



PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE  
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES  
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Pensión solidaria: ventajas, defectos y propuestas

**SALVADOR VALDÉS**

Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas UC



Año 2 / Nº 13 / diciembre 2007



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Pensión solidaria: ventajas, defectos y propuestas

**SALVADOR VALDÉS**

Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas UC



# Pensión solidaria: ventajas, defectos y propuestas<sup>1</sup>

SALVADOR VALDÉS

Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas UC

## 1. Introducción

El gobierno de Chile envió un proyecto de reforma previsional al Congreso en diciembre de 2006<sup>2</sup>. Propone reemplazar entre 2008 y 2012 los sistemas de subsidios no contributivos para los ancianos pobres, que existen desde 1952 y 1975, por un programa único llamado «Pensión Solidaria». Esta es la primera reforma que modifica en gran escala los subsidios no contributivos desde 1975, ya que la reforma de 1981 no los modificó.

El proyecto de reforma contiene otras medidas que no analizamos, pero tienen incidencia sobre el tema principal de este trabajo. Ellas son un nuevo subsidio por 10% del salario mínimo a los jóvenes durante los primeros dos años de empleo cubierto por sistemas contributivos, un nuevo subsidio al ahorro voluntario colectivo de personas de ingresos medios, y un nuevo mecanismo para obligar a los independientes formales a cotizar por sus honorarios. Las otras medidas del proyecto de reforma, que fortalecen el sistema que genera pensiones contributivas para la clase media, no son objeto de este trabajo<sup>3</sup>.

Este trabajo elabora en detalle una de las justificaciones para crear un pilar solidario, que había sido expuesta previamente en Valdés (2004) y Valdés (2006a): debido a su diseño, los actuales subsidios no contributivos para los ancianos pobres *desplazan* (*crowd out*) las cotizaciones para pensiones contributivas, sesgando a la baja la densidad de cotización a los sistemas contributivos. La necesidad de mirar integralmente la cobertura, considerando los elementos de subsidio como los contributivos, se fundamenta en la sección 3.

La sección 4 demuestra que para aliviar el desplazamiento (*crowding out*) se requiere crear un «retiro gradual del subsidio». El retiro gradual es una aplicación de la teoría de las finanzas públicas sobre impuesto a la renta óptimo de uno y dos tramos (ver resumen en Valdés 2002: 67-71). El retiro gradual sigue los avances de algunos países desarrollados como Suecia, que lo incorporaron a su política social de pensiones en la década de 1980 y 90. El retiro gradual fue adoptado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (CAPRP) y luego por el gobierno<sup>4</sup>.

1 Agradezco los comentarios de Alejandro Micco del Ministerio de Hacienda, Rafael del Campo del INP, Jaime Ruiz-Tagle del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ignacio Irarrázabal y Rosario Palacios de la Dirección de Asuntos Públicos UC, y de los participantes del seminario del 20 de noviembre de 2007. Ninguno de ellos es responsable del resultado final.

2 Mensaje N° 554-354, Boletín del 19 diciembre 2006.

3 La competencia entre AFP, al régimen de inversiones, al seguro de invalidez y al APV Colectivo.

4 La «Pensión Solidaria» es el conjunto de dos subsidios contenidos en el proyecto de ley de reforma del sistema previsional ingresado por el gobierno al Congreso en diciembre de 2006 (Mensaje N° 554-354). Esos dos subsidios son la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Cuando la pensión autofinanciada es cero, el monto del APS es igual al monto de la PBS.

Este diseño es de interés más amplio, pues casi todos los subsidios chilenos reducen su magnitud a una velocidad excesivamente alta cuando el beneficiario empieza a dejar la pobreza, por lo cual gravan la *superación* de la pobreza. Los diseños con retiro gradual concilian la ayuda a las víctimas de la pobreza con facilitar la superación de la pobreza. La Pensión Solidaria sería el primer programa chileno de subsidios que inicia la tarea de desmontar la trampa de la pobreza contenida en los subsidios tradicionales.

Sin embargo, la sección 5 demuestra que como el gobierno propone elevar la magnitud de la pensión solidaria en relación a los salarios de actividad a niveles excesivos, también ella desplazará (*crowd out*) a las cotizaciones para pensiones contributivas. Pensiones contributivas mucho más grandes en relación a los salarios de los trabajadores activos generan fuertes incentivos a preferir trabajos por cuenta propia, con el fin de eludir las cotizaciones a la previsión contributiva, ya que el ingreso de vejez queda bien cubierto por el subsidio generoso. Así, la reforma fallaría en alcanzar el objetivo de elevar la densidad de las cotizaciones.

Por otra parte, el retiro gradual sufre una debilidad política. El retiro gradual tiene un costo fiscal mayor que una pensión mínima, así que existen algunos incentivos políticos a sustituirlo por una pensión mínima de mayor tamaño e igual costo fiscal. Eso agudizaría la reducción en la densidad de cotización que genera la situación actual, haciendo que la reforma empeore la situación en vez de mejorarla. Por otro lado, el retiro gradual tiene una ventaja de economía política: otorga beneficios a más personas. Dar estabilidad política al retiro gradual requiere que algún líder político invierta en promover esta perspectiva. Hasta ahora, el gobierno chileno no lo ha hecho.

Por el contrario, el gobierno chileno eligió una senda de transición asimétrica que adelanta el aumento de la pensión básica y posterga el aumento del parámetro

que amplía el número de beneficiarios. Al hacer esto, el gobierno desnudó la principal debilidad política de la pensión solidaria, e hizo más probable que el siguiente gobierno abandone el retiro gradual y la sustituya por una pensión mínima más grande, al mismo costo fiscal.

En su sección final, este estudio hace propuestas para rescatar los objetivos de esta reforma.

Esto fue explicado a el CAPRP (CAPRP 2006: 228-232) usando las fórmulas presentadas en Valdés (2002: 56-58) y en la exposición del autor ante el CAPRP.

## 2. La situación sin reforma

Es esencial distinguir entre pensiones «no contributivas», que son subsidios o donaciones (filantropía de los contribuyentes vía Estado), y pensiones «contributivas» que son adquiridas por cada afiliado a cambio de sus propios aportes. En Chile, las pensiones de las cajas del sistema antiguo (reunidas en el INP) y las del sistema nuevo (AFP) son todas contributivas. La reforma de 1980 se limitó a modificar las pensiones contributivas.

En 1924 se creó el primer sistema de pensiones contributivo en Chile para los trabajadores del sector privado. Inicialmente fue un sistema con cuentas individuales, capitalización parcial y beneficios definidos en términos nominales, administrado por el Estado. Debido a que los gobiernos impidieron una inversión rentable de los fondos en 1931-1950, y a la ausencia de indexación en la fórmula de beneficios, ese sistema pagó pensiones muy inferiores a las proyectadas.

Para remediar esto, en 1952, se creó el «Subsidio de pensión mínima para pensionados del sistema antiguo» (hoy administrado por el INP), cuando el senador Salvador Allende presidía la comisión de seguridad social del Senado y el presidente era Carlos Ibáñez. Este subsidio entera la *diferencia* entre la pensión que entrega la

fórmula del régimen antiguo –que depende de los años de servicio y por tanto es contributiva– hasta el nivel de pensión meta que fija el gobierno cada año. El nivel de la meta está pensado para *dos* personas, pues incluye pensión de viudez por 60% de la pensión mínima que recibía el cónyuge<sup>5</sup>.

En 1974 Sergio Molina publicó el primer «Mapa de la Extrema Pobreza», que mostró cómo el Estado había desprotegido a los más vulnerables en las décadas anteriores, pues a pesar de la retórica iniciada en 1939, dio prioridad a los grupos organizados por los partidos políticos. En efecto, las personas en extrema pobreza rara vez accedían al subsidio de pensión mínima creado en 1952, a pesar de ser las más necesitadas. El motivo era que el requisito para obtener este subsidio era ser pensionado de alguna Caja de Previsión (del sistema antiguo), pero esa calidad la adquirirían los obreros sólo cuando reunían una densidad de cotización superior a 0,5 y 800 semanas (15,4) años de cotización, o cuando su densidad de cotización era menor que 0,5 y reunían 20 años de cotización.

Debido a la amplia extensión del empleo por cuenta propia y del empleo dependiente informal durante todo el siglo 20, y debido a la rotación entre empleos cubiertos, las demás ocupaciones y la inactividad laboral (trabajo en el hogar de la mujer), grandes sectores del mundo popular y víctimas de la extrema pobreza, no cumplían estos requisitos. Los pobres que no recibían ayuda de sus hijos sufrían una vejez paupérrima. Aunque los regímenes del sistema antiguo hubieran tenido beneficios indexados, es decir, protegidos de la inflación, igual habrían entregado beneficios muy bajos o ninguno, porque el empleo por cuenta propia e informal fue en esa época aún más extendido de lo que es

en la actualidad. Además, aunque se cumpliera el requisito de cotizaciones, la tasa de reemplazo otorgada en el antiguo Seguro Social es tan baja que el 80% de los pensionados recibe subsidio de pensión mínima.

En 1975 el gobierno de Augusto Pinochet creó la «pensión asistencial», que no exige copago (cotización) de parte del beneficiario. El nivel está pensado para *una* persona, pues no tiene pensión de viudez cuando fallece el causante. Su nivel es cercano a la mitad de la meta de pensión mínima. Es interesante que tres políticos de signo opuesto coincidieron en aumentar la solidaridad hacia los ancianos pobres.

La pensión asistencial es una suma única mensual y los requisitos para obtenerla son tener 65 años cumplidos, no tener otra pensión, no tener otros ingresos que superen el 50% de la meta de pensión mínima, que el ingreso familiar per cápita sea inferior a 50% de la meta de pensión mínima y que el puntaje de la Ficha de Protección Social sea inferior a un umbral<sup>6</sup>.

En 1980, al crearse el sistema de capitalización individual (contributivo), se extendió el subsidio de pensión mínima a sus afiliados, tomando el nombre de «garantía» de pensión mínima. Tal como antes, este subsidio entera la diferencia entre la pensión autofinanciada –esta vez por capitalización individual– y la pensión meta. No tiene una meta propia, pues utiliza como meta la que aplique el sistema antiguo, cualquiera sea su monto<sup>7</sup>. También copia al antiguo Servicio del Seguro Social su requisito de cotización: exige el requisito para los hombres con densidad de cotización inferior a 0,5: veinte años de cotización.

Este requisito es tan difícil de cumplir para los trabajadores pobres –quienes pasan más tiempo en el empleo independiente– como lo era en el sistema antiguo.

5 Excepto cuando la viuda tiene una pensión propia (caso del SSS, la caja lejos más grande).

6 Hasta noviembre de 2005 este último requisito no existía, pero en vez había el requisito de que hubiera cupo. Los cupos se distribuían a nivel regional, ordenando una lista de espera según puntaje de la Ficha de Protección Social (ex ficha CAS, creada en 1978). Desde 1995 se dejó de reevaluar el puntaje del beneficiario cada dos años. Esto convirtió al subsidio en vitalicio y los desfocalizó, pues se mantiene aunque el beneficiario salga de la pobreza.

7 Art. 73, inciso 2° del D.L. 3.500.

Sin embargo, en el sistema de capitalización individual ello es compensado por la devolución de todas las cotizaciones, incluyendo reajustes e intereses reales, al pensionado que no cumpla el requisito de años de cotización<sup>8</sup>. Esto no es así en el sistema antiguo, donde el afiliado que no reúne los años de cotización exigidos pierde por completo sus propias cotizaciones<sup>9</sup>.

### *Ingresos relativos de la tercera edad sin reforma*

El gobierno ha fundamentado su propuesta de reforma de varias maneras. Ha atribuido importancia principal a la hipótesis de que la proporción de la tercera edad que tendrá pensión contributiva caerá drásticamente en las próximas décadas. Así, ha sugerido que se requiere una reforma para prevenir una crisis social en la tercera edad en 2020<sup>10</sup>. Mostramos a continuación que esta hipótesis no tiene fundamentación empírica sólida.

En la actualidad, un 65% de la tercera edad recibe al menos una pensión contributiva. Esta cifra incluye pensiones de AFP y pensiones de INP, tanto al causante como a la viuda. También incluye a los beneficiarios de los sistemas de pensiones para Carabineros, Investigaciones, Gendarmes, Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Entre las pensiones del INP, una fracción mayoritaria incluye un subsidio de pensión mínima (no contributivo).

En 2004 el Subdirector de Presupuestos informó que según proyecciones para el año 2020, «la suma de los pensionados asistenciales y de beneficiarios con pensiones iguales o inferiores a la pensión mínima será cerca de 50% de los asegurados (afiliados) al sistema de AFP» (Arenas 2004: 105).

Sin embargo, este porcentaje excluye a las pensiones contributivas del INP (que seguirá operando en 2020) y excluye a las pensiones de viudez del INP y AFP, que también son contributivas, tal como advierten Berstein, Larraín y Pino (2005). También excluye las pensiones de carabineros y militares. La omisión tiene gran importancia cuantitativa. Su corrección probablemente invertiría el pronóstico de que la cobertura descendería.

Aún más importante, ningún país desarrollado proyecta el ingreso de la tercera edad sobre la base de pensiones contributivas exclusivamente. Ello es un error, porque el ingreso en la tercera edad depende de tres fuentes adicionales: el ahorro voluntario para la vejez (especialmente en la forma de vivienda), las transferencias intra-familiares (de esposos e hijos) y los subsidios no contributivos para la vejez. Es posible que las pensiones contributivas se reduzcan, y que al mismo tiempo la pobreza en la vejez disminuya, si otras fuentes aumentan en lo suficiente<sup>11</sup>.

Por ello, no convence la defensa de que otra proyección, esta vez para el año 2050, para cuando las pensiones contributivas del INP hayan desaparecido, sí mostraría una caída en la cobertura de pensiones contributivas. En efecto, todavía no se realiza en Chile una proyección independiente que considere todas las fuentes de ingreso en la vejez.

Otro indicador de ingreso en la tercera edad es el porcentaje de ellos bajo la línea de la pobreza. Este ha sido el grupo de edad con *menor* tasa de pobreza, desde que se inició la encuesta CASEN en 1987, hasta la más reciente en 2006.

8 Para apreciar el valor de esta diferencia, considere el caso de un trabajador que cotizó sólo 8 años en una vida laboral de 40 años, distribuidos uniformemente en el tiempo, por el 10% de un salario mínimo de \$144.000 al mes. Si la tasa de interés real media fue 5% anual, acumula un saldo suficiente para autofinanciar –si la rentabilidad en la fase pasiva es 4%– una pensión de \$44.000 (una pensión asistencial) durante 17 años!

9 Otra diferencia con el SSS es que en el sistema de capitalización individual la pensión de viudez es compatible con tener una pensión propia. Lo mismo ocurre en otras cajas administradas por el INP.

10 Mensaje N° 554-354, Boletín del 19 de diciembre 2006:6.

11 Si sólo importaran las pensiones contributivas, Nueva Zelanda tendría hoy una crisis social en la tercera edad, pues su cobertura de pensiones contributivas es 35%. No hay tal crisis en Nueva Zelanda.



Cuadro 1

**Tasa de pobreza en la tercera edad versus otras edades. CASEN 2006**

Grupo de edad	% bajo la línea de indigencia	% pobres no indigentes	% bajo la línea de pobreza
60 años y más	1,3%	6,2%	7,5%
Todas las edades	3,2%	10,5%	13,7%
Cuociente Todas las edades / 3ª edad	2,5 veces	1,7 veces	1,8 veces
Niños 0 a 3 años	5,2%	16,7%	21,9%
2º grupo menos pobreza (45 a 49 años)	2,1%	7,2%	9,3%

Fuente: www.mideplan.cl

Los exitosos resultados del Cuadro 1 se deben en parte a los subsidios no contributivos para la vejez. En efecto, en 2003 cerca del 18,6% de la tercera edad recibía pensiones asistenciales<sup>12</sup> y en 2004 otro 23% recibía subsidios de pensión mínima de los sistemas antiguo y nuevo (Valdés 2006c). Sumando, los sistemas no contributivos chilenos cubrían en 2004 un 41,6% de la población en tercera edad. Chile tiene uno de los sistemas no contributivos de mayor cobertura de entre todos los países en desarrollo<sup>13</sup>.

El indicador de línea de pobreza no aplica una escala de equivalencia para considerar las diferencias de costo de vida entre un niño y un anciano, ni las economías de escala a nivel de hogar. Sin embargo, entre los estudios que han corregido por esto destaca el de Litchfield (2002). Usando los datos de CASEN 2000, ella encuentra que el efecto marginal sobre el ingreso de un hogar de la presencia de un adulto mayor es ampliamente positivo. En efecto, la presencia de un adulto

mayor hombre eleva el ingreso del hogar en +5,7% en el sector urbano y +14,6% en el sector rural sólo por ser adulto mayor, pues el número de personas ya está controlado. La presencia de una mujer adulto mayor eleva el ingreso del hogar en aún más: +12,4% en el sector urbano y +22,5% en el sector rural<sup>14</sup>.

Este y otros estudios confirman que la tercera edad es el grupo de edad con menor pobreza en Chile<sup>15</sup>. Pero si es así, eliminar la pobreza en este grupo de edad no debería ser la justificación principal de esta reforma. Dado que el gobierno chileno está desarrollando otras iniciativas para aliviar la pobreza en otros grupos de edad, es natural que desee reducir también la pobreza en la vejez, pero ello no debería ser una prioridad absoluta.

Respecto al costo fiscal de los subsidios no contributivos, este aumentará por motivo del envejecimiento. Sin embargo, para enfrentarlo hubiera bastado con crear una institución autónoma para elevar automáticamente

12 Mensaje N° 554-354, Boletín del 19 de diciembre 2006:6.

13 La «pensión rural» de Brasil tiene una cobertura mayor, al igual que las de Sudáfrica, Namibia y Mauricio.

14 Ver su Tabla 11, Litchfield (2002). Debe sumarse el efecto de la edad, que es +1,16% por cada año adicional de edad en el sector urbano y +0,62% por año de edad en el sector rural.

15 El informe CAPRP (2006: 51) aduce que el mayor gasto en medicamentos en la vejez no es tomado en cuenta por el Cuadro 1. Pero tampoco ajusta por el menor gasto de la tercera edad en transporte y otros ítems. La inflación de los medicamentos es mayor que el de otros ítems, pero a cambio aumenta la calidad de los medicamentos. También se critica que parte de los ingresos son arriendos imputados y que dicha imputación no consideraría la iliquidez de las inversiones en vivienda. Este ajuste interactuaría con que los adultos mayores son dueños de vivienda en mayor proporción. Pero la iliquidez no es tal, pues pueden arrendar una pieza o prestarla a familiares que aporten ingreso monetario. Son críticas menores.

la edad de jubilación. El proyecto del gobierno omite crear esa institución, a pesar de que ello fue propuesto por el CAPRP. En todo caso, el gradual término de la transición de la reforma de 1981 liberará recursos fiscales mucho mayores. El peligro fiscal viene de otro lado en Chile: el costo fiscal del aumento extraordinario de mayo de 2006 fue mucho mayor que el causado por el envejecimiento. Por este motivo, el argumento del Ministerio de Hacienda de que Chile necesitaba reformas para evitar una emergencia fiscal fue otro error (Valdés 2006c).

Entonces, ¿cuál es la justificación para reformar los subsidios no contributivos? El Mensaje del gobierno no identifica razones convincentes, como he argumentado.

Las justificaciones sólidas para reformar los subsidios no contributivos son otras, y fueron recogidas por el Informe del CAPRP (2006: 112-114, 119 y 130-131), siguiendo planteamientos anteriores (Valdés 2002):

- a) Grandes inequidades horizontales entre personas pobres de 3ª edad. Por ejemplo, las mujeres temporeras son excluidas mientras que las mujeres de clase media reciben subsidio en mucho mayor medida.
- b) El efecto negativo sobre la densidad de cotización a los sistemas contributivos.

Este trabajo se concentra sólo en esta segunda justificación.

### **3. Las pensiones mínimas y asistenciales reducen la densidad de cotización**

Los empleos cubiertos por los sistemas contributivos son los más modernos de la economía. Esos empleos ofrecen capacitación, ascenso social e incorporación a la economía moderna y su crecimiento futuro. En

esta sección elaboramos sobre la tesis de que el diseño de los actuales programas no contributivos induce una reducción artificial del empleo cubierto aceptado por los trabajadores de menor productividad laboral. Como esto reduce la densidad de cotización, los programas no contributivos desplazan (crowd out) a las pensiones contributivas<sup>16</sup>.

El análisis que sigue es válido para aquel subconjunto de trabajadores de baja productividad laboral que cumplen las dos condiciones siguientes:

- a) *Ser previsor*. Se trata de trabajadores pobres que visualizan el futuro y toman en cuenta las consecuencias que tiene cotizar hoy sobre el valor y duración de sus futuras pensiones, contributivas y no contributivas.

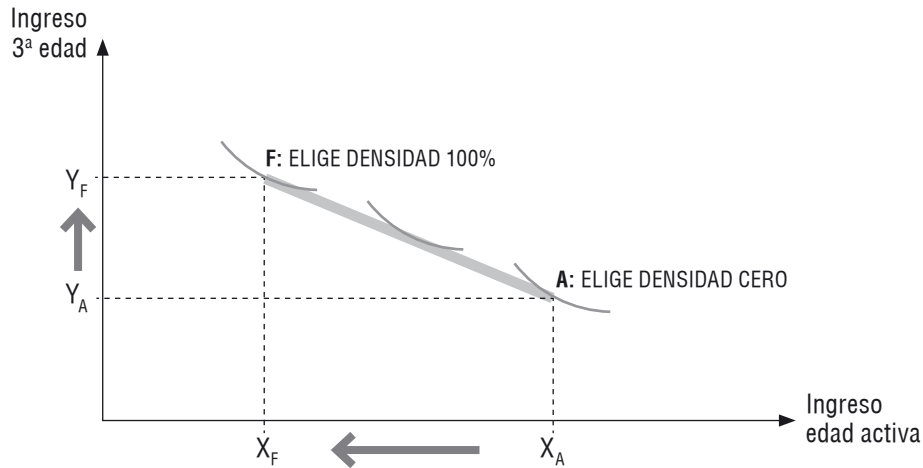
Se entiende que los demás trabajadores de bajo ingreso son imprevisores, es decir que les cuesta mucho visualizar el futuro. Por eso, adoptar esta hipótesis NO significa creer que no se justifique que el Estado obligue a ahorrar en sistemas contributivos. Esa obligación se justifica para ayudar a los imprevisores, que siguen siendo importantes.

La hipótesis de que sólo una fracción ínfima de los trabajadores de bajo ingreso sería previsor contradice la evidencia. Por ejemplo, el ahorro voluntario y la ayuda familiar permite a una fracción significativa de la tercera edad, cercana a 24%, autosostenerse sin ayuda de ninguno de los sistemas de previsión promovidos por el Estado<sup>17</sup>. Un 82% de los mayores de 70 años tiene vivienda propia, lo que demuestra capacidad de planificación. Según estudios de opinión «el esfuerzo de ahorro personal aparece como el principal medio para lograr pensiones cercanas a las rentas en actividad» (CAPRP 2006: 42). Además, muchas personas ahorran para la educación de los hijos, revelando capacidad de previsión.

<sup>16</sup> Esta tesis fue planteada en Valdés (2004), y luego fue planteada por el autor al CAPRP. El texto principal del Informe (2006: Volumen I) no la suscribe.

<sup>17</sup> Mensaje Nº 554-354, Boletín del 19 de diciembre de 2006:6.

Gráfico 1

**Efecto de aumentar la densidad de cotización, sin pensiones no contributivas**

b) Aplicar descuento por iliquidez menor que el premio por mayor productividad. Los castigos con que estos trabajadores valorizan las cotizaciones contributivas, son superados por la mayor productividad laboral de los empleos en el sector cubierto. Esta condición evita que estos trabajadores consideren que el empleo por cuenta propia sea superior al empleo cubierto (Torche y Wagner, 1998). Los castigos indicados pueden tener varias fuentes. Uno es por iliquidez, la no disponibilidad del ahorro contributivo para cubrir emergencias. Otro castigo es por menor rentabilidad, por ejemplo para aquellos que consideran que la rentabilidad de educar a los hijos es superior a la que pueden entregar los fondos de pensiones.

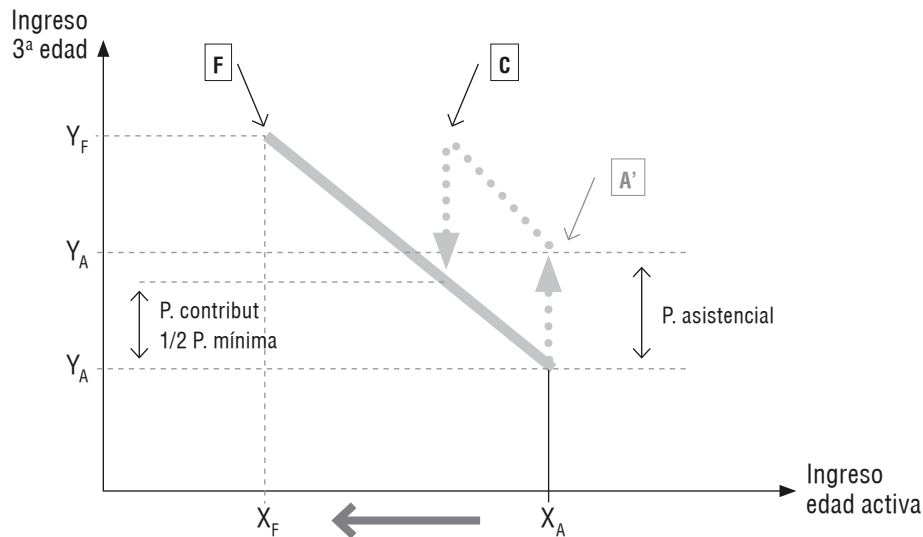
La «densidad de cotización» es aquella fracción del tiempo de vida laboral donde la persona cotiza (a algún sistema contributivo). La densidad cae cuando aumenta la extensión del empleo por cuenta propia y la extensión de la inactividad laboral (trabajo en el hogar), para una tasa de rotación dada entre los empleos cubiertos y los demás usos del tiempo.

El gráfico 1 muestra los efectos de emplearse en el sector cubierto para un trabajador previsor en edad activa, en ausencia de pensiones no contributivas. Sólo hay pensiones contributivas. En el eje X está el ingreso laboral neto en la edad activa, que es el salario después de cotizaciones por la fracción de las horas trabajadas en el sector cubierto, más el ingreso laboral obtenido en empleos por cuenta propia (no cubierto). El eje Y muestra la suma de ingresos de la tercera edad, que son ingreso laboral (ocasional), rentas de vivienda, pensión contributiva y subsidio.

La línea gruesa entre A y F representa los ingresos alcanzables en *ausencia* de subsidios no contributivos. El extremo A corresponde al caso donde el trabajador elige *cero* densidad de cotización (en el sector cubierto), y el extremo F corresponde a una densidad de cotización de 100%. El valor  $X_A$  considera la menor productividad del sector por cuenta propia. El ingreso obtenido en la tercera edad está marcado como  $Y_A$  y se origina en trabajo. La línea gruesa se obtiene variando la densidad de cotización en la vida activa. A medida que sube la

Gráfico 2

## Efectos de introducir la pensión asistencial



densidad de cotización, cae el ingreso neto después de cotizaciones en la vida activa. por eso, la coordenada en el eje X se reduce desde  $X_A$  a  $X_F$ . A cambio de dichas cotizaciones, la persona obtiene una pensión *contributiva*, que eleva su ingreso en la vejez desde  $Y_A$  hasta  $Y_F$ . La rentabilidad que dichas cotizaciones obtienen en los fondos de pensiones está reflejada en la pendiente del trazo AF: a mayor rentabilidad, mayor pendiente<sup>18</sup>.

Los ejes del gráfico 1 pueden ser cambiados desde ingreso a consumo, sin que cambie la frontera de oportunidades, si se supone además que las personas de baja productividad laboral no acceden a créditos de consumo de largo plazo a tasas soportables y que la tasa de interés para el ahorro está dominada<sup>19</sup>. En este caso cada trabajador elige su densidad, lo cual se representa por una tangencia con las curvas de indi-

ferencia. Suponemos que existe heterogeneidad en las preferencias de los trabajadores, de forma que todas las densidades de cotización están representadas en la población.

La introducción de una pensión asistencial genera la línea de puntos gruesa en el gráfico N° 2. Ella eleva el ingreso de la tercera edad hasta el monto  $Y_A$ , trasladando el punto A hasta el punto A'. La línea de puntos gruesa cae violentamente al llegar al punto C. Esto ocurre cuando la densidad sube lo suficiente para que la pensión contributiva supere a cierto umbral, que en Chile es la mitad de la pensión mínima. En este punto, el trabajador *pierde toda* la pensión asistencial de golpe, porque las reglas lo consideran «demasiado rico» (en la vejez)<sup>20</sup>. Así, en C su ingreso en la tercera edad es sólo el ingreso laboral más la pensión contributiva.

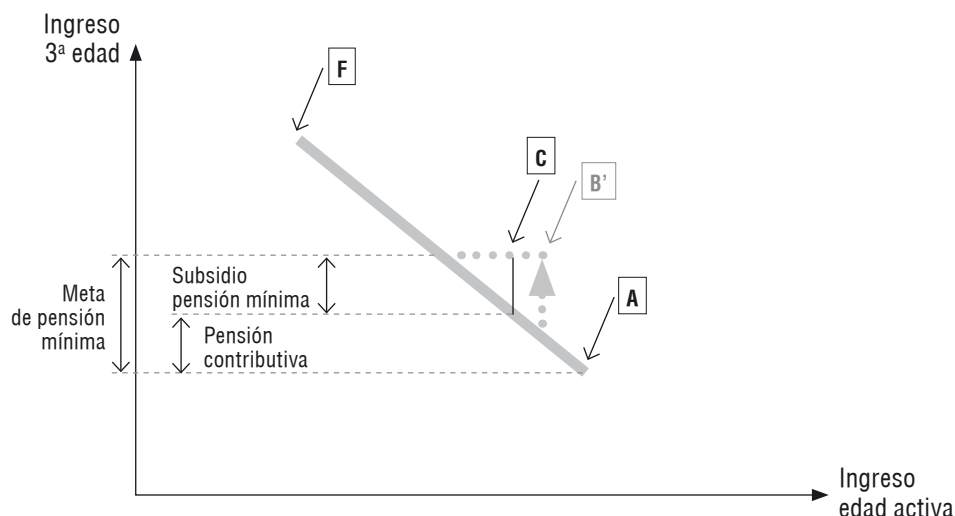
18 La pendiente de AF es  $-(1+R_{\text{cotización}})/(1-\phi)$ , donde  $R_{\text{cotización}}$  es la rentabilidad real del fondo de pensiones menos las comisiones de la AFP, y  $\phi$  es el porcentaje de la cotización que es compensado por el mayor salario obtenido en los empleos cubiertos, neto del castigo por iliquidez del ahorro contributivo. El caso interesante es con  $\phi < 1$ , pues en caso contrario el trabajo no cubierto queda dominado y desaparece.

19 Si bien admitimos que pueden ahorrar (en vivienda, negocios, parcelas agrícolas) suponemos que la rentabilidad bruta de ese ahorro,  $1+r_s$ , es inferior a  $(1+R_{\text{cotización}})/(1-\phi)$  y por tanto el ahorro voluntario está dominado por el trabajo en el sector cubierto combinado con ahorro obligatorio.

20 Usando la notación de la sección 5, la tasa de retiro del beneficio «g» es infinita en el punto C.

Gráfico 3

## Efectos de introducir un subsidio de pensión mínima



Como tener más ingreso es preferible a tener menos, el trabajador previsor de bajo ingreso observa que no le conviene aumentar su densidad de cotización hasta C. Así, el retiro violento de la pensión asistencial lo incentiva a reducir la densidad de cotización, es decir a rechazar empleos cubiertos y preferir ocupaciones por cuenta propia una vez alcanzado C<sup>21</sup>. Se concluye que el *diseño* de la pensión asistencial fomenta reducir la densidad de cotización a los sistemas contributivos.

El gráfico 3 aplica este modelo al caso del trabajador que espera obtener alguno de los subsidios de pensión mínima. De nuevo, el punto A corresponde al trabajador que elige cero densidad de cotización en el sector cubierto. A diferencia del caso anterior, con cero densidad no obtiene subsidio de pensión mínima, pues no cumple el requisito de 20 años de cotización. Por eso no existe el punto A'. Sólo cuando aumenta su densidad

de cotización hasta el punto B, suponemos que logra cumplir ese requisito y recibe el subsidio, que eleva su ingreso total en la tercera edad, incluyendo el subsidio, hasta el punto B'.

Cuando el trabajador continúa aumentando su densidad de cotización por encima de B, su ingreso líquido en la vida activa continúa reduciéndose, como antes. La novedad es que el aumento asociado en su pensión contributiva es *contrarrestado en 100%* por una reducción de igual magnitud en su subsidio de pensión mínima. Por este motivo, en el punto C, el nivel de ingreso en la tercera edad es igual que en el punto B'. Esto perjudica al trabajador, pues el nivel de ingreso en la edad activa es *peor en C que en B'* (tiene menor salario neto, debido a que cotiza más). El retiro del subsidio opera como un impuesto a trabajar en el sector cubierto, y tiene una tasa expropiatoria en el tramo B'C: 100%.

21 Este mismo gráfico muestra que esta conclusión pierde validez a medida que el trabajador pertenece a un quintil de mayor de ingreso. En efecto, cuando sube el tamaño de los ingresos laborales de todas las edades, entonces, cae el tamaño relativo de la pensión asistencial.

La respuesta del trabajador previsor es rechazar empleos cubiertos una vez que llega al punto B'. Una vez que cumple el requisito contributivo mínimo para acceder a la pensión mínima, evita aumentos adicionales de densidad de cotización,

Se concluye que parte del gran tamaño que tiene en Chile el empleo por cuenta propia en los sectores de bajo ingreso se origina en el mal diseño de estos programas sociales. Ellos crean una «trampa de la baja densidad de cotización». Esta trampa consiste en castigar severamente, con el retiro de subsidios, a quien aumente su densidad de cotización.

#### 4. La pensión solidaria

Esta sección evalúa una familia de fórmulas de pensión no contributiva con retiro gradual a tasa constante. Ellas tienen dos componentes: una Pensión Básica Solidaria (PBS), o «pensión de la dueña de casa», para quien llega a la tercera edad con densidad de cotización nula; y un Aporte Previsional Solidario (APS) para los demás. El APS se otorga solamente a personas con pensión contributiva inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). El APS tiene un monto personalizado para cada trabajador  $i$ , que se calcula con las fórmulas propuestas por Valdés (2002: 57 y 70) :

$$(1a) \quad APS^i = \max\{0; (PBS - \gamma \cdot PAF^i)\}$$

donde  $\gamma = PBS/PMAS$ , o sea

$$(1b) \quad APS^i = PBS \cdot \max\{0; 1 - \{PAF^i / PMAS\}\}$$

donde  $PAF^i$  es la pensión autofinanciada en los sistemas contributivos por el trabajador  $i$ ,  $\gamma$  es la «tasa de retiro» del APS. El proyecto de ley denomina a la tasa de retiro como «factor de ajuste»(Art. 2º letra e).

Esta fórmula cubre casos intermedios entre dos extremos: Si  $\gamma = 1$  (si  $PMAS = PBS$ ) esta fórmula genera el subsidio de pensión mínima. Si  $\gamma = 0$  (si  $PMAS =$  infinito), esta fórmula genera una pensión universal plana (se paga a todos)<sup>22</sup>. Además, si  $\gamma = 0$  si  $PAF^i$  es menor que la mitad de la pensión mínima, y  $\gamma = -\infty$  si  $PAF^i$  es mayor, genera la pensión asistencial.

El gráfico 4 muestra un caso de  $\gamma$  bastante menor que 1. Como antes, en el punto A la densidad de cotización es nula y en F es 100%. El subsidio básico PBS se paga a quien nunca cotiza en los sistemas contributivos, como indican los puntos A y A'. Los subsidios APS son la distancia vertical entre la línea delgada AB y la línea gruesa A'B'. La pensión máxima con derecho a recibir APS, la PMAS, es la pensión contributiva en el punto D.

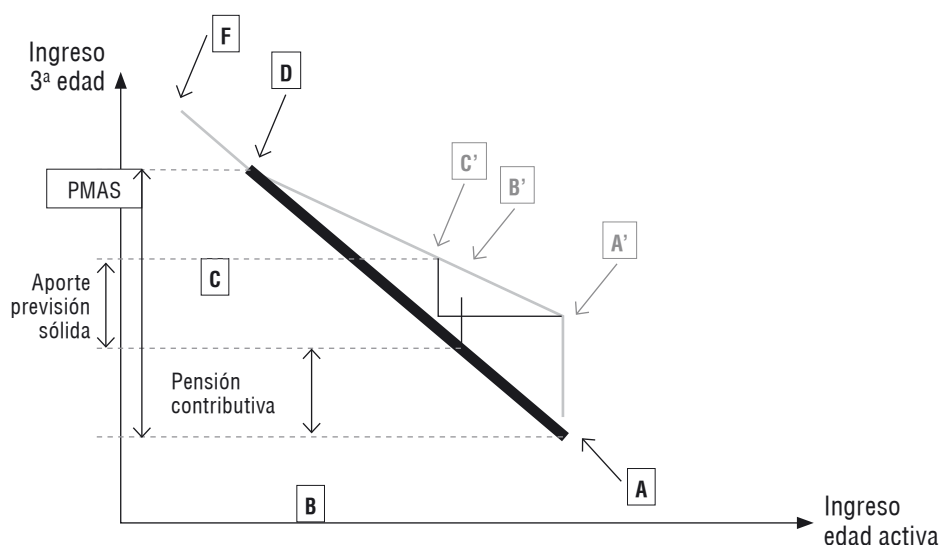
El gráfico 4 muestra que cuando el trabajador aumenta su densidad de cotización desde el punto B al C, el punto de ingresos que incluye el subsidio APS se traslada desde B' a C'. Se observa que el monto de APS se reduce entre B' y C'. Sin embargo, se puede demostrar que la reducción del APS ocurre a la tasa  $g$ . Cuando  $g$  es menor que la unidad, el castigo a elevar la densidad de cotización es *menor* que en los subsidios vigentes<sup>23</sup>. Aquí radica la ventaja del retiro gradual: estimula una mayor densidad de cotización, aliviando el desplazamiento (crowding out) del sistema contributivo en el tramo AC.

Sin embargo, un retiro gradual también aumenta otras distorsiones. El APS se paga también a trabajadores cuyos ingresos sin subsidio están en la zona CD (autofinancian una pensión contributiva superior a la PBS). Los miembros de este grupo sufren un impuesto implícito a tasa  $g$  cuando toman un empleo cubierto, que *no sufrirían* si el Estado eligiera un  $\gamma = 1$  (mantuviera una pen-

22 Ver presentación PPT al CAPRP (Valdés 2006b).

23 No mostramos las líneas que indican las posibilidades de ahorro voluntario, que tienen pendiente  $-(1+r_s)$ . Esas posibilidades son irrelevantes cuando la rentabilidad bruta del ahorro,  $1+r_s$ , es menor que la pendiente del trazo A'D, que es  $(1+R_{cotización}) \cdot (1-\gamma)/(1-\phi)$ , pues allí el ahorro voluntario está dominado por los aumentos de la densidad de cotización.

Gráfico 4

**Pensión solidaria y densidad de cotización**

sión mínima) con una pensión meta igual a PBS. Además hay un efecto ingreso: como ese grupo no recibe beneficios de tercera edad en la situación actual, es natural que ellos distribuyan parte del nuevo subsidio hacia el presente, elevando su consumo en la vida activa, lo cual exige suponer reducir la densidad. A medida que se reduce  $g$ , se agranda el grupo cuya densidad de cotización es castigada por el retiro del APS. Hay dos consideraciones que quitan importancia estas distorsiones:

- Este castigo es modesto una vez que  $\gamma$  es reducido a niveles modestos.
- Las personas con ingresos cubiertos intermedios no necesariamente están en la zona CD. Quienes tienen una menor productividad laboral en el empleo por cuenta propia, en relación a su productividad en el sector cubierto, tienen un trazo AF más em-

pinado<sup>24</sup>. Por tanto, es más probable que elijan la zona DF, donde su densidad no es afectada.

Una segunda consideración es que el grupo en la zona CD puede ser numeroso. Luego, ampliar el grupo con subsidios a la zona CD eleva el gasto fiscal en subsidios, que debe ser financiado con impuestos generales netos que también causan distorsiones.

Como recuerda Valdés (2002), la teoría de las finanzas públicas recomienda aliviar la «trampa de la baja densidad» bajando  $g$  drásticamente. Usando simulaciones, la tesis de Poblete (2005), del Instituto de Economía de la Universidad Católica, encuentra que las rebajas pequeñas de  $\gamma$  son inútiles. Pero la teoría tampoco recomienda llegar al extremo con  $\gamma = 0$ , porque allí el costo fiscal del programa sería excesivo, exacerbando las distorsiones tributarias<sup>25</sup>.

24 Recordemos que  $\phi$  es el porcentaje de la cotización de vejez que es compensada por la mayor productividad relativa en el sector cubierto. La pendiente del trazo AF es  $-(1+R^c)/(1-\phi)$ .

25 Esta reducción inducida en la densidad de cotización contributiva no reduce el volumen de ahorro nacional en cantidades de importancia, porque estos trabajadores reciben una fracción modesta del ingreso nacional y su ahorro es modesto.

La teoría de las finanzas públicas propone elegir la tasa de retiro ( $\gamma$ ) para *conciliar* las ganancias por menor distorsión laboral para los trabajadores en el tramo AC, con las pérdidas por mayor distorsión laboral para los trabajadores en el tramo CD, más las pérdidas por distorsión en impuestos generales netos. La tesis de Poblete (2005), encuentra que el valor óptimo social para la tasa de retiro  $g$  está en torno a 20%. Sin embargo, esa tesis no toma en cuenta la demanda por un seguro parcial contra la variabilidad de ingreso laboral, que puede satisfacerse elevando un poco más dicha tasa de retiro<sup>26</sup>.

El gráfico 4 también revela que existen dos tasas marginales de impuesto para el empleo en el sector cubierto por el segundo pilar:  $\gamma$  para quienes esperan pensiones autofinanciadas inferiores a PMAS (toda la zona AD), y cero para los demás (la zona DF, donde el punto F representa a todos los trabajadores con densidad 100%). Slemrod (1994) encuentra con simulaciones que cuando sólo es posible contar con dos tasas marginales de impuesto, la secuencia de tasas marginales (alta-baja) como la del gráfico 3 es socialmente superior a la secuencia opuesta (baja-alta, no mostrada), para parámetros normales de preferencias, lo cual confirma la teoría del impuesto óptimo al ingreso (Mirrlees, 1971).

Hemos demostrado que una reforma para adoptar un retiro gradual se justifica porque los actuales subsidios no contributivos inducen una reducción artificial de la densidad de cotización elegida por los trabajadores previsores de bajo ingreso. El paso a un retiro gradual incentiva el empleo cubierto, sin dejar de apoyar a los ancianos pobres. Aunque existe también un efecto negativo sobre los incentivos a cotizar de personas de ingreso intermedio, el efecto es pequeño y el saldo neto es positivo.

## 5. La magnitud del subsidio no contributivo

La forma concreta de la Pensión Solidaria es responsabilidad del gobierno de Michelle Bachelet. La «Pensión Solidaria» que propone el gobierno es un diseño perteneciente a la familia del retiro gradual. El gobierno propone en régimen que la tasa de retiro  $g$  sea cercana a 40%. Su valor concreto dependerá de la inflación efectiva entre 2009, la fecha a partir de la cual se reajustará la PBS, y 2012, la fecha a partir de la cual se reajustará la PMAS. Otros parámetros claves son el tamaño de la pensión básica y la transición.

### 5.1 El tamaño de la pensión básica

En la década que terminó en 2005 el monto real de la PASIS y el de la Meta de Pensión Mínima aumentaron más rápido que el índice de sueldos y salarios. En enero de 2006 la PASIS llegó a \$40.000 al mes, siguiendo esa tendencia.

En abril de 2006, el gobierno elevó el monto real de la PASIS y el de la Meta de Pensión Mínima en otro 10% real extraordinario, muy por encima del aumento real habitual otorgado en enero de cada año, que fue igual al reajuste real para los empleados estatales.

El 11 de julio de 2006, el CAPRP emitió su informe, donde propuso sustituir los subsidios no contributivos actuales por una Pensión Solidaria. Aunque el CAPRP omitió pronunciarse sobre una senda de transición específica<sup>27</sup>, propuso criterios claros:

*«Introducir gradualmente el nuevo esquema, fijando **inicialmente** la Pensión Básica en el **actual** valor de la pensión asistencial» (2006: 112).*

*«La transición desde la situación vigente hacia el nuevo esquema está en buena medida condicionada por la*

26 Agradezco esta observación a Alejandro Micco.

27 Uno de los obstáculos que tuvo el CAPRP para recomendar una senda de transición concreta fue que la Dirección de Presupuestos no entregó las cifras requeridas para ello (CAPRP: 117).



disponibilidad de recursos públicos...NO obstante, puede establecerse como criterio para dicha transición:

- **priorizar** la incorporación de afiliados no cubiertos,
- **luego** establecer la equivalencia de la pensión asistencial con la nueva pensión básica,
- **finalmente** ajustar los valores de ésta (de la pensión básica), con su correspondiente gradualidad.» (2006: 117).

La CAPRP insistió en la sección final, llamada «Consideraciones sobre la Transición»:

«Gran parte de estas propuestas, sin embargo, **no tienen efectos inmediatos**... muchas tienen costos fiscales y deben irse aplicando en base a las disponibilidades de financiamiento que se vayan produciendo en el tiempo... En este sentido, **no debe esperarse** de esta propuesta **efectos inmediatos**» (2006: 197).

De esto se deduce que en los primeros años sólo se extendería la pensión asistencial a personas que hoy no la reciben, dejando para después cualquier aumento en el tamaño de la pensión básica. Este orden es razonable, pues el gobierno ya había concedido un aumento extraordinario de 10% real en mayo de 2006, dos meses antes de emitirse el informe.

El diario *La Segunda* logró entrevistar a algunos integrantes e informó que 21 CAPRP «proponen... fijar inicialmente el valor de la PBU (sic) en el valor *actual* de la Pensión Asistencial»<sup>28</sup>. Cinco miembros del CAPRP han confirmado al autor, en comunicación personal, que entendieron que ese era el acuerdo.

Sin embargo, el mismo Informe se contradice, pues declara como objetivo que la pensión básica supere «ampliamente» al ingreso per cápita de pobreza<sup>29</sup>, y luego afirma que la pensión básica (neta de cotización

a salud) «se ubicaría en un 84% del ingreso (salario) mínimo neto de cotizaciones para trabajadores mayores de 65 años, muy por encima de la tasa de reemplazo que los países de la OECD ofrecen al afiliado.. de bajos ingresos (73%)» (2006:114 y 119).

Esta contradicción no es casual: nunca hubo acuerdo en este punto al interior del CAPRP, y el redactor optó por un informe contradictorio. A los miembros que estamparon la propuesta de «fijar **inicialmente** la Pensión Básica en el **actual** valor de la pensión asistencial» se les dijo que la cifra de \$75.000 era ipara el año 2020! A quienes querían un aumento inmediato se les permitió estampar que la pensión básica debía superar «ampliamente» el ingreso per cápita de pobreza.

Al presentar ante la prensa, el vocero y Presidente del CAPRP reveló de qué lado estaba: enfatizó la cifra de \$75.000 en moneda de 2006, como revela la prensa del 12 de julio. Aprovechando la oportunidad, un grupo de parlamentarios del Partido Socialista —el mismo partido del vocero— apoyó la «propuesta» de elevar hasta \$75.000 en 2009.

Cinco meses después, en diciembre de 2006, el gobierno presentó su propia propuesta en su mensaje<sup>30</sup>, donde volvió a apoyar este aumento masivo en la pensión básica a \$75.000.

El sistema de indización de la PBS (y de la PMAS) es el otro parámetro que afecta al aumento de tamaño en la PBS, pues determina el grado de permanencia del aumento. El proyecto del gobierno dispone un sistema de indización que sólo recupera la inflación del IPC. Sin embargo, la tradición política en Chile, al igual que en muchos otros países, es elevar estos beneficios en proporción al aumento de los salarios, que es en

28 Diario *La Segunda*, 11 de julio 2006, página 22.

29 El ingreso per cápita de pobreza quedó registrado en \$45.000 en moneda de 2006 (CAPRP 2006:109).

30 Mensaje N° 554-354, Boletín del 19 de diciembre 2006.

Cuadro 2

**Aumento de la pensión en relación a los salarios (ambos nominales)**

mes	monto pensión básica PBS por persona 3ª edad	monto pensión pareja de 3ª edad (A)	ingreso autónomo pareja en percentil 40 según CASEN 2006 (B)	Relación (A) / (B)
enero 2006	\$40.000	\$80.000	\$167.316	0,478
mayo 2006	\$44.000	\$88.000	\$167.316	0,526
julio 2008	\$60.000	\$120.000	\$181.036 (est)	0,663
julio 2009	\$75.000	\$150.000	\$195.519 (est)	0,767

Ingresos autónomos estimados sobre la base de la inflación reciente de salarios, que fue de 8,2% en los doce meses terminados en septiembre de 2007 y que proyectamos en 8% adicional hasta julio de 2009.

promedio superior a la inflación del IPC. La evidencia empírica confirma que la pensión asistencial subió más de 100% real en 1990-2005 y que la meta de pensión mínima aumentó en más de 40% real, siguiendo al salario mediano del sector privado. Advertimos que no es correcto comparar estos subsidios con la evolución del salario mínimo, pues este es controlado por el gobierno y fue elevado en 30% real en 1998-2000, mucho más rápido que los salarios observados en el mercado<sup>31</sup>. Después de esta alza, el salario mínimo llegó a cubrir a casi 10% de los ocupados.

Esta tradición política implica que la norma legal de indización del IPC sólo se aplicará por un tiempo limitado. Al poco tiempo, la PBS será reajustada en proporción a los salarios.

El Cuadro 2 presenta el tamaño de la PBS en relación al ingreso que las personas autogeneran sin ayuda fiscal. Una medida del ingreso autogenerado, líquido de cotizaciones previsionales, es el «Ingreso autónomo mensual per cápita». Según la encuesta CASEN 2006, este ingreso para una pareja en el percentil 40 de la distribución del ingreso autónomo per cápita del hogar

fue \$167.316 (Mideplan 2006, Tabla 3, máximo del decil IV). El percentil 40 está libre de la regulación estatal al salario mínimo.

El Cuadro 2 muestra que la relación entre los subsidios fiscales y el ingreso autónomo para una pareja estándar sube 60% debido a esta reforma. Respecto a la permanencia de esta alza si la propuesta se aprueba, nuestro pronóstico es que la indización por IPC sólo se aplicará por dos años, para seguir después a los salarios. Si el ingreso autónomo real crece 3% anual en esos dos años (2009-11), entonces en 2011 la razón entre subsidios fiscales e ingreso autónomo se estabilizará en 0,723. Esto es 52% mayor que en enero de 2006.

El costo fiscal de este aumento en la PBS es grande, pero el fisco chileno está ahora en condiciones de solventarlo, debido a una circunstancia extraordinaria: el aumento de los ingresos fiscales originado en el alza del precio del cobre, registrado a partir de 2004.

Por último, el proyecto dispone la PMAS y los percentiles excluidos sigan la senda de transición indicada en el Cuadro 3.

31 La presentación de OIT usa al salario mínimo como referencia. (CAPRP 2006: 331).

Cuadro 3

**Transición en la pensión solidaria, propuesta del gobierno de diciembre de 2006**

año	PBS (\$/mes)	PMAS (\$/mes)	$\gamma$ (=PBS/PMAS)	Percentiles excluidos
2008	60.000	60.000	100%	60% superior
2009	75.000	75.000	100%	60% superior
2010	<i>igual</i>	100.000	75%	60% superior
2011	<i>igual</i>	150.000	50%	55% superior
2012	<i>igual</i>	200.000	37,5%	55% superior
2013-14	<i>igual</i>	<i>igual</i>	<i>igual</i>	50% superior
2015-16	<i>igual</i>	<i>igual</i>	<i>igual</i>	45% superior
2017 y +	<i>igual</i>	<i>igual</i>	<i>igual</i>	40% superior

Fuente: Mensaje 2006. *Cursiva*: corresponderá al gobierno siguiente al de Michelle Bachelet.

El Cuadro 3 revela que:

- El alza de la PBS se completa en 2009, como ya se explicó. En cambio, el valor de PMAS aumenta sólo a partir del gobierno siguiente, en 2010, llegando a \$200.000 sólo en 2012. Existe una asimetría temporal importante.
- El gobierno ofrecerá cada incremento de la PBS pocos meses antes de las elecciones municipales (el aumento de 2008) y de las elecciones parlamentarias y presidenciales (el aumento de 2009).

## 5.2 Efectos de la gran magnitud de las pensiones básicas

Al aumentar fuertemente el tamaño de la PBS (y de la PMAS), el gobierno incentiva a *reducir la densidad de cotización en los empleos cubiertos* por los sistemas contributivos. Esto contradice una de las justificaciones de la reforma. Esto se debe a dos efectos:

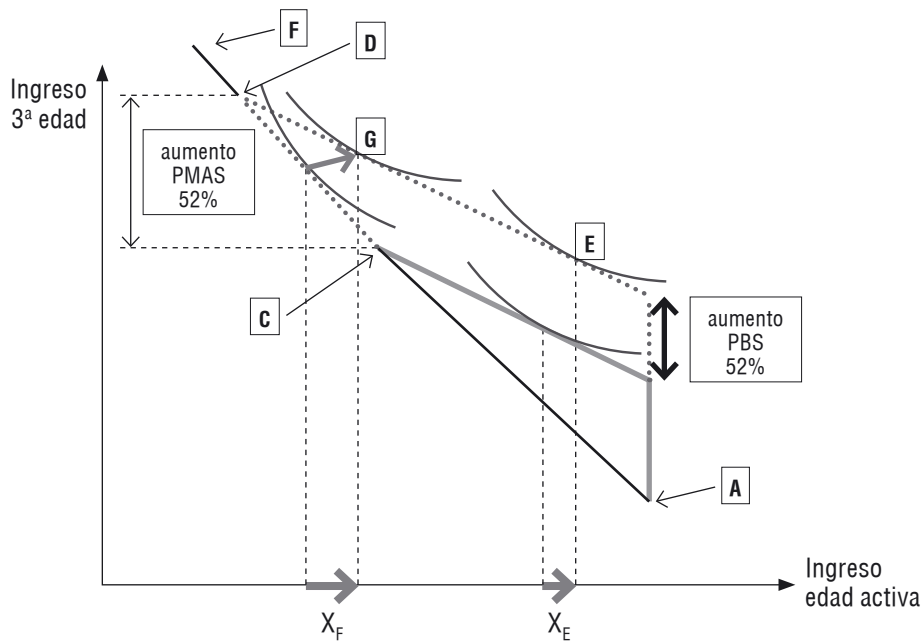
- Efecto riqueza*: anticipando los subsidios mayores que recibirán después de los 65 años de edad, los

previsores pobres querrán empezar a consumir más desde antes, en su vida activa. Una buena forma de lograrlo es pasar a un empleo por cuenta propia, donde se evita ahorrar para una pensión contributiva, pues esto eleva el salario neto.

- Efecto sustitución*: el conjunto de trabajadores afectados por el impuesto de 37,5% sobre las cotizaciones a los sistemas contributivos de quienes elijan empleos cubiertos, se amplía fuertemente cuando aumenta la magnitud de la PMAS.

El gráfico 5 muestra la combinación de ambos efectos para distintos trabajadores. Las curvas muestran las preferencias de las personas previsoras, cuando buscan repartir mejor su consumo en el tiempo. Cada trabajador prefiere la curva más alta posible. El gráfico muestra que el trabajador E querrá *reducir* su cotización a los sistemas contributivos cuando activo: en el eje X se ve que quiere elevar su ingreso neto en la cantidad XE. Esto contradice uno de los objetivos de esta reforma.

Gráfico 5  
**Aumento de la PBS en 52% reduce la densidad de cotización**



Además, las personas con densidad de cotización en la zona CD no habrían cambiado su densidad si el gobierno hubiera dejado la PBS en su valor actual (si la hubiera elevado gradualmente hasta \$75.000 en 2020). Sin embargo, ellos enfrentarán desde 2012 una tasa de impuesto implícita de 37,5% (ver línea de puntos CD en gráfico 5). El trabajador G indicado por el gráfico 5 querrá aumentar su ingreso neto en la fase activa, como se observa en el eje X. Ello significa reducir su densidad de cotización en empleos cubiertos por los sistemas contributivos y trabajar más por cuenta propia o a honorarios.

Aquí no hay un dilema entre aumentar algunas densidades de cotización para reducir otras reducciones de la densidad de cotización. Todos los efectos van en la misma dirección: reducir la densidad de cotización.

### *Injusticia entre grupos de edad*

Otro efecto de la preferencia por dirigir más subsidios a la tercera edad es generar injusticia entre grupos de edad. El gobierno construyó la siguiente situación: una familia de dos personas donde él trabaja por cuenta propia y gana \$144 mil al mes (el salario mínimo de 2007) y ella trabaja en el hogar, subirá radicalmente su nivel de vida apenas cumplan 65 años, pues empezarán a recibir subsidios por \$150.000, más algún ingreso por los trabajos por cuenta propia que continúen realizando.

Este cálculo supone que la mujer trabaja en su hogar y no tiene ingreso monetario. Este supuesto está avalado por el hecho de que según la encuesta CASEN 2006, la tasa de empleo de las mujeres casadas o que conviven, de hogares del primer y segundo quintil de ingreso

familiar autónomo per capita más pobres, y que son mayores de 40 años, fue 28%<sup>32</sup>.

Comparando por edad, resulta injusto subir en 52% los subsidios a la tercera edad, cuando se trata del grupo con menor tasa de pobreza (7,5%). Esto significa dejar atrás a grupos donde la tasa de pobreza es el doble (13,7% para trabajadores activos) o el triple (21,9% para los niños).

### *Oportunismo electoral*

Un elemento clave de la propuesta del gobierno es que cada incremento de la PBS se ofrece pocos meses antes de las elecciones municipales (el aumento de 2008) y de las elecciones parlamentarias y presidenciales (el aumento de 2009).

En Chile, la responsabilidad fiscal es resorte exclusivo del Ministerio de Hacienda. Cuando éste se pone generoso, los políticos piden aún más. Debido a la cercanía de las elecciones, ningún parlamentario que aspire a reelegirse tiene incentivos a oponerse a una generosidad exagerada en la Pensión Básica, cualquiera sea su partido. Esto quedó demostrado cuando, al iniciarse la tramitación en el Senado en noviembre de 2007, hubo 80 indicaciones legislativas para agrandar el Pilar Solidario. Casi todos los partidos propusieron adelantar el pago de \$75.000 a julio de 2008 (desde \$60.000), excepto el Partido Socialista, que propuso elevar la Pensión Básica a \$82.500 en julio de 2008 (*El Mercurio* 2006).

En diciembre de 2006 predije que uno de los impactos de este enfoque electoral, unido a la injusticia entre grupos de edad, sería que los «empresarios políticos» propondrían nuevos subsidios para los menores de 65 años (Valdés 2006d). La inestabilidad que los «ofertones» populistas generan en el sistema político es preocupante.

### **5.3 Credibilidad de la pensión solidaria**

En general, toda pensión de retiro gradual sufre de una debilidad política: para un mismo costo fiscal, *no* maximiza la pensión básica, que puede ser la más visible políticamente.

El próximo gobierno podría legislar para elevar la pensión básica hasta una cifra cercana a \$90.000 (muy superior a \$75.000), beneficiando al primer y segundo quintil de pensionados, a cambio de bajar la «Pensión Máxima con Aporte Solidario» (PMAS) para 2010 desde \$100.000 a \$90.000. Para 2012 una derogación del retiro gradual permitiría pagar una pensión básica de quizá \$110.000. Esto es electoralmente efectivo si el punto de atención sigue siendo la PBS.

En la transición elegida, el gobierno de Bachelet tomó para sí la ventaja electoral de subir la pensión básica en 70% nominal en su propio período (de \$44.000 a \$75.000), y omitió subir la PMAS en su propio período. El aumento de la PMAS tiene un costo fiscal muy fuerte. Como puede verse en el Cuadro 3, la única diferencia entre 2009 y 2010 es que aumenta el valor de la PMAS desde \$75.000 a \$100.000. Según el propio gobierno, este cambio elevará el gasto fiscal desde \$140.674 millones en 2009 a \$224.885 millones en 2010, en moneda de valor constante (DIPRES 2006). Es decir, el aumento de la PMAS hasta \$100.000 eleva el costo fiscal anual en ¡60%! real. El aumento de la PMAS hasta \$200.000 (en 2012) tiene un costo fiscal no revelado hasta la fecha, pues el Informe Financiero citado omite esa información. Una simple extrapolación permite asegurar que el aumento de la PMAS a \$200.000 tiene un costo fiscal que supera ampliamente el costo de subir la pensión básica desde \$44.000 a \$75.000. El gobierno de Bachelet propuso que el aumento de la PMAS sea íntegramente de cargo del gobierno siguiente.

32 Agradezco a Aristides Torche su ayuda en este cálculo.

Esto sugiere que el gobierno de Michelle Bachelet atribuye una conveniencia electoral negativa al retiro gradual. Le pareció más atractivo quitar al siguiente gobierno (2010-2013) la ventaja política de subir la PBS (sin considerar el reajuste según aumento de salarios medios), y dejarle el costo fiscal de subir la PMAS.

Si este diagnóstico fuera compartido por todos los políticos, esta estrategia sería temporalmente inconsistente, en el sentido de Kydland y Prescott (1977), premios Nobel 2004. Cualquier candidato presidencial para la elección de 2009 que comparta la opinión de que lo más efectivo para captar votos es subir la PBS, se interesará en hacer la siguiente oferta electoral: subir la pensión básica PBS, quizá hasta \$110.000 en 2012, o gastar el dinero en otra cosa, pero eludir el aumento de la PMAS.

Al maximizar los aumentos de pensión básica antes de las elecciones, postergando los aumentos de la PMAS, el gobierno identificó y destacó una debilidad política del retiro gradual. Eso hizo más probable que en 2010 el siguiente gobierno abandone el retiro gradual. Si es reemplazado por una pensión mínima más alta, el impuesto implícito de 100% a cada cotización realizada desde un empleo cubierto renacerá. Además castigará a un número mucho más alto de los ocupados que en el sistema actual, debido a la mayor magnitud de la PBS.

Sin embargo, también debe considerarse la hipótesis de que el gobierno cometió un error al priorizar el monto de la pensión básica por sobre la expansión del número de beneficiados. Si los demás políticos atribuyen una conveniencia electoral positiva al retiro gradual, pues ello les permite extender los beneficios a más personas, los propios partidos de gobierno propondrán adelantar el aumento de la PMAS para que ocurra en el gobierno de Bachelet.

## 6. Propuestas para rescatar los objetivos de la reforma

### 6.1 Propuesta para recuperar gradualmente la razón salarios de actividad a PBS

Se propone crear un mecanismo legal que reduzca gradualmente el valor relativo entre las pensiones y los salarios de actividad, y lo establezca en un valor similar al observado en 2006, antes de la reforma. Para lograr que esto sea aceptado, se propone empaquetar esa propuesta con un segundo componente: reemplazar el reajuste de pensiones por IPC, por un reajuste según la variación de los salarios de mercado en el segmento de ingresos relevante.

¿Es compatible la estabilidad fiscal, con el reajuste de pensiones según salarios? Muchos países lo han adoptado y no han tenido problemas fiscales. Pareciera que aquel evento, donde los salarios nominales caen, generaría problemas. Sin embargo, desde 1999 Chile adoptó una institución muy efectiva para evitar que el salario nominal necesite caer, como es un sistema cambiario de libre flotación. En el sistema cambiario flotante, la devaluación de la moneda (en relación a las divisas extranjeras) es suficiente, para mantener el mercado laboral en equilibrio. Como la devaluación elimina la necesidad de que los salarios nominales caigan, pero permite que los salarios reales caigan, también permitiría que las pensiones reales caigan. Debido a esta caída, un reajuste de la PBS en proporción a los salarios es fiscalmente sostenible.

¿Es el vínculo entre pensiones y salarios aceptable para los trabajadores activos? Esta propuesta no afectaría la determinación del salario mínimo legal, pues el vínculo no sería con dicho salario, sino con salarios de mercado. Nuestra propuesta es utilizar como medida del salario de mercado al percentil 40 de la distribución de

salarios imposables al sistema de capitalización individual, con algunos ajustes<sup>33</sup>. El salario del percentil 40 está poco influenciado por el salario mínimo legal, que ha variado arbitrariamente, y tampoco influye sobre la negociación colectiva, pues en Chile los ocupados que negocian colectivamente están concentrados en la parte alta de la distribución de salarios<sup>34</sup>. No conviene utilizar el salario imposable medio, pues está demasiado influido por los salarios más altos y por el monto del máximo salario imposable, que responde a otras consideraciones.

Un ajuste sería conveniente para amortiguar el efecto de aquellas recesiones que concentran sus despidos entre los trabajadores de menores ingresos. Despidos sesgados de esa manera elevarían el salario del percentil 40 en un momento en que todos los salarios individuales están cayendo<sup>35</sup>. El ajuste exacto merece una discusión de detalle, pero es factible<sup>36</sup>.

La propuesta central es que cuando la relación observada entre pensiones y salarios esté por debajo de una relación meta fijada en la ley, el siguiente reajuste de la PBS busque recuperar la relación meta. La clave para lograr una «indización ajustada por equidad» es hacer transparente el grado de equidad entre generaciones, de una manera intuitiva.

En concreto, cuando la relación observada entre la PBS reajustada y el salario de referencia, esté por debajo de una meta fijada en la ley, el siguiente reajuste de la PBS sería igual a la tasa de aumento de los salarios de referencia más el menor entre tres puntos porcentuales y lo que falte para recuperar la relación meta. Del mismo modo, cuando la relación observada entre la PBS no reajustada y salario de referencia esté por encima de

la meta, el siguiente reajuste de la PBS sería igual a la tasa de aumento de los salarios menos el menor entre tres puntos porcentuales y lo que sobra por encima de la relación meta. Además, el reajuste nunca sería negativo (la pensión nominal no podría caer).

Esta propuesta está sujeta al requisito de que la meta sea razonable. Considerando la experiencia histórica reciente, proponemos que la meta sea 55% para una pareja y 30% para quien viva solo. Si los legisladores elevan la meta por sobre este nivel, recuperan su validez todas las críticas realizadas hasta aquí. Una meta moderada es la condición central para que esta propuesta tenga justificación.

Para un valor inicial de la relación subsidio/salarios de 0,723, como la que Chile tendría en 2011, esta fórmula tomará 7 años en arribar a la relación meta (en 2018). Nos parece que este plazo está cerca del máximo tolerable para evitar distorsiones mayores en las decisiones de ciclo de vida de los trabajadores activos.

## 6.2 Propuesta para impedir la derogación del retiro gradual en el siguiente gobierno

Recordemos que existen dos hipótesis. Una es que al maximizar los aumentos de pensión básica antes de las elecciones, y postergar los aumentos de la PMAS para después, el gobierno destacó y expresa una debilidad política del retiro gradual. Si ella es compartida por los demás políticos, entonces es probable que el siguiente gobierno abandone el retiro gradual, y que el país aumente los incentivos a una baja densidad de cotización.

La hipótesis rival es que el gobierno cometió un error político al priorizar el monto de la pensión básica por

33 Se trata de salarios imposables netos, después de cotizaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia y cesantía.

34 Esta preocupación fue expresada por Fabio Bertranou de la OIT. (CAPRP 2006: 333-4).

35 Se responde de esta forma a un comentario de Jaime Ruiz-Tagle.

36 Se podría aumentar la distribución de salarios imposables con el número de desocupados, a quienes se les atribuiría un salario nulo, antes de determinar el percentil 40. La estimación sería realizada por la Superintendencia sobre la base de la encuesta de empleo del INE.

sobre la expansión del número de beneficiados. Si los demás políticos atribuyen una conveniencia electoral positiva al retiro gradual, los partidos de gobierno pondrán adelante el aumento de la PMAS para que ocurra en el gobierno de Bachelet.

La evidencia reciente sugiere que la segunda hipótesis es correcta, porque en el Senado todos los partidos propusieron elevar la PMAS por sobre el valor propuesto de \$250.000. Algunos proponen elevarlo a \$288.500, otros a \$300.000 y otros a \$380.000<sup>37</sup>.

En general, se propone aceptar y promover una nueva meta política, que es «aumentar la fracción de la tercera edad que recibe subsidios no contributivos». Para

que esta promoción sea creíble, se propone que el gobierno adelante (en parte) el aumento de la PMAS hacia su propio período, sin dejarlo todo para el siguiente gobierno<sup>38</sup>.

Esta nueva meta política asegura la supervivencia política de reducir la tasa de retiro del subsidio. Esto a su vez ayudaría a aumentar la densidad de cotización, compensando los incentivos en sentido opuesto creados por el aumento en el tamaño de la pensión básica.

En conclusión, es posible reparar en parte los daños provocados por la propuesta inicial del gobierno. La factibilidad existe no sólo en el plano técnico, sino también político.

37 Reportaje «El «ofertón previsional» de los partidos», diario *El Mercurio*, Economía y Negocios, 2 diciembre 2007.

38 Esta segunda medida podría ser introducida todavía, pues a la fecha de escribir esta nota, según informes de prensa, el Ministerio de Hacienda reveló disposición a gastar más «para aprobar la reforma», lo cual incluiría adelantar el aumento de la PMAS. Ver diario *La Tercera*, 29 y 30 septiembre 2007.



## Bibliografía

- Arenas, A.** (2004). «El sistema de pensiones en Chile: Principales desafíos futuros». *OIT, El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América latina: evaluación y desafíos*. Santiago, OIT: 106-113.
- Berstein, S., Larrain, G. y Pino, F.** (2005). «Cobertura, densidad y pensiones en Chile: una proyección a 20 años plazo». *Documento de Trabajo N° 12*. Superintendencia de AFP, noviembre. [www.safp.cl](http://www.safp.cl)
- Beyer, H. y Valdés, S.** (2004) «Propuesta para aumentar la densidad de cotizaciones». Santiago, Mimeo, agosto.
- CAPRP** (2006). *Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*. Santiago, Secretaría de Comunicaciones, Ministerio Secretaría General de Gobierno, julio.
- Diamond, P. y Valdes, S.** (1994) «Social Security Reforms». Bosworth, B., Dornbusch, R. y Labán, R. (eds.). *Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D. C., Brookings Institution.
- DIPRES** (2006). *Informe Financiero N° 67*, 18 de diciembre de 2006. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)
- Kydland, F. y Prescott, E.** (1977) «Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans,» *Journal of Political Economy*, vol. 85(3), June: 473-91.
- Litchfield, J.** (2002) «Poverty and Inequality in Chile 1987-2000». *Chile: Household Risk Management and Social Protection*. Human Development Sector Unit, LAC, Banco Mundial, Washington D.C, 20th August. [http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/6f1c77f445edaa6585256746007718fe/37e5a286f8eef03585256ea6007cdb80/\\$FILE/JLitchfield\\_pov&ineq\\_fin.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/6f1c77f445edaa6585256746007718fe/37e5a286f8eef03585256ea6007cdb80/$FILE/JLitchfield_pov&ineq_fin.pdf)
- El Mercurio** (2006). «El 'ofertón previsional' de los partidos». *Economía y Negocios*, 2 diciembre 2006.
- Mideplan** (2006) «Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social 2006». Serie *Análisis de resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional* (Casen 2006) N° 2. Santiago, MIDEPLAN.
- Mirrlees, J.** (1971) «An exploration in the theory of optimum income taxation». *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.
- Poblete, D.** (2005) «Grado de focalización óptimo de las pensiones no contributivas en el Tercer Mundo». Tesis de Economía, Instituto de Economía UC, Santiago.
- Slemrod, J., et al** (1994) «The optimal two-bracket linear income tax». *Journal of Public Economics* 53 (2): 269-290.
- Torche, A. y Wagner, G.** (1998) «Previsión Social: Valoración individual de un beneficio mandatado». *Cuadernos de Economía*, año 34, N° 103: 363-390. [www.economia.puc.cl/index](http://www.economia.puc.cl/index)
- Valdés, S.** (2002) *Políticas y Mercados de Pensiones*. Santiago, Ediciones Universidad Católica.
- Valdés, S.** (2004) *Evaluación de la política reciente de pensiones en Chile. El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América latina: evaluación y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo, Seminario Internacional en Santiago, 22 y 23 de abril. OIT, Santiago: 106-113.
- Valdés, S.** (2006a) «Options for Increasing Coverage: A Public Finance Perspective». Presentación en la Conferencia «OECD/IOPS Conference on Private Pensions in Latin America, 29-30 Marzo», Santiago.
- Valdés, S.** (2006b) «Presentaciones al Consejo Asesor Presidencial de la Reforma Previsional». Mimeo PPT, 11 y 19 de abril, 2006. English version available from the author at [svaldes@faceapuc.cl](mailto:svaldes@faceapuc.cl)
- Valdés, S.** (2006c) «Política Fiscal y Gasto en Pensiones Mínimas y Asistenciales». *Estudios Públicos* N° 103: 43-110. [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)
- Valdés, S.** (2006d). «Reforma Previsional Descarrilada». Columna de opinión diario *La Segunda*, 18 diciembre de 2006.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE





PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS  
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 390, 3<sup>er</sup> piso. Teléfono: 354 6563. Email: [asuntospublicos@uc.cl](mailto:asuntospublicos@uc.cl) [www.uc.cl](http://www.uc.cl)