LYD
LIBERTAD Y DESARROLLO

SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS EN CHILE. EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO Y POTENCIALES MEJORAS

AUTORAS: BETTINA HORST V.
INGRID JONES J.

SEPTIEMBRE 2021

SERIE INFORME ECONÓMICO
295

ISSN 0717-1536

AUTORA: BETTINA HORST V.

* Master en Economía con Mención en políticas públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva de Libertad y Desarrollo.

AUTORA: INGRID JONES J.

* Ingeniero comercial de la Universidad de Valparaíso con un MA in Economics de la Memorial University of Newfoundland en Canadá. Actualmente se desempeña como Economista de Libertad y Desarrollo.

*** Las autoras agradecen los aportes y comentarios del economista y Consejero de Políticas Públicas de LyD, Hernán Cheyre.

**** El contenido de esta Serie Informe es de exclusiva responsabilidad de las autoras.

CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO	4
2. INTRODUCCIÓN	5
3. CONCEPTOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL SEGÚN LA OIT.	7
4. EL PILAR SOLIDARIO EN CHILE	9
5. UN PILAR SOLIDARIO QUE ENTREGA MAYORES BENEFICIOS, ¿GENERA DESINCENTIVOS A COTIZAR?	14
6. PRIMER PILAR DE SISTEMAS DE PENSIONES EN PAÍSES OECD	16
7. PILAR SOLIDARIO COMO OBJETIVO DE ALIVIAR LA POBREZA EN LA VEJEZ	20
8. PROYECCIONES AL 2050 DEL PILAR SOLIDARIO	22
9. PROPUESTA DE MAYORES AUMENTOS AL PILAR SOLIDARIO	25
10. ¿AVANZAR HACIA UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL?	27
11. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS	30
12. REFERENCIAS	31

1. RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema de Pensiones chileno está conformado por tres pilares fundamentales: un Pilar Solidario no contributivo, un Pilar Contributivo y un Pilar de Ahorro Voluntario. Mientras el Pilar Solidario es financiado con recursos fiscales, el Pilar Contributivo corresponde al sistema administrado por las Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP) desde 1981, donde los cotizantes aportan una cotización del 10% a su cuenta de capitalización individual. El ahorro voluntario, por su parte, corresponde a los aportes que realizan los cotizantes ya sea en una AFP o en otras instituciones autorizadas, de manera voluntaria, y que dan la posibilidad de mejorar la pensión recibida al momento de la jubilación.

Este informe analiza el Pilar Solidario, que fue creado en 2008 a través de la Ley 20.255 y que benefició en 2020 a 1.695.934 personas, con un gasto fiscal equivalente al 1,22% del PIB. Primero se revisarán los principios básicos de la seguridad social de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para luego analizar la evolución en cuanto a cobertura, monto de los beneficios y gasto fiscal asociado entre los años 2008 y 2020. Luego se presenta un análisis respecto de los desincentivos que pueden generarse dependiendo del diseño que tenga este Pilar Solidario, especialmente cuando los beneficios entregados representan un porcentaje alto del ingreso medio del trabajo.

La sección siguiente presenta los conceptos básicos de la OECD referidos al piso mínimo que debe tener un sistema de pensiones, en cuanto a beneficios entregados y criterios de elegibilidad. Posteriormente, se analiza la tasa de pobreza de la vejez en Chile en el período 1990-2017, y compara el monto de la pensión básica solidaria con variables como el salario mínimo y el ingreso mediano de ocupados, a partir de los datos que entrega la Encuesta Suplementaria de Ingresos.

Por último, se evalúan distintas modificaciones propuestas al sistema de pensiones solidario vigente, presentando los resultados de distintas estimaciones que dan cuenta del importante esfuerzo fiscal que se requeriría para migrar desde los beneficios actuales hacia un piso mínimo en seguridad social más alto y más extendido. Finalmente, se presentan las conclusiones y desafíos que se enfrentarán en los próximos años.

2. INTRODUCCIÓN

Todo sistema de pensiones está construido a partir de distintos componentes, con fuentes de financiamiento y objetivos diferentes. Chile no es la excepción, contando con un sistema previsional basado en tres pilares. En términos generales, el primer pilar, llamado Pilar Solidario, tiene por objetivo entregar un determinado nivel de ingresos a las personas de la tercera edad que ya se encuentren en su etapa laboral inactiva y que no se encuentran afiliados a ningún régimen previsional, de forma tal de que no vivan en condiciones de pobreza durante su vejez. Asimismo, el Pilar Solidario está diseñado para apoyar a aquellas personas que, habiendo tenido cotizaciones previsionales durante su vida laboral, obtienen pensiones que están bajo un cierto nivel de referencia. El segundo pilar, el contributivo, se basa en las cotizaciones realizadas por el trabajador durante su vida laboral activa, y tiene por finalidad generar un nivel de pensión tal que evite una caída abrupta de sus ingresos una vez jubilados[1]. Por último, el tercer pilar, el voluntario, incentiva la realización de un ahorro adicional para la vejez, generalmente incorporando beneficios tributarios o bonificaciones entregadas por el Estado[2],

1. Adicional a la cotización de 10% mensual de la remuneración imponible destinada al ahorro obligatorio, el trabajador puede convenir con su empleador el depósito de dinero en su cuenta de capitalización individual obligatoria, lo que se conoce como depósito convenido, con un tope máximo de 900UF al año. Este puede ser pagado por una sola vez, un monto fijo mensual o un porcentaje de la remuneración del trabajador. Los recursos acumulados bajo esta modalidad no pueden ser retirados por lo que son destinados íntegramente en el cálculo de la futura pensión.

2. Son dos las alternativas de ahorro voluntario del sistema de pensiones vigente: la cuenta de ahorro voluntario o cuenta 2 y el ahorro previsional voluntario (APV). En el caso del APV, dependiendo del régimen tributario que el afiliado tome, puede: i) pagar impuestos al realizar el ahorro y al retirar el ahorro no tributa, recibiendo además una bonificación estatal de 15% del ahorro, ó ii) la alternativa tradicional, bajo la cual no se paga impuestos al hacer el ahorro, puesto que los aportes se rebajan de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Por otro lado, la cuenta 2 no tiene ni beneficios tributarios ni bonificaciones estatales, pero el afiliado puede hacer hasta 24 giros anuales sin costo.

y que, al igual que el Pilar Contributivo, busca entregar mayor estabilidad a los ingresos al pasar desde la etapa laboral activa a la inactiva.

En la práctica, estos tres pilares están relacionados, y cambios en cualquiera de ellos pueden tener efectos también en los restantes, tanto por los incentivos que genera a los trabajadores, como por los costos fiscales que significan. En este documento se revisa en detalle lo que ha sido el Pilar Solidario en nuestro país desde su creación, el año 2008, así como el debate que ha surgido en cuanto a algunas modificaciones que han sido propuestas, incluyendo aquella que plantea avanzar hacia un Pilar Solidario Universal.

Cabe destacar que no se observa un único diseño de Pilar Solidario en el mundo, por lo que la discusión debe considerar las ventajas y desventajas que cada diseño implica, tanto desde un punto de vista del sistema en su conjunto, como también en los recursos fiscales involucrados.

3. CONCEPTOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL SEGÚN LA OIT[3]

A partir de su normativa vigente como Convenios y Recomendaciones, la OIT ha establecido conceptos básicos en seguridad social así como también principios fundamentales que esta organización considera deben formar parte del diseño de un sistema de seguridad social.

Es así, por ejemplo, que a través del Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) N° 102, de 1952, en lo referido a las prestaciones de vejez, la OIT señala que se deberá garantizar una prestación de vejez durante toda la supervivencia a partir de una edad no superior a los 65 años, aunque ésta puede ser aumentada considerando la capacidad de trabajo de las personas en edad avanzada. Sin embargo, también señala que se podría suspender la prestación si "*la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito*".

Asimismo, de acuerdo a la OIT, la prestación de vejez debe estar garantizada si se cumple con un "período de calificación", como treinta años de cotización o de empleo, o, alternativamente, veinte años de residencia.

Adicionalmente, la OIT ha elaborado los principios de la seguridad social que se presentan a continuación:

1. Universalidad: considera la seguridad social como un derecho humano, con cobertura para cada miembro de la sociedad.

2. Solidaridad social y financiamiento colectivo: referido a la distinción entre sistemas privados de ahorro individual y sistemas colectivos, siendo estos últimos los que generan redistribución de ingresos, a través de mecanismos como transferencias inter e intrageneracionales.

3. Suficiencia y predictibilidad de los beneficios: referido al derecho a prestaciones de pensión definidas, tal como se señaló en el Convenio

3. En base a ILO (2018), "Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017–19". https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_645692.pdf

sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) N° 102, de 1952, en la Recomendación sobre pisos de protección social N° 202, de 2012 y en el Convenio sobre Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes N° 128 de 1967. Estos convenios y recomendaciones garantizan mínimos niveles de beneficios o de tasas de reemplazo.

4. Responsabilidad del Estado: el Estado debe ser garante de la protección social y de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica del sistema nacional de protección social con justicia social y equidad.

5. Igualdad de género, sin discriminación y respuesta a necesidades especiales: enfocado principalmente a mecanismos financieros que compensen, por ejemplo, la inequidad entre hombres y mujeres en el mercado laboral o salidas del mercado laboral debido a maternidad.

6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica: el Estado tiene la obligación de asegurar el financiamiento del sistema de seguridad social en el corto y largo plazo, por lo que debe revisar y realizar periódicamente los estudios actuariales que se requieran para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

7. Gestión y administración financiera transparente y sólida: una institucionalidad que asegure el cumplimiento de los marcos legales y regulatorios.

8. Participación de los interlocutores sociales en consultas con otras partes interesadas: la finalidad es reconocer la necesidad de garantizar el diálogo social entre quienes "otorgan la seguridad social" y quienes la reciben.

Chile cumple con gran parte de estos principios. Se trata de un sistema universal, porque mientras el Pilar Contributivo da cobertura a quienes contribuyen con su cotización, y el Pilar Voluntario a aquellos que voluntariamente aportan recursos, el Pilar Solidario da cobertura a quienes no contribuyeron al sistema previsional en su etapa activa, y sean parte del 60% más vulnerable.

En lo referido al nivel de los beneficios, Chile entrega una Pensión Básica Solidaria para aquellos que no han cotizado en el sistema contributivo y que pertenecen al 60% más vulnerable del país y una pensión máxima con aporte solidario (PMAS), que es parámetro en el cálculo de los beneficios del Pilar Solidario, cuyos montos a partir de 2022 serán $176.096 y $520.366, respectivamente. En esta misma línea, Chile cuenta con una red de protección social, donde el sistema de pensiones solidarias está enfocado en los más necesitados. Actualmente, la sostenibilidad financiera del sistema está garantizada. Por un lado, existe un conjunto de modelos actuariales que permiten proyectar en el corto y largo plazo el gasto previsional, vinculado al sistema de pensiones solidarias, bono por hijo y déficit previsional (antiguo sistema de cajas de previsión) entre otros, cuyo financiamiento está asegurado por ser beneficios garantizados por ley. También las AFPs pagan pensiones en función de los recursos y modalidades que las personas eligen. Si bien el sistema previsional chileno no tiene solidaridad de género en que hombres compensen a mujeres, no discrimina entre ambos. En lo referido a una gestión y administración financiera transparente, la Superintendencia de Pensiones fiscaliza a las AFPs y al IPS (Instituto de Previsión Social) que se encarga de las pensiones del Pilar Solidario, procurando la transparencia y el cumplimiento de la normativa. Por otro lado, el sistema previsional chileno en el marco del Pilar Solidario, financiado con impuestos generales incorpora un componente de solidaridad social al sistema previsional.

4. EL PILAR SOLIDARIO EN CHILE

El año 1981 se reformó nuestro sistema de pensiones. Se reemplazó el hasta entonces vigente sistema de reparto por uno de capitalización individual. Ello, como consecuencia de la creciente inviabilidad del sistema de reparto que existía, en gran medida, debido al envejecimiento de la población que se proyectaba para las siguientes décadas. La deuda implícita del antiguo sistema de las Cajas de Previsión que estuvo vigente hasta entonces, se ubicaba en torno a 136% del PIB[4], lo que trajo como consecuencia importantes presiones fiscales y que sólo se iban a acrecentar en el tiempo. A raíz de la reforma de ese entonces, el Estado debió hacerse cargo de gastos asociados al pago de pensiones otorgadas por el antiguo sistema hasta su extinción (déficit operacional), bonos de reconocimiento, pensiones mínimas y pensiones asistenciales (PASIS).

Las PASIS, creadas a través del decreto Nº 869 de 1975 y que hasta cierto grado correspondía a un Pilar Solidario del sistema de pensiones, eran pensiones otorgadas a ancianos mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años, que fuesen carentes de recursos y que no tuviesen cobertura (no hayan cotizado) del sistema de las Cajas de Previsión. Posteriormente la Ley Nº 18.600 de 1987, extendió este beneficio a deficientes mentales independiente de su edad.

Así, entre los años 2000-2008 el gasto público asociado a estas pensiones no contributivas creció en promedio un 12%, ubicándose en 2008 en torno a los $549.000 millones de pesos de 2021, monto superior en 27% al gasto de 2007[5], al implementarse la reforma previsional a partir de julio 2008. El valor de una pensión no contributiva PASIS de vejez o invalidez era de $54.091 pesos en noviembre 2008[6] .

El Pilar Solidario del sistema de pensiones que actualmente tenemos fue implementado el año 2008 luego de

4. Andras Uthoff (2011). "Reforma al Sistema de Pensiones Chileno". Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/1/S1100849_es.pdf
5. Así, los datos de 2008 ya registran un incremento del gasto asociado a la sustitución de las PASIS por las pensiones básicas solidarias.
6. SUSESO (2010). Estadísticas de Seguridad Social 2010.
https://www.suseso.cl/608/articles-19035_archivo_01.pdf

una reforma amplia al sistema de pensiones aprobada en el Congreso durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, acogiendo en parte las recomendaciones realizadas por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, comisión integrada por 15 técnicos especialistas que representaban a distintos sectores, encabezada por el economista Mario Marcel.

Mediante esta reforma legal se creó la Pensión Básica Solidaria (PBS) a la cual pueden acceder quienes hayan cumplido 65 años, no cuenten con cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales, que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile y acrediten residencia en Chile por un tiempo no inferior a veinte años continuos o discontinuos, debiendo tener residencia en nuestro país cuatro de los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

Junto con ello se implementó al Aporte Previsional Solidario (APS), mediante el cual el Estado aporta recursos a quienes hayan tenido cotizaciones en el sistema de pensiones pero que, a pesar de ello, cuentan con una pensión bajo un umbral definido, lo que se conoce como Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Es decir, un aporte para quienes reciben algún tipo de pensión de vejez, ya sea del antiguo o del nuevo sistema de pensiones (pre o post 1981), que complementa la pensión autofinanciada, siempre y cuando la pensión autofinanciada sea inferior a la PMAS. Al igual que para la PBS, para acceder a este aporte estatal se debe cumplir con los mismos requisitos previamente indicados.

La implementación de esta reforma fue gradual, tanto en cobertura, como en monto. Así, en sus inicios entregaba apoyo a las personas pertenecientes al 40% de mayor vulnerabilidad, ampliándose hasta el año 2011 para llegar al 60%.

Desde que se implementó la reforma el año 2008, se ha mantenido el criterio de priorización en el 60% de la población más vulnerable y desde entonces sus valores fueron reajustados de acuerdo a la inflación, hasta la promulgación de la Ley Nº 20.970 de fines de 2016, que estableció un reajuste extraordinario de 10% al monto de la PBS de vejez a partir de enero 2017 (Ver Cuadro 1).

El año 2018, el gobierno del Presidente Piñera presentó al Congreso una reforma amplia a nuestro sistema de pensiones, que no sólo implicaba un aumento de las pensiones pagadas en el marco del Pilar Solidario, sino que también aumentaba la tasa de cotización de 10% a 16%, entre otros. Sin embargo, a fines del año 2019 se aprobó en el Congreso un aumento de los montos entregados en el marco del Pilar Solidario, tramitándose en un proyecto de ley separado de la reforma presentada un año antes, las modificaciones al Pilar Solidario. Ello, luego del estallido social de octubre de ese año que, entre otros aspectos, instaló con fuerza la demanda por mayores pensiones.

Así, a fines del año 2019, el Pilar Solidario aumentó nuevamente más allá del reajuste por inflación. Esta ley mantuvo la cobertura hasta el 60% de la población más vulnerable, pero aumentó los beneficios en forma escalonada hasta el año 2022 dependiendo de la edad del beneficiario. Así, en diciembre 2019, para los beneficiarios de PBS con 80 años y más, el incremento fue de 50% y para aquellos entre los 75-79 años de 30%. Para quienes tenían entre 65-74 años el incremento fue de 25%, mismo crecimiento que para aquellos beneficiarios de pensiones de invalidez. En 2021, el incremento de estos grupos llega al 50% para todos los mayores de 75 años y al 40% para aquellos que tienen 65-74 años o tengan una pensión de invalidez.

De esta misma manera, la PMAS, cuyo monto determina el valor sobre el cual una pensión base no tiene aporte previsional solidario de vejez, aumentó en diciembre 2020 un 50% para los beneficiarios desde los 80 años, 30% para quienes tienen 75-79 años y 25% para los que tienen entre 65-74 años. En enero 2022 termina por im-

Cuadro 1
Valor Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS) y Pensión con Aporte Máximo Solidario (PMAS) 2008-2021
(valor mensual, nominal)

Período de vigencia	Tramos edad	% Población Beneficiaria	Monto PMAS	Valor Mensual PBS
01.07.08 al 30.06.09	>65 años	40%	$ 70.000	$ 60.000
01.07.09 al 31.08.9	>65 años	45%	$ 120.000	$ 75.000
01.09.09 al 30.06.10	>65 años	50%	$ 150.000	$ 75.000
01.07.10 al 30.06.11	>65 años	55%	$ 200.000	$ 75.840
01.07.11 al 30.06.12	>65 años	60%	$ 255.000	$ 78.449
01.07.12 al 30.06.13	>65 años	60%	$ 261.758	$ 80.528
01.07.13 al 30.06.14	>65 años	60%	$ 266.731	$ 82.058
01.07.14 al 30.06.15	>65 años	60%	$ 279.427	$ 85.964
01.07.15 al 30.06.16	>65 años	60%	$ 291.778	$ 89.764
01.07.16 al 31.12.16	>65 años	60%	$ 304.062	$ 93.543
01.01.17 al 30.06.17	>65 años	60%	$ 304.062	$ 102.897
01.07.17 al 30.06.18	>65 años	60%	$ 309.231	$ 104.646
01.07.18 al 30.06.19	>65 años	60%	$ 317.085	$ 107.304
01.07.19 al 30.11.19	>65 años	60%	$ 325.656	$ 110.201
01.12.19 al 30.06.20	< 75 años	60%	$ 407.058	$ 137.751
	75 a 79 años	60%	$ 423.340	$ 143.261
	>=80 años	60%	$ 488.469	$ 165.302
01.07.20 al 31.12.20	< 75 años	60%	$ 417.764	$ 141.374
	75 a 79 años	60%	$ 434.474	$ 147.029
	>=80 años	60%	$ 501.316	$ 169.649
01.01.21 al 30.06.21	< 75 años	60%	$ 467.894	$ 158.339
	>=75 años	60%	$ 501.316	$ 169.649
01.07.21 al 31.12.21	< 75 años	60%	$ 485.674	$ 164.356
	>=75 años	60%	$ 520.366	$ 176.096
01.01.22 en adelante*	>65 años	60%	$ 520.366	$ 176.096

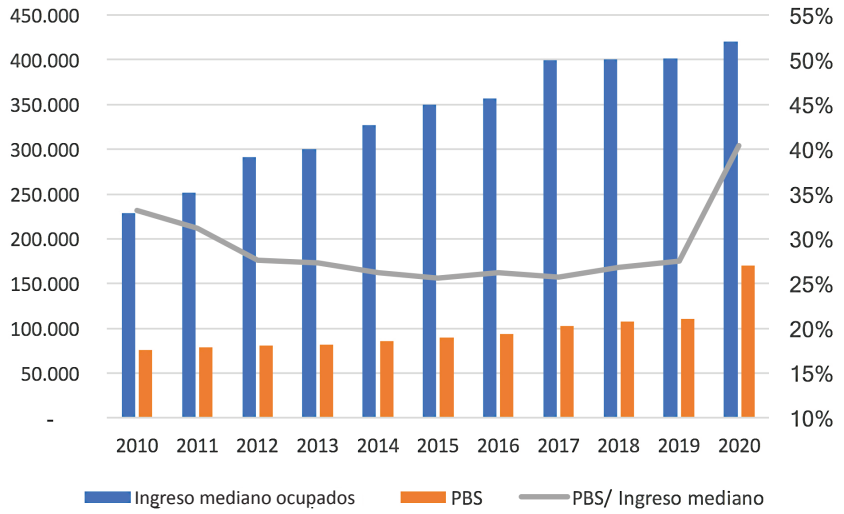
Fuente: Informe Consejo Consultivo Previsional, 2021 (2do semestre 2021 y 2022, Superintendencia de Pensiones)
*en pesos de julio del 2021.

plementarse el aumento gradual de la PBS y la PMAS, con un aumento real del 50% en relación a los valores fijados previos a la reforma de fines del 2019.

El valor de la PBS en relación al ingreso mediano de los ocupados estimados a partir de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en un comienzo era de un 33%, bajó a aproximadamente un 25% posteriormente, pasando a representar un 40% luego de la aprobación del aumento de un 50% del Pilar Solidario a partir de la reforma de fines del 2019 (gráfico 1).

En relación al salario mínimo, considerando el último valor fijado a partir del 1° de mayo de este año ($337.000) y el valor de la PBS en régimen a partir del 1° de enero del 2022, la PBS representará un 50% del salario mínimo. En cuanto a la cobertura de beneficiarios del Pilar So-

Gráfico 1
Ingreso mediano ocupados y valor mensual PBS (pesos nominales)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de INE y Superintendencia de Pensiones.

lidario, ésta ha ido en aumento en el tiempo, lo que también refleja, en parte, el envejecimiento de la población. Así, en el período 2010-2020 el número de beneficiarios aumentó en 5,3%, destacando el crecimiento anual de 2020 que fue de 7,9% (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Número de Beneficiarios Pilar Solidario de Vejez e Invalidez (a diciembre de cada año)

Año	PBS Vejez	PBS Invalidez	APS Vejez	APS Invalidez	TOTAL
2008	358.445	194.451	4.485	700	558.081
2009	398.828	212.205	237.978	8.766	857.777
2010	407.118	216.390	370.216	17.371	1.011.095
2011	405.116	213.802	436.791	25.904	1.081.613
2012	406.123	194.854	539.888	40.164	1.181.029
2013	400.768	186.782	586.883	54.475	1.228.908
2014	401.656	181.546	635.745	62.681	1.281.628
2015	399.514	179.778	686.489	65.127	1.330.908
2016	398.651	181.321	725.754	64.883	1.370.609
2017	399.510	182.304	774.083	64.441	1.420.338
2018	404.348	182.911	853.431	66.902	1.507.592
2019	407.066	181.957	914.029	68.332	1.571.384
2020	407.108	181.176	1.034.956	72.694	1.695.934

Fuente: Informe Consejo Consultivo Previsional, 2021.

Del total de beneficiarios del año 2020, un 85% corresponde a beneficios en el marco de pensiones por vejez, lo que representa un 61% del total de personas igual o mayores a 65 años que se estima viven en el país. Respecto del 2010, se observa un cambio radical en la composición de los beneficiarios del pilar. En 2010 los beneficiarios de PBS de vejez y de invalidez representaban el 62% del total de beneficiarios del Pilar Solidario, mientras que aquellos que recibían APS eran el 38% restante. En 2020 esta composición se invierte: del total de beneficiarios del Pilar Solidario, el 65% corresponde a aquellos que reciben un APS, ya sea de vejez o de invalidez, siendo el 35% restante beneficiario de PBS. Lo anterior responde a que actualmente un mayor número de personas está afiliado y cotiza en el sistema AFP por lo que son sujetos de aportes solidarios y no de pensiones básicas solidarias. Sin embargo, esta situación podría verse afectada por cuanto los sucesivos retiros del 10% de los fondos de pensiones del último año, han dejado a un número importante de personas con pocos o sin fondos previsionales. Asimismo, el gasto fiscal del Pilar Solidario aumentó entre el año 2008 y el 2020 desde un 0,21% del PIB a un 1,22%, como consecuencia del crecimiento del número de beneficiarios y de los incrementos a los montos de los últimos años producto de la entrada en vigencia de las leyes Nº 20.970 de 2016 y Nº 21.190 en 2019. Del total gastado el año 2020, un 83% de los recursos corresponde al pago de pensiones de vejez, ya sea PBS o APS (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Gasto Pilar Solidario (en millones de pesos de cada año)

Año	PBS Vejez	PBS Invalidez	APS Vejez	APS Invalidez	TOTAL	Gasto Total como % del PIB de cada año
2008	122.189	70.510	1.147	151	193.997	0,21%
2009	316.691	178.635	26.936	4.352	526.613	0,54%
2010	371.413	202.811	117.065	13.633	704.922	0,63%
2011	382.133	204.742	208.997	21.937	817.808	0,67%
2012	392.639	201.807	281.528	32.824	908.798	0,70%
2013	397.976	192.213	328.325	45.553	964.066	0,70%
2014	407.532	188.505	377.420	59.098	1.032.556	0,69%
2015	424.213	194.449	437.386	65.274	1.121.322	0,70%
2016	442.130	204.634	494.933	67.931	1.209.629	0,71%
2017	501.244	232.023	601.267	76.774	1.411.308	0,79%
2018	515.638	237.782	683.859	79.806	1.517.084	0,80%
2019	547.345	247.932	807.838	85.723	1.688.838	0,86%
2020	727.386	305.710	1.295.155	110.718	2.438.968	1,22%

Fuente: Informe Consejo Consultivo Previsional, 2021.

5. UN PILAR SOLIDARIO QUE ENTREGA MAYORES BENEFICIOS, ¿GENERA DESINCENTIVOS A COTIZAR?

Una discusión interesante, pero poco desarrollada a nivel internacional, es la pregunta de si un sistema no contributivo que entrega mayores beneficios puede generar desincentivos a cotizar. El BID en su informe "Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe" de 2013[7] , señala que teóricamente a nivel de América Latina y el Caribe, la existencia de un pilar no contributivo podría producir un desincentivo de contribuir en trabajadores formales, dependiendo del diseño que tenga la pensión no contributiva y de cómo cambia cuando además el beneficiario aporta al sistema contributivo. La tasa a la cual disminuye el subsidio en relación a un aumento de la pensión financiada con ahorros propios se conoce como un "impuesto a la contribución".

Referido en particular al impacto de la reforma de 2008, Attanasio et. al. (2011)[8], concluye que el Pilar Solidario disminuye la participación en el mercado del trabajo formal en el caso de trabajadores mayores de 40 años, reduciéndose asimismo la probabilidad de cotizar en el sistema previsional y la densidad de cotizaciones, siendo esta disminución más fuerte en las mujeres.

En esta misma línea, Todd y Joubert (2011)[9] concluyeron que en personas mayores de 50 años, la reforma generó desincentivos para trabajar en el mercado laboral formal aumentando las lagunas previsionales. Asimismo, cuanto más cerca se está de pensionarse, mayor es el incentivo a no cotizar.

7. BID (2013). "Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe". https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejores-pensiones-mejores-trabajos-Hacia-la-cobertura-universal-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf
8. "Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008", de 2011. https://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/articulos/pensiones-trabajo-informalidad-attanasio-meghir-otero.pdf.
9. "The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity", de 2011. https://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/articulos/impacto-reforma-2008-fza-laboral-ahorro-genero-joubert-todd.pdf

En 2016, el Consejo Consultivo Previsional concluyó, a propósito del incremento de 10% de la PBS, que si bien no contaban con estimaciones sobre el impacto que este incremento podía tener en el mercado laboral ni en el ahorro previsional, estudios teóricos y empíricos apuntarían a que podría haber un desincentivo a cotizar de ciertos individuos, desincentivando al ahorro y "premiando" aunque marginalmente, a quienes ahorran menos.

Por lo tanto, la existencia de un pilar no contributivo que por su diseño implica un "impuesto a la contribución" genera que trabajadores formales menos calificados que están cotizando en el sistema previsional AFP, dejen de trabajar o pasen a la informalidad dejando de cotizar, sobre todo si se trata de empleos con remuneraciones bajas, y cuya pensión contributiva proyectada en el sistema no es muy diferente de una pensión básica solidaria otorgada por el Estado.

Por consiguiente, al momento de discutir cambios a las pensiones entregadas en el marco del Pilar Solidario necesariamente se debe tener presente eventuales incentivos a no cotizar que se pudieran estar generando, y considerarlo en el diseño final de este pilar.

6. PRIMER PILAR DE SISTEMAS DE PENSIONES EN PAÍSES OECD

En términos generales, y de acuerdo a lo planteado por la OECD en sus informes "Pensions at a Glance", se observa que existen distintos diseños del primer pilar de un sistema de pensiones, en cuanto a los beneficios entregados y sus criterios de elegibilidad.

En la mayoría de los países se entrega apoyo financiero a quienes durante su vida no aportaron al sistema de pensiones, o bien a quienes durante su vida laboral activa no lograron acumular recursos suficientes para no caer en pobreza durante su vejez. En general, en los sistemas de pensiones se encuentran o todos o algunos de los siguientes tres componentes:

Pensión básica, que puede tomar la forma de una transferencia de recursos a todos, independiente de los aportes realizados al sistema de pensiones durante su vida laboral, cumpliendo generalmente con determinados requisitos de residencia. En algunos países el monto transferido se va reduciendo en la medida que se cuente con otras fuentes de ingresos, como podría ser una pensión autofinanciada. En otros casos la pensión básica sólo se entrega a quienes hayan contribuido al sistema durante un número determinado de años, independiente de sus ingresos.

Pensión mínima, que puede depender de los años de contribución al sistema y cuyo beneficio puede depender de otros ingresos recibidos desde el sistema de pensiones.

Otros programas de Asistencia Social, que contemplan otros beneficios sociales, generalmente focalizados en la población en su etapa inactiva y con mayor carencia de recursos, y que van más allá del sistema de pensiones propiamente tal, como podría ser un subsidio para el transporte público, acceso a salud, u otros.

De acuerdo a información disponible para el año 2015, de los 34 países de la OECD, 5 no cuentan con una pensión básica o mínima. 18 países cuentan con una pensión básica, cuyos criterios de elegibilidad son en base a los años de residencia o años de contribución. En efecto, 11 países sólo establecen criterios de residencia, 6 sólo criterios de contribución al sistema y un país cuenta con ambos criterios. En cuanto a la pensión mínima, 13 países cuentan con una pensión mínima de los cuales 11 no cuentan adicionalmente con una pensión básica (Ver cuadro 4).

Cuadro 4
Pensiones Básicas y Mínimas en países OECD

	Pensión Básica	Pensión Mínima		Pensión Básica	Pensión Mínima
Australia	R		Nueva Zelanda	R	
Austria			Noruega	R	
Bélgica		x	Polonia		x
Canadá	R		Portugal		x
Chile	R		República Eslovaca		
República Checa	C	x	Eslovenia		x
Dinamarca	R		España		x
Estonia	C		Suecia	R	
Finlandia	R		Suiza		x
Francia		x	Turquía		x
Alemania			Reino Unido	C	
Grecia	R		Estados Unidos		
Hungría		x			
Islandia	R				
Irlanda	C				
Israel	R/C				
Italia		x			
Japón	C				
Korea					
Luxemburgo	C	x			
México		x			
Holanda	R				

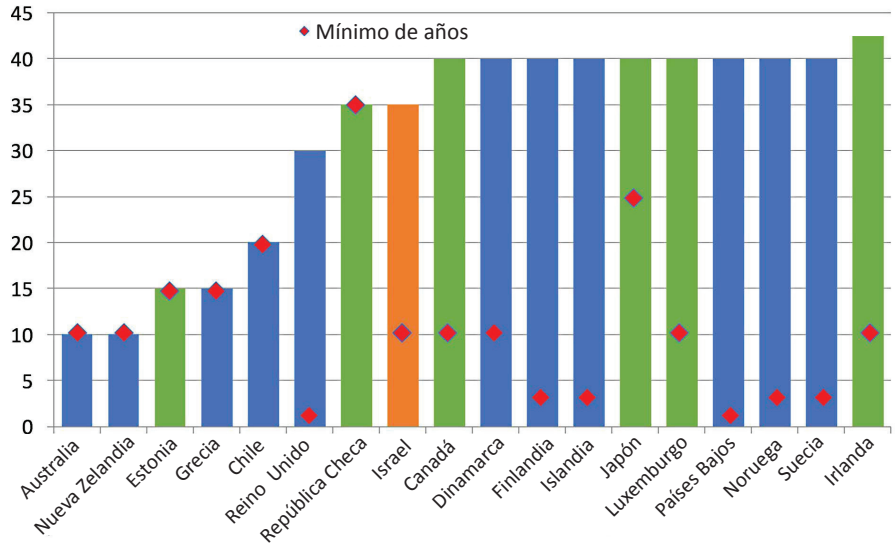
Nota: R: criterio de residencia
C: basada en contribución

Fuente: Elaboración propia en base a Pensions at a glance 2015, OECD.

Los 18 países que cuentan con una pensión básica, para acceder a ella exigen cumplir con determinados criterios de residencia. Se observa una importante dispersión en cuanto al número de años requeridos. En el gráfico 2 los países en azul exigen criterios de residencia, los verdes criterios de contribución al sistema, e Israel (en naranjo) combina ambos criterios. En términos generales, los países que exigen un menor número de años para obtener una pensión básica no entregan beneficios parciales. Chile, por ejemplo, exige 20 años de residencia para la totalidad del beneficio y no entrega beneficios parciales. Los países que exigen 30 o más años de contribución o bien de residencia, se observa que sí entregan algún tipo de beneficio parcial para quienes cumplen con un mínimo determinado.

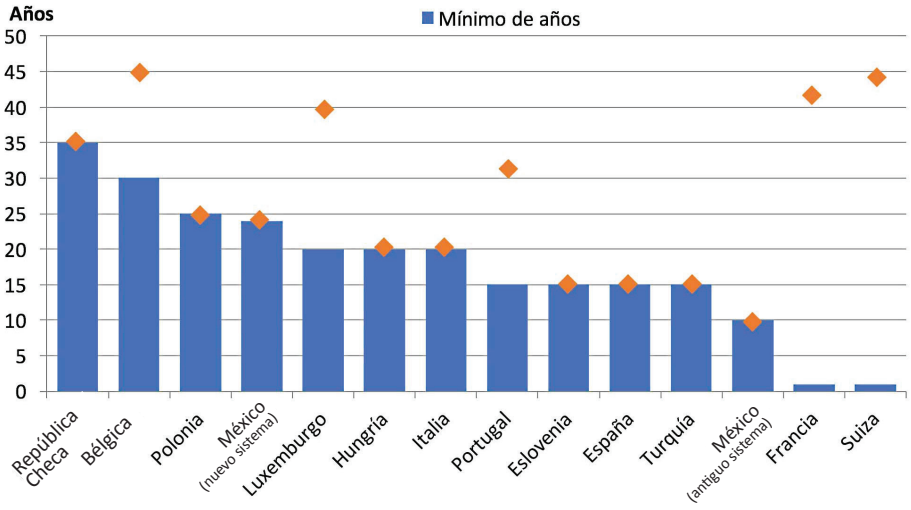
En cuanto a la pensión mínima, los requisitos para acceder a este beneficio en los países de la OECD que cuentan con ella también son diversos. En la mayoría de los países la pensión mínima se construye considerando

Gráfico 2
Número de años de contribución o residencia para obtener pensión básica o parte de ella (barras azules, países con exigencias de años de residencia; barras verdes, países con exigencias de años de contribución)



Fuente: Pensions at a glance 2015, OECD.

Gráfico 3
Número de años de contribución para obtener pensión mínima o parte de ella



Fuente: Pensions at a glance 2015, OECD.

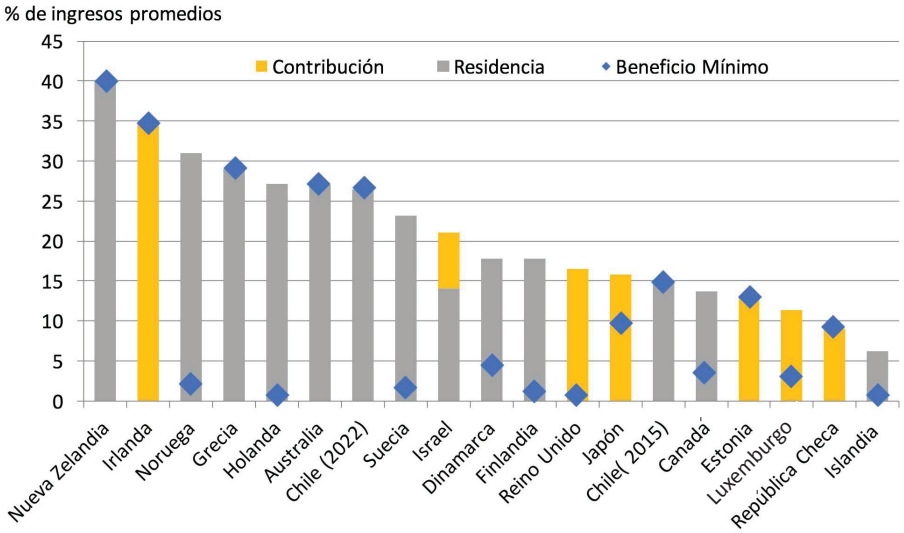
también otras fuentes de ingresos en materia de pensiones. En República Checa, por ejemplo, para recibir la totalidad de la pensión mínima se requieren 35 años de cotizaciones, mientras que Bélgica, para recibirla completa exige 45 años de cotizaciones, pero a partir de los 30 años empieza a entregar beneficios parcialmente. En el caso de Francia y Suiza, que exigen 41,5 y 44 años de contribuciones, respectivamente, se accede al menos en parte a ella luego de un año de cotizaciones. Cabe hacer presente que, en promedio, para los países de la OECD ,para acceder a la pensión mínima se requerirá haber cumplido los 67 años, una vez que terminen de implementarse los cambios graduales que se han venido introduciendo a partir de distintas reformas (Ver gráfico 3).

Así como existe una importante heterogeneidad en los requisitos exigidos para acceder a una pensión básica y/o mínima, también los montos de los beneficios pagados difieren. Nueva Zelanda es el país de la OECD que entrega la mayor pensión básica en relación a los ingresos promedio, alcanzando un 40%, mientras que Islandia entrega un beneficio equivalente al 6% del ingreso promedio. En la media de los países, la pensión básica representa un 20% de los ingresos promedio. Cabe hacer notar que un número importante de países también entrega parcialmente una pensión básica para quienes no cumplan en su totalidad con los requisitos para acceder a ella. Así, Finlandia, por ejemplo, entrega una pensión básica completa que representa casi el 18% del ingreso promedio, pero entrega pensiones básicas parciales con un valor mínimo cercano al 1,3%. Por su parte, Chile se encuentra al año 2015 entre los países con una menor pensión básica en relación a los ingresos promedio. Si se analiza en relación al Ingreso Medio que reporta la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se tiene que la Pensión Básica Solidaria representa un 25%.

Asimismo, a partir del año 2022, luego del aumento del valor real de la Pensión Básica en un 50%, se estima que representará un 26% del ingreso promedio de acuerdo a lo proyectado a partir de los resultados de ESI 2020, y

10. Al año 2020 la ESI indicaba en términos nominales un ingreso promedio mensual de $635.134 y medio de $420.000. Para efectos de proyección, se utilizó la variación registrada 2019/2018 de ambos indicadores para los años 2021 y 2022.

Gráfico 4
Pensión Básica como porcentaje de ingresos promedio

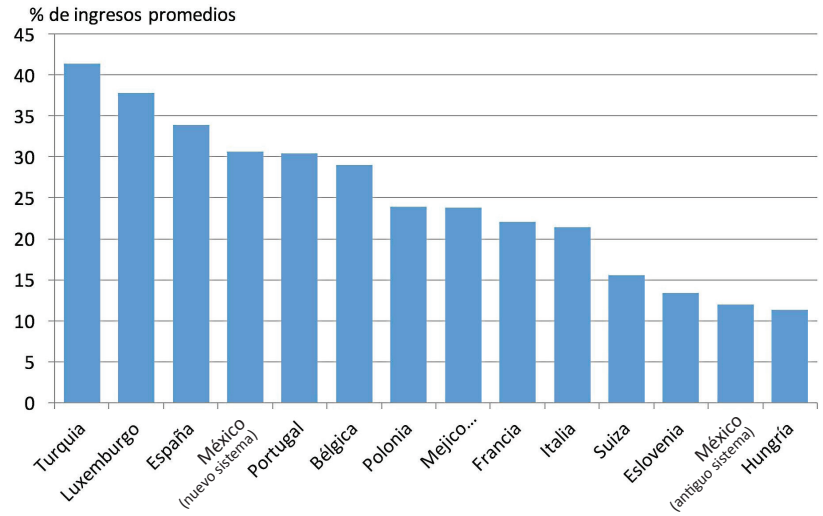


Fuente: Pensions at a glance 2015, OECD.

de un 40% del ingreso medio[10] (gráfico 4), quedando así en el 7° lugar de los países de la OECD en relación a los beneficios entregados el año 2015.

En el caso de la pensión mínima, también existen diferencias importantes en el monto de la pensión en relación a los ingresos promedio. Turquía entrega un monto similar al 41% de los ingresos promedio, mientras que Hungría sólo representa un 11%. En promedio, la pensión mínima es cercana al 25% del ingreso promedio. Chile no cuenta con una pensión mínima, sólo con la básica solidaria (Ver gráfico 5).

Gráfico 5
Pensión mínima completa como porcentaje de los ingresos promedio

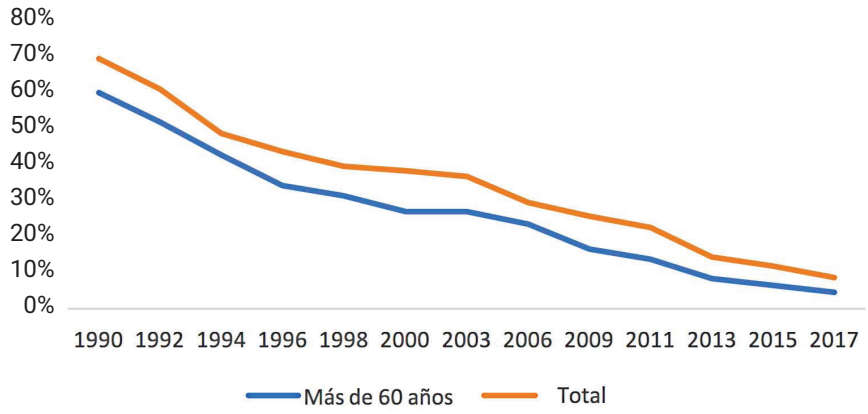


Fuente: Pensions at a glance 2015, OECD.

7. PILAR SOLIDARIO COMO OBJETIVO DE ALIVIAR LA POBREZA EN LA VEJEZ

La tasa de pobreza en la vejez en nuestro país desde el año 1990 es inferior a la de la población general. Se observa que en 1990 un 59,1% de los adultos de más de 60 años se encontraban en situación de pobreza, mientras que en 2017 dicho porcentaje desciende a 4,5%. De forma similar, la tasa de pobreza de toda la población cae desde 68,5% en 1990 a 8,6% en 2017 (gráfico 6).

Gráfico 6
Incidencia de la pobreza en mayores de 60 años 1990 a 2017.



Fuente: Pensions at a glance 2015, OECD[11].

11. Encuestas Casen y "bases de datos complementarias de ingresos Metodología Actual" de cada año.

Para efectos de estimar el impacto del Pilar Solidario en la reducción de la pobreza en la vejez, a partir de la información de la encuesta Casen 2017, se estimó a cuánto hubiese ascendido la pobreza en ese año de no existir el Pilar Solidario del sistema de pensiones. Los resultados reflejan que un 31% de los hogares beneficiados con PBS pertenecían al primer decil de ingresos, y 46,3% a los dos primeros deciles de ingreso. En cuanto al APS, uno de cada cuatro beneficiarios pertenecía al primer quintil de ingresos.

En consecuencia, de no haber existido el aporte previsional solidario ni la pensión básica solidaria, la pobreza en la vejez (personas de más de 60 años) ascendería de 4,5% a 11,2%, (y la tasa de pobreza total ascendería de 8,6% a 10,8%)[12]. Estos resultados reflejan que el Pilar Solidario sí cumple un rol relevante al respecto, pero a pesar de ello se debe tener presente que aún existe un segmento relevante de la población que vive en condiciones de pobreza durante su etapa inactiva.

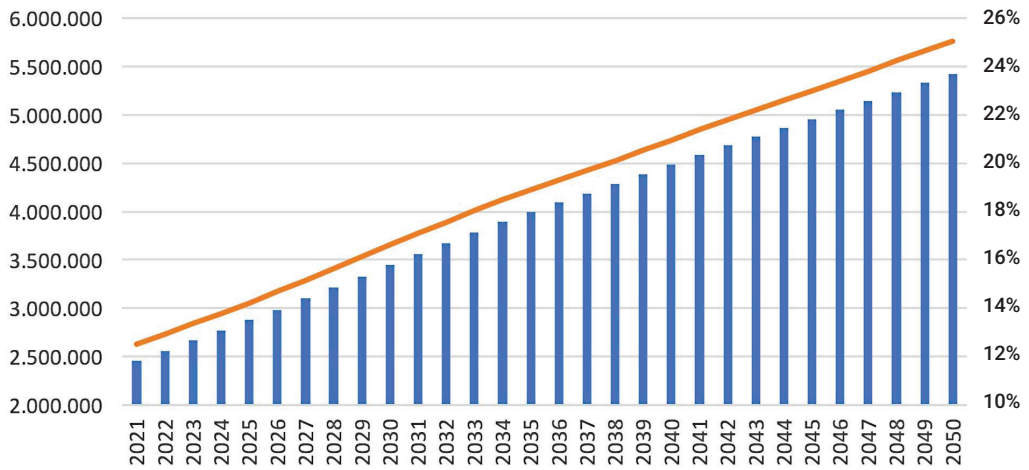
12. Se restó al ingreso total corregido del hogar el ingreso del hogar por APS y PBS, y se calculó un nuevo porcentaje de personas en situación de pobreza según la línea de pobreza de 2017.

8. PROYECCIONES AL 2050 DEL PILAR SOLIDARIO

El Pilar Solidario y sus beneficios están fijados por ley, por lo cual el fisco está obligado a asumir los compromisos contraídos. Chile, al igual que el resto del mundo, progresivamente observa un envejecimiento de su población. En efecto, si para el año 2021 se estima que hay cerca de 2.500.000 de personas de 65 años y más, representando un 12% del total de la población, al año 2050 se estima que habrá cerca de 5.500.000 en ese rango de edad, representando un 25% de la población total (Ver gráfico 7).

Lo anterior nos lleva a una proyección de cobertura y gasto del Pilar Solidario en el largo plazo de magnitu-

Gráfico 7
Proyección Población 65 años y más

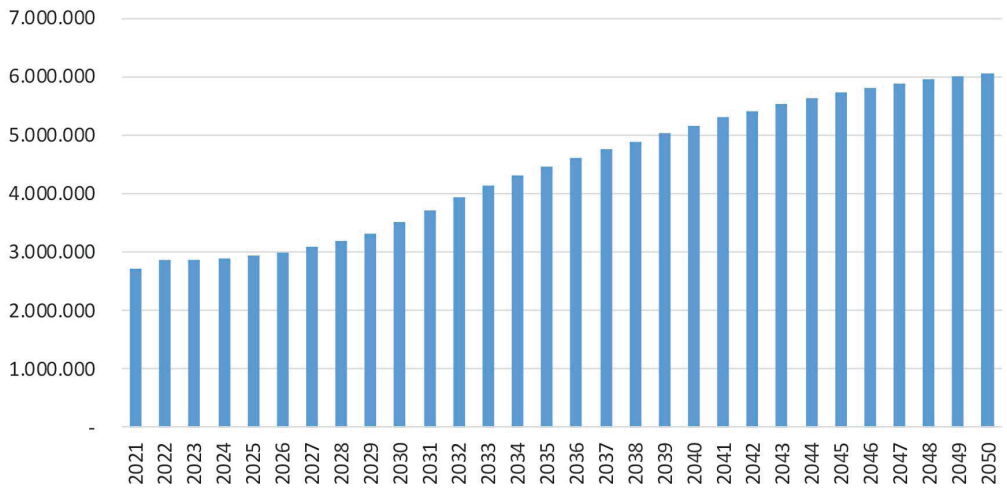


Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones del INE.

des importantes. Si consideramos las proyecciones de cobertura del Informe de Pasivos Contingentes del año 2020 y el PIB proyectado por la OECD[13], ambos datos para el período 2021-2050, el gasto en 2021 alcanzaría $2.717.499 millones, lo que representa un 1,38% del PIB[14], cifra que aumenta a $6.049.603 millones, pasando a 1,58% del PIB en 2050[15], implicando un incremento importante de los compromisos fiscales al año 2050 (Ver gráfico 8).

En cuanto a la cobertura, se proyecta un crecimiento anual promedio de 2,8%, alcanzando los 3.841.720 beneficiarios en 2050. Es decir, se estima que el número de beneficiarios en 2050 será 2,2 veces el número de beneficiarios de 2021 (Ver gráfico 9). Cabe hacer presente que el informe de pasivos contingentes citado sólo considera el primer retiro de fondos de ahorro previsional y su efecto en los compromisos que deben ser asumidos por el Pilar Solidario, por lo cual es de prever que este gasto aumentará al considerar los efectos en las pensiones autofinanciadas de los siguientes retiros de ahorros desde los fondos acumulados. En efecto, de acuerdo a cifras del Ministerio de Hacienda, el mayor gasto fiscal en el sistema de pensiones solidarias de los tres retiros anteriores y un eventual cuarto, sería de $20.559 millones de dólares durante las próximas décadas[16].

Gráfico 8
Gasto comprometido proyectado Pilar Solidario 2021-2050
(millones de pesos de 2021)

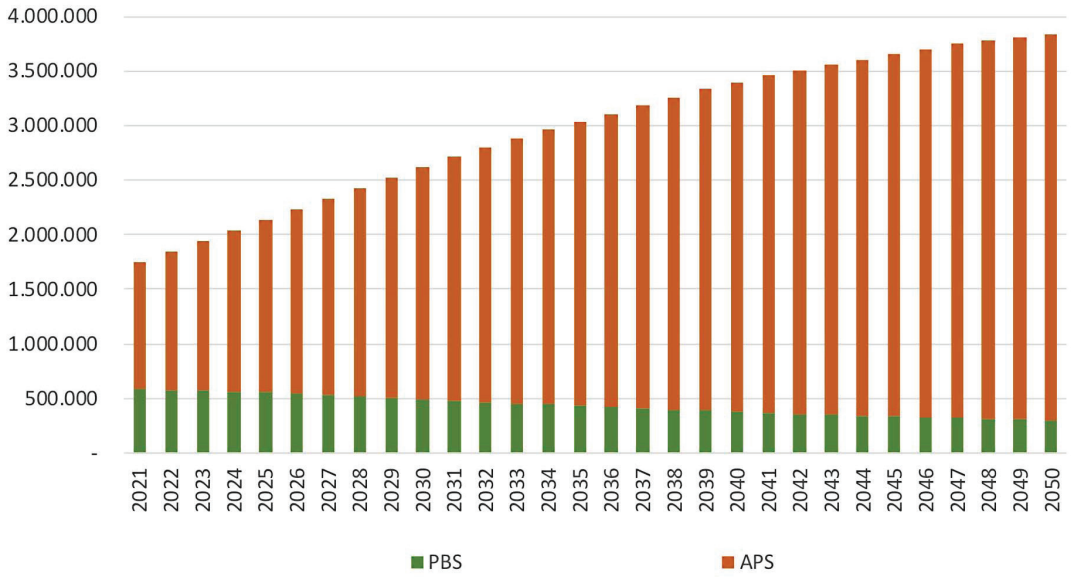


Fuente: Informe de Pasivos Contingentes 2020, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

13. Datos de proyecciones del PIB para el periodo 2020-2060 en sección base de datos del sitio web.
14. Considera la proyección del Banco Central de Chile para 2021 de 4,2% anual, publicada en el IPOM de septiembre.
15. Considerando proyecciones de largo plazo del PIB de la OECD.
16. Minuta técnica enviada al Congreso en el marco de la discusión del eventual 4to retiro de fondos previsionales.

Gráfico 9

Cobertura proyectada por tipo de beneficio del Pilar Solidario 2021-2050
(número de personas)



Fuente: Informe de Pasivos Contingentes 2020, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

9. PROPUESTA DE MAYORES AUMENTOS AL PILAR SOLIDARIO

Adicionalmente al aumento de las pensiones aprobadas a fines del 2019, a comienzos del 2021 el gobierno presentó nuevas indicaciones al proyecto de ley de Reforma de Pensiones -aún en tramitación- incorporando mejoras al Pilar Solidario, así como un aumento en la tasa de cotización del pilar contributivo del sistema.

Las nuevas indicaciones consideran un aumento de cobertura, pasando del 60% al 80% de los grupos familiares más vulnerables, y un valor de la Pensión Básica Solidaria a $177.000. También se acelera la transición del incremento en los montos de PBS y de la PMAS establecidos en la Ley Nº 21.190.

De acuerdo al Informe Financiero del Ministerio de Hacienda y al Informe del Consejo Consultivo Previsional que analiza las indicaciones propuestas[17], el costo de estas medidas es de $601.653 millones de pesos, equivalentes a 0,28% del PIB, incrementándose en 2022 a 0,41% del PIB y llegando en 2040 a 0,35% del PIB. Estas cifras podrían ser mayores, se señala en ambos documentos, por cuanto consideran una cotización adicional de 6% para ahorro individual y beneficios que se obtienen de la nueva cotización al sistema de ahorro colectivo, donde ambas medidas se traducen en menores aportes desde el Pilar Solidario.

Frente a las dificultades en el Congreso de tramitar una reforma más integral al sistema de pensiones, nuevamente el Ejecutivo presentó hace unas semanas una "reforma corta", mediante la cual se propone elevar la PBS desde los actuales $170.187 promedio[18] a $178.958 (5,2% de crecimiento). Este valor es similar a la línea de la pobreza para un hogar unipersonal, dejando además la pensión máxima con aporte solidario en $520.366, ambos montos para todos los pensionados, además de

17. Ver IF N°26 del 08.03.2021 y el Informe del Consejo Consultivo "Análisis de los efectos de las indicaciones realizadas a la propuesta de modificación legal al Sistema de Pensiones Solidarias" del 14.03.2021.
18. Calculado como el promedio ponderado entre el monto de la PBS vigente de quienes tienen 65 y 74 años y aquellos que tienen 75 años y más.

ampliar la cobertura del 60% al 80% de la población más vulnerable del país y adelantar la transición del incremento en los montos de PBS y de la PMAS establecidos en la Ley Nº 21.190 entre otros beneficios. El costo fiscal asociado a estas mejoras es de 0,26 % del PIB en 2022, favoreciendo aproximadamente a 2.300.000 personas, ubicándose el gasto adicional en 2050 en torno a 0,34% del PIB. Estas cifras consideran los tres retiros de fondos previsionales que se han realizado a partir de julio 2020. Con todo, y de acuerdo a estimaciones propias considerando los cuatro retiros, el gasto del Pilar Solidario podría llegar a $ 7.697.415 millones en 2050, lo que se traduce en 2,07 % del PIB[19]. Esto es 0,9 puntos porcentuales por sobre el gasto del 2020. El número de personas beneficiarias hacia 2050 también aumenta llegando a 4.290.179 personas, lo que significa 2,5 veces el número de beneficiarios de 2020.

Un nuevo aumento de las pensiones pagadas en el marco del Pilar Solidario, sobre todo en cuanto a la ampliación de su cobertura, resulta deseable en la medida que efectivamente se cuente con el financiamiento para ello. No obstante, sucesivos aumentos de los beneficios entregados en el marco del actual diseño de este pilar cada vez generarán mayores incentivos a dejar de cotizar por parte de quienes con su pensión autofinanciada sólo podrán acceder a una pensión autofinanciada de un valor muy bajo, como consecuencia de sus bajos ingresos y lagunas previsionales.

19. Considerando proyecciones de largo plazo del PIB de la OECD y estimaciones propias del impacto de los retiros de fondos previsionales de la AFP en el pilar solidario y la proyección del Informe de Pasivos Contingentes 2020

10. ¿AVANZAR HACIA UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL?

Frente a esta nueva propuesta de ampliar la cobertura del Pilar Solidario surgieron voces que plantean avanzar hacia un Pensión Básica Universal (PBU), sin priorización socioeconómica y de un monto fijo y parejo independiente de los demás ingresos de la persona, así como de su pensión autofinanciada. Esta Pensión Básica Universal vendría a reemplazar nuestro actual sistema de pensiones solidarias, terminando con el APS y la PBS.

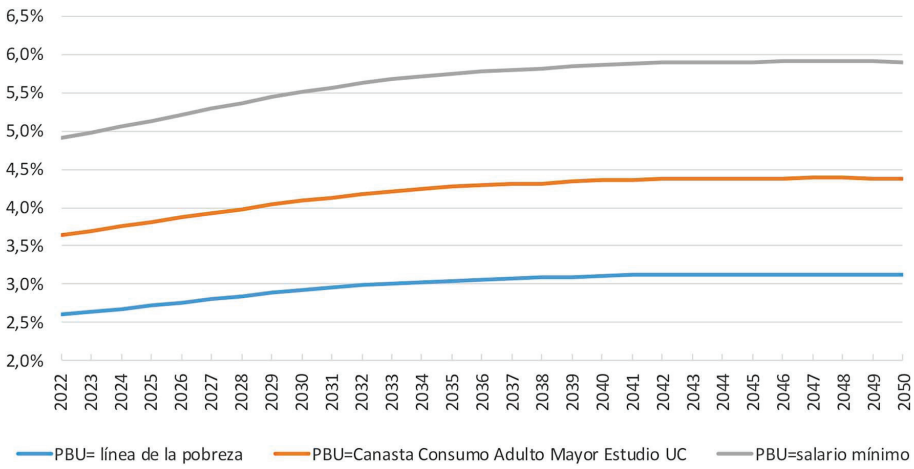
Así, una Pensión Básica Universal otorga una misma pensión a todos los que cumplen una determinada edad y probablemente deban cumplir algunos criterios de residencia mínima en nuestro país. Sobre este piso mínimo se sumaría la pensión obtenida a partir del ahorro obligatorio individual y si lo hay, el ahorro voluntario.

Una medida de esta naturaleza efectivamente presenta ventajas respecto del diseño actual del Pilar Solidario. Al ser un beneficio universal no requiere de instrumentos de focalización del beneficio, hoy en el 60% de la población de menores ingresos, así como tampoco mantendría lo que hemos llamado el "impuesto implícito" a la contribución. Dado que el monto de la pensión básica entregada por el Estado no depende de los ahorros realizados por parte de los cotizantes, no se generarían incentivos a no cotizar. No obstante, de los beneficios planteados el principal reparo a una política de este tipo es el alto costo fiscal. Cuando el Estado le entrega a todos la misma pensión, sin importar la condición socioeconómica del beneficiario, con la misma cantidad de recursos se está apoyando menos a quienes presentan mayores carencias.

Para efectos de tener un orden de magnitud, si se fija, por ejemplo, una Pensión Básica Universal en el actual valor de la línea de la pobreza, que al mes de julio de este año era de $178.345[20], el gasto fiscal estimado para 2022 sería equivalente al 2,6% del PIB, duplicando el

20. Valor obtenido del Informe Mensual "Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza", julio 2021, Subsecretaría de Evaluación Social.

Gráfico 10
Proyecciones Gasto 2022-2050 Pensión Básica Universal (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones de la población INE.

gasto del 2020 del Pilar Solidario y al año 2050 alcanzaría un monto equivalente al 3,1% del PIB. Si se considera una PBU de $250.000, que toma como referencia el Cálculo de la Canasta Básica del Quintil 2, calculada en el marco del Estudio "Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores" el gasto en 2022 alcanzaría el 3,6% del PIB[21] llegando en 2050 a 4,4%. Por otro lado, con una PBU de $337.000 equivalente al salario mínimo vigente, el gasto fiscal sería de 4,9% del PIB en 2022 llegando a 5,9% en 2050 (Ver gráfico 10).

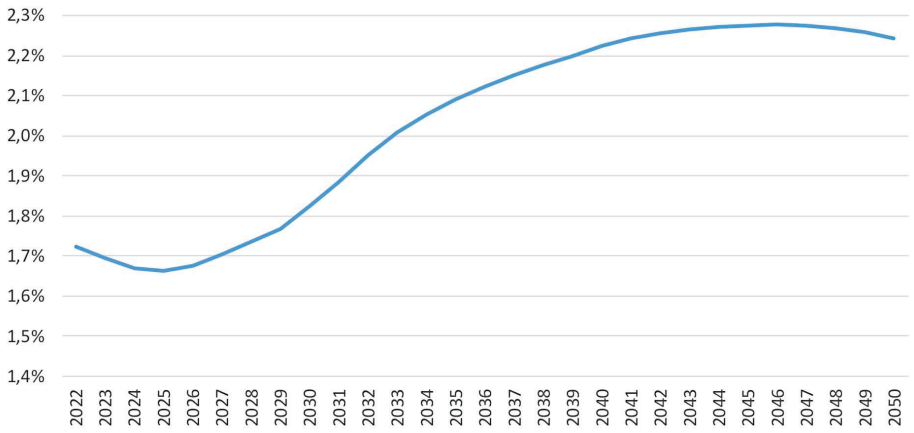
Cabe hacer presente que las simulaciones presentadas representan un piso mínimo de gasto asociado a cada uno de los valores de una PBU. Siempre habrá presiones por aumentar este piso mínimo, ya sea porque aumenta la línea de la pobreza, ya sea porque se indexa a la variación del salario mínimo o bien a la tasa de crecimiento de los salarios de la economía. Incluso si los aumentos del valor de la pensión mínima son bajos, como consecuencia del envejecimiento de la población, el impacto fiscal de ello es importante y no puede ser obviado de la discusión.

Por ello se deben evaluar alternativas a una PBU, que contemplen algunos de sus beneficios, pero que sean financiables y sobre todo, sostenibles en el tiempo, en un contexto país que hoy presenta un debilitamiento en su posición fiscal, así como mayores presiones de gasto.

En esta línea, una propuesta de menor impacto fiscal

21. "Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores", Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales de 2017.

Gráfico 11
Proyecciones Gasto 2022-2050 Pilar Solidario Alternativo (% del PIB)



Fuente: LyD en base a estimaciones propias, considerando el Informe del Consejo Consultivo Previsional en el marco de la Ley Corta de Pensiones.

es mantener el Pilar Solidario, pero con una cobertura más amplia dependiendo del beneficio y de si la persona tiene o no ahorros previsionales. En el caso de quienes no hayan cotizado y pertenezcan al 80% de la población más vulnerable del país, otorgar una PBS como la que hoy ha planteado el gobierno, esto es, del orden de $178.000 al mes. En el caso de quienes sí cotizaron y tienen una pensión autofinanciada menor a la PMAS, recibirían un APS, sin tener que cumplir requisitos de focalización, es decir, se amplía este beneficio que hoy sólo es entregado al 60% de la población, al 100%. De acuerdo a estimaciones propias[22] y considerando el Informe del Consejo Consultivo Previsional en el marco de la ley corta de pensiones[23], que contiene la información estimada por la Dirección de Presupuestos, el gasto fiscal del Pilar Solidario se ubicaría en torno a 1,7% del PIB en 2022 llegando a 2,2% en 2050 (Ver gráfico 11). Desde un punto de vista de la sustentabilidad de los beneficios entregados, ello está en línea con la situación fiscal en la cual nos encontramos.

Adicionalmente se propone, además de la ampliación del Pilar Solidario, garantizar una pensión mínima para aquellos que hayan cotizado al menos 30 años. Esta pensión mínima podría fijarse en torno al actual valor del salario mínimo, esto es, $337.000 mensuales. La garantía de una pensión mínima asociada a un número de años de cotización, genera mayores incentivos a la formalización del trabajo y con ello a cotizar en el sistema de pensiones. Con la información disponible no se ha podido evaluar el impacto fiscal de esta medida, que si bien impone un compromiso adicional al Estado, debiera ser de una menor cuantía.

21. "Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores", Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales de 2017.
22. Considerando proyecciones de largo plazo del PIB de la OECD y estimaciones propias del impacto de los retiros de fondos previsionales de la AFP en el pilar solidario y la proyección del Informe de Pasivos Contingentes 2020.
23. https://www.consejoprevisional.cl/documentos/informes/adendum-consejo-consultivo-previsional-vf.pdf

11. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

El Pilar Solidario chileno entrega pensiones solidarias al 60% de la población más vulnerable del país: una Pensión Básica Solidaria para quienes no han cotizado en el sistema AFP de $170.187[24] y un complemento solidario para aquellos que sí han ahorrado, pero que tengan una pensión base inferior a los $502.967 promedio[25] . En 2020, el gasto fiscal vinculado a estos beneficios fue de 1,22% del PIB, beneficiando a 1.695.934 personas.

Si bien la tasa de pobreza en la vejez ha disminuido sustancialmente desde 1990, la demanda por mayores beneficios sociales de parte de la ciudadanía pone una presión importante en este tipo de beneficios previsionales. Recientemente, el Ejecutivo ingresó una Ley Corta que busca fortalecer el Pilar Solidario, como consecuencia de la falta de avances de la Ley Larga en el Senado.

Sin embargo, quedarán pendientes mejoras al Pilar Contributivo, con medidas que fortalezcan el ahorro obligatorio, como por ejemplo aumentar la tasa de cotización destinada para pensiones, además de herramientas que fomenten el ahorro voluntario. Ambas medidas, sumadas sobre el piso de una pensión mínima, nos llevan a montos de pensiones más altos que los actuales, estableciendo además claros incentivos al ahorro previsional obligatorio y voluntario. Es importante considerar que con datos a 2015, 13 de los 34 países de la OECD tienen una pensión mínima que considera dentro de los requisitos de acceso un mínimo de años cotizados.

No puede quedar fuera de la discusión el fuerte impacto fiscal de corto y largo plazo que significa migrar de un sistema solidario focalizado a una Pensión Básica Universal para todos los que se pensionen, independiente de su ahorro obligatorio y de su nivel socioeconómico, considerando además, que existirán presiones por aumentar este piso mínimo, ya sea porque aumenta la línea de la pobreza, se incrementa el salario mínimo o por el envejecimiento de la población.

24. Considerando las pensiones vigentes a julio 2021 de quienes tienen entre 65 y 74 años y aquellos de 75 o más años.
25. Considerando los $485.674, si el pensionado es mayor o igual a 65 años y menor de 75 años, o menor a $520.366, para aquellos mayores a 75 años

12. REFERENCIAS

ANDRAS UTHOFF (2011). "Reforma al Sistema de Pensiones Chileno". Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/1/S1100849_es.pdf

ATTANASIO ET. AL. (2011). "Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008". https://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/articulos/pensiones-trabajo-informalidad-attanasio-meghir-otero.pdf

BID (2013). "Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe". https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejores-pensiones-mejores-trabajos-Hacia-la-cobertura-universal-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

CENTRO UC DE ENCUESTAS Y ESTUDIOS LONGITUDINALES (2017). "Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores".

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL (2021). "Adendum del Análisis del Proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario de la ley Nº 20.255 y que reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos para su financiamiento". https://www.consejoprevisional.cl/documentos/informes/adendum-consejo-consultivo-previsional-vf.pdf

ILO (2018). "Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017–19". https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_645692.pdf

PENSIONS AT A GLANCE 2015, OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015-en.pdf?expires=1632760397&id=id&accname=guest&checksum=A8C15B7F634E04210D881990BFDA2388

SUBSECRETARÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL (2021). Informe Mensual "Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza", julio.

SUSESO (2010). Estadísticas de Seguridad Social 2010.
https://www.suseso.cl/608/articles-19035_archivo_01.pdf

TODD Y JOUBERT (2011). "The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity".
https://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/articulos/impacto-reforma-2008-fza-laboral-ahorro-genero-joubert-todd.pdf