

¿ES UNA BUENA IDEA VOLVER AL SISTEMA DE REPARTO?

- Al hacer comparables las pensiones pagadas por ambos sistemas, podemos concluir que el sistema antiguo entrega pensiones de vejez a lo menos 45% más bajas que las del sistema de capitalización individual.
- Los problemas que hoy enfrenta el sistema de capitalización individual también perjudican a un sistema de reparto. La diferencia está en que un sistema de reparto puede cubrir dichos riesgos con un mayor déficit fiscal, tal como venía ocurriendo hasta 1981.
- Si volviéramos a un sistema de reparto como el antiguo, más de la mitad (53%) de los cotizantes del sistema de capitalización individual no tendría derecho a pensión alguna y perderían todos los ahorros realizados durante su vida activa.

MÁS INFORMACIÓN

<http://www.lyd.com/centro-de-prensa/noticias/2014/06/expertas-de-lyd-hacen-propuesta-de-perfeccionamiento-del-sistema-previsional-en-comision-de-pensiones/>

<http://www.lyd.com/wp-content/uploads/2014/06/PP-T-comision-pensiones-LyD-CC-AC-2.pdf>

Cumpliendo con una promesa de campaña, a fines de abril recién pasado, la Presidenta Bachelet creó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, con el objetivo de realizar un diagnóstico y elaborar propuestas en torno al sistema previsional vigente en Chile. Dicha instancia ha abierto un amplio debate en torno a las supuestas falencias del sistema actual y sobre si éste debiese ser modificado o reemplazado. El presente documento busca brevemente mostrar por qué no es una buena idea para nuestro país volver a un sistema de reparto como el existente hasta antes de 1981.

I. El antiguo sistema de reparto es un sistema que fracasó, y el sistema de capitalización individual nació con el fin de reemplazar un cúmulo de ineficiencias existentes

El primer sistema de pensiones dirigido a los trabajadores chilenos se creó a mediados de la década de los 20', siendo éste un programa de seguridad social pionero en Latinoamérica. Era un sistema de reparto, que quedó en manos de lo que se conoce hasta hoy como Cajas de Previsión, las que con el paso del tiempo comenzaron a multiplicarse. Ya a inicios de los 70', el sistema de pensiones vigente en ese



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.164

27 de junio 2014

ISSN 0717-1528

En el sistema antiguo, a diferencia de lo que ocurre en el sistema de AFP, el trabajador no podía elegir dónde cotizar. Tanto el nivel de la cotización como los beneficios a la hora de pensionarse (edad de retiro y nivel de la pensión) dependían del sector económico en el que trabajara y de la presión que éste ejerciera.

entonces estaba fuertemente cuestionado. Era un sistema atomizado, operado por más de treinta cajas, cada una con normativa propia. A diferencia de la actualidad, el trabajador no podía elegir dónde cotizar, y tanto el nivel de la cotización como los beneficios a la hora de pensionarse (edad de retiro y nivel de la pensión) dependían del sector económico en el que trabajara y de la presión que éste ejerciera. No había un vínculo claro entre lo aportado durante la vida activa y lo recibido a la hora del retiro.

Como resultado de lo anterior, el sistema previsional mostraba fuertes síntomas de ineficiencias. 13% del presupuesto para previsión se gastaba en su administración. Por su parte, el pago de pensiones a inicios de los 70' registraba un déficit importante, puesto que se financiaba en cerca de 60% con cotizaciones del trabajador y del empleador y 40% con aporte estatalⁱ. A principios de los 80', las opciones eran aumentar aún más el aporte fiscal o las cotizaciones, que incluso llegaban a más de 50% de la remuneración imponible después de haber sido 5% en su origen. Asimismo, el sistema previsional antiguo representaba más de la mitad del gasto en seguridad social en Chile, y había evidencia que éste seguiría creciendo exponencialmenteⁱⁱ. En este contexto, en 1981 con el Decreto Ley N° 3.500, nació el sistema de capitalización individual. Éste estableció derechos de propiedad sobre los aportes durante la vida laboral de los cotizantes, y relacionó directamente cotizaciones con beneficios a recibir, eliminando los privilegios especiales, dando origen a los incentivos adecuados y generando una estructura financiera que contribuyera a la sustentabilidad macroeconómica de largo plazo tanto de él mismo como del país.

II. El sistema de reparto no entrega pensiones más altas que el sistema de capitalización individual

Usualmente, se suele señalar que una buena razón para volver al sistema antiguo es que el nivel de pensiones que éste entrega es superior al que obtienen los pensionados bajo el régimen de capitalización individual. Exceptuando las pensiones de invalidez, esto es lo que muestran las estadísticas agregadas de la Superintendencia de Pensiones para las pensiones autofinanciadas de los pensionados al 30 de abril de 2014ⁱⁱⁱ. Más específicamente, si comparamos el



La pensión promedio de vejez real del sistema antiguo no es de \$ 196.457, sino de \$ $196.457/2 = \$ 98.228,5$.

monto de pensión de vejez promedio de ambos sistemas, la pensión entregada por el Instituto Previsión Social (IPS) es cerca de 11% mayor que la de las AFP. Esta diferencia alcanza 38% y 21% a favor de las pensiones de vejez anticipada y sobrevivencia que paga el sistema antiguo, respectivamente.

PENSIONES DEL SISTEMA ANTIGUO APARENTEMENTE SUPERAN PENSIONES DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

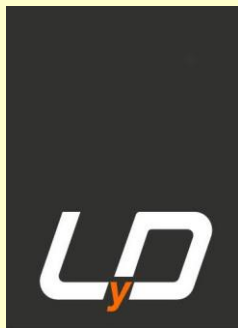
Tabla N°1: Pensiones Pagadas Autofinanciadas

| Sistema / Entidad | N° y Monto Promedio | Por tipo de Pensión (al 30 de Abril de 2014) | | | | Total |
|-----------------------|---------------------|--|------------------|------------|---------------|------------|
| | | Vejez | Vejez Anticipada | Invalidez | Sobrevivencia | |
| AFP y Cias. de Seguro | N° Pensiones | 403,834 | 242,825 | 106,226 | 223,941 | 976,826 |
| | Monto | \$ 177,160 | \$ 273,534 | \$ 210,341 | \$ 126,942 | \$ 193,213 |
| IPS (Sistema Antiguo) | N° Pensiones | 311,117 | 35,013 | 101,764 | 252,215 | 700,109 |
| | Monto | \$ 196,457 | \$ 378,174 | \$ 195,061 | \$ 153,481 | \$ 189,860 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Sin embargo, dichos promedios no son directamente comparables. En primer lugar, quienes afirman que el sistema antiguo paga mejores pensiones que el sistema de capitalización individual, olvidan que bajo el antiguo sistema de reparto sólo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes^{iv}.

De acuerdo a información del IPS, el número de imponentes sin pensión en las ex Cajas de Previsión, por no cumplir la densidad de aportes, es cercano al 50% del total. Considerando que la tabla anterior sólo muestra el total de quienes reciben pensión en ambos sistemas, y por ende omite quienes se quedaron sin pensión porque no cumplieron con los requisitos para obtenerla, podemos afirmar que la pensión promedio de vejez real del sistema antiguo no es de \$ 196.457, sino de \$ $196.457/2 = \$ 98.228,5$. Esto deja las pensiones de



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.164

27 de junio 2014

ISSN 0717-1528

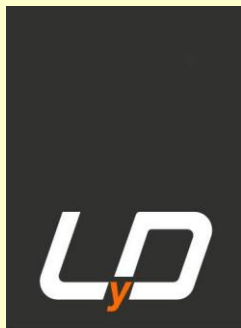
En el antiguo sistema de reparto sólo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes. Además, su tasa de cotización vigente es cerca de 8 puntos porcentuales superior a la del sistema de AFP.

vejez del sistema antiguo 45% bajo las que entrega el sistema de capitalización individual. El mismo ejercicio se puede repetir para todos los tipos de pensión.

En segundo lugar, la tabla anterior esconde otro aspecto relevante a la hora de realizar comparaciones: 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)^v, la tasa de cotización vigente para los que siguen cotizando en el sistema antiguo es de aproximadamente 20,7% (sin incluir salud para hacer ambas cifras comparables)^{vi}. Con dicha cotización, 7,7 puntos porcentuales por sobre a la cotización del sistema de AFP, 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 a favor del sistema de capitalización individual: el sistema de capitalización individual otorga pensión a sus afiliados sin importar la densidad de cotizaciones del trabajador. Por ende, el promedio de pensión de vejez de \$ 177.160 muestra la pensión promedio de vejez obtenida por quienes presentan una gran varianza de densidad de cotización. Por ejemplo, incluye la pensión de las mujeres que sólo cotizaron una vez de tal modo de obtener el Bono por Hijo creado en la Reforma Previsional de 2008. Considerando que la densidad promedio de los cotizantes en el sistema de AFP en los últimos doce meses es de 52,1% (lo cual implica que en promedio sólo se cotizaron 6,25 meses en el último año), los promedios mostrados en la tabla para las pensiones del sistema de capitalización individual no son comparables con los entregados para el sistema antiguo.

Además, 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. Con ese objetivo presentamos el siguiente ejercicio, realizado por la Superintendencia de Pensiones. En él se muestran las pensiones promedio por género de los pensionados por el sistema entre enero de 2012 y mayo de 2013, excluyendo a quienes se afiliaron después aprobarse la Reforma Previsional (de tal modo de excluir a los que se afiliaron sólo con el fin



de obtener sus beneficios) y sólo incluyendo a quienes se afiliaron al sistema con 35 años o menos.

Al hacer comparables ambos sistemas, podemos concluir que el sistema antiguo no entrega pensiones más altas que el sistema de capitalización individual, sino todo lo contrario.

Como se puede apreciar, las pensiones promedio obtenidas al aplicar los filtros señalados son superiores al promedio global, incluso considerando que éstas son previas a abril de 2014. Es más, claramente el ejercicio muestra que las pensiones se incrementan fuertemente al aumentar el número de años cotizados. Cabe destacar que el ejercicio anterior no contempla los aportes del Pilar Solidario. Si lo que reciben los pensionados por concepto de Aporte Previsional Solidario se incluyera, la pensión final (que es la efectivamente recibida) sería aun más elevada.

PENSIONES DEL SISTEMA DE AFP CRECEN CON EL NÚMERO DE AÑOS COTIZADOS

Tabla N°2: Pensión promedio por género y años cotizados en el Sistema de Capitalización Individual Pensionados entre enero de 2012 y mayo de 2013

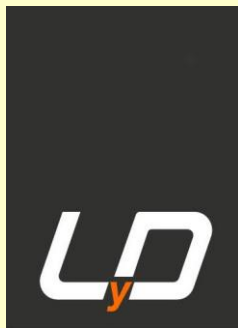
| Años de cotización | Monto Promedio (\$) | | | |
|--------------------|---------------------|------------|------------|------------|
| | Total | +10 años | +20 años | +30 años |
| Mujeres | \$ 198.292 | \$ 220.074 | \$ 253.496 | \$ 312.002 |
| Hombre | \$ 235.227 | \$ 268.128 | \$ 310.984 | \$ 439.985 |
| Total | \$ 216.000 | \$ 243.514 | \$ 281.489 | \$ 375.038 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones^{vii}.

En suma, al hacer comparables ambos sistemas, podemos concluir que el sistema antiguo no entrega pensiones más altas que el sistema de capitalización individual, sino todo lo contrario.

III. Un sistema de reparto se ve afectado por los mismos problemas que hoy perjudican el nivel de pensión en un sistema de capitalización individual

Las principales razones que explican por qué el sistema de capitalización individual no entrega pensiones más elevadas se pueden enunciar brevemente en la siguiente lista:



Si volviéramos a un sistema de reparto como el antiguo, más de la mitad (53%) de los cotizantes del sistema de capitalización individual no tendría derecho a pensión alguna y perderían todos los ahorros realizados durante su vida activa.

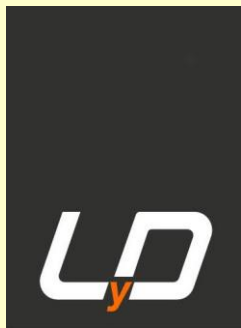
- Baja densidad de cotización debido a lagunas previsionales
- No cotizar por el total de la remuneración (por informalidad o asignaciones no imponibles)
- Aumento de las expectativas de vida (que hace que los fondos acumulados tengan que alcanzar por un mayor número de años)
- Disminución de la rentabilidad de los activos de largo plazo

¿Es un sistema de reparto la solución a dichos problemas? O sujeto a la existencia de estos problemas, ¿entregaría un sistema de reparto una mejor pensión que las que entrega el sistema de capitalización individual? Por las razones que se exponen a continuación, creemos que la respuesta es no.

En primer lugar, el derecho a obtener pensión en el antiguo sistema de reparto exige un mínimo número de años cotizados de a lo menos 10 años. Producto de la baja densidad de cotización durante la vida activa de los chilenos, se estima que sólo 47% de los cotizantes en el sistema de AFP alcanza ese número de años^{viii}. Esto quiere decir que si volviéramos a un sistema de reparto como el antiguo, más de la mitad (53%) de los cotizantes del sistema de capitalización individual no tendría derecho a pensión alguna y perderían todos los ahorros realizados durante su vida activa. Dado que no recibirían pensión alguna, sólo podrían optar al Pilar Solidario (recibir Pensión Básica Solidaria) quienes cumplan con los requisitos de focalización.

El nivel de la pensión otorgado por el antiguo sistema también depende del número de años cotizados. Esto es, en caso de cumplir con el número de años cotizados, el nivel de pensión dependerá de la densidad de cotización que haya alcanzado el trabajador en su vida activa. Por ende, la baja densidad de cotización que hoy registran los trabajadores también golpearía en este aspecto las pensiones futuras de los cotizantes de un sistema de reparto como el existente en Chile en el pasado.

Asimismo, la pensión a recibir en el antiguo sistema también depende de la remuneración imponible (“sueldo base”) por la que cotizaron los trabajadores. Por ende, los problemas asociados a la subdeclaración (cotizar por menos) hoy vigentes, como la informalidad y la elusión



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.164

27 de junio 2014

ISSN 0717-1528

Bajo un sistema de reparto, y al igual que en el caso del sistema de capitalización individual, quien cotiza por menos plata o por menos tiempo también recibirá una menor pensión.

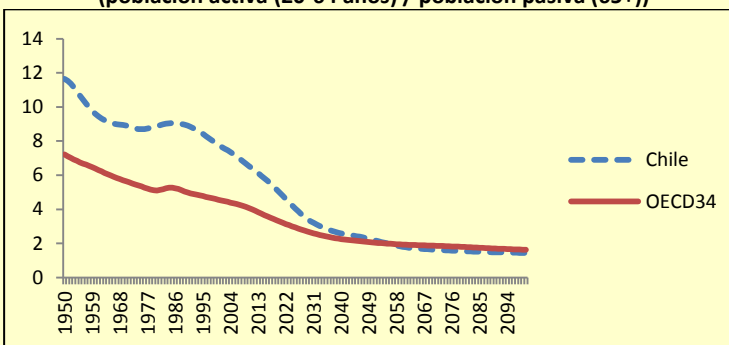
previsional originada en las asignaciones no imponibles, también disminuyen la pensión a recibir en el sistema de reparto.

En conclusión, bajo un sistema de reparto, y al igual que en el caso del sistema de capitalización individual, quien cotiza por menos plata o por menos tiempo también recibirá una menor pensión. Es más, de acuerdo a las reglas del antiguo sistema de reparto, una baja densidad de cotización incluso podría llevar al afiliado a no recibir pensión alguna al momento del retiro, perdiendo con ellos todos los ahorros acumulados.

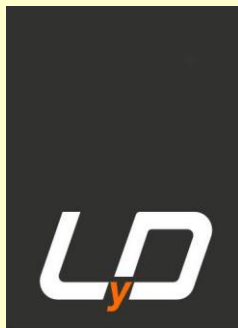
Por último, mientras el sistema de capitalización individual se ve afectado por las mayores expectativas de vida de las personas (puesto que una misma persona debe financiar en su vida activa una pensión para un mayor número de años), el sistema de reparto se ve afectado tanto por las mayores expectativas de vida como por la menor tasa de natalidad que hoy afecta a nuestro país, esto es por el envejecimiento de la población como un todo. Lo anterior por cuanto el financiamiento de un sistema de reparto depende de la población activa y su relación con la población pasiva. Como resultado del acentuado envejecimiento de la población que se registra en Chile, esta relación es cada vez más baja para nuestro país, decreciendo de manera incluso más acelerada que el promedio de los países desarrollados, tal como se muestra en el siguiente gráfico. Esto podría afectar el equilibrio financiero de un sistema de reparto.

FUERTE EFECTO DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN CHILE

Gráfico N° 1: Tasa de Dependencia
(población activa (20-64 años) / población pasiva (65+))



Fuente: OCDE^{ix}.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.164

27 de junio 2014

ISSN 0717-1528

Las amenazas que hoy enfrenta el sistema de capitalización individual también perjudican a un sistema de reparto. La diferencia está en que un sistema de reparto puede cubrir dichos riesgos con un mayor déficit fiscal, tal como venía ocurriendo hasta 1981.

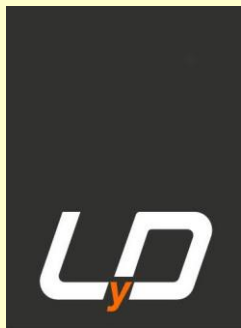
De tal modo de ejemplificar la situación descrita, y haciendo el símil de volver al sistema de reparto, encontramos lo siguiente: si tomamos la foto actual del total cotizantes y pensionados de ambos sistemas, una tasa de cotización de 10% de la remuneración imponible promedio alcanzaría para cubrir una pensión de aproximadamente \$ 160.000 para los actuales pensionados. En 10 años más, dado el acentuado envejecimiento de la población que presenta nuestro país, dicha pensión caería en más de 30%.

CONCLUSIONES

Existen varias razones que explican por qué no sería una buena idea cambiar nuestro sistema de capitalización individual por uno de reparto. En primer lugar, al comparar ambos sistemas podemos concluir que el sistema antiguo entrega, en promedio, pensiones considerablemente más bajas que las que puede recibir un pensionado promedio del sistema de AFP, y sobre todo en comparación con aquellos que cotizaron un tiempo razonable en el sistema de capitalización individual.

Asimismo, y de acuerdo a lo analizado, las amenazas que hoy enfrenta el sistema de capitalización individual también perjudican a un sistema de reparto. La diferencia está en que un sistema de reparto puede cubrir dichos riesgos con un mayor déficit fiscal, tal como venía ocurriendo hasta 1981. El mayor déficit señalado genera en sus afiliados una falsa sensación de seguridad con respecto a los beneficios que se obtendrían bajo un sistema de reparto. El déficit en el que debe incurrir el Estado tiene un costo alternativo, tanto con respecto a políticas públicas que se deben dejar de hacer en otras aéreas (por ejemplo en educación o salud) como en relación con el menor ahorro público que puede terminar en un menor crecimiento económico.

Una vez que el sistema colapsa, tal como ha ido ocurriendo en los países europeos, el sistema de reparto se ve obligado ya sea a ajustar sus beneficios (disminuir la pensión entregada), aumentar las exigencias para recibir los beneficios (exigir, por ejemplo un mayor piso de años cotizados) o aumentar la tasa de cotización de sus afiliados de tal modo de asegurar su estabilidad presupuestaria. Esto



último con el riesgo de aumentar la informalidad o las lagunas previsionales que llevaría a más déficit, generándose así un círculo vicioso difícil de romper.

Ante el gran déficit que mostraba el sistema antes de 1981, optamos por cambiarnos al sistema vigente, el que luego complementamos, con la reforma de 2008, con un Pilar Solidario que permite dar acceso a pensión, o incrementar la pensión autofinanciada a todos quienes cumplan con los requisitos de focalización. Queda claro que volver atrás no es la opción que debiésemos tomar. Sin embargo, se pueden introducir perfeccionamientos tanto al sistema previsional, como al mercado laboral que redunde en mejores pensiones y más oportunidades mientras es activo, las que se traduzcan en menores lagunas previsionales y menor informalidad.

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

ⁱⁱ Piñera, José (1991), "El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional", Editorial Zig-Zag, Santiago.

ⁱⁱⁱ http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10562_recurso_1.pdf

^{iv} En el caso del 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, tanto para hombres como mujeres; además de tener la calidad de imponente activo al momento de solicitar la jubilación.

^v http://www.safp.cl/inf_afiliados/cotobl.html

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

^{vii} Superintendencia de Pensiones, sobre la base de información administrativa de los pensionados AFP entre enero 2012 y mayo 2013. La Superintendencia realizó los siguientes filtros:

a) Se eliminó de la muestra a los pensionados con fecha de afiliación igual a o superior a 2008. Esto, con el objeto de limpiar el efecto de quienes se afiliaron sólo para obtener el Bono por Hijo, y cuentan con muy poco tiempo contribuyendo al sistema.

b) Se deja en la muestra sólo a pensionados que se afiliaron al sistema de AFP con 35 años de edad o menos.

c) No se considera a los pensionados cuya última cotización fue por un ingreso inferior a 0.5 salarios mínimos. Con esto se evita sesgar la medición de tasas de remplazo, que se distorsionan cuando los últimos salarios son muy bajos.

^{viii} Estimación en base a información administrativa de la Superintendencia de Pensiones con respecto a los pensionados entre enero de 2012 y mayo de 2013.

^{ix} OCDE (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.