



NOTAS DE PENSIONES

NRO. 41 – ENERO 2020

REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y SU EFECTO SOBRE LOS DÉFICITS DE LOS PROGRAMAS DE REPARTO Y EL FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Resumen Ejecutivo

Si Chile no hubiese realizado la reforma previsional de 1981, que sustituyó los regímenes de reparto¹ por un sistema de capitalización individual, se hubieran generado déficits fiscales crecientes en sus programas de pensiones y una presión permanente por recursos fiscales necesarios para su financiamiento. Los ajustes paramétricos a las edades de pensión y a los beneficios que se hicieron en 1979, solo hubiesen retardado la aparición de los déficits fiscales, pero igualmente éstos hubiesen surgido a partir del año 2025, llegando a magnitudes de 8,0% del PIB en la década del 2050. Ello a pesar de que en los regímenes de reparto las tasas de cotización eran cercanas al 20%, y de que aproximadamente un 50% de los afiliados que llegaban a cumplir las edades legales de pensión exigidas, no obtenían pensiones por no cumplir con los años mínimos de cotización requeridos, perdiendo parcial o totalmente las cotizaciones realizadas a los programas respectivos.

La reforma de 1981 generó un déficit financiero de transición en los programas

de pensiones del sistema antiguo, por el desvío de cotizaciones desde los regímenes de reparto al sistema de AFP y el pago de los Bonos de Reconocimiento a los trabajadores que se traspasaron al nuevo sistema. Durante 1984 se alcanza el máximo déficit operacional equivalente a 4,7% del PIB. Las proyecciones muestran que, posteriormente, el déficit registra una tendencia descendente que lo lleva a ubicarse en niveles de 2,0% del PIB en 2009, 1,5% en 2020 y prácticamente desaparece en el 2050 (0,1% del PIB). Por otra parte, se estima que el gasto en Bonos de Reconocimiento llegará a 0,2% del PIB en 2020 y a 0,0% del PIB en 2025.

Estas cifras muestran que a largo plazo la reforma en Chile está traduciéndose en un importante ahorro de recursos fiscales que no hubiesen estado disponibles sin reforma, pues habrían sido destinados a cubrir los déficits de los programas contributivos de reparto. Gracias a la liberación permanente de fondos públicos generada por la reforma, se han podido destinar recursos financieros a otros fines, destacando especialmente el financiamiento de los beneficios entregados por los programas no contributivos de pensiones.

¹ Del sector civil.

El otorgamiento de los beneficios del Sistema Solidario de Pensiones, creado en 2008, comprometió recursos fiscales crecientes en los primeros diez años de su funcionamiento. En 2009 dichos recursos fueron equivalentes a poco más del 0,5% del PIB, mientras que en 2018 subieron hasta 0,8% del PIB. En diciembre de 2019 se incrementó significativamente el monto de los beneficios, lo que tendrá efectos fiscales adicionales. Se proyecta que en el año 2022 el gasto fiscal total en el sistema solidario se ubicará en 1,2% del PIB, es decir, 0,4 puntos porcentuales más que en 2018-2019. De no implementarse nuevos ajustes a los beneficios y/o a la cobertura del sistema, el gasto en el sistema solidario será de 1,2%-1,3% del PIB en las próximas décadas.

Las consecuencias fiscales de las reformas que crearon los sistemas de capitalización individual en Colombia y Perú son distintas al caso chileno. En lo fundamental ello se debe a que en estos dos países los regímenes de reparto contributivos no fueron sustituidos por el sistema de capitalización individual, como sucedió en Chile, sino que siguen operando ambos tipos de sistema en competencia. En el corto y mediano plazo las reformas de Colombia y Perú implican menores efectos fiscales, porque, a diferencia de Chile, los nuevos trabajadores que ingresan al mercado laboral pueden elegir afiliarse al régimen de reparto o al sistema privado de capitalización individual. La mantención en operaciones del sistema antiguo significa que éste sigue recibiendo en forma permanente una parte importante de las cotizaciones de los trabajadores, pero

deberá pagar a futuro las correspondientes pensiones. Por ello, a largo plazo la presión sobre el financiamiento fiscal será mayor en los casos de Colombia y Perú, agravado por los problemas financieros que enfrentan los programas de reparto debido a las tendencias demográficas y otras deficiencias en su funcionamiento.

Adicionalmente, la situación demográfica que viven los tres países, aunque no su tendencia, es diferente. Chile es un país más envejecido, pues la relación entre la población de 15-59 años sobre la población de 60 años y más será de 3,6 en 2020, mientras que en Colombia y Perú será de 4,9 y 5,0, respectivamente. Sin embargo, hacia el 2050 el indicador disminuirá a 1,7 en Chile, 2,1 en Colombia y 2,3 en Perú.

En 2017 las transferencias pensionales desde el presupuesto público para el financiamiento de los programas de reparto en Colombia, representaron aproximadamente un 3,7% del PIB. Por otra parte, el pasivo pensional era en 2017 equivalente a casi 110% del PIB. Después de la creación del sistema de capitalización individual, denominado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), el pasivo pensional disminuyó en más de 130 puntos porcentuales del PIB. Por otra parte, en las pensiones no contributivas, el programa Colombia Mayor que entrega subsidios a los adultos mayores en estado de indigencia o extrema pobreza, tuvo una asignación presupuestal en diciembre de 2018 equivalente aproximadamente a 0,1% del PIB.

En Perú, las cifras disponibles de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) muestran la presencia de un déficit en los programas de pensiones que ha fluctuado entre 0,1% y 0,3% del PIB entre los años 2011 y 2018. En el futuro el problema financiero se agravará por las tendencias demográficas. Además de las transferencias del Tesoro Público, una fuente muy importante de financiamiento de los programas de pensiones administrados por la ONP, son los aportes de los afiliados que no recibirán ninguna pensión por no cumplir con el requisito de un mínimo de años de cotización. Con las reglas actuales, aproximadamente dos tercios de sus afiliados cotizantes (en general, los de menores ingresos) no recibirán ninguna pensión. Por otra parte, el gasto en las pensiones no contributivas del Programa Pensión 65 requirió recursos públicos equivalentes a 0,12%-0,13% del PIB entre 2014-2018.

I. Introducción

Los efectos de las reformas previsionales que han introducido nuevos sistemas de capitalización individual sobre la situación financiera de los programas de pensiones antiguos y sobre los recursos fiscales que deben ser destinados a su financiamiento, fue uno de los temas más relevantes que fue necesario analizar al momento del diseño del nuevo sistema y del periodo de transición.

El objetivo de esta nota de pensiones es precisamente analizar los efectos que han tenido las reformas que crearon los sistemas de capitalización individual sobre los déficits financieros de los regímenes de reparto en tres países de la región: Chile, Colombia y Perú.

La nota aborda con mayor profundidad el caso de Chile, pues el sistema de capitalización individual que creó la reforma de 1981 está pronto a cumplir 40 años de operaciones. Además, existe mayor información que permite visualizar no solo los efectos de corto y mediano plazo, sino también los efectos de largo plazo que está generando la reforma.

Adicionalmente, la nota presenta los recursos del presupuesto público que se están destinando al financiamiento de los programas no contributivos de pensiones.

II. Efectos fiscales de la reforma a los sistemas de pensiones

A. Chile

En 1981 Chile sustituyó los regímenes de pensiones contributivos obligatorios de reparto, beneficios definidos y administración mayoritariamente pública, no competitiva², por un único sistema de capitalización individual para todos los trabajadores³, de contribuciones definidas, administración privada competitiva y rol subsidiario del Estado. El diseño de la reforma permitió que los afiliados a los regímenes antiguos optaran entre permanecer en ellos o traspasarse al nuevo sistema, mientras que los trabajadores que ingresaron al mercado laboral a partir de enero de 1983 debieron afiliarse obligatoriamente a este último. Este diseño implicó un largo periodo de transición, durante el cual han estado operando tanto los regímenes antiguos, fusionados en el

² Existían más de 100 regímenes previsionales administrados por 32 cajas de previsión, pero los trabajadores no podían elegir la caja, sino que eran asignados por tipo de trabajo.

³ Del sector civil.

Instituto de Previsión Social (IPS), como el nuevo sistema, pero a largo plazo los programas antiguos desaparecerán.

La reforma previsional de 1981 ha tenido efectos significativos sobre el sistema de pensiones y otros mercados estrechamente relacionados a él, y sobre la situación fiscal. También ha generado un fuerte impacto macroeconómico. Entre todos estos efectos, en esta sección se analiza el impacto de la creación del sistema contributivo de capitalización individual sobre las finanzas públicas, partiendo por mostrar lo que hubiese ocurrido de no haberse realizado la reforma sobre el déficit de los programas de pensiones, dadas las características y parámetros que éstos tenían y las tendencias demográficas. Para ello se considerarán las estimaciones de Cerda (mayo, 2006), quien precisamente estudia este tema.

Posteriormente, la reforma previsional de 2008 generó también efectos fiscales significativos, principalmente asociados a la creación del Sistema Solidario de Pensiones. Este sistema concede Pensiones Básicas Solidarias (PBS) a quienes no tienen derecho a pensión contributiva, y Aportes

Previsionales Solidarios (APS) a quienes no pueden autofinanciar montos de pensión iguales o superiores a un cierto nivel definido por la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Para recibir estos beneficios, se exige a los pensionados que cumplan requisitos de edad, residencia y pobreza. El sistema solidario sustituyó las pensiones asistenciales (PASIS), que se otorgaban a las personas que carecían de recursos y no se encontraban cubiertos por el sistema previsional, y a las pensiones mínimas garantizadas (GEPM), que se pagaban a los afiliados y beneficiarios del sistema de AFP que cumplían requisitos de años de cotización y que no podían autofinanciar una pensión igual o superior a un cierto monto mínimo.

Tanto la PBS como la PMAS se ajustan con las variaciones del Índice de Precios al Consumidor. Además de los reajustes por inflación, ambas prestaciones han tenido ajustes discretos desde sus inicios. El más importante se produjo en diciembre de 2019, cuando se estableció un aumento de 50% para la PBS y la PMAS, que se materializará en un plazo máximo de poco más de dos años (Cuadro 1).

Cuadro 1: Aumentos acumulados de la PBS y la PMAS

Años pensionado	Dic. 2019	Enero 2021	Enero 2022
65 - 74	25%	40%	50%
75 - 79	30%	50%	-
80 +	50%	-	-

Además de la PBS y el APS, la reforma previsional de 2008 introdujo el Bono por Hijo Nacido Vivo para las mujeres, que se concede a partir de los 65 años, y el subsidio de cotización para los trabajadores jóvenes que perciben bajos salarios. Los beneficios que involucran mayores recursos fiscales son la PBS y el APS. Por eso el análisis que posteriormente se presentará se focalizará en estas dos últimas prestaciones.

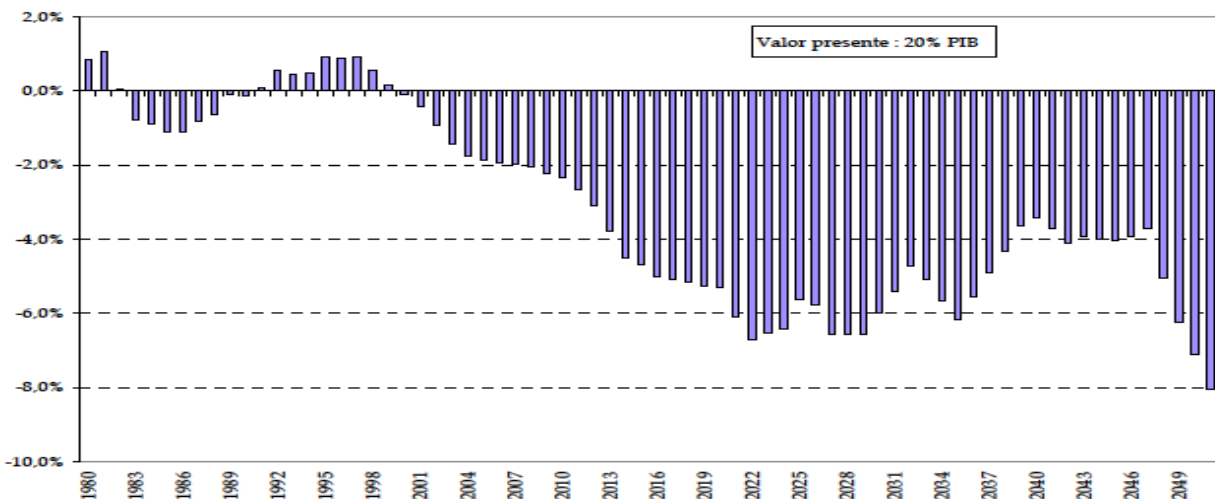
¿Qué hubiera ocurrido en ausencia de la reforma al sistema de pensiones de 1981?

Dado que la respuesta a esta pregunta no puede elaborarse a partir de datos observables, porque se hizo la reforma que introdujo el sistema de capitalización individual, Cerda (2006) simuló la evolución de la economía y de los regímenes de pensiones con la información y proyecciones de las condiciones demográficas y económicas imperantes durante el siglo 20 y los primeros 50 años

del siglo 21. Supuso que los programas de pensiones seguían siendo de reparto, sin cambios posteriores a 1980 en lo que se refiere a tasas de cotización y diseño de los beneficios. Dado lo anterior, las pensiones son obtenidas en promedio a los 63 años y son calculadas como el 70% del salario promedio de los últimos 5 años, cuando se registran 10 años o más de imposiciones. Por otra parte, las tasas de cotización a los programas de pensiones son de aproximadamente 19%.

Con estos supuestos, Cerda estima, en primer lugar, la evolución proyectada del déficit de los regímenes antiguos de pensiones en ausencia de las reformas paramétricas realizadas en 1979. La evolución de los ingresos y gastos fiscales proyectados implica, bajo este escenario, la generación de déficits fiscales crecientes a partir del año 2000, que alcanzan niveles de 8,0% del PIB hacia el final del periodo de proyección (Gráfico 1).

Gráfico 1: Superávit (déficit) fiscal del sistema antiguo de pensiones sin reformas paramétricas y sin reforma previsional de 1981

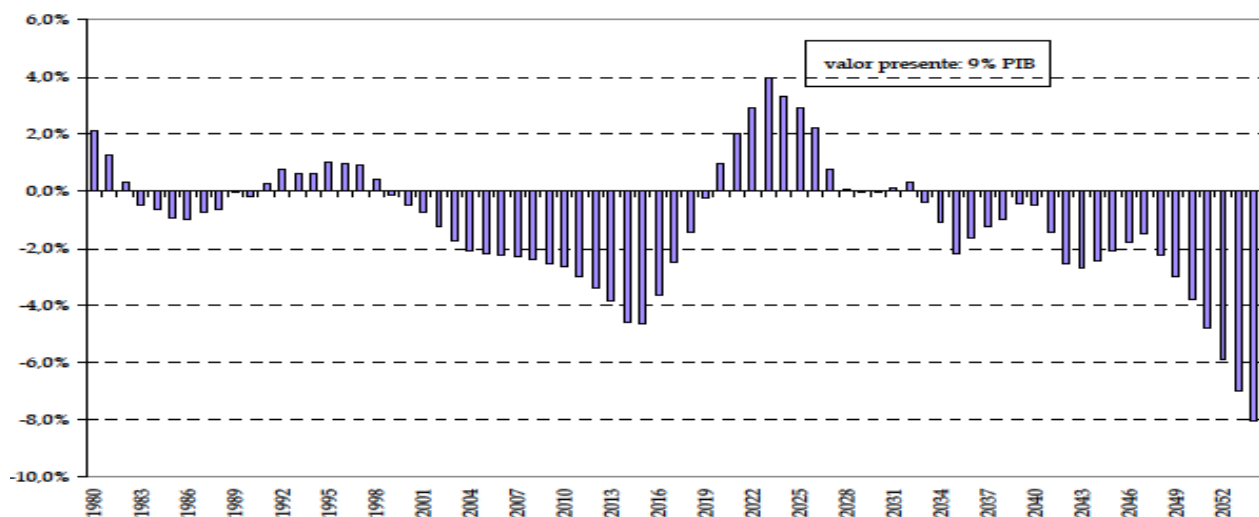


Fuente: Cerda (2006).

Adicionalmente, Cerda elabora proyecciones considerando las reformas paramétricas realizadas en 1979, que consistieron básicamente en la supresión de las jubilaciones por años de servicio y el aumento de la edad mínima de pensión a los 65 años en el caso de los hombres y a los

60 años en el caso de las mujeres. Los ajustes paramétricos retardan la aparición de los déficits fiscales, pero igualmente éstos surgen a partir del año 2025, llegando a magnitudes de 8,0% del PIB en la década del 2050 (Gráfico 2).

Gráfico 2: Superávit (déficit) fiscal del sistema antiguo de pensiones con reformas paramétricas y sin reforma previsional de 1981



Fuente: Cerda (2006).

Es importante señalar que los déficits fiscales significativos que se proyectaban para los regímenes antiguos de pensiones, se generaban a pesar de existir tasas de cotización cercanas al 20%, y de que aproximadamente un 50% de los afiliados que llegaban a cumplir las edades legales de pensión exigidas, no obtenían pensiones por no cumplir con los años mínimos de cotización requeridos⁴, perdiendo parcial o totalmente las cotizaciones realizadas a los programas respectivos. Esto último contribuía, a su vez, a financiar parte de los beneficios que sí obtenían los afiliados que cumplían con los requisitos existentes.

Los efectos generados por la reforma previsional de 1981 y sus implicancias fiscales

La reforma de 1981 implicó el desvío de cotizaciones de los afiliados que optaron por traspasarse al nuevo sistema y de los nuevos trabajadores que ingresaron al mercado laboral a partir de enero de 1983, desde los regímenes antiguos de reparto a las administradoras de fondos de pensiones del nuevo sistema de capitalización individual. Además, en el caso de los afiliados traspasados y que cumplen ciertos requisitos, el diseño de la reforma contempló la emisión y liquidación de bonos en reconocimiento de las cotizaciones realizadas a los

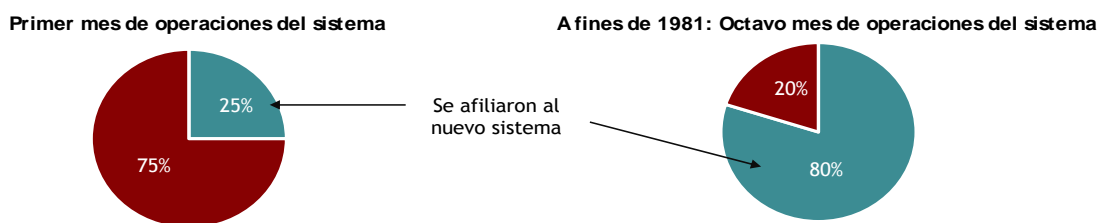
⁴ Asociación de AFP (2014).

regímenes de reparto. Estos títulos son garantizados por el Estado y devengan una tasa de interés equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumidor, más un premio real anual de 4,0%. La liquidación de los bonos se produce cuando los afiliados traspasados cumplen con las condiciones para pensionarse en el nuevo sistema.

Ciertos aspectos del diseño de la transición contribuyeron a disminuir el impacto de la reforma sobre la situación fiscal, particularmente la opción que se dio a los

afiliados de elegir entre el antiguo y el nuevo sistema, en lugar de obligarlos a traspasarse, y la liquidación de los bonos emitidos en reconocimiento de las cotizaciones a los regímenes antiguos solo en la fecha en que los afiliados se pensionan en el nuevo sistema, y no al momento del traspaso. Sin embargo, en la práctica el efecto de la libertad de traspaso fue menor al esperado, porque un 80% de la fuerza laboral con opción de cambio decidió traspasarse al sistema de capitalización individual y lo hizo en menos de un año.

Gráfico 3: En menos de un año se afilió al nuevo sistema un 80% de la fuerza de trabajo con opción de cambio



Fuente: Piñera (2010).

Arenas de Mesa et. al. (2009) proyectaron los compromisos fiscales que generó la transición desde los regímenes de reparto al sistema de capitalización individual, separando entre el déficit operacional que se produce en dichos regímenes y el pago de los Bonos de Reconocimiento (BR). El déficit operacional se define como la diferencia entre los ingresos por cotizaciones previsionales que realizan los afiliados a las ex cajas de previsión, y los gastos por pagos de beneficios a los pensionados de dichas cajas. El objetivo del trabajo de Arenas de Mesa et. al. fue entregar proyecciones actualizadas, basadas en la utilización de microdatos, de los compromisos fiscales derivados del

déficit operacional y del pago de los Bonos de Reconocimiento.

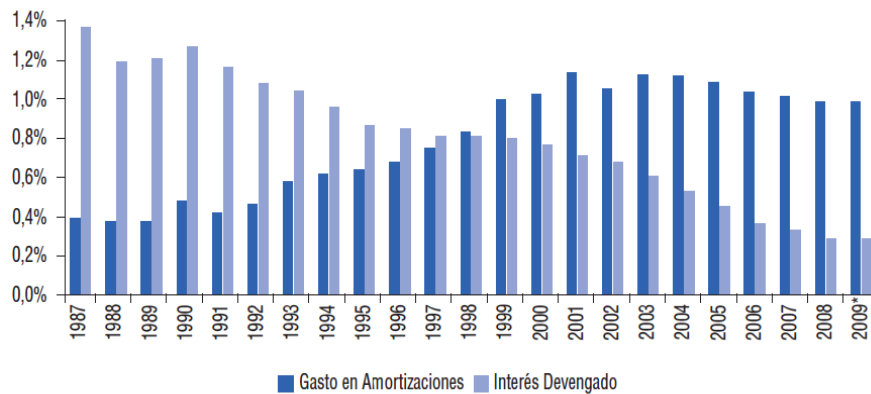
El déficit operacional y los pagos de los Bonos de Reconocimiento son componentes transitorios del gasto fiscal asociados a la reforma. Además, hasta 2008 existían también componentes permanentes del gasto fiscal, que eran las pensiones asistenciales y la garantía estatal de pensión mínima. Esta última se aseguraba a los afiliados y beneficiarios del nuevo sistema contributivo de pensiones (sistema de AFP) que cumplían requisitos de años de cotización y que no podían autofinanciar un monto mínimo de pensión. Con la reforma de 2008 se sustituyen estos beneficios por los del Sistema Solidario de Pensiones que se explicaron previamente.

Respecto a los Bonos de Reconocimiento, es pertinente señalar que la contabilidad fiscal se lleva sobre base devengada, lo que implica que se reflejan en dicha contabilidad la emisión, el devengo de intereses y la liquidación de los BR. Anualmente se registra en la contabilidad fiscal el valor de los BR emitidos durante el año por los nuevos afiliados que se traspasan de los regímenes antiguos de reparto al sistema de AFP durante el período, aumentando los pasivos del Estado. También se registran los intereses devengados por el stock de BR vigente (4% real anual) como un gasto que disminuye el superávit fiscal. Por último, cuando el BR es liquidado, se reduce un pasivo que se registra bajo la línea como un uso del superávit/déficit. El monto contabilizado es

el valor actualizado del BR hasta el momento de su liquidación.

Las cifras de gasto en amortizaciones de BR presentadas por Arenas de Mesa et. al. alcanzaron su valor máximo de 1,12% del PIB en 2003, disminuyendo hasta ubicarse en 0,98% del PIB en 2008 y una cifra similar en 2009. Por otra parte, los intereses devengados por los BR, cuya información solo está disponible desde 1987 en adelante, registran una tendencia descendente, partiendo en poco menos de 1,4% del PIB en dicho año hasta llegar a cerca del 0,3% del PIB en 2008-2009. La suma de amortizaciones e intereses alcanza niveles máximos en torno a 1,8% del PIB en este periodo (Gráfico 4).

Gráfico 4: Gastos en amortizaciones e interés devengado Bonos de Reconocimiento (% del PIB)

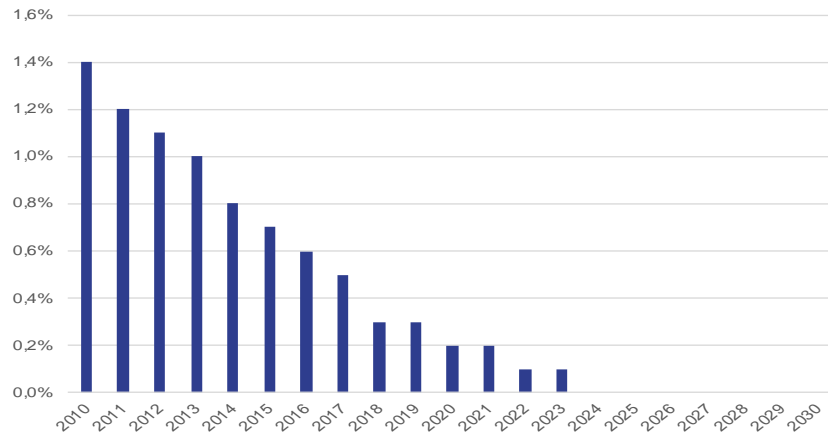


Fuente: Arenas et. al. (2009).

Por otra parte, las proyecciones de la suma de amortizaciones e intereses de los Bonos de Reconocimiento de Arenas de Mesa et. al. a partir de 2010, muestran una

tendencia decreciente permanente desde 1,4% del PIB en 2010 hasta llegar a 0% del PIB en 2024 (Gráfico 5).

Gráfico 5: Proyecciones de gasto en amortizaciones e interés devengado Bonos de Reconocimiento (% del PIB)

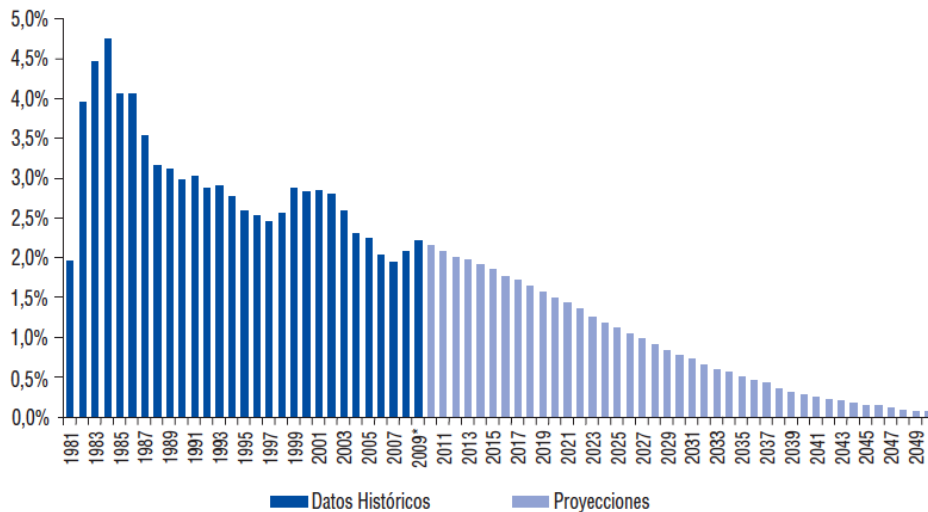


Fuente: Arenas et. al. (2009).

Respecto al déficit operacional de los regímenes de reparto, los mismos autores señalan que alcanzó su máximo nivel de 4,7% del PIB en 1984, reduciéndose posteriormente hasta ubicarse en un 2,0%

del PIB en 2009. Desde 2010 en adelante, las proyecciones muestran una tendencia decreciente permanente del déficit (Gráfico 6).

Gráfico 6: Déficit operacional de los regímenes de pensiones antiguos de reparto



Fuente: Arenas de Mesa et. al. (2009)

De los antecedentes presentados, se concluye que la sustitución de los regímenes de reparto por el sistema de capitalización individual implicó un aumento de los déficits operacionales de los programas de pensiones durante aproximadamente las primeras dos décadas y media de la etapa de la transición. En 1984 se alcanza el máximo déficit operacional de 4,7% del PIB con reforma, mientras que sin reforma se estima que habría sido algo menor al 1,0% del PIB.

Este déficit fue financiado principalmente a través de tres vías: mayor endeudamiento, por medio de la emisión de títulos estatales que fueron adquiridos en parte por los propios fondos de pensiones del nuevo sistema de AFP; venta de acciones de empresas públicas, que se privatizaron y que también fueron compradas, entre otros, por los fondos de pensiones; y disminución de otros gastos fiscales.

Sin embargo, a largo plazo la reforma está traduciéndose en un importante ahorro de recursos fiscales que no hubiesen estado disponibles de no haberse realizado ésta, pues hubiesen tenido que ser destinados a cubrir los déficits de los programas contributivos de pensiones.

Cerda proyectó que sin reforma, pero con ajustes paramétricos, se iban a generar déficits fiscales significativos en los regímenes de reparto a partir de finales de

la década de los 90, alcanzando niveles superiores al 2,0% y 4,0% del PIB en 2010 y 2015, respectivamente, produciéndose un periodo de “respiro financiero” (superávit) entre 2020 y 2032, para retomar los déficits a partir de 2033 en forma creciente, llegando a porcentajes cercanos al 4,0% del PIB en 2050 y al 8,0% del PIB en 2054.

En cambio, con reforma los déficits operacionales registran una tendencia descendente a partir de 1984, disminuyendo a 2,1% y 1,8% del PIB en 2010 y 2015, respectivamente, a 0,8% en 2030, 0,3% en 2040 y desaparecen prácticamente en 2050, pues se produce un déficit de solo 0,1% del PIB. En lo que se refiere a gastos en amortizaciones e intereses de los Bonos de Reconocimiento, ya en 2020 bajan a un 0,2% del PIB y en 2024 a 0,0% del PIB.

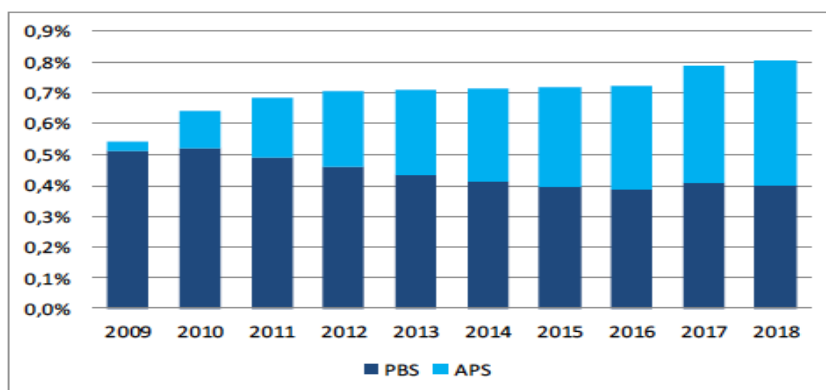
Gracias a la liberación permanente de fondos públicos generada por la reforma, se han podido destinar recursos financieros a otros fines, destacando especialmente el financiamiento de los beneficios entregados por los programas no contributivos. De hecho, el mensaje presidencial que acompañó a la reforma de 2008, cuyos efectos fiscales se comentan en la sección siguiente, destaca el hecho que los beneficios del sistema solidario se pudieron financiar en parte con la liberación de recursos que antes de destinaban a los regímenes antiguos de reparto.

Los efectos fiscales de la reforma previsional de 2008

El otorgamiento de la PBS y el APS a los beneficiarios del Sistema Solidario de Pensiones comprometió recursos fiscales crecientes en los primeros diez años de su

funcionamiento. En 2009 dichos recursos fueron equivalentes a poco más del 0,5% del PIB, mientras que en 2018 subieron hasta 0,8% del PIB (Gráfico 7). Para 2019 se estima, en función de las cifras preliminares existentes hasta septiembre, que el porcentaje será similar al del año pasado.

Gráfico 7: Costo fiscal de la Pensión Básica Solidaria y del Aporte Previsional Solidario (% del PIB)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2019).

La reforma implicó también una reducción del gasto fiscal destinado a las pensiones asistenciales y a la garantía estatal de pensiones mínimas, beneficios que fueron sustituidos por los del sistema solidario. Las proyecciones fiscales elaboradas por Arenas et. al. (2008) estimaron que el ahorro de recursos fiscales por estos dos conceptos fluctuaría entre un 0,3% y 0,4% del PIB entre 2009 y 2018, de manera que el efecto neto de la creación del Sistema Solidario de Pensiones ha sido menor al indicado previamente.

En diciembre de 2019 se incrementaron en 50% la PBS y la PMAS, lo que también implicará incrementos en el APS. Esto tendrá efectos fiscales adicionales significativos. Se proyecta que en el año

2022, cuando ya se hayan aumentado los beneficios del sistema solidario en el porcentaje indicado para todos los pensionados, el gasto fiscal total en la PBS y el APS se ubicará en 1,2% del PIB, es decir, 0,4 puntos porcentuales más que en 2018-2019. De no implementarse nuevos ajustes a los beneficios y/o a la cobertura del sistema solidario, el gasto en PBS y APS será de 1,2%-1,3% del PIB entre 2023 y 2046, bajando levemente hacia el 2050⁵.

⁵ Supone un crecimiento del PIB de 1% en 2019 y 2020 y de 3% de 2021 en adelante.

Conclusiones del caso chileno

A largo plazo el reemplazo de los regímenes de pensiones contributivos de reparto por el sistema de capitalización individual, implica un ahorro cuantioso de recursos públicos destinados al financiamiento del sistema de pensiones. Las tendencias demográficas que se apreciaban en 2006 indicaban que los déficits de dichos regímenes se ubicarían en niveles del 8% del PIB en la década del 2050, cifras que probablemente se agravarían al considerar indicadores demográficos más actualizados. En cambio, si bien la reforma previsional que creó el sistema de AFP implicó un aumento de los déficits fiscales operacionales durante parte de la transición, éstos registran una tendencia descendente desde 1984 en adelante, hasta desaparecer en el 2050. Los recursos fiscales que se han liberado se han destinado en parte al financiamiento de otros gastos públicos, entre ellos los beneficios del Sistema Solidario de Pensiones, que actualmente equivalen al 0,8% del PIB, pero subirán a niveles entre 1,2% a 1,3% del PIB en las próximas tres décadas.

B. Colombia y Perú

Las consecuencias fiscales de las reformas que crearon los sistemas de capitalización individual en estos dos países son distintas al caso chileno. En lo fundamental ello se debe a que en los sistemas de pensiones de Colombia y Perú los regímenes de reparto contributivos no fueron sustituidos por el sistema de capitalización individual, como sucedió en Chile, sino que siguen operando ambos tipos de sistema en competencia.

En el corto y mediano plazo el diseño de las reformas de Colombia y Perú implica menores efectos fiscales, porque, a diferencia de Chile, no solo los trabajadores que ya están afiliados al sistema pueden optar por mantenerse en los programas de reparto, sino también los nuevos trabajadores que ingresan al mercado laboral pueden elegir afiliarse a dichos programas o al sistema privado de capitalización individual. La mantención en operaciones del sistema antiguo significa que éste sigue recibiendo en forma permanente una parte importante de las cotizaciones de los trabajadores, pero, a su vez, se deberá hacer cargo del pago de las pensiones cuando estos trabajadores se retiren. Por ello, a largo plazo la presión sobre el financiamiento fiscal será mayor en los casos de Colombia y Perú, agravado por los problemas financieros que enfrentan los programas de reparto debido a las tendencias demográficas.

En Chile, transcurridos 27 años desde el inicio del sistema de capitalización individual, solo un 2,4% del total de cotizantes seguía aportando a los regímenes de reparto (112.719 personas en julio de 2008), mientras que en el caso de Perú los aportantes obligatorios y facultativos al Sistema Nacional de Pensiones representaron en mayo de 2019, después de 26 años de operación del sistema privado de pensiones, un 36% del total de los aportantes (1.598.320 personas). En Colombia, a 25 años de funcionamiento del sistema de ahorro individual (abril 2019), los cotizantes al Régimen de Prima Media representaban un 28% del total de los cotizantes al sistema general de pensiones.

La situación demográfica que viven los tres países, aunque no su tendencia, es otra diferencia importante entre Chile y los casos de Colombia y Perú. Chile es un país más envejecido, lo que se puede visualizar con el indicador de envejecimiento que mide la relación entre la población de 15-59 años sobre la población de 60 años y más. Se estima que en Chile esta relación será de 3,6 en 2020, mientras que en Colombia y Perú será de 4,9 y 5,0, respectivamente. Sin embargo, hacia el 2050 el indicador disminuirá a 1,7 en Chile, 2,1 en Colombia y 2,3 en Perú⁶.

Situación financiera regímenes de reparto y pensiones no contributivas en Colombia

De acuerdo con ASOFONDOS, dado que las reservas pensionales del Régimen de Prima Media (RPM) en Colombia se encuentran agotadas, las cotizaciones de los trabajadores actuales deben pagar los beneficios que reciben los pensionados. Los recursos faltantes para el pago de las prestaciones son financiados con impuestos generales.

A abril de 2019 el número de cotizantes en el RPM era de 2.430.420, comparado con 1.349.108 pensionados, es decir, 1,8 cotizantes por pensionado. Sin embargo, la cifra se distorsiona por el hecho de que 9 de cada 10 afiliados al RPM no accede a pensión, recibiendo una devolución de sus aportes, solo ajustados por inflación, lo que también contribuye al financiamiento de los beneficios de los afiliados que si reciben pensión.

⁶ Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo: 1950-2100. Revisión 2019, CELADE.

De acuerdo con el presupuesto general de la nación preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2019, el déficit entre egresos por concepto de pago a los pensionados del RPM y regímenes especiales (\$57,2 billones) y los ingresos por cotizaciones y traslados (\$ 17,8 billones), es de 39,4 billones de pesos colombianos. Las transferencias del presupuesto público, necesarias para cubrir los déficit pensionales, son el rubro más costoso del presupuesto nacional, por encima de otros programas, tales como educación y salud.

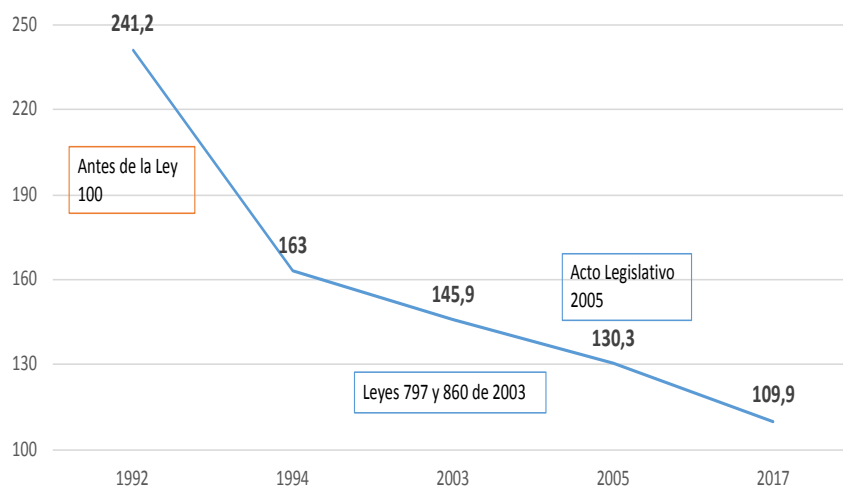
En 2017 las transferencias pensionales representaron aproximadamente un 3,7% del PIB⁷. Por otra parte, el pasivo pensional era en 2017 equivalente a casi 110% del PIB. Después de la creación del sistema de capitalización individual, denominado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), el pasivo pensional disminuyó en más de 130 puntos porcentuales del PIB, comparando la situación que existía antes de la Ley 100 con la vigente en 2017 (Gráfico 8).

En cuanto a las pensiones no contributivas, existe un programa denominado Colombia Mayor, dirigido al adulto mayor con el objetivo fundamental de proteger a aquellos que se encuentran en estado de indigencia o de extrema pobreza. Es un subsidio económico que es entregado a la población de la tercera edad. En 2018, el valor total del programa fue de \$1.217 mil millones⁸, cifra que equivale aproximadamente a 0,1% del PIB de 2017.

⁷ López et. al. (2019).

⁸ Asofondos (2019). También se encuentran cifras en el Informe de actividades 2018-2019 del Ministerio del Trabajo (2019).

Gráfico 8: Pasivo pensional Colombia (% del PIB)



Fuente: Asofondos (2019).

Situación financiera de los regímenes de reparto y pensiones no contributivas en Perú

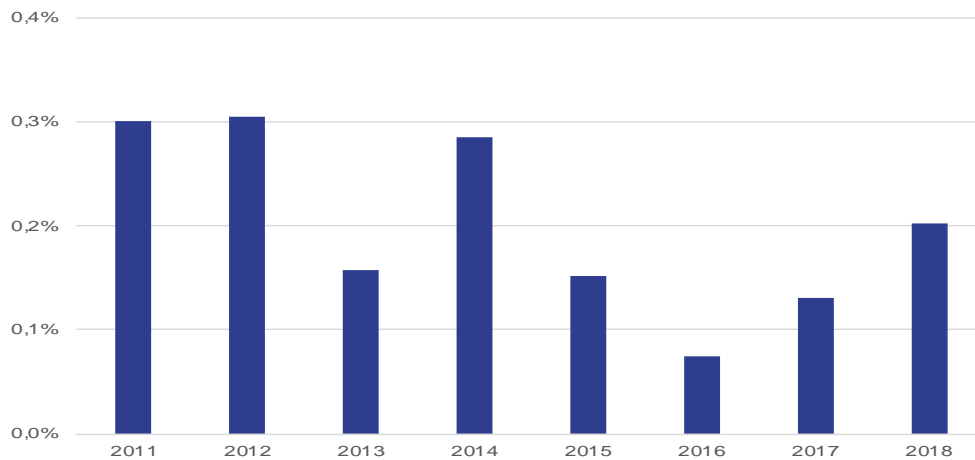
En el caso de Perú, las cifras disponibles de la Oficina de Normalización previsional (ONP) muestran la presencia de un déficit en los programas de pensiones que ha fluctuado entre 0,1% y 0,3% del PIB entre los años 2011 y 2018 (Gráfico 9). En el futuro el problema financiero debiera agravarse por las tendencias demográficas.

Además de las transferencias del Tesoro Público, una fuente muy importante de financiamiento de los programas de pensiones administrados por la ONP, son

los aportes de los afiliados que no recibirán ninguna pensión por no cumplir con el requisito de un mínimo de años de cotización. Con las reglas actuales, aproximadamente dos tercios de sus afiliados cotizantes (en general, los de menores ingresos) no recibirán ninguna pensión (Palomino, 2015).

Por otra parte, según las cifras de los presupuestos ejecutados el desembolso histórico en la concesión de pensiones no contributivas en el marco del programa Pensión 65, creció desde 0,00% del PIB hasta porcentajes de 0,12%-0,13% del PIB entre 2014-2018.

**Gráfico 9: Déficit de la Oficina de Normalización Previsional (ONP)
en Perú (% del PIB)**



Fuente: Oficina de Normalización Previsional.

Bibliografía

1. Arenas de Mesa, Alberto; Benavides, Paula; Castillo, José Luis; González, Leonardo (diciembre, 2008). "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025". Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
2. Arenas de Mesa, Alberto; Benavides, Paula; Castillo, José Luis; González, Leonardo (diciembre, 2009). "Proyecciones fiscales del Sistema de Pensiones: Bonos de Reconocimiento, y Déficit Operacional 2010 – 2050". Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
3. Asociación de AFP (junio, 2014). "Sistema de Pensiones chileno: Diagnóstico y Propuestas de Perfeccionamiento". Rodrigo Pérez M., presidente. Presentación a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.
4. Asofondos (Agosto, 2019). "Sistema Pensional Colombiano".
5. CELADE (2019). "Estimaciones y proyecciones de la población a largo plazo. 1950-2100". Revisión 2019.
6. Cerda, Rodrigo (mayo, 2006). "Pensiones en Chile: ¿Qué hubiera ocurrido sin la reforma de 1981?". Documento de Trabajo N° 310. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
7. López, Martha; Sarmiento, Eduardo. "El sistema pensional en Colombia". Borradores de Economía N° 1078, 2019. Banco de la República.
8. Ministerio del Trabajo, Colombia (julio, 2019). "Informe de Actividades 2018-2019 al Honorable Congreso de la República". Sector Trabajo.
9. Palomino, Miguel (marzo, 2015). "Perú: Múltiples experiencias, grandes desafíos". Libro "Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas". Sura Asset Management. Tomo II.
10. Piñera, José (2010). "El Cascabel al Gato, la Batalla por la Reforma Previsional".
11. Superintendencia de Pensiones (2019). "A 10 años de la Reforma de Pensiones 2008". Documento elaborado por Paulina Granados y Ximena Quintanilla.