

REFLEXIONES SOBRE LA IDEA DE VOLVER A UN SISTEMA DE REPARTO

- Una de las razones para volver al sistema de reparto se basa en el supuesto de que éste pagaría mejores pensiones que el sistema de capitalización individual.
- Sin embargo, es necesario recordar que bajo el antiguo sistema sólo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes, por lo que el 50% de los cotizantes no reciben pensión alguna y además pierden todo lo ahorrado durante su vida activa. Sólo con esta corrección, las pensiones de vejez del sistema antiguo resultarían 47% inferiores a las que entrega el sistema vigente.
- Existen argumentos objetivos para señalar que la idea de volver a un sistema de reparto no es viable. Esto no significa que no debemos preguntarnos cómo mejorar las pensiones actuales, de tal modo de atenuar la brecha entre éstas y las expectativas de la población.

La marcha del domingo pasado es el reflejo de un descontento por parte de la ciudadanía frente al nivel de las pensiones que entrega nuestro sistema previsional con respecto a lo esperado. Esta insatisfacción se vio acrecentada al darse a conocer la situación de Myriam Olate, quien se benefició con una pensión de más de \$5 millones, lo cual llevó a muchos a mirar los sistemas de reparto como una alternativa. Sin embargo, estamos comparando con un sistema insostenible en el mediano y largo plazo.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

Vale la pena recordar por estos días que nuestro sistema de capitalización nació en 1981 buscando superar las ineficiencias del antiguo sistema. Este último era un sistema atomizado, operado por más de treinta cajas, cada una con normativa propia, por lo que sus principales parámetros (edad de retiro, requisitos para pensionarse y nivel de la pensión) dependían de la caja a la que le correspondiera a cada trabajador acceder de acuerdo a la ley, en general asociado al sector económico donde se desempeñaba. Está ampliamente documentado que los beneficios, tanto en términos de monto de pensión como exigencias, dependían de la presión que ejerciese cada gremio respecto de su propia caja¹.

El sistema de capitalización individual estableció derechos de propiedad sobre los aportes durante la vida laboral de los cotizantes y relacionó directamente cotizaciones (y por ende esfuerzo individual) con beneficios a recibir.

Las ineficiencias iban más allá de estas evidentes injusticias. A inicios de los '70, sólo el 60% del pago de pensiones se financiaba con las cotizaciones del trabajador, el 40% restante correspondía a aporte estatalⁱⁱ. Y a principios de los 80 el déficit era de tal magnitud que las opciones eran o aumentar aún más el aporte fiscal o subir la tasa de cotización, que incluso en algunos casos llegaba a más de 50% de la remuneración imponible, después de haber sido 5% en su origen. Evidentemente el sistema, con un proceso de envejecimiento de la población como el nuestro, iba directo a la quiebra.

En este contexto nació el sistema de capitalización individual, el cual estableció derechos de propiedad sobre los aportes durante la vida laboral de los cotizantes, y relacionó directamente cotizaciones (y por ende esfuerzo individual) con beneficios a recibir, eliminando los privilegios, y generando una estructura financiera que contribuyera a la sustentabilidad macroeconómica de largo plazo tanto de él mismo como del país. El Estado, por su parte, garantizaba una pensión mínima a quienes, cumpliendo ciertos requisitos mínimos de cotización, no pudiesen autofinanciarla, y una pensión asistencial (PASIS) a los adultos mayores de menores ingresos, hubiesen cotizado o no.

En 2008 se reforma el sistema sustituyendo las pensiones estatales señaladas por un Pilar Solidario al cual pudieron acceder los adultos mayores pertenecientes al 60% de los hogares más pobres, hayan cotizado o no. Consiste en una Pensión Básica Solidaria (PBS) a quienes nunca cotizaron y un Aporte Previsional Solidario (APS) complementario a su pensión autofinanciada para el resto, que es decreciente según el monto de esta últimaⁱⁱⁱ. Este aporte se financia con impuestos generales, lo que no castiga el empleo formal. Hoy se destinan cerca de 0,7 puntos del PIB al Pilar Solidario, para beneficiar sólo por concepto de vejez a cerca de 1.100.000 adultos mayores (cerca de 400 mil por PBS y 700 mil por APS)^{iv}.

¿COMPARACIÓN JUSTA?

Una de las razones para volver al sistema de reparto se basa en el supuesto que éste pagaría mejores pensiones que el sistema de capitalización individual. Al menos es la sensación que queda al mirar los promedios de pensión que entrega la Superintendencia de Pensiones para ambos sistemas. Al mirar las últimas cifras oficiales^v, la pensión entregada por el IPS para quienes estaban en el sistema antiguo es aproximadamente 5,5% mayor que la de las AFP^{vi,vii}. Sin embargo, dicha comparación se presta para confusión por varias razones. En primer lugar, esta

comparación olvida que bajo el antiguo sistema sólo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes^{viii}, lo cual de acuerdo a información del IPS, corresponde a cerca del 50% de sus imponentes. En simple, 50% de los cotizantes del sistema antiguo no reciben pensión alguna y además pierden todo lo ahorrado durante su vida activa. Tal como vemos en la Tabla N° 1, al corregir sólo por este hecho (pues en el sistema de cotización individual todos reciben sus aportes con la rentabilidad acumulada), las pensiones de vejez del sistema antiguo resultarían 47% inferiores a las que entrega el sistema vigente.

AL CORREGIRSE, PENSIONES DE VEJEZ DEL SISTEMA ANTIGUO SON INFERIORES A PENSIONES DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Tabla N°1: Pensiones de vejez autofinanciadas incluyendo Pensiones = \$0

	Pensión de Vejez y Vejez Anticipada Autofinanciada	Pensión de Vejez y Vejez Anticipada Autofinanciada incluyendo Pensión = \$0
AFP y Cías. de Seguro	\$ 227.400	\$ 227.400
IPS (Sistema Antiguo)	\$ 239.980	\$ 119.990
Sistema antiguo vs Sistema de Capitalización Individual	5,5%	-47%

Fuente: Superintendencia de Pensiones al 31 de Mayo de 2016, e IPS.

En segundo lugar, mientras la tasa de cotización del sistema de capitalización individual es cercana al 13% (incluyendo la comisión de la administradora y el seguro de invalidez y sobrevivencia de cargo al empleador)^{ix}, la tasa de cotización vigente para los que siguen cotizando en el sistema antiguo es de aproximadamente 20% (sin incluir salud para hacer ambas cifras comparables)^x. Con dicha cotización, las pensiones promedio del sistema de capitalización individual serían aún mayores que las que hoy muestra el sistema.

Existe un tercer aspecto a destacar de la tabla anterior que incrementa la brecha de las pensiones de vejez a favor del sistema de capitalización individual: éste otorga pensión de vejez a sus afiliados sin importar la densidad de cotizaciones del trabajador. Por ende, el promedio de pensión de \$ 227.400 muestra la pensión promedio de vejez obtenida por quienes presentan una gran varianza de densidad de cotización^{xi} y no sólo de aquellos que cotizaron por al menos 10 años como en el caso del sistema antiguo. De hecho, dicho promedio no refleja la pensión que entregaría el sistema de capitalización individual para quienes sí cotizaron en el sistema un tiempo razonable y de manera sostenida.

Cálculos recientes^{xii} señalan que si en el sistema de reparto la cotización fuere del 10% y se le exigiera entregar pensión a todos sus imponentes, las pensiones promedio variarían entre un cuarto y un tercio de las pensiones que entrega el sistema de capitalización individual.

SISTEMAS DE REPARTO Y SOSTENIBILIDAD DE LARGO PLAZO

Un sistema de reparto financia las pensiones con el ahorro de los trabajadores activos. Esto es insostenible en un país como el nuestro, donde el envejecimiento de la población está provocando un incremento en la relación entre población pasiva y activa.

Un sistema de reparto por definición financia el pago de sus pensiones con el ahorro de los trabajadores activos. Esto es insostenible en un país como el nuestro, donde el envejecimiento de la población, cada vez más acelerado, está provocando un incremento en la relación entre población pasiva y activa. De hecho, así lo respalda el mismo estudio citado anteriormente^{xiii}, el que utilizando proyecciones de población y distintos supuestos de crecimiento en el gasto en pensiones y la evolución de las remuneraciones, estima la tasa de cotización que hasta el año 2100 necesitaría un sistema de reparto para financiar los actuales niveles de pensiones del sistema de capitalización individual.

Sus resultados concluyen que si bien en lo inmediato se podrían financiar los niveles actuales de pensiones, e incluso mejorarlos a través de la expropiación del ahorro acumulado en los fondos de pensiones, en el largo plazo el sistema sería financieramente inviable, por cuanto se requeriría duplicar e incluso llegar a tasas por sobre el 50% para mantener los beneficios constantes. Lo anterior, como resultado tanto del factor demográfico como de la significativa contribución que hace a las pensiones el retorno del capital acumulado a través del tiempo, la cual desaparece bajo un sistema de reparto.

¿HACIA DÓNDE DEBIÉSEMOS AVANZAR?

En suma, existen argumentos objetivos para señalar que la idea de volver a un sistema de reparto no es viable. Esto no significa que no debemos preguntarnos cómo mejorar las pensiones del actual sistema, de tal modo de atenuar la brecha entre éstas y las expectativas de la población. En lo esencial, deberíamos propender a eliminar barreras que nos impidan ahorrar más (en frecuencia y nivel) y por más tiempo. Esto implica no sólo revisar al alza el nivel de la tasa de cotización con aportes adicionales del empleador o del trabajador (procurando no generar informalidad que puede terminar jugando en contra del objetivo último), sino también buscar mecanismos que incentiven a que ciertos grupos de la

población (mujeres, jóvenes y adultos mayores) puedan encontrar un empleo formal que se acomode a sus necesidades de tiempo y flexibilidad.

Asimismo, se deberían incorporar gradualmente los aportes de los trabajadores independientes al sistema, además de (en línea con lo realizado en países desarrollados) aumentar la edad legal de cotización (sobre todo en el caso de mujeres), y ajustar cambios futuros de dicho umbral en base a nuevos potenciales cambios en las expectativas de vida de la población.

Estas soluciones sólo tendrán un impacto en el largo plazo en el monto de las pensiones, por lo que adicionalmente a lo anterior, deberíamos buscar mecanismos que, sin poner en riesgo nuestras arcas fiscales, nos permitan mejorar gradualmente la contribución que el Estado realiza hoy a los pensionados más necesitados a través de un fortalecimiento gradual del Pilar Solidario.

ⁱ En una reciente columna, Hernán Cheyre da cuenta de una ilustrativa revisión de estos privilegios. Más detalles en "Sistema de reparto, ¿jubilación justa?", El Mercurio 20/07/2016, disponible en <http://www.udd.cl/medios-y-prensa/sistema-reparto-jubilacion-justa/>

ⁱⁱ Gaete, M. E., & Matthei, E. (1988). La privatización de la previsión social en Chile. Puntos de Referencia, 32.

ⁱⁱⁱ El APS llega a cero cuando la pensión autofinanciada es igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). La PBS y PMAS alcanzan el 1 de julio de 2016, \$ 93.543 y \$ 304.062, respectivamente, mientras que el APS de vejez promedio bordea los \$ 56.000.

^{iv} Los beneficiados por el Pilar Solidario de Invalidez corresponden a cerca de 250 mil pensionados más.

^v Disponibles para mayo de 2016 en http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-11024_recurso_1.pdf

^{vi} Este promedio incluye pensión de vejez y pensión de vejez anticipada, que considera al 67% de los pensionados del sistema de AFP y a 50% de los pensionados por el IPS. En ambos casos, el resto de los pensionados corresponde a pensiones de invalidez y sobrevivencia.

^{vii} Esta diferencia alcanza 8,2% cuando consideramos, adicional a la pensión autofinanciada, el Pilar Solidario.

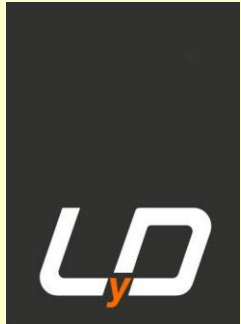
^{viii} En el Servicio de Seguro Social (SSS) se requieren como mínimo 10 años de imposiciones para las mujeres y 20 años para los hombres, mientras que en CANAEMPU y EMPART son 10 años como mínimo, para hombres y mujeres; además de tener la calidad de imponente activo al momento de solicitar la jubilación.

^{ix} <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/apps/estcom/estcom.php>

^x <http://www.ips.gob.cl/pensiones-y-tramites-96642/134-tasas-ex-cajas-regimen-antiguo>

^{xi} Por ejemplo, incluye la pensión de las mujeres que sólo cotizaron por una vez de tal modo de obtener el Bono por Hijo creado en la Reforma Previsional de 2008.

^{xii} Titzte, M. (Noviembre 2015). "¿Se sostiene un sistema de reparto?". Serie de Informe Económico N° 253, Libertad y Desarrollo. Disponible en <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/12/SIE-253-Se-sostiene-un-sistema-de-reparto-MTitzte-Noviembre2015.pdf>



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1265 - 1

29 de julio de 2016

ISSN 0717-1528

^{xiii} Titze, M. (Noviembre 2015).