

PGU y solidaridad intergeneracional

25 septiembre, 2023

- Hoy el debate en pensiones se encuentra entrampado respecto cuánta solidaridad debe financiarse con las cotizaciones de los trabajadores formales.
- Al respecto, hay que tener en cuenta que nuestros jubilados reciben un fuerte componente solidario financiado por todos los chilenos a través de los impuestos generales: la Pensión Garantizada Universal (PGU)
- **¿Cuánta solidaridad en pensiones se financia a través de los impuestos generales?**
 - El gasto del antiguo Pilar Solidario (entre 2008 y 2019) era equivalente a 2,3 puntos de cotización del empleo formal. Hoy el gasto mensual en PGU es equivalente a 6,6 puntos de cotización y se espera que alcance los 7,5 puntos en el 2024.
 - Es decir, **a partir de inicio del 2020 hasta el 2024, el gasto solidario en pensiones habrá tenido un aumento equivalente a 5,2 puntos de cotización. Un esfuerzo relevante que realizan los chilenos para ayudar a los actuales jubilados.**
- Se ha planteado que además de la PGU, una parte de los 6 puntos de cotización extra de los trabajadores formales se transfiera a los actuales adultos mayores. Al respecto, **hay que tener en cuenta que los futuros jubilados enfrentan dos condiciones que disminuyen sus pensiones respecto a los actuales jubilados:**
 - La rentabilidad de los ahorros previsionales ha ido cayendo con los años:
 - El ahorro previsional debe financiar pensiones por un mayor número de años. En el año 2023, un hombre que se pensiona a los 65 años se espera que viva hasta los 86 años. En el año 2064 se espera que viva hasta los 90 años
- Al comparar una generación de afiliados que se jubilan en el año 2064 respecto a una generación que jubila en el año 2023, con el mismo mercado laboral para ambas generaciones (mismo sueldos y densidades), se obtiene que:
 - Las pensiones autofinanciadas de la generación que se jubila en el año 2063 serían un 46% menores a las pensiones de la generación que se jubila en el año 2023.
 - Sólo para compensar por las mayores expectativas de vida y las menores rentabilidades que enfrentan los actuales y futuros trabajadores, **es necesario que de los 6 puntos extras de cotización al menos 4,6 puntos vayan a las cuentas individuales.**

1. Contexto

Desde el segundo gobierno de Michele Bachelet que se ha intentado reformar el pilar contributivo de nuestro sistema de pensiones sin éxito. Las propuestas de los últimos tres gobiernos (incluyendo el actual) comparten un diagnóstico: la tasa de cotización (el porcentaje de sueldo que financia las pensiones) en Chile de un 10% es baja en comparación con la tasa de 19% promedio de la OECD.

Dado esto, las tres iniciativas han propuesto aumentar la tasa. En la actual se propone agregar 6 puntos extra de cotización. **¿Dónde se entrapa el debate político? Respecto al destino de la cotización extra: cuántos puntos se destinan a capitalización individual y cuántos a solidaridad.** Este documento analizará la situación de los actuales y futuros pensionados, tomando en cuenta que, actualmente, los jubilados reciben un fuerte componente solidario a través de la Pensión Garantizada Universal (PGU).

2. Hoy la solidaridad a través de la PGU equivale a 6,6 puntos de cotización

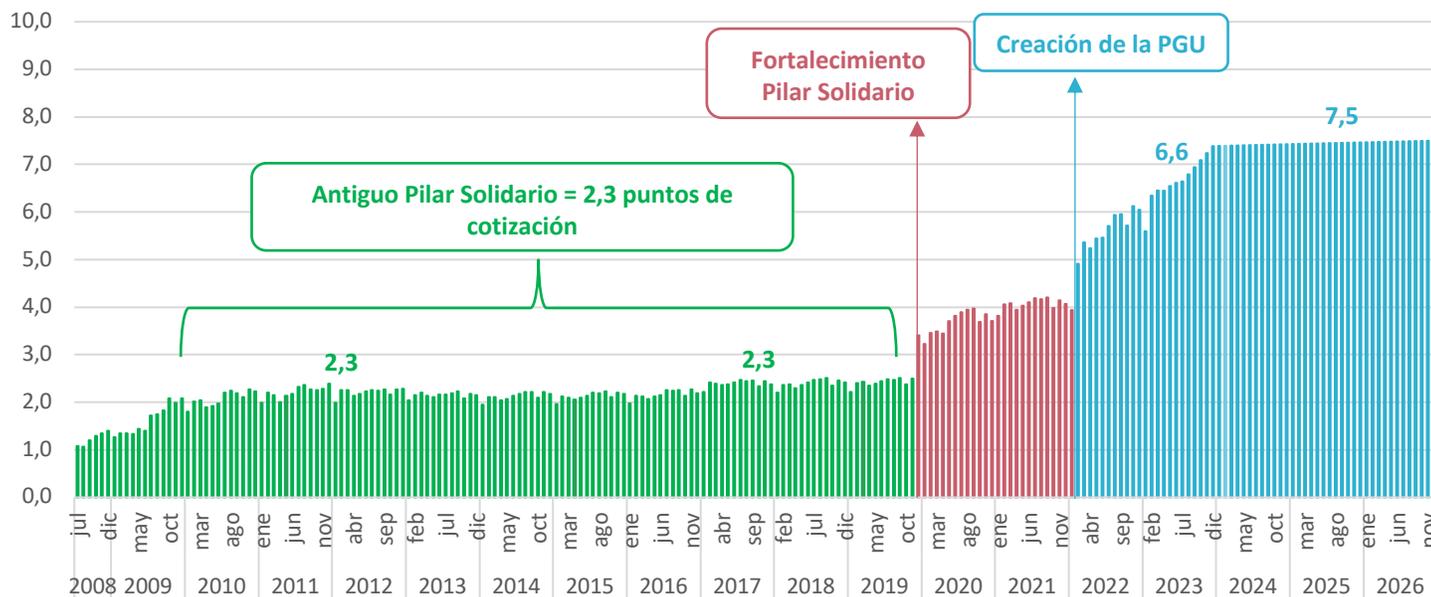
Una de las principales discrepancias del sistema político respecto a la reforma de pensiones tiene que ver con cuánta solidaridad debe financiarse a través de las cotizaciones de los sueldos formales. Para este debate, **es importante recalcar que en Chile ya existe solidaridad en pensiones, financiado por todos los chilenos a través de impuestos generales, llamado Pilar Solidario.** Este pilar ha ido evolucionando en el tiempo:

- **Se creó el 2008, a través de la ley N° 20.255.** Consistía en un beneficio mensual dirigido a los adultos de 65 o más años, perteneciente al 60% más vulnerable de la población y con pensiones autofinanciadas menores a \$346.900.
- **En diciembre del 2019 se fortaleció el Pilar Solidario a través de la ley N° 21.190,** aumentando los montos de los beneficios en un 50%;
- **En enero del 2022 se publica la ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU).** La PGU reemplaza el antiguo Pilar Solidario, consiste en un subsidio estatal de \$206.173 dirigido a los adultos de 65 o más años, pertenecientes al 90% más vulnerable de la población. El beneficio es decreciente para los jubilados con pensión autofinanciada entre \$702.101 y \$1.114.446, recibiendo cero subsidios si supera este último monto.

¿Cuánta solidaridad en pensiones se financia a través de los impuestos generales? Entre el 2008 y fines del 2019, el gasto mensual del antiguo Pilar Solidario era equivalente a 2,3 puntos de cotización de los sueldos formales. Desde el fortalecimiento en diciembre 2019 hasta el día de hoy con la creación de la PGU, el gasto solidario hacia los adultos mayores creció considerablemente. **Hoy equivale a 6,6 puntos de cotización. Proyectamos que en régimen el gasto de PGU será equivalente a 7,5 puntos de cotización** (figura 1).

Es decir, a partir de inicio del 2020 hasta el 2024, el gasto solidario en pensiones habrá tenido un aumento equivalente a 5,2 puntos de cotización.

Figura 1. Puntos de cotización del empleo formal que equivale el gasto estatal en el Pilar Solidario de Vejez



*Se divide el gasto en pensiones de vejez del Pilar Solidario sobre el total de sueldos impositivos formales de cada mes. Proyección propia desde julio 2023. Detalles en Anexo Metodológico.

Fuente: PIVOTES en base a datos de Súper de Pensiones e INE.

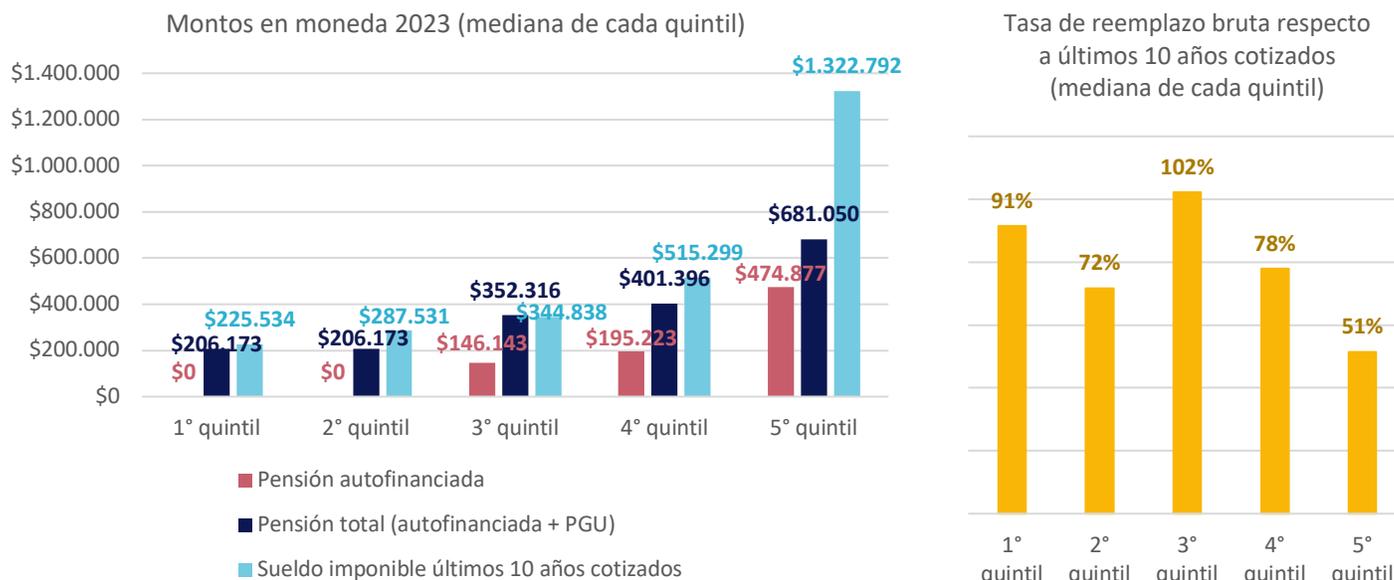
3. Tasas de reemplazo de actuales pensionados son significativas para el 80% más vulnerable

La solidaridad que reciben los actuales adultos mayores a través de la PGU, financiado por todos los chilenos a través de impuestos generales, es alta, equivalente a 6,6 puntos de cotización de los empleos formales. Pero ¿cómo son las pensiones de los actuales jubilados?

Una forma de evaluar la suficiencia de las pensiones es a través de las tasas de reemplazo, que mide qué tanto sustituye la pensión a los ingresos laborales durante la vida activa. A través de la base “Historia Previsional de Afiliados 2021” de la Superintendencia de Pensiones, se calcula las tasas de reemplazo de los actuales adultos de 65 o más años, comparando la pensión total (autofinanciada + PGU) respecto al sueldo imponible de los últimos 10 años cotizados. Esto permite medir cuánto cae el ingreso del afiliado cuando deja la vida laboral y se pensiona.

La figura 2 analiza la tasa de reemplazo separando a los actuales mayores de 64 años en quintiles de ingresos, según el ahorro obligatorio que lograron acumular justo antes de pensionarse. La PGU explica gran parte de la pensión total que reciben los jubilados, y la tasa de reemplazo mediana es mayor al 70% para todos los quintiles excepto para el 5° quintil, en que la tasa llega a un 51%.

Figura 2. Montos pensiones, sueldos últimos 10 años y tasas de reemplazo de jubilados con 65 o más años, mediana según quintiles de ingresos*



*los quintiles de ingresos se calculan a partir del ahorro obligatorio acumulado al momento de pensionarse

Fuente: PIVOTES en base a Historia Previsional de Afiliados 2021” de la Superintendencia de Pensiones

4. ¿Solidaridad intergeneracional? Futuros pensionados enfrentan condiciones más difíciles que actuales pensionados

En el debate de pensiones se ha planteado la posibilidad de que una parte de la cotización de los actuales trabajadores formales se use para financiar las pensiones de los actuales jubilados (solidaridad intergeneracional). Al respecto, hay que tener en cuenta que **los futuros jubilados enfrentan dos condiciones que disminuyen sus pensiones autofinanciadas respecto a los actuales jubilados:**

1. **La rentabilidad de los ahorros previsionales ha ido cayendo con los años** (figura 3)
2. **El ahorro previsional debe financiar pensiones por un mayor número de años.** En el año 2023, un hombre que se pensiona a los 65 años se espera que viva hasta los 86 años. En el año 2064 se espera que vivirá hasta los 90 años (figura 4)

Figura 3. Rentabilidad anual real fondo C

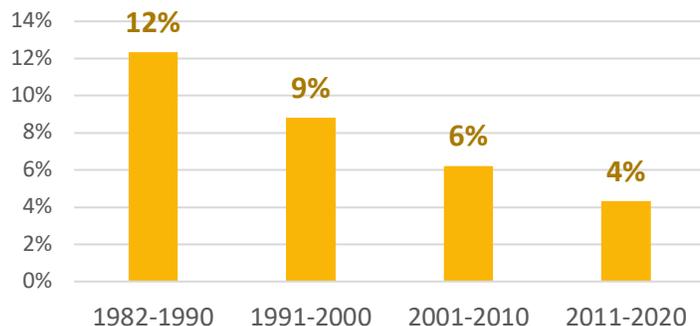
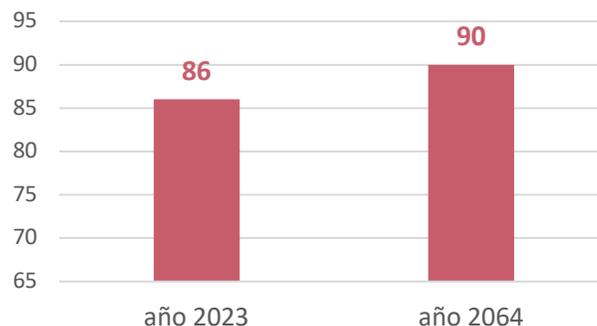


Figura 4. Expectativa de vida jubilado hombre a los 65 años



Fuente: PIVOTES en base a datos de Superintendencia de Pensiones y tablas de mortalidad CB-2020-H

Para ilustrar las condiciones más restrictivas que enfrentan las futuras generaciones, **se realiza una simulación para estimar las pensiones de dos generaciones de afiliados hombres:**

- 1) generación que entra a trabajar en el año 2023 a los 25 años y se jubila en el año 2064 a los 65 años;
- 2) generación que entra a trabajar en el año 1982 a los 25 años y se jubila en el año 2023, a los 65 años.

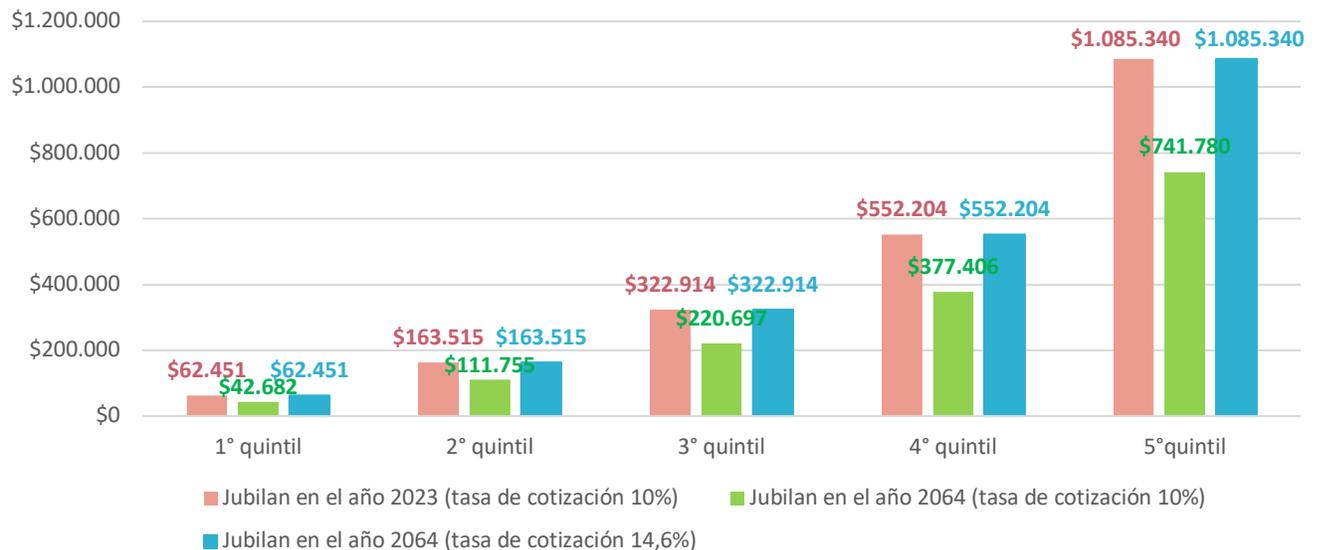
Para cada generación se estima la pensión autofinanciada por quintil de ingresos. **En ambas generaciones se usa la misma estructura de sueldos:** mismos sueldos y mismas densidades de cotización de cada quintil, según la base “Muestra de afiliados activos a junio 2022” de la Súper de Pensiones (ver detalles en Anexo Metodológico). Se asume que los sueldos crecen un 2,4% real anual¹ y la tasa de cotización es un 10%. **Las únicas diferencias en la simulación entre las dos generaciones son:**

- **las expectativas de vida a la edad de jubilación:** mayores para la generación que se jubila en 2064;
- **las tasas de rentabilidad de los fondos de pensiones:** para la generación que se jubila en el año 2064, se asume una rentabilidad de 4% real anual²; para la generación que se jubila en el año 2023, se usa la rentabilidad histórica del fondo C.

¹ Es el crecimiento anual que experimentó el sueldo imponible promedio entre 2016 y 2019.

² la Superintendencia de Pensiones usa una tasa de 4,04 en sus proyecciones. Ver: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlID=266532&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Figura 5. SIMULACIÓN: pensión autofinanciada para generación que se jubila en el 2023 y generación que se jubila en el 2064, con los mismos sueldos para ambas generaciones



Fuente: Simulación de PIVOTES usando densidades y sueldos de la base “Muestra afiliados activos junio 2022” de la Super de Pensiones y tabla de mortalidad CB-2020-H. Para jubilados en 2064 se usa 4% de rentabilidad real anual de los fondos. Para jubilados 2023 se usa rentabilidad histórica fondo C.

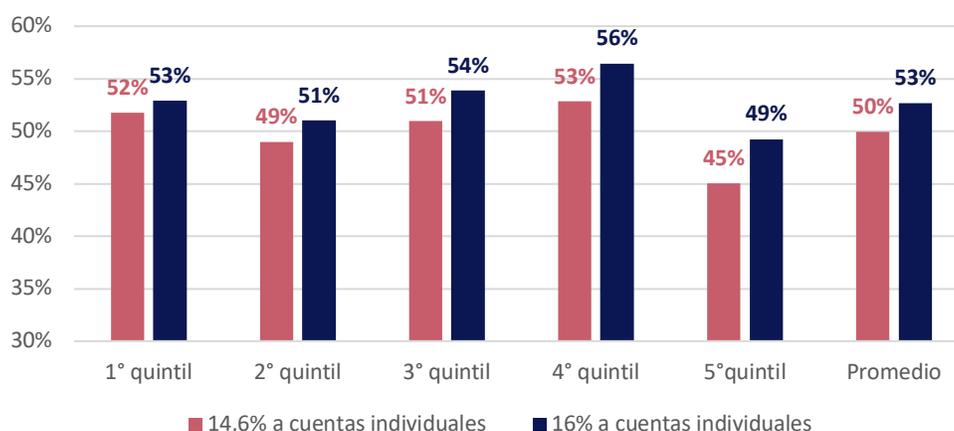
De la simulación se obtiene:

- Si las dos generaciones tienen tasa de cotización del 10%: **las pensiones autofinanciadas de la generación que se jubila en el año 2063 serían un 46% menores a las pensiones de la generación que se jubila en el año 2023.** Un 25% de la diferencia se explica por la mayor expectativa de vida, y un 75% se explica por las menores rentabilidades que enfrenta la futura generación;
- **Para compensar las menores rentabilidades y las mayores expectativas de vida, la futura generación de jubilados tendría que aumentar la tasa de cotización a 14,6% y que el 4,6% extra vaya a sus cuentas individuales.** Esta mayor cotización les permite tener pensiones autofinanciadas similares a la generación que se jubila en el 2023.

Por lo tanto, sólo para compensar por las mayores expectativas de vida y la menor rentabilidad que enfrentan los futuros jubilados, es necesario que de los 6 puntos extras de cotización que propone la reforma, al menos 4,6 puntos vayan a las cuentas individuales de los actuales y futuros trabajadores.

¿Y qué pasa con el remanente (los 1,4 de los 6 puntos de cotización)? El destino de estos puntos (si van a un seguro social o las cuentas individuales) dependerá de las tasas de reemplazo objetivo de la reforma. Según la simulación anterior, si 14,6 puntos se destinan a las cuentas individuales de los actuales y futuros trabajadores, la tasa de reemplazo de las futuras generaciones con PGU serían un 50%. Si todo el 16% se destina a las cuentas individuales, las tasas de reemplazo de los futuros jubilados suben a 53%.

Figura 6. SIMULACIÓN tasa de reemplazo de Pensión Total (autofinanciada + PGU) respecto al sueldo de los últimos 10 años cotizados. Generación que se jubila en el 2064



Fuente: Simulación de PIVOTES usando densidades y sueldos de la base “Muestra afiliados activos junio 2022” de la Super de Pensiones y tablas de mortalidad CB-2020-H.

5. Conclusiones

Nuestros actuales jubilados reciben un fuerte componente solidario financiado con los impuestos generales: la Pensión Garantizada Universal (PGU). **Actualmente el gasto mensual en PGU es equivalente a 6,6 puntos de cotización del empleo formal y se espera que alcance los 7,5 puntos en el 2024.** Es decir, es un esfuerzo relevante que realizan los chilenos para ayudar a los actuales jubilados.

Se ha planteado que además de la PGU, una parte de los 6 puntos de cotización extra de los trabajadores formales se transfiera a los actuales adultos mayores. Al respecto, **sólo para compensar por las mayores expectativas de vida y las menores rentabilidades que enfrentan los actuales y futuros trabajadores, es necesario que de los 6 puntos extras de cotización al menos 4,6 puntos vayan a las cuentas individuales.**

Autor:

Elisa Cabezón, economista de la Pontificia Universidad Católica
 duda: elisa.cabazon@pivotes.cl

Bibliografía

Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 20.255. Publicada el 17 de marzo 2008. Ver aquí: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269892>

Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 21.190. Publicada el 11 de diciembre 2019. Ver aquí: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1139680>

Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 21.538. Publicada el 1 de abril 2023. Ver aquí: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923>

Superintendencia de Pensiones 2022a. Ejemplos de efectos reforma de pensiones y diseños alternativos. Presentación el 13 de diciembre de 2022 ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados y Diputadas. Ver aquí: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=266532&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Ugarte, G y Vergara, R. (2023). Distribución de la cotización adicional en la reforma de pensiones. Serie *Puntos de Referencia* n°652. Centro de Estudios Públicos

Anexo Metodológico

Puntos de cotización que equivale el gasto estatal

Entre julio 2008 y junio 2023 se divide el gasto en pensiones de vejez del Pilar Solidario sobre el total de sueldos imponibles formales de cada mes a través de los datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones.

A partir de julio 2023, se estima el gasto en PGU a través de las proyecciones de población del INE, asumiendo que el 90% de los adultos de 65 o más años recibirán el beneficio. La masa salarial formal se estima también a través de las proyecciones de población del INE, asumiendo que el 36% de la población de 15 o más edad trabaja formalmente (porcentaje que se ha mantenido estable en los últimos 10 años) y asumiendo que el sueldo imponible promedio tendrá un crecimiento de 2,4% real anual (crecimiento promedio anual del sueldo imponible entre 2016 y 2019).

Simulación de pensiones autofinanciadas para generación que jubila en 2023 y generación que jubila en el 2064

Se realiza una simulación para estimar las pensiones de dos generaciones de afiliados hombres:

- 3) generación que entra a trabajar en el año 2023 a los 25 años y se jubila en el año 2064 a los 65 años;
- 4) generación que entra a trabajar en el año 1982 a los 25 años y se jubila en el año 2023, a los 65 años.

Para cada generación se estima la pensión autofinanciada por quintil de ingresos. En las dos generaciones se usa la misma estructura de sueldos: mismos sueldos y mismas densidades de cotización de cada quintil. Para calcular la densidad de cotización de cada quintil, se calcula la densidad promedio de cada quintil de los actuales afiliados activos, que muestra la base “Muestra

de afiliados activos a junio 2022” de la Súper de Pensiones (SP). Los quintiles de los afiliados se estiman en base a la cuenta de ahorro obligatorio que tienen, controlando por edad y sexo.

El sueldo imponible inicial de cada quintil será el sueldo promedio de los actuales afiliados entre 25 y 30 años, según la misma base de la SP. Así, la densidad de cotización y el sueldo inicial de cada quintil para las dos generaciones de la simulación son:

Tabla 1. Estructura de sueldos para la simulación de pensiones autofinanciadas

	densidad de cotización	sueldo inicial
1° quintil	22%	\$212.660
2° quintil	40%	\$309.391
3° quintil	58%	\$425.631
4° quintil	71%	\$588.193
5° quintil	83%	\$987.931

Fuente: en base “Muestra afiliados activos junio 2022” de la Super de pensiones.

Se asume que los sueldos crecen un 2,4% real anual y la tasa de cotización es un 10%. Las únicas diferencias en la simulación entre las dos generaciones son:

- las expectativas de vida a la edad de jubilación: para la generación que se jubila en 2064, se espera que vivan hasta los 90 años; para la generación que se jubila en el año 2023, se espera que vivan hasta los 86 años;
- las tasas de rentabilidad de los fondos de pensiones: para la generación que se jubila en el año 2064, se asume una rentabilidad de 4% real anual³; para la generación que se jubila en el año 2023, se usa la rentabilidad histórica del fondo C.

Resultado de la simulación en figura 5 del presente documento.

³ la Superintendencia de Pensiones usa una tasa de 4,04 en sus proyecciones. Ver: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlID=266532&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION