

El Nuevo Sistema Integral de Pensiones: ¿Mayor Informalidad y menor cobertura?

“No es deber del gobierno decirle a las personas que fracción de su ingreso deben ahorrar para su propia jubilación o para la jubilación de los demás”
-Milton Friedman-

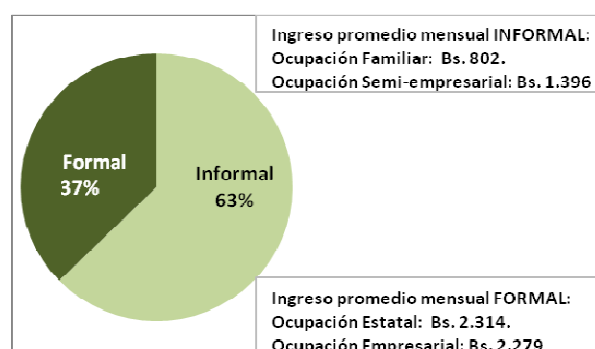
Todo sistema de pensiones tiene como objetivo proporcionar un seguro de vejez adecuado, que permita vivir en forma digna una vez alcanzada la edad de jubilación. Todos los sistemas de seguridad social de largo plazo por los que ha transitado Bolivia, vale decir, la Nueva Ley de Pensiones, la recientemente abrogada Ley de Pensiones 1732 de 1996, y el anterior Sistema de Reparto, comparten el mismo objetivo, sin embargo, lo que debe hacer al debate técnico en materia de política pública es dar luces sobre el mecanismo bajo el cual se espera alcanzar ese objetivo.

El sistema de seguridad social de largo plazo en cualquier país es el mecanismo con el cual se busca otorgar a las personas, en su vida inactiva, la posibilidad de acceder a una pensión de vejez digna. En este informe analizamos el Nuevo Sistema Integral de Pensiones, tratando de responder la razón por la que se ha decidido cambiar el anterior Sistema de Seguridad Social Obligatorio de Largo Plazo. Finalmente, evaluar si el nuevo sistema es verdaderamente una solución a los problemas identificados.

1. ¿Por qué reformar el sistema actual de pensiones?

La Nueva Ley de Pensiones expone motivos por los cuales es necesario modificar el anterior Sistema de Pensiones, y fundamentado en estos argumentos se crea el nuevo Sistema Integral de Pensiones. Del texto del Proyecto de Ley, es posible identificar, a través de los datos disponibles, dos motivos principales: Baja cobertura y Pensiones bajas.

Gráfico 1. Bolivia: Distribución e ingreso promedio mensual de la población ocupada, según categoría en el mercado laboral. Área Urbana



Fuente: INE.

Tabla 1. Bolivia: Distribución de la población afiliada y cotizante en las AFPs a octubre de 2010, según dependencia.

Personas		%
Afiliados AFPs		
1.342.775		
Dependientes	1.284.880	95,7%
Independientes	57.895	4,3%
Cotizantes AFPs		
567.600		
Dependientes	553.978	97,6%
Independientes	13.622	2,4%

Fuente: Autoridad de Pensiones.

Políticas Públicas para la Libertad

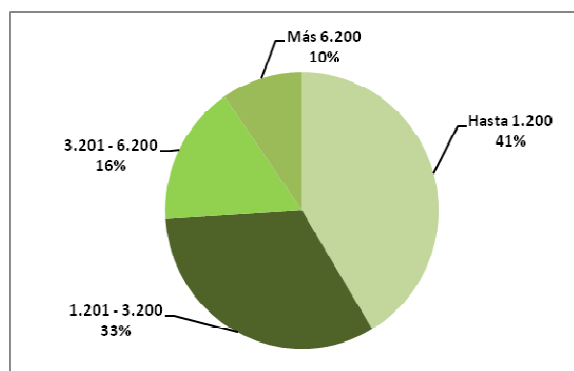
Según la última Encuesta de Hogares 2007, de la población ocupada en el área urbana del país, el porcentaje que se encuentra en el sector informal es 63% y aquella que se encuentra en el sector formal es 37%. El ingreso promedio mensual en el trabajo familiar era Bs. 802 y en la semi-empresarial era Bs. 1.396. A los trabajadores en estos sectores, metodológicamente, se los define como *informales*. Por otro lado, el ingreso promedio mensual el trabajo estatal y empresarial era Bs. 2.314 y Bs. 2.279, respectivamente. Los trabajadores en estos sectores, principalmente, son *formales*¹.

Por otro lado, hasta octubre de 2010, el número de afiliados al Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo era de 1.342.775, y el número de cotizantes en alguna AFP era 567.600. En cada uno de los casos el 96% y 98%, respectivamente, eran trabajadores dependientes, mismos que desempeñan sus actividades, principalmente, en el sector formal del mercado laboral. De igual manera, en octubre de 2010, 29.300 personas recibieron el pago de su jubilación. En el Gráfico 2 se puede apreciar el rango de montos recibidos. Lo importante a destacar es que 41,4% de los jubilados recibieron montos por debajo de Bs. 1.200, mientras que el ingreso laboral mensual promedio en el área urbana en 2010 se estima en aproximadamente Bs. 2.000².

Decimos entonces que la mayoría de los trabajadores en el país se encuentran desempeñando sus actividades en unidades productivas de escaso nivel de organización, incipiente uso de capital y tecnología, y de relativamente bajos ingresos. De igual manera, en su inmensa mayoría, los trabajadores formales se encuentran ahorrando para su vejez, y una proporción importante de los que ya se han jubilado reciben pensiones menores al

salario promedio mensual de la ocupación principal.

Gráfico 2. Bolivia: Distribución por monto de pensión.



Fuente: INE.

2. Pensiones bajas y la Pensión Solidaria ¿es la mejor medida?

El Nuevo Sistema Integral de Pensiones crea el Régimen Semi-Contributivo que contempla la Prestación Solidaria de Vejez. Esta prestación, a criterio de los hacedores de la reforma, busca solucionar el problema de las pensiones bajas, otorgando un subsidio a quienes no pueden acceder a una pensión digna.

Para acceder a la Pensión Solidaria, el asegurado a la nueva Gestora Pública de Seguridad Social, que reemplazará a las AFPs privadas, debe tener al menos 58 años y haber realizado como mínimo 120 aportes, equivalentes a 10 años.

La Pensión Solidaria es la suma de lo que le corresponde al asegurado, en base a sus aportes en su Cuenta Personal Previsional, es decir, en base a su Saldo Acumulado que proviene del 10% de sus ingresos laborales como ahorro previsional, más su Compensación de Cotizaciones, si aportó al Sistema de Reparto, y finalmente, si aplica, el monto de la Fracción Solidaria.

A la Pensión Solidaria no pueden acceder todos los jubilados. Se ha fijado unos límites solidarios que varían en función al número de años de aportes cómo se muestra en el Gráfico 3, así también, se toma en cuenta la Pensión Base Referencial, que es lo que le correspondería a cada asegurado bajo

¹ Yañez y Landa (2007): "Informe Especial. Informalidad en el Mercado Laboral". UDAPE.

² Para obtener este dato tomamos el ingreso promedio mensual de la ocupación principal en el área urbana según la última Encuesta de Hogares 2007 del INE y le aplicamos el incremento anual del salario mínimo nacional.

Políticas Públicas para la Libertad

el sistema de la Ley de 1996, es decir, la fracción de su Saldo Acumulado en su Cuenta Personal Previsional, más, si aplica, la Compensación de Cotizaciones. Finalmente se debe tomar en cuenta el Monto Salarial Referencial, que es la multiplicación del promedio de los últimos veinticuatro totales ganados por el Porcentaje Salarial Referencial que varía según los años de aportes como se muestra en la Tabla 2.

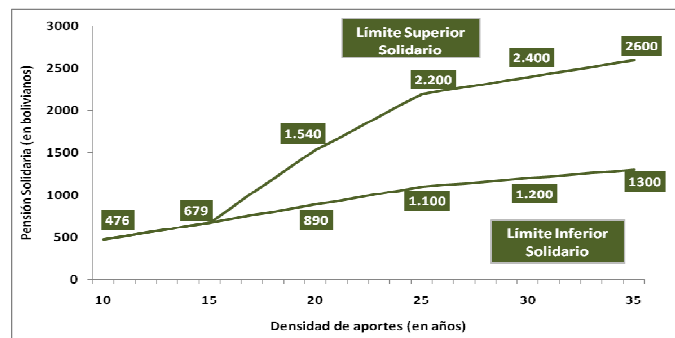
Para analizar las características de la Pensión Solidaria presentamos en la Tabla 3 siete casos para asegurados que hayan realizado aportes durante 25 años. Debemos aclarar que estos ejemplos, se basan en supuestos muy fuertes acerca del monto de Compensación de Cotizaciones y la fracción del Saldo Acumulado en su Cuenta Personal Previsional, sin embargo, vale decir que utilizamos los mismos supuestos que utiliza el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en una presentación hecha a la opinión pública en septiembre de 2010.

Como se observa, en todos los casos el asegurado accede a la Fracción Solidaria, menos en el último. Sin embargo, lo que llama la atención es que la Fracción Solidaria, es decir, el subsidio que recibe el asegurado para jubilarse con una pensión digna, es más elevada a medida que aumenta su Referente Salarial, hasta llegar a un máximo de subsidio y luego empieza a disminuir.

Lo importante de este ejercicio es que, en base a los supuestos planteados, este mecanismo adolece de un criterio importante, y es el de la focalización, y el de la progresividad, es decir, un subsidio eficientemente implementado debería ayudar más a los que menos recursos tienen, sin embargo, el monto de ayuda individual es más elevado para personas con mayores ingresos -reflejados en los Referentes Salariales-, aunque el subsidio disminuye luego de un nivel máximo alcanzado.

Las fuentes de principales de financiamiento del Fondo Solidario de Vejez, de donde se extraerá el dinero para el pago de la Pensión Solidaria, son las siguientes:

Gráfico 3. Bolivia: Límites Solidarios para acceder a la Pensión Solidaria de Vejez



Fuente: Proyecto de Ley de Pensiones de 2010.

Tabla 2. Bolivia: Porcentaje Salarial Referencial para el cálculo del Monto Salarial Referencial

Años de Aportes	Porcentaje Referencial
Entre 16 – 20 años	56% - 60%
Entre 21 – 25 años	61% - 65%
Entre 26 – 29 años	66% - 69%
Para 30 o más	70%

Fuente: Proyecto de Ley de Pensiones de 2010.

- i) 20% de las primas por Riesgo Común, Profesional y Laboral, de manera mensual:

La prima por Riesgo Común la paga el trabajador dependiente sobre su Total Ganado, la prima por Riesgo Profesional la paga el empleador sobre el Total Ganado de todos sus asegurados dependientes, y la prima por Riesgo Laboral la paga el asegurado independiente sobre el Ingreso Cotizable que declara.

En el anterior sistema las alícuotas en todos los casos era 1,71%, sin embargo, en la Ley recientemente promulgada no se menciona las alícuotas a ser cobradas. De igual manera las autoridades, a pesar de tener un fin ajeno al de su constitución, no han explicado el criterio técnico

Políticas Públicas para la Libertad

bajo el cual se basa la apropiación del 20% sobre las primas mencionadas.

En el caso que se mantengan las alícuotas actuales, en realidad el trabajador, dependiente o independiente, del Total Ganado o Ingreso Cotizable, aportará el 1,368% como prima por Riesgo Común, y 0,342% se irá al Fondo Solidario. De igual manera, para el empleador, del Total Ganado por todos sus trabajadores asegurados, deberá aportar 1,368% como prima por Riesgo Profesional, y 0,342% irá al Fondo Solidario, monto que sacará de sus propios ingresos.

ii) Aporte Solidario del Asegurado:

Se trata de un impuesto implícito al ingreso, ya que a cada asegurado, dependiente o independiente, se le descontará el 0,5% de su Total Ganado o Ingreso Cotizable para financiar el pilar solidario de la Nueva Ley de Pensiones, independientemente si el ingreso es mucho o poco, en términos relativos. Este tipo de medidas distan del sentido de solidaridad, y por el contrario es una medida regresiva, que además, desincentiva, por el lado de los trabajadores informales, la propia formalización, con mayor razón, si los trabajadores en este sector del mercado laboral son los que generan los menores ingresos. Por el lado de los trabajadores independientes, se desincentiva el propio ahorro previsional institucional, aspecto fundamental para llevar una vida digna durante el periodo inactivo.

iii) Aporte Patronal Solidario

Se trata también de un impuesto implícito, pero ésta vez a los empleadores públicos y privados formalmente constituidos. Cada empleador deberá aportar al Fondo Solidario el 3% sobre el Total Ganado de sus trabajadores. Este aporte tampoco toma en cuenta la regresividad de la medida, es decir, afecta a todos por igual sin importar el nivel de ingresos que genere la empresa en el sector privado y además tiene dos implicancias importantes, primero, desincentiva a formalización de las empresas deseosas de funcionar legalmente en el país, en

especial, a aquellas generadoras de empleo pero con ingresos relativamente bajos; y segundo, desde el punto de vista de la demanda laboral, se impone un costo a la mayor contratación, aumentando así la rigidez laboral.

Tabla 3. Ejemplos Pensión Solidaria para 25 años de aportes.

Detalle	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4	Caso 5	Caso 6	Caso 7
Referente Salarial	1.425	2.375	3.325	4.750	6.175	8.075	8.550
Compensación de Cotizaciones	300	500	700	1.000	1.300	1.700	1.800
Cuenta Personal Previsional	76	127	178	254	330	431	457
Pensión Base Referencial	376	627	878	1.254	1.630	2.131	2.257
Porcentaje Referencial	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%
Monto Salarial Referencial	926	1.544	2.161	3.088	4.014	5.249	5.558
Pensión Final	1.100	1.554	2.161	2.200	2.200	2.200	2.200
Compensación de Cotizaciones	300	500	700	1.000	1.300	1.700	1.800
Cuenta Personal Previsional	76	127	178	254	330	431	457
Fracción Solidaria	724	927	1.283	946	570	69	0

Fuente: Elaboración propia en base a los supuestos del Ministerio de Economía y Finanzas en la presentación del Proyecto de Ley de Pensiones. Septiembre 2010.

iv) El Aporte Nacional Solidario

Este aporte es un impuesto a la renta de las personas que ganan por encima de Bs. 13.000, a parte del Aporte Solidario del Asegurado anteriormente explicado. Funciona la siguiente manera: el asegurado aporta al Fondo Solidario 10% de la diferencia del Total Ganado y Bs. 35.000, si la diferencia es positiva; 5% de la diferencia del Total Ganado y Bs. 25.000, si la diferencia es positiva; y 1% de la diferencia del Total Ganado y Bs. 13.000, si la diferencia es positiva.

Es decir, si el Total Ganado o Ingreso Cotizable de un asegurado es, por ejemplo, Bs. 40.000, deberá aportar Bs. 1.520 al Fondo Solidario. Este monto resulta de: (Bs. 40.000 – Bs. 35.000)*0,10 = Bs. 500; (Bs. 40.000 – Bs. 25.000)*0,05 = Bs. 750; y (Bs. 40.000 – Bs. 13.000)*0,01 = Bs. 270.

Políticas Públicas para la Libertad

$13.000) * 0,01 = 270$; es decir, esto significa un 3,8% de su ingreso, además del 0,5% del aporte anterior, con lo que termina aportando 4,3% de su Total Ganado o Ingreso Cotizable sólo por concepto de aportes al Fondo Solidario.

Este cálculo se basa en que el mecanismo sea acumulativo, sin embargo si no fuera así, existiría un contrasentido importante y un carácter regresivo en la norma ya que un ejercicio simple de dos asegurados, uno que genera Bs. 35.100 y otro que genere Bs. 15.000, nos muestra que termina aportando más el que gana menos.

Estas son las fuentes principales, sin embargo, existen otras como el Aporte Patronal del Sector Minero del 2%, y no del 3%, debido a que éste sector tiene un tratamiento especial; de igual manera los recursos constituidos hasta la fecha en la Cuenta Básica Previsional pasan a financiar el Fondo Solidario, y preocupa que en el texto de Proyecto de Ley se especifica que podrían haber otras fuentes de financiamiento establecidas por el Órgano Ejecutivo, sin comprometer recursos del TGN.

3. Baja cobertura ¿se soluciona el problema?

Luego de analizar la Nueva Ley de Pensiones no es posible concluir que existen los incentivos claros para que los trabajadores independientes se afilien a la nueva Gestora Pública, ahorren para su vejez y así disfruten de una vejez digna.

Uno de los motivos es que los propios trabajadores independientes son los agentes de retención de sus propios aportes y para que éstos se vean incentivados a ahorrar institucionalmente para su vejez, medidas como el Aporte Solidario del 0,5% sobre el Ingreso Cotizable, y también el Aporte Nacional Solidario sobre Ingresos Cotizables por encima de Bs. 13.000, desincentivan la afiliación. Si antes éstos no accedían, con estas restricciones la probabilidad que lo hagan ahora es aún menor.

Un aspecto relevante es que la sostenibilidad del pilar solidario se apoya en la afiliación de más trabajadores independientes al sistema y así, con sus aportes solidarios, sea posible sostener financieramente la Pensión Solidaria.

Tabla 4. Descuentos sobre los Totales Ganados o Ingresos Cotizables de los trabajadores dependientes o independientes bajo la Nueva Ley de Pensiones de 2010.

DETALLE	Porcentajes sobre el TG o IC	Porcentajes sobre el TG o IC
	≤ Bs. 13.000	> Bs. 13.000
Beneficio para el trabajador		
Cuenta Personal Previsional	10,00%	10,00%
Prima por Riesgo Común	1,37%	1,37%
Aportes para el Fondo Solidario		
Aporte Solidario del Asegurado	0,50%	0,50%
20% de la Prima por Riesgo Común	0,34%	0,34%
Aporte Nacional Solidario		
i) Primera categoría	N/A	$(TG \text{ o } IC - Bs. 35.000) * 0,10$
ii) Segunda categoría	N/A	$(TG \text{ o } IC - Bs. 25.000) * 0,05$
iii) Tercera categoría	N/A	$(TG \text{ o } IC - Bs. 13.000) * 0,01$
Cobro Comisión		
Pago Comisión para la Gestora Pública	0,50%	0,50%
TOTAL	12,71%	> 12,71%

Fuente: Proyecto de Ley de Pensiones de 2010.

Políticas Públicas para la Libertad

4. Conclusiones

Como exposición de motivos para la contra-reforma de pensiones, las autoridades del gobierno han mencionado dos objetivos que pueden ser técnicamente verificables a través de los datos, primero el de la baja cobertura y luego el de las pensiones bajas.

Acerca del primero, no existe una propuesta clara acerca de incentivar a que los trabajadores independientes se afilien a la nueva Gestora Pública de Seguridad Social. De hecho las restricciones adicionales impuestas, como el aporte solidario del 0,5% sobre los Ingresos Cotizables y el Aporte Nacional Solidario para personas que ganan por encima de Bs. 13.000, es claramente un desincentivo.

Acerca del segundo, el gobierno ha propuesto un pilar solidario como lo nuevo en relación al anterior sistema, a parte de la administración pública de los fondos. Este pilar solidario se basa en entregar a los que ahora reciben pensiones bajas, una fracción solidaria que ayude a que los mismos se jubilen de manera más digna.

La intención es definitivamente loable, sin embargo, este subsidio adolece de un problema claro de focalización, ya que aquellos que más ganan recibirán más ayuda hasta un nivel máximo y luego el subsidio irá disminuyendo. De igual manera, la forma cómo se va financiar este pilar solidario, es cuestionable porque desincentiva la formalización y crea distorsiones en el mercado laboral.

Que las personas durante su vida inactiva vivan de forma digna es un tema que no se cuestiona. Sin embargo, el camino que se está siguiendo no muestra ser el más adecuado.

Bibliografía:

- Populi (2007): ***“Reformar la reforma de pensiones: en defensa de un debate técnico”*** Asuntos Públicos No 38. Políticas Públicas para la Libertad. La Paz – Bolivia.
- Populi (2007): ***“Análisis socio-económico de la renta dignidad”*** Asuntos Públicos No

47. Políticas Públicas para la Libertad. La Paz – Bolivia.

- Populi (2008): ***“Analizando la reforma de pensiones y el tema de los trabajadores independientes”*** Asuntos Públicos No 55. Políticas Públicas para la Libertad. La Paz-Bolivia.
- Populi (2008): ***“Contra-reforma de pensiones: un error con consecuencias de largo plazo.”*** Asuntos Públicos No 63. Políticas Públicas para la Libertad. La Paz- Bolivia.
- Yañez, P. y F. Landa (2007): ***“Informe Especial. Informalidad en el Mercado Laboral”***. Documento de Trabajo. UDAPE.