

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

EL ANTIGUO SISTEMA PREVISIONAL : COMO ERA Y A DONDE IBA



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

PREFACIO

Quizás extrañe el título de este trabajo que emplea el tiempo pretérito para hablar del presente. Pero hablar del presente de un sistema que no tiene futuro y el con vencimiento de que es absolutamente necesario reformarlo, aconsejan que al referirse al sistema previsional pre-reforma necesariamente se deba hablar de un problema ya superado.

Julio de 1980.-

INTRODUCCION

Es mucho lo que se ha dicho sobre la crisis del sistema previsional chileno y la imperiosa necesidad de reformarlo, existiendo un alto grado de consensoal respecto.

Desde el punto de vista de los imponentes y beneficiarios de los institutos previsionales, las críticas provienen por los elevados costos que tiene la previsión chilena - actualmente, la tasa de cotización promedio alcanza a un 40,4 % de las remuneraciones imponibles -, en relación a los reducidos beneficios que proporciona y especialmente en cuanto a las bajas pensiones que se pagan. Al respecto cabe señalar que casi un 70 % de los pensionados recibe una pensión mínima, cuyo monto es de alrededor de 73 dólares mensuales ^{1/}, o una proporción de ella.

Cabe preguntarse entonces ¿cuales son las inconsistencias del sistema previsional que generan estas situaciones?.

Los principales síntomas de la crisis

En primer lugar, dadas las características actuales de las instituciones previsionales, no existe una relación directa entre los niveles de aportes que hacen los imponentes en el transcurso de su vida activa y los beneficios previsionales que perciben. El nivel de las pensiones que se otorga, en general, sólo depende de las remuneraciones de los últimos años del trabajador y los demás beneficios, tales como asignación familiar, prestaciones de salud, etc., están concebidos como regímenes de reparto y redistribución, siendo independientes el nivel de los beneficios, de las cotizaciones que aporta cada imponente. En este sentido no existe un

^{1/} La pensión mínima es de \$ 2.847 en el mes de Abril de 1980.

incentivo a cotizar al sistema, sino que más bien, considerando las altas tasas de cotización, existe un claro estímulo a evadir imposiciones durante gran parte de la vida activa de los trabajadores. La inexistencia de sistemas de fiscalización y control de la evasión adecuados, junto a un manejo ineficiente de los recursos previsionales, han significado disminuir los ingresos potenciales del sistema y por lo tanto las posibilidades de otorgar mejoramientos en las prestaciones y beneficios concedidos.

En segundo lugar, al analizar la Seguridad Social Chilena como conjunto, llama la atención lo anárquico y complejo del sistema, coexistiendo a nivel de los institutos previsionales y dentro de cada uno de ellos diferentes subsistemas, destacándose todo tipo de discriminaciones, privilegios e injusticias en cuanto a las prestaciones y beneficios que se otorgan y a los requisitos y obligaciones que se imponen. Las características de esta situación se han originado a través del tiempo con la formación de los institutos previsionales, los que se han ido creando sin ninguna visión de conjunto ^{1/}, aunque probablemente con los más sanos propósitos, obedeciendo la mayoría de las veces a las presiones ejercidas por grupos de mayor poder.

Por último, desde el punto de vista financiero, el Sistema de Seguridad Social Chileno muestra una creciente situación deficitaria, debiendo el Estado aportar una cantidad de recursos adicional a las ya elevadas cotizaciones de imponentes y empleadores para financiar el sistema, situación que tiende a agravarse a través del tiempo. Al hacer un balance de la situación financiera del Sistema Previsional, llama la atención que su pasivo asciende a US\$ 13.300 millones (dólares del año 1976) frente a un total de activos que bordea los US\$ 800 millones (en moneda de igual valor) lo cual manifiesta la quiebra del actual sistema.

^{1/} Ver: Patricio Novoa F " Derecho de Seguridad Social "
Editorial Jurídica de Chile, páginas 32 a 41, Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en Chile.

En estos cálculos sólo se ha considerado como pasivo el valor presente del flujo de gastos que se genera en los próximos 40 años por concepto del stock de las pensiones vigentes, el reconocimiento de las cotizaciones para pensiones que ya han hecho los imponentes activos al actual sistema y que se traducirán en futuras pensiones, y los aportes que garanticen el pago de pensiones mínimas a las personas que cumplan los requisitos establecidos. En el concepto de activos se contemplan los pagarés reajustables que han adquirido las Cajas de Previsión y una estimación de otros activos en bienes inmuebles.^{2/}

Los estudios realizados

El conocimiento y la conciencia respecto a la crisis previsional y la necesidad de reformar el sistema no es reciente. Ya en el año 1959 se formó una Comisión de Reforma de la Seguridad Social presidida por don Jorge Prat E., presentando un acucioso "Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena". En apretada síntesis, el proyecto proponía un sistema universal y uniforme financiado por vía tributaria para las prestaciones igualitarias, con un sistema complementario relacionado con las rentas y prestaciones de los imponentes. El financiamiento del proyecto requería un incremento en la carga tributaria existente de 30 %.^{1/}

Aparte de este destacado estudio, han existido una enorme cantidad de documentos, proposiciones e iniciativas sobre la materia. Por ejemplo, en el año 1968, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados presentó al Congreso un proyecto de decreto ley, proponiendo diversas normas de orden previsional, especialmente tendientes a uniformar las características del sistema, iniciativa que no prosperó.

^{1/} Ver : Comisión de Estudios de la Seguridad Social " Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena ". Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1964, 1965.-

^{2/} No se ha considerado como activo el valor presente de las futuras cotizaciones para pensiones, ya que éstas, en el contexto del proyecto de la reforma previsional, se destinarán a las cuentas individuales de capitalización y no al financiamiento de las pensiones devengadas dentro del actual sistema previsional.

A partir de 1974 se han realizado importantes estudios tendientes a efectuar una profunda reforma al sistema previsional. Dada la complejidad de la materia, la importancia de los grupos y de los derechos de las personas involucrados y la magnitud de los recursos que implica producir una reforma profunda al sistema previsional, los esfuerzos se han materializado en una serie de modificaciones y normas legales a través del tiempo, todas las cuales apuntan a la creación de las condiciones básicas para la aplicación de la reforma integral del sistema previsional.

Las medidas adoptadas (1974-1978)

En este sentido, la acción realizada en los últimos años ha estado orientada a allanar el camino para la aplicación de la Reforma Previsional y se ha centrado en la adopción y materialización de medidas, las que pueden ser agrupadas en dos áreas.

En primer lugar se adoptaron una serie de medidas tendientes a uniformar los regímenes de reparto, eliminando algunas de las injusticias y discriminaciones que antes existían. Entre estas medidas se destacan las siguientes :

- se estableció un sistema único de asignaciones familiares, con iguales prestaciones, requisitos y cotizaciones para empleados y obreros en general, a través de la dictación del DL. 307 de Febrero de 1974.
- se creó un sistema de subsidios de cesantía para los obreros, en similares condiciones al antes existente para los empleados, a través de la dictación del DL. 603 de Agosto de 1974.
- se uniformaron los regímenes de subsidios por incapacidad laboral para todos los trabajadores dependientes del sector privado, a través del DFL 44 de Junio de 1978.

- se estableció un régimen previsional uniforme de asignación por muerte a través del DFL 90 de Noviembre de 1978.

En segundo lugar, y en relación a los regímenes de pensiones, los avances más notorios se señalan a continuación:

- a partir del 1° de Enero de 1974 se igualaron las pensiones mínimas para todos los trabajadores, antes diferenciadas para empleados y obreros, a través de la promulgación del DL. 255 de Enero de 1974. Con posterioridad se han otorgado una serie de reajustes especiales a estas pensiones mínimas, que han significado un mejoramiento real en su poder adquisitivo cercano al 60 % entre los años 1974 y 1979. (Paralelamente, a partir de Julio de 1974 y a través del DL. 550 se establece un ingreso mínimo común para todos los trabajadores, el cual, al igual que las pensiones mínimas, se ha visto favorecido con una serie de reajustes especiales).
- se creó un régimen de pensiones asistenciales para los inválidos mayores de 18 años y los ancianos carentes de recursos a través del DL. 869 de Enero de 1975. En el año 1979 este sistema beneficiaba a alrededor de 120.000 personas.
- considerando que en años anteriores no existían sistemas uniformes de reajustes de pensiones, se revalorizaron todas las pensiones no mínimas, de manera de restituirles el poder adquisitivo que tuvieron en el momento de concesión de la pensión. Esta medida entró en vigencia en el mes de Septiembre de 1978, a través de la dictación del DL. 2444.

Las medidas de Febrero 1979 : el primer paso de la reforma previsional.

Sin embargo, a pesar de los avances realizados, a fines del año 1978 aún persistían profundos problemas en el Sistema de Seguridad Social, tanto en el plano de la justicia social como problemas de índole financiera, cuya única forma de solución definitiva es la reforma previsional en estudio .

Para tener una exacta dimensión de las presiones financieras que tenía el Sistema de Seguridad Social a fines de 1978, de acuerdo a sus características y condiciones existentes a esa fecha, se realizó un estudio, proyectando la situación financiera del sistema en conjunto, para el período 1978 - 1985 y para los años 1990, 1995 y 2000, destacándose los principales aspectos que agudizarían la crisis del sistema en el futuro. Ellos son :

- el problema de la evasión previsional
- las pensiones perseguidoras
- las pensiones prematuras.

Este estudio se presenta en el capítulo 2 del presente documento.

La razón de fondo que explica la elevada evasión previsional radica en los escasos incentivos que proporciona el actual sistema para los imponentes y empleadores, al no existir una relación directa entre las imposiciones y los beneficios otorgados, desvirtuándose de esta forma incluso la función redistributiva que podría cumplir el Sistema de Seguridad Social en el otorgamiento de determinados beneficios sociales. De esta manera, sólo un cambio profundo en el sistema previsional que incentive el ahorro previsional de las personas, solucionará el fondo del problema de evasión ^{1/}, permitiendo así en el futuro un mejoramiento en el nivel y calidad de los beneficios otorgados.

1/ A nivel global, esta evasión se constata al observar - haciendo hincapié en las diferencias que existen entre los conceptos que se están comparando -, que el total de imponentes activos efectivos fluctúa alrededor de un 60 % del total de personas ocupadas a nivel nacional y que las remuneraciones imponibles representan un 60 % de los sueldos y salarios del país.
menós de

Por otra parte, la prevalencia de pensiones prematuras en una serie de regímenes previsionales y la desigualdad de los requisitos exigidos para jubilar, junto a la permanencia de un sistema de pensiones perseguidoras (para algunos empleados del sector público civil y militar) constituían dos problemas claves dentro del régimen de pensiones, tanto desde el punto de vista de la justicia social como también fuente de presiones financieras insostenibles, cuya solución era posible previa dictación de la reforma previsional.

Con este propósito, en el mes de Febrero de 1979 se aprobó un conjunto de medidas tendientes a solucionar estos problemas. Ellas son :

- Uniformar los requisitos necesarios para obtener pensiones de antigüedad y de vejez, estableciéndose como requisitos copulativos, contar con 35 años de cotizaciones o tiempo computable y 65 años de edad los hombres y 60 las mujeres, terminándose así con las pensiones prematuras que se obtenían con edades muy inferiores a las señaladas y con menor tiempo trabajado, sin que en estas circunstancias existiera un estado de necesidad que justificara el beneficio.

La injusticia respecto de estas pensiones prematuras estaba dada por la coexistencia de sistemas de jubilación con requisitos de 15, 20 o 24 años de impositivos (Cajas Hipotecarias, Bancarias , etc) en los cuales las personas que comenzaban a trabajar a los 20 años de edad, podían jubilar a los 35, 40 o 44 años de edad respectivamente, frente a otros sistemas, como el del Servicio de Seguro Social, en los cuales los requisitos de edad para jubilar eran de 65 años para los hombres y 55 años para las mujeres. La cotización durante una corta vida activa y la jubilación por una larga vida pasiva que caracterizaba a estas pensiones prematuras, originaba presiones financieras de consideración sobre el sistema. Esta situación se solucionó a través de la dictación del DL. 2448 de Febrero de 1979, que unifica los requisitos para percibir pensiones de antigüedad y vejez.

- Paralelamente, el artículo 14 de este mismo decreto ley garantiza un sistema de reajustes automático y general, de acuerdo a las variaciones del IPC, para todas las pensiones de los regímenes previsionales con el objeto de mantener en el futuro el poder adquisitivo de todas las pensiones.
- Respecto de las pensiones perseguidoras existentes en el sector público, que en el año 1978 beneficiaban al 11,6 % del total de pensionados del país, y cu ya característica era percibir todos los mejoramientos que tuvieran los sueldos en actividad respectivos, se vió la necesidad de modificarlas, manteniéndose como base de cálculo de la pensión inicial la última renta jubilable y garantizándose su reajustabilidad periódica de acuerdo a las variaciones del IPC de igual forma que para el resto de las pensiones. Su injusticia consistía precisamente en ello, ya que mientras para la gran mayoría de las pensiones no existía un sistema de reajustes garantizado por ley, las pensiones perseguidoras no solamente percibían los reajustes a las remuneraciones, sino que además los mejoramientos reales que éstas obtuvieran. Al respecto cabe señalar que un sistema de pensiones en función de los sueldos en actividad no guarda ninguna relación con un mayor esfuerzo personal de los grupos a los que favorece, significando solamente una limitación a mayores compensaciones al sector activo, por el elevado costo que conlleva, y a una racionalización del sistema de remuneraciones del sector público.

Su implicancia financiera estaba dada por el mejoramiento real que percibían todas las pensiones perseguidoras al otorgarse alguna mayor compensación al personal activo del sector público, significando un elevado costo adicional respecto del costo directo del mejoramiento al sector activo, siendo en algunos casos ese costo adicional significativamente superior al costo directo que se pensaba otorgar. Desde otro punto de vista, el sistema de pen-

siones perseguidoras - de acuerdo a lo que establecen las leyes - es mayoritariamente financiado con aporte fiscal, lo cual limitaba además el proceso de reasignación de recursos fiscales a las funciones propias del Estado o alternativamente la posibilidad de aminorar la carga tributaria de los contribuyentes.

El conjunto de las medidas aprobadas en Febrero de 1979, constituyeron el primer paso en el camino " para llevar a cabo en un futuro próximo la reforma previsional que establecerá un sistema de pensiones basado en la capitalización individual y que otorgará a los imponentes la libertad para elegir planes de pensiones y las instituciones que administrarán dichos fondos. Las medidas dispuestas eran urgentes dada la situación financiera del Sistema de Seguridad Social. Además, resultan más equitativas comparadas con sus alternativas como un incremento en las cotizaciones previsionales que, al aumentar el impuesto a la contratación de mano de obra generaría un mayor desempleo y una mayor emisión que se traduciría en un rebrote inflacionario de significación que perjudicaría los enormes avances que se han hecho en este campo bajo el actual Gobierno. En definitiva, los Decretos Leyes promulgados permiten sanear el sistema previsional existente y constituyen los pasos indispensables para la instauración de una seguridad social moderna, eficiente y justa ! 1/

1/ Cita de la declaración pública del Ministro de Trabajo y Previsión Social, don José Pinera E., el día 9 de Febrero de 1979, publicada en el diario " El Mercurio".

ANEXO CONSTITUCIONAL DEL ALTO SECTOR
COMO ERA ESTE SISTEMA PREVISIONAL

CAPITULO I

ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL ACTUAL SISTEMA
COMO ERA ESTE SISTEMA PREVISIONAL

Antes de entrar en materia sobre las modificaciones que se han con-
sueado con el Sistema de Seguridad Social y la estructura de cotizaciones, es neces-
ario recordar que el presente estudio se refiere a un sistema que existió, en sus
formas y sus características.

En primer lugar, y para poder determinar la importancia que tiene
en la estructura del sistema de seguridad social, conviene recordar que
el sistema previsional se encontraba regulado en el artículo 79 de la Constitución
(ver Anexo 1°).

El sistema de seguro global

Los cotizantes estaban a las órdenes de la familia, los parientes
y los otros familiares correspondientes, y cotizaban con un 7% de la renta
mensual. Esto significa que el sistema de seguro global era un sistema de
seguro de riesgo que se pagaba por las prestaciones previsionales.

En cuanto al volumen de recursos financieros, los gastos del sis-
tema de seguro global eran en torno al 1% del producto geográfico bruto.

Dada esta perspectiva global, conviene recordar que el sistema de seguridad
social era una estructura simple y sencilla - básicamente se lo veía regido por
la existencia de un solo fondo de seguro global - y que se veía en un
contexto de recursos disponibles para pagar su función.

En segundo lugar, conviene recordar que el sistema de seguridad
social, por las diferentes características del sistema previsional actual, de un lado
era un sistema de seguro global que se pagaba por las prestaciones y los gastos
del sistema de seguridad social, pero que se veía en un contexto de recursos
disponibles para pagar su función.

ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL ACTUAL SISTEMA :
COMO ERA ESTE SISTEMA PREVISIONAL

Antes de entrar en materia sobre las proyecciones que tiene continuar con el Sistema de Seguridad Social y la necesidad de reformarlo, es conveniente visualizar las principales características que tiene este sistema, su magnitud y sus complejidades.

En primer lugar, y para poder dimensionar la importancia que tiene la seguridad social en el quehacer nacional, es conveniente observar algunas variables previsionales y su relación con las magnitudes nacionales pertinentes. (Ver Cuadro N°1).

Una primera visión global

Los imponentes activos a las Cajas de Previsión, los pensionados y las cargas familiares correspondientes representan casi un 70% de la población nacional. Ello significa que alrededor de dos tercios de la población chilena está cubierta en algún grado por las prestaciones previsionales.

En cuanto al volúmen de recursos financieros, los gastos del sistema de seguridad social fluctúan en torno al 13% del producto geográfico bruto.

Desde esta perspectiva global, aparece un sistema de seguridad social con una adecuada amplitud y cobertura — especialmente si se le compara con la existente en otros países con similar grado de desarrollo — y con un volumen importante de recursos disponible para cumplir su función.

Sin embargo, al analizar con mayor detalle las cifras involucradas, surgen las diferentes complejidades del sistema previsional chileno. En el cuadro N° 1 se presentan antecedentes sobre las personas, los recursos y los beneficios asociados al Sistema de Seguridad Social que, desde un punto de vista global, permiten observar algunos de los problemas que presenta,

REPUBLICA DE CHILE
 MINISTERIO DE HACIENDA
 DIRECCION DE PRESUPUESTOS

CUADRO N° 1

ALGUNAS VARIABLES PREVISIONALES

	1970	1977	1978
A.- LAS PERSONAS			
(cifras en miles de personas y porcentajes)			
1.- Total Imponentes Activos al Sist.Seg.Soc.(miles)	2.217,3	2.266,9	2.235,2
1.a.- Total Imponentes Efectivos (miles)	1.724,4	1.698,3	1.669,7
2.- Total personas ocupadas a nivel nacional (miles)	2.766,1	2.729,4	2.844,7
3.- Relación Imponentes Activos/Ocupados (%)	80,2	83,1	78,6
3.a.- Relación Imponentes Efectivos/Ocupados (%)	62,3	62,2	58,7
4.- Total Pensionados (miles)	614,2	922,0	975,8
5.- Población a nivel nacional (miles)	9.367,6	10.550,9	10.732,9
6.- Relación Pensionados/Población (%)	6,6	8,7	9,1
7.- Relación Pensionados/Imponentes Activos (%)	27,7	40,7	43,7
Relación Imponentes Activos/Pensionados (%)	3,61	2,46	2,29
B.- LOS RECURSOS			
(cifras en mill. US\$ 1976 y porcentajes)			
8.- Total Gastos Sist. Seg. Social	1.200	1.165	1.380
9.- Gasto del Producto Geográfico Bruto	8.874	9.423	10.158
10.- Relación Gastos Sist. Seg. Social/GPGB (%)	13,5	12,4	13,6
11.- Remuneraciones Imponibles	1.831	1.860	2.238
12.- Total Sueldos y Salarios pagados	3.180	3.333	n.d.
13.- Relación Rem. Impon./Sueldos y Salar. (%)	57,6	55,8	n.d.
14.- Relación Gastos Sist. Seg. Social/Rem.Impon.(%)	65,5	62,6	61,7
C.- LOS BENEFICIOS			
(en US\$ 1976 percápita al mes)			
15.- Pensión promedio percápita	64,7	47,9	52,9
16.- Asignación familiar promedio(por carga familiar)	7,9	3,9	4,3
17.- Remuneración imponible promedio por impon. efect.	88,6	91,3	111,7

FUENTES DE INFORMACION:

- 1.,1a, 4 : Superintendencia de Seguridad Social
- 2.,5. : Odeplan (Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Minist. de Hacienda, 1980)
- 8.,11.: Superintendencia de Seguridad Social: " Costo de la Seguridad Social Chilena" (cifras expresadas en dólares constantes a través de la metodología de la tasa de cambio implícita. Ver : Exposición Sobre el Estado de la Hacienda Pública, Ministerio de Hacienda, 1980.)
9. : Odeplan, años 1977 y 1978 cifras estimadas. Ver: Exposición Sobre el Estado de la Hacienda Pública, Minist. de Hacienda, 1980)
12. : cifras estimadas por Odeplan, expresadas en dólares constantes a través de la metodología de la tasa de cambio implícita. Este concepto corresponde a las Remuneraciones al Trabajo excluidos los aportes patronales a leyes sociales.
- 15.,16. : cifras calculadas en base a antecedentes proporcionados por la Superintendencia de Seguridad Social (expresados en dólares constantes a través de la metodología de la tasa de cambio implícita).

Algunas comparaciones interesantes

Si bien es cierto que alrededor de un 80% de las personas ocupadas a nivel nacional son imponentes activos de las Cajas de Previsión, al observar el número de imponentes que efectivamente y en forma periódica realizan sus imposiciones a las Cajas de Previsión, resulta que estos imponentes efectivos representan ahora alrededor de un 60% de las personas ocupadas. Es decir que la cuarta parte de los imponentes, no hace cotizaciones periódicamente.

Desde otro punto de vista, y teniendo presente que los conceptos no son estrictamente comparables, las remuneraciones imponibles sobre las que se cotiza en las Cajas de Previsión, representan menos de un 60% del total de sueldos y salarios pagados a nivel nacional (cifra proveniente de las Cuentas Nacionales, excluidos los aportes patronales a leyes sociales).

De aquí se concluye entonces de que existe un importante grado de evasión previsional. Esta se produce ya sea porque no se realizan las imposiciones en forma oportuna, o porque se cotiza sobre remuneraciones inferiores a los sueldos y salarios percibidos. Esto último, a pesar de que existen tope máximos para los sueldos imponibles, y algunas remuneraciones no imponibles (como es el caso de las gratificaciones de los empleados, y una serie de bonificaciones y asignaciones especiales), montos que en ningún caso podrían llegar a representar un porcentaje importante a nivel nacional.

El crecimiento en el número de pensiones

Por otra parte, el número de pensionados ha ido aumentando a tasas sustancialmente superiores a las tasas de crecimiento de la población: las pensiones en la década del 70 crecieron al 6 % promedio anual, frente a un crecimiento de la población inferior al 2%.

Es interesante comparar la evolución del número de pensionados con el número de imponentes activos, que son aquellos que dentro de un sistema de reparto como el que existe actualmente, cotizan para financiar las pensiones, año

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

a año. Resulta que en 1970, en promedio cada pensionado era financiado por las cotizaciones de 3,61 imponentes, mientras que en 1978 los imponentes eran sólo 2,23 para financiar a cada pensionado.

Visto desde otro punto de vista, y si los pensionados quisieran percibir en promedio rentas similares a los imponentes activos, ello significaría que los imponentes deberían haber cotizado — solamente para financiar las pensiones — un 27,7 % de sus rentas líquidas en 1970 y en el año 1978 un 43,7 %. Esto, sin incluir las cotizaciones para el resto de las prestaciones previsionales como son la salud, accidentes del trabajo, asignación familiar, la cesantía, etc.

En la práctica, esta situación se ha traducido en un aporte estatal importante para poder financiar las prestaciones y en un deterioro del nivel real de las pensiones en promedio.

El aumento que se ha producido en el número de pensionados se ha visto influido por una serie de factores,

En primer lugar está el proceso de maduración de los Institutos Previsionales, gran parte de los cuales comenzó a formarse hace alrededor de 50 años. En su inicio, la gran proporción de los afiliados a las Cajas eran los imponentes, comenzando a generarse las primeras pensiones una vez cumplidos los requisitos para jubilar. En esta etapa, en que se producían importantes excedentes en las Cajas, estas debieron constituir las reservas necesarias para afrontar la etapa de maduración. Sin embargo, al alcanzar esta etapa, en que se da una alta relación de pensionados a imponentes, y dado el manejo inadecuado de los recursos financieros de las Cajas a través del tiempo, se ha llegado en la actualidad a que estas reservas sean totalmente insuficientes y en algunos casos inexistentes.

Esta situación se ha visto agravada por la creación de regímenes que permiten las jubilaciones prematuras, lo cual significa que los imponentes dejan de cotizar anticipadamente, transformándose en pensionados por un período más largo, no existiendo en la mayoría de los casos los estados de necesidad que justifican la jubilación a tan temprana edad. Ello ha influido en forma importante al

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

desfinanciamiento del sistema previsional.

A vfa de ejemplo, cabe citar algunos de los casos existentes antes de la promulgación del D.L. 2448: ^{1/}

CAJA o REGIMEN ESPECIAL	REQUISITOS ^{1/} (años de imposiciones)	DISPOSICION LEGAL QUE LO ESTABLECE
Empleados Públicos	30, 20 o 15 años y más	} DFL. 338 de 1960 DFL.1340 bis de 1930 Ley 10.475
Empleados Particulares	35 años	
Bancarios (y Bco. Central)	35 años, o más de 13	Ley 8.569
Periodistas	20 años, o más de 12	DL. 767 de 1925
Hípicos	30 o 25 años, o más de 10	Ley 6.836 de 1941
Banco del Estado	35 años, 15 o más	DFL. 2252 de 1957
Empleados Municip. Santiago	30 años	DS. 770 de 1948
Emp. Municip. de la Repúb.	35 años	Ley 11.219
Obreros Municipales	65 años edad hombres 55 años edad mujeres	DFL 68 de 1965
- Marina Mercante		
- Tripulantes y Operarios	60 años de edad	Ley 10.662
- Empleados y Oficiales	30 años	DS. 606 de 1944
- Ferrocarriles	30, 20, o 15 años y más	DFL. 338 de 1960 DFL. 1.340 bis de 1930
- Servicio de Seg. Social (obreros)	65 años de edad, hombres 55 años de edad, mujeres	Ley 10.383

^{1/} Es necesario precisar que estos requisitos se refieren a los exigidos para la obtención de jubilaciones de antigüedad o vejez. La situación se complica sustancialmente a nivel de las distintas Cajas, si se analizan los requisitos exigidos para obtener montepíos, pensiones de sobrevivencia, de orfandad, de invalidez, etc.

Entre las injusticias que se observan en este cuadro, se destaca que los requisitos de jubilación para los obreros son más rigurosos, en general, que para los empleados, en cuanto a la edad en que se puede obtener la jubilación.

REPUBLICA DE CHILEMINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

Un tercer factor que es necesario mencionar en relación al número de pensionados, se refiere a las pensiones asistenciales establecidas a través del D.L. 869 de 1975, que creó un sistema de pensiones para los inválidos mayores de 18 años y los ancianos carentes de recursos. Los beneficiarios de este sistema son personas que en general, no han cumplido los requisitos establecidos para obtener una pensión mínima y perciben por lo tanto una proporción de ella que se bonifica en cada caso de acuerdo a los años de imposiciones que tuviera cada beneficiario. En la actualidad la pensión asistencial básica es de \$ 1.449 mensuales. Al abrirse esta nueva alternativa, el número de personas beneficiadas ha aumentado fuertemente, desde 5.627 beneficiarios en 1975, 37.359 en 1976, 75.309 en 1977, llegando a 101.440 personas en 1978. Esta cifra tiende a estabilizarse a partir de 1979 en alrededor de 120.000 beneficiarios.

Este aumento de las pensiones asistenciales ha venido a compensar un ritmo de crecimiento menor de las demás pensiones durante el período 1975-1978, que se comienza a normalizar de acuerdo al crecimiento histórico, con tasas que fluctúan en torno a un 6%, a partir de 1979. Este menor ritmo de crecimiento en el resto de las pensiones se explica por el deterioro en el cálculo de pensiones que se produce en los períodos de alta inflación y que incentiva a que las personas que han cumplido los requisitos para jubilar, posterguen en algún grado su jubilación para los períodos de mayor estabilidad económica. Esta situación comienza a producirse, de acuerdo a cifras preliminares, en el año 1979.

Las fluctuaciones del valor real de las pensiones

Durante la década de 1970, se produce un fuerte aumento de las pensiones en 1971, debido a un fuerte mejoramiento real otorgado a las pensiones, el cual, al no estar sustentado sobre una base económica estable, fué diluyéndose por efecto de la inflación, que comenzó en 1972 y se agudizó en el año 1973, con el consiguiente deterioro real de las pensiones. Recién en 1976 comienza a recuperarse el valor de las pensiones, tendencia que se ha mantenido en los años posteriores.

Los factores que han influido en esta situación son variados.

En primer lugar, cabe mencionar que no existía un sistema de reajustes garantizado por la ley para las pensiones que fuera general y uniforme, y que compensara las pérdidas en el poder adquisitivo de las pensiones. Mientras para algunas pensiones — las llamadas perseguidoras — los reajustes estaban establecidos por ley, percibiendo no solamente los reajustes para compensar el deterioro por efecto de la inflación, sino que los mejoramientos reales que obtenían los sueldos en actividad correspondiente, en el otro extremo, la gran mayoría de las pensiones percibía los reajustes que la autoridad estuviera dispuesta a otorgar. Dada la situación financiera del sistema previsional, y la crisis económica en general, estos reajustes no lograban compensar las pérdidas en el poder adquisitivo de las pensiones. Para subsanar esta situación, durante el período 1974-1978 se otorgaron una serie de mejoramientos especiales a las pensiones mínimas y a través del D.L. 2444 de 1978 se revalorizaron todas las pensiones no mínimas, restituyéndoles el poder adquisitivo que tuvieron en el momento de concesión de la pensión. Por otra parte, a través del DL. 2448 de 1979 se estableció un sistema de reajustes general y uniforme para todas las pensiones, garantizado por ley.

En segundo lugar, ha influido también en el deterioro de las pensiones promedio, las altas tasas de inflación ocurridas, las que afectan en distinto grado las diferentes formas de cálculo que se utilizan para determinar las pensiones. Los sistemas de cálculo de las pensiones utilizan desde las rentas de los últimos 60 meses (caso de Empleados Particulares) o de los últimos 5 años calendarios (en el S.S.S.) hasta en otros casos la última renta. Se muestran a continuación algunos ejemplos.

La tabla que se presenta a continuación resume algunos de los diferentes períodos de rentas imponibles que se consideran en la fórmula de cálculo para las pensiones:

//..

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

CAJA o REGIMEN ESPECIAL	PERIODO CONSIDERADO EN EL CALCULO DE LA PENSION	DISPOSICION LEGAL QUE LO ESTABLECE
<ul style="list-style-type: none"> • Empleados Públicos <ul style="list-style-type: none"> - en general - perseguidoras • Empleados Particulares • Bancarios • Periodistas • Hípicos • Banco del Estado (y Banco Central) • Empleados Municip. Santiago • Empleados Municip. de la Rep. • Obreros Municipales: • Marina Mercante <ul style="list-style-type: none"> - Tripulantes y Operarios - Empleados y Oficiales • Ferrocarriles • Servicio Seg. Social (obreros) 	<p>36 últimas rentas última renta</p> <p>60 últimas rentas 30 últimas rentas 12 últimas rentas</p> <p>12 últimas rentas</p> <p>24 últimas rentas (si tienen menos de 35 años de imposiciones)</p> <p>12 últimas rentas (si tienen 35 o más años de imposiciones)</p> <p>última renta para perseguidoras</p> <p>36 últimas rentas</p> <p>24 últimas rentas</p> <p>24 últimas rentas (= salario base. La pensión se calcula como 40% del salario base, aumenta - do en 2% por cada año de servicio sobre 5 años).</p> <p>promedio de 36 últimas rentas (= salario base. La pensión se calcula como 70 % salario base, más un 1% por cada año de servicio sobre 10 años)</p> <p>12 últimas rentas</p> <p>en general 12 últimas rentas (en la práctica, la mayoría son perseguidoras calculadas en base a la última renta)</p> <p>rentas de los últimos 5 años calendario.</p>	<p>DFL.338 de 1960 y DFL.1.340 bis de 1930</p> <p>Ley 10.475 Ley 8.569 DL. 767 de 1925</p> <p>Ley 6.836</p> <p>DFL. 2252 de 1957</p> <p>DS. 770 de 1948 Ley 11.219 DFL. 68 de 1965</p> <p>Ley 10.662</p> <p>DS. 606 de 1944 (Ley 7759)</p> <p>DFL. 338 de 1960</p> <p>Ley 10.383</p>

En este sentido, al no existir un sistema de cálculo uniforme, se producen deterioros y discriminaciones importantes en la determinación del monto de las pensiones concedidas, situación que se ve agudizada al coexistir elevadas tasas de inflación.

Un último elemento que cabe citar respecto al deterioro de las pensiones, es que en la medida en que prevalezca un sistema de reparto para las prestaciones previsionales, en particular para las pensiones, en que los recursos percibidos por el sistema a través de las cotizaciones sea destinado al pago inmediato de los beneficios previsionales, y mientras se mantenga una alta tasa de evasión, incentivada por las características del mismo sistema, las posibilidades de mejorar sustancialmente el nivel de las pensiones son escasas.

Algunas complejidades del sistema

Lo expuesto anteriormente permite vislumbrar algunas de las complejidades del sistema previsional. Sin embargo estas complejidades que fueron surgiendo a través del tiempo, producto de las más sanas intenciones de proteger a los distintos grupos de trabajadores, convirtieron al sistema de seguridad social, visto como conjunto, en un sistema anárquico y complejo, difícil de manejar, lleno de discriminaciones e injusticias.

Al analizar los diferentes aspectos del sistema previsional chileno, van surgiendo inmediatamente sus diversas complejidades.

La frondosidad de este sistema ya se observa al enumerar las diferentes Instituciones de Seguridad Social, dentro de las cuales a su vez existen subsistemas, cada uno de ellos con diferentes requisitos y prestaciones. Estas Instituciones, agrupadas por sectores, se enumeran a continuación :

a) Obreros Sector Privado

- Servicio de Seguro Social
- Departamento de Indemnizaciones a Obreros Molineros y Panificadores
- Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional
- Sección de Tripulantes de Naves y Operarios Marítimos de la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional. (TRIOMAR)

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

- Caja de Previsión Social de los Profesionales Hípicos de los Hipódromos Centrales
- Caja de Ahorros y Retiro de los Preparadores, Jinetes y Empleados de Corral del Club Hípico de Antofagasta
- Caja de Ahorros y Retiro de los Preparadores, Jinetes y Empleados de Corral del Club Hípico de Concepción.

b) Obreros Sector Público

- Empresa de Ferrocarriles del Estado (Obreros)
- Caja de Retiros y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (Obreros)
- Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República
- Caja de Previsión de los Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Departamento Obreros)

c) Empleados Sector Privado

- Caja de Previsión de Empleados Particulares
- Caja de Previsión para Empleados del Salitre
- Caja de Previsión Gildemeister
- Sección de Retiro de los Empleados de Mauricio Hochschild
- Sección Especial de Previsión para Empleados de la Compañía Cervecerías Unidas
- Sección de Previsión Social de los Empleados de la Compañía de Consumidores de Gas de Santiago
- Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (Departamento Periodistas)
- Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional (Sección Empleados y Oficiales)
- Caja Bancaria de Pensiones
- Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco de Chile
- Caja de Previsión de Empleados del Hipódromo Chile
- Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados del Club Hípico de Santiago
- Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados del Valparaíso Sporting Club
- Caja de Ahorros y Retiro de los Empleados del Club Hípico de Antofagasta
- Caja de Ahorros y Retiro de los Empleados del Club Hípico de Concepción.

d) Empleados Sector Público

- Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (Sección Empleados Públicos)
- Caja de Previsión de la Defensa Nacional
- Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
- Empresa de Ferrocarriles del Estado (Empleados)
- Caja de Retiros y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (Empleados)
- Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado de Chile
- Sección de Previsión de los Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Depto. Empleados)
- Caja de Retiro y Previsión de los Empleados Municipales de la República
- Caja de Previsión de los Empleados Municipales de Santiago
- Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

e) Otras Instituciones relacionadas con Seguridad Social

- Cajas de Compensación de Asignación Familiar
- Mutuales de accidentes del Trabajo
- Servicio Nacional de Salud (S.N.S.)
- Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA)

(FUENTE: Superintendencia de Seguridad Social.)

Al entrar en el plano de los requisitos establecidos y las prestaciones otorgadas, las complejidades del sistema previsional pueden apreciarse desde distintos puntos de vista.

Ya se ha hecho referencia a los diferentes requisitos que se exigían para jubilar previo a la dictación del DL. 2448 de 1979, que uniforma esta situación. Contrastan en ese sentido la coexistencia de sistemas de jubilación prematura con requisitos de 15, 20 o 24 años de imposiciones, que pueden corresponder a personas de 35, 40 o 44 años de edad, con el sistema del Servicio de Seguro Social con exigencias de 65 años de edad para los hombres y 55 años para las mujeres.

También se ha hecho mención a los sistemas de cálculo de las pensiones concedidas y a su sistema de reajustabilidad. La diversidad de las formas de cálculo abarca la consideración de las rentas de los últimos 5 años (Servicio de Seguro Social) o 60 últimas rentas (Caja de Empleados Particulares) hasta en algunos casos la renta del último mes. Respecto de los sistemas de reajustabilidad, la gama de posibilidades se extiende desde el sistema de pensiones perseguidoras (con los reajustes y mejoramiento de los sueldos en actividad) hasta la no existencia de sistemas de reajustes garantizados por ley para un amplio sector de pensionados (esta situación fué superada a través de la dictación del DL. 2448).

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

Sin embargo, queda aún un amplio campo de complejidades, diferencias e injusticias, en cuanto a la forma en que se calculan las pensiones de sobrevivencia, de orfandad y montepfos, las pensiones de invalidez, etc., además de los requisitos que se exigen para tener derecho a estas pensiones (los años de cotización que tiene el imponente que genera el beneficio); las características que deben cumplir los beneficiarios de estas pensiones y la extensión del grado de parentesco de los beneficiarios, que se da en los diferentes sistemas y Cajas de Previsión.

A vfa de ejemplo, en el caso de los montepfos, los requisitos exigidos al causante varían desde 50 semanas de imposiciones (Servicio de Seguro Social), 3 años de imposiciones (Empleados Particulares) y 13 años imposiciones (Caja Bancaria de Pensiones). Los beneficiarios son la cónyuge (en algunas Cajas el cónyuge inválido), los hijos legítimos y naturales (a veces se incluyen los adoptivos), fluctuando la edad límite hasta la cual pueden percibir pensión de orfandad, existiendo también en la mayoría de las Cajas otros beneficiarios (la madre de los hijos naturales del imponente, el padre y/o la madre del imponente, y en algunos casos las hermanas solteras , viudas o inválidas), variando su cobertura en los diferentes sistemas. El monto de la pensión también es variable, así como su distribución entre los diferentes beneficiarios. El monto de la pensión de viudez fluctúa entre un 50 % del sueldo base o pensión de jubilación (Empart, Servicio de Seguro Social), 75 % (Caja Bancaria, Empleados del Congreso Nacional y parlamentarios), 85 % (Sección de Previsión de Caja de Amortización) y 100 % (Ferrocarriles y otras), variando además este monto, en algunos casos , dependiendo del número de hijos. Está situación se ve complicada además, por las diferentes formulas de cálculo utilizadas, a las que se ha hecho referencia anteriormente.

Para el caso de las pensiones de invalidez, los requisitos y sistemas de cálculo también varían en cada Caja. Además de "ser declarado inválido " o "ser inválido", con criterios diferentes en los distintos sistemas, se exige, para tener derecho a percibir pensión de invalidez un número variable de años de imposiciones o de servicios (entre 50 y 100 semanas y 2,3,5,10 o 13 años de imposiciones). El sistema de cálculo de la pensión de invalidez también es absoluta

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA

DIRECCION DE PRESUPUESTOS

mente variable (ya sea un porcentaje del sueldo base, o una proporción de acuerdo al número de años de imposiciones que tenga el beneficiario).

El objetivo de estos párrafos ha sido solamente el de esbozar algunas de las complejidades que existen en la determinación de la pensiones, con las consecuentes injusticias que actualmente existen.

El análisis más detallado sobre la materia va más allá de los propósitos que tiene la presente publicación.

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA

DIRECCION DE PRESUPUESTOS

Respecto de las prestaciones previsionales otorgadas, aparte de las pensiones, existía anteriormente una gran dispersión, la cual en alguna medida ha sido uniformada a través de una serie de disposiciones legales dictadas en el período 1974 - 1978.

Hasta el año 1973, cada sistema previsional tenía su propio sistema de asignaciones familiares, siendo las de los obreros del Servicio de Seguro Social las más exiguas. De esta forma, la asignación familiar, que es la prestación previsional que tiene un objetivo más claramente redistributivo, había perdido su principal característica. A partir de 1974 se uniformaron tanto las cotizaciones como el nivel de las prestaciones familiares a nivel nacional de acuerdo a la disponibilidad de los recursos destinados a este propósito.

Igualmente a partir de 1974 se uniformaron los niveles de las pensiones mínimas, antes diferenciadas para empleados y obreros. A contar de esa fecha se le otorgaron además una serie de mejoramientos reales, que han significado un aumento real de estas pensiones del orden de un 60% en el período 1974-1979.

Por otra parte, en 1974 se creó un sistema de subsidios de cesantía para los obreros, en similares condiciones al que antes ya existía para los empleados.

A pesar de los avances realizados tendientes a uniformar las prestaciones previsionales, suprimiendo una serie de discriminaciones que en la mayoría de los casos no benefician a los sectores más desprotegidos o más modestos de la población, aun queda una amplia tarea por realizar, no sólo en términos de igualar sino también de mejorar las condiciones actualmente existentes.

En relación a los diferentes requisitos exigidos, también conviene mencionar la dispersión de tasas de cotización existentes.

Las tasas de cotización ^{1/} — de imponentes y empleadores — fluctúan entre un 35,5 % sobre las remuneraciones imponibles en la Caja de Empleados Públicos (empleados públicos) un 36,2 % en el Servicio de Seguro Social, un

^{1/} vigentes hasta Abril de 1980. A partir de Mayo de 1980 estas tasas se reducen en 3%, efecto de la rebaja en la cotización patronal al Fondo Unico de Prestaciones Familiares.

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

35,83 % en la Caja Hípica para los empleados y un 36% para los obreros, un 40,7%, en Ferrocarriles, un 41,5% en Triomar, un 44,045 % en Empleados Particulares, un 45,5 % en Empleados Municipales de la República, y un 47 % para los Obreros Municipales de la República.... y así sucesivamente, un 61% los Empleados Municipales de Valparaíso y un 66% los Empleados Municipales de Santiago. En el sector bancario, las cotizaciones de la Caja Bancaria son de 48,345 % sobre las remuneraciones imponibles, en el Banco de Chile un 48,845 %, en el Banco Central un 55,085% y en el Banco del Estado un 59%. Estas dispersiones se constatan también a nivel de la cotización del imponente y empleador, así como a nivel de las prestaciones previsionales que se financian con las cotizaciones.

Por otra parte, algunas Cajas de Previsión disponen de otras fuentes de ingreso para el financiamiento de las prestaciones que otorgan, que en el fondo son impuestos con destino específico que paga el resto de la comunidad. A vía de ejemplo cabe citar los impuestos sobre las polizas de internación y exportación que se destinan a los Fondos de Previsión de los agentes generales de Aduanas, el impuesto sobre el flete bruto y transporte de pasajeros que beneficia a la Caja de la Marina Mercante, un porcentaje de los depósitos bancarios a menos de 30 días que beneficia a la Caja Bancaria de Pensiones y a la Caja del Banco del Estado, etc, etc.

En síntesis, lo señalado anteriormente ha tenido como objetivo mostrar algunas de las complejidades que tiene la seguridad social chilena y que se detectan al hacer cualquier análisis con cierta profundidad sobre la materia.^{1/} La frondosidad de las disposiciones legales y reglamentarias existentes, y la amplia dispersión en cuanto a los requisitos exigidos y las prestaciones vigentes, añaden complejidad a su estudio. Además existe todo tipo de privilegios, discriminaciones e injusticias, que en la mayoría de los casos, no favorecen a los sectores más modestos de la población, perdiéndose así el objetivo social que podría haber cumplido este sistema.

A su vez, esta gran anarquía que presenta la seguridad social chilena, que hace difícil hablar de un "sistema", se ve complicada por la crisis financiera que la afecta. Ello conduce al convencimiento de la necesidad de una reforma integral al sistema de seguridad social.

1/ Al respecto ver el completo informe de la Comisión de Reforma presidida por don Jorge Prat E. (op.cit.), que dedica alrededor de 1.500 páginas al análisis de la materia.

CAPITULO II

LAS PROYECCIONES DEL ACTUAL SISTEMA

A DONDE IBA ESTE SISTEMA PREVISIONAL

LAS PROYECCIONES DEL ACTUAL SISTEMA :
A DONDE IBA ESTE SISTEMA PREVISIONAL

El objetivo de esta presentación es dar a conocer algunos antecedentes relacionados con la situación financiera global del Sistema de Seguridad Social y sus proyecciones para los próximos años, teniendo en consideración las características y condiciones vigentes a fines del año 1978.^{1/}

Visto desde otro punto de vista, este capítulo analiza los efectos y perspectivas financieras que significa la continuación del sistema previsional actual, constituyendo en este sentido un antecedente adicional que apunta a la necesidad de una reforma integral al sistema previsional.

Con el propósito de hacer comparaciones a través del tiempo, las cifras que se presentan a continuación han sido expresadas en dólares constantes del año 1976^{2/}, utilizando para ello la metodología de la tasa de cambio implícita, presentada en la "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública". (Ministerio de Hacienda, Enero de 1978).

Antes de entrar en el plano de las proyecciones, es conveniente esbozar la situación financiera del Sistema de Seguridad Social en los últimos años.

^{1/} Este estudio fué realizado a fines del año 1978. "Informe Sobre el Sistema de Seguridad Chileno", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Nov. 1978 (mimeo). La actual presentación incluye algunas explicaciones más detalladas de las proyecciones realizadas en esa ocasión.

^{2/} Es necesario destacar que, considerando la inflación internacional habida en los últimos años, las cifras expresadas en dólares actuales — de 1980 — son alrededor de un 50% más altas que las cifras expresadas en dólares de 1976.

Síntesis histórica; período 1970 - 1977

Al hacer un análisis financiero global de los ingresos y gastos del Sistema de Seguridad Social durante el período 1970 - 1977 (Ver Cuadro N° 2), llaman la atención las fuertes fluctuaciones que se producen en las variables a través de los años.

A vía de ejemplo, y tomando como base el año 1970, en 1971 crecen fuertemente las cotizaciones y aportes del Estado. Sin embargo, estos ma yores ingresos son insuficientes para financiar el mayor incremento en el gasto en pensiones — la que obtuvieron una serie de mejoramientos especiales por sobre la inflación —, en asignaciones familiares y en asistencia médica principalmente. Como resultado se obtiene un aumento en el déficit del sistema, llegando a cifras superiores a los US\$ 400 millones en ese año.

Ya a partir de 1972 se observa un deterioro en las prestaciones previsionales y particularmente en los años 1973 y 1975 se detecta una fuer te baja tanto en las cotizaciones como en los aportes del Estado, llegándose a ni veles inferiores a los de 1970. Similar situación se manifiesta en el pago de pen siones (a pesar del crecimiento sostenido en el número de pensiones pagadas), en el pago de asignaciones familiares (que al uniformarse en el año 1974 tienen una leve recuperación) y en asistencia médica en el año 1975 (en 1973 y 1974 el gasto por este concepto es superior al de 1970). Como resultado se obtiene un déficit del sistema que en 1973 bordea los US\$ 200 millones y en 1974-1975 los US\$ 100 millones. Es necesario destacar que la tasa de cotización promedio que en 1970 era de 47%, se incrementó a partir de 1974 a 57 % (principalmente por efecto de la cotización destinada al financiamiento de las asignaciones familiares). Por otra parte, es interesante hacer notar que la participación del aporte estatal en el fi nanciamiento de los gastos de seguridad social alcanzan sus máximos en los años 1972, con un 45,4 %, y en 1973, con un 51,2 %, comparados con cifras en torno al 40% en la mayoría de los años restantes.

CUADRO N° 2

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

(en millones de dólares de 1976 : metodología tasa de cambio implícita)

	1965	1968	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^{1/}
INGRESOS	1.026	1.162	1.388	1.857	1.847	1.150	1.182	1.063	1.213	1.524	1.638
- Cotizaciones	629	753	864	1.078	1.060	643	758	668	788	962	977
- Aportes del Estado	349	370	475	690	705	463	382	342	351	468	543
- Prod. de Inversiones	19	15	18	21	20	18	11	17	32	38	39
- Otros Ingresos	29	24	31	68	62	26	31	36	42	56	79
GASTOS	884	1.064	1.200	1.645	1.554	904	899	841	954	1.165	1.380
- Pensiones	341	422	477	704	659	387	357	352	407	530	620
- Assignac. Familiar	226	267	333	404	362	192	202	184	190	199	217
- Subs. Enfer. y Acc. Trab.	19	22	20	32	33	15	16	14	19	23	30
- Subsidio Cesantía	5	7	6	7	3	2	2	7	21	20	27
- Indemn. Desahucio, Bonif.	53	55	63	89	62	37	30	51	52	59	71
- Cuotas Mort. y Seg. Vida	5	6	6	7	6	2	2	2	2	3	4
- Asist. Médica y Acc. Trab.	90	127	136	213	196	147	159	117	151	192	248
- Otras Prest. y Egresos	29	33	40	62	93	37	59	49	47	58	72
- Gastos Adminitr.	116	125	119	127	140	85	72	65	65	81	91
INGRESOS - GASTOS	142	98	188	212	293	246	283	222	259	359	258
- APORTES DEL ESTADO	349	370	475	690	705	463	382	342	351	468	543
DEFICIT DEL SIST. (-)	-207	-272	-287	-478	-412	-217	- 99	-120	- 92	-109	-285
BASE REMUN. IMPON.	1.536	1.791	1.831	2.391	2.276	1.366	1.330	1.240	1.446	1.860	2.238
TASA COTIZ. PROMEDIO (% Cotiz./Remun. Imp.)	40,95	42,04	47,19	45,09	46,57	47,07	56,99	53,87	54,50	51,72	43,66
% APORTE ESTATAL/GASTOS	39,5	34,8	39,6	41,9	45,4	51,2	42,5	40,7	36,8	40,2	39,3

FUENTE : Superintendencia de Seguridad Social : " Costo de la Seguridad Social Chilena ".

(cifras expresadas en dólares constantes a través de la metodología de la tasa de cambio implícita. Ver Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Ministerio de Hacienda, 1980).

NOTA 1/ : En la presentación original (Nov. 1978) no se tenían datos definitivos para el año 1978. Al disponer actualmente de las estadísticas para el año 1978, se les ha incluido para tener una base de comparación de lo efectivo, con las proyecciones que se incluyen en los cuadros siguientes.

A partir de 1976, y como consecuencia de la recuperación en las remuneraciones imponibles, — que alcanzaron su punto más bajo en 1975 posiblemente acentuado por efecto de una mayor evasión —, comienzan a incrementarse las cotizaciones en forma sostenida. Igual tendencia se observa en los aportes del Estado. Desde el punto de vista de los gastos, comienza a recuperarse el pago de pensiones (con mejoramientos en la pensión promedio), de asignaciones familiares, de asistencia médica, y en general, todos los gastos en forma sostenida. Sin embargo, también se incrementa el déficit del sistema.

De lo anterior se concluye que durante el período 1970-1977 se producen fuertes fluctuaciones, tanto en los diferentes rubros de ingresos y de gastos como en el déficit del Sistema de Seguridad Social, lo cual no permite deducir una clara tendencia en las variables financieras del sistema para este período. Cabe hacer notar, que estas fluctuaciones son paralelas, y en cierto grado causa y efecto, de las fluctuaciones que se producen en la economía chilena durante el período analizado.

Solamente se observa una tendencia clara durante este período en el número de pensiones pagadas, las que crecen en forma sostenida y a una tasa promedio de 6% anual, y en las cargas familiares, las que aumentan en promedio a una tasa de 2,5 % anual en el período 1970 - 1977.

CUADRO N° 3

	Número de pensiones		Cargas familiares	
		% var. anual		% var. anual
1968	545.101	-	3.287.743	-
1970	614.211	6,2	3.523.384	3,5
1971	643.355	4,7	3.768.113	6,9
1972	689.284	7,1	3.762.170	-0,2
1973	712.617	3,4	3.910.573	3,9
1974	750.328	5,3	n.d.	
1975	809.207	7,8	3.978.370	0,9
1976	860.482	6,3	4.089.305	2,8
1977	921.969	7,1	4.191.000	2,5
<u>promedio 1970-77</u>		<u>6,0</u>		<u>2,5</u>
1978	975.797	5,8		
1979 (preliminar)	1.050.000	7,6		

FUENTE : Superintendencia de Seguridad Social.

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOSLas proyecciones para los años 1978 - 1985, 1990, 1995 y 2000

En la proyección que se presenta a continuación, se ha estimado la evolución financiera futura del Sistema de Seguridad Social, bajo la hipótesis de la mantención de las condiciones y características que tenía a fines de 1978, incorporándose el efecto de las medidas de revalorización de las pensiones no mínimas y el aumento del tope de las pensiones del sector público desde un 80 % a un 100% del último sueldo imponible. (Establecidos a través del DL.2.444).

En síntesis, la proyección mostraría la evolución probable que en el futuro tendría el Sistema de Seguridad Social, si no se adopta la Reforma Previsional y/u otras medidas correctivas adicionales.

La evolución de las variables económicas contenidas en la proyección lleva implícito un supuesto de crecimiento del gasto del producto geográfico bruto de 6% anual para todo el período y considera una disminución de la desocupación en los años próximos. A pesar de que los objetivos y metas de la política económica apuntan a una tasa de crecimiento del producto superior en los próximos años, se ha supuesto aquí una tasa de 6% anual con el propósito de trabajar con hipótesis relativamente conservadoras. Esta hipótesis sirve de marco de referencia a los supuestos considerados en la proyección. Al suponer una tasa de crecimiento del producto superior, se modificarían asimismo los supuestos y los resultados de la proyección, agudizándose probablemente la crisis futura del Sistema de Seguridad Social,

En general, el método de proyección utilizado es en base a tasas de crecimiento anuales — las cuales manifiestan la tendencia en las variables — de acuerdo a supuestos de comportamiento que se explicitan más adelante.

Se ha tomado como base el año 1978, el cual fue construido considerando una proyección para ese año de la Superintendencia de Seguridad Social (presentada en el primer trimestre de 1978 y que fué expresada en dólares constantes de 1976) incluyéndose la posterior rebaja en la tasa de cotización para asignaciones familiares y el efecto de las medidas adoptadas a través del DL 2444 (reva-

lización de pensiones y aumento del tope de pensiones desde un 80% a 100 % de la última renta jubilable) que corresponde pagar ese año.

Proyección de los Ingresos del Sistema

Las Cotizaciones : Corresponden a las imposiciones sobre las remuneraciones imponibles que pagan los trabajadores y empleadores (y en un grado mínimo los pensionados) para concurrir al financiamiento de las diferentes prestaciones. Se proyectaron de acuerdo a la tasa de cotización promedio y al monto total de remuneraciones imponibles.

La tasa de cotización promedio considera la rebaja de la cotización para asignación familiar a un 10% a partir de Julio de 1978, pasando de un 45% estimado como promedio en 1978 a un 41,5 que se supone constante desde 1979 en adelante.

Respecto al monto total de remuneraciones imponibles, se han supuesto tres alternativas de crecimiento.

	<u>Alternativa A</u>	<u>Alternativa B</u>	<u>Alternativa C</u>
1979	10%	12%	10%
1980	10%	12%	8%
1981-1985	7%	7%	6%
1986-2000	6%	6%	6%

El crecimiento en las remuneraciones imponibles considera la combinación de 3 efectos :

- el crecimiento en las remuneraciones reales per cápita, el cual fue de 12% en 1976, 25 % en 1977 y alrededor de 15% en 1978.^{1/} Esta tendencia debería convergir paulatinamente en el futuro a tasas cercanas al crecimiento del producto

^{1/} Estas tasas fueron revisadas con posterioridad, siendo las tasas efectivas de de 10% en 1976, 23 % en 1977, 14% en 1978 y 11% en 1979.

Fuente : Índice de Sueldos y Salarios del INE deflactado por IPC.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

geográfico bruto.

- el crecimiento en el empleo : si bien se suponen implícitamente fuertes crecimientos en el empleo en los próximos años, tendientes a absorber la cesantía, como ésta se produce especialmente en grupos de bajos ingresos, el crecimiento del empleo afecta en menor proporción el crecimiento de las remuneraciones imponibles.
- el aumento en la imponibilidad de las remuneraciones : considerando el grado de evasión previsional que se detecta actualmente, así como por razones de distinta índole, es frecuente encontrar tanto en el sector público como en el sector privado que se cotiza sobre montos inferiores a la remuneración real. En la medida en que se modifique esta situación, ello no solamente afectará al crecimiento del monto global de remuneraciones imponibles y consecuentemente a las cotizaciones, sino que también incrementará el valor de las futuras pensiones.

Del producto entre las remuneraciones imponibles proyectadas en base a las tres alternativas señaladas y las tasas de cotización, se obtienen los ingresos por cotizaciones.

Los aportes del Estado : se han proyectado separadamente los aportes del Estado directos e indirectos, incluyéndose el costo fiscal por efecto de la dictación del DL 2444 (revalorización de pensiones y aumento de tope de pensiones de 80% a 100%).

Los aportes directos corresponden a los recursos que el Estado traspasa a las instituciones de seguridad social con cargo al Presupuesto de la Nación. Estos aportes se destinan principalmente al financiamiento de las prestaciones médicas a través del Servicio Nacional de Salud, al pago de una proporción importante de las pensiones de las diferentes Cajas del Sector Público y al financiamiento del déficit de las instituciones previsionales (caso del Servicio de Seguro Social).

Los aportes fiscales indirectos corresponden fundamentalmente a impuestos específicos que benefician a determinadas Cajas de Previsión. Es el caso de los impuestos sobre apuestas mutuas que recaudan las Cajas Hípicas, los impuestos sobre fletes y pasajes que se destinan a la Caja de la Marina Mercante Nacional, y tantos otros.

En el Cuadro N° 4 se presenta la proyección del aporte estatal, considerando los siguientes supuestos :

- los aportes directos a Salud, crecen a una tasa del 6% anual, manteniéndose por consiguiente su relación con el producto geográfico bruto.
- respecto de los aportes al Servicio de Seguro Social se han considerado dos alternativas: 1) se supone que el déficit de esta institución se mantiene constante en los próximos años, a un nivel similar al del año 1978 (US\$ 70 millones). 2) en el Anexo N° 4 se presenta la estimación del aporte fiscal que es necesario para financiar el déficit del Servicio de Seguro Social, considerando que este déficit se mantenga como porcentaje del pago de pensiones que hace esta Caja.

En las proyecciones del Sistema de Seguridad Social (Cuadros N°s 6, 7 y 8) sólo se ha considerado la alternativa 1, que es más conservadora, en consecuencia, de aceptarse la alternativa 2, que es más realista, se agravaría aun más la crisis del sistema en los próximos años.

- los aportes para el pago de pensiones del sector público (sector público civil y militar, Banco del Estado, etc.) se supone crecen a una tasa de 3% anual, si bien el gasto en pensiones — por el solo efecto del crecimiento en el número de pensiones — crece a una tasa de 6% anual, siendo la diferencia de cargo de las Cajas correspondientes. Este supuesto se deriva de que en la medida en que se reduzca la inflación, y por lo tanto los reajustes de pensiones sean menores, las Cajas de Previsión del sector público deberán pagar con sus propios recursos progresivamente una mayor proporción de sus pensiones. La tasa de crecimiento de 3% anual supone que la mitad del gasto en nuevas pensiones es de cargo fiscal y que la otra mitad es de cargo de las Cajas.
- en forma separada se contempla el efecto del mejoramiento que tienen las pensiones perseguidoras del sector público, cuyos reajustes y mejoramiento — de acuerdo a los aumentos que perciban los sueldos en actividad que persiguen — son de cargo fiscal. En este sentido, se supone que el stock de pensiones perseguidoras crece año a año de acuerdo al índice del sueldos y salarios reales (Ver Anexo N° 2). El mejoramiento de las perseguidoras se calcula en consecuen

CUADRO N° 4

APORTES DEL ESTADO

(en mill. de US\$ de 1976)

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1995</u>	<u>2000</u>
DIRECTOS											
- Salud	507,7	526	546	566	587	609	632	656	795	972	1.199
- Pensiones : S.S.S. S. Público	171,1 69,2 267,4	181 70 275	192 70 284	204 70 292	216 70 301	229 70 310	243 70 319	257 70 329	344 70 381	460 70 442	616 70 513
INDIRECTOS	28,9	30	31	32	33	34	35	36	42	48	56
COSTO MEDIDAS :											
- Pensiones (80 - 100)	3,9	20,9	34	47	50	53	56	59	79	106	141
- Revalorizac.	4,3	13,0	14	15	16	17	18	20	26	36	48
SUB-TOTAL	544,8	590	625	660	686	713	741	771	942	1.162	1.444
Mejor. Perseg.	-	24	53	76	100	127	157	190	373	660	1.099
T O T A L	544,8	614	678	736	786	840	898	961	1.315	1.822	2.543
(como o/o del GPGB)	(5,5)	(5,9)	(6,1)	(6,2)	(6,3)	(6,3)	(6,4)	(6,5)	(6,6)	(6,8)	(7,1)

NOTA : corresponde a la alternativa 1) para el Servicio de Seguro Social.
La alternativa 2) se presenta en el Anexo N° 5.

cia considerando el stock de pensiones perseguidoras, incluyéndose el mayor costo por aumento del tope de pensiones perseguidoras (desde un 80% a un 100% del último sueldo jubilable establecido a través del DL 2444), y el efecto del aumento en el índice de sueldos y salarios.

- el costo fiscal de las medidas establecidas a través del DL 2444 se estima se paradamente. En el caso del aumento del tope de las pensiones perseguidoras de 80% a 100% de la última renta jubilable, se ha considerado en la proyección que este aumento se otorga en etapas, completándose éstas en el año 1981, de acuerdo a lo inicialmente establecido $\frac{1}{3}$ a partir de lo cual crece a una tasa de 6% anual, ya que pasa a constituir base de pensiones (De acuerdo a lo señalado anteriormente, este concepto también pasa a incluirse para el cálculo del mejoramiento de las perseguidoras de cargo fiscal). En el caso de la revalorización de las pensiones que no son mínimas ni perseguidoras, restituyéndoseles el valor adquisitivo de las pensiones inicialmente concedidas, se supone que esta medida tiene efecto año completo a partir de 1979, después de lo cual crecen a una tasa de 6% anual, ya que pasan a constituir base de pensiones.

El producto de Inversiones : consiste en los ingresos corrientes que percibe el Sistema de Seguridad Social por concepto de intereses, arriendos, dividendos, provenientes de los préstamos e inversiones que realizan las Cajas de Previsión.

Si bien esta variable ha mostrado un fuerte incremento a partir de 1976, explicado por la aplicación de algunas medidas de saneamiento financiero al sistema previsional, esta variable debiera estabilizarse en los próximos años, y se le ha supuesto un crecimiento de 3% a partir de 1979 sobre el valor proyectado para 1978.

Es necesario destacar que en las proyecciones no se ha considerado como " producto de inversiones", los intereses y amortizaciones provenientes de los pagarés de las Cajas de Previsión (Pagarés de Tesorería y Banco Central), cuyo saldo a fines de 1978 es de aproximadamente US\$ 420 millones y cuyos vencimientos comienzan a producirse a partir de 1980.

1/ con posterioridad, se decidió adelantar este mejoramiento de una sola vez, a través de lo establecido en el DL 2566 de Mayo de 1979.

Los Otros Ingresos : están constituidos basicamente por lo intereses y multas por pago atrasado de las imposiciones, por el producto que recibe el Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados por venta de servicios médicos. En la proyección para el año 1978 corresponden a un 6,5 % de las cotizaciones. Se supone que esta relación se mantiene constante a través del tiempo.

Es necesario hacer presente que la situación proyectada para el año 1978 difiere de la situación efectiva para ese año en los conceptos de "producto de inversiones" y "otros ingresos". Sin embargo como en conjunto las cifras son similares, compensándose las diferencias entre lo proyectado y lo efectivo de ambos items, no se han introducido las correcciones pertinentes.

Proyección de los gastos del Sistema

Los supuestos considerados para la proyección de los diferentes items de gastos del Sistema de Seguridad Social están relacionados con las diferentes prestaciones previsionales y de seguridad social que otorga el sistema.

El Gasto en Pensiones: corresponde básicamente al pago de las pensiones de jubilación y montepíos (de invalidez, de vejez, antigüedad, retiro, viudez, orfandad y otras). Para efectos de ordenamiento y proyección, se han dividido las pensiones en 2 tipos:

- la Base 1 corresponde a todas aquellas pensiones cuya base de calculo NO es función de los sueldos de los últimos 3 o 5 años, vale decir, incluye principalmente las pensiones perseguidoras, y las pensiones asistenciales y otras. Se supone que éstas crecen a una tasa de 6% anual debido al crecimiento histórico en el número de pensiones. Los mejoramiento reales que perciben estos pensionados se calculan en forma separada.
- la Base 2 corresponde a todas aquellas pensiones cuya base de cálculo considera los sueldos de los últimos 3 o 5 años en actividad. Son las pensiones del sector privado en general y en parte las del sector público (las que no son perseguidoras). Se supuso que estas pensiones, además de crecer al 6% anual por efecto del aumento en el número de pensiones, las nuevas pensiones que se generan cada año (ese 6%) crecen por efecto de la disminución en la inflación.

En síntesis, la proyección del gasto en pensiones que se presenta en el Cuadro N° 5 considera los siguientes efectos:

- el efecto de pensiones prematuras : si se considera como pensión prematura toda jubilación otorgada antes de los 65 años de edad en los hombres o antes de los 60 años en las mujeres, éste hecho se refleja en que históricamente el número de pensiones otorgadas ha crecido en un 6% anual, frente a crecimientos de la fuerza de trabajo y de la población en torno al 2% anual. La existencia de regímenes de pensiones en las diversas Cajas de Previsión que permiten jubilar prematuramente, ha significado que se mantenga una elevada proporción de jubilados en la fuerza de trabajo (o en condiciones de trabajar), o como proporción de la población. El efecto de las pensiones prematuras está representado en la proyección al suponer un 6% de crecimiento anual en el número de pensionados para los próximos años. Ello implica que en el año 2000 se alcanzaría una relación de pensionados a población de 21%, comparado con el 9% existente en 1978.

Es necesario tener presente también, que en la medida en que continúan produciéndose avances significativos en medicina y en las condiciones sanitarias de la población, aumenta también la esperanza de vida de los pensionados, siendo posible que este crecimiento histórico de 6% en el número de pensiones sea aún más alto en los próximos años, si no se adoptan las medidas pertinentes. Al considerar explícitamente este efecto, se obtendría un incremento aún mayor en el gasto en pensiones.

- el efecto inflación: las altas tasas de inflación ocurridas durante el presente decenio han significado un deterioro en el nivel de las pensiones concedidas, que se calculan en base a las rentas imponibles de los últimos 3 o 5 años en actividad (la Base 2), a pesar de la aplicación de factores de corrección. En la medida en que se ha obtenido una reducción en las tasas de inflación, situación que continúa en los próximos años, las nuevas pensiones que se concedan en el futuro tendrán niveles superiores a los niveles actualmente vigentes. De acuerdo a estudios realizados, el nivel de las nuevas pensiones concedidas será un 28,6% superior al nivel promedio de las pensiones concedidas durante el período de alta inflación (años 1972 a 1977 especialmente). Para cuantificar este efecto, se ha supuesto que el 6% de las nuevas pensiones que se generan cada año, correspondientes a la Base 2, crecen en un 28,6 % respecto del stock de pensiones proyectado para 1978.

- el efecto de las medidas adoptadas a través del DL. 2444 : la revalorización de todas las pensiones no mínimas ni perseguidoras, y el aumento del tope de las pensiones perseguidoras de 80% a 100% del último sueldo imponible, tienen su efecto año completo en los años 1979 y 1981 respectivamente ^{1/}. Estas medidas fueron

^{1/} El plazo inicialmente acordado para otorgar el aumento de topes de pensiones perseguidoras era de 5% cada semestre, a partir de Septiembre de 1978. Con posterioridad se decidió adelantar estas etapas, completándose el mejoramiento otorgado en Mayo de 1979.

evaluadas en forma separada y sus costos expresados en dólares de 1976. A partir de los años en que se completan estas medidas, pasan a constituir base de pensiones y se les supone un crecimiento de 6% anual.

- efecto de remuneraciones reales: los fuertes mejoramientos reales que se han reflejado en los índices de sueldos y salarios en los últimos años, y que probablemente continuarán produciéndose en los próximos años, determinan que las pensiones que se otorguen en el futuro, al ser calculadas en base a los sueldos de él o de los últimos años, sean superiores a las pensiones que se otorgan en la actualidad. Para cuantificar este efecto, se han supuesto las siguientes tasas de crecimiento para el índice de sueldos y salarios reales, que mide remuneraciones por trabajador, en los próximos años:

1979 - 1980	8 % variación anual
1981 - 1985	5 % variación anual
1986 - 2000	4 % variación anual

Estas tasas son compatibles con el crecimiento del producto y de las remuneraciones imponibles supuestas anteriormente, las cuales consideran además el efecto de otras variables.

Para calcular este efecto sobre las pensiones que se calculan en base a las rentas de los 3 o 5 últimos años, y que constituyen la Base 2, se ha construido para los próximos años un índice rezagado, que considera las variaciones en el índice de sueldos y salarios reales de los 4 años anteriores. Este índice rezagado, con base en el año 1978 = 100 es el siguiente :

1978 =	100
1979	111
1980	125,2
1981	140,9
1982	152,5
1983	162,2
1984	171,4
1985	180,0

(Índice de remuneraciones reales rezagado).

Los incrementos porcentuales en este índice rezagado, que se dan cada año respecto de 1978, se aplican sobre los aumentos en el gasto en pensiones de la Base 2 y en las pensiones revalorizadas (cuyo efecto año completo se manifiesta a partir de 1979, pasando a constituir base de pensiones), ya que es a estas pensiones a las que afecta en forma retardada el incremento de las remuneraciones reales.

- el efecto de pensiones perseguidoras : adicionalmente, es necesario agregar el efecto que tienen los aumentos en los sueldos y salarios reales sobre las pensiones perseguidoras (incluidas en la Base 1), al incrementarse todo su gasto en pensiones (el stock completo y no solamente las nuevas pensiones que se conceden cada año) proporcionalmente en el aumento de las remuneraciones reales.

Dado que estos mejoramientos son financiados por el Fisco, este efecto ha sido cuantificado al analizar los aportes del Estado al Sistema de Seguridad Social (Ver Cuadro N° 4).

De la suma de todos los efectos enumerados, se obtiene la proyección del gasto en pensiones que se muestra en el Cuadro N° 5.

Gasto en Asignación Familiar : Corresponde al pago por cada ^{carga} familiar que tienen los imponentes. En base al crecimiento histórico, se supuso un aumento de 2,5 % anual en el número de cargas familiares. Dado que la asignación familiar se reajusta de acuerdo a los reajustes generales de remuneraciones, y si se supone que la inflación es decreciente, se produce un incremento real en su valor, que se supone es de 4% en 1979 y 1980 y de 1,5 % anual desde 1981 en adelante.

Subsidios de Cesantía : Corresponde a los pagos que hacen las Cajas de Previsión a sus imponentes cesantes. En el año 1978 perciben subsidios de cesantía el 3% de los imponentes activos. En la medida en que aumenta el empleo en la economía, se supone que esta relación llega al 1% en el año 1982, manteniéndose posteriormente. Dado que los montos de los subsidios otorgados dependen de la remuneración imponible del beneficiario, se supone que el gasto en subsidios de cesantía se incrementa además por efecto del índice de sueldos y salarios reales. En base a estas hipótesis se calcula el monto de subsidios de cesantía pagados.

CUADRO N° 5

PROYECCION PENSIONES 1978 - 1985

(Mill. US\$ 1976)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1) BASE 1	301,2	319,	338	358	380	403	427	453
2) BASE 2	300	323	348	374	401	430	461	494
3) SUB - TOTAL 1	601,2	642	686	732	781	833	888	947
MEDIDAS :								
4) Revalorización	23	69	73	78	82	87	93	99
5) Tope 80 - 100	3,9	21	34	47	50	53	56	59
6) SUB - TOTAL 2	26,9	90	107	125	132	140	149	158
7) EFECTO REM. REALES :								
8) Δ Base 2 + Δ Revaloriz.	-	(23)	(29)	(31)	(31)	(34)	(37)	(37)
o/o ISS real	-	(11)	(25,2)	(40,9)	(52,5)	(62,2)	(71,4)	(80,0)
		3	3	3	3	3	3	3
			7	7	7	7	7	7
				13	13	13	13	13
					16	16	16	16
						21	21	21
							26	26
								30
9) SUB - TOTAL 3	-	3	10	23	39	60	86	116
10) Efecto Pens. Perseg.	-	24	53	76	100	127	157	190
11) T O T A L	628,1	759	856	956	1.052	1.160	1.280	1.411
Pensión promedio :								
N° pers. (miles)	980,0	1.038,8	1.101,1	1.167,2	1.237,2	1.311,5	1.390,1	1.473,6
12) pers. prom. mensual	53,41	60,89	64,78	68,25	70,86	73,71	76,73	79,79
o/o crecim. anual	13,0	14,0	6,4	5,4	3,8	4,0	4,1	4,0

Los gastos en pensiones para los años 1990, 1995 y 2000 se estiman suponiendo un 4 o/o de aumento anual en la pensión promedio y un 6 o/o de crecimiento en el número de pensiones :

GASTO EN PENSIONES

(Mill. de US\$ 1976)

1990	2.297
1995	3.740
2000	6.090

NOTAS :

- Todas las cifras de este Cuadro, por ser estimadas, están aproximadas al entero más cercano.
- En Anexo N° 3 se explica la forma de cálculo de las cifras de este Cuadro.

Los Subsidios de enfermedad y accidentes del trabajo, las indemnizaciones y desahucios, las bonificaciones y cuotas mortuorias ; corresponden a una serie de beneficios que otorga el sistema previsional a sus imponentes, manteniéndoles la remuneración imponible a las personas con permiso por enfermedad o maternidad, o accidentadas en el trabajo; las indemnizaciones por años de servicio y/o retiro, los desahucios y devolución de fondos acumulados por los imponentes al retirarse de una caja previsional, y los beneficios por muerte que otorga el sistema. Dado que en general, estos beneficios se otorgan en función del sueldo del imponente, se ha supuesto en la proyección que estos gastos previsionales crecen año a año de acuerdo al índice de sueldos y salarios reales.

Asistencia Médica general y de Accidentes del trabajo: corresponde a los gastos incurridos en asistencia médica preventiva y curativa de los trabajadores y sus cargas familiares en general y de los que se accidentan en actividad. Esta asistencia médica comprende las remuneraciones del personal médico, paramédico y otro personal afín, además de gastos de farmacia, prótesis, lavandería, mantención de instrumental, etc, así como también los gastos efectuados en campañas sanitarias, higiene ambiental, etc. (Estos gastos son financiados con las cotizaciones para Salud y en parte importante con aporte estatal). En la proyección se ha supuesto que el gasto en asistencia médica crece en 6% anual, manteniéndose su relación con el gasto del Producto Geográfico Bruto.

Los gastos de Administración: incluye los gastos en personal y de operación en que incurren las instituciones previsionales. En la proyección se ha supuesto que estos gastos crecen en 3% anual a través de todo el período; lo cual implica aumentar la eficiencia administrativa que actualmente tiene el sistema.

Los otros gastos , finalmente, incluyen algunos beneficios a la comunidad que han sido financiados con recursos previsionales. Es el caso de las cotizaciones al Fondo Unico de Prestaciones Familiares que destina parte de los recursos al Programa de Alimentación Complementaria (o Programa de Leche) a la Junta Nacional de Jardines Infantiles y a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, principalmente.

Los resultados de la proyección

De las tres alternativas propuestas en cuanto a las remuneraciones imponibles, se obtienen resultados levemente diferentes, como se observa en los cuadros siguientes. En el cuadro N° 6 se presenta la proyección de cada uno de los ítem de ingresos y gastos del Sistema de Seguridad, de acuerdo a lo explicado en las páginas anteriores. Los cuadros N° 7 y 8 introducen respecto del Cuadro N° 6 el efecto de suponer diferentes crecimientos para las remuneraciones imponibles, y por lo tanto para los ingresos del sistema por concepto de mayores cotizaciones. Sin embargo, las conclusiones que de ellos se derivan, en los tres casos son similares.

Al respecto, es interesante analizar la evolución futura de dos conceptos: 1) la diferencia entre los ingresos y gastos del sistema, incluyendo en los ingresos los aportes estatales al sistema, lo que refleja por lo tanto solamente los "excedentes brutos" que se generan en algunas Cajas de Previsión (como es el caso de Empleados Particulares, y algunas Cajas Bancarias), sin considerar los déficits existentes, los cuales son financiados a través de diferentes formas con aporte fiscal. 2) el déficit consolidado del Sistema de Seguridad Social que se obtiene de la diferencia entre los ingresos del sistema de seguridad social — excluidos los aportes estatales — y los gastos del sistema. En otras palabras, este concepto señala el grado en que los ingresos propios del sistema de seguridad social son insuficientes para financiar las prestaciones que otorga.

En síntesis, y aunque aparezca contradictorio, nos referiremos a los conceptos señalados como los "excedentes" y el "deficit del sistema" respectivamente.

En las proyecciones del sistema de seguridad social, se observa que, tomando como base la situación financiera del año 1978, los "excedentes" alcanzaban US\$ 300 millones frente a un déficit del sistema de US\$ 244 millones. En el año 1979 se produce una caída en los excedentes y aumenta el déficit del sistema, como resultado de que el crecimiento de los ingresos es insuficiente para financiar el mayor gasto en pensiones proveniente de la aplicación del DL. 2444.

En 1980, se produce un repunte en los excedentes y una disminución del déficit por efecto del fuerte crecimiento de las remuneraciones imponibles supuesto, creciendo por lo tanto los ingresos por cotizaciones. Es necesario destacar que el crecimiento de las remuneraciones imponibles es un efec

MINISTERIO DE HACIENDA
 DIRECCION DE PRESUPUESTOS
 DEPTO. DE ESTUDIOS

CUADRO N° 6 (Alternativa A)

PROYECCION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

(en millones de dólares de 1976, usando tasa de cambio implícita).

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1990	1995	2000	SUPUESTOS
INGRESOS	1.674,8	1.764	1.939	2.002	2.224	2.376	2.539	2.715	3.649	4.931	6.686	
- Cotizaciones	1.008,6	1.025	1.128	1.205	1.291	1.381	1.478	1.582	2.117	2.832	3.790	- Remun. Impon. tasas coti- zación.
- Aportes del Estado	544,8	614	678	726	786	840	898	961	1.315	1.822	2.543	(Proyección aparte por rubros)
- Prod. de Inversiones	56,3	58	60	62	63	65	67	69	80	93	107	- Crece al 3% a partir de 1979.
- Otros Ingresos	65,1	67	73	78	84	90	96	103	137	184	246	- 6,5% de las cotizac.
GASTOS	1.374,4	1.543	1.681	1.817	1.951	2.101	2.266	2.444	3.591	5.367	8.138	
- Pensiones	628,1	759	856	926	1.052	1.160	1.280	1.411	2.297	3.740	6.090	(Proyección aparte, in- cluye medidas).
- Asig. Familiar	230,3	245	261	273	286	299	313	327	408	510	637	- 2,5% crecim. cargas + crez- cim. en asig. familiar
- Subs. Cesantía	23,6	19	16	13	11	11	12	12	16	20	25	- M ^o subsidios mensuales X Monto X subsidio.
- Subs. Enf. y Acc. Trab.	30,1	132	142	150	157	165	173	182	221	269	328	- Crecim. del índice de sueldos y salarios 79-80: 68; 81-82: 54; 83-2000 4%.
- Indem. y Desahucios	84,0											
- Bonif. y Cuota Mort. Trab.	8,0											
- Asist. Med. Gral. y Acc. Trab.	206,9	219	232	246	261	277	293	311	416	557	745	- 6% crecim. (PGB)
- Gastos Admínist.	95,8	99	108	105	108	111	114	118	137	159	184	- Crece al 3% anual → mayor eficiencia
- Otros	67,6	70	72	74	76	78	81	83	96	112	129	- 3% crecim.
EXCEDENTES	300,4	221	258	265	273	275	273	271	58	-436	-1.452	
- Aporte Estado	544,8	614	678	736	786	840	898	961	1.315	1.822	2.543	
DEFICIT DEL SISTEMA (-)	-244,4	-393	-420	-471	-513	-565	-625	-690	-1.257	-2.258	-3.995	

CUADRO N° 7

ALTERNATIVA B

Las remuneraciones imponibles crecen :
 1979 - 80 : 12 o/o
 81 - 85 : 7 o/o
 86 - 2000 : 6 o/o

(en mill. de US\$. de 1976)

	REMUNERAC. IMPONIBLES	INGRESOS	GASTOS	EXCEDENTES	APORTES ESTADO	DEFICIT DEL SISTEMA (-)
1978	2.245,5	1.674,8	1.374,4	300,4	544,8	- 244,4
79	2.515	1.784	1.543	241	614	- 373
80	2.817	1.983	1.684	302	678	- 376
81	3.014	2.130	1.817	313	736	- 423
82	3.225	2.274	1.954	323	786	- 463
83	3.451	2.430	2.101	329	840	- 511
84	3.692	2.597	2.266	331	898	- 567
85	3.951	2.776	2.444	332	961	- 629
90	5.287	3.732	3.591	141	1.315	- 1.174
95	7.076	5.042	5.367	- 325	1.822	- 2.147
2000	9.469	6.835	8.138	- 1.303	2.543	- 3.846

to exógeno al sistema, que no depende de una mayor eficiencia del mismo, sino que es resultado de la evolución económica del país.

Entre 1981 y 1983 se produce una relativa estabilidad en los excedentes, pero un persistente aumento en el déficit del sistema. Ya a partir de 1983 comienzan a decrecer en forma sostenida los excedentes, y a aumentar el déficit del sistema, acentuándose fuertemente esta tendencia a partir de 1985, explicado por el hecho de que los incrementos en las remuneraciones imponibles — y consecuentemente en las cotizaciones — son cada vez más insuficientes para financiar los aumentos en los gastos del Sistema de Seguridad Social.

Es necesario destacar que DURANTE TODO EL PERIODO ANALIZADO AUMENTA EL DEFICIT DEL SISTEMA EN FORMA SOSTENIDA, LO CUAL SE AGUDIZA CON EL TRANCURSO DEL TIEMPO.

Entre los años 1988 y 1992, en cada una de la tres alternativas, los "excedentes" pasan a transformarse en pérdidas, ya que los gastos superan los ingresos — incluidos el aporte estatal — del sistema.

La quiebra del Sistema de Seguridad Social en el media no plazo, bajo las actuales condiciones y con los supuestos considerados se observa claramente en el gráfico N° 1.

PROPIEDAD DEL ESTADO
CHILE

EXCEDENTES Y DEFICIT DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (en millones de dólares de 1976)

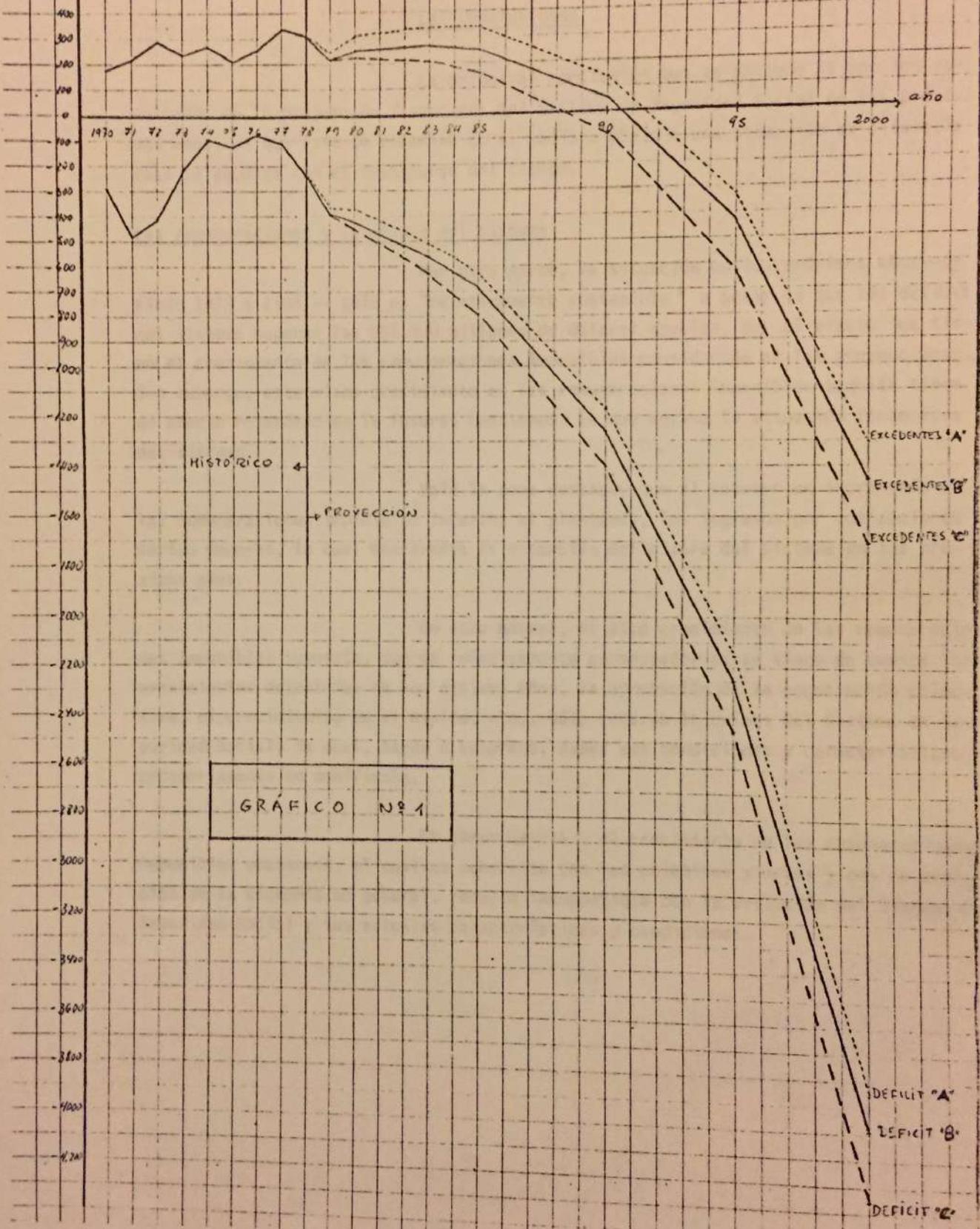


GRÁFICO Nº 1

Las Conclusiones

La principal conclusión que se obtiene al ver los resultados de la proyección financiera del Sistema de Seguridad Social en los próximos años, es que éste se encamina en el mediano plazo a una situación de crisis, la cual se agudiza con el transcurso del tiempo.

Las remuneraciones y la crisis del sistema

Por otra parte, la situación en los próximos años — período 1979 a 1985 — sólo es "relativamente sostenible" a pesar de que los déficits del sistema superan los US\$ 300 millones de dólares anuales, por el efecto que tiene el crecimiento en las remuneraciones imponibles considerado en las proyecciones. Sin embargo, este mismo crecimiento en las remuneraciones imponibles también tiene un efecto retardado en las futuras pensiones, lo que agrava la situación financiera del sistema.

Vale la pena destacar que al suponer un incremento en las remuneraciones imponibles inferior al planteado, los ingresos por cotizaciones serían menores, lo cual aceleraría la situación deficitaria del sistema en los próximos años.

De esta manera, el alto crecimiento de las remuneraciones imponibles supuesto, que es relativamente conservador si se tiene en cuenta los crecimientos detectados en los últimos años, la aprobación de la negociación colectiva, el crecimiento en el empleo, etc., sólo retarda la crisis del Sistema de Seguridad Social, la cual, tarde o temprano, dadas sus condiciones y características, necesariamente se manifiesta.

En consecuencia, el crecimiento de las remuneraciones imponibles planteado, el cual es coherente con los objetivos y metas y con la evolución de la economía en general, resulta incompatible con la evolución del Sistema de Seguridad Social y sus actuales características y condiciones.

El empleo y la crisis del sistema

Es un hecho reconocido que las tasas de cotización en Chile son elevadas (en la proyección se ha considerado que ésta se mantiene en un 41,5 % promedio de las remuneraciones imponibles para los próximos años). En este sentido, la reducción del costo de contratación de la mano de obra, a través de la disminución de las tasas de cotización previsionales, que es la medida más recomendable para reducir el desempleo, aparece incompatible con el mayor déficit que se generaría en el Sistema de Seguridad Social, dadas sus características, y por lo tanto, el propio déficit del sistema es un serio impedimento al aumento del empleo, vía reducción de cotizaciones.

La política fiscal y la crisis del sistema

La tendencia creciente de los aportes estatales al Sistema de Seguridad Social, necesarios para financiar el déficit a través del tiempo, medidos como porcentaje del gasto del Producto Geográfico Bruto son de 5,5 % en 1978, llegando a fluctuar entre un 11% o 12% en el año 2.000 (Ver Anexo N°4).

Si se tiene presente que actualmente el nivel del gasto fiscal total fluctúa en torno a un 30% del gasto de Producto Geográfico Bruto, y que la política en esta materia está orientada a reducir progresivamente la participación del Estado en la actividad económica, resulta que la tendencia que manifiesta el creciente déficit del Sistema de Seguridad Social en las condiciones planteadas, es también incompatible con la política fiscal planteada.

En otras palabras, si se financia el déficit del Sistema de Seguridad Social con aporte estatal, es necesario contemplar una o ambas siguientes alternativas : a) reducir progresivamente el gasto fiscal (como porcentaje del GPGB) en educación, justicia, obras públicas, defensa, etc., en magnitudes significativas, y /o b) incurrir en un déficit fiscal con los efectos inflacionarios por todos conocidos.

El nivel de las pensiones y la crisis del sistema

Al observar la evolución del gasto en pensiones y de las pensiones promedio (por persona) en los años recientes, llama la atención la caída que se produce en sus niveles a partir de 1972, comenzando a recuperarse des

de el año 1976 en adelante en forma sostenida. Anteriormente se ha mencionado que un 70% de las pensiones corresponde a pensiones mínimas o a una proporción de éstas, cuyo monto alcanza a 73 dólares mensuales (en dólares de 1980), equivalentes a US\$ 49,3 (dólares de 1976).

Es necesario destacar que cualquier mejoramiento en las pensiones, adicional a lo contemplado y a lo incluido en la proyección (considerando lo establecido en el DL. 2444) es incompatible con la situación financiera del Sistema de Seguridad Social, ya que incrementaría aun más su déficit.

Este comentario también es válido para el resto de las prestaciones previsionales.

La necesidad de adoptar medidas

Considerando las conclusiones del análisis presentado, y por el hecho de que las decisiones que se adoptan en materias previsionales, en general, surten su efecto en el mediano y largo plazo, surge la necesidad urgente de plantear medidas y reformas al Sistema de Seguridad Social que anticipen la solución al problema presentado.

Estas medidas están relacionadas principalmente con la aprobación de la Reforma Previsional, que modifica algunas condiciones y características del sistema y con el estudio de medidas que impidan la aceleración en el crecimiento de los gastos del sistema, como es el caso principalmente de las pensiones perseguidoras y de las pensiones prematuras.

Las medidas tendientes a solucionar algunos de los problemas que presenta el Sistema de Seguridad Social y que harán crisis en los próximos años, según se deduce del análisis de las proyecciones presentadas, dicen relación con :

- el problema de la evasión
- las pensiones perseguidoras y
- las pensiones prematuras.

Es conveniente detenerse un momento a pensar en el significado que tiene cada uno de estos aspectos.

El problema de la evasión

La posibilidad de que exista una muy alta tasa de evasión previsional se constata, como se señaló anteriormente, al comparar el número de imponentes efectivos que registra periódicamente cotizaciones con el número de imponentes activos o con el número de personas ocupadas a nivel nacional. También se observa al comparar el nivel de remuneraciones imponibles con el monto total de sueldos y salarios pagados en el país.

Las causas que originan esta evasión son variadas.

En primer lugar, durante la mayor parte de la vida activa del imponente, le es absolutamente indiferente el monto sobre el cual cotiza. Como los beneficios que percibe en esta etapa de su vida son principalmente de reparto (por ejemplo las asignaciones familiares, la atención médica, etc.), percibirá estas prestaciones de igual forma, independientemente de cual sea su remuneración imponible. Sólo le interesará cotizar por su remuneración efectiva en el momento en el cual ésta sea relevante para calcular el monto de la pensión, lo cual sucede, a lo más, dependiendo de la Caja y del sistema del cual es imponente, en los últimos cinco años de su vida activa.

Este argumento se refuerza además con el hecho de que las cotizaciones son elevadas (41,5 % de las remuneraciones imponibles para los próximos años, fluctuando entre un 35,5 % para los empleados públicos, un 36,2 % en el Servicio de Seguro Social, un 44,045% en empleados particulares, ... y así hasta un 66% para los empleados municipales de Santiago), lo cual hace que el beneficio que se obtiene al evadir es significativo en términos de una mayor remuneración líquida para el trabajador y/o un menor costo de contratación para el empleador.

Por otra parte, y aunque se han realizado avances importantes en materia de fiscalización y control de la evasión, al no existir un sistema de sanciones adecuado, esta evasión persiste, anulando así las posibilidades

de mejorar el nivel de las prestaciones previsionales.

En consecuencia, son las propias características del sistema de reparto establecido las que incentivan la evasión, generando una gran injusticia que se manifiesta en los bajos niveles que actualmente tienen las prestaciones previsionales, y en particular, la gran mayoría de las pensiones.

La Reforma Previsional en estudio considera especialmente este aspecto, modificando el actual régimen de reparto de pensiones, en que su nivel depende de las cotizaciones que hagan los actuales imponentes activos, transformándolo en un sistema de capitalización en cuentas individuales, en que el nivel de las pensiones dependerá directamente del esfuerzo de ahorro que haya hecho cada persona en el transcurso de su vida activa, incentivándose de esta forma el interés por cotizar en forma adecuada.

Las pensiones perseguidoras

Como se mencionó anteriormente, las pensiones perseguidoras del sector público en el año 1978 favorecen a aproximadamente 114.000 pensionados, que corresponden a un 11,6 % del total de pensionados, representando un 43,4 % del gasto total en pensiones. La pensión perseguidora promedio mensual en el año 1978 es de casi US\$ 200 (dólares de 1976) frente a una pensión promedio mensual general de US\$ 53,4.

Las pensiones perseguidoras, por el hecho de ser tales, persiguen al sueldo imponible del cargo en actividad, con lo cual obtienen todos los reajustes y mejoramientos reales que éstos perciban. Por esta razón, el gasto en pensiones perseguidoras es el que más rápidamente crece, siendo de esta manera una de las principales causas en el crecimiento del gasto en pensiones y por lo tanto de la crisis del Sistema de Seguridad Social. Además, su implicancia financiera está dada por el hecho de que estos mejoramientos y reajustes son financiados, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, vía aporte estatal, limitando el proceso de asignación de los recursos estatales y/o limitando las posibilidades de mejoramiento de las remuneraciones de los activos, por el alto costo que significan.

La injusticia en este caso radica en que, siendolas pensiones perseguidoras las más altas, se reajustan y mejoran todas ellas, cada vez que esto sucede con los sueldos en actividad, frente al resto de las pensiones, para las cuales no existe un sistema de reajustes — ni tampoco de mejoramientos reales— garantizado por ley, dependiendo su suerte, en la mayoría de los casos, de la disponibilidad de recursos (y por consiguiente de las cotizaciones de los imponentes activos,

o en otras palabras de la menor evasión) y de la decisión de las autoridades pertinentes.

El ahorro en términos de menor gasto en pensiones que significa el hecho de eliminar una de las características que tienen las pensiones perseguidoras, es decir, de seguir a los sueldos en actividad, en los próximos años es el siguiente :

(en millones de dólares de 1976)

AÑO	:	
1979	:	22
1980	:	47
1981	:	65
1982	:	86
1983	:	109
1984	:	134
1985	:	161
1990	:	300
1995	:	522
2000	:	866

Nota : Este cálculo implica que ya no se reajusta y mejora año a año el stock compleo de pensiones perseguidoras, sino que solamente aumenta, de acuerdo al índice de sueldos y salarios, el valor real de las nuevas pensiones que se otorgan cada año, manteniéndose el valor real de las pensiones concedidas con anterioridad.

Las pensiones prematuras

Tal como se señaló con anterioridad, a través del tiempo se han ido creando una serie de situaciones que permiten obtener jubilación en las diferentes Cajas de Previsión con 10, 12, 13, 15 o más años de imposiciones, Cajas Hípicas, Periodistas, Bancarios, Empleados Públicos, etc.). Esto significa que si las personas empiezan a trabajar a la edad de 20 años, ya con 30,32,33 o

35 años de edad respectivamente, podrían estar en condiciones de jubilar.

La mayor injusticia que generan estas situaciones, además de que en la mayoría de los casos no existe un estado de necesidad como para percibir jubilación, es que estas franquicias no son uniformes y se diferencian significativamente de los requisitos exigidos a otros trabajadores, como son los imponentes del Servicio de Seguro Social, que deben cumplir 65 años de edad los hombres y 55 años de edad las mujeres para tener derecho a jubilar.

Uniformar los requisitos de edad y/o años de imposiciones para jubilar en los diferentes regímenes existentes, eliminando las pensiones prematuras, tiene efectos que permiten aliviar la situación financiera del Sistema de Seguridad Social en los próximos años.

- En primer lugar, disminuye la tasa de crecimiento en el número de pensiones otorgadas cada año, aliviándose en esta forma el crecimiento en el gasto en pensiones proyectado para los próximos años.
- Por otra parte, cada imponente cotiza por más tiempo, por lo cual se produce un efecto positivo en los ingresos por cotización al sistema.

Al no disponer de la información necesaria para cuantificar estos efectos, relativos al número de pensiones prematuras y al gasto en pensiones correspondiente, así como de las remuneraciones imposables por las cuales se continuaría cotizando al eliminarse las pensiones prematuras se presenta a continuación una estimación preliminar que solamente contiene el efecto en el gasto en pensiones que tiene disminuir la tasa de crecimiento en el número de pensiones, respecto de la tasa considerada en las proyecciones.

Es necesario destacar que la uniformidad en los requisitos de edad o años de servicios para jubilar, eliminando las pensiones prematuras no afectaría a las pensiones que ya tienen este requisito, como es el caso del Servicio de Seguro Social y las pensiones asistenciales (para ancianos mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años), y a las pensiones de la Defensa Nacional, que por características institucionales están afectos a una estructura y sistema de requisitos diferente. En consecuencia, el gasto que originan este tipo de pensiones, no estaría afecto a la medida señalada.

Año a año, en la proyección, se supone que el gasto en pensiones crece en 6% por aumento en el número de pensiones, más un porcentaje adicional por todo tipo de mejoramientos reales en el nivel de las pensiones (efecto de los mejoramientos en las remuneraciones reales y en las pensiones perseguidoras de acuerdo al índice de sueldos y salarios). Estos mejoramientos reales se mantienen independientemente de la menor tasa de crecimiento en el número de pensiones que se considere.

El ahorro en el gasto en pensiones, estimado para los próximos años, que se produce por efecto de un menor crecimiento en el número de pensiones, suponiendo que éste disminuye a 4% en el período 1979 a 2000, es el siguiente:

Total gasto en Pensiones afecto a
aumento de requisitos 1/

(cifras en millones de US\$ 1976)

	(1) con crecimiento de 6% en el N° de pens.	(2) con crecimiento de 4% en el N° de pens.	(3) Ahorro en el gasto en pensiones.
1978	273,1	273,1	-
1979	331	325	6
1980	370	356	14
1981	411	388	23
1982	453	420	33
1983	499	454	45
1984	552	492	60
1985	610	533	77
1990	992	788	134
1995	1.615	1.166	449
2000	2.631	1.727	904

1/ Se ha excluido del total del gasto en pensiones el gasto correspondiente a pensiones del Servicio de Seguro Social (varones), pensiones asiatenciales y pensiones de la Defensa Nacional.

En síntesis, el ahorro que se producirá en el gasto en pensiones, si por efecto de la eliminación de las pensiones prematuras se disminuye

la tasa de crecimiento en el número de pensiones de 6% a 4%, sería en el año 2000 de US\$ 904 millones.

CAPITULO III

COMENTARIOS FINALES

COMENTARIOS FINALES

Y el tiempo ha continuado pasando.

En febrero de 1979, se dictó un conjunto de disposiciones legales tendientes a aliviar algunos de los problemas del Sistema de Seguridad Social.

A través del DL 2448 de esa fecha, se uniforman los requisitos de jubilación, fijándose como requisitos copulativos contar con 35 años de cotizaciones y 65 años de edad los hombres y 60 las mujeres, para obtener pensión de antigüedad, y los mismos requisitos de edad con un mínimo de 10 años de cotizaciones para obtener pensión de vejez.

Asimismo se elimina el sistema de reajustabilidad de las pensiones perseguidoras de acuerdo a las remuneraciones en actividad, estableciéndose un sistema de reajustes general y uniforme para todas las pensiones, garantizado por ley.

Estas medidas están destinadas a allanar el camino para la reforma previsional, cuyos estudios a la fecha se encuentran casi terminados.

La reforma previsional tiene como objetivo central modificar el sistema de pensiones, estableciendo un sistema de capitalización en cuentas individuales que permita relacionar directamente el esfuerzo de ahorro de los imponentes durante su vida activa, con las pensiones que obtengan durante su vida pasiva.

En este sentido, una vez que opere el nuevo Sistema propuesto, se terminarán las enormes injusticias que el actual sistema contiene, en que el nivel de las pensiones de los pasivos ya no dependerá más del mayor o menor grado de incentivos o fiscalización que tengan los imponentes activos por cotizar adecuadamente, sino que del esfuerzo personal de cada persona, garantizando el Estado por su parte un determinado nivel de pensiones mínimas.

Los lineamientos que orientan los estudios del nuevo sistema previsional permitirán aplicar formas sanas de financiamiento y garantizar un nivel adecuado de pensiones, sin duda más elevado que el actual, en que éstas guarden una relación más directa con los sueldos imponibles durante la vida activa, constituyéndose de esta forma en una justa compensación durante la vejez, por los esfuerzos de trabajo y ahorro realizados durante la vida laboral.

Las medidas tomadas con anterioridad a la aplicación de la etapa más compleja de la Reforma Previsional, han estado basadas en un análisis objetivo de la realidad y en una meta final, cual es la corrección de las graves injusticias existentes en el actual sistema. Aún más, estudios de esta naturaleza y otros que le han precedido, concluyen que de continuar con las características fundamentales del actual sistema de seguridad social, llevan a una acentuación de la crisis financiera; a marcar aún más las injusticias; y a un deterioro creciente de las ya exiguas prestaciones previsionales.

En síntesis, este trabajo tiene como propósito aportar un antecedente más sobre la crisis que afecta al Sistema de Seguridad Social y la imperiosa necesidad de reformarlo.

A N E X O S

Los Anexos que se incluyen a continuación tienen como objetivo completar y explicar con mayor detalle algunos aspectos tocados en el Capítulo 2. Por esta razón, el orden en que se presentan, obedece a la precedencia con que han sido citados en el texto.

El Anexo N° 1 se refiere a una proyección más realista del déficit del Servicio de Seguro Social, de acuerdo a la situación que ha presentado en los últimos años.

El Anexo N° 2 contiene un mayor detalle de los Indices de Sueldos y Salarios reales detectados a partir de 1970 y sus proyecciones para los próximos años, así como una estimación del Índice rezagado que considera un promedio de los sueldos y salarios reales en los cuatro años anteriores, el que se utiliza para el cálculo de las pensiones de la Base 2.

El Anexo N° 3 incluye una explicación del cálculo del gasto en pensiones que se proyecta para los próximos años, el cual se presenta en el Cuadro N° 5 del texto.

Por último en el Anexo N° 4 se estima cual sería el déficit del Sistema de Seguridad Social, medido como porcentaje del Gasto del Producto Geográfico Bruto.

A N E X O S

EL DEFICIT DEL SERVICIO DE SEGURO SOCIAL

El déficit del Servicio de Seguro Social, que en la actualidad es financiado con aportes del Estado, ha tenido fuertes aumentos en los últimos años :

	<u>(mill. US\$ 1976)</u>	<u>o/o variación</u>
1976	23,0	-
77	41,2	79,1
78	69,2	68,0

Sin embargo, y especialmente en el año 1978, ello está explicado en parte por la adopción de algunas medidas que lo afectan, como es el caso de los aumentos especiales a la pensión mínima, la que se incrementó en 22 o/o real en 1977 y 27,7 o/o real en 1978 (incremento de 20 o/o a partir del 1 ero. de enero de 1978 más mejoramiento por efecto de los reajustes).

En este sentido, el supuesto planteado en el documento respecto a que se mantiene constante el nivel del déficit del Servicio de Seguro Social financiado con aportes del Estado en los próximos años, parece poco realista.

Con este propósito, se agrega otra alternativa adicional, (tomando como base la Alternativa "A" del Cuadro N° 6 que considera los siguientes supuestos:

— que el déficit del Seguro Social se mantiene como porcentaje del gasto en pensiones que éste realiza cada año.

El gasto en pensiones del S.S.S. en el año 1978 es de US\$ 210 millones y el déficit alcanza a US\$ 69,2 millones, vale decir, un 32,95 o/o.

SERVICIO DE SEGURO SOCIAL*(millones de US\$ 1976)*

	<u>Gasto en Pensiones</u> <u>(6 o/o + Ef. rem. reales)</u>	<u>Déficit</u> <u>(32,95 o/o Gasto)</u>	<u>Mayor aporte del Estado respecto</u> <u>Alternativa "A"</u>
1978	210 + 0 = 210	69,2	-
79	223 + 1 = 224	74	4
80	236 + 5 = 241	79	9
81	250 + 10 = 260	86	16
82	265 + 18 = 283	93	23
83	281 + 28 = 309	102	32
84	298 + 40 = 338	111	41
85	316 + 55 = 371	122	52
90	604	199	129
95	983	324	254
2000	1.601	528	458

En los montos señalados en la última columna, se incrementaría el aporte del Estado para financiar el déficit del Servicio de Seguro Social.

Si este mayor déficit del S.S.S. se produce por una disminución en los ingresos del Sistema (respecto de los proyectados), se produce un aumento en el déficit del Sistema de Seguridad Social en las magnitudes antes señaladas.

INDICE DE SUELDOS Y SALARIOS REALES

	ISS <u>1/</u>		Indice 4 años anteriores <u>2/</u>	
		o/o var.		o/o var.
1970	101,2			
71	126,5			
72	130,0			
73	104,2			
74	105,2			
75	102,3			
76	109,5			
77	137,4			
78	155,0		100	
79	167	8	111	11
80	181	8	125,2	12,8
81	190	5	140,9	12,6
82	199	5	152,5	8,2
83	209	5	162,2	6,3
84	220	5	171,4	5,7
85	231	5	180,0	5,0
86	240	4	189,0	5,0
87	250	4	198,1	4,8
88	260	4	207,1	4,6
89	270	4	215,9	4,3
90	280	4	224,5	4,0

1/ Índice de Sueldos y Salarios Reales, Base Enero 1970 = 100
Fuente : INE, deflactado por IPC hasta 1977, 1978 → proyección

2/ Calculado como el índice promedio de los 4 años anteriores, tomando como base 1978 = 100.-

CALCULO DE LA PROYECCION DE PENSIONES

(CUADRO N° 5)

La proyección del gasto en pensiones 1978 – 1985 y años 1990, 95 y 2000 se calculó de la siguiente manera :

Se definió en primer lugar una base de gasto en pensiones que corresponde al gasto del año 1978 sin incluir medidas, la que se clasificó en :

Fila 1.- Base 1 : que corresponde a todas aquellas pensiones cuya base de cálculo no es función de los sueldos de los últimos 3 o 5 años, vale decir, corresponde a las pensiones asistenciales, perseguidoras y otras. Se supone que éstas crecen a una tasa de 6 o/o anual (crecimiento del número de pensiones histórico).

Fila 2.- Base 2 : corresponde a todas aquellas pensiones cuya base de cálculo son los sueldos de los 3 o 5 últimos años. Son las pensiones del sector privado en general y en parte las del sector público (las no perseguidoras). Se supuso que éstas, además de crecer al 6 o/o anual, las nuevas pensiones se producen cada año (el 6 o/o), crecen por efecto de la disminución en la inflación (28,6 o/o).

De esta manera, el incremento en el gasto de pensiones de la Base 2 que se produce cada año "n" respecto del año 1978 se calcula según la siguiente fórmula :

$$A_n = 300 \times 1.286 \times [1.06^n - 1]$$

Fila 3.- De la suma de la Base 1 más la Base 2 se obtiene un Subtotal 1.-

Fila 4.- El costo de la "revalorización" de pensiones tiene efecto año completo en el año 1979. Su costo fué estimado independientemente y luego expresado en dólares de 1976.

Para el año 1978 se supone que se paga un tercio del costo anual, ya que la medida se paga con efecto retroactivo a partir de septiembre de 1978 (4 meses).

A partir de 1980, se considera que estas pensiones "revalorizadas" pasan a constituir base de pensiones (parte de la Base 2) y crecen a un 6 o/o anual (de acuerdo al aumento del número de pensiones otorgadas).

Fila 5.- El aumento del tope de 80 a 100 o/o del sueldo imponible en las pensiones perseguidoras se realizará en 4 etapas (las que fueron costeadas independientemente) y las que se cumplan con efecto año completo a partir de 1981, después de lo cual pasan a formar parte de la Base 1 y crecen a un 6 o/o anual.

Fila 6.- De la suma del efecto de las 2 medidas antes señaladas se obtiene el Subtotal 2.-

Fila 7 y 8.- Efecto de remuneraciones reales :

En el Anexo N° 4 se presenta un índice de sueldos y salarios reales que considera las variaciones promedio de este índice en los últimos cuatro años anteriores, cuyas variaciones respecto al año 1978 se utilizan para calcular el efecto que tienen los mejoramientos de sueldos en los últimos 4 años en las nuevas pensiones.

Las pensiones que sufren este efecto son las nuevas pensiones de la Base 2 (el aumento que se produce cada año respecto del año anterior) y las revalorizadas (fila 4) a partir del año 80.

Ejemplo : año 1979 :

aumento Base 2 :	323 - 300 =	23
aumento revaloriz.		0 (porque no se ha completado su efecto año)
Total aumento :		23

Por aumento Índice de Sueldos y Salarios últimos 4 años : 11 o/o

$23 \times .11 = 2,53 \approx 3$ (aproximado)

lo cual significa que todas las nuevas pensiones de la Base 2 y revalorizadas otorgadas en 1979 van a aumentar ~~anualmente~~ en 3 mill. de dólares por efecto del mejoramiento real en los sueldos y salarios.

año 1980 :

aumento Base 2 :	348 - 323 =	25
aumento revaloriz.	73 - 69 =	4
TOTAL Δ.....		29

aumento ISS últimos 4 años respecto 1978 = 25,2 o/o
 $29 \times .252 = 7,3 \approx 7$ (aproximado)

(etcétera para los años siguientes)

Fila 9.- Se presenta la suma de le efecto remuneraciones reales que se produce cada año.

Fila 10.- El efecto pensiones perseguidoras se calcula en el Cuadro N° 3 y corresponde al aporte directo del Estado para pensiones del Sector Público (que equivale a las perseguidoras aproximadamente) más el costo del aumento del tope de pensiones perseguidoras de 80 a 100 o/o del último sueldo, multiplicado cada año por el incremento en el ISS (sin rezago) respecto a 1978 (ver Anexo N° 4)

Del Cuadro N° 3 :

Ejemplo :	<u>año 1979 :</u>	Pens. S. Público	275
		Pens. (80 - 100)	<u>20,9</u>
			295,9

$$ISS_{79} = 1.08 \quad (8 \text{ o/o})$$

$$\text{Mejoramiento perseguidoras} = 295,9 \times .08 = 23,7 \approx 24$$

<u>año 1980 :</u>	Pens. S. Público	284
	Pens. (80 - 100)	<u>34</u>
		318

$$ISS_{80} = (1.08 \times 1.08) - 1 = .1664$$

$$\text{Mejoramiento perseguidora} = 318 \times .1664 = 52,9 \approx 53$$

etcétera.

Fila 11.- Corresponde a la suma de los subtóales anteriores (Filas 3 + 6 + 9 + 10) y es el total de gasto en pensiones proyectado para cada año.

Fila 12.- Del total de la fila 11 dividido por el N° de pensiones pagadas cada año (que crecen al 6 o/o histórico anual) y dividido por 12 se obtiene la pensión promedio mensual paga - da cada año.

Al comparar ese valor para cada año respecto del año anterior se obtiene la tasa de crecimiento anual.

APORTES DEL ESTADO Y DEFICIT DEL SISTEMA DE SEGURIDAD
SOCIAL COMO PROCENTAJE DEL G.P.G.B.

G.P.G.B. (MILL. US\$ 1976)	AÑO	COMO o/o DEL G.P.G.B.			
		APORTES DEL ESTADO	DEFICIT DEL SIST. SEG. SOCIAL ALT. "A"	ALT. "B"	ALT. "C"
8.874	1970	5,4	3,3		
9.556	1971	7,3	5,0		
9.548	1970	7,4	4,3		
9.202	1973	5,0	2,4		
9.579	1974	4,0	1,0		
8.343	1975	4,1	1,4		
8.677	1976	4,0	1,0		
9.423	1977	4,7	1,2		
9.894	1978	5,5	2,5	2,5	2,5
10.488	1979	5,9	3,7	3,6	3,7
11.117	1980	6,1	3,8	3,4	4,0
11.784	1981	6,2	4,0	3,6	4,3
12.451	1982	6,3	4,1	3,7	4,5
13.241	1983	6,3	4,3	3,9	4,8
14.035	1984	6,4	4,5	4,0	5,1
14.877	1985	6,5	4,6	4,2	5,4
19.909	1990	6,6	6,3	5,9	<u>7,0</u>
26.643	1995	6,8	<u>8,5</u>	<u>8,1</u>	<u>9,2</u>
35.654	2000	7,1	<u>11,2</u>	<u>10,8</u>	<u>11,9</u>

NOTA : En aquellos años en que el déficit del Sistema supera el aporte del Estado, lo cual significa que el Sistema ya no tiene excedentes positivos, el aporte del Estado pasa a ser de la magnitud del déficit del Sistema.