

Los Tres Pilares que Sostienen el Sistema de Pensiones Chileno

- ❖ **El Banco Mundial ha recomendado sistemas de pensiones multipilares, donde se separe la función de ahorro del rol redistributivo.**
- ❖ **En Chile el sistema de pensiones está organizado siguiendo las políticas del Banco Mundial:**
 - 1^{er} Pilar:** El Estado en su rol subsidiario financia parte de las pensiones mínimas y la totalidad de las pensiones asistenciales de los ancianos pobres.
 - 2^{do} Pilar:** Las AFP administran los ahorros previsionales obligatorios, contribuyendo a aliviar al primer pilar.
 - 3^{er} Pilar:** Los trabajadores ahorran voluntariamente (APV) para aumentar o anticipar su pensión.
- ❖ **El capital acumulado que requeriría el Estado para financiar pensiones mínimas a las personas que autofinancian completamente su pensión sería de US\$ 79.500 millones.**

Introducción

Los sistemas de pensiones han sido creados para dar respuesta a los estados de necesidad de las personas, asociados básicamente a la **“pérdida de la capacidad de trabajo”** causada por la **“vejez”**, **“invalidez”** y la **“indefensión de la familia”** por la muerte del trabajador.

Una visión más amplia de los sistemas de pensiones y la seguridad social muestra dos objetivos a seguir: Sustituir la renta del trabajador ante estas contingencias y proteger a los ancianos pobres con un rol más redistributivo.

Debido a que el diseño de los sistemas de pensiones repercute en forma importante en los mercados del trabajo y de capitales, en el equilibrio fiscal y en la distribución del ingreso en la sociedad, el Banco Mundial¹ ha sostenido que **“los programas de seguridad económica en la vejez deben ser un instrumento del crecimiento y una red de seguridad social”**, acuñando la propuesta de los sistemas de pensiones multipilar, hoy de amplia aceptación y utilización en el mundo entero.

La propuesta del Banco Mundial

Señala que los países deben establecer varios sistemas de financiamiento y administración de manera de optimizar las funciones de ahorro, redistribución y seguro, es decir, deben



¹: ENVEJECIMIENTO SIN CRISIS, Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento.

repartir la responsabilidad entre varios pilares de apoyo a los ancianos.

El Banco Mundial ha recomendado separar la función de ahorro de la función de redistribución y establecer mecanismos de financiamiento y administración separados, dos pilares obligatorios distintos, uno de administración pública cuyos recursos provengan de los impuestos y otros de administración privada cuyos recursos consistan en ahorro acumulado, y complementarlos con un pilar voluntario para quienes deseen beneficios de mayor cuantía, normalmente con incentivos tributarios. (ver cuadro N° 1 de portada)

Los Tres pilares en Chile

Desde la creación de las AFP en 1981, el sistema de pensiones chileno se enmarca absolutamente dentro del esquema multipilar que promueve el Banco Mundial, según se observa en el cuadro N° 2:

Primer pilar: Lo componen los siguientes programas:

- Pensiones no contributivas (Pasis): Dirigidas a los ancianos pobres que no contribuyeron para obtener una pensión, o habiendo contribuido no accedieron a una pensión mínima garantizada por el Estado (aportaron menos de 20 años para pensión). Se financian con el presupuesto público.

- Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado: Dirigidas a aquellos ancianos cuya contribución al fondo -por razones de cesantía o informalidad- fue insuficiente. Los ahorros faltantes son financiados por el Estado.

Segundo pilar: Es de carácter contributivo y obligatorio, administrado por las AFP con un rol del Estado regulador y supervisor.

El carácter contributivo consiste en el aporte de los trabajadores al sistema de pensiones, administrado por entidades privadas. Contribuyen a él los que tienen capacidad de autofinanciar su pensión, ayudando de esta forma a aliviar las necesidades financieras del primer pilar.

El objetivo es lograr pensiones de reemplazo de la renta suficientes hasta una renta tope de 60 UF. Dada sus características "*no es un sistema redistributivo*", aunque subyacen en su diseño subsidios cruzados que benefician a personas de menores ingresos, con empleo intermitente, con mayor riesgo de invalidez y de mayor edad.

Tercer pilar: El APV es de carácter contributivo y voluntario. Su objetivo es generar las oportunidades para que los trabajadores puedan obtener una pensión

superior a la renta tope de cotización obligatoria, como también permitir a los afiliados adelantar la fecha de jubilación o suplir períodos de no cotización y optar a una pensión de reemplazo semejante o superior al ingreso.

Tiene incentivos tributarios para las personas de rentas medias y altas. El ahorro previsional voluntario puede ser administrado por las AFP, Cías. de Seguros, Fondos Mutuos, Fondos de Inversión, Corredores de Bolsa, Bancos y AFV.

Cuadro N° 2

Los Tres Pilares del Sistema de Pensiones Chileno

(Asociación de AFP)

	Primer Pilar	Segundo Pilar	Tercer Pilar
Programa	Pens. Asistenciales PISIS Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado	Ahorro y capitalización individual	APV
Administración	Estado	AFP	AFP + Instituciones autorizadas
Objetivo	Cubrir la pobreza en la vejez, invalidez y sobrevivencia.	Ingresos de reemplazo a la renta del trabajo por vejez, inval. y sobrev. Aliviar las necesidades financieras del primer pilar.	Lograr pensión de reemplazo adecuada (por tope 60 UF) Anticipar pensión y cubrir lagunas
Financiamiento	Presupuesto público	Ahorro obligatorio trabajadores dependientes	Ahorro voluntario + beneficios tributarios

Críticas infundadas al segundo pilar

En el último tiempo han surgido algunas críticas al Sistema de AFP, respecto de su nivel de cobertura y al monto de las pensiones que entregará a aquellas personas que no cotizan regularmente. Un sistema contributivo como el Sistema de AFP entrega buenos beneficios a quienes aportan regularmente al sistema. Los que critican a las AFP ignoran el diseño y las características de nuestro sistema de pensiones, responsabilizando al segundo pilar de los problemas del mercado del trabajo.

El segundo pilar está diseñado para que los trabajadores autofinancien su futura pensión, liberando la presión financiera hacia el Estado, que debe priorizar una labor redistributiva hacia los ancianos más pobres.

Las AFP tiene como función maximizar la función de ahorro a un costo razonable, los resultados a la fecha muestran una alta rentabilidad del ahorro acumulado, UF + 10,3% promedio anual en 23 años, y comisiones inferiores a administradores de fondos de terceros nacionales y extranjeros, con un 0,6% anual sobre los fondos administrados.

Aporte de las AFP al presupuesto público

Las recomendaciones del Banco Mundial respecto de separar la función "redistributiva" de la de "ahorro", tienen por objeto hacer más eficiente a cada una de ellas y evitar que estas funciones entren en conflicto al ser administradas al interior de un mismo pilar, generando desincentivos en las personas a participar de los sistemas de pensiones contributivos, disminuyendo la cobertura previsional junto con aumentar los compromisos fiscales.

El aporte del segundo pilar al alivio financiero del primer pilar es muy significativo. El capital acumulado que requeriría el Estado para financiar pensiones mínimas a las personas que se autofinancian su pensión sin requerir apoyo estatal sería de US\$ 79.500 millones.

Un estudio de la Asociación de AFP muestra que entre un 72% y un 84% de los afiliados con "Historia de Ahorro Previsional" tendrán pensiones superiores a la mínima.

Con un 5% de rentabilidad de los fondos, un 72% de estos afiliados obtendrá una pensión en torno a un 70% de la renta, mientras que con un 7% de rentabilidad, la pensión sería semejante al sueldo para el 84% de estos afiliados a la edad legal.

Para proyectar las pensiones, se tomó el mismo universo de afiliados que utilizó la Superintendencia de AFP, depurándolo de aquellos casos con insuficiente historia de ahorro previsional (personas con menos de 10 años de cotizaciones a la edad legal de pensión, incorporación tardía al sistema o después de la edad legal, etc.).

Las personas que cotizan por cortos períodos en las AFP, a la edad legal de jubilación recibirán la devolución de sus ahorros con la rentabilidad obtenida, a diferencia del sistema de reparto donde pierden todas sus imposiciones si no cumplen los requisitos.

Propuestas para fortalecer el Sistema de Pensiones

En general, es necesario que exista un desarrollo integral y coordinado del sistema de pensiones en su faceta pública y privada, con el objetivo de cubrir a la mayor parte de la población y lograr buenas pensiones.

La Asociación de AFP ha efectuado una serie de propuestas relativa a los tres pilares:

Al Primer Pilar:

Pensiones mínimas graduadas: Se propone rediseñar el programa de pensiones mínimas de vejez, estableciendo su monto en función del número de meses cotizados. El valor mínimo debería ser mayor que el valor de la pensión asistencial (PASIS), para así incentivar efectivamente la incorporación al sistema previsional, y el valor máximo, para personas con más de 20 años de cotizaciones, debería superar a la pensión mínima.

Actualmente, sólo pueden optar a la pensión mínima las personas que registren 20 años de cotizaciones, situación que en muchos casos no se da, debido a las características del mercado del laboral. Las personas de rentas bajas que estiman que no alcanzarán dicho período, no tienen incentivos para cotizar. Asimismo, aquellos trabajadores de bajas rentas que cumplen los 20 años de cotización y que esperan recibir la pensión mínima, no tienen incentivos para seguir cotizando, como por ejemplo, los temporeros y las mujeres.

Al Segundo Pilar:

Flexibilización de los límites de inversión: La rentabilidad de los ahorros previsionales es muy importante para el monto de las pensiones de los afiliados al segundo pilar.

La Asociación de AFP ha propuesto simplificar la estructura de límites de inversión, ampliar el margen de inversión en el extranjero y autorizar nuevos instrumentos.

Comisión Fija: Eliminar su cobro del fondo de pensiones y permitirlo de la renta. Se gana en transparencia y no se desalinean las comisiones del costo de proveer el servicio.

Trabajadores Independientes: Fomentar la cotización de los trabajadores independientes al segundo pilar, lo que permitirá aumentar la cobertura previsional y aliviar las finanzas del primer pilar del Estado. Se pueden establecer incentivos y facilidades para efectuar el ahorro.

Doble Tributación de los Afiliados por dividendos de S.A. a los F.P: Los afiliados a las AFP no pueden descontar del impuesto a la renta, el crédito que se origina por los dividendos pagados por las Sociedades Anónimas a los fondos de pensiones. Otros inversionistas institucionales, en cambio, disponen de mecanismos tributarios que permiten utilizar el crédito que les corresponde.

Los afiliados no podrán recuperar US\$ 94 millones del año 2004. En el período 1985-2004, los afiliados a las AFP han dejado de recibir US\$ 688 millones por esta omisión legal, lo cual perjudica el monto de sus pensiones.

Al Tercer Pilar:

APV para trabajadores de rentas medias y bajas: El APV ha mostrado un crecimiento muy importante desde la última reforma, no obstante, aún se está lejos de lograr su

masificación, ya que sus ahorrantes representan sólo el 6% de los afiliados y el 11% de los cotizantes, principalmente trabajadores de ingresos medios y altos.

Se propone entregar un subsidio adicional directo en función de los tramos de ingresos del impuesto mensual de segunda categoría.

Extender los beneficios tributarios a los trabajadores independientes: La Ley N° 19.768 del 7 de noviembre de 2001, modificó el artículo 18 del D.L. 3.500, incorporando a los trabajadores independientes que efectúen cotizaciones obligatorias a los beneficio tributario del APV.

Una cantidad importante de estos trabajadores han sido excluidos de estos beneficios por el sólo hecho de no ser contribuyentes clasificados en el artículo 42 N° 2 de la Ley de Impuesto a la Renta (con rentas a honorarios).

Resulta importante destacar que el D.L. 3.500, no discrimina a los afiliados independientes según la fuente que origina su renta, con lo cual todos los afiliados independientes deberían poder acceder a los beneficios tributarios contemplados en el APV.

La información de este Boletín puede ser reproducida íntegramente por los medios de comunicación.

Consultas: Departamento de Estudios Asociación Gremial de AFP.

Dirección: Avenida 11 de Septiembre 2155, Torre B, piso 14, Providencia. Santiago – Chile.

Fono: (52-2) 3811717 Fax: (52-2) 3811721

E-mail: estudios@afp-ag.cl Internet: www.afp-ag.cl