

Análisis del Proyecto de ley que Mejora y Establece Nuevos Beneficios en el Sistema de Pensiones Solidarias

Informe Consejo Consultivo Previsional

28 de noviembre de 2019

Con fecha 27 de noviembre de 2019 se recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Ignacio Briones Rojas, y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña María José Zaldívar Larraín, solicitando, en función de lo establecido en el literal a) del artículo 66 y artículo 67, ambos de la ley N°20.255, la opinión del Consejo Consultivo Previsional (CCP) sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales del proyecto de ley que “Mejora y establece nuevos beneficios en el sistema de pensiones solidarias” (Boletín N°13091-13) y que tiene impacto en las materias competencia de este Consejo.

En concreto, de acuerdo a lo expresado en el mensaje del proyecto de ley, éste propone:

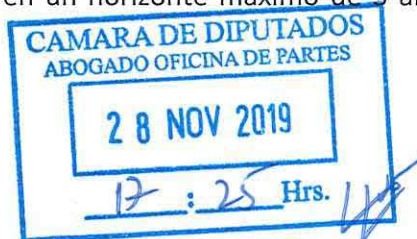
- 1. Mejorar los beneficios actuales y futuros del Pilar Solidario:** La modificación propuesta aumenta los parámetros que definen los beneficios contemplados en el Sistema de Pensiones Solidarias creado en la ley N°20.255. En concreto se aumenta la Pensión Básica Solidaria (PBS) tanto de vejez como de invalidez, así como la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), a fin de llegar, en un plazo de 3 años, a un aumento del 50%, según la gradualidad, por tramo de edades, contenida en la tabla siguiente:

Tabla N°1:

Aumento Acumulado de la PBS Vejez y PMAS al Año que Indica respecto al valor actual

PBS VEJEZ/PMAS	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Acumulado
65-74 Años	25%	40%	50%	50%
75-79 Años	30%	50%	-	50%
80 y más Años	50%	-	-	50%

Como se muestra en la tabla anterior, los tramos inferiores a 80 años tienen un incremento gradual en un horizonte máximo de 3 años en función de la edad de los



beneficiarios. Para el tramo de 65-74 años el incremento el año 2020 será de un 25%, el año 2021 se incrementará en un 15%, hasta alcanzar un acumulado de 40%. En tanto el 2022 se incrementará en un 10% para llegar a un 50% acumulado respecto de su valor actual.

En tanto para el tramo de 75 a 79 años el incremento el año 2020 será de un 30%, el año 2021 se incrementará en un 20% alcanzando un acumulado de 50%.

La PBS de Invalidez (18-64 años) se incrementa en la misma progresión que la PBS de Vejez del tramo etario de 65 a 74 años de edad.

El parámetro fijado para el año 2020 regirá a partir del 01 de diciembre de 2019.

A enero del año 2022 el aumento del valor de la PBS alcanzará, para todos los pensionados, un 50% más que el valor actual, llegando a \$165.302. Por su parte el valor de la PMAS alcanzará, para todos los pensionados, el valor de \$488.469. Lo anterior, en ambos casos, es sin perjuicio de los reajustes correspondientes a la variación del Índice de Precios al Consumidor, en julio de cada año.

2. Mantención de la PBS de Invalidez o el Aporte Previsional Solidario (APS) de Invalidez cuando el Pensionado reciba ingresos laborales: Se propone derogar el artículo 22 de la ley N° 20.255, de manera tal que independiente del nivel de remuneraciones que reciba y el tiempo que lleve trabajando el beneficiario, mantenga su derecho a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

3. Fortalecer el Pilar Solidario asegurando una pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado: La propuesta aplica la regla de pensión final garantizada, que actualmente se aplica solo a quienes tengan una pensión base inferior al valor de la PBS, a todos los nuevos pensionados por retiro programado que tengan una pensión superior a la PBS e inferior a la PMAS.

La pensión garantizada se paga con el saldo que tenga el beneficiario en su cuenta de capitalización individual, hasta que éste se agote. A partir de ahí el monto de la pensión garantizada se paga en su totalidad con fondos fiscales.

Se garantiza financiar una eventual pensión de sobrevivencia en un valor equivalente al que hubiera existido antes del cambio de regla, de adelantamiento en el uso de los fondos acumulados.

4. Establecer un nuevo beneficio en el Sistema de Pensiones Solidarias: Se crea un beneficio nuevo para quienes tengan una Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) más alta que la PMAS, pero que después cae por debajo del valor de la PBS.

A quienes se encuentren en esta situación se le entregará un complemento para que la suma de pensiones no sea inferior a la PBS, en la medida que la persona cumpla los requisitos de edad, focalización y residencia para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias.

5. Modificar el Decreto Ley N° 3.500 para establecer un nuevo límite para el retiro de los excedentes de libre disposición: Se propone sustituir uno de los requisitos que actualmente contempla la ley para realizar el retiro de los excedentes de libre disposición en el sistema de pensiones de ahorro obligatorio, cual es, superar el monto de la de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), por un límite de 12 Unidades de Fomento, esto con el fin de hacerse cargo de los efectos que podría tener en dichos retiros la elevación PMAS que propone el proyecto de ley¹.

¹ En el DL N° 3500 el acceso a excedentes en cada modalidad de pensión a la cual haya optado el afiliado depende del Valor de la PMAS.

a. En el caso de Renta Vitalicia la renta vitalicia contratada debe ser mayor o igual al cien por ciento de la pensión máxima con aporte solidario y al setenta por ciento del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas.

b. En el caso de Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado aquella contratada con parte del saldo de la cuenta de capitalización individual, acogiéndose con la parte restante a la modalidad de Retiro Programado, debe ser mayor o igual al cien por ciento de la pensión máxima con aporte solidario y al setenta por ciento del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas.

c. En el caso de Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida aquella contratada debe ser mayor o igual al cien por ciento de la pensión máxima con aporte solidario y al menos igual al setenta por ciento del promedio de sus remuneraciones percibidas y rentas declaradas y la renta temporal que percibiere fuere mayor o igual a dicha renta vitalicia, podrá optar por disponer libremente del excedente de su cuenta de capitalización individual por sobre los fondos necesarios para financiar la renta temporal convenida con la Administradora.

d. En el caso de Retiro Programado, cuando el saldo mínimo requerido sea mayor o igual que el capital necesario para pagar al afiliado el equivalente al cien por ciento de la pensión máxima con aporte solidario y la proporción de ésta que corresponda a cada beneficiario, vigente al momento del cálculo.

En la actualidad, con un valor de la PMAS igual a \$ 325.646 y un valor de la UF igual \$28.200, se constata que el valor actual de la PMAS corresponde a UF 11,54, con lo que el ancla en 12 UF equivale a fijar su valor al nivel de la PMAS actual.

De lo anterior se desprende que a futuro los beneficiarios del Pilar Solidario podrán acceder a excedentes de libre disposición, cuando tengan una pensión autofinanciada igual o superior a 12 UF, siempre que les represente una tasa de reemplazo igual o superior a 70%. Es importante señalar que el retiro de excedentes de libre disponibilidad se efectúa previo al cálculo de la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE), por lo que al reducirse esta última, el beneficiario accedería a un monto mayor de complemento solidario.

Efecto sobre el Gasto Fiscal

El impacto en el gasto fiscal del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo se efectúa sobre la base de las estimaciones de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

De acuerdo con los antecedentes entregados por la DIPRES, en la Tabla N° 2 se presenta el total del gasto fiscal incremental respecto de la ley vigente para el Sistema de Pensiones Solidarias, para el período 2019 – 2050, producto del aumento del 50% propuesto para la PBS y la PMAS, y tomando en consideración también la gradualidad del incremento de acuerdo a los tramos de edad de los beneficiarios, así como el beneficio garantizado para los futuros pensionados de Retiro Programado y el complemento para quienes tengan una PAFE más alta que la PMAS, pero que después cae por debajo del valor de la PBS.

Las cifras están presentadas en millones de pesos de 2019, y desglosadas por los distintos tipos de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Tabla N° 2
Mayor Gasto Previsional producto de las modificaciones propuestas, Millones de pesos 2019

Año	PBS Vejez	APS Vejez	PBS Invalidez	APS Invalidez	Sobrevivencias	Complemento	GEPM	Total
2019	14,707	34,661	4,898	1,977	0	0	0	56,243
2020	176,479	336,272	58,780	23,725	269	4	-134	595,395
2021	242,001	422,377	94,509	38,768	522	15	-329	797,862
2022	262,537	420,890	117,016	49,304	629	14	-560	849,830
2023	257,051	380,381	115,870	49,691	1,903	16	-807	804,105
2024	251,387	355,406	115,398	49,672	3,019	24	-1,038	773,868
2025	245,455	340,134	114,808	49,895	5,089	28	-1,232	754,177
2026	238,930	340,637	114,933	49,104	6,848	73	-1,378	749,146
2027	230,192	357,208	115,095	48,118	9,838	82	-1,468	759,064
2028	221,366	398,224	115,801	47,227	13,349	97	-1,632	794,432

2029	212,193	475,051	116,158	46,601	17,159	107	-1,785	865,484
2030	203,236	544,864	116,629	45,865	21,343	133	-1,883	930,186
2031	193,949	610,098	117,863	44,855	26,504	210	-1,987	991,492
2032	188,426	686,502	118,084	43,727	32,294	275	-2,150	1,067,159
2033	182,880	757,738	118,626	42,381	38,805	325	-2,291	1,138,464
2034	177,063	844,401	119,376	41,476	46,624	360	-2,435	1,226,865
2035	171,526	933,385	120,469	40,419	54,420	383	-2,579	1,318,023
2036	165,841	1,025,812	121,406	39,460	64,196	435	-2,718	1,414,432
2037	157,206	1,117,193	122,969	38,783	72,976	517	-2,822	1,506,822
2038	149,104	1,211,891	124,934	37,741	82,239	544	-2,885	1,603,568
2039	141,082	1,306,902	126,463	36,810	92,499	578	-2,890	1,701,444
2040	133,400	1,402,626	127,743	35,780	103,543	587	-2,988	1,800,689
2041	125,510	1,496,087	129,782	35,111	113,355	642	-3,072	1,897,415
2042	118,369	1,591,497	131,807	34,616	124,328	744	-3,078	1,998,281
2043	111,622	1,682,973	133,676	33,460	135,041	808	-3,122	2,094,459
2044	105,219	1,775,919	135,302	32,747	146,247	1,001	-3,023	2,193,412
2045	99,094	1,862,763	137,160	31,937	157,563	1,064	-2,997	2,286,586
2046	93,527	1,941,201	138,930	31,073	169,357	1,234	-2,960	2,372,362
2047	88,642	2,014,081	140,636	30,151	181,228	1,420	-3,049	2,453,108
2048	84,109	2,081,209	142,434	29,439	191,940	1,690	-3,018	2,527,804
2049	80,006	2,148,962	143,903	28,677	202,556	1,948	-2,913	2,603,137
2050	76,036	2,204,538	145,692	28,224	212,814	2,263	-2,841	2,666,725

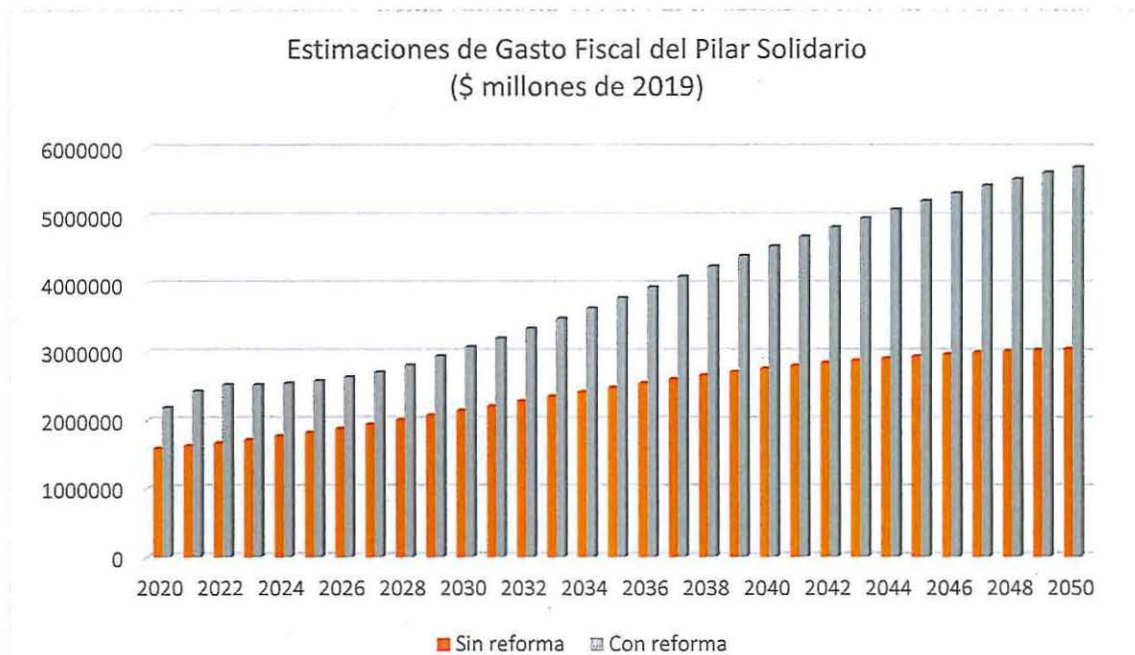
Fuente: DIPRES

La evolución del gasto fiscal muestra una trayectoria fuertemente creciente entre 2020 y 2021, producto de la mejoría gradual por tramos de edad de los beneficiarios. Luego el impacto fiscal se reduce hasta el año 2025, para posteriormente empezar a crecer a un ritmo muy elevado a partir de 2028, lo que se mantiene durante el resto del escenario de proyección.

Esta trayectoria de aumento del gasto fiscal, más moderada al inicio y fuertemente expansiva a partir del año 2029 se origina en la propuesta legal formulada que determina que para el pago de los beneficios del pilar solidario primero se gasta el saldo del ahorro acumulado en la cuenta de capitalización individual, y sólo cuando éste se agote, se financia la pensión con recursos fiscales.

Del análisis de la Tabla N° 2 se constata de forma clara que la mejoría de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias tiene un impacto fiscal muy significativo, y además creciente en el tiempo. Cabe precisar que el Informe Financiero del proyecto de ley no indica la fuente de financiamiento de estos gastos. Se debe dejar constancia del riesgo que, en opinión del Consejo, esto implica en orden a garantizar la sostenibilidad de estos beneficios.

El siguiente gráfico muestra la evolución del gasto fiscal estimado del pilar solidario con y sin reforma:



Las estimaciones del gasto fiscal en el escenario sin reforma provienen de la información proporcionada por DIPRES en octubre de 2018 actualizadas por una variación del IPC de 2,2%.
Fuente: DIPRES

Eventuales efectos sobre el mercado laboral y del ahorro

En relación con el impacto en el mercado del trabajo y sobre el ahorro previsional, no tenemos una estimación cuantitativa del efecto esperado que tendría la modificación del Sistema de Pensiones Solidarias en caso de que se aprobara la reforma propuesta. Sin embargo, sobre la base de la teoría económica, y de estudios empíricos, es posible inferir el eventual efecto sobre la oferta formal de trabajo, los niveles de informalidad laboral y las cotizaciones previsionales².

A continuación, un breve análisis de los eventuales efectos en el mercado formal del trabajo y el ahorro previsional de cada una las medidas de reforma propuestas:

- Mejora de los beneficios actuales y futuros del Pilar Solidario:** La variación propuesta para la PBS y PMAS mantiene la tasa de impuesto implícita (PBS/PMAS) en 33,84%, debido a que tanto la PBS como la PMAS suben en el mismo porcentaje.

² Cf. con el análisis efectuado por este Consejo en el informe de noviembre de 2018 (página 30).

En relación con la PMAS, se destaca que en la actualidad ella es cercana al punto donde se encuentra la Pensión Base del 60% más pobre de la población. Ello implica que el APS de las personas de mayor Pensión Base dentro del Pilar Solidario es cercano a cero.

Al aumentarse la PMAS de \$325.646 a \$488.469, el APS de esas personas subiría en alrededor de \$55.000 pesos. A consecuencia de lo anterior se visualiza un potencial problema derivado de que, quienes teniendo una Pensión Base apenas superior no accederán al incremento del APS por no focalizar dentro del 60% más pobre del país, quedando marginados de los beneficios del Pilar Solidario.

Se estima que, como consecuencia de esta fuerte discontinuidad en el APS, en ese grupo de personas que están en torno al 60% que fija la ley para acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, se producirá un desincentivo a cotizar y un incremento en la informalidad. Lo anterior se producirá ya que respecto a las personas que están en el margen, el estar o no dentro del Pilar Solidario les puede significar una diferencia en la pensión final en torno a \$55.000 pesos.

Adicionalmente, esta discontinuidad puede significar una fuerte presión futura orientada a aumentar progresivamente la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias más allá del 60% más pobre de la población, lo que sin duda tendría un impacto fiscal significativo, que estará directamente relacionado con el porcentaje de aumento.

- 2. Mantención de la PBS de Invalidez o el Aporte Previsional Solidario (APS) de Invalidez cuando el Pensionado reciba ingresos laborales:** Esta propuesta sin duda incentivará a que las personas que, teniendo la calidad de inválidas están en condiciones de trabajar, se incorporen al mercado laboral formal, aumentando con ello su ahorro previsional. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo hace presente la necesidad de adecuar el instrumento técnico de focalización que se utiliza para acceder a los beneficios del Pilar, a fin de que en su determinación no se apliquen los ingresos laborales que por este concepto perciba.
- 3. Fortalecer el Pilar Solidario asegurando una pensión de monto contante a los futuros pensionados en Retiro Programado:** Esta medida está orientada a aquellos afiliados que se pensionen por la modalidad de Retiro Programado una vez aprobada la reforma. Por tanto, no afecta al stock de quienes se encuentren pensionados a esa fecha.

Comparado con la situación actual, el efecto de esta propuesta, que otorgaría una pensión garantizada de por vida, significará, de aprobarse la propuesta, un mayor nivel de ingreso esperado para el futuro jubilado que opte por la pensión de Retiro

Programado. Esta mejora en el nivel de ingreso esperado desincentiva la oferta laboral formal, y, con ello, reduce el volumen de cotizaciones previsionales.

4. **Establecer un nuevo beneficio en el Sistema de Pensiones Solidarias:** Para aquellos futuros pensionados, cuya Pensión Base es superior a la PMAS y que con el paso de los años califiquen para ser beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, se les garantizaría una pensión que nunca será menor a la PBS.

Ante los beneficios que recibirá este grupo de beneficiarios es dable esperar que ciertas personas se vean desincentivadas a trabajar de manera formal, reduciéndose con ello su oferta laboral y sus cotizaciones previsionales. Con todo, se espera que su número sea acotado, toda vez que deben cumplir el requisito de focalización (pertenencia al 60% de los hogares más pobres).

5. **Modificar el Decreto Ley N°3.500 para establecer nuevo límite para el retiro de los excedentes de libre disposición:** La propuesta de establecer un nuevo límite para el retiro de los excedentes de libre disposición puede generar efectos diversos en el ahorro previsional en función del nivel de ingresos del potencial beneficiario y su capacidad de autofinanciar una tasa de reemplazo igual o superior al 70%. Por una parte, puede incentivar el ahorro previsional, dado que, al permitirse retirar excedentes, se disminuirá, como vimos, su PAFE, aumentando lo que recibirán como complemento solidario. Para aquellos cotizantes de mayores ingresos, genera un desincentivo al ahorro, ya que disminuye el requisito para efectuar retiros de excedentes. En cuanto al empleo formal, el efecto es incierto ya que, para los trabajadores de más bajos niveles de ingresos, si bien se hace más atractiva la decisión de cotizar deben asegurar financiar una pensión con 70 % de tasa de reemplazo.

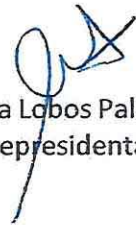
Otras Consideraciones

El Consejo hace presente dos consideraciones adicionales:

1. Que, si bien los incrementos propuestos para los parámetros de la PBS y la PMAS se formulan en disposiciones transitorias, sin modificar los artículos 7 y 13 de la ley N° 20.255, éstos han de entenderse que tienen carácter permanente.
2. Que el artículo de imputación del gasto incurre en un error al no precisar la imputación correspondiente al gasto que se devengará en diciembre de 2019, el que debe realizarse con cargo al presupuesto vigente.



Carlos Díaz Vergara
Presidente



Macarena Lobos Palacios
Vicepresidenta



Gonzalo Edwards Guzmán
Consejero



María Cecilia Cifuentes Hurtado
Consejera



Andras Uthoff Botka
Consejero