

MAYO
2018

INFORME CIEDESS

N° 1

DIFICULTADES PRÁCTICAS DE LA MODIFICACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL DE LAS FFAA

PRINCIPALES RESULTADOS

- El conjunto de cotizaciones y aportes, en CAPREDENA corresponde al 21,75% de la remuneración; en DIPRECA, al 21,5%; mientras que en el sistema general el costo es del 22,77%
- Dificultades prácticas de la modificación del sistema previsional de las FFAA como: la duración del periodo de vida activa, importancia del sector pasivo (0.6 activos por pasivo el año 2011); dificultades en reconversión laboral, nivel de remuneraciones, mecanismo de cálculo de las prestaciones y el incentivo laboral inherente.
- Bajo las condiciones actuales, incluso en el supuesto de la máxima estabilidad laboral y aplicando las reglas de impenibilidad, la pensión de un suboficial con treinta años de servicios sería inferior a 270.000 pesos o un 12% de tasa de reemplazo.
- Situación de retiro forzoso, propio de la carrera militar pero externo al sistema previsional, obliga a generar un elemento de excepción para estos trabajadores.
- Solución a esta problemática sería el cambio a un sistema de capitalización individual u otro, lo que implica un costo financiero mayor que la mantención del estatus quo, pero sin duda contribuye a reducir las posibilidades de abuso de los recursos.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema previsional de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden es el último remanente del viejo sistema de Cajas de Previsión que rigió en Chile antes de la introducción de los mecanismos de capitalización individual. Como tal, funciona como un sistema de reparto que integra en un solo administrador la totalidad de la seguridad social. En pensiones mantiene una lógica completamente diferente al sistema por capitalización individual, generando prestaciones por antigüedad (años de trabajo) en lugar de por vejez, lo que dificulta su integración con éste. Además, arrastra importantes dificultades económicas, al requerir para su mantenimiento una contribución fiscal superior al 90% de su financiamiento.

Si bien la tasa global de cotizaciones es similar¹, la parte de ella destinada a financiar la pensión es inferior (6%), lo que es solo una de las razones del problema. Por otra parte, este modelo ha sido protagonista de los más recientes escándalos en el ámbito de las pensiones, representados por la posibilidad de manipular las bases sobre las que se calculan los beneficios. Estos factores han generado llamados a su reforma, tarea que siendo necesaria, puede resultar más costosa que la actual situación², producto de las numerosas correcciones que deberían hacerse, entre las que se cuenta solucionar la importante subcotización de ingresos, dificultad compartida con el mundo civil.

Para evitar una innecesaria repetición nos referiremos solamente a las Fuerzas Armadas (FFAA), pero a menos que se haga una distinción, todo lo dicho es igualmente aplicable a las Fuerzas de Orden.

¹ El conjunto de cotizaciones y aportes, en CAPREDENA corresponde al 21,75% de la remuneración; en DIPRECA, al 21,5%; mientras que en el sistema general el costo es del 22,77%

² El costo de estos sistemas especiales en 2015 fue equivalente al 0,94% del PIB, o 1,4 billones de pesos.

2. PROBLEMÁTICA

Duración del periodo activo: La carrera militar es un elemento inherente al sistema de fuerzas armadas profesionales, siendo el origen conceptual de la carrera administrativa de las burocracias modernas. Sin embargo, al tratarse de una estructura piramidal, supone la exclusión de aquellos que no reúnan las condiciones necesarias para progresar, generando pues el retiro forzoso³. Este puede producirse en cualquiera de los niveles, conforme a una cantidad planificada de retiros anuales, los cuales se aplican en base a las calificaciones obtenidas, excluyendo en primer lugar a los peor evaluados⁴. Si bien existen mecanismos de flexibilidad para moderar este efecto en los diversos grados, se trata de una situación que no puede mantenerse de forma indefinida. Este efecto es particularmente visible en el caso de los altos mandos, donde la selección de una antigüedad determinada obliga al retiro de todos aquellos que la superan.

Resultado de ello es la posibilidad de salir de la carrera militar sin cumplir el tiempo mínimo para acceder a una pensión parcial de este régimen (20 años). Sin embargo, incluso si consideramos el requisito necesario para acceder a una pensión total (30 años) la carrera es corta: si se considera que se inicia hacia los veinte años la salida se produce antes de los 50, con un horizonte de vida laboral superior al de carrera.

Importancia del sector pasivo: Una consecuencia de ello es la presencia de un sector pasivo comparativamente grande en relación a los activos. Si consideramos solamente a aquellos que acceden a pensión, en 2011 CAPREDENA reportaba 105.000 personas, cifra muy superior a los 64.000 imponentes activos a dicha fecha, generando una relación de 0,6 activos por cada pasivo. Además hay que tener presente que, al igual que ocurre en los regímenes administrados por el IPS, no hay constancia de la cantidad de pasivos de las FFAA que carecen de derecho a pensión, por lo que la relación podría ser mucho menor.

Dificultad de conversión laboral: Otro elemento importante en la carrera militar es la convivencia de diferentes perfiles laborales, ya que por una parte comprende a empleados civiles y por otra al personal propiamente militar. Dentro de este último podemos encontrar puestos marcadamente militares (infantes, artilleros, blindados), otros donde el lazo es más tenue (sanidad, justicia, veterinaria) y finalmente algunos marcadamente civiles (servicio de personal, religioso, bandas). El primero de estos presenta la situación particular de realizar un trabajo que sólo tiene un empleador posible, el Estado, y donde la capacidad de aplicar su formación en la vida civil es dudosa. Los otros grupos son más sencillos de abordar en la eventual necesidad de reconversión, toda vez que su actividad presenta énfasis militares, pero es común con la vida civil.

Nivel de remuneraciones: El nivel de ingresos es otro factor de tensión con el sistema de las FFAA. Si se considera como tal al pago por los servicios realizados que se encuentra afecta a cotizaciones e impuestos, como se hace en el sector privado, el nivel es inusualmente bajo: el sueldo base en 2016 del grado más bajo del cuadro permanente (cabo) corresponde al 64% del ingreso mínimo mensual para ese

³ Que es un elemento ausente en la carrera administrativa. Ello se debe en parte a que los niveles más bajos requieren una importante disposición física, que se torna incompatible con el avance de la edad.

⁴ De los cuatro niveles de calificación posible (1 a 4), se llama a retiro siempre a quienes califiquen en el peor de ellos (4) y a quienes permanezcan por segundo año en la lista 3, incluso si con ello se sobrepasa el número de retiros predefinidos. Por el contrario, si no se cumple la cuota, se aplica también a las siguientes listas.

año (\$ 160.470 contra \$ 250.000). Solo al sumar las diversas asignaciones que reciben (bonificación por mando, movilización, rancho, etc.), sus ingresos aumentan a un nivel de poco más de dos ingresos mínimos mensuales (\$ 509.397), de las cuales un 58% corresponde a asignaciones no remuneracionales, y como tales no afectan a cotizaciones ni a impuestos.

Mecanismo de cálculo de las prestaciones: Lo anterior genera una situación peculiar, ya que la gran mayoría los ingresos se vuelven remuneracionales una vez que el afiliado ha cumplido los requisitos para acceder a una pensión, reduciendo la proporción no remuneracional hacia un 20%. Como el monto de la pensión se calcula sobre la última remuneración⁵ si éstos no se transformaran los beneficios obtenidos serían muy pequeños⁶. Ello tiene un impacto importante respecto al personal llamado a retiro o que deja la carrera antes de acceder a las prestaciones, ya que entrega un bono de reconocimiento que representa los aportes realizados al sistema, pero calculado sobre la remuneración, que en ese momento es muy baja. Este mecanismo refleja el resultado que se produciría al cotizar bajo los parámetros del sistema de capitalización, con tasas de reemplazo en torno al 11% producto de la combinación de bajas bases de cotización y extenso periodo de retiro⁷.

Incentivo laboral inherente: La combinación de los factores antes mencionados (duración de la carrera, perfil laboral exclusivo, remuneraciones bajas, pensiones cercanas al ingreso) crea un poderoso incentivo de permanencia en las instituciones, que es probablemente el real efecto querido, resultando determinante en el caso de los puestos donde se presenta un alto costo de formación, una alta aplicabilidad del mismo en el mundo civil y un mercado competitivo, situación que es muy notoria en los pilotos de guerra.

3. ANÁLISIS

Los elementos antes detallados dan cuenta de la necesidad de reformar el régimen, a fin de mejorar su situación financiera y permitir una mejor protección a quienes no terminan la carrera. Con todo, no es tan claro el camino que debe tomar un proceso de mejora. A continuación presentamos algunas consideraciones de los efectos que produciría traspasar al personal militar al sistema de capitalización individual manteniendo las condiciones actuales de los funcionarios de estos cuerpos, a fin de visibilizar algunos de los resultados que se producirían si se aplicara sin más la normativa del DL 3.500.

Un primer efecto sería un empeoramiento de la actual situación financiera. Ello por cuanto la existencia de derechos en curso de adquisición por parte de la generación presente obligaría a tener un periodo de convivencia de regímenes. Es decir, se produce la problemática financiera de un cambio de reparto a

⁵ 1/30 por cada año de servicio, excluyendo la asignación familiar, movilización, pérdida de caja o máquina, rancho (colación), casa, viáticos y horas extra.

⁶ Este modelo de financiamiento permite al pagador de las prestaciones un ahorro relacionado con los miembros del sistema que no califiquen para el beneficio. No obstante también se ha visto asociado con malas prácticas al generar un ahorro presente, pero trasladar el problema al futuro: daño previsional. La exigencia de portabilidad de derechos previsionales ha contribuido que en el mundo tienda a la obsolescencia.

⁷ Considerando como supuestos de cálculo una cotización del 10% sobre los promedios de las asignaciones remuneracionales del cuadro permanente (suboficiales); un reajuste anual de remuneraciones equivalente a la inflación; una permanencia en cada rango del escalafón por el tiempo mínimo establecido en el artículo 61 del DFL N° 1 del Ministerio de Defensa de 1997, para el escalafón regular de línea por un periodo de 19 años, una rentabilidad nominal del 7% anual, una inflación del 3% anual, una inflación del 3% anual y las tablas de mortalidad vigentes para un afiliado de sexo masculino con cónyuge dos años menor.

capitalización, la cual tiene relación con el financiamiento de las generaciones de transición de un sistema a otro.

Por su parte, la nueva generación bajo el sistema de capitalización no tendría mejores perspectivas. Para el mundo civil la duración del periodo de trabajo de una persona se espera en torno a los 40 años, permitiendo un amplio horizonte de rentabilidad, con posibilidades de no retirarse si no se desea. La carrera militar actual es más breve que eso, incluso considerando solo a aquellos que la completan, y no tiene opciones de permanencia indefinida. Ello contribuye a incrementar el periodo de retiro, que es una de las más importantes dificultades de las pensiones civiles. Ciertamente podría estimarse que estas personas deberían reincorporarse al mundo civil hasta el cumplimiento de la edad de jubilación, pero tal posibilidad es particularmente difícil para el segmento de actividades propiamente militares, donde la edad y la formación reducen la empleabilidad. En los hechos, una persona que termine la carrera quedaría con una densidad previsional del 75%, al tener solo treinta años de aportes, en lugar de los 40 que considera el mundo civil.

Si pudiese solucionarse la problemática de duración de la carrera, queda abordar la base imponible reducida. El nivel de remuneración existente hace que los primeros grados del escalafón de suboficiales quede fuera de la capacidad de cotizar por no alcanzar el ingreso mínimo mensual, acortando el tiempo de acumulación de recursos en el periodo que tome obtener el ascenso. Esta situación ya es bastante extraña, puesto que es el propio Estado quién incumple un nivel básico de pagos, requiriendo una corrección. La situación de los demás grados no es mejor, ya que la base de cotización no guarda relación con el nivel de ingresos generales del afiliado. Una cotización del 10% de la remuneración representa cerca de un 4% de los ingresos, lo que lleva a producir pensiones pequeñas. Ciertamente esta situación no es exclusiva en este régimen, siendo común que los trabajadores de cualquier tipo tengan una proporción de sus ingresos que no sea remuneracional (movilización, colación), pero mientras en el sector privado este elemento se ubica en torno al 10% del ingreso, en el sector público es del 20%, y en estos regímenes especiales entre un 40 y un 60%, situación similar a la existen en los sectores de funcionarios afectados por el “daño previsional”. Si convirtiésemos esta diferencia del monto de las cotizaciones (4% del ingreso en lugar de 10%) a tiempo cotizado, obtendríamos que por cada año de trabajo el afiliado solo cotice cinco meses por el total de sus ingresos. Como el periodo de activo ya había reducido la densidad previsional al 75%, el nivel de ingresos la reduce a la mitad de esa cifra, quedando en una densidad máxima de un mero 30%⁸.

El efecto combinado de estos elementos serían bajas tasas de reemplazo, incluso en el supuesto de la máxima estabilidad laboral y aplicando las reglas de impondibilidad, la pensión de un suboficial con treinta años de servicios sería inferior a 270.000 pesos o un 12% de tasa de reemplazo⁹.

⁸ Asumiendo que una densidad del 100% implica una cotización del 10% del ingreso por 40 años, una carrera de 30 años con cotizaciones por el 4% de los ingresos equivalente a un 30% de densidad.

⁹ Considerando como supuestos de cálculo una cotización del 10% sobre los promedios de las asignaciones remuneracionales del cuadro permanente (suboficiales); un reajuste anual de remuneraciones equivalente a la inflación; una permanencia en cada rango del escalafón por el tiempo mínimo establecido en el artículo 61 del DFL N° 1 del Ministerio de Defensa de 1997, para el escalafón regular de línea por un periodo de 30 años; una rentabilidad nominal del 7% anual; las tablas de mortalidad vigentes para un afiliado de sexo masculino.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una solución a esta problemática es el cambio a un sistema de capitación individual u otro, lo que implica un costo financiero mayor que la mantención del estatus quo, pero sin duda contribuye a reducir las posibilidades de abuso de los recursos.

Con todo, uno de los problemas que presentan estos regímenes de seguridad social integrados es el importante espacio que existe para distorsiones, cuya evidencia más explícita es el nivel peculiarmente bajo de las remuneraciones en relación a los ingresos. Esta situación hace completamente incompatible cualquier cambio que se funde sobre estas bases, por lo cual un sinceramiento de las condiciones de funcionamiento del sistema es necesario. Ello implica necesariamente regularizar el nivel de las remuneraciones, cuestión que ha sido objeto de cuestionamientos no solo respecto a las FFAA, sino a nivel de la administración pública: los ingresos no remuneracionales debiesen tener un límite máximo.

Igualmente resulta problemático la mantención de un nivel de cotizaciones diferenciado, más si se considera el mayor consumo de recursos que demandan estos afiliados. A fin de compatibilizar los sistemas y admitir la portabilidad de derechos debiese unificarse la tasa de cotizaciones de los regímenes, apuntando a la confluencia con el régimen general, tanto en monto como en carácter (contributivo del trabajador o empleador) lo que implica tener presente el efecto de las reformas al sistema general. Las diferencias en cuanto al nivel de riesgo de la actividad debiesen ser abordadas con una cotización patronal diferenciada, similar a la situación existente en el sistema de protección contra los riesgos laborales.

No obstante lo antedicho, la principal crítica que puede realizarse a estos sistemas es la excesiva injerencia de lo laboral en lo previsional. Los sistemas de seguridad social se apoyan en el mercado del trabajo para su funcionamiento, dado que éste es la principal fuente de ingresos de las personas. Sin embargo, su capacidad de influir en el mismo es limitada, siendo más frecuente el efecto contrario: la situación del mercado del trabajo afecta al sistema previsional. En el caso de las FF.AA. ello se manifiesta, por una parte, en las peculiaridades de la carrera militar, y por otra en el incentivo a completar la carrea que el sistema supone. Por esto una modificación requiere, en primer lugar dar una real finalidad previsional al sistema, lo que implica la capacidad del mismo de generar y financiar una protección que sea compatible con la movilidad del individuo en las diferentes opciones profesionales que se presenten en su vida. En resumen, debe ser compatible con el sistema general¹⁰.

Incrementar la duración de la carrera militar ayudaría, pero al igual que ocurre con la relación entre la edad de jubilación y la posibilidad de seguir trabajando, las ocupaciones físicamente demandantes presentan un desafío, al generar un nivel de desgaste incompatible con la mantención de la actividad e independiente de la voluntad del sujeto¹¹. Esta situación de retiro forzoso obliga a generar un elemento de excepción para estos trabajadores, propio de la carrera pero externo al sistema previsional, quizá en la forma de un aporte especial similar a un depósito convenido, si bien debiese ser oportunamente provisionado y contabilizado. En un sentido similar, será necesario definir el mismo en relación a la capacidad de reconversión profesional, restringiéndolo a aquellas actividades incompatibles con la vida civil. Ello permitiría la generación de políticas de mantención de la fuerza laboral dentro de las propias instituciones y recontractar a parte del personal en retiro bajo un nuevo estatus laboral. Por esta misma razón es necesario definir que funciones requieren “ser” militar y cuáles no. En el caso de estas últimas el sistema previsional general debiese aplicarse, sin elementos de excepción. Si consideramos la generación de una pensión con aportes

¹⁰ Y en cualquier configuración que se le dé, ya sea que mantenga su estado actual o considere otros elementos.

¹¹ La misma situación es aplicable al sector civil, respecto a los trabajos predominantemente físicos.

sobre el nivel de ingresos real y la edad de jubilación general, incluso sin cotizaciones tras el retiro, la tasa de reemplazo sube 65%¹².

Como se puede apreciar, el desafío de reformar los regímenes especiales de las FFAA no es menor, y puede implicar un considerable uso de recursos, que cubran tanto los aspectos propiamente previsionales (la generación de transición) como laborales (modificación de la carrera). Sin embargo tales costos corresponden simplemente a un sinceramiento de la situación actual, permitiendo apreciar y fiscalizar realmente el uso de los recursos, reduciendo el espacio para las situaciones de abuso de derechos y evitando los escándalos de manipulación de las pensiones. Finalmente, y no menos importante, la presencia de problemas comunes con el sistema general denota la existencia de tópicos que todavía no han sido suficientemente abordados en la discusión previsional del país.

¹² Considerando como supuestos de cálculo una cotización del 10% sobre los promedios de las asignaciones utilizadas en el cálculo de la pensión por antigüedad del cuadro permanente (suboficiales); un reajuste anual de remuneraciones equivalente a la inflación; una permanencia en cada rango del escalafón por el tiempo mínimo establecido en el artículo 61 del DFL N° 1 del Ministerio de Defensa de 1997, para el escalafón regular de línea por un periodo de 30 años, una rentabilidad nominal del 7% anual, una inflación del 3% anual, una inflación del 3% anual y las tablas de mortalidad vigentes para un afiliado de sexo masculino con cónyuge dos años menor