

Automatización y Longevidad

Políticas públicas para sobrevivir estos desafíos

Claudio Sapelli

Director, Instituto de Economía

Pontificia Universidad Católica de Chile

Cartagena de Indias, 13 de abril de 2018

Grandes desafíos del futuro

- Automatización, Robotización
 - Redefinición de la relación empleado/empleador.
 - Si mercado laboral no es flexible nos espera una “catástrofe”: gran desempleo, pobreza, etc.
 - Mayor necesidad de seguridad social: la incertidumbre es si tendremos trabajo.
- Longevidad
 - Personas no habrán ahorrado suficiente.
 - Gran riesgo de altas tasas de pobreza en la tercera edad.

Objetivos de política pública

- Asegurar a las personas que tendrán un mínimo disponible no importa qué. Esto es una política antipobreza a la vez que parte de la política de seguros sociales.
- Modificar la regulación laboral de tal manera de:
 - Evitar que la automatización cause altas tasas de desempleo o pobreza, permitiendo el aumento de la productividad.
 - Aumentar la formalidad para que de esta manera aumente el ahorro.
- Incentivar el ahorro de largo plazo.

¿Donde ponemos nuestros esfuerzo?

- ¿Como se prioriza la agenda de reformas?
- ¿Hacer un esfuerzo fiscal para qué?
- ¿Usar el capital político para qué?
- Reforma laboral tiene que estar más alto en las prioridades.
- Voy a proponer un paquete que puede hacer reformas políticamente difíciles más atractivas.
- Solo con “mejores trabajos” se logran “mejores pensiones”.

A estos efectos, van dos propuestas “grandes”

- Propuestas contenidas en esta presentación
 - Propuesta 1: Seguridad social universal (propuesta del BID).
 - Propuesta 2: Impuesto negativo al ingreso (una versión del ingreso mínimo –o básico- universal).
 - WDR 2019, CEPAL 2010, FMI 2017.
- Como se verá, estas políticas tienen la ventaja de promover la formalidad y la productividad al tiempo que proveen de un seguro a las personas. ¡Son eficientes y equitativas a la vez!
 - Obviamente existe el tema de su viabilidad fiscal.
 - Las estimaciones hechas nos indican que, con determinados diseños, son financiables.

Propuesta 1

¿Es posible **eliminar** la Informalidad?

- La informalidad se debe a la combinación de altos impuestos a los sueldos formales más restricciones importantes a las empresas formales respecto de lo que pueden y no pueden hacer (que encarecen el trabajo formal). Hay que bajar estos costos.
- En las pensiones la propuesta es que es el gobierno, financiado con rentas generales, el que aporta las contribuciones sobre los sueldos hasta un máximo.
 - Máximo de x (¿2?) salarios mínimos, o $x\%$ -¿25%?- del PIB per cápita, o $x\%$ -¿10%?- de la mediana de salarios.
- Contribuciones siguen depositándose en una cuenta individual.
- Con ello uno se asegura el financiamiento de un mínimo básico universal en pensiones.
- Como con esto se eliminan las contribuciones para los trabajadores con bajos salarios, se elimina una barrera para la formalidad en los grupos en que más escasea.
- Importante efecto esperado en aumentar la formalidad y la productividad.
 - Sabemos que el sector formal es más productivo que el informal.

Un esquema *posible* de Seguridad Social Universal

- Una pensión ***no contributiva*** universal equivalente a 10% del PIB per cápita (puede ser otra cifra).
- Una extensión de la obligación de aportar para todos los trabajadores con ingreso.
- Un subsidio a las contribuciones a la seguridad social para todos los trabajadores (registrados y que hacen declaración anual de impuestos), equivalente a la mitad de lo que debe aportar un trabajador que gana un salario mínimo.
 - Para un trabajador que gana siempre el salario mínimo el Estado financia el 50% de la pensión. Este porcentaje cae con el salario.

El esquema completo es un tradicional sistema de tres pilares

- Un mínimo financiado por recursos generales, un pilar mandatorio y un pilar voluntario.
- Pilar 1: El mínimo ya fue descrito.
- Pilar 2: Sigue habiendo un sistema mandatorio para financiar pensiones superiores a la básica para trabajadores formales. Esto no requiere mucha elaboración.
- Pilar 3: Un sistema voluntario promovido a través de la “compulsión suave”. No hay tiempo de entrar en más detalle ahora.

Propuesta 2: Para enfrentar la automatización, diseñar una política social integral.

- Política antipobreza y de seguro social para toda la población.
- Implementar un “impuesto negativo al ingreso” (INI).
- El sistema impositivo cobra a los más ricos y subsidia a los más pobres
 - El subsidio es un impuesto negativo.
- De esa manera la Política social pasa a ser implementada con transferencias de ingreso a través del sistema impositivo.
- Deja de ser necesario hacer política social a través del mercado laboral (salario mínimos)
- Se eliminan buena parte del resto de los programas sociales. Importante ahorro fiscal.
- Se elimina, además, el fuerte incentivo a la informalidad (o a la no participación) en el diseño de la política social actual, que tiene impuestos confiscatorios en el margen.
- A su vez es coherente con una mayor movilidad social (clases medias emergentes son vulnerables), asignando subsidios según ingreso y no otros criterios.

El Impuesto Negativo al Ingreso

- Se centra en el sistema impositivo la distribución de transferencias en dinero.
- Todos tienen que declarar ingresos. Por arriba de un nivel de ingreso se pagan impuestos, por debajo de un nivel de ingresos se reciben subsidios.
 - Esquema puede ser paralelo a la propuesta 1 o pueden integrarse, por ejemplo, los subsidios contribuyen a financiar la seguridad social (pensiones, salud, etc.)
- Obliga a quienes aspiran a la red de protección social a estar registrados en el sistema impositivo. (Garrote para aumentar la formalidad)
- Pero hasta algún nivel de ingresos eso es a cambio de una transferencia en efectivo. (Zanahoria una red de protección social)

Incentivos a la formalidad

- Entre la propuesta 1 y la 2, hay 4 cambios de primer orden que promueven la formalidad.
- Primero.
 - En la propuesta 1, la eliminación de las contribuciones a la seguridad social (pensiones y salud, principalmente) para aquellos que ganan menos de dos salarios mínimos (u otro límite).
 - Al bajar el costo de los trabajadores, incentivará la formalidad.
- Segundo.
 - La existencia de una red de protección universal (propuesta 2) hace redundantes una multiplicidad de políticas sociales que son implementadas a través de la política laboral.
 - Sueldo mínimo, Costos de despido, etc.
- Tercero.
 - La universalidad de ambas propuestas eliminan el desincentivo a ser formal producto de tener beneficios no contributivos similares a beneficios contributivos.
- Cuarto.
 - Se eliminan los impuestos confiscatorios en el margen (propuesta 2). Esto se explica mejor ahora.

Eliminamos impuestos confiscatorios

- El sistema de protección social actual en muchos países es una “majamama” de decenas, o centenas, de programas cuyo efecto neto es indiscifrible.
 - En EEUU son 80, en Chile como 350, en India más de mil.
- Más aún, su diseño genera un incentivo importante a la informalidad, o a no trabajar, o a no progresar en la vida.
 - La famosa trampa de la pobreza: impuestos confiscatorios en el margen.
 - Por su diseño, los programas financian a las familias hasta un límite “duro” en cuanto a ingreso o puntaje en alguna ficha.
 - Un punto o peso más y se pierde toda la protección social.
 - O sea, se los enfrenta a impuestos confiscatorios en el margen.

Costos y Financiamiento

- Estimación de los costos de la seguridad social universal
 - BID: Un pilar universal de 10% del PIB per cápita cuesta entre 0,5% y 1% del PIB para todos menos para Argentina y Uruguay (1,1% y 1,4%, respectivamente). (0,7% es el promedio).
 - Costo de la reducción de aportes es 0,4% del PIB.
 - El total, 1,1% del PIB, es acotado y parece financiable.
 - Antón et al (2012) estiman el costo para México de un esquema en que los subsidios son hasta dos salarios mínimos. Los costos ahora son de 2,8% del PIB, que se propone sea financiado con un IVA parejo (se eliminan exenciones) y un aumento de un punto en la tasa del IVA.
- Estimación de los costos del mínimo básico universal
 - Banco Mundial: en Finlandia, Italia, Francia se puede financiar cobrando impuestos sobre los beneficios y eliminando exoneraciones de impuestos.
 - En India se autofinancia con la eliminación de los mil programas sociales.
 - En Chile eliminar la pobreza con un ingreso básico universal cuesta 1,8% del PIB
 - FMI estima que el costo bruto de un IBU para México sería de 2.2% del PIB y para Brasil, 2.9%.
 - El esquema que evalúa es un ingreso básico fijado en 25% del ingreso mediano (neto de impuestos) del país.

Implementación

- No pueden implementarse en un “big bang”
- Hay que pensar con cuidado la transición.
 - Las instituciones internacionales no lo han hecho.
 - Y yo tampoco....
- Pero siendo un tema complejo parece razonable primero tratar de ver si propuestas de este tipo tienen “piso” en los grupos relevantes.
- Para ello, nada mejor que empecemos a conversar del tema.

Conclusión: Efectos predichos

- La baja de cotizaciones (a los de menores ingresos en mayor proporción que al resto), aumenta el empleo formal y la productividad.
- La eliminación de decenas o centenas de programas sociales chicos aumenta los incentivos a trabajar (de nuevo más empleo).
- Mayor empleo (formal) aumenta las contribuciones para el segundo pilar y aumenta el PIB, aumentando ambos la recaudación fiscal.
- Mejora el funcionamiento del mercado laboral, aumentando la flexibilidad con lo cual aumenta la productividad (sin salario mínimo, sin costos de despido, etc.).
- Menos pobreza en todas las edades.
- Mayor seguridad (protección universal contra riesgos).
- Last but not least, mejores pensiones.