

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#1832
Edición

MIRADA POLITICA

OCTUBRE
2018



PENSIONES EN CHILE

¿POR QUÉ ES INVIABLE

UN SISTEMA DE REPARTO?

Foto: lanacion.cl

I. INTRODUCCIÓN

El anuncio de la Reforma Previsional realizado por el Presidente Sebastián Piñera, en cadena nacional, ha vuelto a posicionar el tema de las pensiones en el debate público. Frente a las mejoras anunciadas, que buscan, en lo esencial, fortalecer el Pilar Solidario, aumentar la contribución a un 14% de la remuneración y entregar subsidios a la clase media y mujeres, la Coordinadora NO+AFP y el Frente Amplio, a pesar de no conocer el detalle de la propuesta, ya han manifestado sus reparos, señalando que la reforma al sistema previsional debiera contemplar el fin de la capitalización individual.

En el siguiente número expondremos argumentos que refutan la sostenibilidad y viabilidad de un sistema de reparto.

II. ¿QUÉ ES UN SISTEMA DE REPARTO?

El sistema de reparto *“Es aquel en que el financiamiento de las pensiones se efectúa con los aportes que realizan los trabajadores activos y el Estado... Es decir, el monto de la pensión no se relaciona necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con una definición distinta que puede calcularse de diferentes formas de acuerdo al país en particular”*¹.

Este sistema se fundamenta principalmente en el aporte mensual de los trabajadores a un fondo colectivo. Dichos fondos son utilizados para financiar las pensiones de quienes jubilan. De esta forma, los trabajadores activos financian las pensiones de los pasivos mediante el pago de un “impuesto previsional”. Sin embargo, el sistema de reparto posee una serie de complejidades que permiten cuestionar su eficacia y sustentabilidad. En primer lugar, los imponentes (trabajadores activos) desconocen el monto de su aporte total al fondo y tampoco tienen propiedad sobre ellos. Así, la pensión de los trabajadores no dependerá de su capacidad de ahorro y esfuerzo personal, sino que será determinada por leyes y discreción de la autoridad, quienes fijarán la tasa de reemplazo del

sistema y los requisitos que el trabajador debe cumplir para recibir esta pensión². De esta forma, el sistema de reparto posee una lógica de beneficios definidos, donde el monto de la pensión no se relaciona necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino que a lo determinado por la autoridad, que muchas veces dependerá de la presión política que haya de por medio. *“La inexistencia de una relación entre aportes y beneficios, y la facultad del poder político para definir quién se beneficia y en cuánto, han configurado una fuente de poder discrecional que abrió completamente las puertas a la demagogia y la injusticia”*³.

Hasta antes de 1980, el sistema de pensiones imperante en Chile era el sistema de reparto. Un sistema que hasta la fecha sigue siendo utilizado por distintos países con diversos resultados en su impacto. En nuestro país, los beneficios del sistema dependían casi exclusivamente de la relación entre trabajadores activos y pasivos y de la disponibilidad de recursos fiscales. De esta forma, los pensionados quedaban desprotegidos ante las contingencias demográficas y financieras que presentara el país⁴.

¹ “El sistema chileno de pensiones” Superintendencia de Pensiones, 2010.

² La tasa de reemplazo en un sistema de reparto debe ser comprendida como el porcentaje del promedio de las remuneraciones del trabajador que representa la pensión recibida. En general, los distintos sistemas de reparto del mundo garantizan una tasa de reemplazo de un 70-75% para aquellos trabajadores que posean, al menos, 240 cotizaciones.

³ Discurso de José Piñera E. para anunciar la Reforma Previsional de 1980.

⁴ Hernán Cheyre, columna “El Mercurio”, 20 de julio de 2016.

Además, hacia fines de la década del 70', en Chile existían 35 Cajas de Previsión y alrededor de 150 regímenes previsionales, cuya normativa estaba distribuida en más de 600 cuerpos legales. El sistema era segmentado y con ausencia de portabilidad de derechos entre Cajas, ya que cada Caja administraba a partir de una sola tasa de cotización un conjunto de riesgos (salud, pensiones, seguros de invalidez, sobrevivencia, etc.). Si bien los beneficios del sistema de reparto son definidos, al existir tantos regímenes previsionales se producía una heterogeneidad de beneficios, según la afiliación a uno u otro régimen previsional, lo que, en definitiva, dictaminaba que no había nada de definido en aquellos beneficios, sino que dependían de la presión

que podía ejercer al poder político la Caja respectiva. Asimismo, cada Caja contaba con requisitos distintos para acceder a la pensión, y las tasas de cotización eran muy superiores a las actuales.

El sistema de reparto evidenció sus falencias y su incapacidad de sustentarse por sí mismo en situaciones demográficas desfavorables. Por ello, a inicios de los 80 se decidió modificar el sistema imperante, otorgando una mayor participación de los privados e incorporando mecanismos de asignación de pensión asociados al ahorro y esfuerzo personal de los trabajadores.

RESUMEN PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL Y EL DE REPARTO

	Reparto	Capitalización Individual
Financiamiento	Impuestos	Ahorros
Contribuciones	Variables	Definidas
Beneficios	Definidos	Variables
Seguro	Social	Individual
Administración	Pública	Privada
Riesgos	Estado	Individual

Fuente: elaboración propia.

III. INVIABILIDAD DEL SISTEMA DE REPARTO

Existe abundante evidencia en el mundo de que el sistema de reparto es inviable, ya sea por factores demográficos-financieros, como por la excesiva dependencia del poder político.

3.1 A la misma tasa de cotización actual, las pensiones de un sistema de reparto serían en promedio más bajas

A diciembre de 2017, la Superintendencia de Pensiones señaló que la pensión promedio en Chile llegaba a los \$218.400. En el antiguo sistema de reparto, dicha pensión promedio era superior a la del sistema hoy vigente. Sin embargo, esta comparación no toma todos los elementos necesarios para realizar el análisis, olvidando que bajo el sistema que rigió hasta 1980 sólo recibían pensión quienes cumplieran con un mínimo de aportes (15 años promedio de cotización en las distintas Cajas), por lo que más del 50% de los cotizantes no recibiría pensión alguna, perdiendo todo lo ahorrado durante su vida activa. Si se corrige este factor, las pensiones de vejez del sistema antiguo serían un 47% inferior a las que otorga el actual sistema, aun cuando en el sistema antiguo se cotizaba por prácticamente el doble (20%) que en el sistema actual de capitalización individual.

3.2 Con el sistema de reparto se perjudica a quienes tienen menos ingresos

Dadas las exigencias de cotización que plantea el sistema de reparto para poder acceder a la pensión (promedio de 15 años en las distintas Cajas), se afecta severamente a quienes han debido lidiar con la cesantía y precariedad laboral,

ya que ni siquiera podrían recibir los aportes efectivamente realizados al sistema, los cuales sólo contribuirán a acrecentar artificialmente la pensión de los trabajadores con mayor estabilidad laboral.

Así, los trabajadores que no cuenten con al menos 15 años de cotización, que hoy es una cifra cercana al 50%, y que, por lo general, son aquellos más necesitados en su vejez de un sistema de seguridad social que los ampare, al haber tenido grandes lagunas previsionales a lo largo de su vida laboral, no podrán recibir el pago por las cotizaciones realizadas. En definitiva, se priva a dichos trabajadores de haber percibido un 10% más de renta en los períodos en que cotizaron, sin recibir nada a cambio

3.3 Las pensiones en un sistema de reparto dependen de la capacidad de lobby de los grupos a quienes benefician

En Chile, previo a 1980, el monto de la pensión dependía de la Caja de Previsión en la cual el trabajador se encontrara, generándose una estructura en la cual los mayores beneficios los recibían quienes tenían una mayor capacidad de presión sobre el poder político. Ejemplo de aquello es que los empleados bancarios, que representaban menos del 1% de los cotizantes, se jubilaban a los 55 años, en cambio los trabajadores del Seguro Social, donde cotizaban dos tercios de los trabajadores, estaban obligados a laborar hasta los 65 años. Así, el antiguo sistema de cajas era sumamente injusto, al depender el monto de la pensión del poder de presión, y no del esfuerzo individual.



Foto: t13.cl

3.4 Si se vuelve a un sistema de reparto, se revertirían las significativas ganancias del PIB de la transición histórica al sistema actual.

Las pensiones que se pagaban previo a 1980 no eran automáticamente reajustables, por lo que terminaban siendo absorbidas por la inflación. Hoy la pensión es pagadera en Unidades de Fomento, por lo que se reajusta mes a mes.

En el caso de Chile, el sistema de capitalización individual ha sido un importante canalizador del ahorro nacional, y el fondo acumulado equivale a cerca del 70% del PIB, unos US\$ 168 mil millones. Esto tiene repercusiones directas en el funcionamiento del mercado de capitales, al constituir los fondos de pensiones un importante demandante de instrumentos de deuda de largo plazo, proveyendo tanto al Estado como a empresas privadas financiamiento de largo plazo para realizar sus inversiones. A junio de 2016, el portafolio de los fondos incluía bonos bancarios por US\$ 19 mil millones y bo-

nos de empresas por US\$ 10 mil millones. En tanto, la tenencia de bonos de gobierno y Banco Central ascendía a US\$ 41 mil millones.

Además, los fondos de pensiones han contribuido a financiar numerosas obras de infraestructura, a través de la compra de bonos. Es así, dada la importancia que representa en la inversión nacional, que el ejecutivo incluyó dentro de sus medidas para impulsar la productividad la posibilidad de que las AFP inviertan directamente en proyectos de infraestructura.

Por último, el portafolio de los fondos de pensiones incluye activos de diversa naturaleza, contribuyendo de manera directa y activa a la diversificación de riesgos en la economía⁵.

De volverse al sistema de reparto, el Estado expropiaría a los afiliados sus fondos, tal como lo realizaron Argentina y Hungría, generando graves perjuicios al desarrollo de la economía nacional.

⁵ Segismundo Schulín-Zeuthen, Presidente Asociación de Bancos, El Mercurio, 29 de julio de 2016.

3.5 Los sistemas de reparto sufren problemas de sostenibilidad financiera en países con envejecimiento demográfico

El sistema de reparto carece de sustentabilidad en poblaciones de progresivo envejecimiento como lo es la chilena. Esto último, ya que la lógica del reparto es que los trabajadores activos financian a los pasivos, por tanto, en una población envejecida el número de trabajadores pasivos será mayor que el de activos, impidiendo el autofinanciamiento del sistema.

Si se desea aplicar un sistema de reparto hoy en día en Chile, se debe tener en cuenta la realidad demográfica del país. Las cifras del INE indican que en 1990 en Chile

había 9,9 personas entre 20 y 65 años por cada persona mayor de 65, en el año 2010 ese número cayó a 7,4 y las proyecciones indican entre, 4,8 - 4,7 para el 2025 y que el año 2050 sólo habrá entre 2,8 - 2,6 personas entre 20 y 65 por cada mayor de 65 años. Dichas cifras reafirman la inviabilidad del sistema de reparto, en atención a la realidad demográfica del país, ya que la población laboral activa no podrá financiar a la pasiva.

En razón de lo anterior, la relación de trabajadores activos versus los pasivos generaría un sistema de financiamiento de las pensiones inviable. Tal como lo señaló Juan Ariztía, la tasa de cotización en equilibrio para un sistema de reparto, atendida la realidad demográfica del país, alcanzaría a un 42%.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE COTIZACIÓN EN UN SISTEMA DE REPARTO

AÑO	POBLACIÓN ACTIVA	POBLACIÓN PASIVA	TASA DE COTIZACIÓN
2015	10.585.781	2.293.823	17%
2025	10.936.678	3.362.507	24%
2035	10.879.424	4.375.550	31%
2045	10.750.604	4.985.954	36%
2055	9.981.238	5.663.663	44%

FUENTE

Estimación de la Población y Proyección CELADE.

Población activa: mayor de 19 años y menor de 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente.

Población pasiva: mayores de 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente.

SUPUESTOS TASA DE COTIZACIÓN

Considera tasa de reemplazo bruta objetivo del Banco Mundial de 42% de la última renta y porcentaje de la población activa que contribuye para pensión de la población activa del 2013 (53,8%).

IV. CONCLUSIÓN

El sistema de reparto ha sido duramente cuestionado en distintos países, debido a la ausencia de sustentabilidad en el tiempo, producto del envejecimiento de la población. Esto ha obligado a los países que cuentan con sistemas de reparto a realizar contribuciones cada vez más altas para lograr financiar a una población jubilada cada vez más creciente. Además, los beneficios que otorga este sistema responden generalmente al objetivo de mantener un estándar de vida similar al que se tenía durante la vida laboral (lo que, como ya se explicó, se logra en pocos casos). Sin embargo, esta fórmula no es verdaderamente justa, ya que no premia a quienes más ahorraron durante su vida laboral activa, por lo que desincentiva el esfuerzo personal.

Así, teóricamente el sistema de capitalización individual posee una serie de ventajas por sobre el de reparto. Mayor sustentabilidad financiera, menor costo estatal, mayor libertad y certezas para los afiliados, etc. son algunas de las virtudes que posee el sistema impuesto en la década de los 80.

Ya descartada la vuelta a un sistema de reparto, por las razones recientemente explicadas, es importante señalar que no existe en el mundo sistema alguno de pensiones que resuelva por sí sólo el financiamiento de la vejez. Para aquello se requiere, además de un buen sistema de capitalización individual, que la población tenga mayor acceso al mercado laboral formal y a buenos sueldos.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)