

## **Gasto Fiscal en Pensiones Bajará Fuertemente y Liberará Fondos Para el Pilar Solidario**

- ❖ **El cambio del Sistema de Pensiones en 1981 evitó la inminente crisis financiera del sector fiscal, debido al déficit que originaba el sistema de reparto.**
- ❖ **El Estado destinó el 2005 a pensiones del ámbito civil un 4,05% del PIB, pero sólo un 0,08% esta relacionado con al Sistema de AFP. 3,43% corresponde a deudas del Fisco vinculadas con el antiguo sistema y 0,54% al financiamiento de pensiones no contributivas.**
- ❖ **A partir del año 2010 comenzarán a bajar los gastos de transición del antiguo sistema respecto del PIB. La reducción será drástica a partir del año 2015.**

### **Introducción**

Una de las críticas más repetidas en el debate sobre las pensiones en Chile ha sido “el alto gasto fiscal” del nuevo sistema de AFP.

Lo paradójico es que una de las virtudes que se le reconoce internacionalmente al sistema de ahorro y capitalización individual instaurado en Chile, es haber evitado el colapso de las finanzas públicas al que conducía el sistema de reparto, que era incapaz de hacer frente a los cambios demográficos que se estaban observando en nuestro país y en el mundo.

El objetivo de este documento es ilustrar la situación del presupuesto fiscal antes de la reforma, las proyecciones de la crisis financiera del antiguo sistema y la futura situación fiscal.

### **Financiamiento en el Antiguo Sistema de Pensiones**

El antiguo sistema era de “beneficios definidos”, los que no estaban estrictamente relacionados con los aportes de cada trabajador, ya que cada caja de previsión tenía requisitos diferentes para otorgar una pensión (beneficios de características “no actuariales”). Estos beneficios se financiaban “sobre la marcha”, esto es, las jubilaciones y prestaciones se pagaban con las imposiciones recaudadas en cada período, sin acumulación de aportes ni incremento de éstos vía rentabilidad.

Cuando la relación entre trabajadores activos y pasivos era de 12 a 1, hacia el año 1955, el sistema no tenía problemas de financiamiento. Sin embargo, a comienzos de la década de los '80, antes de comenzar a operar el sistema de AFP; 2,5 trabajadores activos debían financiar la pensión de un jubilado, situación que era insostenible, porque para enfrentar esta obligación se debían reducir los beneficios de los pensionados y/o subir las tasas de imposiciones de los trabajadores en actividad. La política de tener tasas de reemplazo equivalentes al 70% de la remuneración de la vida activa estaba seriamente amenazada. En el cuadro N° 1 se estima la imposición de equilibrio por cada trabajador activo para los años 1955 y 1980, para financiar pensiones de vejez con una tasa de reemplazo del 70%.

**Cuadro N° 1**

### **Incremento en la Imposición de Equilibrio del Antiguo Sistema de Reparto**

<b>Año</b>	<b>Trabajadores Activos / Pasivos</b>	<b>Imposición de equilibrio<sup>1</sup></b>
<b>1955</b>	12,2	5,7%
<b>1980</b>	2,5	28%

<sup>1</sup> : Corresponde a la tasa de aporte al sistema de pensiones de los trabajadores activos necesaria para equilibrar el pago de jubilaciones correspondientes al 70% del salario base promedio. Un 70% del salario base es el requisito del Servicio de Seguro Social (SSS), caja de previsión que tenía al 65% de los imponentes activos en 1979.

El tema financiero del antiguo sistema previsional fue crítico. Las tasas de imposiciones que debían soportar trabajadores y empresarios en conjunto superaban el 50% de las remuneraciones, las que se redujeron gradualmente a partir de 1975, con el objeto de elevar los índices de empleo, disminuyendo los costos de contratación (Cheyre 1991).

La baja en las imposiciones provocó la necesidad de que el Estado aumentara paulatinamente los aportes directos e indirectos al sistema previsional, llegando éstos a casi un tercio de las fuentes de financiamiento en los años previos a la reforma (Ver Cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2**

### Fuentes de Financiamiento de la Seguridad Social

(Fuente: CIEDES 1994, El Mercurio, 18/Sept./1977)

INGRESOS	%	PARTICIPACIÓN (%)
Cotizaciones		62,8%
a) de empleadores	46,5%	
b) de trabajadores	14,4%	
c) de pasivos	1,9%	
Aportes del Estado		32,2%
Inversiones		1,6%
Otros Ingresos		3,4%
<b>TOTAL</b>		<b>100,0%</b>

El crecimiento del sector pasivo, la evasión previsional, el aumento de los beneficios y su falta de relación con los aportes y la anticipación de los mismos, impuso al Estado una carga cada vez más pesada, lo que agravó el déficit fiscal.

### Financiamiento de la transición

Uno de los principales objetivos de la reforma al sistema de reparto fue corregir el desequilibrio fiscal creciente que se proyectaba. Un estudio de Rodrigo Cerda (Profesor de la Universidad Católica) muestra que de no haberse efectuado la reforma de pensiones, el déficit fiscal anual, sólo en el sistema de pensiones contributivo de reparto (sin considerar pensiones asistenciales y no contributivas y cajas de la defensa nacional), hubiese llegado entre el 4% y 6% del PIB a partir del año 2010,

elevándose al 8% un poco antes del 2050 (Cerda 2006).

La decisión política fue no eliminar inmediatamente el sistema antiguo y dar la opción a sus imponentes de elegir entre quedarse o cambiarse al nuevo sistema de AFP. Esto implicó un largo período de transición, que durará hasta que se extingan las obligaciones del Estado con el sistema de reparto.

### Realidad fiscal de hoy

El gasto previsional civil del Fisco (no incluye el gasto de las cajas de la defensa nacional) llegó a un 4,05% del PIB a diciembre 2005. 3,43 puntos porcentuales están asociado a los costos de la transición, correspondiendo 2,2 puntos del PIB al pago de las pensiones de las antiguas cajas (actual INP) y 1,23 puntos del PIB al pago de los Bonos de Reconocimiento de los trabajadores que se traspasaron al nuevo sistema y liquidaron su bono ese año. Sólo un 0,62% del PIB se asocia al sostenimiento del primer pilar: pensiones mínimas garantizadas por el Estado del Sistema de AFP (0,08% del PIB), pensiones asistenciales (0,33% del PIB) y pensiones no contributivas que incluye exonerados, ley de reparación y ley del carbón (0,21% del PIB). (Ver cuadro N° 3). En total, el fisco destinó el 25% del presupuesto público del 2005 a distintos compromisos de los sistemas de pensiones.

En el año 2005, el gasto fiscal en pensiones relacionado con al Sistema de AFP, llegó a 0,08% del PIB (garantía estatal a las pensiones mínimas). Esto

**Cuadro N° 3**  
**Gasto Estatal en Pensiones <sup>1</sup>**

(Millones de \$ del 2005)

Sistemas	Ley Presupuesto 2005	% PIB	Beneficiarios 2005	%
Pensiones contributivas (INP)	\$ 1.306.319	2,20%	833.861	53,8%
Bonos de Reconocimiento <sup>2</sup>	\$ 730.284	1,23%	40.500	2,6%
Gtía. Estat. Pensiones Mínimas	\$ 46.825	0,08%	65.000	4,2%
Pensiones Asistenciales	\$ 197.303	0,33%	401.000	25,9%
Otras no contributivas <sup>3</sup>	\$ 124.891	0,21%	52.408	3,4%
<b>SECTOR CIVIL</b>	<b>\$ 2.405.622</b>	<b>4,05%</b>	<b>1.392.769</b>	<b>89,8%</b>
CAPREDENA	\$ 505.739	0,85%	99.893	6,4%
DIPRECA	\$ 277.444	0,47%	58.586	3,8%
<b>SECTOR MILITAR</b>	<b>\$ 783.183</b>	<b>1,32%</b>	<b>158.479</b>	<b>10,2%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 3.188.805</b>	<b>5,38%</b>	<b>1.551.248</b>	<b>100%</b>

Fuente: Departamento de Estudios, Asociación de AFP. A.G.

(1): Elaboración propia en base a información de la Dirección de Presupuesto

(2): Estudio de Finanzas Públicas, Diciembre 2005 (Arenas de Mesa y Gana 2005)

(3): Incluye exonerados, Ley de reparación y Ley del carbón

Nota: PASIS y Pension Mínima beneficiarios estimados.

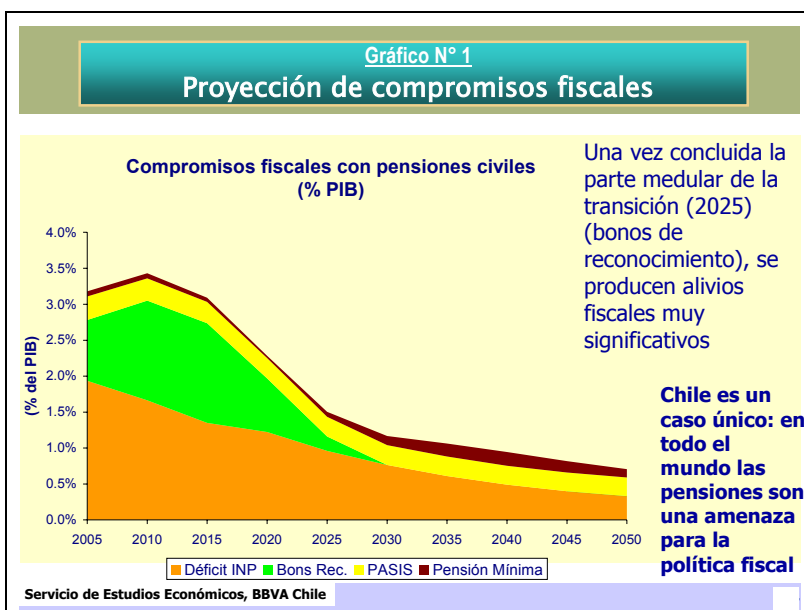
muestra que con 25 años de operación y con 580 mil pensionados, en la actualidad el Sistema de AFP demanda fondos estatales de una baja magnitud y muy distinta de la que ciertos sectores creen. Este gasto se incrementará en el tiempo, pero será significativamente inferior al ahorro de recursos del Fisco ante el término de la etapa de transición.

### Proyección del Déficit Previsional

Hoy los países con sistema de pensiones de reparto están enfrentando sus déficit presupuestarios con "reformas paramétricas", tales como aumentar las edades de jubilación, subir los aportes, disminuir los beneficios o crear esquemas paralelos de ahorro y capitalización, como es el caso Sueco. En contraste, Chile presentará una fuerte reducción en su gasto fiscal por pensiones cuando finalice el período de transición, evitando la crisis presupuestaria. Nuestro país está en una situación de privilegio, ya que en la actualidad estamos discutiendo cómo mejoramos la protección de los futuros pensionados y no, cómo la mayoría de los países, que están obligados a discutir como reducir los crecientes costos de la seguridad social.

Diversos estudios muestran este hecho. El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta una caída del gasto en pensiones del sector civil en Chile desde un 4,2% del PIB en el quinquenio 2005-2009 a un 1,7% del PIB el 2020-2030. Esta holgura de recursos es equivalente a US\$ 2.880 millones anuales medidos al PIB del 2005. Para el largo plazo estiman un 2,7% del PIB (Ver Cuadro N° 4)

Otra estimación del Servicio de Estudios Económicos del BBVA del 2006 muestra que los compromisos fiscales con las pensiones del sector civil llegarán a su máximo el año 2010, para después paulatinamente ir decreciendo. A partir del 2015, a medida que el Estado pague sus obligaciones con el antiguo sistema de reparto, los costos asociados a la transición se reducirán drásticamente. (Ver gráfico N° 1)



### Algunas ideas

Actualmente, sólo pueden acceder a la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado, las personas que registren un mínimo de 20 años de cotizaciones, requisito que en muchos casos resulta difícil de cumplir por las características del mercado laboral, quedando éstas sólo con la protección de las pensiones asistenciales cuando se consumen los ahorros acumulados en la cuenta individual del Segundo Pilar.

Las personas de rentas bajas que estiman que no alcanzarán los 20 años de cotizaciones no tienen incentivos para ahorrar. Por otra parte, los trabajadores de bajas rentas que cumplen los 20 años de cotizaciones y que esperan recibir la pensión mínima, no tienen ningún incentivo para seguir

### Cuadro N° 4

## Proyección del Gasto Civil en Pensiones

(Basada en la densidad de las contribuciones actuales)

	2005-2009	2020-2030	Largo Plazo
<b>A) Costo Transición</b>	<b>3,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>
Déficit Operacional (INP)	2,4	0,8	0,0
Bonos de Reconocimiento	1,3	0,1	0,0
<b>B) Costo Permanente</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>2,7</b>
Pensiones Mínimas	0,1	0,3	1,1
Pensiones Asistenciales	0,4	0,6	1,6
<b>A + B</b>	<b>4,2</b>	<b>1,7</b>	<b>2,7</b>

Fuente: FMI Sept.2005

cotizando. En ambos casos la decisión de no cotizar es económicamente racional.

Adicionalmente, debido a que el requisito para obtener una pensión mínima garantizada por el Estado es muy exigente, se proyecta que una pequeña proporción de los afiliados podrá acceder a este beneficio. Un estudio de la Asociación de AFP (2004), sobre la base de la muestra de afiliados de la Superintendencia, mostró que ante diversos escenarios futuros, mientras mayor es la tasa de rentabilidad esperada, menor es el porcentaje de afiliados que requiere financiamiento estatal para alcanzar la pensión mínima.

Rentabilidad anual proyectada de los Fondos de Pensiones	% de afiliados con financiamiento estatal para alcanzar la pensión mínima
3%	10,5
5%	4,6
7%	1,9

Cabe consignar que para estos casos el Estado financiará sólo entre un 20% y un 30% del valor de las pensiones mínimas, el 80% - 70% restante se

financiarán con el ahorro que los afiliados acumularon en las AFP.

Se ha propuesto rediseñar el programa de pensiones mínimas de vejez, estableciendo “**pensiones mínimas graduadas**” según los años de cotización. Por ejemplo, con 10 años de cotización una persona podría aspirar a una pensión mínima equivalente al 50% de su monto, cifra que se incrementaría en función del número de meses adicionales cotizados.

El valor mínimo de esta pensión graduada debería ser mayor que el monto de la pensión asistencial (PASIS), para así incentivar la participación en el sistema de pensiones contributivo. La gradualidad debería continuar después de los 20 años para incentivar un mayor caudal de cotizaciones.

#### ¿Cuánto cuesta esta propuesta?

Una estimación del costo fiscal de implementar una medida como esta fue realizada por el BBVA (2006), cuyo resultado muestra que el gasto fiscal en pensiones mínimas se duplica respecto de las proyecciones actuales.

En esa proyección se muestra que los mayores gastos se efectúan después del 2025, justo cuando se producen las mayores holguras fiscales cuando se extinguen principalmente las obligaciones con los bonos de reconocimiento.

#### Referencias Bibliográficas

- **BBVA 2006:** “A 25 Años de la Reforma del Sistema Previsional Chileno. Evaluación y Propuestas de Ajuste” Michele Favre, Ángel Melguizo, Ángel Muñoz y Joaquín Vial. BBVA Abril 2006.
- **Cerda 2006:** *Pensiones en Chile: ¿Qué hubiese ocurrido sin la reforma de 1981?*, Rodrigo Cerda N., Documento de Trabajo N° 310, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Santiago, Mayo 2006.
- **Cheyre 1991:** “La Previsión en Chile Ayer y Hoy”, Segunda Edición. Centro de Estudios Públicos, Hernán Cheyre. Santiago de Chile.
- **CIEDES 1994:** *Modernización de la Seguridad Social en Chile, Resultados y Tendencia. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDES.*
- **FMI Sept.2005:** *INTERNATIONAL MONETARY FUND, CHILE: Selected Issues. IMF Country Report No. 05/316. Prepared by Gilbert Terrier (Head), Chris Faulkner-MacDonagh, and Meral Karasulu (all WHD), Gustavo Adler (EP-FIN), and Oya Celasun (RES). Approved by the Western Hemisphere Department. July 13, 2005.*

#### 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: (56 – 2) 3811717 Fax: (56 – 2) 3811721  
 E-mail: [estudios@afp-aq.cl](mailto:estudios@afp-aq.cl) web: [www.afp-aq.cl](http://www.afp-aq.cl)