

Gasto Fiscal en Pensiones: Habrá Holguras para Reparar Daño Previsional Estatal a Empleados Públicos

- ❖ El gasto fiscal en pensiones baja de 3,5% del PIB el 2011 a un 2,8% del PIB el año 2025, según proyección de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- ❖ Chile está entre los países con menor gasto fiscal en pensiones de la OCDE.
- ❖ El sistema de ahorro y capitalización en las AFP evitó la crisis financiera del Fisco chileno, mejorando la sostenibilidad del sistema de pensiones en el largo plazo.
- ❖ Se debe solucionar el grave problema de subcotización de aportes previsionales que afecta a empleados públicos que se cambiaron al sistema de ahorro y capitalización.
- ❖ Cuatro de cada cinco beneficios que entrega el Estado en pensiones, vía Pilar Solidario, los reciben personas que nunca cotizaron para jubilación o son beneficiarios del antiguo sistema de reparto.

Introducción

Chile tiene un Sistema de Pensiones mixto, ya que en su financiamiento participan el Estado, los trabajadores y los empleadores. El Estado tiene dos grandes roles: entrega pensiones solidarias a quienes están fuera de los sistemas de pensiones, a través de la Pensión Básica Solidaria (PBS), ayuda a las personas de menores recursos a aumentar su pensión con el Aporte Previsional Solidario (APS); y regula y supervisa cada uno de los tres pilares del sistema de pensiones.

El gasto fiscal en pensiones fue un 3,5% del Producto Interno Bruto el 2011, equivalente a US\$ 8.070 millones, según información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, cifra que corresponde al pago de pensiones de las antiguas cajas de previsión (actual IPS), bonos de reconocimiento, del pilar solidario y de las pensiones de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad.

Con el transcurso de los años, habrá cada vez más afiliados al sistema de ahorro y capitalización que autofinanciarán sus jubilaciones o lo harán en mayor

proporción que hoy. Por su parte, el gasto fiscal en pensiones disminuirá a 2,8% del PIB el año 2025, debido a la extinción de los compromisos heredados del antiguo sistema de reparto, que son obligaciones transitorias del Estado.

Chile se encuentra en una situación favorable en cuanto a gasto fiscal en pensiones, gracias a que cuenta con un sistema que favorece el ahorro en cuentas individuales para construir pensiones; estimula la capitalización de esos fondos; promueve el ahorro adicional para elevar los beneficios finales y, genera holguras presupuestarias para que con ingresos generales de la Nación se provea ayuda a los sectores que no lograron hacer aportes para su jubilación o lo hicieron de modo insuficiente.

El sistema de AFP hace posible que el Estado dé solución al “daño previsional” estatal a los empleados públicos que se cambiaron a las AFP, y a la práctica de tener trabajadores con boletas de honorarios, a quienes no se les cotiza, en circunstancias que cumplen roles de trabajadores contratados.

Presente y Futuro del Gasto Fiscal en Pensiones

Los datos demográficos de Chile muestran una población que cada vez vive más años y tiene menos hijos, situaciones que están vinculadas con los sistemas de pensiones. Proyecciones de la CEPAL indican que los mayores de 65 años serán un 9,2% de la población de Chile en el quinquenio 2010-2015 y pasarán a representar el 23,6% entre el 2050 y 2055, y en torno al tercio de la población hacia fines del Siglo XXI.

Los compromisos del Estado en pensiones tienen componentes transitorios y permanentes, los cuales se ven muy influidos por las tendencias demográficas del país.

Los gastos transitorios en pensiones están relacionados con: pago de jubilaciones a los que cotizaron en las antiguas cajas de previsión; pago de pensiones a los que optaron por quedarse en el régimen anterior; recursos para el pago del bono de reconocimiento, que es una deuda de las ex cajas de previsión con los trabajadores que se cambiaron al sistema de ahorro y capitalización y que representa las imposiciones en el antiguo sistema, y la Garantía Estatal de Pensiones Mínimas, que son pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, beneficio que paulatinamente está siendo reemplazado por el Aporte Previsional Solidario (APS).

Los compromisos estatales permanentes en pensiones tienen relación con beneficios del Pilar Solidario, específicamente la Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez e invalidez, que se entrega a quienes no tienen derecho a pensión y que pertenecen al 60% de las personas de menores recursos del país, que junto con la edad deben cumplir requisitos de residencia.

Además, es gasto permanente el Aporte Previsional Solidario (APS), contribución en dinero que complementa las pensiones de vejez e invalidez cuando éstas no sobrepasan un monto establecido (PMAS), y que además exige requisitos de focalización, edad y residencia.

También son permanentes los compromisos del bono por hijo, que incrementa el ahorro y pensión de las mujeres mediante un depósito directo en la cuenta de ahorro individual cuando las madres

cumplen 65 años. Los tres beneficios anteriores fueron establecidos en la Ley N° 20.255, Reforma Previsional, que entró en vigencia en el 2008.

Así también, son gastos permanentes las pensiones de las Fuerzas Armadas, de Orden, Seguridad y Gendarmería.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda informa que en la actualidad nos encontramos en una fase donde los compromisos transitorios del Estado con las pensiones tienen una reducción, en torno al 50%, equivalente al 1% del PIB, etapa que comprende los años 2011 y 2025; mientras que los gastos permanentes tienen un incremento moderado, en torno al 6%, equivalente al 0,1% del PIB. En total, el gasto fiscal en pensiones muestra una reducción desde 3,5% el 2011 a un 2,8% del PIB el 2025 (Ver cuadro a continuación).

Compromisos Fiscales del Sistema de Pensiones

(Porcentaje del PIB, Dirección de Presupuesto)

BENEFICIOS	Ejecución 2011	Estimado 2025 (*)
Transitorios	1,9%	0,9%
- Bono de reconocimiento	0,2%	0,0%
- Déficit operacional del sistema antiguo	1,6%	0,8%
- Garantía estatal de pensiones mínimas	0,1%	0,1%
Permanentes	1,7%	1,8%
- Pensión básica solidaria	0,5%	0,3%
- Aporte previsional solidario	0,2%	0,5%
- Bono por hijo	0,1%	0,1%
- Capredena y Dipreca	0,9%	0,9%
TOTAL	3,5%	2,8%

(*): Asume un crecimiento real del 4% real para el PIB y en el caso de los beneficios del SPS un 2% real anual en sus parámetros.

Otra cifra importante de analizar es cómo se desglosan los pagos del Pilar Solidario, según el tipo de beneficio y la entidad pagadora. De acuerdo a cifras oficiales a abril de este año, la mitad de las prestaciones (603 mil) se entregan a personas que nunca cotizaron en un sistema de pensiones, que paga el IPS, y que equivalen al 62,3% de los beneficios mensuales. En cuanto al Aporte Previsional Solidario (601 mil prestaciones), lo reciben 319 mil pensionados del antiguo sistema, 181 mil son pensionados en el Sistema de AFP y 99 mil pensionados por compañías de seguros de vida. El 42,8% de las pensiones del antiguo sistema obtienen APS y sólo el 28,1% de las pensiones del nuevo sistema lo reciben.

En síntesis, más de tres cuartas partes de los beneficios del Pilar Solidario recaen en personas atendidas por el IPS y sólo algo más del 20% en pensionados del sistema de ahorro y capitalización (ver cuadro a continuación en la próxima página).

Número de Beneficiarios del Pilar Solidario

(Abril 2013, cifra mensual)

Institución	Número	%	Monto MM\$	%
IPS	920.598	76,5%	\$ 62.139,3	78,5%
- PBS	602.085	50,0%	49.311,7	62,3%
- APS	318.513	26,5%	\$ 12.827,6	16,2%
AFP	181.345	15,1%	\$ 12.733,5	16,1%
- PBS	0	0,0%	\$ 0,0	0,0%
- APS	181.345	15,1%	\$ 12.733,5	16,1%
Cía. Seguro Vida	99.039	8,2%	\$ 4.167,5	5,3%
- PBS	0	0,0%	\$ 0,0	0,0%
- APS	99.039	8,2%	\$ 4.167,5	5,3%
Mutuales, Ley 16,744	524	0,0%	\$ 21,4	0,0%
- PBS	0	0,0%	\$ 0,0	0,0%
- APS	524	0,0%	\$ 21,4	0,0%
Instituto de Seguridad Laboral	1.262	0,1%	\$ 54,0	0,1%
- PBS	0	0,0%	\$ 0,0	0,0%
- APS	1.262	0,1%	\$ 54,0	0,1%
Otros	507	0,0%	\$ 9,6	0,0%
- PBS	507	0,0%	\$ 9,6	0,0%
- APS	0	0,0%	\$ 0,0	0,0%
TOTAL	1.203.275	100%	79.125	100%
- PBS	602.592	50,1%	49.321	62,3%
- APS	600.683	49,9%	29.804	37,7%

Gasto Fiscal en Pensiones en Chile y en la OCDE

El gasto fiscal en pensiones de Chile es bajo con respecto a los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), situándose entre los tres estados con menor gasto fiscal en pensiones con

relación al PIB de entre todas las naciones consideradas, encontrándose en la tercera posición del ranking después de Corea (0,9% del PIB) y México (2,4% del PIB). Es importante señalar que los tres países antes mencionados cuentan con sistemas de pensiones de "contribución definida" o de ahorro y capitalización. El gasto promedio en la OCDE es de 8,4% del PIB en el 2010, e Italia registra el mayor gasto fiscal con un 15,3% del PIB (Ver gráfico N° 1).

Hacia el año 2025, el gasto fiscal en pensiones de Chile habrá bajado a un 2,8% del PIB, a poca distancia de Corea (2% del PIB), que seguirá ocupando el primer lugar entre los países con menor gasto fiscal en pensiones (Ver gráfico N° 2).

No hay duda que Chile se encuentra hoy y estará en el futuro en una situación muy favorable en esta materia. La causa más directa de esta situación fiscal es el reemplazo del sistema de pensiones de "reparto" en 1981 por uno de ahorro y capitalización en cuentas personales, el sistema de AFP.

Gráfico N° 1
Gasto Público en Pensiones Año 2010
(% PIB)

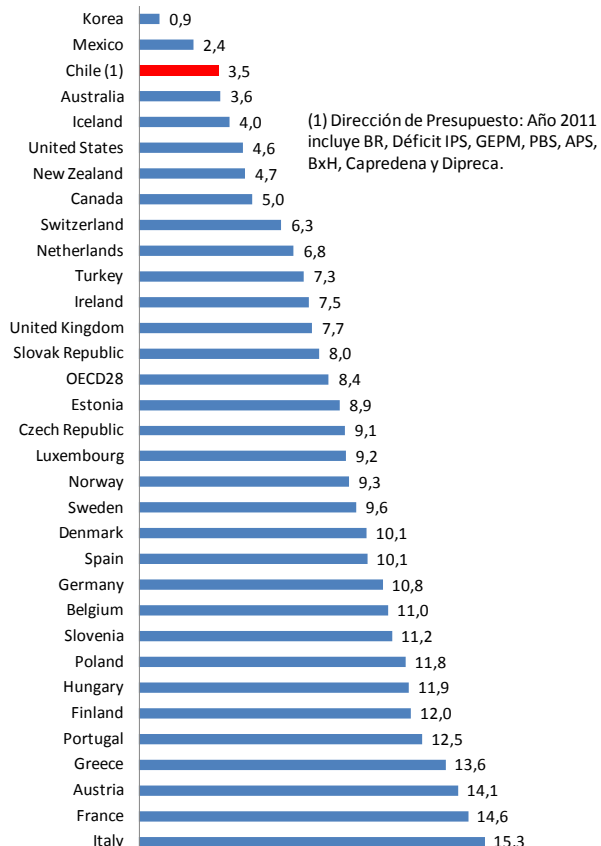
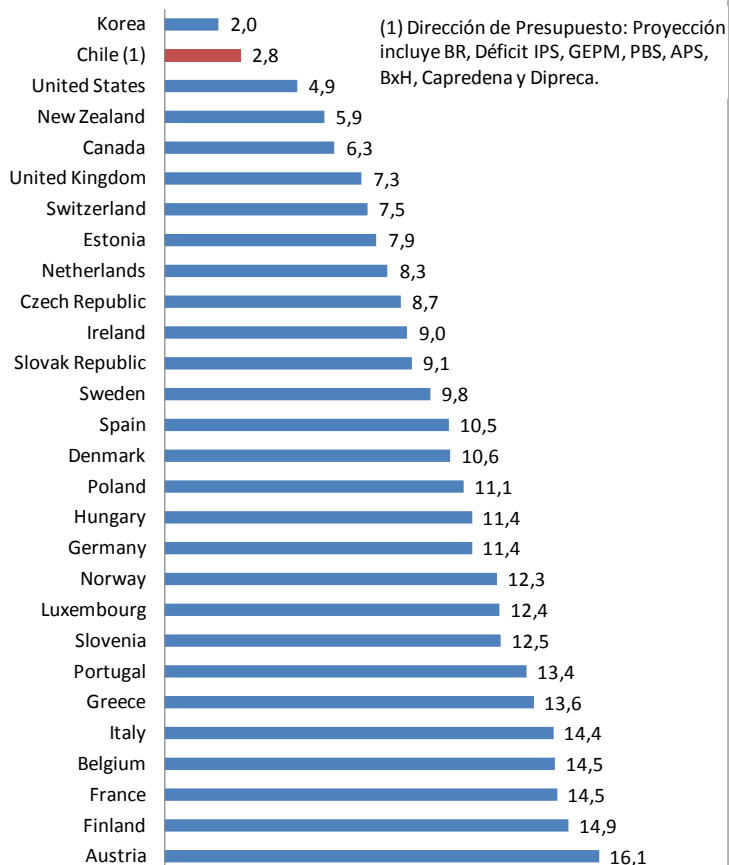


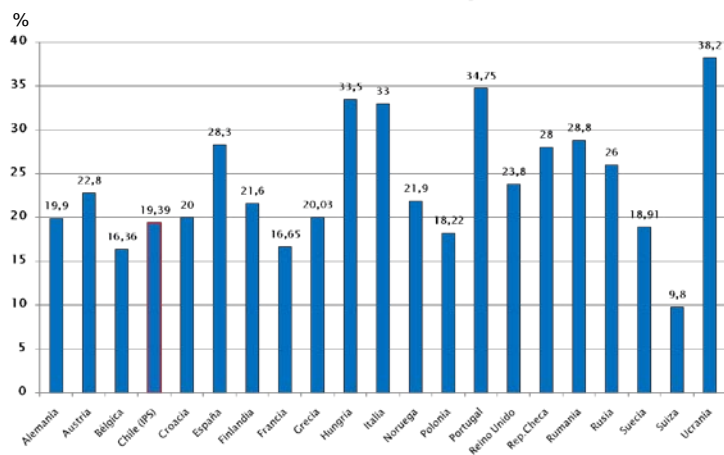
Gráfico N° 2
Proyección Gasto en Pensiones Año 2025 (% PIB)



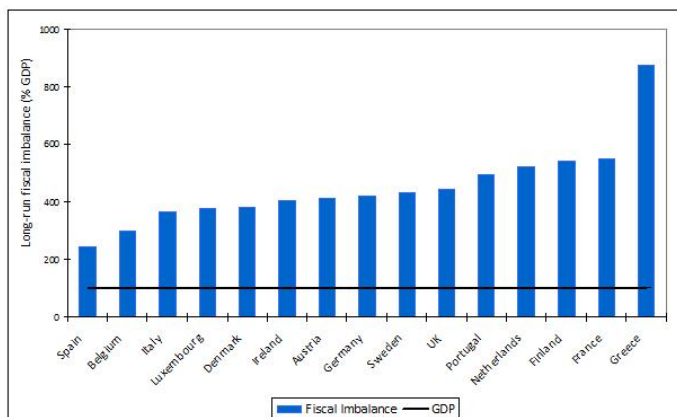
Hoy resulta más evidente que nunca que el haber cambiado el antiguo sistema de reparto por uno de ahorro y capitalización para financiar pensiones en la vejez, es la forma más adecuada para dar “sostenibilidad” financiera a los programas previsionales. La experiencia de los países de Europa indica que es crucial reemplazar el “reparto” por el ahorro y la capitalización, ya que la población vive más años; los jóvenes entran más tarde al mundo del trabajo, y los recursos públicos provenientes de los impuestos son demandados para múltiples urgencias, como salud, trabajo, educación, vivienda, entre otros.

En el cuadro siguiente, se aprecia el nivel de las tasas de cotización de los sistemas públicos de reparto de los países de la OCDE, cuyo promedio está en torno al 20% de los salarios, muy superior a la tasa de aporte que exhibe el sistema de ahorro y capitalización en Chile (12,7%).

Tasas de Cotización Sistemas Públicos de Reparto (OECD)



El tamaño del desequilibrio fiscal provocado por los sistemas de reparto (deuda no documentada), como proporción del PIB, es muy grande e insostenible en todos los países de la OCDE. La deuda implícita o no documentada corresponde a compromisos futuros de pago de pensiones que tienen los países con sus actuales pensionados y con los trabajadores que con sus cotizaciones están financiando el sistema. De hecho, el tamaño del desequilibrio más grave es el de Grecia (875% del PIB), Francia, Finlandia y los Países Bajos tienen deudas no documentadas en torno a 5 veces el Producto (500% del PIB), mientras que es más del doble del tamaño del PIB en todos los países de la OCDE a excepción de los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. National Center For Policy Analysis - J. Gokhale - 2008) (Ver gráfico a continuación)



Hoy los países con sistemas de pensiones de reparto están enfrentando sus déficits presupuestarios con “reformas paramétricas”. En los últimos años, 62 países aumentaron la tasa de cotización; 30 aumentaron la edad de jubilación, y 32 ajustaron la fórmula de sus beneficios, como los casos de Austria, España y Francia. También se han creado esquemas paralelos de ahorro y capitalización, obligatorios como voluntarios. Trece de los treinta y cuatro países de la OCDE tienen algún tipo de sistema de pensiones privado obligatorio o cuasi-obligatorio como es el caso de Australia, Suecia, México, Suiza, Dinamarca, Holanda, e Islandia, entre otros.

En contraste, como se indicó, Chile presentará una fuerte reducción en su gasto fiscal en pensiones cuando finalice el período de transición, evitando la crisis presupuestaria.

Los sistemas de reparto se denominan también de “beneficio definido”, porque cuando un trabajador ingresa a ellos, conoce los beneficios a los que puede aspirar si cumple los requisitos previamente establecidos. Ocurre que estos beneficios han debido recortarse, generado rechazo y malestar entre los trabajadores de todos los países. En medio de una fuerte crisis económica, estos cambios han debido hacerse igual, porque las tendencias demográficas siguen su curso y los conducirán a una condición financiera muy difícil.

Holguras y Daño Previsional

Nuestro país está en una buena situación en materia previsional, ya que en la actualidad estamos discutiendo cómo mejoramos la protección de los futuros pensionados y no como la mayoría de los países, que debaten cómo reducir los crecientes costos y la falta de financiamiento de la seguridad social.

Algunas ideas para enfrentar el escenario de un aumento relevante del número de jubilados en los próximos años en Chile, es analizar la solución de algunos problemas de la transición entre la extinción del sistema de reparto y el aumento de las pensiones del esquema de ahorro y capitalización.

Uno de estos problemas es el denominado "Daño Previsional", sobre el cual, equivocadamente, algunos culpan al sistema de ahorro y capitalización, a pesar que no le cabe ninguna responsabilidad. En lo sustancial, a los empleados públicos (EE.PP.) que se cambiaron a las AFP, se les generó un daño debido a que el Estado, en su condición de empleador, les cotizó por muchos años sólo por una parte de sus remuneraciones, ya que existían diversos bonos o asignaciones no considerados para el pago de la contribución al sistema de pensiones. Por ello, tanto el Bono de Reconocimiento como las cotizaciones por un periodo de entre 10 y 15 años, guardan relación sólo con una parte de la verdadera remuneración.

Enfrentados a este "daño previsional estatal", mediante varias leyes se ha reconocido y dado

solución al problema, pero se ha favorecido sólo a los que se quedaron en el antiguo sistema, mientras que a los EE.PP. que cotizan o cotizaron en las AFP se les ha discriminado, provocando que sus pensiones sean bajas respecto de sus rentas efectivas, generando bajas tasas de reemplazo.

El Estado ha tratado de mitigar el problema a través un bono compensatorio mensual (\$ 50.000 + IPC) y entregando bonos por retiro. Estas medidas no han resuelto el problema.

Una propuesta efectuada hace algún tiempo por la Asociación de AFP es otorgar un bono de reconocimiento especial que compense el daño previsional (que corrija el monto del bono de reconocimiento y los años de menor cotización).

Finalmente, es importante que los trabajadores del sector público tengan en cuenta que en la actualidad se sigue provocando una nueva generación de daños previsionales, particularmente aquellos funcionarios que se les paga vía boletas de honorarios, donde recién el 2015 comenzará a regir la obligatoriedad de cotización en el sistema de pensiones.

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

Consultas: Departamento de Estudios Asociación de AFP

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

Fono: (56 – 2) 2935 33 00 **E-mail:** contacto@aafp.cl **Internet:** www.aafp.cl

www.facebook.com/AFPdeChile



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