, indica que, ante mayores garantías, ciertas personas se verán desincentivadas a cotizar en el sistema de pensiones, ya sea trasladándose al mercado informal, total o parcialmente.

Estos incentivos no afectarán a todos por igual. En el caso analizado, los más afectados son aquellos que se beneficien en mayor proporción con el incremento de 10% en la PBS y APS. El impacto diferirá por género, edad y nivel de educación, los cuales en este caso se asocian con vulnerabilidad (mayor para las mujeres que para los hombres, quienes están más prontos a jubilarse y personas de menor nivel de educación).

Estas conjeturas encuentran respaldo en los dos estudios que se realizaron para medir el impacto del Pilar Solidario sobre el mercado del trabajo, el ahorro previsional y la equidad de género. 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 para los trabajadores de más de 40 años.

Todd y Joubert (año), concluyen que el PS desincentiva 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.

Finalmente, la visión de este consejo es que si bien no tenemos una medición cuantitativa del impacto que puede provocar la modificación propuesta, la literatura económica, tanto teórica como empírica, nos indica que podría haber un desincentivo, centrado en ciertas personas, a cotizar en el sistema de pensiones. La medida tiende a “premiar” marginalmente a quienes ahorran menos, y por ende, desincentiva los esfuerzos de ahorro.

Cambio adicional sobre regla de cálculo

De acuerdo a minuta de la Dipres (20/10/2016), los ejercicios de prueba del reajuste de 10% en la PBS, efectuados en los sistemas del IPS, se detectó que existían 365 casos en los cuales producto del reajuste, disminuía el monto del APS, frente a lo cual con el apoyo de la Superintendencia de Pensiones se efectuó una revisión caso a caso.

Son casos de beneficiarios de retiro programado que actualmente tienen una Pensión Base superior a la PBS (con un beneficio del tipo subsidio definido) y que pasaban a tener una Pensión Base inferior a la nueva PBS incrementada, pasando consecuentemente al régimen de Pensión Final Definida. Lo que produce variaciones en el APS que responden al cambio de regla y no a la variación del aumento de la PBS.

Frente a esta situación se propone introducir una modificación legal que establezca que la regla de cálculo con la que se entra al sistema sea una regla permanente.

Conclusiones

Como podemos ver el impacto sobre el trabajo y el ahorro previsional radica en la estructura del pilar solidario, y esta modificación, comparada a la introducción de la reforma del 2008, acentúa marginalmente los desincentivos que este genera sobre el trabajo y el ahorro.

Dada la estructura de incentivos implícita en el pilar solidario, la forma como estos son afectados por la medida de reajuste y la evidencia de estudios empíricos indican que podrían haber efectos negativos en informalidad, participación laboral y ahorro previsional. Sin embargo, el CCP espera que estos no sean mayores a los que ya se desarrollaron con la introducción de la reforma del 2008.

Por su parte, el mayor gasto fiscal tanto en APS como en PBS corresponde al orden de magnitud de la modificación y éste se estabiliza en el tiempo.

Presidenta

Claudia Sanhueza Riveros

Consejeros

Andras Uthoff Botka

Carlos Díaz Vergara

Christian Larraín Pizarro

Ricardo Paredes Molina