

Opciones para mejorar la cobertura de riesgos sociales y la solidaridad en el sistema de pensiones

Truman G. Packard

Economista Senior en Proteccion Social
Banco Mundial

Santiago, lunes 15 de mayo, 2006



Contenido

- La reforma de 1981 y sus logros
- El sistema de pensiones en Chile, comparado con los sistemas en la OECD
- Opciones para prevenir la pobreza en la vejez
- Opciones para mejorar la solidaridad en el sistema
- Opciones para el financiamiento – Que es el “aporte previsional”?
- Conclusiones

Desde la perspectiva de los que formularon las políticas de pensiones en Chile, estas parecen haber sido exitosas

- La deuda previsional implícita está declinando
- El volumen de activos previsionales es comparable al de los Estados Unidos y el Reino Unido
- La industria de las pensiones ha contribuido a profundizar el mercado de capitales y fomentar el desarrollo del sector financiero.

Desde la perspectiva de los hogares, los resultados son bastante menos auspiciosos

- El 40% de los trabajadores no realiza aportes/cotizaciones.
- La garantía estatal podría cubrir a sólo 5% de los afiliados.
- Casi el 50% de los retirados dispondrá sólo de sus ahorros personales y la asistencia social.
- Las pensiones privadas cuestan más de lo que deberían, y al producirse el retiro y pasar del ahorro a las rentas vitalicias. no ofrecen protección adecuada ante riesgos de mercado.
- Las pensiones de la mujer son penalizadas al producirse el retiro.
- La policía y las fuerzas armadas disfrutan de privilegios de retiro que son subsidiados por todos los pagadores de impuestos.
- En el año 2003 hasta el 30% de los adultos mayores indigentes en áreas urbanas y el 8% en áreas rurales no recibieron la PASIS.

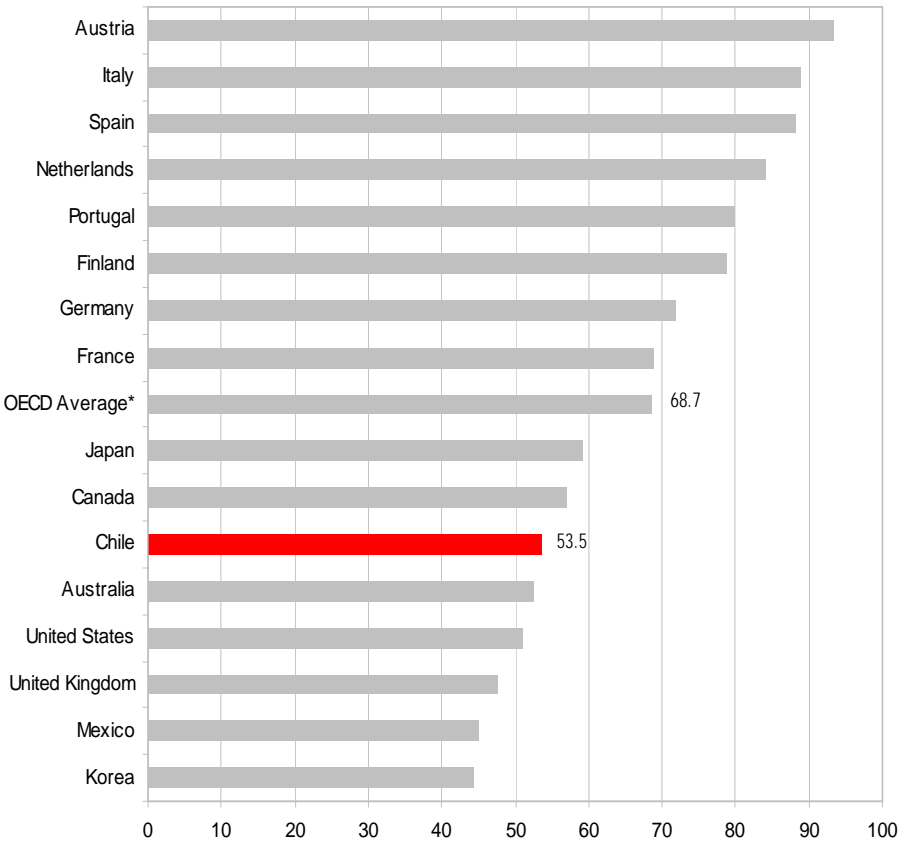
La reforma de 1981 fue un paso adelante muy importante

- Ahorro individual privado permite estabilizar inter-temporalmente el consumo
 - Con el envejecimiento de la población, la vejez es un fenómeno mas “frecuente”
- Seguro privado para cubrir riesgo de longevidad
 - Pero en cada cohorte siempre hay individuos más longevos
- Reparto de riesgos (seguro) público para prevenir la pobreza en la tercera edad
 - Con el desarrollo económico, la pobreza en la tercera edad debería ser menos frecuente, pero el mercado no cubre esta contingencia
 - El nivel bajo de pobreza en la tercera edad (comparado con otros grupos) hace mas eficiente un seguro publico para cubrir esta contingencia

Suponiendo plena participación, el sistema chileno funcionaría bien

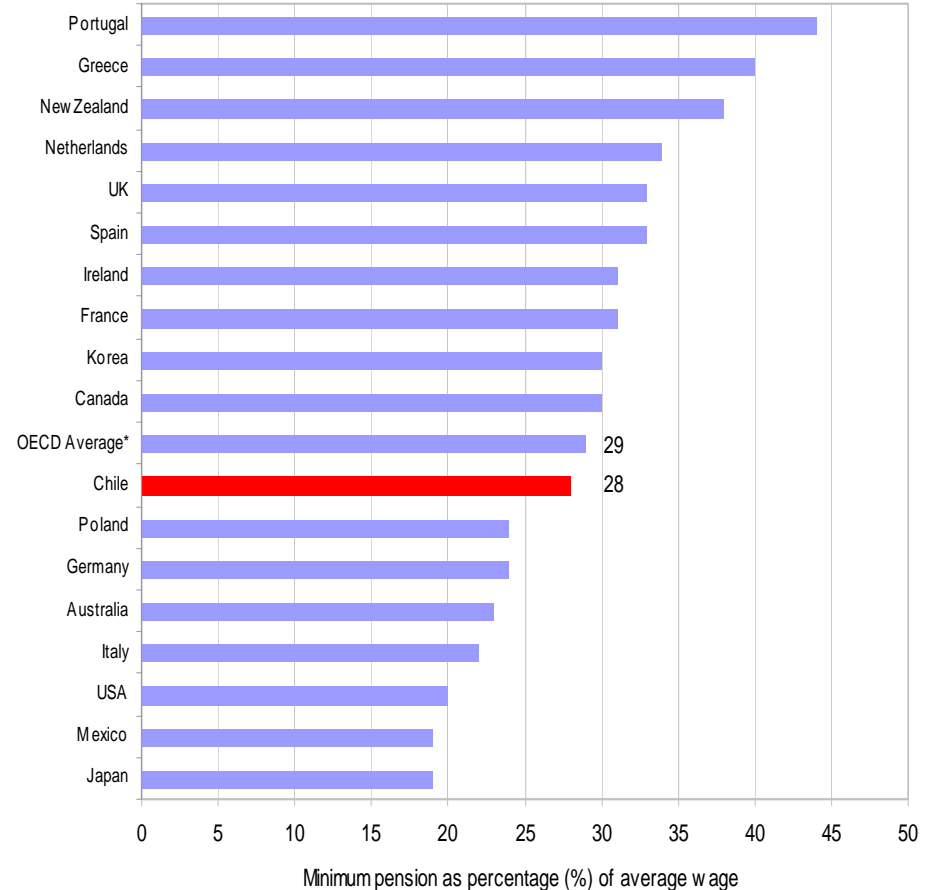
Pilar “Suavización de Consumo”

Retirement pension net of taxes as a percentage (%) of pre-retirement salary net of taxes
(Male worker earning average wage, with full contribution history of 40 years)

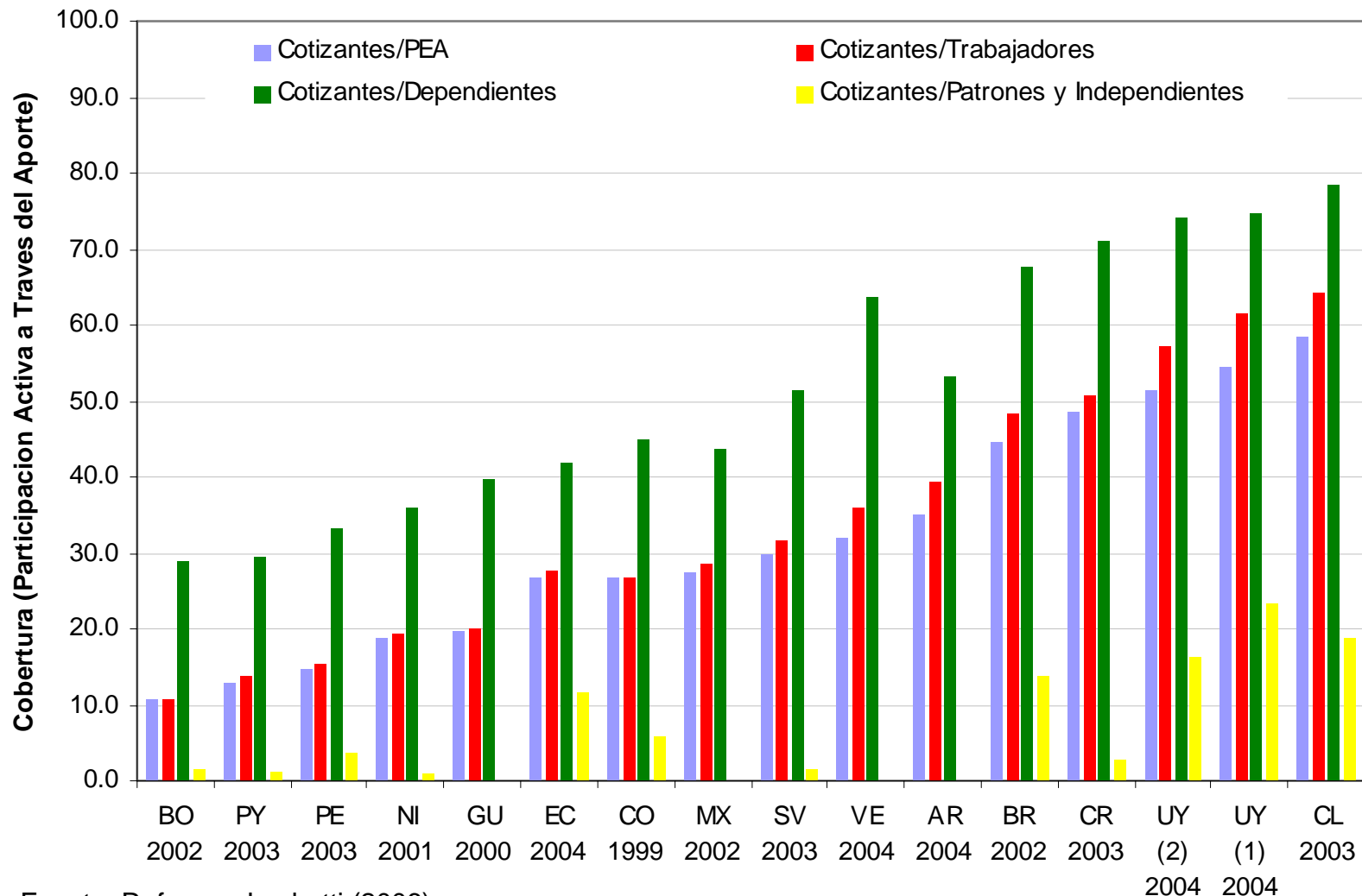


Fuente: OEDC

Pilar “Prevención de la Pobreza”



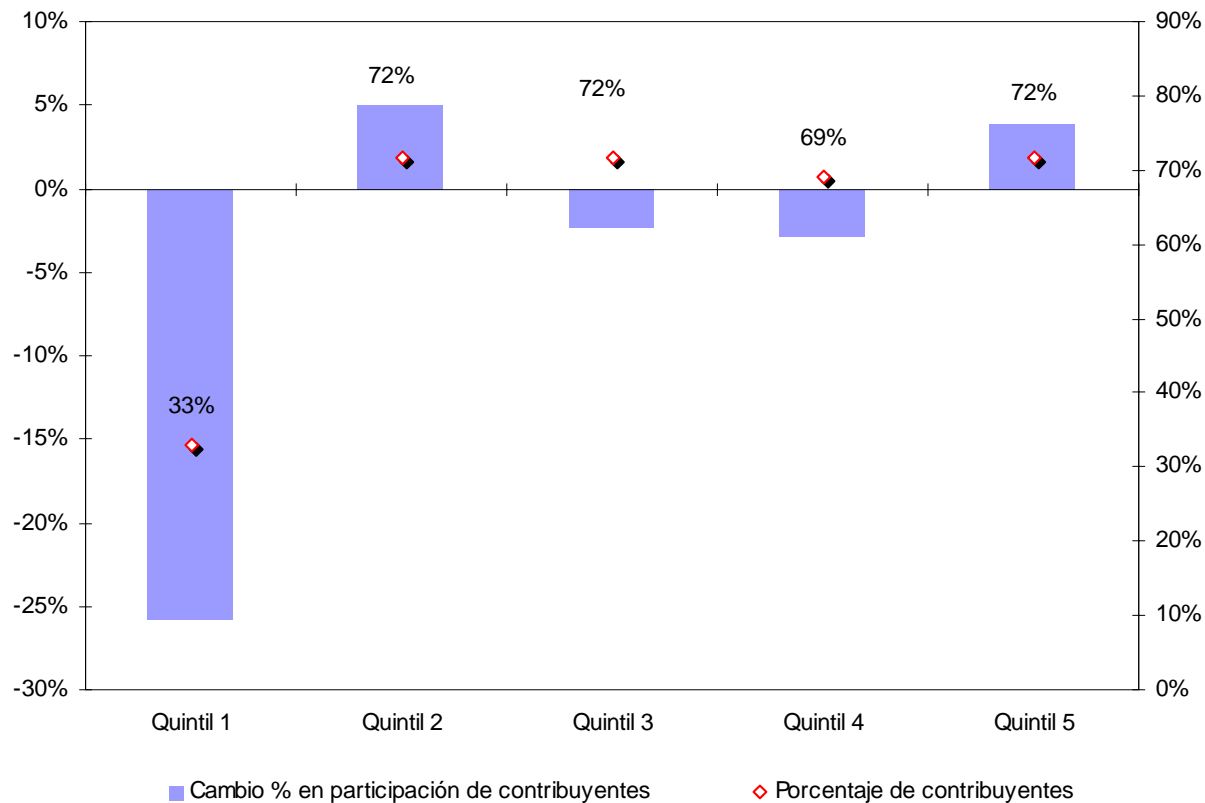
A pesar de tener niveles de participacion elevadas, respecto a otros paises de la region...



Fuente: Rofman y Luchetti (2006)

La participación es baja, especialmente entre trabajadores de menores ingresos

Contribuyentes sobre la población económicamente activa, por quintil de ingreso (Porcentaje de contribuyentes en 2003 y cambio porcentual entre 1996 y 2003)



Fuente: Rofman y Luchetti (2006) con datos de la CASEN 1996 - 2003

¿Porqué es tan baja la participación?

- El Entorno
 - Desarrollo economico (Chile es uno de los mas altos en AL)
 - Contexto macroeconómico
 - Desempleo
 - Cambios en el mercado laboral, y nuevas modalidades de trabajo
 - Estacionalidad
 - Jornada parcial
 - Los arreglos de empleo sin contrato
 - ... y a honorarios diarios
- **Politica Social**
 - Incentivos creados por parámetros del sistema de protección social
 - Subsidios de FONASA
 - Cambios en el salario mínimo
 - Índice de devengamiento implícito en los requisitos para la pensión mínima garantizada
- **Perspectiva de los trabajadores**
 - Preferencia por alternativas tradicionales (familia; bienes raíces)
 - Temor al riesgo financiero (retornos altos, pero variables)
 - Falta de crédito, y preferencia para ahorro con liquidez
 - Percepción de costos altos en el sistema de pensiones

Principal reto: Como cubrir la pobreza en la tercera edad y otras contingencias sociales

- ... de forma eficaz para los individuos y el hogar
- ... de forma eficiente para la economia y fiscalmente sustentable para la sociedad
- ... sin perjudicar los incentivos para el ahorro individual
- ... sin crear obstaculos a la cobertura en el mercado laboral
 - (sin perjudicar las oportunidades de trabajo)

“Solidaridad” en el modelo “multi-pilar”

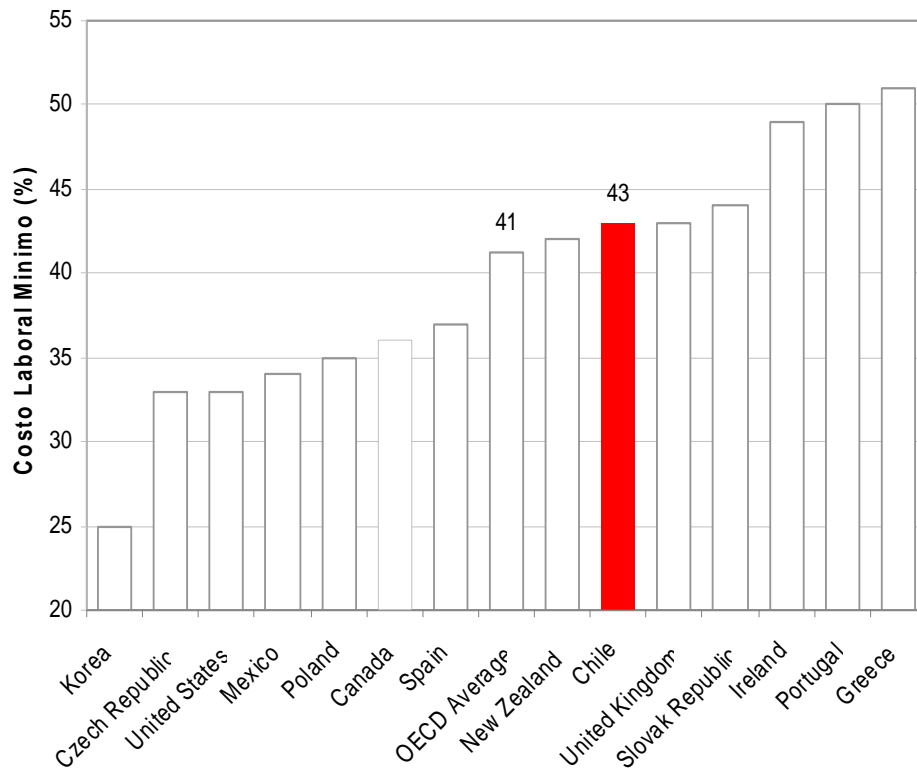
- Objetivo: cubrir contingencias de característica puramente social
 - Pobreza en la tercera edad
 - Bajos ingresos durante toda la vida laboral
 - Muchos periodos de desempleo/apego precario al empleo
 - Inflacion
- Desde “Averting” se aumentan los pilares solidarios
 - Pilar Uno: “contributivo” (en Chile, PMG): los cubiertos son los que sufren la contingencia y tienen un “derecho adquirido” por una historia de aportes
 - Pilar Zero: “no-contributivo” (en Chile, PASIS-VE): los cubiertos son los que sufren la contingencia, y pueden tener un derecho, o no
- Ambos pueden lograr lo mismo: las diferencias tienen mas que ver con politica que con la teoria economica

Que es “Contributivo” y que “No Contributivo”

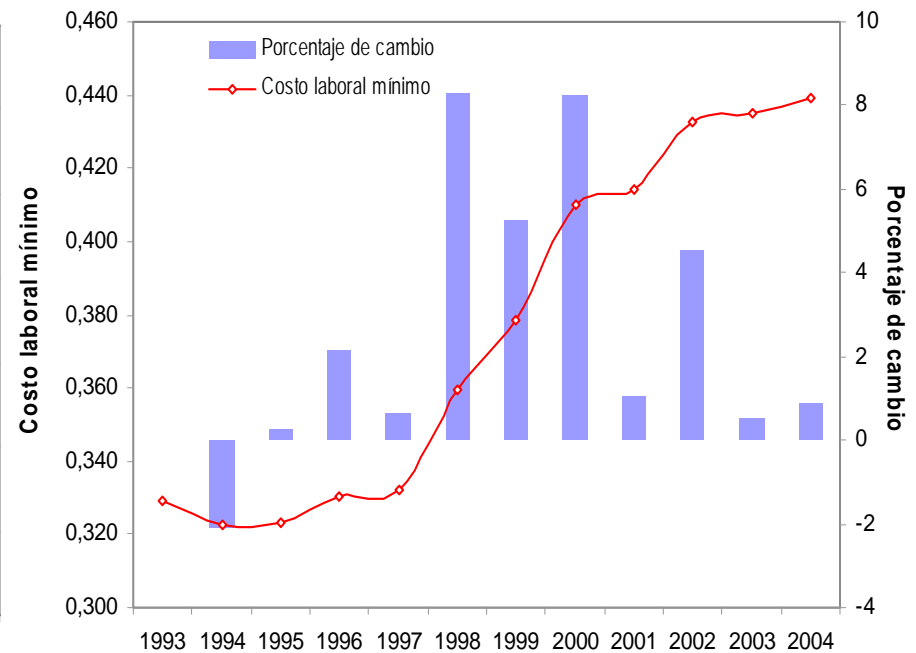
- **Hay una verdadera diferencia?**
 - Ninguno es un seguro actuarial
 - Ambos reparten el riesgo de pobreza en la vejez
 - Ambos estan administrados publicamente;
 - Ambos se financian con impuestos (PAYGO)
 - Los beneficios de ambos pilares son “contributivos” – ya que todos que pagan impuestos (aportes o IVA) estan contribuyendo
- **Argumentos a favor y en contra de “aportes”**
 - Aportes dan un “derecho adquirido” (pero hay otras formas de extender derechos - AUGE)
 - Rentas generales son vulnerables al ciclo (pero los aportes tambien)
 - Fuente de ingreso independiente para los ministerios de seguridad social (un solucion 3rd best para un problema de gasto publico; independendia ministerial dificulta las reformas)
 - Mas “progresivo” que un “flat taxes” (No es cierto en paises con sectores informales grandes)
- **Mas bien un debate politico, heredado de Europa (y los EEUU)**
 - Deseo de Bismark de crear un “derecho” actuarial
 - Deseo de Roosevelt de proteger la SS de presiones presupuestales – proteccion politica

Pero en Chile, como en otros países Latino Americanos con sectores informales importantes, los aportes laborales pueden tener consecuencias negativas sobre el mercado laboral

Costo laboral mínimo en Chile y países de la OCDE, 2002



Cambios en el costo laboral mínimo en Chile, 1993-2004



Fuente: OEDC y Banco Mundial

Nuevos aportes podrian crear mas obstaculos a la cobertura

- El mayor costo del empleo formal reduce la oferta laboral formal (Edwards & Edwards, 2000; Packard, 2002; Heckman & Pages, 2003)
- Crea nuevos incentivos a empleadores para aumentar la evasion
 - Un mayor ratio contribucion de empleador/contribucion de trabajador puede crear parametros de negociacion que reduzcan la participacion (Holzmann, Packard & Cuesta 2000)
- **Conduce a mas, no a menos informalidad**
 - America Latina (Packard, 2002; Kugler & Kugler, 2003; Heckman & Pages, 2003)
 - OCDE (Fiorito & Padrini, 2001; Dixon, Picton & Rimmer, 2004)

Pero tambien hay fuertes argumentos de politica social en contra de financiar la solidaridad con nuevos aportes

- Separar explicitamente el pilar *ceros del pilar uno* es politicamente expeditivo en el mejor de los casos.
- En un escenario peor, perpetuar la distincion entre los pilares cero y uno puede conducir a resultados perversos, inclusive aumentando la vulnerabilidad de los mas pobres.
- Como?
 - Los sistemas de solidaridad que niegan pensiones a individuos sin historial de contribuciones, pero que pagan beneficios que estan no obstante garantizados por el gobierno, redistribuyen ingresos de todos los pagadores impuestos (corrientes y futuros) a aquellos que han acumulado derechos de pension.
 - Pero aun cuando las beneficios y contribuciones del pilar uno se auto-financian parametricamente, todos los pagadores de impuestos pagan por los deficits durante los periodos de recesion.
 - Los pagadores de impuestos – corrientes y futuros – contribuyen a mantener los beneficios pagados a grupos de trabajadores cubiertos.
 - Transferencias no contributivas, separadas, son percibidas como caridad en lugar de un instrumento mas para manejar riesgos.
- Desde una perspectiva social, al financiar la solidaridad a traves de impuestos generales desaparece lo que se denomina el “sector informal”

Conclusion: Como prevenir mejor la pobreza y contingencias sociales en la tercera edad?

- **Avanzar hacia un “enfoque de derechos”, eliminando el racionamiento en las PASIS.**
 - “Universal” en derecho a cobertura, con focalización para determinar la contingencia “pobreza”
- **Establecer la prestación como parte de una estrategia más amplia de protección social.**
 - “Pobreza” es un fenómeno del hogar, no sólo del individuo
 - Chile Solidario/Puente incluye trato especial para el adulto mayor
- **Reestructurar la pensión mínima garantizada, pero como un instrumento para aumentar la participación.**
 - Cuidado con incentivos (ejemplo de los peligros de PM=SM en Colombia y Brasil)
 - Proporcionalidad a los años/meses de cotizaciones
 - El plan “Cuota Social” de México
 - Monto de ahorro mínimo, en vez de período mínimo