

PUNTO DE VISTA

Reforma de pensiones: elementos para la discusión



—por MAURICIO VILLENA Y MIGUEL LORCA—

El sistema de pensiones está hoy en un escenario muy distinto al previo a la pandemia, sin retiros ni PGU. En este contexto, parece incorrecto e inconveniente que los costos de aumentar las bajas pensiones de actuales jubilados recaiga en actuales cotizantes y no en el Estado, más aún cuando estas se deben a problemas que el país no ha enfrentado adecuadamente por décadas: bajos niveles en la tasa de cotización, densidad de cotización y monto cotizado.

Las razones son múltiples: primero, los retiros disminuirán significativamente las pensiones autofinanciadas y aumentarán la presión por beneficios fiscales (Lorca, 2021). Segundo, el 6% de cotización adicional sería en la práctica un impuesto al trabajo formal, generando incentivos a la informalidad y subcotización, con alto costo para los trabajadores en el mediano plazo. De hecho, Gruber (1997) y Deslauriers et al (2018) muestran que, a largo plazo, los impuestos al trabajo se traspasan prácticamente en su totalidad a los trabajadores, en forma de menores salarios. Tercero, no hay mayor incentivo al ahorro que la propiedad y seguridad de dicho ahorro (Haji Ibrahim, 1996); el esquema propuesto (ahorro colectivo con cuentas notacionales) carece de propiedad y heredabilidad, y su rentabilidad no será el retorno de mercado sino que un parámetro definido por la autoridad. Finalmente, la progresividad es exigua, dada la tasa fija común y el tope imponible, muy menor a la alcanzable vía impuestos generales.

Sin embargo, esto no significa que se deba desechar la solidaridad, más aún si buscamos legitimar el sistema e incentivar la cotización y el trabajo formal. Incorporar solidaridad intrageneracional en el esquema de capitalización indivi-

dual permitiría subsidios cruzados entre cotizantes, incentivos a la cotización y formalización de trabajadores de bajos ingresos, mayor ahorro previsional y menor presión fiscal por beneficios públicos a largo plazo (Lorca, 2021).

La distribución de la cotización adicional también merece ser revisada. Previamente existió acuerdo político, en los proyectos de Bachelet y Piñera, para que al menos 3% de la cotización adicional fuera a cuentas individuales; tras la pandemia y los retiros, esto debe ser un mínimo, más aún si parte de este porcentaje serviría para incorporar solidaridad intrageneracional. Lo anterior más un aumento de la PGU para el 90% más pobre de la población sería una política pública más acorde al escenario actual del sistema y del país.

Finalmente, centralizar la administración de cuentas –que realizaría un ente público (APA)– podría generar economías de escala y menores comisiones, junto al riesgo que esta entidad monopólica (IPS reforzado) sufra de ineficiencias y captura política. Una mejora sería licitar la administración de cuentas, como se hace con la AFC. Asimismo, separar la administración de los fondos –seguiría a cargo de las AFP como gestores de inversión privada (IPP) junto a una alternativa pública (IPPA)– permitiría una mayor focalización y competencia en rentabilidad, con un alto impacto en el monto de las pensiones. Finalmente, es clave que la IPPA compita en igualdad de condiciones con las IPP, y cuente con una autonomía constitucional y gobernanza similar a la del Banco Central.

—Villena es decano Facultad de Administración y Economía, Universidad Diego Portales (UDP)

—Lorca es doctor en Economía, University of New South Wales (UNSW).