

NOTAS

EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

NOTA CIUDADANA N°15

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL¹ (DICIEMBRE DE 2022).

La presente nota tiene por objetivo explicar la evolución del Pilar No Contributivo en el Sistema de Pensiones Chileno en cuanto a aumentos en cobertura, montos de beneficio, número de personas beneficiarias y gasto, desde su creación, en el 2008, hasta la actualidad.

1. ¿QUÉ ES EL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN UN SISTEMA DE PENSIONES?

El pilar no contributivo, tradicionalmente conocido como “asistencia social”, y que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas, se define como transferencias financieras para ayudar a las familias a alcanzar un nivel de vida adecuado², entendiendo que el objetivo de esta asistencia es prevenir la pobreza³.

Es así como diversos organismos internacionales (Organización Internacional del Trabajo (OIT), Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), recomiendan a los países que desarrollen pisos de protección social mínimos, los que, en el caso de pensiones, apuntan a entregar una pensión mínima que permita proteger a las personas que se encuentren imposibilitadas de trabajar, ya sea por su avanzada edad (pensionados) o por discapacidad, de alcanzar la pobreza, tal como se planteaba en el párrafo anterior.

Estos beneficios se financian, comúnmente, a través de impuestos generales que percibe el Estado.

2. ¿CÓMO HA EVOLUCIONADO EL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO?

En Chile, con la reforma previsional de 2008, se creó un piso mínimo de protección social llamado Pilar Solidario, el cual, por medio del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), entregaba beneficios de vejez e invalidez tanto para aquellas personas sin derecho a pensión, por medio de una Pensión Básica Solidaria (PBS), como para aquellas con montos de pensión autofinanciada muy bajas, (específicamente montos menores a la Pensión Máxima con Aporte Estatal⁴ (PMAS)), a través de un Aporte Previsional Solidario (APS). La cobertura del SPS inició entregando beneficios, tanto de vejez como de invalidez, al 40% más pobre de la población del país, el cual se incrementó progresivamente alcanzando al 60% de la población pobre en julio de 2011.

Respecto del monto de los beneficios existentes hasta enero 2022, se comenzó pagando \$60.000 por concepto de PBS y un monto de PMAS de \$70.000. En julio de 2011, los montos ascendieron a \$ 78.449 y \$255.000, respectivamente, los cuales, según la normativa, se deben reajustar por IPC en julio de cada año⁵.

En 2022, la cobertura de los beneficios de invalidez alcanzó al 80% de la población más pobre, mientras que, para acceder a los beneficios de vejez, se llegó a excluir únicamente a los adultos mayores que integraran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años y más.

1 Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría de Previsión Social
Autoridades: Jeannette Jara Román, Ministra; Christian Larraín Pizarro, Subsecretario,
Directora de Estudios Previsionales: María José Becerra Moro
Autores: Amanda Martínez Becerra y Beatriz Saavedra Franco
Agradecimientos: al apoyo técnico y comentarios de los profesionales de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría.

2 Adema, W. (2006). Social assistance policy development and the provision of a decent level of income in selected OECD countries (OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 38). OECD Department for Employment, Labour and Social Affairs.

3 OECD (2006), “Pension-system Typology”, in OECD Pensions at a Glance 2005: Public Policies across.

4 PMAS: Pensión Máxima con Aporte Estatal.

Corresponde al monto máximo de pensión que un beneficiario de APS podía recibir para postular al beneficio.

5 Para conocer sobre la evolución de los montos de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se puede revisar el Informe Estadístico Semestral de Seguridad Social <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/biblioteca/estadisticas/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/>

NOTAS

EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

En cuanto a los beneficios de vejez, en el año 2022, estos fueron reemplazados por la Pensión Garantiza Universal (PGU)⁶, que beneficia a las personas de 65 años y más, pensionadas o no pensionadas⁷.

Sin embargo, es importante mencionar que, hasta enero de 2022, existieron dos aumentos reales (es decir, adicionales al reajuste por IPC) al monto de dichos beneficios. El primero, fue en enero de 2017 (10% sobre el IPC), que se aplicó a APS y PBS, donde la PBS alcanzó los \$102.897. El segundo aumento, fue en diciembre de 2019, el cual se realizó en función de la edad de la persona beneficiaria: para las personas de menos de 75 años la PBS aumentó a \$137.751 y el APS a \$407.058; para las personas entre 75 y 79 años, la PBS aumentó a \$143.261 y el APS a \$423.340. Finalmente, para las personas de 80 años y más la PBS alcanzó los \$165.302 y la PMAS los \$488.469. Estos montos se fueron ajustando gradualmente hasta enero de 2022, donde todos los beneficiarios recibían el mismo monto de beneficio⁸.

Con la creación de la PGU, el valor del beneficio llegó a \$185.000 en febrero de 2022, para aquellas personas con pensión base menor o igual a los \$630.000 y, para las personas con pensión base mayor a \$630.000 y menor a \$1.000.000, el monto disminuía proporcionalmente hasta extinguirse al llegar a una pensión base de \$1.000.000.

A septiembre de 2022, el monto de la PBS de invalidez ascendió a \$193.935, mientras que el de la PGU llegó a \$193.917 para aquellas personas con pensión base⁹ menor o igual a los \$660.366 y, para las personas con pensión base mayor a \$660.366 y menor a \$1.048.200, el monto disminuía proporcionalmente hasta extinguirse al llegar a una pensión base

de \$1.048.200¹⁰. Estos montos se continuarán ajustando por IPC en julio de cada año, excepto en el caso donde la inflación alcance el 10%.

Actualmente el Pilar No Contributivo paga cinco tipos de beneficios¹¹:

- PGU no contributiva, para las personas que tienen 65 años y más, y no tienen derecho a una pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia.
- PGU contributiva y para las personas que tiene 65 años y más, y reciben una pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia, con las restricciones señaladas en los párrafos anteriores.
- Aporte Previsional Solidario de Vejez¹² (APSV), para las personas que tiene 65 años y más, y reciben un monto de beneficio mayor por APSV que por PGU.
- Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI), para las personas que están declaradas inválidas y que no tienen derecho a pensión.
- Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), para las personas calificadas inválidas y que tienen una pensión por esa razón o por sobrevivencia.

Es así como, los beneficios de PGU contributiva y no contributiva, y APSV se consideran beneficios de vejez, mientras que PBSI y APSI, se consideran beneficios de invalidez.

Figura 1: Evolución Pilar No Contributivo



Fuente: Elaboración propia.

6 Para mayor detalle del beneficio se puede revisar la nota ciudadana n°14 "Pensión Garantizada Universal"

<https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-ciudadanas/Nota-Ciudadana-%25E2%2580%2593-N%25C2%25B014-%25E2%2580%2593-Pension-Garantizada-Universal-PGU.pdf>

7 Algunas personas continúan recibiendo el beneficio de APS vejez, porque este beneficio era mayor en comparación con la PGU.

8 Para más detalles revisar:

<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14022.html>

9 La pensión base corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia (PAFE), de las pensiones de sobrevivencia del DL N°3.500 y de la ley N°16.744, y de las pensiones de los regímenes administrados por el IPS.

La pensión autofinanciada de referencia (PAFE), se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales. Considera la edad, el grupo familiar, el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias a la fecha de pensionarse, y el valor del bono de reconocimiento y el bono por hijo a la fecha.

10 Revisar nota al pie n°5.

11 Los requisitos necesarios para solicitar cada beneficio se encuentran en la sección de Preguntas Frecuentes.

12 Este beneficio ya no se puede solicitar. Para más antecedentes, revisar nota al pie n°7.

NOTAS

EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

3. BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS (SPS) Y DE LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL (PGU)

Desde la entrada en vigencia del Sistema de Pensiones Solidarias, en julio de 2008, hasta septiembre de 2022, el IPS ha recibido 3.259.728 solicitudes para algún beneficio del Pilar No Contributivo (ver Tabla 1), de las cuales el 60,1% corresponden a solicitudes realizadas por mujeres y el 39,9% a solicitudes de hombres¹³. Asimismo, se puede observar que la amplia mayoría de las solicitudes recibidas (86,0%) han sido para aumentar la pensión de vejez, cuyos montos son muy bajos.

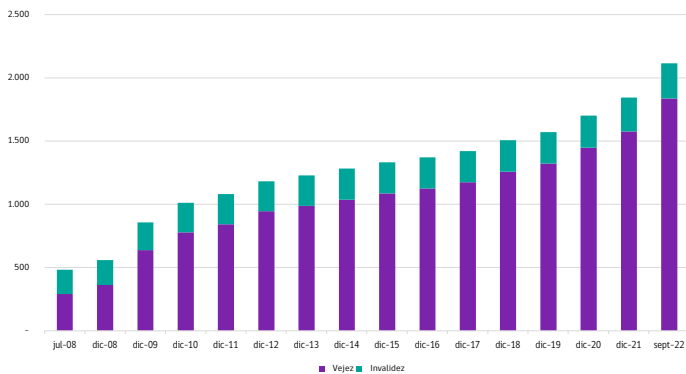
Tabla 1: Solicitudes recibidas por PGU y SPS según sexo desde julio de 2008 a septiembre de 2022¹⁴.

BENEFICIO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	% BENEFICIO
Vejez	1.656.803	1.145.814	2.802.617	86,0%
Invalidez	301.809	155.302	457.111	14,0%
Total	1.958.612	1.301.116	3.259.728	100,0%
% Sexo	60,1%	39,9%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al número de personas beneficiarias, este pasó de aproximadamente 483 mil beneficiarios en julio de 2008, a más de 2.1 millones de personas que reciben el beneficio a septiembre de 2022.

Gráfico 1: Beneficiarios (miles) de PGU y SPS, según tipo de beneficio. Julio-2008 a septiembre-2022.



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones.

13 Adicionalmente a septiembre de 2022 había 199.356 personas beneficiarias que recibían una Pensión Asistencial (PASIS) antes de 2008.

14 No incluye a las personas que recibían Pensiones Asistenciales antes de julio de 2008, a las cuales se les traspasó el beneficio automáticamente.

Por su parte con la entrada en vigencia de la PGU, los nuevos beneficiarios y beneficiarias, entre febrero y septiembre de 2022, alcanzaron a ser 346.156 personas. Dicho beneficio, se entregó en su mayoría a mujeres (50,4%) y, casi la totalidad han sido para complementar pensiones de vejez (93,8%).

Tabla 2: Número de beneficios concedidos acumulados de SPS y PGU, según sexo y beneficio, entre febrero y septiembre-2022.

BENEFICIO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	% BENEFICIO
Vejez	163.895	160.654	324.549	93,8%
Invalidez	10.407	11.200	21.607	6,2%
Total	174.302	171.854	346.156	100,0%
% Sexo	50,4%	49,6%	100,00%	

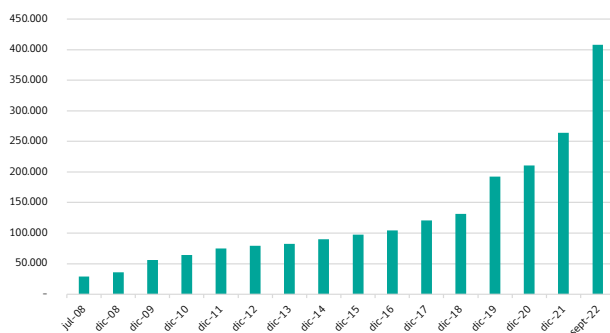
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de IPS.

4. MONTO TOTAL DE BENEFICIOS PAGADOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS (SPS) Y DE LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL (PGU)

El monto total de beneficios pagados mensuales en julio de 2008 fue de \$28.997 millones de pesos, para luego alcanzar los \$407.978 millones de pesos en septiembre de 2022.

En relación con el impacto de la PGU, en enero de 2022, el último mes antes de la entrada en vigencia de este beneficio, el monto total pagado en beneficios del Pilar No Contributivo fue de \$279.387 millones de pesos, el cual aumentó un 46,1% a septiembre de 2022, luego de que se hiciera efectiva la ampliación de la cobertura e incremento en el monto de los beneficios del Pilar No Contributivo gracias a la publicación de la ley que creó la PGU (Ley N°21.419).

Gráfico 2: Monto total (\$MM) mensual en beneficios de PGU y SPS pagados Julio-2008 a septiembre-2022.



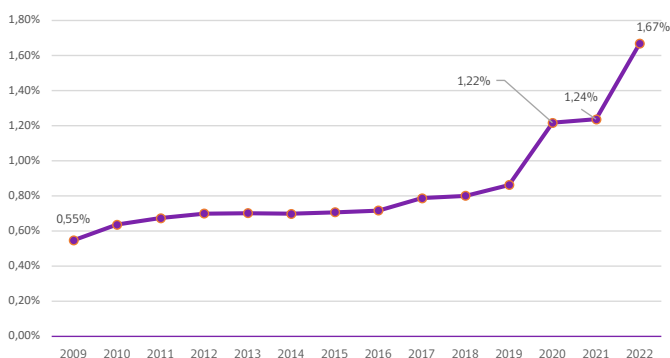
Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones.

NOTAS

EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

Se destaca que, entre el total del año 2021 y el acumulado a septiembre 2022, el aumento en el monto de los beneficios llevó a que dichas cifras representaran un 1,24% y 1,67% del PIB, respectivamente. Por lo que el año 2020 y el periodo hasta septiembre del año 2022 son los momentos con mayores incrementos en el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que representan los montos pagados en PGU y SPS.

Gráfico 3: Monto total (\$MM) anual en beneficios de PGU y SPS pagados como porcentaje del PIB (a precios de cada año) 2009 - acumulado a sept-22.



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones y Banco Central.

5. AUMENTO DE LAS PENSIONES PAGADAS DE VEJEZ¹⁵

Con la creación de la PGU, y de acuerdo con las estadísticas publicadas mensualmente por la Superintendencia de Pensiones acerca de los montos de pensiones autofinanciadas y pensiones totales, se aprecia un aumento en el monto promedio de la pensión total¹⁶ y en porcentaje de incremento de pensión que reciben las personas, tanto para hombres como para mujeres.

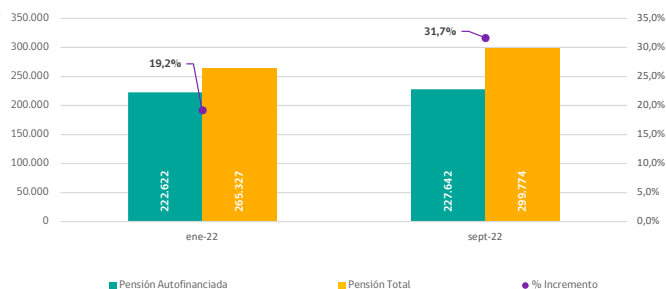
¹⁵ El presente análisis se hace a partir de las estadísticas que la Superintendencia de Pensiones publica de forma permanente del "Número, monto promedio de las pensiones autofinanciadas en U.F. y monto promedio de las pensiones totales (autofinanciadas más aporte previsional solidario o pensión garantizada universal) en U.F. de las pensiones por vejez pagadas en el mes, según años cotizados y sexo", el cual no considera a las personas que reciben PGU y que tienen un saldo igual a cero en la Cuenta de Capitalización Individual, por lo que su pensión autofinanciada es igual a cero.

A continuación, se hace cálculo el porcentaje de diferencia entre el monto de la pensión total y el monto de la pensión autofinanciada, según sexo y periodo.

Se recomienda revisar la siguiente noticia para entender las razones de las diferencias con otros datos de montos de pensión mediana que ha publicado la Superintendencia de Pensiones: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15430.html>.

¹⁶ Pensión Total: se define como pensión autofinanciada + monto de APS o PGU.

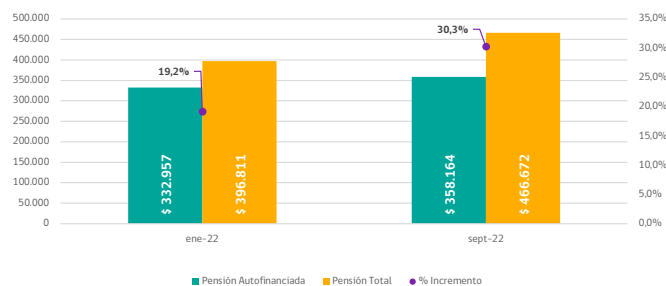
Gráfico 4: Monto promedio de pensión de vejez autofinanciada y total para mujeres.



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones y Banco Central.

Para el caso de las mujeres, en enero 2022, con el Pilar No Contributivo la pensión total aumentó en 19,2% (\$42.705), mientras que, en septiembre 2022, con PGU, el monto de pensión total fue en promedio 31,7% (\$72.132) mayor que la pensión autofinanciada promedio.

Gráfico 5: Monto promedio de pensión de vejez autofinanciada y total para hombres



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones

La situación de los hombres también muestra un alza en el monto promedio de la pensión. En enero de 2022, la diferencia entre la pensión autofinanciada promedio y la pensión total promedio era de 19,2% (\$63.854). Mientras que, en septiembre de 2022, con PGU, la diferencia alcanzó un 30,3% (\$108.508).

Dada la información antes presentada, se puede ver que los porcentajes de variación respecto al monto de la pensión percibida, en ambas situaciones (sin y con PGU) son muy similares para hombres y mujeres 30,3% y 31,7% respectivamente.

NOTAS

EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

6. CONCLUSIONES

En los 14 años desde la creación del Pilar No Contributivo en el Sistema de Pensiones Chileno se logró que:

- El Estado avanzara hacia la universalidad del beneficio, alcanzando a cubrir al 90% de las personas más vulnerables de 65 años y más, y, en el caso de invalidez, cubrir al 80% más pobre de la población.
- Actualmente la PGU aporta un máximo de \$193.917.
- Más de 2 millones de personas reciben mensualmente un monto de pensión no contributiva que ayudara a prevenir la pobreza en las personas que estén en situación de pensionarse.
- Se estima que a septiembre de 2022 el gasto en el Pilar No Contributivo representa el 1,67% del PIB.
- Los montos de las pensiones totales que reciben las personas se componen en poco más de 30% por beneficios del Pilar No Contributivo, tanto para mujeres como para hombres.

PREGUNTAS FRECUENTES

SOBRE LA SOLICITUD DE LOS BENEFICIOS DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO

► ¿Cuáles son los requisitos que debo cumplir para acceder a la Pensión Garantiza Universal¹⁷?

Los requisitos para acceder a la PGU son:

- Tener 65 o más años.
- No integrar un grupo familiar perteneciente al 10 % más rico de la población de 65 años y más.
- Acreditar residencia de 20 años continuos o discontinuos, desde los 20 años de edad. Y, por al menos cuatro de los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud del beneficio.
- Contar con una pensión base menor a \$1.048.200.

► ¿Cuáles son los requisitos que debo cumplir para acceder a los beneficios de invalidez (PBS o APS)?

- Tener entre 18 y menos de 65 años de edad.
- Acreditar cinco años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la solicitud del beneficio.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población, determinado por el Puntaje de Focalización Previsional.

En el caso de Pensión Básica Solidaria (PBS), además se debe:

- No tener derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o beneficiarios de una pensión de sobrevivencia;
- Ser declarado inválido por las Comisiones Médicas.

En el caso del Aporte Previsional Social (APS), además se debe:

- Reciban una pensión mensual o una pensión base inferior al monto de la PBSI (\$193.917).
- Ser declarado inválido por las Comisiones Médicas o reciban una pensión de invalidez.

¹⁷ Como complemento de la postulación la persona debe tener su Registro Social de Hogares (RSH).

NOTAS

EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

► ¿Dónde puedo postular a la PGU o al Pilar Solidario de Invalidez?

Se puede postular a través de:

1. La página web de ChileAtiende: www.chileatiende.cl, con la ClaveÚnica.
2. En sucursales ChileAtiende del Instituto de Previsión Social (IPS).
3. Municipalidades
4. AFP o Compañía de seguros, en caso de que usted esté afiliado a una de estas entidades.

► ¿Cómo se pagan los beneficios de PGU a los pensionados si usted recibe su pensión de AFP?

- Si usted recibe un depósito de pensión en cuenta bancaria, IPS deposita la PGU el mismo día y en la misma cuenta.
- Si usted cobra la pensión en la Caja de Compensación Los Héroes, el IPS paga la PGU el mismo día y en la misma caja.
- Si usted cobra su pensión en BancoEstado, el IPS paga la PGU el mismo día y en el mismo banco.
- Si usted cobra su pensión en Servipag u otro lugar, el IPS paga la PGU el mismo día y en BancoEstado.