

Problemas de diseño en el Seguro Social

25 junio, 2024

- En el proyecto de pensiones del gobierno, de los seis puntos extra de cotización, tres se depositan en las cuentas individuales y los otros tres se depositan en el llamado Seguro Social, para financiar distintas prestaciones dirigidas principalmente a los actuales jubilados.
- **Primer problema del Seguro Social: Crea un fondo estatal llamado Fondo Integrado de Pensiones (FIP) que acumula recursos indefinidamente.**
 - El ingreso del FIP es permanente (las cotizaciones del 3% de los sueldos formales) pero su gasto es transitorio (la garantía de las 0,1 UF por año cotizado disminuye hacia las futuras generaciones de jubilados).
 - Esto provoca que se acumule un fondo estatal equivalente al 17% del PIB en el largo plazo. **El Seguro Social no especifica el destino de estos recursos, con el riesgo de que se usen para fines distintos a los previsionales.**
- **Segundo problema del Seguro Social: Genera una injusticia intergeneracional.**
 - El Seguro Social transfiere cotizaciones de los sueldos formales desde las generaciones jóvenes hacia las generaciones de mayor edad.
 - El gran problema: **quienes transfieren cotizaciones (generaciones jóvenes) se pensionarán con peores tasas de reemplazo respecto a quienes las reciben (generaciones de mayor edad).**
- **Tercer problema del Seguro Social: Su financiamiento es regresivo.**
 - La propuesta exige a todos los trabajadores entregar un 3% de su sueldo imponible, y este sueldo imponible tiene un tope de 126,6 UF.
 - De esta forma, los trabajadores que reciben un salario superior a las 126,6 UF aportarán un porcentaje menor de sus rentas al fondo común.
- Necesitamos mejorar las actuales y futuras pensiones, evitando un fondo estatal que se financie de forma regresiva y acumule recursos indefinidamente. **En Pivotes proponemos:**
 - 1) **Aumentar la tasa de cotización dirigida a las cuentas individuales de los trabajadores:**
 - Asegura que este ahorro se destine íntegramente a financiar mejores pensiones, y no se acumule en un fondo estatal para fines distintos a los previsionales.
 - Aumenta las futuras pensiones y genera una mayor equidad intergeneracional en las tasas de reemplazo.
 - Mejora el ahorro e inversión del país, creando empleos formales en el mediano plazo.
 - 2) **Ayudar a los actuales pensionados mediante un gasto fiscal focalizado y transitorio:**
 - La ayuda debe focalizarse en el grupo de pensionados más desprotegido con el sistema actual: mujeres con más de 20 años cotizados.
 - Se propone un premio de 0,1 UF por año cotizado para este grupo de pensionadas. Es un gasto estatal equivalente a 0,12 puntos del PIB.
 - Sería transitorio: a este premio se le resta la pensión que las nuevas generaciones de jubiladas logren autofinanciarse a partir de la cotización extra que va a sus cuentas individuales.

1. Contexto

En el Senado se está discutiendo la propuesta de reforma de pensiones del gobierno de Gabriel Boric. La discusión está entrampada respecto a la distribución de los seis puntos extras de cotización. Algunos actores de la oposición defienden que los seis puntos extras se depositen en las cuentas individuales, mientras que el gobierno propone que, de esos seis puntos, tres vayan a las cuentas individuales¹, y los otros tres se depositen en el Seguro Social para financiar distintas prestaciones, dirigidas principalmente a los actuales pensionados.

El Seguro Social financiado con las cotizaciones del empleo formal tiene una serie de problemas en su diseño:

- a) Genera un fondo estatal que acumula cotizaciones indefinidamente.
- b) Injusticia intergeneracional: quienes transfieren cotizaciones al Seguro Social (jóvenes) tendrán peores tasas de reemplazo respecto a quienes las reciben (de mayor edad).
- c) Su financiamiento mediante cotizaciones es regresivo: quienes ganan más entregan un menor porcentaje de sus sueldos al Seguro Social.

En este documento explicamos estos problemas, y entregamos una propuesta alternativa que se hace cargo de ellos y permite mejorar las pensiones de los actuales y futuros pensionados.

2. Descripción del Seguro Social y sus problemas de diseño

El Seguro Social propuesto por el gobierno recibe tres de los seis puntos extras de cotización de los sueldos formales, y financia las siguientes prestaciones sociales:

- Garantía de pensión de 0,1 UF por año cotizado para los actuales pensionados, garantía que se reduce a medida que las nuevas generaciones se autofinancien una mayor pensión con los tres puntos extras que van a las cuentas individuales.
- Compensación hacia las mujeres por la mayor expectativa de vida que tienen respecto a los hombres. Esta compensación se recibe completamente sólo si la mujer se jubila a partir de los 65 años.
- Complemento por cuidado de terceros para quienes se han dedicado al cuidado de personas con dependencia funcional severa o moderada.

a) Primer problema del Seguro Social: crea un fondo estatal que acumula recursos indefinidamente

El proyecto de pensiones del gobierno propone la creación de un Fondo Integrado de Pensiones (FIP), administrado por un organismo público, para financiar las prestaciones del Seguro Social. Los ingresos de este fondo son las cotizaciones del 3% de los sueldos formales y sus egresos

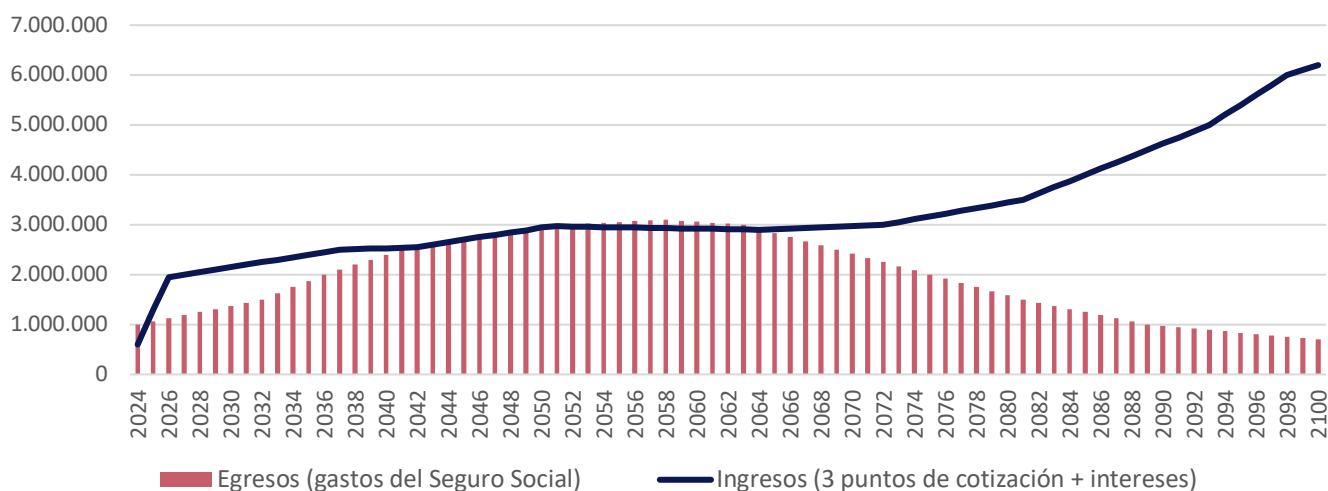
¹ Estos tres puntos a las cuentas individuales incluyen que un 30% de esos puntos se repartan intra generacionalmente, desde los que ganan sobre el sueldo promedio hacia los que ganan bajo el promedio.

(gastos) es el pago de las tres prestaciones que entrega el Seguro: la garantía por año cotizado, compensación a las mujeres por mayor expectativa de vida y complemento por cuidados a tercero.

El principal gasto del FIP es la garantía por año cotizado. Esta garantía transfiere directamente a los actuales pensionados un monto equivalente a 0,1 UF por año cotizado, pero es un gasto transitorio: esta prestación disminuye a medida que las futuras generaciones de jubilados, a través del 3% extra de cotización que va a las cuentas individuales, se autofinancien una pensión mayor a esta garantía.

Esto genera **uno de los principales problemas del FIP: es un fondo que recibe de forma permanente el 3% de los sueldos formales, pero su gasto principal es transitorio, provocando que se acumule un fondo estatal con los años.** Esta acumulación del fondo estatal, financiado a partir de las cotizaciones de los sueldos formales, lo reporta la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (Dipres) al evaluar la sustentabilidad del FIP (figura 1).

Figura 1. Egresos e Ingresos del Fondo Integral de Pensiones (FIP)



Fuente: Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (Dipres)

De hecho, la Dipres estima que el FIP será un fondo estatal que llegará acumular recursos equivalentes al 17% del PIB en el largo plazo². **La gran pregunta que surge es ¿qué uso se les dará a esos recursos? ¿Se usará para gastos distintos a mejorar las pensiones?** El proyecto del gobierno no especifica el destino de estos recursos que se acumularán indefinidamente.

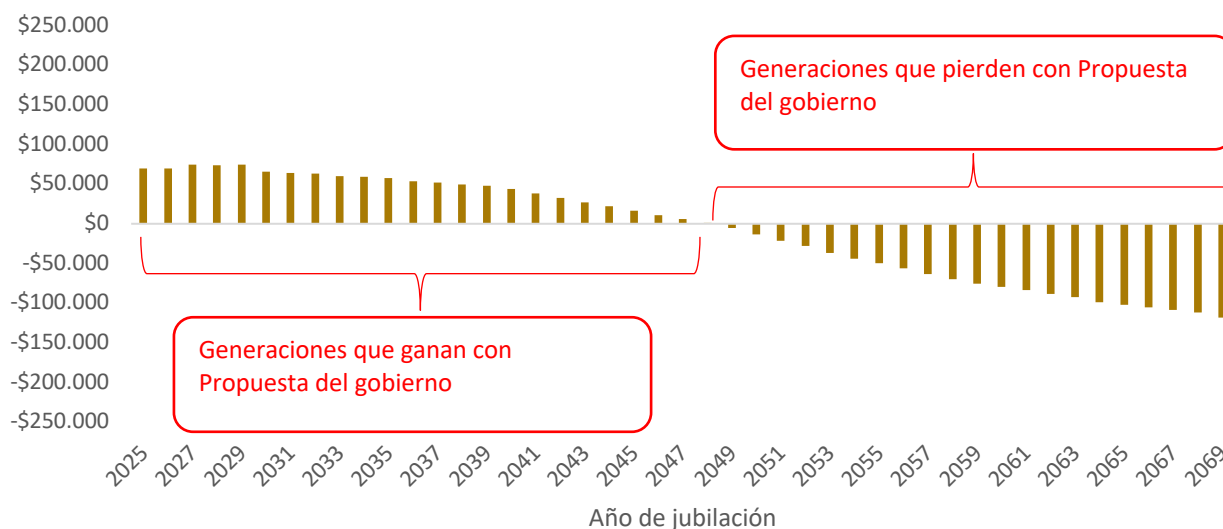
b) Segundo problema del Seguro Social: quiénes transfieren cotizaciones tendrán peores tasas de reemplazo respecto a quienes las reciben

El Seguro Social de la propuesta del gobierno transfiere cotizaciones de los sueldos formales desde las generaciones jóvenes hacia las generaciones de mayor edad. De hecho, en Pivotes proyectamos que a partir de la generación que se jubila en el año 2048 (menores de 42 años), las pensiones serían menores con la propuesta del gobierno en comparación con la opción de

² Presentación del Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo en el Senado, 6 de marzo 2024. Ver en [>Click<](#)

depositar los seis puntos extras de cotización en las cuentas individuales (ver detalles de la proyección en el Anexo Metodológico).

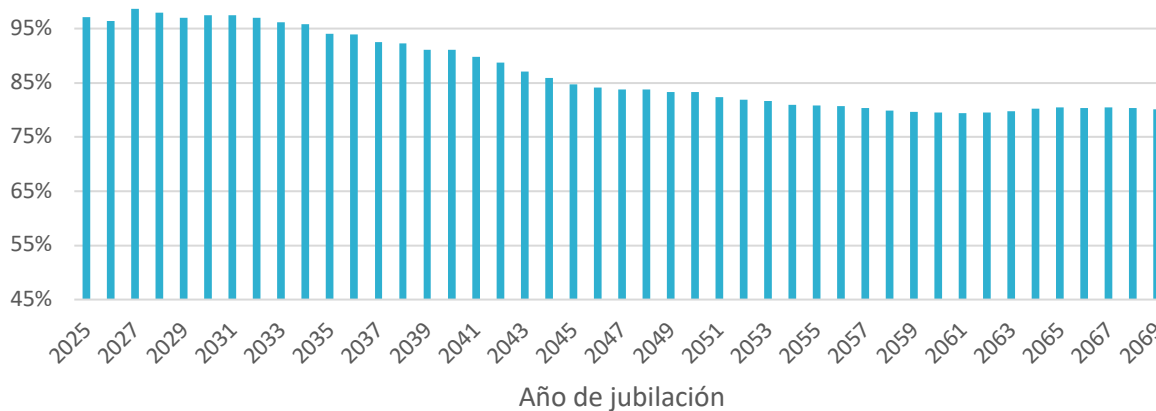
Figura 2. Diferencia entre pensión que entrega Propuesta del gobierno vs pensión que entrega si el 6% va a Cuentas Individuales, montos del afiliado promedio por generación



Fuente: estimación de PIVOTES en base a estructura de sueldos y densidades de cotización por rango de edad, con datos de Súper de Pensiones.

El gran problema es que, **bajo el proyecto del gobierno, las futuras tasas de reemplazo de quienes pagan estas transferencias (generaciones jóvenes), serán menores a las tasas de reemplazo de quienes las reciben (generaciones de mayor edad), generando una injusticia intergeneracional en el sistema de pensiones chileno.**

Figura 3. Proyección tasas de reemplazo con Seguro Social: Pensión total respecto a sueldos de últimos 10 años antes de pensionarse, promedio por generación



Pensión total = pensión autofinanciada con el 13% de cotización a cuentas individuales + prestaciones del seguro social + PGU actual. Mujeres y hombres jubilan a los 65. Se proyecta que los sueldos crecen a 2,2% real anual.

Fuente: proyección de PIVOTES en base a estructura de sueldos y densidades de cotización por rango de edad, con datos de Súper de Pensiones.

c) Tercer problema del Seguro Social: su financiamiento es regresivo

Un tercer problema de diseño del Seguro Social es que su financiamiento es regresivo, es decir, quienes reciben mayores sueldos entregan un menor porcentaje de sus ingresos al Seguro Social. Esto se debe a que la propuesta actual exige a todos los trabajadores entregar un 3% de su sueldo imponible, y este sueldo imponible tiene un tope de 126,6 UF. Es decir, la fracción del sueldo que esté sobre este límite no aporta al Seguro Social. De esta forma, todos los trabajadores que reciben un salario superior a las 126,6 UF aportarán un porcentaje menor de sus rentas al fondo común.

3. Propuesta de Pivotes

Necesitamos una propuesta que permita mejorar las actuales y futuras pensiones, evitando un fondo estatal que se financie de forma regresiva y acumule recursos indefinidamente. Para lograr estos objetivos, en Pivotes proponemos:

1) Fortalecer el ahorro individual de los trabajadores

Se necesita fortalecer el ahorro previsional de los actuales trabajadores. Para esto se debe aumentar la tasa de cotización dirigida a sus cuentas individuales. En Pivotes proyectamos que, si los 6 puntos extras de cotización que se está discutiendo en el Congreso van íntegramente a las cuentas individuales, aumentarían las futuras pensiones y se lograrían tasas de reemplazo parejas para las distintas generaciones, alrededor del 85% respecto a los últimos 10 años antes de pensionarse (figura 4, ver anexo metodológico sobre detalles de la proyección).

Figura 4. Proyección tasas de reemplazo con 16% de cotización a Cuenta Individual:

Pensión total respecto a sueldos de últimos 10 años antes de pensionarse, promedio por generación



Pensión total = 16% de cotización a cuentas individuales + PGU actual. Mujeres y hombres jubilan a los 65. Se proyecta que los sueldos crecen a 2,2% real anual.

Fuente: proyección de PIVOTES en base a estructura de sueldos y densidades de cotización por rango de edad, con datos de Súper de Pensiones.

Además, depositar la cotización extra en las cuentas de propiedad de cada trabajador asegura que este ahorro se destine íntegramente a financiar mejores pensiones, y no se acumule en un fondo estatal para fines distintos a los previsionales.

Por último, permitirá fortalecer el ahorro y la inversión en el país, lo que impacta positivamente en el crecimiento de la economía y creación de empleos formales en el mediano plazo. Por último, el aumento de la tasa de cotización encarece la contratación formal en el corto plazo, por lo que se recomienda un aumento gradual, evaluando cada seis meses cómo evoluciona el número de empleos formales antes de cada nuevo aumento de la tasa de cotización.

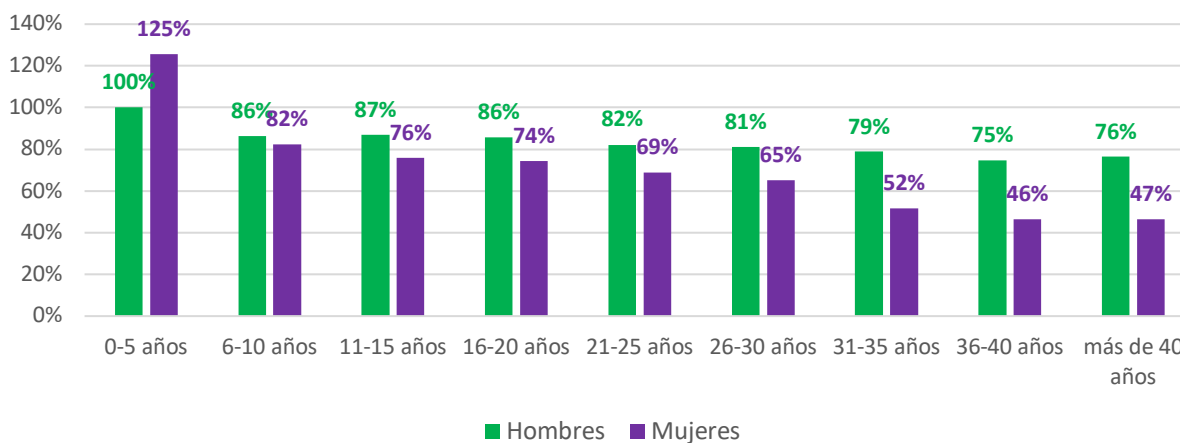
2) Ayudar a los actuales pensionados con gasto fiscal focalizado y transitorio

Para ayudar a los actuales jubilados se creó la Pensión Garantizada Universal, que entrega un monto equivalente a \$214.296 mensuales a los adultos de 65 o más años, financiado con impuestos generales. Representa un gran gasto estatal, hoy equivalente a 1,8 puntos del PIB.

Si se decide seguir ayudando a los actuales pensionados, esta ayuda debiera financiarse a través de las rentas generales de la nación. De esta forma los trabajadores formales pueden destinar más recursos a sus ahorros previsionales, además de que las rentas generales tienen un diseño progresivo: quienes tienen más ingresos pagan más impuestos.

Además, dado que financiar un mayor gasto fiscal no es inocuo, se debiera focalizar la ayuda en el grupo de pensionados que están menos protegidos con el sistema actual. Al segregar a los jubilados por género, se obtiene que la mediana de la tasa de reemplazo respecto al último sueldo líquido es sobre 75% para los hombres, en todos los tramos de años cotizados. ¿Dónde las tasas de reemplazo no son altas? En las mujeres que cotizaron por más años: a partir de los 20 años cotizados, la mediana de las tasas de reemplazo está bajo el 70%, siendo incluso menores del 50% para las mujeres que cotizaron más de 30 años.

Figura 5. Tasa de reemplazo de la pensión total (autofinanciada + PGU) respecto al último sueldo recibido (mediana por tramo de años cotizado)



*se compara pensión y sueldo líquido, neto de las cotizaciones sociales. Las pensiones no incluyen el efecto de los retiros para que sean comparables entre las distintas generaciones de adultos mayores.

Fuente: PIVOTES a través de la base de datos “Estudio sobre tasas de reemplazo” de la Súper de Pensiones, muestra de los pensionados que se jubilaron entre el 2015 y 2022.

Se propone entregar un premio de pensión equivalente a 0,1 UF por año cotizado para todas las pensionadas mujeres que tiene más de 20 años cotizados. Esta ayuda permite que la mediana de la tasa de reemplazo esté en torno al 60% en todos los intervalos. Se estima que este complemento costaría hoy 356 millones de dólares anuales (0,12 puntos del PIB). Para tener de referencia, la medida propuesta por el gobierno de aumentar la PGU a \$250.000 a todos los pensionados es un gasto fiscal equivalente a 0,6 puntos del PIB³.

Por último, este gasto estatal debiera ser transitorio para no estresar las arcas fiscales con el envejecimiento de la población. Para lograr esto, se propone que a este premio por año cotizado se le reste la pensión que las nuevas generaciones de jubiladas logren autofinanciarse a partir de la cotización extra que se va a ir depositando en sus cuentas individuales.

Autor: Elisa Cabezón, economista de la Pontificie Universidad Católica
dudas a: elisa.cabazon@pivotes.cl

³ Presentación del Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo en el Senado, 6 de marzo 2024. Ver en [>Click<](#)

Anexo metodológico: Proyección futuras tasas de reemplazo por generación

Esta proyección busca estimar las futuras tasas de reemplazo promedio de cada generación bajo el dos escenarios:

- o tasa de cotización del 16% que se deposita en las cuentas individuales, más la Pensión Garantizada Universal de \$2014.296.
- o tasa de cotización de 16%, 10% se deposita en las cuentas individuales y un 6% se distribuye según la propuesta del gobierno, más la Pensión Garantizada Universal de \$2014.296.

La tasa de reemplazo proyectada consiste en el cociente entre la pensión total (autofinanciada + PGU) y el promedio del sueldo imponible de los últimos diez años antes de la edad legal de retiro.

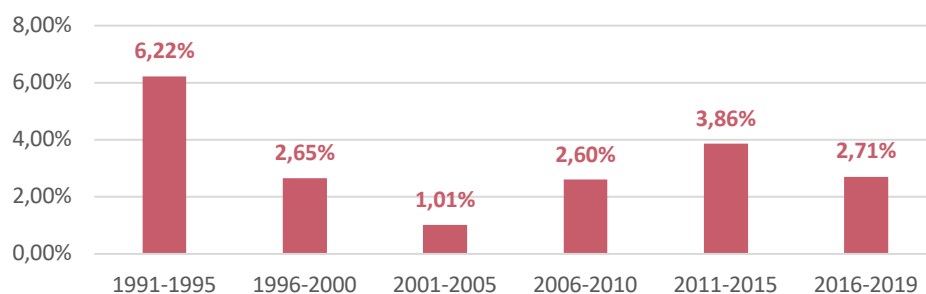
1. Universo: hombres que en el 2024 tienen entre 21 y 64 años, mujeres que en el 2024 tienen entre 21 y 59 años.

2. Estimación de sueldos y densidad de cotización: se crea una matriz por rango de edad en intervalos de 5 años (entre 21 y 25 años, entre 26 y 30 años y así continuamente), distinguiendo entre hombres y mujeres. Se calcula el porcentaje actual de cotizantes por rango de edad, y el actual sueldo promedio cotizado por rango de edad.

Se asume que el porcentaje de la población que cotiza por rango de edad se mantendrá constante a través de los años, supuesto razonable dado que este porcentaje de cotización se ha mantenido constante en los últimos 10 años. Este porcentaje de cotización se usa como densidad de cotización para proyectar pensión futura para cada generación.

Para calcular el porcentaje de cotización por rango de edad y sexo se usan los datos reportados por el INE y la Superintendencia de Pensiones. Respecto a los sueldos por rango de edad y sexo se usa la base de datos “Muestra del 5% de afiliados activos” de la Super de Pensiones.

Figura anexa: Tasa anual de crecimiento sueldo imponible



Fuente: Pivotes en base a sueldos imponibles reportados por Superintendencia de Pensiones.

Se asume que el sueldo promedio cotizado de cada rango de edad crecerá un 2,2% real cada año calendario. La proyección de las tasas de reemplazo por generación es sensible al supuesto del crecimiento de los salarios: mientras mayor es el crecimiento de los salarios, menores son las tasas

de reemplazo para las futuras generaciones. El supuesto 2,2% es un supuesto conservador, dado que en los últimos años (sin considerar los años de la pandemia) la tasa de crecimiento anual ha estado sobre 2,5% (ver figura anexa).

3. Cuenta de capitalización individual: se usa la actual cuenta de capitalización individual promedio para cada rango de edad y sexo, incluyendo los 0 de quienes no están afiliados al sistema, usando la base de datos “Muestra del 5% de afiliados activos”. A partir de esta cuenta inicial, se comienza a estimar la acumulación de fondos de cada generación: cada año se deposita en las cuentas las cotizaciones según el sueldo y densidad de cotización de cada rango de edad y año calendario, usando la matriz construida (explicado en el punto de arriba).

4. Años cotizados: se usa el actual número de años cotizados promedio para cada rango de edad y sexo, incluyendo los 0 de quienes no están afiliados al sistema. A partir de este número de años cotizados actual de cada generación, se suma los años cotizados proyectados hasta los 65 años.

5. Transferencias del Seguro Social: a los hombres se le calcula la pensión garantizada según número de años cotizados, tomando en cuenta el descuento que proviene de la pensión autofinanciada del 3% extra que va a su cuenta individual. También se incluye la solidaridad INTRAgeneracional que ocurre dentro del 3% extra que va a su cuenta individual.

A las mujeres se les calcula la misma transferencia que los hombres, y además se les suma la compensación por expectativa de vida.

6. Otros supuestos:

-se asume que hombres y mujeres jubilan a los 65 años.

-se asume que los fondos de pensiones tienen una rentabilidad real anual de 3.38%

-la pensión calculada incluye PGU con diseño actual

-para calcular la tasa de reemplazo se usa el sueldo promedio entre los 55 y 65 años incluyendo los cero de las lagunas.