

POTENCIALES MEJORAS AL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

- El Pilar Solidario fue implementado el año 2008 a través de la Ley N° 20.255. En 2020, se beneficiaron 1.695.934 personas, con un gasto fiscal equivalente al 1,22% del PIB.
- En torno a la discusión de ampliar su cobertura han surgido voces que proponen avanzar hacia una Pensión Básica Universal (PBU). Según estimaciones propias, dependiendo del monto que se quiera otorgar, el gasto fiscal en 2022 podría ubicarse entre 2,6% y 4,9% del PIB y entre 3,1% y 5,9% en 2050. El alto costo fiscal de estos escenarios pone en la discusión alternativas que sean financierables y sostenibles en el tiempo.
- Una propuesta de menor impacto fiscal es mantener el Pilar Solidario, pero ampliando la cobertura dependiendo del beneficio y de si la persona tiene o no ahorros previsionales. Según estimaciones propias, el gasto fiscal se ubicaría en torno a 1,7% del PIB en 2022, llegando a 2,2% en 2050. Adicional a lo anterior, se debe garantizar una pensión mínima para aquellos que hayan cotizado al menos 30 años, cuyo monto pudiese ubicarse en torno al salario mínimo (\$ 337.000).
- Desde un punto de vista de la sustentabilidad de los beneficios entregados, esta propuesta es consistente con la situación fiscal en la cual nos encontramos.

El Pilar Solidario del sistema de pensiones que tenemos hoy fue implementado el año 2008 al aprobarse la Ley N° 20.255. Esta reforma legal creó la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Se establece además la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) que define el monto del APS. 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, llegando al 60% en 2011. Los montos de estos beneficios fueron siempre reajustados por inflación, tal como la ley lo señala, situación que cambió a fines de 2016 donde se estableció un reajuste extraordinario de 10% al monto de la PBS de vejez a partir de enero 2017. Luego, en 2019 se aprobó un aumento real de un 50% de las pensiones pagadas en el marco del Pilar Solidario, aumento que ha sido implementado en forma gradual y escalonada hasta el año 2022, dependiendo de la edad del beneficiario¹.

¹ El valor vigente de la PBS es de \$ 164.356 para los menores de 75 años y \$ 176.096 para los mayores de 75 años, igualándose a este último monto para todos los pensionados sin importar su edad desde el 01 de enero de 2022 hacia adelante. El valor vigente de la PMAS es de \$ 485.674 para los menores de 75 años y \$ 520.366

COBERTURA y GASTO

El número de beneficiarios del Pilar Solidario ha ido en aumento en el tiempo, lo que también refleja, en parte, el envejecimiento de la población que enfrentamos. Desde su implementación en 2008, el número de beneficiarios registró un crecimiento anual promedio de 9,7%, pasando de favorecer a 558.051 personas a 1.695.934 en 2020. Asimismo, en cuanto al gasto fiscal del Pilar Solidario, éste aumentó de 0,21% del PIB en 2008 a un 1,22% en 2020, como consecuencia del crecimiento del número de beneficiarios y de los incrementos de 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.

¿AVANZAR HACIA UNA PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL?

Frente a las dificultades en el Congreso para tramitar una reforma más integral al sistema de pensiones, el Ejecutivo presentó en septiembre de este año una “reforma corta” aumentando las pensiones pagadas en el marco del Pilar Solidario². Según el Informe Financiero, el costo fiscal de estas mejoras es 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. De acuerdo con estimaciones propias y ante la eventualidad de aprobarse un cuarto retiro, el gasto del Pilar Solidario podría llegar a \$ 7.697.415 millones en 2050, lo que se traduce en 2,07 % del PIB³. Esto es 0,9 puntos porcentuales por sobre el gasto del 2020. El número de personas beneficiarias hacia 2050 también se espera que aumente, llegando a 4.290.179 personas, lo que significa 2,5 veces el número de beneficiarios de 2020.

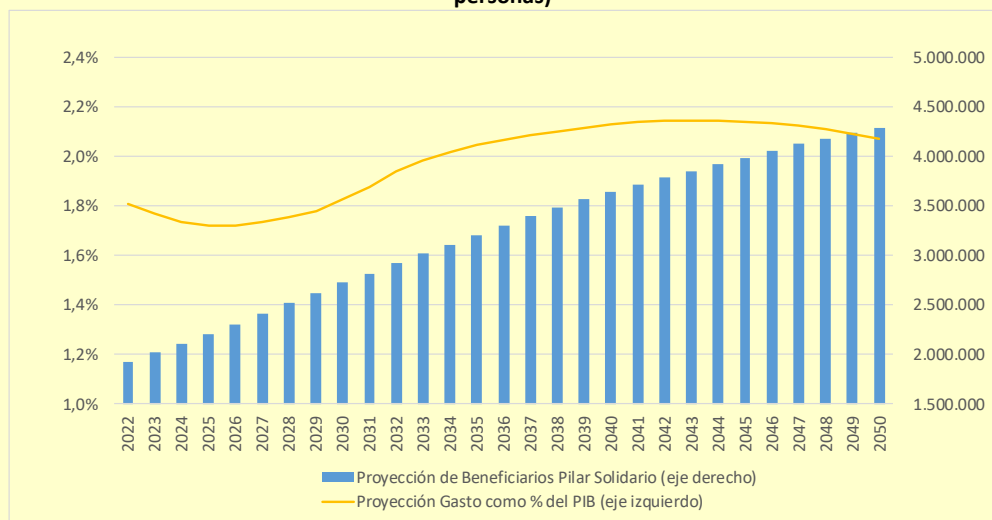
para los mayores de 75 años, igualándose a \$ 520.366 para todos los pensionados sin importar su edad desde el 01 de enero de 2022 en adelante.

² Se propone elevar la PBS a \$178.958, valor similar a la línea de la pobreza para un hogar unipersonal, dejando además la PMAS en \$ 520.366, ambos montos para todos los pensionados, además de 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 21.190, entre otros beneficios.

³ Considerando proyecciones de largo plazo del PIB de la OECD, el informe del Consejo Consultivo, 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.

EL GASTO PROYECTADO DEL PILAR SOLIDARIO ALCANZARÍA LOS 2,07% DEL PIB EN 2050

Gráfico 1: Proyecciones Gasto 2022-2050 Pilar Solidario (% del PIB) y beneficiarios (número de personas)



Fuente: LyD considerando proyecciones del PIB de la OECD, Información del Consejo Consultivo y la proyección del Informe de Pasivos Contingentes 2020.

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 el actual sistema pensiones solidarias, pues otorga una misma pensión a todos los que cumplen una determinada edad, debiendo cumplir probablemente 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 así efectivamente tiene ventajas respecto del diseño actual del Pilar Solidario. Al ser un beneficio universal no requiere de instrumentos de focalización, hoy en el 60% de la población de menores ingresos, así como tampoco mantendría lo que hemos llamado el “impuesto implícito” a la contribución⁴. Dado que el monto de la pensión básica entregada por el Estado no depende de los ahorros realizados

⁴ Un pilar no contributivo podría producir un desincentivo a contribuir en trabajadores formales, lo que dependerá 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 la pensión no contributiva en relación a un aumento de la pensión autofinanciada se conoce como impuesto a la contribución.

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 es \$ 178.345⁵-, el gasto fiscal estimado para 2022 sería equivalente al 2,6% del PIB, duplicando el gasto del 2020 del Pilar Solidario. 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 2⁶, calculada en un estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional en 2017-, el gasto en 2022 alcanzaría el 3,6% del PIB 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. Estas simulaciones 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 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 otras áreas. Una propuesta de menor impacto fiscal 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, se propone 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%.

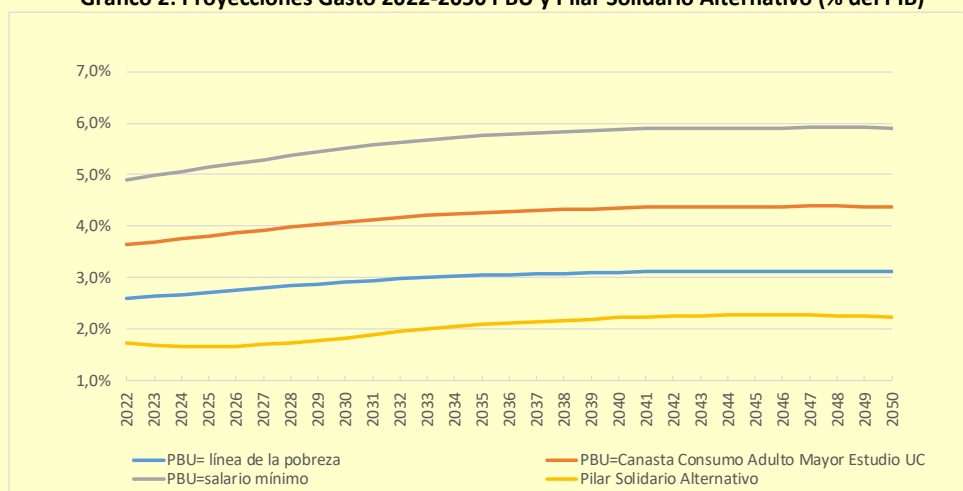
⁵ Valor obtenido del Informe Mensual “Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza”, julio 2021, Subsecretaría de Evaluación Social.

⁶ “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.

De acuerdo con estimaciones propias⁷ y considerando el Informe del Consejo Consultivo Previsional en el marco de la Ley Corta de Pensiones⁸, 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. 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.

ESCENARIOS DE PROYECCIÓN DE ALTERNATIVAS AL PILAR SOLIDARIO

Gráfico 2: Proyecciones Gasto 2022-2050 PBU y Pilar Solidario Alternativo (% del PIB)



Fuente: LyD en base a proyecciones de la población INE y considerando el Informe del Consejo Consultivo Previsional en el marco de la ley corta de pensiones.

Además de la ampliación del Pilar Solidario, se propone garantizar una pensión mínima, para aquellos que hayan cotizado al menos 30 años, que pudiera fijarse en torno al actual valor del salario mínimo, esto es, \$337.000 mensuales. En esta línea, y con datos a 2015 de la OECD, 13 de los 34 países que la conforman tienen una pensión mínima que considera dentro de los requisitos de acceso un mínimo de años cotizados⁹.

⁷ 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.

⁸ <https://www.consejoprevisional.cl/documentos/informes/adendum-consejo-consultivo-previsional-vf.pdf>

⁹ Pensions at a glance 2015, OECD.

https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015

[en.pdf?expires=1632760397&id=id&acname=guest&checksum=A8C15B7F634E04210D881990BFDA2388](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015.en.pdf?expires=1632760397&id=id&acname=guest&checksum=A8C15B7F634E04210D881990BFDA2388)

Los montos de pensión mínima en relación a los ingresos promedio en los 13 países OECD difieren entre sí¹⁰, ubicándose en torno al 25% del ingreso promedio. Por lo tanto, la propuesta de \$ 337.000, significa una pensión mínima mensual que representaría el 53% del ingreso promedio mensual, lo que nos deja por sobre el promedio OECD y 80% respecto del ingreso medio¹¹.

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, se estima que es de una cuantía menor.

REFLEXIONES FINALES

El Pilar Solidario chileno entrega pensiones solidarias al 60% de la población más vulnerable del país. En 2020 se beneficiaron 1.695.934 personas, lo que significó un gasto fiscal de 1,22% del PIB. La demanda por mayores beneficios sociales de parte de la ciudadanía pone una presión importante en este tipo de beneficios previsionales. En septiembre de este año, 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, no hay un único diseño de Pilar Solidario en el mundo, por lo que la discusión debe considerar las ventajas y desventajas de cada diseño, buscando siempre disminuir los posibles desincentivos al ahorro previsional y a la formalidad laboral y considerar los recursos fiscales involucrados.

Finalmente, 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 el envejecimiento de la población.

¹⁰ Mientras Turquía entrega un monto similar al 41% de los ingresos promedio, Hungría sólo alcanza el 11%.

¹¹ Estimación a partir de los resultados de Encuesta Suplementaria de Ingresos, ESI 2020.