



SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO Y SU IMPACTO EN LOS MAYORES DE 65 AÑOS

MAYO 2024

SERIE
INFORME
ECONÓMICO
317

AUTORA: INGRID JONES

ISSN 0717-1536

AUTORA: INGRID JONES

Ingeniero comercial de la Universidad de Valparaíso con un MA in Economics de la Memorial University of Newfoundland en Canadá.

En agosto de 2021 se integró a Libertad y Desarrollo como Economista.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	6
2. SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES Y SU IMPACTO EN LOS MAYORES DE 65 AÑOS	8
3. ¿CÓMO SE FINANCIA LA PGU?	12
4. PGU EN EL CONTEXTO DE PAÍSES OECD	15
5. ¿CÓMO SE REAJUSTAN/AUMENTAN LOS MONTOS DE LOS BENEFICIOS?	17
6. REFLEXIONES FINALES	21

RESUMEN EJECUTIVO

El componente solidario de nuestro sistema de pensiones ha ido tomando mayor presencia, en porcentaje de la población cubierta y gasto fiscal, como consecuencia de las transformaciones que se le han hecho en el tiempo. En 2024 se espera que 2,1% del PIB sean destinados al financiamiento de pensiones no contributivas o solidarias, gasto que llegaría a 3,5% del PIB en 2050.

Es evidente que un esfuerzo fiscal de esta magnitud tendría efectos relevantes sobre el bienestar de los adultos mayores. Un estudio encargado por el Gobierno, estimó que la mediana de tasa de reemplazo de todos los pensionados actuales es superior al 70% tanto para hombres, como para mujeres, lo que deja a Chile por sobre la tasa promedio estimada para países desarrollados. En el caso de las personas de menores recursos, dicha tasa de reem-

plazo es superior a 170%, es decir, sus pensiones prácticamente duplican el promedio de sus ingresos laborales. Asimismo, la Casen 2022 muestra que los adultos mayores que reciben PGU son mayoritariamente personas que se encuentran en la inactividad, es decir, que no tienen un empleo, pero tampoco buscan uno. Así, el 89% de las mujeres que recibe PGU se encuentran inactivas, porcentaje que llega al 68% en el caso de los hombres. Esto es consistente con que las tasas de participación y de ocupación de los mayores de 65 años son más bajas que hace 3 años, lo que puede ser atribuido a la PGU y a un mayor desincentivo a ingresar al mercado del trabajo, especialmente en personas de baja calificación y, por ende, que pueden acceder a bajos ingresos laborales.

Tanto en cobertura y por su monto, la PGU destaca en-

tre los países de la OECD que tienen beneficios similares. En 2022, el monto de la PGU se ubicó por sobre el valor promedio en la OECD, representando el 20,2% de los ingresos brutos promedio. En cuanto al número de personas beneficiadas, la PGU tiene la mayor cobertura, llegando al 75% de la población mayor de 65 años, cuando el 87% de los países de la OECD tiene coberturas inferiores al 50%.

Finalmente, todo aumento de los beneficios, ya sean

ajustes para mantener su valor relativo (solo por IPC) o incrementos discrecionales, se traducen en mayores presiones fiscales para las economías que ponen en riesgo la estabilidad financiera de los sistemas de pensiones y de las finanzas públicas, porque el Estado tiene la obligación de garantizar el financiamiento de los beneficios. En el caso de la PGU, nuevos aumentos de su monto, más allá de su reajuste por inflación, deben ser evaluados con cautela. Esto no solo por las mayores presiones de gasto fiscal, sino que por el impacto en el mercado del trabajo.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses y a la luz de la tramitación en el Congreso de la reforma de pensiones presentada por el gobierno del Presidente Boric, se ha sumado a la discusión la solidaridad que existe en el sistema de pensiones. Esto por cuanto la reforma que se propone considera dos componentes solidarios: una solidaridad intergeneracional de parte de los trabajadores actuales para aumentar las pensiones presentes, a cambio de hipotecar sus pensiones futuras, y una solidaridad intrageneracional, de parte de los trabajadores que tengan salarios por sobre el promedio del sistema a los que tienen salarios más bajos.

Sin embargo, actualmente el Estado proporciona solidaridad a través de las pensiones no contributivas o solidarias¹, las que son financiadas por el Estado con recursos fiscales provenientes de los impuestos generales y son otorgadas a quienes cumplen sus requisitos de acceso. En 2023 se destinó aproximadamente 2% del PIB al financiamiento de estos beneficios, siendo la PGU quien mayoritariamente concentra el gasto. Este gasto llegaría a representar 3,5% del PIB en 2050 y financiar a cerca de 4.800.000 de personas, es decir, del total de la población mayor de 65 años que se proyectan para ese año, un 88% recibirá beneficios por parte del Estado.

1. Corresponden a la pensión garantizada universal (la PGU), el aporte previsional solidario de invalidez (APS invalidez), la pensión básica solidaria de invalidez (PBS invalidez) y el aporte previsional de vejez (APS vejez) cuyo monto fuese mayor a la PGU.

Es por ello que incrementos en su cobertura o reajustes en su monto deben ser acotados y contar con financiamiento garantizado.

Este documento se centra en el componente solidario del sistema de pensiones y lo compara con países de la

OECD, en cuanto a cobertura y monto del beneficio, analizando el impacto que ha tenido en la pobreza y en el mercado del trabajo para sus beneficiarios. Asimismo, muestra cómo se reajustan los montos de este tipo de beneficio en este mismo grupo de países y los riesgos que surgen.

2. SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES Y SU IMPACTO EN LOS MAYORES DE 65 AÑOS

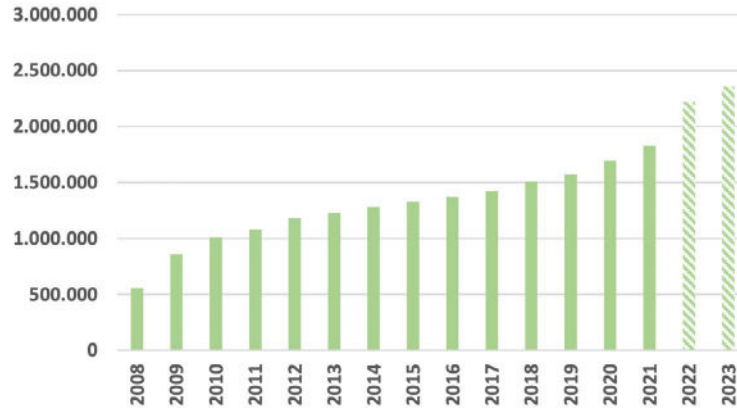
a. Evolución de los mecanismos solidarios en las últimas décadas

El componente solidario de nuestro sistema de pensiones ha ido tomando mayor presencia, en cobertura y gasto fiscal, como consecuencia de las transformaciones que se le han hecho en el tiempo. En 1975 se crearon las pensiones asistenciales (PASIS) que favorecían a los mayores de 65 años que no recibían una pensión de alguna de las Cajas Previsionales del antiguo sistema de pensiones por no haber cotizado y que fuesen carentes de recursos, así como también quienes no pudieran trabajar por problemas de invalidez o discapacidad. A quienes hubiesen cotizado al menos 20 años de cotizaciones se les garantizaba una pensión mínima, a través de un subsidio por la diferencia entre la pensión mínima establecida y su pensión autofinanciada.

Luego, en 2008, se creó el Pilar Solidario, una reforma previsional que reemplazó los beneficios existentes y entregó una Pensión Básica Solidaria (PBS) a los mayores de 65 años, que no hubiesen cotizado y que integraran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población. A los que cotizaron, se les otorgaba un Aporte Previsional Solidario (APS), mediante el cual el Estado aportaba recursos para que su pensión final no fuese de un monto inferior al de un umbral definido. Hasta antes de la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) en febrero de 2022, cerca de 1.844.000 personas recibían alguno de estos beneficios².

En efecto, la PGU reemplazó los beneficios de vejez que se entregaban hasta entonces, aumentando no solo el monto de los beneficios, sino que también la cobertura. En términos de esto, la PGU la reciben todos los mayo-

2. Número de beneficiarios de enero de 2022 según datos de la Superintendencia de Pensiones.

Gráfico 1 Número de beneficiarios del sistema solidario y PGU (1)

(1) Dato de 2023 corresponde al promedio del año. Años 2022 y 2023 incluyen la PGU.
Fuente: Cifras del informe del Consejo Consultivo Previsional (2022).

res de 65 años, excluyendo únicamente al 10% de mayores ingresos³. El pilar solidario en cambio beneficiaba al 60% de la población más vulnerable. La ampliación de la cobertura de la PGU significó que solo en su primer año de implementación los beneficiarios aumentaron en 21%. En 2023, en tanto, fueron más de 2.350.000 los recibieron algún beneficio solidario previsional (ver gráfico N°1).

En cuanto al monto del beneficio, el alza financiada con recursos generales del Estado también ha crecido en forma importante. Entre la antigua pensión básica solidaria (destinada a personas que nunca habían cotizado) y la actual PGU el alza es de 9,3% en términos reales. La mayor alza se dio por el incremento para quienes recibían aporte previsional solidario (APS)⁴. En efecto, el monto promedio de quienes recibían APS y que hoy reciben

PGU aumentó más de 70% (alza de \$91.000 mensuales).

b. Impacto en tasas de reemplazo, mercado laboral y pobreza

Es evidente que un esfuerzo fiscal de esta magnitud tendría efectos relevantes sobre el bienestar de los adultos mayores. Son varios los estudios que, con distintas metodologías, han mostrado el impacto que tuvo la PGU en aumentar las tasas de reemplazo. Un estudio encargado por el Gobierno⁵ estimó que la mediana de tasa de reemplazo⁶ de todos los pensionados actuales es superior al 70% tanto para hombres, como para mujeres, lo que deja a Chile por sobre la tasa promedio estimada para países desarrollados⁷. En el caso de las personas de menores recursos, dicha tasa de reemplazo es superior a

3. También se amplió la cobertura de los beneficios solidarios de invalidez, que aumentó del 60% al 80% de la población más vulnerable.

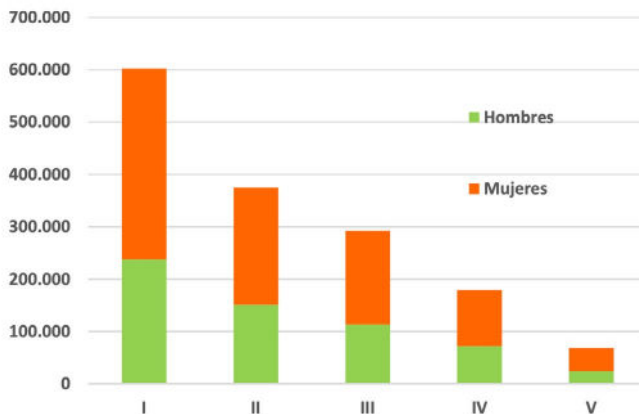
4. Beneficio otorgado a quienes cotizaron en el sistema de pensiones, pero que tenían una pensión final inferior a un monto determinado.

5. "Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios", realizado por los economistas P. Benavides y R. Vergara (2024) y encargado por la Superintendencia de Pensiones y la Dirección de Presupuestos. Enero 2024.

6. La tasa de reemplazo (TR) es el porcentaje que significa el monto de pensión que recibe una persona respecto a la remuneración que recibió mientras trabajaba. Por lo tanto, su valor dependerá del periodo sobre el cual se calcule la remuneración. En este caso, los autores consideraron el promedio de los últimos 12 meses con ingresos.

7. Pensions at a Glance 2023. (OECD 2023).

Gráfico 2 Distribución del total beneficiarios de PGU según Casen 2022 (por género)



Fuente: LyD en base a Casen 2022.

170%, es decir, sus pensiones prácticamente duplican el promedio de sus ingresos laborales.

Si bien en 2022 la PGU iniciaba su implementación, la Casen 2022 permite visualizar en qué quintiles se encuentran sus beneficiarios, pues esta encuesta fue levantada en el periodo comprendido entre el 1 de noviembre 2022 y el 2 de febrero 2023, cuando la cobertura ya estaba aumentando. Los datos muestran que cerca de 1.516.000 personas recibían PGU, donde el 61% son mujeres y 39% hombres⁸, concentrados mayoritariamente en los primeros tres quintiles (ver gráfico N° 2).

Una de las características más relevantes que tiene la PGU, es que se entrega a los 65 años independiente si la persona se encuentra o no pensionada. Es decir, un trabajador puede recibirla siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la ley.

Los datos de la Casen 2022 muestran que el total de personas mayores de 65 años son 2.602.148, de las cuales 526.922 personas se encuentran en la fuerza de trabajo⁹ (20%) y 2.075.226 son inactivas (80% fuera de la fuerza de trabajo, porque no trabajan ni buscan un empleo). Al analizar cuántos adultos mayores reciben PGU, los datos muestran que, en su mayoría, son personas inactivas. Así, el 89% de las mujeres que recibe PGU no tiene empleo, pero tampoco busca uno, porcentaje que llega al 68% en el caso de los hombres. Esto podría ser la causa detrás de que las tasas de participación y de ocupación de los mayores de 65 años sean más bajas que hace 3 años.

En tanto, entre los mayores a 65 años que sí pertenecen a la fuerza de trabajo, 353.084 personas son hombres (67%) y 173.838 mujeres (33%) y el 56% recibe PGU, en su mayoría hombres. Es decir, reciben este beneficio como un complemento a sus ingresos laborales (si están

8. Aunque este número es inferior a la cifra oficial reportada por la Superintendencia de Pensiones, que bordeaba los 1.810.000 beneficiarios, tiene una distribución similar por género.

9. Donde el 95% corresponde a ocupados y el 5% restante a desocupados. Por género, la distribución es similar.

Tabla 1 Personas mayores de 65 años que reciben PGU

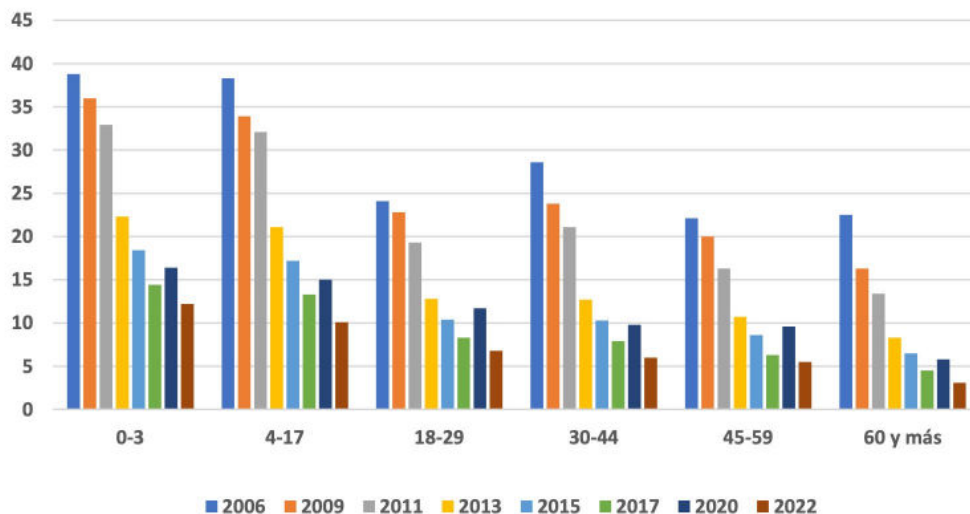
Inactivos	Sin PGU	Con PGU	Total	Fuerza de Trabajo	Sin PGU	Con PGU	Total
Hombres	18%	20%	37%	Hombres	31%	36%	67%
Mujeres	23%	39%	63%	Mujeres	13%	20%	33%
Total	41%	59%	100%	Total	44%	56%	100%

Fuente: LyD en base a Casen 2022.

trabajando) o les garantiza un nivel de ingreso mínimo (durante el tiempo en que están desempleados y buscando empleo). Por otro lado, de los inactivos, el 59% recibe PGU, especialmente mujeres (el doble que hombres).

En tanto, desde la creación del pilar solidario se ha reducido la pobreza de los mayores de 60 años desde 16,3% a

3,1%, siendo el tramo etario con menores niveles de pobreza, tal como se muestra en el gráfico N°3. Esto pone en duda la necesidad de seguir destinando recursos en un determinado grupo que ha tenido grandes avances en términos de reducción de pobreza, y dejar de lado otras demandas sociales importantes como seguridad ciudadana, salud y educación, especialmente en edades tempranas.

Gráfico 3 Incidencia de la pobreza por grupo de edad entre 2006-2022

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Casen 2022.

3. ¿CÓMO SE FINANCIA LA PGU?

En cuanto a los recursos fiscales destinados a solidaridad, estos han mostrado un importante incremento en los últimos 5 años. En 2019 la Ley N° 21.190 estableció un aumento de los montos de los beneficios del pilar solidario en 50% (más allá del reajuste por inflación), aunque manteniendo la focalización en el 60% de la población más vulnerable. El incremento sería de manera escalonada hasta 2022, dependiendo de la edad del beneficiario. Esto significó pasar de destinar 0,9% del PIB en 2019 a 1,24% del PIB en 2021.

Con la creación de la PGU, el gasto en solidaridad con-

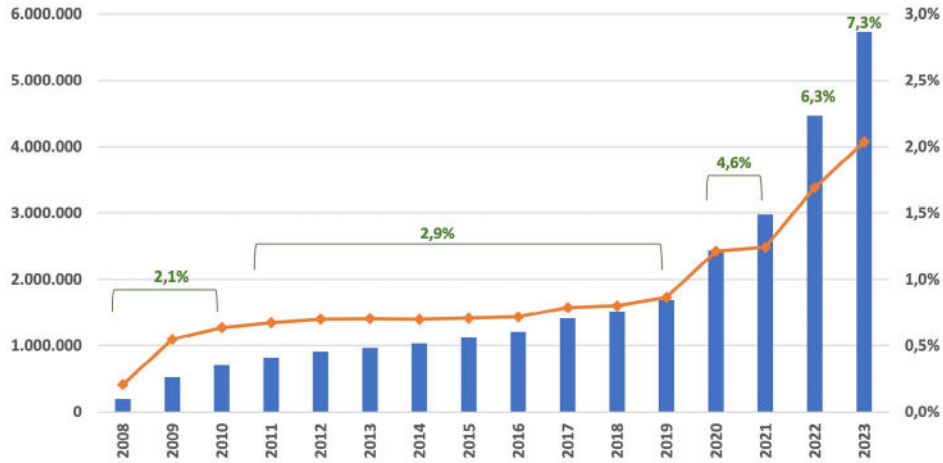
tinuó aumentando considerablemente, llegando en 2023 a representar 2% del PIB (más de US\$ 6.840 millones)¹⁰. Estos recursos son equivalentes a haber destinado algo más de 7 puntos porcentuales de cotización de los trabajadores a solidaridad, más del doble en su equivalente al periodo 2011-2019 (ver gráfico N°4). De estos, 3,5 puntos porcentuales¹¹ se deben al mayor gasto que significó el aumento del monto del beneficio (la PGU es más alta que los beneficios del pilar solidario) y al mayor número de beneficiarios.

La gran cantidad de recursos públicos que financian el

10. Tipo de cambio promedio anual de \$ 839,07.

11. Equivalentes aproximadamente a 0,8% del PIB.

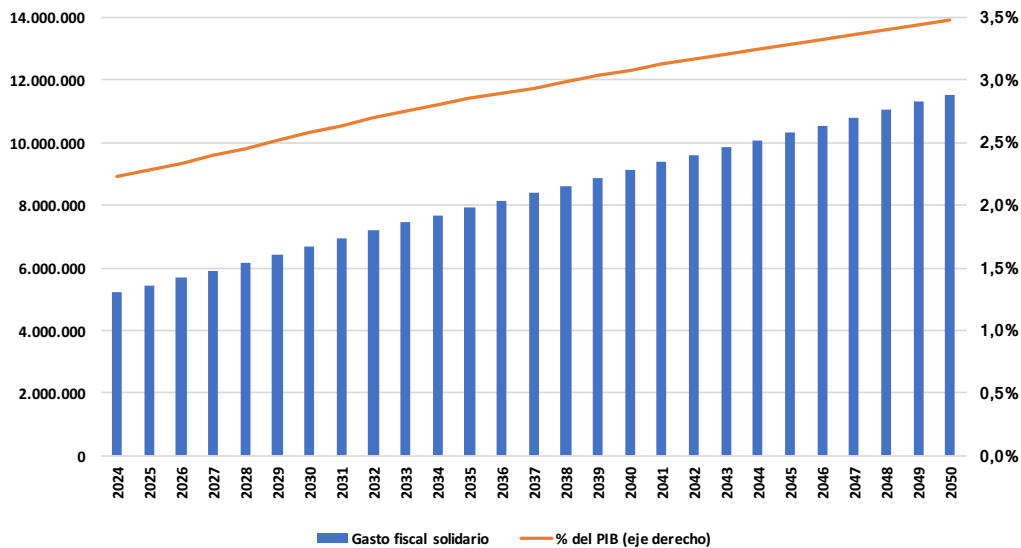
Gráfico 4 Gasto público en beneficios solidarios ⁽¹⁾ (millones de pesos de cada año, % del PIB y puntos de cotización)



(1) % sobre corchetes representan el equivalente del gasto en puntos de cotización.

Fuente: LyD en base a cifras del Consejo Consultivo Previsional, Banco Central y Superintendencia de Pensiones.

Gráfico 5 Proyecciones de gasto en beneficios solidarios 2024-2050 (*) (millones de pesos de 2023 y % del PIB)



(*) Incluye además de la PGU, el gasto en APS vejez y PBS y APS de invalidez.

Fuente: LyD, en base a información de la Dirección de Presupuestos y de la Superintendencia de Pensiones.

Tabla 2 Proyecciones de gasto en beneficios solidarios 2024-2050 (*)
(millones de pesos de 2023 y % del PIB)

Año	Gasto en PGU	Gasto en otros beneficios del pilar solidario	Total % PIB
2024	5.201.650	1.114.596	2,2%
2025	5.430.112	1.100.615	2,3%
2026	5.665.942	1.082.906	2,3%
2027	5.909.435	1.062.629	2,4%
2028	6.159.401	1.043.176	2,5%
2029	6.413.756	1.026.662	2,5%
2030	6.670.486	1.008.437	2,6%
2031	6.927.913	989.536	2,6%
2032	7.184.412	972.483	2,7%
2033	7.437.349	952.817	2,7%
2034	7.683.542	931.156	2,8%
2035	7.921.565	911.442	2,8%
2036	8.154.677	889.663	2,9%
2037	8.387.341	868.185	2,9%
2038	8.624.851	848.933	3,0%
2039	8.868.827	831.966	3,0%
2040	9.117.414	812.624	3,1%
2041	9.364.603	790.958	3,1%
2042	9.606.584	770.168	3,2%
2043	9.841.827	752.151	3,2%
2044	10.073.612	734.230	3,2%
2045	10.306.527	717.868	3,3%
2046	10.545.651	699.266	3,3%
2047	10.791.325	679.193	3,4%
2048	11.038.306	662.778	3,4%
2049	11.282.750	646.364	3,4%
2050	11.525.694	628.916	3,5%

(*) Incluye además de la PGU, el gasto en APS vejez y PBS y APS de invalidez.

Fuente: LyD, en base a información de la Dirección de Presupuestos y de la Superintendencia de Pensiones.

componente solidario de nuestro sistema de pensiones releva la importancia de garantizar su financiamiento de manera sostenible en el tiempo. Una proyección conservadora de largo plazo¹², ubicaría el gasto en PGU en 2050 en torno a 3,5% del PIB¹³ (ver gráfico N° 5 y Tabla N° 2). Esto significa un aumento de 60% del gasto que se estima para 2024, por lo que cualquier incremento de su monto, más allá de su reajuste por inflación, debe ser acotado.

En ese sentido, subir el monto a \$250 mil mensuales e incluir en la PGU al 10% de mayores ingresos (único grupo que no accede al beneficio hoy), tal como considera la reforma de pensiones que se tramita en el Congreso, no parecen buenas ideas por el alto impacto en el gasto que ello significaría: USD 2.600 millones anuales, equivalentes a 0,6% del PIB a partir de 2035¹⁴.

Es fiscalmente más responsable si se focaliza en aquellos segmentos de la población que más lo requieren, por ejemplo, en mujeres de clase media.

12. Considera un monto de la PGU que se mantiene constante en términos reales.

13. Asume un crecimiento del PIB igual al crecimiento del salario promedio de 0,8% (crecimiento promedio años 2018-2019). Este escenario es bastante plausible considerando que la productividad no ha crecido en los últimos 15 años.

14. Nivel de gasto presentado por el Ejecutivo en el Senado. Considera tipo de cambio a \$ 880.

4. PGU EN EL CONTEXTO DE PAÍSES OECD

El número de personas favorecidas por los pilares solidarios de los distintos países dependerá de las restricciones de acceso que tengan los beneficios. Es por ello que cuando se analizan los países de la OECD, existen importantes diferencias en la cobertura de beneficios solidarios garantizados, tal como se muestra en el gráfico N° 6¹⁵.

De 31 países miembros de la OECD, solo 4 países muestran una cobertura superior al 55% de la población mayor de 65 años. De este grupo, Chile es el país que beneficia al mayor número de personas, pues el 76% de la población mayor de 65 años recibe la PGU. Le siguen Dinamarca y Corea del Sur, con un 70% de beneficiarios y Australia con un 58%.

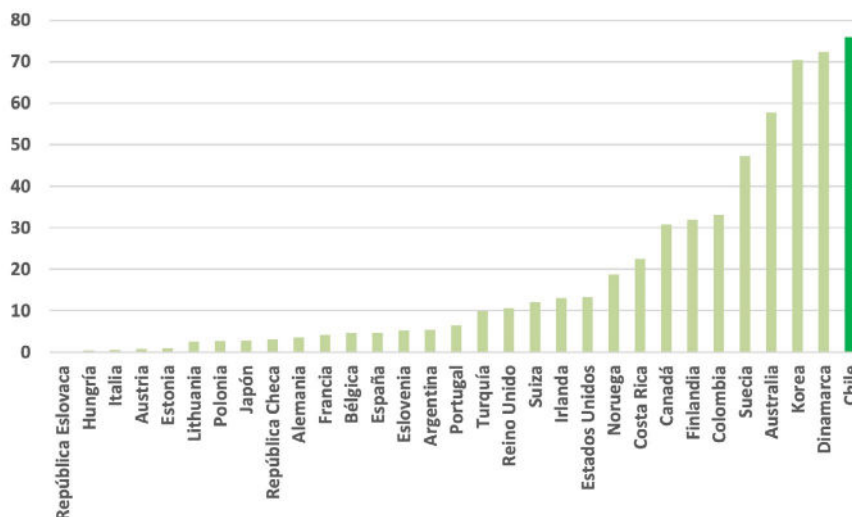
Para poder comparar el monto del beneficio entre países, la OECD utiliza como medida la proporción que representa el beneficio sobre los ingresos brutos promedio de un año¹⁶. Así, el monto de la PGU en 2022 se ubicó por sobre el valor promedio en la OECD, representando el 20,2% de los ingresos brutos promedio de un año en Chile. Esta proporción es 3,7 puntos porcentuales más alta que el mismo indicador en el año 2020, cuando no existía la PGU y las pensiones o beneficios que entregaba el pilar solidario eran más bajos¹⁷. El promedio del beneficio OECD se mantuvo representando cerca del 16% de los ingresos brutos promedio en 2020 y 2022 (ver gráfico N° 7).

15. El análisis considera beneficios similares a la PGU, denominados “targeted pension”. No considera las pensiones básicas o las pensiones que se otorgan basadas en el cumplimiento de años de residencia.

16. El ingreso bruto corresponde al salario que recibe la persona antes de la deducción de impuestos y/o cotizaciones.

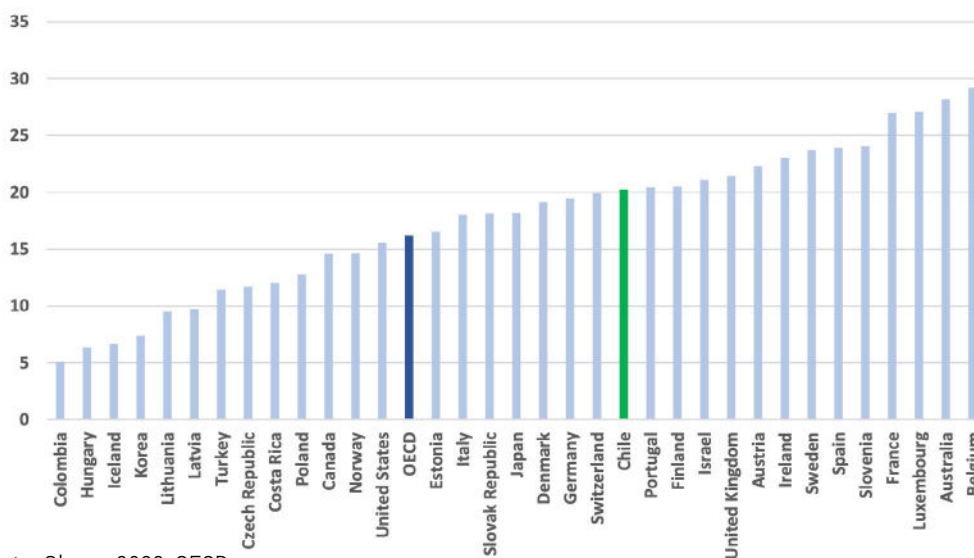
17. Cuando se analizan otros países de la OECD, se observa que 19 de ellos registraron una caída en los montos respecto de 2020, mientras que 15 países tuvieron un aumento (dentro de ellos, Chile) y 1 no sufrió variación. Las diferencias reflejan en algunos casos reducción del monto de los beneficios para disminuir presiones fiscales o reajustes más o menos onerosos respecto de los salarios o precios, dependiendo de la indexación del beneficio.

Gráfico 6 Beneficiarios de pensiones garantizadas en países OECD (1)
(% de la población mayor a 65 años)



(1)Corresponde al número de beneficiarios como porcentaje de la población mayor de 65 años. Cifras de 2022 de la OECD.
Fuente: Pensions at a Glance 2023, OECD.

Gráfico 7 Montos de los beneficios en países OECD (% de los ingresos brutos promedio de un año)



Fuente: Pensions at a Glance 2023, OECD.

Con todo, Chile se ubica en una posición por sobre el promedio de los países OECD, lo que refleja la gran cantidad de recursos que el sistema de pensiones destina a solidaridad y el gran número de beneficiarios. A modo de ejemplo, Australia, con una cobertura menor a la de

Chile, pero con un beneficio superior, destina cerca de 2,3% del PIB para financiar su pensión solidaria (*the age pension*), mientras que Lituania destina 0,4% del PIB debido al bajo número de beneficiarios que recibe su pensión general.

5. ¿CÓMO SE REAJUSTAN/AUMENTAN LOS MONTOS DE LOS BENEFICIOS?

Para que los beneficios no pierdan su valor en el tiempo, las pensiones son reajustadas ya sea por inflación, crecimiento de salarios o una mezcla de ambos. Las pensiones garantizadas en la mayoría de los países de la OECD (21 países) lo hacen en función de la variación del nivel de precios en un determinado periodo, como se muestra en el cuadro N° 1. Dentro de este grupo se encuentra Chile, ya que la PGU se reajusta de forma anual en función de la variación que experimente el IPC¹⁸.

El ajuste de los beneficios en función de la variación de los precios, permitió que, en la mayoría de los países, las pensiones no perdieran su poder de compra a pesar de los elevados niveles de inflación global en el periodo

post pandemia. Así, los montos de las pensiones fueron incrementados en una proporción mayor a la que hubiesen sido reajustadas si el ajuste hubiese sido en función del crecimiento de los salarios, que en este mismo periodo decrecieron. A modo de ejemplo, si la regla de reajuste de la PGU fuese en función del crecimiento de los salarios, su monto sería 13% menor al actual, en torno a \$ 187.000, pues los salarios en 2022 y 2023 mostraron variaciones reales negativas, por lo que el monto del beneficio hubiese disminuido. Algo que ocurrió en otros países como España que, tras ese fenómeno, volverá a ajustar sus pensiones por precios, después de haber sufrido disminuciones anuales de sus pensiones varios años seguidos debido a la regla de ajuste que se aplicaba.

18. El artículo 17 de la Ley N° 21.419 establece el mecanismo de reajuste de la PGU.

Cuadro 1 Reajustes de beneficios solidarios en países OECD ⁽¹⁾

País	Variación de precios	Variación de salarios	Criterios políticos	Función entre precios y salarios	Otros
Alemania				(70% precios, 30% salarios)	
Australia					Precios o índice de costo de la vida, dependiendo de la variación más alta
Austria			x		
Bélgica	x				
Canadá	x				
Chile	x				
Costa Rica		x			
Dinamarca		x			
Estados Unidos	x				
Estonia				(80% salarios, 20% precios)	
Finlandia	x				
Francia	x				
Holanda					Salario mínimo legal
Hungría	x				
Islandia					Salarios e índice de costo de la vida (el que sea más alto)
Irlanda			x		
Israel	x				
Italia	x				
Japón					Índice de costo de la vida y salarios
Korea	x				
Latvia				(50%-80% salarios)/ 50% de precios	
Lituania	x				
Luxemburgo					Índice de costo de la vida y salarios
Nueva Zelanda				x	
Noruega				(50 salarios)/(50% de precios)	
Polonia	x				
Portugal	x				
Rep. Eslovaca	x				
Reino Unido					Mínimo de 2,5%, lo más alto entre precios y salarios
República Checa			x		
Suecia	x				
Suiza				(50 salarios)/(50% de precios)	
Turquía	x				

(1) Considera solo pensiones garantizadas no contributivas similares a la PGU
Fuente: Pensions at a Glance 2023. OECD.

Por otro lado, en épocas económicamente estables, sin shocks de inflación, el ajuste de los beneficios según el crecimiento de los salarios, termina siendo más alto que el reajuste por precios al incorporar el crecimiento de la productividad. Esto hace que, en países como Dinamarca, el nivel de las pensiones mantenga su valor relativo respecto de los salarios promedio, disminuyendo el riesgo de pobreza en la vejez.

Además de Chile, son pocos los países que recientemente han realizado reformas que aumenten el monto de los beneficios de sus pilares no contributivos: Canadá, Estonia, Francia, Italia, Lituania, España, Suiza y Turquía. En 2022, Canadá aumentó en 10% el monto de su pensión basada en años de residencia para personas mayores de 75 años y Estonia otorgó un reajuste de 7% por sobre su regla de reajuste. Suecia aumentó su pensión garantizada en 12% a partir de agosto de 2022, junto con aumentar la edad a la que se recibe la pensión garantizada en 1 año, de 65 a 66 en 2023, para luego aumentar a 67 en 2026 y a partir de este año, vincularla a la expectativa de vida.

Esto último es un dato muy relevante para tener presente, cada vez que en Chile surgen voces en la dirección contraria, que buscan disminuir de 65 a 60 años la edad en que se otorga la PGU a mujeres. Esto, a pesar del impacto que tendría en el mercado del trabajo y en las arcas fiscales. En efecto, entregar PGU a las mujeres a los 60 años requeriría 0,5% del PIB por sobre los recursos que se destinan actualmente.

Finalmente, todo aumento de los beneficios, ya sean ajustes para mantener su valor relativo (solo por IPC) o

incrementos discrecionales, se traducen en mayores presiones fiscales para las economías que ponen en riesgo la estabilidad financiera de los sistemas de pensiones y de las finanzas públicas. Es por ello que el Estado tiene la obligación de garantizar el financiamiento de los beneficios. En el caso de la PGU, nuevos aumentos de su monto, más allá de su reajuste por inflación, deben ser evaluados con cautela. Esto no solo por las mayores presiones de gasto fiscal, sino que por el impacto en el mercado del trabajo. En este sentido, una de las conclusiones que emana del estudio licitado por el Consejo Consultivo Previsional que evaluó el impacto en el mercado laboral de beneficios previsionales no contributivos¹⁹, concluyó que cuando son reajustados más allá de la variación del IPC se generan distorsiones en el mercado laboral.

Según los resultados del estudio, cuando en 2021 se incrementó el monto de la pensión básica solidaria de vejez (PBSV) en un monto mayor a la variación de precios²⁰, quienes tenían entre 55 y 64 años redujeron su probabilidad de cotizar en 2,6%, consistente con el hecho de que se encuentran cercanos a la jubilación y que perciben que el impacto de cotizar en su pensión final no es relevante y que son más que compensados por los montos de los beneficios no contributivos²¹, los que además disminuyen cuando el ahorro es mayor, ya el monto del APS disminuían en la medida que el ahorro previsional era mayor.

Por otro lado, el mismo estudio concluye que la creación de la PGU aumentó la probabilidad de cotizar en 1,3%, sin diferencias mayores por género y con un mayor impacto entre quienes tienen entre 35 y 44 años,

19. Estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional, diciembre 2023.

20. Entre 12% y 15,38% dependiendo del tramo etéreo, mientras que la variación de IPC anual fue de 2,97%.

21. Considera los montos de pensiones que experimentaron aumentos de 25%, 30% o 50% (dependiendo del tramo etéreo del pensionado) con la ley N° 21.190 de 2019, entre los años 2019 y 2021.

que percibirían que un mayor ahorro se traducirá en una pensión más alta. Esto, porque en la PGU, si bien el desincentivo a ahorrar no desaparece del todo, tiene un efecto menor en el monto del beneficio y es mucho menos probable que ocurra²².

Sin embargo, se debe tener presente que el estudio mide el incremento que significó la PGU respecto a los montos

vigentes al momento de su puesta en marcha (los montos de 2021) y no respecto a un beneficio más bajo (como hubiera sido si se comparara con los montos previos a 2019) o a no recibir ningún beneficio. De haber sido así, el impacto lo más probable es que hubiese sido negativo, tal como se obtuvo en las evaluaciones que otros estudios han realizado para medir el impacto que tuvo la creación del pilar solidario en el mercado del trabajo²³.

22. En la PGU, el descuento por mayores ahorros previsionales, lo que se denomina el impuesto implícito previsional, está dado por los montos de la pensión inferior y la pensión superior en su fórmula de cálculo.

23. Para más detalle, ver capítulo de revisión metodológica en el mencionado estudio

6. REFLEXIONES FINALES

El actual sistema de pensiones tiene un importante componente solidario financiado con impuestos generales. Tanto en términos de monto como de cobertura este beneficio está por sobre los estándares de beneficios similares que entregan los países más desarrollados. El monto de la PGU está por encima del valor promedio de los países de la OECD y en términos de cobertura, Chile es el país que beneficia al mayor número de personas, con un 76% de la población mayor de 65 años que recibe la PGU.

Estas cifras desmitifican y relativizan las necesidades de introducir más solidaridad a nuestro sistema de pensiones, esta vez, a través de un sistema de reparto, que perjudicará las pensiones futuras de los actuales trabajadores. Por el contrario, lo que requiere el sistema de pensiones es aumentar el ahorro de los cotizantes

para enfrentar la creciente expectativa de vida de la población y menores tasas de rentabilidad de las inversiones. Al tiempo que no se crean desincentivos al trabajo formal que terminan agudizando el problema de falta de ahorro en forma de lagunas previsionales.

Lo anterior no obsta que, para mejorar las tasas de reemplazo de ciertos grupos específicos, donde se pueden encontrar mecanismos que, cuidando no generar incentivos negativos al mercado del trabajo, vayan en beneficio de grupos específicos como mujeres de clase media.

En definitiva, se requiere de un Estado que asigne su gasto público de forma eficiente y que garantice el pago de beneficios mínimos que eviten la pobreza en la vejez. Los datos muestran que la PGU logró ese objetivo.