

PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL: ELEMENTOS PARA EL DEBATE

- La creación de una Pensión Garantizada Universal, destinada al 90% de la población mayor de 65 años más vulnerable, permite establecer un piso mínimo sobre el cual se suman los ahorros obligatorios y voluntarios, alcanzando pensiones más altas que las actuales. Este nuevo diseño del Pilar Solidario tiene tanto aspectos positivos, como negativos que se deben tener presentes en la discusión.
- La mayor universalidad del beneficio, que excluye sólo al 10% de mayores recursos, trae consigo un importante gasto fiscal adicional, el que se ubicaría entre 2028 y 2034 en 0,95% del PIB. El gasto total proyectado para el 2050 es de 2,3% del PIB, lo que representa 1 punto porcentual del PIB adicional respecto de la proyección del Pilar Solidario vigente a ese mismo año (1,3%). Por lo tanto, es de máxima importancia contar con financiamiento garantizado, sobre todo en el mediano y largo plazo.
- Se debe tener presente que a futuro existirán presiones para incrementar el monto de la PGU. Por ello, si no se es riguroso fiscalmente y no se consideran las restricciones fiscales existentes, se pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del beneficio y de las finanzas públicas, lo que deberá ser considerado a la hora de priorizar también otros beneficios sociales entregados por el Estado.

El gobierno presentó una indicación sustitutiva a la ley corta de pensiones¹, que crea una Pensión Garantizada Universal (PGU) de un monto máximo de \$ 185.000 para todos los mayores de 65 años que estén en el 90% de la población más vulnerable, se encuentren laboralmente activos o pensionados. Este beneficio reemplaza los actualmente otorgados por el sistema de pensiones solidarias.

BENEFICIARIOS

La PGU beneficiará a todos aquellos que cumplan 65 años de edad, se encuentren jubilados o no, y que no pertenezcan al 10% más rico de la población mayor o igual a 65 años. La persona debe contar², además, con una pensión base inferior a \$ 1.000.000. La pensión base es la que resulta de sumar la pensión autofinanciada de

¹ La ley corta de pensiones ingresó en septiembre de 2021 y no continuó tramitándose por falta de acuerdos en el Congreso, como consecuencia de indicaciones presentadas por los parlamentarios que en su mayoría involucraban mayor gasto fiscal.

² Se le calculará una pensión base como si fuese a pensionarse, independiente de que lo haga o no.

referencia del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al DL N° 3.500, las pensiones otorgadas por cualquier causa en conformidad a los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social y las pensiones de sobrevivencia en virtud de la Ley N° 16.744 (ley de accidentes del trabajo). También se debe acreditar residencia por un lapso no inferior a 20 años continuos o discontinuos, contados desde que el solicitante haya cumplido 20 años de edad³. Como la PGU reemplaza al Pilar Solidario, sus beneficiarios serán quienes reciben hoy pensiones básicas solidarias y aportes previsionales solidarios y, además, un grupo de nuevos beneficiarios, que actualmente no recibe beneficios del Pilar Solidario.

Con todo, de acuerdo con la información de los ministerios de Hacienda y Trabajo⁴, la PGU beneficiaría a 2.145.663 personas en 2022, de las cuales 604.783 son nuevos beneficiarios. A enero de 2021⁵, cerca de 1.706.737 personas eran beneficiarias del Pilar Solidario. La PGU amplía su cobertura desde el 60% de la población vulnerable mayor de 65 años al 90% (60% es la cobertura actual del Pilar Solidario), llegando a un mayor número de personas. Así, en 2022 y respecto de enero 2021, este beneficio se entregaría a un 26% más de personas que el Pilar Solidario. Para 2050, se estima que serían 4.783.903 los beneficiarios, de los cuales 1.308.773 serían beneficiarios adicionales que no recibirían ayuda del estado si se mantuviera el Pilar Solidario tal como hasta ahora, con sus criterios de focalización y cobertura.

MONTO DEL BENEFICIO

Para determinar el monto del beneficio se considera además de la pensión base y pensión superior definidos anteriormente, una pensión inferior, que se fija en \$630.000. Con ello se calcula una pensión base a los 65 años, independientemente de si la persona se pensiona o no, la cual es comparada con la pensión inferior, de tal manera que:

- Si la pensión base es inferior a los \$ 630.000, la persona recibe el máximo monto del beneficio, es decir, \$ 185.000.
- Si la pensión base está entre los \$ 630.000 y \$ 1.000.000, el monto del beneficio disminuye progresivamente.

La creación de la PGU es un cambio profundo respecto del sistema de pensiones solidarias existente. Este último considera en su diseño una Pensión Básica Solidaria

³ Por un lapso no inferior a 4 años de residencia en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de solicitar el beneficio.

⁴ Presentación en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el 21 de diciembre de 2021.

⁵ De acuerdo al Informe Financiero N° 162 del 21.12.2021.

(PBS) y un Aporte Previsional Solidario (APS), ambos beneficios focalizados en el 60% de la población mayor de 65 años más vulnerable. Si la persona no cotizó durante su etapa activa, y se encuentra dentro del 60% más pobre, recibe una PBS⁶, mientras que si la persona cotizó recibe un APS⁷, que se suma al monto de la pensión autofinanciada. Por lo tanto, el nuevo esquema se traduce en un solo beneficio que reemplaza los actuales, y cuyo monto máximo es de \$ 185.000, disminuyendo progresivamente en el caso de pensiones más altas.

La Tabla N° 1 muestra algunos ejemplos de cómo varía el monto del beneficio dependiendo de la pensión base. El monto de pensión final es mayor bajo el esquema de la PGU que en el Pilar Solidario vigente, porque si la persona ha cotizado, a su pensión autofinanciada se le suma la PGU de acuerdo con los parámetros indicados con anterioridad. En cambio, en el Pilar Solidario actual, si la persona ha cotizado, el monto del aporte previsional solidario disminuye cuando aumenta la pensión base⁸. Por ello, cabe hacer presente que la implementación de la PGU entrega un mayor aporte estatal a quienes hoy tienen mayores pensiones y, en consecuencia, quienes tienen pensiones autofinanciadas más altas alcanzarán pensiones más elevadas. Sin embargo, a diferencia del Pilar Solidario, bajo este esquema existirían menos desincentivos a cotizar.

EL MONTO DE PENSIÓN FINAL ES MAYOR BAJO EL ESQUEMA DE LA PGU QUE EN EL PILAR SOLIDARIO VIGENTE

Tabla N° 1: Algunos ejemplos de pensión total bajo régimen PGU y Pilar Solidario

	Pensión base	Beneficio actual (pilar solidario)	Pensión total actual	PGU	Pensión total nueva (con PGU)	% incremento
Beneficiarios Pilar Solidario	\$ 0	\$ 176.096	\$ 176.096	\$ 185.000	\$185.000	5,1%
	\$ 100.000	\$ 142.255	\$ 242.255	\$ 185.000	\$ 285.000	17,6%
	\$ 500.000	\$ 6.892	\$506.892	\$ 185.000	\$685.000	35,1%
Nuevos beneficiarios	0	\$ 0	\$ 0	\$ 185.000	\$ 185.000	-
	\$ 100.000	\$ 0	\$100.000	\$ 185.000	\$285.000	185%
	\$ 690.000	\$ 0	\$ 690.000	\$ 155.000	\$ 845.000	22%

Fuente: Ejemplos presentados por el Ejecutivo en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el 21 de diciembre de 2021.

⁶ Monto vigente de \$ 176.096 a partir de enero 2022.

⁷ En base a los montos y cobertura de la Ley de Presupuestos 2022, el monto promedio de aporte previsional solidario se ubicaría en \$ 118.169 este año.

⁸ Considerando en la fórmula de cálculo la pensión autofinanciada y la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), cuyo monto vigente en 2022 sería de \$ 520.366.

Asimismo, la universalidad de la PGU hace que sea una política pública con un menor grado de focalización, a diferencia del actual Pilar Solidario que sí considera una mayor focalización para acceder a sus beneficios. Si bien esta mayor universalidad del apoyo estatal está acotada a la población de una determinada edad, no se debe relativizar el imperativo ético que la política social efectivamente se enfoque en quienes tienen mayores carencias.

GASTO FISCAL Y FINANCIAMIENTO

El mayor gasto fiscal que esta reforma implica ha abierto el debate en cuanto a cómo se asegura su financiamiento en el mediano plazo. En los Informes Financieros (IF) N° 162 del 21.12.2021 y N° 164 del 22.12.2021, el Ejecutivo dio cuenta del mayor gasto fiscal del beneficio propuesto y de su financiamiento. Así, para 2022 el mayor gasto fiscal ascendería a \$ 1.209.873 millones, equivalente a 0,4% del PIB, ubicándose entre 2028 y 2034 en torno a 0,95% del PIB, de acuerdo a lo presentado en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Los recursos considerados en la Ley de Presupuestos 2022 para financiar el Pilar Solidario este año son \$ 3.075.848 millones, por lo que el gasto total llegaría a \$ 4.285.721 millones, equivalentes a 1,9% del PIB⁹. Sin embargo, es en el largo plazo donde el impacto fiscal se hace aún más relevante. En 2050, el mayor gasto fiscal llega a \$ 4.263.349 millones, lo que significa un gasto total de \$ 10.353.704 millones, de acuerdo a las proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos presentadas en el Informe del Consejo Consultivo Previsional¹⁰, monto equivalente a 2,3% del PIB¹¹. Es decir, 1 punto porcentual de PIB adicional respecto del gasto del Pilar Solidario proyectado para 2050 que se ubica en \$ 6.090.355 millones (1,3% del PIB). Por su parte, la Ley larga de Pensiones, que no ha avanzado en su discusión en la Sala del Senado, involucraría un gasto fiscal de 1,8% del PIB en 2050¹². Por el lado del financiamiento, se han señalado tres fuentes de recursos:

i) Exenciones: se proponen menores exenciones tributarias que implican un 0,35% del PIB de mayor recaudación, proyecto de ley que se está tramitando en paralelo en el Congreso.

⁹ Considerando proyección de crecimiento del PIB de 2,5% para 2022.

¹⁰ <https://www.consejoprevisional.cl/documentos/informes/Informe-Consejo-Consultivo-Previsional-Version-Final.pdf>

¹¹ Considerando tasa de crecimiento del PIB de 2,5% a partir de 2027. Para los años anteriores se usa la proyección del PIB contenida en el Informe de Finanzas Públicas del Tercer Trimestre de 2021.

¹² Considerando proyecciones de largo plazo del PIB, 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.

ii) Provisión de recursos contenidos en la Ley de Presupuestos 2022 y gastos comprometidos 2022-2026 lo que estaría financiando un 0,5% del PIB como gasto adicional: durante el primer año de vigencia, el IF señala que el mayor gasto será con cargo a la partida del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Mintrab), pudiendo suplementarse recursos desde la partida del Tesoro Público. En efecto, la Ley de Presupuestos 2022 considera \$ 3.075.848 millones, 1,5% del PIB¹³, para financiar los actuales compromisos del sistema de pensiones solidarias. Por lo tanto, el mayor gasto en 2022 (\$ 1.209.873 millones) será financiado con los recursos contenidos en la “Provisión para financiamientos comprometidos”¹⁴ para la Reforma larga de pensiones y sus indicaciones¹⁵. Asimismo, la programación financiera hasta 2026, de acuerdo a la Dipres, contempla los recursos para el financiamiento de mediano plazo de la PGU, a partir del mayor gasto ya provisionado para una eventual aprobación de la reforma larga de pensiones que se encuentra sin tramitación en el Senado. Es decir, se estarían utilizando los recursos provisionados para esa reforma ahora en ésta. Cabe hacer presente que no se conoce en detalle el desglose de lo que hoy se califican como “gastos comprometidos”, aspecto que debiera mejorarse para contar con una estimación más transparente de esta partida y con ello conocer en forma más precisa la disponibilidad de recursos fiscales, debilidad que ya se había advertido en administraciones pasadas.

iii) Se reduce de 0,2% a 0,1% del PIB el aporte obligatorio que se realiza al Fondo de Reserva de Pensiones: el proyecto de ley propone redestinar un 0,1% del PIB que actualmente va destinado como aporte al Fondo de Reserva de Pensiones al financiamiento de la PGU. El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) es un Fondo que se constituyó en 2006, en la Ley N° 20.128 de Responsabilidad Fiscal (LRF). Tiene como objetivo apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de los beneficios previsionales de la Reforma Previsional de 2008 (creación de pensión básica solidaria y aporte previsional solidario)¹⁶. De acuerdo a la LRF, cada año debe realizarse un monto mínimo de aporte de 0,2% del producto interno bruto (PIB) del año anterior, que puede moverse en un rango entre 0,2% y 0,5% en caso de existir

¹³ Considerando proyección de crecimiento del PIB de 2,5% para 2022.

¹⁴ En el Programa de Operaciones Complementarias de la partida del Tesoro Público.

¹⁵ Recursos contenidos en el IF N° 27 del 28.01.2020 y el IF N°26 del 08.03.2021.

¹⁶ Hasta antes de la reforma previsional, la LRF establecía que el FRP estaba destinado a complementar el financiamiento de la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, regulada en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980 y de las pensiones asistenciales reguladas en el Decreto Ley N° 869, de 1975. Con la creación del Pilar Solidario, el FRP fue destinado a apoyar su financiamiento.

superávit fiscal¹⁷. Por otro lado, se puede retirar o girar un monto no superior al tercio de la diferencia entre el gasto en obligaciones previsionales del año que corresponda y el gasto de obligaciones previsionales del 2008 ajustado por inflación, como lo señala la Ley N° 20.255 de la Reforma Previsional¹⁸.

A noviembre 2021, el saldo del FRP es de US\$ 7.374 millones¹⁹ (\$ 6.268.296 millones)²⁰, tal como se muestra en el Gráfico 1. Desde su creación, se han realizado un total de 15 aportes, por un total de US\$ 9.477 millones, mientras que se han realizado 8 giros por US\$ 5.952 millones.

Durante 2020 y 2021 como consecuencia de las necesidades fiscales a raíz de la pandemia, se establecieron modificaciones extraordinarias tanto a la regla de aportes como a la regla de giros. Así, la Ley N° 21.225 de abril de 2020, que estableció medidas para apoyar a las familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas, suspendió los aportes al FRP en los años 2020 y 2021. Por otro lado, la Ley N° 21.227 de abril de 2020, modificó la regla de retiros. Así, en 2020 y 2021 se podía retirar la totalidad de la diferencia entre el gasto previsional del año en curso y el gasto de 2008. Ello llevó a que se realizaran tres giros entre octubre 2020 y junio 2021 por un total de \$ 4.536 millones.

Además de disminuir la regla de aporte de 0,2% del PIB a 0,1%, el proyecto de ley de la PGU modifica la regla de giro vigente, estableciendo que el retiro no podrá ser superior al 0,1% del Producto Interno Bruto del año anterior. Considerando los datos del PIB de 2018 para calcular de cuánto habría podido ser el giro de 2019 bajo esta nueva regla, el 0,1% correspondería a US\$ 272 millones mientras que efectivamente se retiraron US\$ 577 millones (0,21% del PIB de 2018). Es decir, la nueva regla de retiro si bien permite aportar menos y retirar en esa misma proporción, podría colocar mayores presiones fiscales para el financiamiento del beneficio sobre todo en el largo plazo. Por lo tanto, es fundamental contar con un Fondo de Reserva de Pensiones robusto y sustentable. En esta misma línea, es fundamental evaluar la sustentabilidad del fondo de reserva de pensiones bajo el nuevo esquema de PGU, por cuanto el costo de la PGU es más alto que el del Pilar Solidario. Actualmente la ley señala que cada tres años el Ministerio de Hacienda

¹⁷ Si hay déficit fiscal o superávit menor a 0,2% del PIB, el aporte es 0,2% obligatoriamente. Si el superávit es de 0,4%, se aporta 0,4%, con un aporte máximo de 0,5% si el superávit es de 0,5% o más.

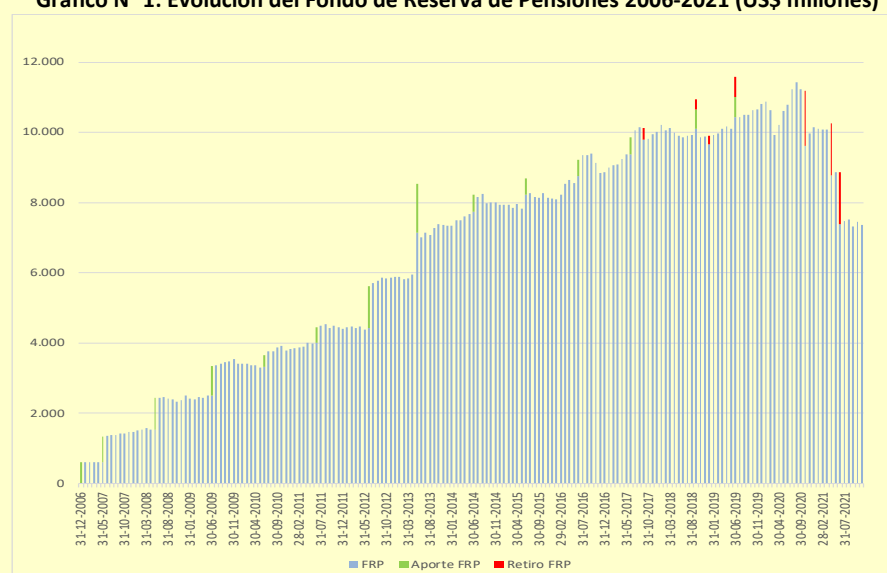
¹⁸ Antes de la reforma previsional, la LRF establecía que hasta 2016 los giros anuales serían de un monto máximo igual a la rentabilidad del fondo el año anterior.

¹⁹ <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/fondos-soberanos/fondo-de-reserva-de-pensiones/informacion-financiera/valor-de-mercado>

²⁰ Considera tipo de cambio a \$ 850.

encarga un estudio actuarial para evaluar la sustentabilidad del FRP. Por calendario el siguiente estudio debiese encargarse en 2023. Sin embargo, el proyecto de la PGU propone que el primer año de vigencia de la ley se encargue uno nuevo, lo que podría adelantar en un año dicho estudio, para luego contar desde ese año los tres siguientes para el próximo estudio.

A NOVIEMBRE 2021, EL SALDO DEL FRP ES DE US\$ 7.374 MILLONES
Gráfico N° 1: Evolución del Fondo de Reserva de Pensiones 2006-2021 (US\$ millones)



Fuente: Informe de Noviembre 2021. Ministerio de Hacienda.

<https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/fondos-soberanos/fondo-de-reserva-de-pensiones/informes-mensuales/informe-noviembre-2021>

COMENTARIOS FINALES

El proyecto de ley que crea la PGU permite garantizar un monto mínimo de pensión para todos los mayores de 65 años, excluyendo aquellos que estén en el 10% de la población de mayores recursos. Esta reforma contiene aspectos positivos y negativos, los que se deben tomar en consideración en el debate.

Por el lado del gasto fiscal, la universalidad hace que sea una política pública con un menor grado de focalización (se pasa del 60% de priorización del Pilar Solidario al 90%), que, si bien permite favorecer a un mayor número de personas, involucra una gran cantidad de recursos fiscales. En 2022, el gasto adicional se ubicaría en torno al 0,4% del PIB, el que sumado a los recursos considerados en la Ley de Presupuestos para el 2022, se traduce en un total de

1,9% del PIB. En el mediano plazo, el gasto llega a 0,95% del PIB adicionales al gasto del Pilar Solidario, alcanzando un gasto total proyectado para el 2050 de 2,3% del PIB.

De aprobarse este proyecto de ley, sabemos que a futuro existirán presiones para incrementar el monto de la PGU, lo que estresará aún más nuestra exigida situación fiscal. De hecho, el programa de gobierno del Presidente electo propone una PGU de \$ 250.000 lo que, sin duda, implica un mayor compromiso fiscal. Es de esperar que la preocupación planteada hoy en cuanto a su financiamiento también esté presente cuando se discuta el día de mañana un aumento de su valor.