

X INFORME

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

ABRIL 2019 - MARZO 2020

Consejo Consultivo Previsional

Décimo Informe

Abril de 2019 a marzo de 2020



Consejo Consultivo Previsional

Diseñado en Chile
Todos los derechos reservados

Subsecretaría de Previsión Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social

SIGLAS

AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones
APA:	Aporte Previsional Adicional
APS:	Aporte Previsional Solidario
APSI:	Aporte Previsional Solidario de Invalidez
APSV:	Aporte Previsional Solidario de Vejez
CCP:	Consejo Consultivo Previsional
CELADE:	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIEDESS:	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
CNU:	Capital Necesario por Unidad de Pensión
CSV:	Compañías de Seguro de Vida
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
ENE:	Encuesta Nacional de Empleo
FACS:	Fondo de Ahorro Colectivo Solidario
IPC:	Índice de Precios del Consumidor
OCDE:	Organización Cooperación y Desarrollo Económico
PAFE:	Pensión Autofinanciada de Referencia
PACS:	Programa de Ahorro Colectivo Solidario
PB:	Pensión Base
PBS:	Pensión Básica Solidaria
PBSI:	Pensión Básica Solidaria de Invalidez
PBSV:	Pensión Básica Solidaria de Vejez
PIB:	Producto Interno Bruto
PMAS:	Pensión Máxima con Aporte Solidario
PMGE:	Pensión Mínima Garantizada por el Estado
RTRVD:	Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida
RP:	Retiro Programado
RV:	Renta Vitalicia
SD:	Seguro de Dependencia
SPS:	Sistema de Pensiones Solidario o Sistema de Pensiones Solidarias
SP:	Superintendencia de Pensiones
UF:	Unidad de Fomento

CONTENIDO

MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL	1
PRESENTACIÓN	2
ROL DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL.....	2
CONTENIDOS DEL INFORME ANUAL.....	3
PRIMER CAPÍTULO: BALANCE ESTADÍSTICO 2019	5
INTRODUCCIÓN.....	5
BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS OTORGADOS A DICIEMBRE DE 2019	5
GESTIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	8
Solicitudes recibidas y concedidas en el Sistema de Pensiones Solidarias	8
Suspensiones y extinciones	9
SEGUNDO CAPÍTULO: SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y LAS FINANZAS PÚBLICAS	12
REFORMA PREVISIONAL DE 2008 Y GASTO PÚBLICO HASTA EL AÑO 2019	13
NUEVOS GASTOS FISCALES DEL SPS: LEY N°21.190.....	16
Ley N°21.190.....	16
COMENTARIOS FINALES	18
TERCER CAPÍTULO: TABLAS DE MORTALIDAD, EXPECTATIVAS DE VIDA Y PENSIONES	20
LAS TABLAS DE MORTALIDAD.....	20
LA EXPECTATIVA DE VIDA	23
Lógica de uso de tablas de mortalidad y expectativas de vida en el cálculo de las pensiones.....	23
RENTA VITALICIA	24
RETIRO PROGRAMADO	25
COMENTARIOS FINALES	26
CUARTO CAPÍTULO: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL MERCADO DEL TRABAJO COMO CONDICIONANTES A LOS PILARES CONTRIBUTIVO Y SOLIDARIO DE PENSIONES	27
RESUMEN EJECUTIVO.....	27
Diagnóstico de la situación del mercado del trabajo.....	27
Nuevas fuerzas que impactan e impactarán al mercado del trabajo global y nacional	29
Proyecciones del mercado del trabajo en Chile, con horizonte a 10 y 20 años	31
Impacto esperado de los cambios en el mercado del trabajo sobre el Sistema de Pensiones Contributivo y el Sistema de Pensiones Solidarias	32
Propuestas para enfrentar el desafío de incrementar el nivel de cotizaciones previsionales en el nuevo contexto laboral.....	35
QUINTO CAPÍTULO: INFORMES DE OPINIÓN CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL	38
ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA INDICACIÓN REALIZADA A LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGAL AL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS (3 DE JULIO 2019).....	38
Efecto sobre el Gasto Fiscal	38
Eventuales Efectos sobre el Mercado Laboral y del Ahorro	39
ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA INCORPORACIÓN GLOSA PRESUPUESTARIA QUE AUMENTA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA Y PENSIÓN MÁXIMA CON APORTE SOLIDARIO EN UN 20% PARA EL AÑO 2020 (8 DE NOVIEMBRE 2019).....	40
Efectos en el Mercado Laboral y los Incentivos al Ahorro de la Indicación	40
Efectos Fiscales de la Indicación	41

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE MEJORA Y ESTABLECE NUEVOS BENEFICIOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS (28 DE NOVIEMBRE 2019).....	42
Efecto sobre Gasto Fiscal.....	44
Eventuales Efectos sobre el Mercado Laboral y del Ahorro	46
Otras Consideraciones	48
ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS INDICACIONES AL PROYECTO DE LEY QUE MEJORA PENSIONES DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y DEL SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (23 DE ENERO 2020)	50
Antecedentes Generales.....	50
Análisis del aumento de Tasa de Cotización Obligatoria en el Ahorro y en el Mercado del Trabajo	52
Efectos Fiscales en el Sistema de Pensiones Solidarias derivados del aumento de Cotización Adicional Individual y de los beneficios otorgados por el Programa de Ahorro Colectivo.....	54
Análisis de las Nuevas Facultades que se asignan al Consejo Consultivo Previsional	56

MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL



Carlos Díaz Vergara

Ingeniero Comercial, con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Master of Arts de la Universidad de California, Los Ángeles, EE.UU. En la actualidad es Rector del Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica Duoc UC, profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y presidente del Consejo Consultivo Previsional. Además, fue miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre Pensiones y ha sido director y consultor de empresas y organismos internacionales. Ha realizado diversos estudios en temas previsionales y otros.



María Cecilia Cifuentes Hurtado

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es directora del Centro de Estudios Financieros del ESE Business School de la Universidad de Los Andes, donde además se desempeña como profesora e investigadora. Fue Economista Senior del Instituto Libertad y Desarrollo. Ha publicado diversos artículos en áreas de macroeconomía, mercado laboral y pensiones, junto con la edición y participación en el libro “Pensiones: Propuestas para el Futuro”, Ediciones LyD, 2015.



Gonzalo Edwards Guzmán

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Arts del Food Research Institute y Ph. D. en Sistemas de Ingeniería y Economía de la Universidad de Stanford. Ha sido director y profesor titular del Instituto de Economía (1997-2009); y director del Centro de Desarrollo Docente (2009-2011). En la actualidad, se desempeña como Decano y profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad San Sebastián. Ha realizado diversos estudios en temas previsionales y otros.



Macarena Lobos Palacios

Doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y abogada de la Universidad de Chile. Fue Subsecretaria de Hacienda (Sept. 2017- marzo 2018), lugar en el que previamente se desempeñó como Coordinadora Legislativa. Actualmente, se desempeña como asesora jurídica del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, docente del Magister de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad Católica, integrante de la Comisión Asesora Ministerial para mejorar la transparencia, calidad e impacto del Gasto Público y consultora en materia de políticas públicas.



Andras Uthoff Botka

Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido asesor regional de la OIT (PREALC) y de la CEPAL, oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Fue miembro de los consejos asesores presidenciales para la Reforma Previsional en 2006 y 2014-15.

PRESENTACIÓN

ROL DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

El Consejo Consultivo Previsional, en adelante Consejo, fue creado por la ley N°20.255 que dio inicio a la reforma previsional y su función es asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias. Como señala la ley, el Consejo debe:

- i. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias.
- ii. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre esta materia.
- iii. Asesorar acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios contenidos en los reglamentos a que se refiere el numeral precedente.
- iv. Evacuar un informe anual que será remitido a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, y al Congreso Nacional, que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa a que se refieren los numerales precedentes.
- v. Dentro del plazo fijado en el Reglamento, el Consejo debe emitir una opinión fundada sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones de normativas vinculadas al Sistema de Pensiones Solidarias. Igualmente, deberá dar su opinión sobre cualquier materia relativa al referido Sistema en que los Ministros pidan su parecer.

El Consejo se constituyó en mayo del 2009 y está conformado por cinco miembros que son designados por el Presidente de la República. Cuatro de ellos deben ser ratificados por los cuatro séptimos de los Senadores en ejercicio.

Por acuerdo de sus miembros, el Consejo funciona regularmente en sesiones quincenales, y realiza sesiones adicionales en caso de que sea necesario. Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el Consejo se financia y obtiene apoyo logístico.

En respuesta al mandato que tiene el Consejo de evacuar un informe que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa asociada al Sistema de Pensiones Solidarias, a continuación, se presenta el Informe Anual 2019 que abarca el período que va desde abril 2019 hasta marzo 2020.

Durante este período de tiempo los miembros del Consejo han sido Carlos Díaz Vergara, Macarena Lobos Palacios, Gonzalo Edwards Guzmán, María Cecilia Cifuentes Hurtado y Andras Uthoff Botka.

La Secretaria Técnica del Consejo durante este período fue Magaly Parada Aguayo (abril 2019 – junio 2019) y Vania Martínez Garrido (julio 2019 – marzo 2020). Sus respectivas

sesiones y acuerdos se transcriben en actas de dominio público, que pueden consultarse en la página web del organismo: www.consejoprevisional.cl.

CONTENIDOS DEL INFORME ANUAL

El informe se divide en cinco capítulos: el primero sintetiza las principales estadísticas descriptivas del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS); en el segundo, se analiza el impacto del SPS en las finanzas públicas del país; el tercer capítulo aborda aspectos relativos a las tablas de mortalidad y su uso en el cálculo del monto de las pensiones; el cuarto capítulo contiene una transcripción textual del resumen ejecutivo del estudio que durante el año 2019 encargó este Consejo, por medio de la Subsecretaría de Previsión Social; finalmente, en el último capítulo se transcriben los informes de opinión que entre abril 2019 y marzo 2020 este Consejo elaboró y envió, en cumplimiento de su mandato, a los Ministros de Hacienda, del Trabajo y Previsión Social y a las autoridades del Congreso Nacional.

En el capítulo I, se destaca que el número de beneficiarios durante diciembre de 2019 fue de 1.571.384 personas, lo que corresponde a 63.792 beneficiarios adicionales a los que efectivamente recibieron pago en diciembre de 2018. Desagregando por género, se obtiene que, de los referidos beneficiarios un 61,6% corresponde a mujeres y un 38,4%, a hombres. Adicionalmente, destaca que el pago mayoritario se concentra en beneficios de vejez, representando un 84% del total del número de beneficios pagados, en tanto que los de invalidez llegan solo a un 16%. Por último, analizando la gestión del sistema, durante el año 2019 se recibió un total de 156.632 nuevas solicitudes, concediendo el 85% de estas (132.928), porcentaje levemente superior al histórico que se ha mantenido en torno al 80%.

En el capítulo II, se analiza el impacto en las finanzas públicas del SPS, destacando la trayectoria que ha experimentado en función de los compromisos previsionales que se han ido adquiriendo como resultado de las últimas modificaciones legales implementadas al sistema solidario de pensiones. Se identifica que el gasto del SPS ha pasado de un 0,63 por ciento del PIB en 2010, con la reforma de 2008 ya en régimen, a un 0,85 por ciento del PIB en 2019, porcentaje que seguirá subiendo hacia adelante, producto de las mejoras experimentadas en los montos de la PBS y del APS (ley N°21.190) y del eventual aumento del número de beneficiarios.

En el capítulo III, se definen y explican los conceptos de tabla de mortalidad y expectativa de vida, y se analiza cómo estos se relacionan con la determinación del monto de las pensiones bajo las dos modalidades más importantes que tiene el sistema previsional chileno: retiro programado y renta vitalicia. Se destaca que la principal importancia de tener buenas estimaciones de las tasas de mortalidad radica en que estas permiten estimar con mayor precisión por cuánto tiempo se pagarán pensiones contributivas a los que se pensionan.

En el capítulo IV, se recoge un resumen del estudio elaborado durante el 2019, para el Consejo, por la Corporación CIEDESS y cuyo objetivo era realizar un diagnóstico de la situación del mercado del trabajo chileno, a fin de conocer los efectos que sobre él pudieran tener las nuevas fuerzas que lo impactan e impactarán (envejecimiento, informalidad, migración, automatización, entre otras) y su correlato a nivel previsional. El estudio consideró proyecciones de los impactos sobre el sistema previsional chileno a 10 y 20 años, sin embargo, por la fecha de su realización no incorpora los efectos que deberá enfrentar el mercado del trabajo chileno producto de la actual pandemia mundial COVID 19.

Para terminar, en el capítulo V se transcriben los cuatro informes de opinión elaborados por el Consejo, en cumplimiento de su mandato, en el período que abarca el presente informe. En ellos se contiene un análisis de los posibles impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de las propuestas de modificaciones legales impulsadas por el Ejecutivo, al SPS o con impacto en este.

PRIMER CAPÍTULO: BALANCE ESTADÍSTICO 2019

INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de monitoreo del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) este capítulo sistematiza brevemente el número de beneficios pagados con cargo a él, a diciembre 2019, distinguiendo por tipo de beneficio y caracterización de los beneficiarios, así como el gasto fiscal correspondiente al otorgamiento de dichos beneficios. Adicionalmente, se efectúa un análisis desde el punto de vista de la gestión del sistema, identificando el número de solicitudes y concesiones totales, así como las suspensiones y extinciones de los beneficios.

A efectos de facilitar el entendimiento de las tablas y figuras siguientes, valga recordar que el pilar solidario tiene por objeto aliviar la pobreza mediante el otorgamiento de beneficios no contributivos. Los beneficiarios del sistema deben integrar a un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población en Chile. Los beneficios se otorgan a personas que no han cotizado en ningún sistema (Pensión Básica Solidaria o PBS), o a personas que habiendo cotizado en sus cuentas de capitalización individual requieran de un aporte complementario (Aporte Previsional Solidario o APS), dado que autofinancian una pensión por debajo de la Pensión Mínima con Aporte Solidario (PMAS).

BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS OTORGADOS A DICIEMBRE DE 2019

De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones (SP), en el mes de diciembre de 2019 el SPS registró un total de 1.571.384 beneficiarios que recibieron pago, lo que corresponde a 63.792 beneficiarios adicionales a los efectivamente pagados en diciembre de 2018. El siguiente desglose corresponde al número de beneficios pagados en diciembre de 2019:

Tabla 1
Número de beneficios pagados del Sistema de Pensiones Solidarias
(diciembre 2019)

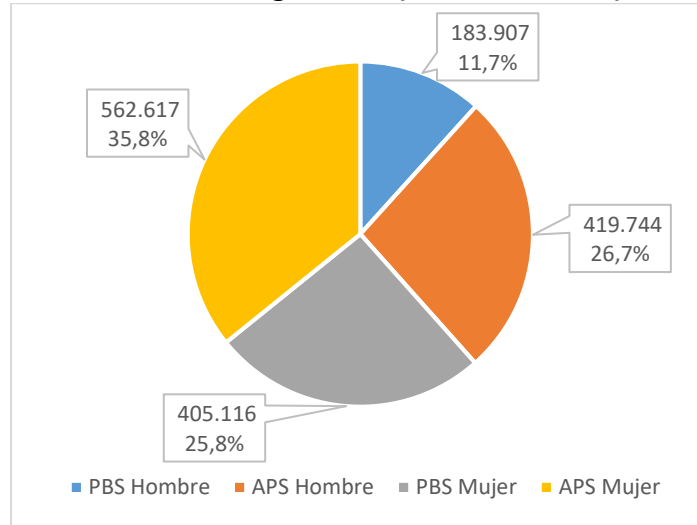
Tipo de beneficio	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
PBS Vejez	106.146	17,6%	300.920	31,1%	407.066	25,9%
PBS Invalidez	77.761	12,9%	104.196	10,8%	181.957	11,6%
Total PBS	183.907	30,5%	405.116	41,9%	589.023	37,5%
APS Vejez	388.114	64,3%	525.915	54,3%	914.029	58,2%
APS Invalidez	31.630	5,2%	36.702	3,8%	68.332	4,3%
Total APS	419.744	69,5%	562.617	58,1%	982.361	62,5%
TOTAL GENERAL	603.651	100,0%	967.733	100,0%	1.571.384	100,0%

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones

Del análisis de la tabla anterior se concluye que, del total de prestaciones del SPS, la mayoría corresponde a APS. De hecho, el número de aportes previsionales solidarios ha seguido aumentando sostenidamente.

La distribución de beneficios pagados por género (Figura 1) muestra, al igual que en los años anteriores, que las mujeres siguen siendo las principales beneficiarias del SPS, erigiéndose éste en una importante contribución a la disminución de las brechas que éstas experimentan en materia de remuneraciones imponibles e inserción laboral, las que redundan en menores densidades de cotización y, en consecuencia, en menores saldos acumulados.

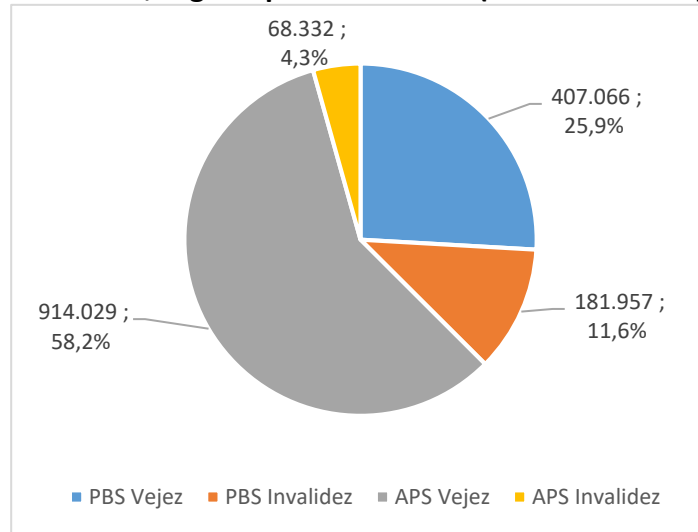
Figura 1
Número de personas y distribución de los beneficios pagados del Sistema de Pensiones Solidarias, según sexo (Diciembre 2019)



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones

La distribución por tipo de beneficio (Figura 2) muestra que el número de pagos se concentra mayoritariamente en beneficios de vejez, los que representan un 84% del total de beneficios pagados (1.321.095). Los de invalidez, en tanto, llegan solo a un 16% (250.289).

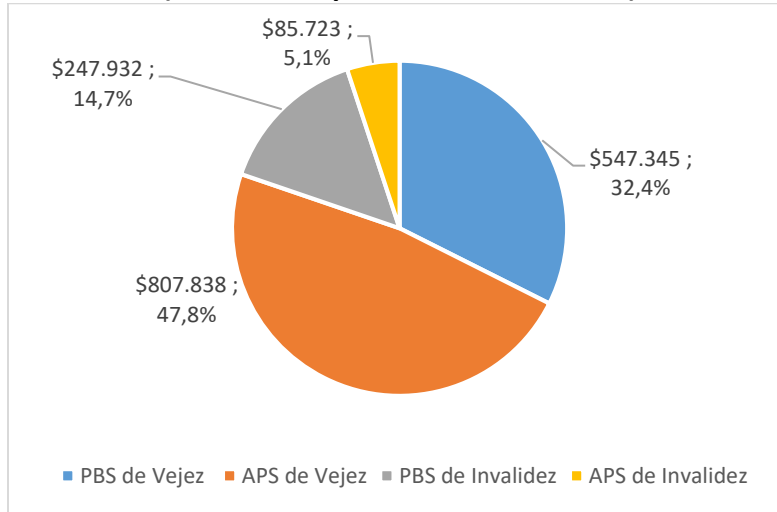
Figura 2
Número de personas y distribución de los beneficios pagados del Sistema de Pensiones Solidarias, según tipo de beneficio (Diciembre 2019)



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones

El gasto fiscal anual asociado al conjunto de beneficios que integran el SPS, en diciembre de 2019, asciende a MM\$ 1.688.838, lo que representa un 0,85% del PIB de ese año (Figura 3).

Figura 3
Distribución del Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias, según tipo de beneficio
(millones de pesos, diciembre 2019)



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones

GESTIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

A continuación, se presenta la gestión del sistema identificando el número total de solicitudes formuladas y concedidas, desagregadas por género y tipo de beneficio.

Solicitudes recibidas y concedidas en el Sistema de Pensiones Solidarias

Durante el año 2019, se recibió un total de 156.632 solicitudes de beneficios, un 8,4% menos que el año 2018, donde el total de nuevas solicitudes llegó a 171.051. De las solicitudes ingresadas, sólo un 26,5% corresponde a pensiones básicas solidarias (41.568), en tanto el 73,5% restante corresponde a aportes previsionales solidarios (115.064), manteniendo la tendencia mostrada en años anteriores. Desglosadas por género, se constata que un 59,4% fue presentado por mujeres (92.966) y un 40,6% por hombres (63.666). Desde el punto de vista del tipo de beneficio (vejez v/s invalidez), un 85,6% corresponde a beneficios por vejez (134.031) y un 14,4% a beneficios de invalidez (22.601).

El otorgamiento de los beneficios del SPS está sujeto a una serie de requisitos, incluidas exigencias de focalización, de ahí que es dable esperar que existan rechazos por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad. En este contexto, de las solicitudes presentadas, un 85% fueron concedidas (132.928), porcentaje levemente superior al histórico que se ha mantenido en torno al 80%.

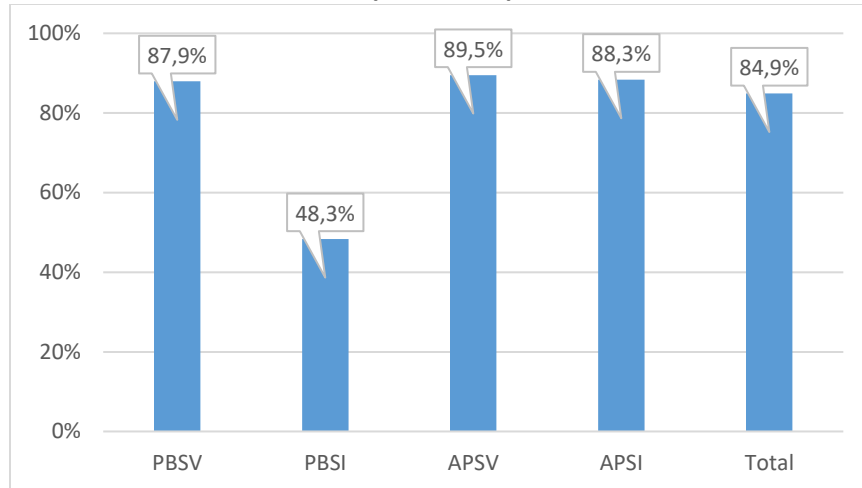
Si bien en términos agregados la tasa de rechazo de 15% es bastante acotada, se concentra en las pensiones básicas solidarias de invalidez, donde alcanza un 51,7%.

Tabla 2
Número total de solicitudes recibidas y concedidas en el Sistema de Pensiones
Solidarias, según sexo y tipo de beneficio (Año 2019)

Estado		Sexo			Tipo de beneficio				
		Mujeres	Hombres	Total	PBSV	PBSI	APSV	APSI	Total
Recibidas	Número	92.966	63.666	156.632	25.072	16.496	108.959	6.105	156.632
	Porcentaje	59,4%	40,6%	100,0%	16,0%	10,5%	69,6%	3,9%	100,0%
Concedidas	Número	75.831	57.097	132.928	22.043	7.968	97.525	5.392	132.928
	Porcentaje	57,0%	43,0%	100,0%	16,6%	6,0%	73,4%	4,1%	100,0%
Relación porcentual de Rechazadas respecto a Recibidas		18,4%	10,3%	15,1%	12,1%	51,7%	10,5%	11,7%	15,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Previsión Social

Figura 4
Relación porcentual de solicitudes concedidas respecto a solicitudes recibidas, según
tipo de beneficio
(Año 2019)



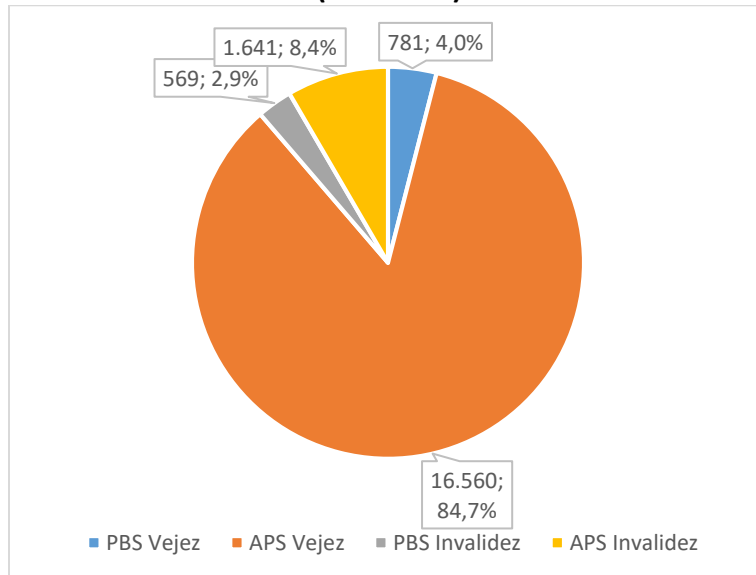
Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Previsión Social

Suspensiones y extinciones

Finalmente, se analizan el número de suspensiones y extinciones de los beneficios, mostradas en las Figuras 5 y 6, respectivamente.

De acuerdo con la Figura 5, se constata que durante el año 2019 las suspensiones alcanzaron una cifra cercana a las 20.000 anuales, el 84,7% de ellas corresponde al beneficio de APS de vejez. La principal causa de las suspensiones es el no cobro del beneficio por un lapso mayor de seis meses seguidos. Le siguen en importancia la ausencia de exámenes médicos, y la no entrega de antecedentes.

Figura 5
Número total de suspensiones por tipo de beneficio
(Año 2019)

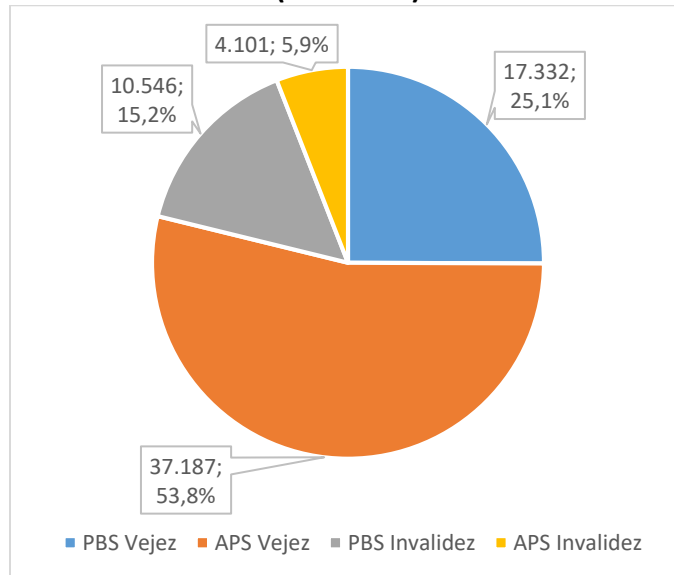


Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Previsión Social

Las extinciones llegaron a 69.166 en 2019, lo que implica una disminución de algo más de 7.800 menos que el año 2018, cuando éstas alcanzaron las 77.000. Las extinciones por concepto de aportes previsionales solidarios de vejez son las de mayor importancia, representando un 54 % del total.

Desde el punto de vista de las causales de extinción, de las 69.000 que hubo durante 2019 se observa que la principal causa es el fallecimiento del beneficiario, seguido por la pérdida de alguno de los requisitos, ya sea por haber cumplido 65 años en los casos de APS y PBS de Invalidez, y en los otros casos, por exceder el ingreso tope.

Figura 6
Número total de extinciones por tipo de beneficio
(Año 2019)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Previsión Social

SEGUNDO CAPÍTULO: SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y LAS FINANZAS PÚBLICAS¹

El objetivo de este capítulo es analizar el impacto fiscal del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), con especial foco en el efecto sobre las finanzas públicas de dos elementos relevantes. El primero, la situación demográfica del país que impondrá grandes desafíos al sistema de pensiones y su financiamiento. El segundo, la implementación de los compromisos previsionales que se han ido adquiriendo, producto de las recientes modificaciones legales efectuadas al sistema. Es preciso señalar que actualmente se encuentra en proceso de discusión legislativa una amplia reforma al sistema de pensiones chileno, que sin duda tendrá impactos en el gasto asociado al sistema de pensiones solidarias, sin embargo, estos no serán analizados en este capítulo, por no existir certeza respecto de sus reales efectos al estar aún en debate el diseño que se sancionará, en definitiva.

El sistema previsional chileno ha estado constituido hasta ahora, por tres pilares²: el pilar contributivo de ahorro obligatorio, sobre la base de capitalización individual y que es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); el pilar de ahorro voluntario (individual o colectivo), administrado por una diversidad de agentes del sistema financiero; y el pilar solidario, financiado con recursos públicos y que contribuye a prevenir la pobreza en la vejez e invalidez de los adultos mayores pertenecientes al 60% más pobre de la población.

Este tercer pilar tiene entonces un impacto directo en las finanzas públicas, que a fines de 2019 se vio acrecentado, y seguirá aumentando significativamente hacia adelante, producto de la aprobación de la ley N°21.190, que en lo esencial determinó una mejoría de 50% del valor de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y del Aporte Previsional Solidario (APS), que se aplicará progresivamente (ver más adelante).

Para efectos de facilitar la comprensión de los esfuerzos fiscales en materia de pensiones solidarias, en este capítulo se realizará el análisis enfocado en dos hitos: (i) La Reforma Previsional de 2008; (ii) La ley N°21.190, promulgada el 11 de diciembre de 2019, que incrementó los parámetros del sistema de pensiones solidarias de la ley N°20.255.

¹ Las proyecciones que aparecen en este capítulo se basan en Informes Financieros oficiales, previos a la pandemia del coronavirus. Es posible que los supuestos de gastos y valores del PIB cambien en forma importante.

² Se encuentra actualmente en discusión legislativa la creación de un cuarto pilar de reparto, al interior del pilar contributivo, mediante la distribución solidaria, tanto inter como intra generacionalmente, de parte del incremento de la cotización obligatoria. No obstante, este nuevo pilar también tendrá un impacto fiscal, ya que, dado que el aumento de la cotización será gradual, la mejoría inmediata de las actuales pensiones se financiará, inicialmente, con recursos públicos, hasta que la tasa de cotización llegue al nivel que tendrá en régimen.

REFORMA PREVISIONAL DE 2008 Y GASTO PÚBLICO HASTA EL AÑO 2019

A mediados de la década del 2000, y a partir de los parámetros con los que funcionaba el sistema previsional de capitalización individual, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y la entonces Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (actual Superintendencia de Pensiones) proyectaron el número de personas que autofinanciarían sus pensiones sin necesidad de subsidios; aquellos que serían elegibles para pensiones mínimas y, aquellos que no tendrían garantía alguna. Las estimaciones y proyecciones indicaron que los resultados no eran alentadores en las materias evaluadas; esto a pesar del esfuerzo fiscal que se estaba haciendo y que había significado tener durante 25 años un déficit fiscal previsional superior a 4,5 puntos del PIB, explicado principalmente por el cambio del antiguo sistema de reparto a uno de capitalización individual. En efecto, en el año 2005 la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones publicó un trabajo³ en que se estimaba que un 50 por ciento de la población quedaría sin derecho a la Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE), principalmente por no cumplir el requisito exigido de 20 años de cotizaciones; que un 5 por ciento podría acceder al beneficio de la PMGE; y que un 45 por ciento autofinanciaría una pensión superior a la PMGE.

Sobre la base de estos resultados, complementado con un importante ejercicio de consulta ciudadana (el Consejo Asesor para la Reforma del Sistema de Pensiones o Comisión Marcel), en el año 2008 se diseña, legisla y aprueba la creación del sistema de pensiones solidarias, complementario al sistema de capitalización de cuentas individuales, transformando nuestro sistema previsional en un sistema integrado, que contempla la existencia de pensiones contributivas y no contributivas. Las primeras siguen la lógica anterior de ahorrar en cuentas de capitalización individual, pero susceptibles a ser complementadas (con requisitos de focalización, pero sin la exigencia de contar con 20 años de cotizaciones como antes). Para las no contributivas, se establece una pensión mínima sin requisitos de cotización en el sistema de capitalización individual. De esta forma, el Estado asegura un beneficio económico mensual o un complemento para las personas de menores ingresos, aliviando la pobreza de nuestros adultos mayores en la vejez o invalidez⁴.

En la práctica, para fines de las finanzas públicas, la reforma de 2008 amplió el componente solidario del sistema, integrando un pilar financiado por el Estado que entrega garantías explícitas al sistema previsional para las pensiones de vejez e invalidez: el Sistema de Pensiones Solidarias.

En términos del porcentaje de adultos mayores cubiertos, la reforma previsional de 2008 se implementó de manera gradual, alcanzando, en sus inicios, una cobertura que focalizaba

³ Berstein, Solange, Guillermo Larraín, Francisco Pino. 2005 “Cobertura, densidad y Pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo”, Documento de Trabajo N°12, Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones. Gobierno de Chile. Noviembre de 2005.

⁴ Para efectos de conocer el impacto de la reforma previsional de 2008, se recomienda ver el estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional “Análisis del desempeño del Sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación”, Centro UC, Encuestas y Estudios Longitudinales: <https://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/analisis-del-desempeno-del-sistema-pensiones-solidarias.pdf>

en los adultos mayores y personas en situación de invalidez laboral, que integraran un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población del país, porcentaje que luego subió a 50% en 2009, llegando al 60% en 2010, límite que se mantiene hasta ahora.

Desde el punto de vista del gasto fiscal del SPS, éste aumentó progresivamente, producto del crecimiento en el número de beneficiarios que postulaban y calificaban para la garantía, por un lado, y por el aumento en el monto de los beneficios entregados, por el otro. Al considerar el gasto del SPS en términos del Producto Interno Bruto (PIB), se evidencia que este aumenta en forma significativa entre 2008 y 2012, de 0,2% a 0,7% del PIB, y luego se mantiene relativamente estable hasta 2016. Entre 2017 y 2019 dicho gasto registra un aumento importante, llegando a un 0,85% del PIB en este último año (Tabla 1)⁵.

Esta tendencia creciente se explica tanto por el aumento de beneficios otorgados como por el menor dinamismo de la economía, que se ha traducido en tasas de crecimiento del PIB más bajas. El aumento del gasto fiscal en el año 2019 (llegando a 0,85% del PIB) responde en parte también a la reciente modificación de los parámetros de los beneficios del SPS, aunque sólo estuvo vigente a partir del mes de diciembre (ver sección siguiente).

La Tabla 1 muestra la evolución del gasto fiscal en el SPS. Del análisis de los datos se puede concluir que en los primeros años de existencia de estos subsidios el gasto en la Pensión Básica Solidaria (PBS) era el componente más importante, situación que progresivamente se va revirtiendo. Desde 2018, el gasto en el Aporte Previsional Solidario (APS) ha pasado a ser más significativo dentro del gasto total del SPS.

Respecto al género de los beneficiados, se constata que desde el comienzo esta fue una política que benefició proporcionalmente más a mujeres que a hombres, lo que se explica por la mayor precariedad que presentan las primeras en materia previsional. Esta situación se ha mantenido relativamente constante durante todo el período. Es así como en 2008 el número de mujeres beneficiadas representó un 64% del total, porcentaje que fue de 62%, en 2019.

⁵ Una comparación interanual del gasto nominal del SPS no es correcta, ya que incluye el efecto de la inflación.

Tabla 1
Número de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias a diciembre de cada año, gasto fiscal, PIB, proporción del gasto fiscal respecto del PIB y población de 65 años y más (Información anual)

Año	Sexo	Número de beneficiarios, por tipo de beneficio (al mes de diciembre)			Gasto Total, por tipo de beneficio (MM\$)			PIB (MM\$)	% PIB	Población de 65 años y más
		PBS	APS	Total	PBS	APS	Total			
2008	Hombre	198.453	1.582	200.035	187.698	1.264	188.963	93.854.108	0,20%	1.496.590
	Mujer	354.443	3.603	358.046						
	Total	552.896	5.185	558.081						
2009	Hombre	208.954	104.232	313.186	495.311	31.287	526.598	96.686.357	0,54%	1.545.495
	Mujer	402.079	142.512	544.591						
	Total	611.033	246.744	857.777						
2010	Hombre	209.439	161.633	371.072	574.269	130.709	704.978	111.508.611	0,63%	1.597.403
	Mujer	414.069	225.954	640.023						
	Total	623.508	387.587	1.011.095						
2011	Hombre	206.880	194.563	401.443	586.932	230.956	817.888	122.006.090	0,67%	1.648.753
	Mujer	412.037	268.132	680.169						
	Total	618.917	462.695	1.081.612						
2012	Hombre	196.795	245.233	442.028	594.454	314.356	908.811	129.947.342	0,70%	1.702.655
	Mujer	404.182	334.819	739.001						
	Total	600.977	580.052	1.181.029						
2013	Hombre	189.947	271.568	461.515	590.214	373.894	964.107	137.876.216	0,70%	1.761.247
	Mujer	397.603	369.790	767.393						
	Total	587.550	641.358	1.228.908						
2014	Hombre	186.293	296.211	482.504	596.107	436.569	1.032.676	148.599.454	0,69%	1.827.677
	Mujer	396.909	402.215	799.124						
	Total	583.202	698.426	1.281.628						
2015	Hombre	184.592	318.347	502.939	618.661	502.660	1.121.322	159.553.348	0,70%	1.904.104
	Mujer	394.700	433.269	827.969						
	Total	579.292	751.616	1.330.908						
2016	Hombre	183.890	334.595	518.485	646.764	562.864	1.209.629	169.537.388	0,71%	1.980.850
	Mujer	396.082	456.042	852.124						
	Total	579.972	790.637	1.370.609						
2017	Hombre	183.967	355.005	538.972	733.266	678.041	1.411.308	179.756.126	0,79%	2.067.192
	Mujer	397.847	483.519	881.366						
	Total	581.814	838.524	1.420.338						
2018	Hombre	184.460	390.858	575.318	753.420	763.665	1.517.084	191.265.952	0,79%	2.159.435
	Mujer	402.799	529.475	932.274						
	Total	587.259	920.333	1.507.592						
2019	Hombre	183.907	419.744	603.651	795.276	893.561	1.688.837	198.440.707	0,85%	2.251.794
	Mujer	405.116	562.617	967.733						
	Total	589.023	982.361	1.571.384						

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones, Banco Central y CELADE (revisión 2019)

NUEVOS GASTOS FISCALES DEL SPS: LEY N°21.190

Como se mencionó en la sección anterior, en diciembre de 2019 se aprobó una nueva modificación al SPS (ley N°21.190). A continuación, se analiza su impacto fiscal.

Ley N°21.190

Esta ley contiene cinco medidas con impacto sobre el pilar solidario⁶:

- Mejora los beneficios actuales y futuros del Pilar Solidario
- Mantiene la PBS y el APS de vejez e invalidez cuando el pensionado reciba ingresos laborales
- Fortalece el Pilar Solidario asegurando una pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado
- Establece un nuevo beneficio en el Sistema de Pensiones Solidarias
- Modifica el Decreto Ley N°3.500 para establecer un nuevo límite para el retiro de los excedentes de libre disposición

Efecto sobre el Gasto Fiscal en el SPS

La mejoría de los beneficios del sistema de pensiones solidarias en razón al aumento de beneficios existentes o creación de otros nuevos, como se mencionó en el apartado anterior, tiene un impacto fiscal muy significativo, y además creciente, como se constata en la Tabla 3, para el período 2019-2050.

El análisis de esta sección se realiza considerando el gasto real incremental del SPS desde 2019 a 2050, a pesos de 2019, asegurando la comparabilidad interanual. En cuanto a un análisis del gasto incremental del SPS en términos del PIB, este no será posible toda vez que a la fecha de elaboración del presente informe no existen estimaciones oficiales del PIB que consideren la nueva realidad producto de la actual pandemia COVID 19.

⁶ Para efectos de conocer un análisis realizado por el Consejo Consultivo Previsional del proyecto de ley que da origen a esta ley revisar el apartado “Análisis del Proyecto de Ley que mejora y establece nuevos beneficios en el Sistema de Pensiones Solidarias (28 de noviembre 2019)” del presente documento.

Tabla 3
Mayor gasto previsional del SPS producto de las modificaciones incorporadas por la Ley
N°21.190
(millones de pesos 2019)

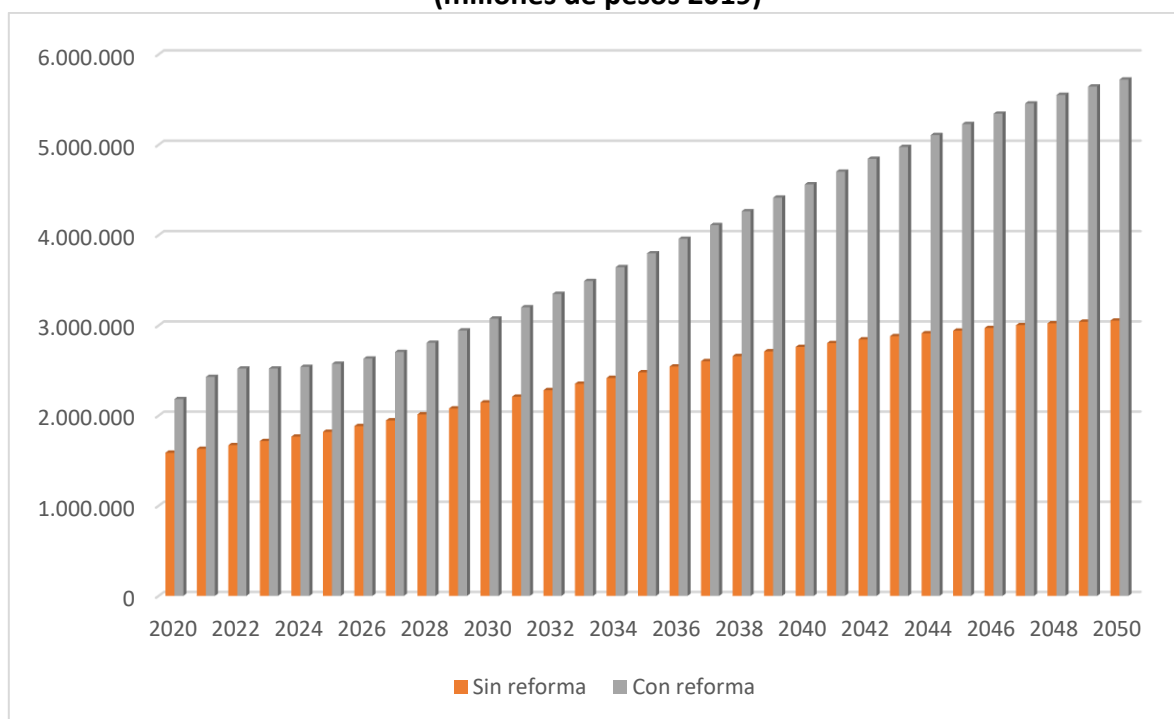
Año	PBS Vejez	APS Vejez	PBS Invalidez	APS Invalidez	Sobrevivencias	Complemento	GEPM	Total
2019	14.707	34.661	4.898	1.977	-	-	-	56.243
2020	176.479	336.272	58.780	23.725	269	4	-134	595.395
2021	242.001	422.377	94.509	38.768	522	15	-329	797.862
2022	262.537	420.890	117.016	49.304	629	14	-560	849.830
2023	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: Dirección de Presupuestos

Del análisis de las cifras de la Tabla anterior se constata una evolución del gasto fiscal fuertemente creciente entre 2020 y 2022, que se reduce levemente hasta el año 2027, para posteriormente empezar a crecer a un ritmo muy elevado a partir del año 2028, lo que se mantiene constante durante el resto de los años comprendidos en el escenario de

proyección. La progresión del gasto descrita se funda en que, partir de esta reforma, el pago de los beneficios del pilar solidario se financiará primero con el saldo del ahorro acumulado en la cuenta de capitalización individual, y sólo cuando éste se agote, los beneficios pasarán a ser financiados con recursos fiscales. La Figura 2 muestra la evolución del gasto fiscal estimado del pilar solidario con la reforma aprobada en comparación al escenario anterior:

Figura 2
Estimaciones del gasto fiscal del Sistema de Pensiones Solidarias, con y sin reforma*
(millones de pesos 2019)



(*): 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: Dirección de Presupuestos

COMENTARIOS FINALES

Como se indicó, a partir del año 2008, el Estado asumió un rol más preponderante en materia de pensiones, mediante la creación del sistema de pensiones solidarias, tanto desde el punto de vista de la institucionalidad pública como de la considerable inyección de recursos fiscales para garantizar beneficios a las personas inválidas o a los adultos mayores que integraran grupos familiares pertenecientes al 60 % de la población más pobre de Chile, recursos que se han ido incrementando tanto por el aumento de los beneficiarios como por las mejoras experimentadas por los beneficios, en especial, el reciente incremento de sus parámetros.

De esta forma, el gasto del SPS ha pasado de un 0,63% del PIB en 2010, con la reforma de 2008 ya en régimen, a un 0,85% del PIB en 2019, porcentaje que seguirá subiendo hacia adelante, producto de la recién aprobada mejoría de la PBS y del APS. Medido en moneda constante de 2019, se espera que el gasto del SPS pase de \$1.688.837 millones en 2019 a

\$5.330.609 millones en el año 2050, es decir, se multiplique por más de tres veces. Esto no sólo por la mejoría de los parámetros del sistema, sino también producto del aumento de los beneficiarios.

Dado lo anterior, cobra especial relevancia la evaluación constante de la sostenibilidad del SPS, ya que el Estado ha ido adquiriendo compromisos crecientes, que son más desafiantes aún en un contexto de menor crecimiento económico.

TERCER CAPÍTULO: TABLAS DE MORTALIDAD, EXPECTATIVAS DE VIDA Y PENSIONES

El objetivo de este capítulo es abordar de manera didáctica distintos aspectos relativos al cálculo de las pensiones en las modalidades de Renta Vitalicia y Retiro Programado en Chile. Específicamente, se tratará el tema de las tablas de mortalidad y cómo de ellas se obtienen las estimaciones de expectativas de vida para el cálculo de los montos de las pensiones.

LAS TABLAS DE MORTALIDAD

Una tabla de mortalidad persigue ver o estimar cómo los cambios en la mortalidad a lo largo del tiempo afectan a la población de un determinado grupo de personas. En palabras más técnicas, una tabla de mortalidad lo que hace es simular la incidencia de la mortalidad sobre el número de personas de una cohorte (grupo de misma edad) para un período de tiempo determinado, estimando cuántas de ellas sobrevivirán a lo largo del tiempo.

En el sistema de pensiones de Chile, existen tablas oficiales diferenciadas por sexo, según si son inválidos o no, y según si son causantes o beneficiarios de pensión. Así, de acuerdo con la tabla oficial para los hombres causantes de pensión, se estima que, por ejemplo, de cada 100 hombres no inválidos que en el año 2020 tienen 65 años, 56 llegarán a los 85 años de edad y 2 a los 95. Si en vez de 100 hombres se consideraran, por ejemplo, 10.000 hombres no inválidos de 65 años, ¿cuántos de ellos supone la tabla de mortalidad que podrían llegar a los 110 años? De acuerdo con la tabla oficial sólo 1 de estos 10.000 hombres llegaría a los 110 años, que es el “máximo posible” según la tabla⁷.

El hecho de que la tabla de mortalidad llegue hasta los 110 lleva a que muchos, en forma errónea, interpreten que la expectativa de vida que se utiliza para el cálculo de la pensión es de 110 años. La interpretación correcta es que, por ejemplo, al considerar la tabla de mortalidad de los hombres no inválidos, tan solo 1 de cada 10.000 hombres de 65 años llegará a los 110 años (Tabla 1). Es decir, la probabilidad de que un hombre no inválido de 65 años esté vivo a los 110 años es muy pequeña, prácticamente cero. En otras palabras, lo que nos dice la tabla de mortalidad es que con casi total seguridad él morirá antes de los 110 años.

⁷ Este número máximo se refiere a la edad que alcanzaría eventualmente el más longevo del grupo de 10.000 hombres que hoy tienen 65 años.

Tabla 1
Sobrevivencia estimada para un grupo de 10.000 causantes hombres que tienen 65 años
el año 2020

Edad	Sobrevivientes
65	10.000
70	9.414
75	8.572
80	7.319
85	5.647
90	3.607
95	1.639
100	421
105	40
110	1

Fuente: Elaboración propia en base a la tabla CB-2014-H ajustada al año 2020

En la actualidad en Chile existen cinco tablas oficiales distintas. Sobre la base de estudios científicos se ha constatado que la mortalidad es diversa para hombres y mujeres, para inválidos y no inválidos, y para quienes son o no beneficiarios de pensión⁸. De acuerdo a la evidencia empírica, para un grupo de personas de la misma edad, la incidencia de la mortalidad es mayor para los hombres que para las mujeres, y mayor para los inválidos que para los no inválidos.

En el caso de las mujeres, según la tabla oficial para causantes mujeres, se estima que de cada 100 mujeres no inválidas que en el año 2020 tienen 60 años, 76 llegarán a los 85 años de edad y 39, a los 95. Se proyecta que 24 de cada 10.000 causantes mujeres llegaría a los 110 años, que es el “máximo posible” según la tabla oficial.

⁸ En el caso de los hombres no inválidos, en la última revisión se igualaron las tablas de mortalidad de causantes y beneficiarios quedando ambos grupos en la misma tabla CB-2014-H.

Tabla 2
Sobrevivencia estimada para un grupo de 10.000 causantes mujeres que tienen 60 años
el año 2020

Edad	Sobrevivientes
60	10.000
65	9.835
70	9.587
75	9.237
80	8.657
85	7.608
90	6.011
95	3.902
100	1.692
105	325
110	24

Fuente: Elaboración propia en base a la tabla RV-2014-M ajustada al año 2020

En este punto es conveniente señalar que el poner un límite máximo de 110 años solo significa que, para efectos operativos, se estima o supone que nadie de 110 años sobrevive hasta llegar a los 111 años. En el futuro, en la medida que un número relevante de personas vivan más de 110 años, se extenderá esta edad para captar esa nueva realidad. Este ha sido el caso de países como Japón.

Otra de las características de las tablas de mortalidad en nuestro país, es que son “dinámicas”, esto es, que incorporan el hecho que cada vez más personas llegarán a edades avanzadas producto de las mejoras continuas en las condiciones de vida y de acceso a la salud. A modo de ejemplo, hoy se espera que 421 de cada 10.000 hombres de 65 años lleguen a los 100 años; en tanto, en 20 años más se espera que este número llegue a 636. En el caso de las mujeres que hoy tienen 60 años, se estima que 1.692 de cada 10.000 llegarán a los 100 años. En 20 años más, se espera que esta cifra alcance 2.227.

Cabe destacar que las tablas de mortalidad oficiales se actualizan, en promedio, cada 5 años. Las tablas de mortalidad son elaboradas de manera conjunta, a través de norma de carácter general por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero. El último proceso de actualización de las Tablas de Mortalidad contó con asesoría de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y entraron en vigencia el año 2016.

Por último, cabe señalar que la mayor importancia de tener buenas estimaciones de las tasas de mortalidad o de longevidad radica en que permiten estimar correctamente por cuánto tiempo se pagarán pensiones contributivas a los que se pensionan bajo las modalidades de retiro programado y renta vitalicia, de tal forma que las personas no se encuentren en una situación de agotamiento de sus fondos antes de su fallecimiento.

LA EXPECTATIVA DE VIDA

La expectativa de vida a una determinada edad es el número de años adicionales que se espera viva, en promedio, un individuo de dicha edad. Así, por ejemplo, si de cada 20 personas de una determinada edad, se espera que 6 vivan 2 años más, que 5 vivan 5 años más y que 9 vivan 10 años más, entonces, para las 20 personas de esa cohorte de edad, la esperanza de vida a dicha edad sería igual a 6,35 años⁹.

Para calcular la expectativa de vida a distintas edades, solo se necesitan las tablas de mortalidad descritas más arriba. El cuadro siguiente muestra la expectativa de vida a distintas edades para mujeres y hombres que hoy, año 2020, tienen 60 años y 65 años, respectivamente.

A modo de ejemplo, una mujer de 60 años hoy tiene una esperanza de vida de 30,9 años. Si vive hasta los 80 años tendrá entonces, en el año 2040, una expectativa de vida de 13,7 años adicionales¹⁰. Actualmente, espera vivir hasta los 90,9 años, pero cuando llegue a los 80 años debería esperar vivir hasta los 93,7 años. Muchas de las mujeres de la misma edad habrán ya fallecido para entonces, elevando el promedio de vida para las restantes.

Tabla 3
Esperanza de vida (en años)

Edad	Mujeres	Hombres
60	30,9	
65	26,3	20,8
70	22,0	16,9
75	17,7	13,3
80	13,7	10,1
85	10,2	7,4
90	7,2	5,1
95	4,8	3,4
100	3,0	2,2
105	2,0	1,6
110	0,5	0,5

Fuente: Elaboración propia en base a tablas RV-2014-M (mujeres) y CB-2014-H (hombres) ajustadas al 2020

Lógica de uso de tablas de mortalidad y expectativas de vida en el cálculo de las pensiones

Tal como nos señala la Tabla 3, un hombre a la edad de 65 años tiene una esperanza de vida de 20,8 años más, mientras que una mujer de 60 años tiene una esperanza de vida de 30,9 años más. Sabemos que estos son valores estimados de vida promedio, que se calculan a partir de las tablas de mortalidad, y que algunos hombres o mujeres vivirán más o menos tiempo, pudiendo llegar algunos a 110 años, o incluso sobrepasar esta edad como ya existen casos excepcionales.

⁹ $(6 \cdot 2 + 5 \cdot 5 + 9 \cdot 10) / 20$

¹⁰ Para este cálculo se consideró la tabla dinámica.

El uso de las tablas de mortalidad implica que al calcular las pensiones de los hombres que se jubilan, por ejemplo, a los 65 años, el cálculo debe hacerse suponiendo que, en promedio, vivirán hasta los 85,8 años. En el caso de las mujeres que se jubilan a los 60 años dicho cálculo debe hacerse suponiendo que, en promedio, alcanzarán los 90,9 años.

En caso de que no se usaran tablas de mortalidad en el cálculo de las pensiones, y de no existir compañías de seguro que permitieran compartir el riesgo de longevidad entre sus asegurados, la única posibilidad de garantizar una pensión estable, de por vida, sería suponer que se vive hasta el máximo posible, es decir, hasta los 110 años. El problema práctico de suponer que se vive hasta los 110 años es que los valores de las pensiones que se calcularían serían mucho menores, ya que el mismo saldo acumulado tendría que financiar un plazo bastante más largo. En los ejemplos vistos, el plazo a financiar sería hasta los 110 años en vez de hasta los 85,8 años en el caso de los hombres y hasta los 90,9 años, en el caso de las mujeres. Esto sería claramente un error. Se vuelve sobre este punto a continuación, donde se analizan las dos principales modalidades de pensión usadas en Chile.

Al momento de pensionarse, la persona puede optar por distintas modalidades de pensión, dentro de las cuales las más escogidas son la Renta Vitalicia y el Retiro Programado.

RENDA VITALICIA

En la Renta Vitalicia, el pensionado entrega el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual a una Compañía de Seguros de Vida (CSV), a cambio de una pensión, constante en Unidad de Fomento (UF), de por vida. Es decir, es la CSV es quien asume tanto el riesgo de inversión como el de longevidad.

La forma de calcular dicha Renta Vitalicia es a través de las tablas de mortalidad descritas y de la tasa de interés que ofrezca la CSV. Si la tasa de interés ofrecida por la CSV al pensionado, conocida también como tasa de venta, fuere igual a cero, entonces bastaría con dividir el saldo en la cuenta de capitalización individual por el número esperado de pensiones mensuales, que prácticamente coincide con la esperanza de vida multiplicado por 12. En ese caso, donde la tasa de interés es cero, el Capital Necesario por Unidad de Pensión (CNU) sería prácticamente igual al número de meses que se espera le queden de vida al pensionado¹¹. Si dicho número es, por ejemplo, 250 (20,8 años), entonces la pensión sería igual al saldo en su e cuenta de capitalización individual dividido por 250.

En la medida que la tasa de venta sea mayor que cero, la pensión vitalicia incorporará también los intereses correspondientes. A modo de ejemplo, si la tasa de venta pactada es igual a 1%, un hombre de 65 años, sin beneficiarios legales, con un saldo en su cuenta de capitalización individual de UF 1.500, recibirá UF 6,77 mensuales mientras que al 3% recibiría UF 8,40, la que correspondería a la pensión de por vida. El CNU sería igual a 221,67 en el primer caso (tasa = 1%) y 178,59 en el segundo caso (tasa = 3%).

¹¹ La única diferencia es que las tablas de mortalidad suponen que la persona muere a mitad de mes, mientras que las pensiones suponen que ocurren a comienzos de período.

En este punto, es dable reiterar que los números anteriores suponen un individuo sin beneficiarios legales. En el cálculo de la pensión bajo la modalidad de Renta Vitalicia, se debe considerar también al cónyuge, hijos menores de 18 años o 24 años si estudian, y otros eventuales beneficiarios con sus respectivas tablas de mortalidad.

Por último, es importante señalar que, si las tablas de mortalidad están bien estimadas, los ingresos de la CSV serán iguales al resultado entre la rentabilidad de sus inversiones y los costos de administración, menos la tasa de venta entregada al pensionado. La CSV tendría pérdidas si la tasa de rentabilidad de sus inversiones cae más allá de los costos de administración y de la rentabilidad pactada con los pensionados (tasa de venta).

RETIRO PROGRAMADO

En la modalidad de Retiro Programado la persona que se pensiona mantiene los fondos en su cuenta de capitalización individual de la AFP y retira un monto anual expresado en UF que se determina en función del saldo restante, la expectativa de vida, los beneficiarios legales, y la tasa de interés, que viene dada por una fórmula que está fijada por ley. Para determinar el monto mensual de la pensión, la normativa establece que la anualidad se divide por 12.

Bajo esta modalidad, el pensionado asume tanto el riesgo de inversión como el riesgo de longevidad, salvo en aquellos casos donde existe un seguro entregado por el Estado en virtud de la legislación establecida (caso del Sistema de Pensiones Solidarias). Si los fondos, que permanecen bajo su propiedad, rentan más/menos que la tasa fijada por ley, ello redundará en un alza/caída de su pensión en UF.

Por otra parte, al asumir el riesgo de longevidad, el pensionado sabe que en general ello implicará un perfil decreciente en la pensión a través del tiempo¹². A modo de ejemplo, un hombre que se pensiona a los 65 años bajo la modalidad de Retiro Programado tiene que cubrir pensiones que, en promedio, durarán hasta los 85,8 años. Sin embargo, si sobrevive hasta los 75 años, deberá cubrir pensiones que se espera duren hasta los 88,3 años (ver tabla más arriba). La contrapartida, en relación con la Renta Vitalicia, es que, si el pensionado muere tempranamente y no existen beneficiarios legales de una pensión de sobrevivencia, entonces deja herencia.

¹² “En general, el monto del retiro programado es decreciente en el tiempo. Esto se debe a que en el año en que se realiza el cálculo del CNU (capital necesario para pagar una unidad de pensión o capital necesario unitario), se asume que el afiliado tiene una probabilidad positiva, pero no cierta, de estar vivo los próximos años (alta para los años más cercanos, pero baja en los años más lejanos). Sin embargo, después de un año el afiliado está vivo o muerto con total certeza (es decir, con probabilidad 1). Por tanto, si para este nuevo año el afiliado está vivo, se requiere hacer nuevamente el cálculo del capital necesario unitario. Pero ahora el afiliado ha vivido un año más, y como retiró su pensión durante el año anterior, tiene menos saldo. Esta caída en el saldo no es compensada por el menor capital necesario, ya que aumentó su probabilidad de ser longevo. Por tanto, la nueva pensión que se calculará será inferior a la calculada el año anterior”. NOTA TÉCNICA N°1 RETIROS PROGRAMADOS Y NUEVAS TABLAS DE MORTALIDAD Francisco Pino Agosto 2005. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-2871_pdf.pdf

COMENTARIOS FINALES

El objetivo de este capítulo ha sido relacionar el concepto de tablas de mortalidad con las principales modalidades de pensión, que corresponden a Retiro Programado y Renta Vitalicia.

Las tablas de mortalidad persiguen ver o estimar cómo evoluciona la expectativa de vida de la población de un determinado grupo de personas a través del tiempo. Estas son usadas por las Compañías de Seguros de Vida al momento de ofrecer una Renta Vitalicia a quien se pensione bajo esa modalidad; y por las AFP al determinar, anualmente y a partir de fórmulas establecidas por ley, el monto que puede retirar un pensionado bajo la modalidad de Retiro Programado.

En el caso de la Renta Vitalicia, las pensiones son contratadas al momento de pensionarse, fijándose estas en UF de por vida. En este caso, tanto el riesgo de inversión, que es el riesgo de que los fondos no tengan la rentabilidad esperada al momento de contratarse la pensión, y el riesgo de longevidad, que es el riesgo de que los pensionados vivan más de lo esperado, son asumidos por la Compañía de Seguros. Por el contrario, estos riesgos son asumidos totalmente por el pensionado en el caso del Retiro Programado.

Por último, cabe señalar que la mayor importancia de tener buenas estimaciones de las tasas de mortalidad radica en que permiten estimar correctamente por cuánto tiempo se pagarán pensiones contributivas a los que se pensionan bajo las modalidades de Retiro Programado y Renta Vitalicia, ya sea para que las personas no se encuentren en una situación de agotamiento de sus fondos antes de su fallecimiento, en el caso del Retiro Programado, o para que las CSV puedan provisionar adecuadamente las obligaciones futuras de pago de pensiones, en el caso de la Renta Vitalicia.

CUARTO CAPÍTULO: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL MERCADO DEL TRABAJO COMO CONDICIONANTES A LOS PILARES CONTRIBUTIVO Y SOLIDARIO DE PENSIONES

El presente capítulo contiene la transcripción textual del resumen ejecutivo del estudio encargado por la Subsecretaría de Previsión Social, a solicitud del Consejo Consultivo Previsional, a CIEDESS¹³, como insumo para el mejor cumplimiento de su función asesora. En concreto, se pretendía contar con un diagnóstico actualizado de la situación del mercado del trabajo chileno, conocer los efectos que sobre él puedan tener las nuevas fuerzas que lo impactan e impactarán (envejecimiento, informalidad, migración, automatización, entre otras) y su correlato a nivel previsional. El estudio, considera proyecciones de este impacto a 10 y 20 años, las que por la fecha de su realización pueden quedar desactualizadas al no incorporar los importantes efectos que deberá enfrentar el mercado del trabajo producto de la actual pandemia mundial COVID 19.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento tiene como objetivo analizar las nuevas fuerzas que están impactando la estructura del mercado laboral, como también su efecto sobre aspectos previsionales con énfasis tanto en el Pilar Solidario como Contributivo. Para ello elabora un diagnóstico, y analiza las perspectivas, desafíos y propuestas de política pública, incluyendo los aspectos regulatorios e institucionales para su implementación.

Diagnóstico de la situación del mercado del trabajo

Entre los años 2010 y 2019, la fuerza laboral registró un crecimiento de 15,3%, desde 7,92 millones¹⁴ a 9,13 millones personas. Sus principales indicadores son la tasa de participación laboral y la tasa de ocupación¹⁵; la primera ha experimentado una leve alza, pasando de un 59,3% en 2010 a un 59,4% en 2019, mientras que la segunda ha presentado una estabilidad en ambos períodos, con una proporción del 55,1%.

Producto del crecimiento económico del país, el aumento absoluto de la fuerza laboral ha sido absorbido por mayores niveles de ocupación, lo que se refleja en una tasa de desocupación relativamente estable (en el año 2010, la tasa de desocupación ascendió a un 7,1% para luego disminuir a 6,4% en 2017, y posteriormente presentar un alza hasta llegar a un 7,2% en 2019).

En este periodo, destaca el aumento en la tasa de participación laboral femenina –la cual ha crecido de 46,6% en el año 2010 a 49,5% en 2019– y de las personas mayores –el rango de 55 a 64 años ha crecido desde 60,7% en 2010 a 68,7% en 2019–. Por otro lado, la

¹³ El equipo de trabajo estuvo compuesto por: Cristián Marcó, Paola Carrión, Hugo Cifuentes, Mario Abuhadba, Christopher Clavero y Vanessa Arredondo.

¹⁴ Cifras según ENE (base Censo 2002) para los trimestres octubre-noviembre-diciembre del año 2010 y trimestre mayo-junio-julio del año 2019.

¹⁵ Las tasas son calculadas como promedios de los trimestres de cada año.

participación laboral de los rangos de menor edad disminuye, en beneficio del aumento en su escolaridad.

Al revisar las estadísticas, se pueden distinguir diferencias según tramo de edad, sexo y ocupación. Las personas ocupadas presentan ciertas características que han evolucionado durante el periodo, una de ellas es el aumento en la cantidad de años de escolaridad. A pesar de que la cantidad de personas con escolaridad entre 9 y 12 años ha aumentado, su participación porcentual dentro del total de tramos de escolaridad ha disminuido en beneficio de los trabajadores con 15 a 21 años de estudio, quienes aumentan su participación de 20,7% en 2010 a 30,2% en 2019.

En cuanto a la cobertura previsional, el porcentaje de ocupados que cotiza en el sistema aumentó de 56,8% a 59,2% en el periodo 2010-2018, independientemente del sexo. Esto pudo ser impulsado por el aumento en los contratos indefinidos, disminución de la informalidad laboral y el mayor nivel de educación de los ocupados. En este mismo periodo, destaca además el aumento de cobertura de los Trabajadores no calificados (3,4%) y de los Trabajadores de servicios y vendedores (2,3%), quienes en el 2019 representan al 39% de los ocupados.

Todos los cambios observados en la tasa de ocupación se relacionan positivamente con un aumento de la proporción de ocupados que cotiza, del nivel educacional, número de trabajadores que se desempeñan en grandes empresas y con contrato, principalmente de carácter indefinido, y una disminución de la informalidad y, brecha salarial.

El siguiente cuadro presenta un resumen de los resultados obtenidos en el diagnóstico realizado del mercado del trabajo 2010-2019.

Resultados principales 2010-2019		
Indicadores del mercado laboral	Tasa de participación	La tasa de participación del 2019 (59,4%) se sitúa en un nivel levemente mayor a la del año 2010 (59,3%), habiendo presentado su mayor nivel en el año 2017 (60,1%). La tasa de las mujeres crece desde un 46,6% a 49,5%, la de los hombres ha disminuido desde un 72,5% a 69,5%.
	Tasa de desocupación	La tasa de desocupación del 2019 (7,2%) se mantiene en un nivel similar al de 2010 (7,1%), habiendo marcado su nivel más bajo en 2013 (5,7%). Las mujeres disminuyen sostenidamente su tasa desde un 8,6% en el 2010 a un 6,5% en el 2013, para luego aumentarla a un 7,6% en el 2019. Los hombres disminuyen su tasa desde 6,2% en el 2010 a un 5,1% en el 2013, para luego aumentarla hasta un 6,8% en 2019, situándose en un nivel mayor respecto al 2010.
Caracterización de los ocupados	Nivel educacional	Casi la mitad de los ocupados tiene entre 9 y 12 años de estudio, la participación de este grupo con respecto a la ocupación total ha disminuido desde un 46,5% a un 44,1% en el periodo. Los con 1 a 8 años de estudio disminuyen su participación desde un 24% en el 2010 a un 17,5% en el 2019. El segmento de 15 a 21 años de educación aumenta su participación desde un 20,7% en el 2010 a un 30,2% en el 2019.

	Rango de edad	En las mujeres, el tramo de 20-29 años cae de 20,6% a 18,5%, los rangos de 30-39 y de 40-49 disminuyen su participación en una cuantía similar. Por otro lado, los rangos más longevos ganan participación, desde 19,7% a 22,7% en el tramo 50-59 años y 7,1% a 10,8% en el tramo 60-69 años. Esta tendencia es análoga para los hombres.
	Tipo de contrato	La proporción de trabajadores con contrato ha aumentado desde un 59,3% en el año 2010 a un 63,3% en el 2019. En cuanto a los tipos de contrato, los trabajadores con contrato indefinido aumentan de 51,9% a 54,2%, mientras que los de plazo fijo disminuyen de 21,2% a un 18,8%.
	Tamaño del establecimiento	La ocupación se desempeña, mayoritariamente, en los dos tamaños extremos de establecimientos, menos de 5 trabajadores; y 200 y más trabajadores; cada uno concentra aproximadamente un tercio de la ocupación total. Esta proporción parece no variar significativamente durante la década.
	Categoría ocupacional	La proporción de trabajadores por cuenta propia aumenta sostenidamente desde 19,6% en el año 2011 a un 22% en el 2019.
	Ocupación informal	La ocupación informal en el año 2019 equivale a un 28,5% del total, siendo levemente superior para las mujeres (29,8%), que para hombres (27,6%). En el año 2017, se estima que un 29,9% de los ocupados estaba en una situación de informalidad.
Cobertura previsional	Cotizantes ocupados	<p>La proporción de mujeres que declaran cotizar en el sistema de pensiones aumenta desde un 54,7% en el 2010 a un 60,4% en el 2019. En el caso de los hombres, esta proporción aumenta desde un 58,1% a un 59,7% durante el mismo periodo.</p> <p>Se identifica una relación positiva entre el nivel de educación y la cobertura previsional, desde una cobertura de 40,4% de los ocupados con 1-8 años de estudio hasta un 80,8% para los con 22 o más años de estudio.</p> <p>Por otro lado, la cobertura es decreciente con la edad, para el año 2019, el rango de 20-29 años presenta un 67,8% de cobertura, mientras que el tramo de 50-59 años tiene una cobertura de 60,2%.</p>

Nota: Las cifras de indicadores del mercado laboral son promedio de los trimestres móviles correspondientes a cada año.

Fuente: ENE 2010-2019, EPS 2015

Elaboración: CIEDESS

Nuevas fuerzas que impactan e impactarán al mercado del trabajo global y nacional

Se identifican factores que están modificando, o que modificarán, algunas de las dinámicas en el mercado laboral:

1. Uno de ellos es el envejecimiento poblacional, que implica el aumento de la tasa de participación laboral de este grupo, así como también en una postergación en la edad de retiro en el caso de las generaciones mayores.
2. Un segundo factor es la disminución de la informalidad laboral, categoría en la cual los trabajadores no se encuentran cubiertos por los mecanismos de seguridad social ni por las regulaciones laborales establecidas en beneficio de los trabajadores formales.
3. Un tercer elemento que ha impactado al mercado laboral es la migración. A partir de 2015, se observa un aumento significativo de este grupo de personas en la evolución de la fuerza de trabajo chilena. Según el Censo 2017, en el país había 750 mil inmigrantes; lo que representa el 4,4% de la población. De ellos, el 60% tiene entre 25 y 50 años de edad y su tasa de participación es levemente inferior al 80%; por lo que representan alrededor de un 8% de la fuerza de trabajo. Este efecto está incorporado dentro de los parámetros de las proyecciones de CEPAL, sin embargo, se indica que esta tendencia no continuará en el futuro.
4. Un cuarto factor a considerar es el crecimiento de la tasa de participación laboral femenina, que ha aumentado de 41% en el año 1990 a 49,5% en el primer trimestre de 2019. El aumento de esta tasa durante las últimas décadas —cifra que se acerca al promedio de los países OECD— hace prever que de ocurrir variaciones futuras estas serían acotadas.
5. Otro cambio que se espera en el mercado del trabajo es la flexibilidad laboral a través de prácticas como la conexión laboral a distancia, espacios de trabajo colaborativo, equipos de trabajo virtuales, plataformas digitales para independientes, entre otras medidas.

A nivel internacional, el mercado laboral revela cierta tendencia hacia una polarización en la distribución de las ocupaciones. Esta diferenciación se produce en función del nivel de especialización o habilidades que demanda cada ocupación. Diversos autores sugieren que la automatización sustituiría a trabajadores de calificación media que realizan labores rutinarias intensivas, aún más, de acuerdo al BID (Bosch, Pagés, & Ripani, 2018) las dos grandes tendencias que impactarán al trabajo futuro en América Latina y el Caribe son el rápido envejecimiento poblacional y los cambios tecnológicos.

En esta línea, destaca entre los autores Frey y Osborne, quienes utilizando un modelo predictivo de inteligencia artificial indican que el 47% del total de empleos de Estados Unidos tendría una probabilidad de automatización mayor al 70% en los próximos 10 a 20 años (Frey & Osborne, 2017), lo que califican como “de alto riesgo”. Otros autores advierten que el riesgo de automatización de los empleos a nivel mundial es de 35% y que en el caso de Europa sería entre 45% y 60% (Pajarinen & Rouvinen, 2014; Bowles, 2014).

En Chile, Bravo, García & Schlechter (2019) calculan que 1,3 millones de ocupados se encontrarían en alto riesgo de automatización, de acuerdo a resultados de la CASEN 2017. Estos corresponden a ocupaciones que comprenden tareas rutinarias y bajo uso de inteligencia creativa, manipulación de objetos e inteligencia social.

Estos y otros cambios se resumen en la siguiente Tabla.

Componente de cambio	Efecto(s) esperado(s)
1. Adopción de tecnologías	Neutral a la evolución de la ocupación agregada. Polarización del empleo desde manufactura hacia sector servicios. Sustituiría a trabajadores de calificación media que realizan labores rutinarias intensivas, y complementarían a trabajadores de alta y baja calificación.
2. Migración	Afecta a la ocupación total y cambia su composición.
3. Envejecimiento de la población	Genera demanda por ocupaciones relacionadas a cuidados personales y de Salud. Adecuación de puestos de trabajo.
4. Trabajadores de plataformas tecnológicas “dependientes”	Disminuye informalidad laboral. Aumenta la inclusión laboral.
5. Flexibilidad laboral	Genera demanda por servicios de “co-working” y telecomunicaciones.
6. Participación laboral femenina	Afecta ocupación total y su composición de género.

Elaboración: CIEDESS

Proyecciones del mercado del trabajo en Chile, con horizonte a 10 y 20 años

Las proyecciones del mercado laboral chileno para los años 2030 y 2040, se pueden realizar en dos etapas:

1. Para el número total de trabajadores ocupados para los plazos ya definidos (2030 y 2040);
2. Considerando la composición de los grupos ocupacionales CIUO88 para los mismos plazos.

Además, se presentan dos escenarios de proyección de composición de ocupaciones, los cuales difieren en sus supuestos en cuanto a cantidad de ocupados y composición de estos mismos, además del nivel de crecimiento económico y salarial.

El resumen de las proyecciones de composición de las ocupaciones según escenario se presenta en la siguiente Tabla.

Ocupaciones	Composición (%) de Ocupaciones			
	Escenario 1		Escenario 2	
	2019	2040	2019	2040
Profesionales, Científicos e Intelectuales	12,8%	11,5%	12,8%	11,0%
Operadores de máquinas y montadores	9,2%	8,0%	9,2%	7,5%
Técnicos y profesionales de nivel medio	11,8%	13,4%	11,8%	14,1%
Ejecutivos, legislativos y directores	2,4%	2,7%	2,4%	2,9%
Agricultores, trabajadores agropecuarios y pesqueros	4,1%	3,6%	4,1%	3,3%
Empleados de oficina	8,6%	8,1%	8,6%	7,9%
Trabajadores de Servicios y Vendedores	14,8%	17,1%	14,8%	18,2%
Oficiales, operarios, artesanos y otros	13,6%	11,9%	13,6%	11,0%
Trabajadores no Calificados	22,7%	23,6%	22,7%	24,1%
Ocupación Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nota: Dada la aproximación de decimales, la suma puede no ser 100%.

Elaboración: CIEDESS

Para considerar diversos escenarios de gradualidad de los cambios laborales y tecnológicos, se hacen proyecciones en tres escenarios: de continuidad, moderado y alto. Asimismo, con el objetivo de proyectar con el mayor grado de precisión el posible impacto de los cambios del mercado laboral en el sistema previsional, se calcula la probabilidad de cotizar de trabajadores ocupados diferenciados por grupo ocupacional.

Los resultados de la proyección indican que el 87% de las nuevas ocupaciones que genere el mercado laboral en las próximas dos décadas corresponderán a los grupos de “Servicios y vendedores”, “Trabajadores no calificados” y “Técnicos y profesionales de nivel medio”.

[Impacto esperado de los cambios en el mercado del trabajo sobre el Sistema de Pensiones Contributivo y el Sistema de Pensiones Solidarias](#)

El impacto esperado de los cambios del mercado laboral en el Sistema de Pensiones Contributivo y el Sistema de Pensiones Solidarias se mide a través de la interacción de dos modelos: uno laboral, cuyos principales resultados ya fueron presentados; y otro previsional, cuya metodología se centra en la proyección de dos segmentos poblacionales, el stock vigente y el flujo de nuevos individuos, considerando variables que impactan tanto en la etapa activa como pasiva de los afiliados.

Los resultados más relevantes corresponden a las proyecciones de los saldos acumulados en las cuentas de capitalización individuales y el posterior monto de la pensión autofinanciada, lo que junto a variables socioeconómicas permite estimar el posible impacto en el Pilar Solidario. Cabe señalar que este último modelo muestra ciertas limitaciones, especialmente respecto al stock inicial de cotizantes y su posible transición hacia otros grupos ocupacionales.

Conforme a lo anterior, las fuentes de información y supuestos para las proyecciones del saldo acumulado según segmento poblacional se presentan en la siguiente Tabla,

notándose que los resultados del Modelo Laboral generan las diferencias de cada escenario en las proyecciones finales.

Variable	Fuentes y supuestos según población	
	Stock (Actuales)	Flujo (Nuevos)
Cotizantes	Según EPS-HPA 2016	Modelo Laboral
Sexo	Según EPS-HPA 2016	Modelo Laboral
Edad	Según EPS-HPA 2016	Modelo Laboral
Edad de ingreso	Según EPS-HPA 2016	24
Tasa de cotización	10% 2020, 11% 2021, 12% 2022, 13% 2023-2040	
Ocupación inicial	Según EPS-HPA 2016	Modelo Laboral
Cambios en ocupación	No	Modelo Laboral
Renta imponible inicial	Según EPS-HPA 2016	Modelo Laboral
Variación renta imponible por edad	Según SP 2019	Modelo Laboral
Crecimiento real anual renta imponible	Modelo Laboral	Modelo Laboral
Distribución de ingresos	Deciles según EPS-HPA 2016	
Rentabilidad real anual fondos de pensiones	Fondo A 4,0%; Fondo B 3,5%; Fondo C 3,0%; Fondo D 2,5%; Fondo E 2,0%	
Asignación del fondo	Asignación por defecto según Contrato Básico de Traspasos Futuros	
Densidad de cotizaciones inicial	Según EPS-HPA 2016	Modelo Laboral
Variación densidad de cotizaciones por edad	Según SP 2019	Modelo Laboral
Variación anual densidad de cotizaciones	Modelo Laboral	Modelo Laboral
Saldo CCICO inicial	Según EPS-HPA 2016	0
Edad de retiro	Edad legal de retiro (65 hombres, 60 mujeres)	

EPS: Encuesta de Protección Social; HPA: Historia Previsional de Afiliados Activos, Pensionados y Fallecidos; SP: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS

Por otra parte, la etapa pasiva, específicamente los nuevos pensionados y el monto de sus pensiones, es una condicionante de las proyecciones de la etapa activa más la aplicación de una serie de supuestos respecto a la fórmula de cálculo de la pensión, las que se presentan en la Tabla siguiente.

Variable	Supuesto
Pensionados	Modelo Previsional
Edad de retiro	Edad legal de retiro (65 hombres, 60 mujeres)
Modalidad de retiro	Retiro Programado
Tablas de mortalidad causante	CB-H-2014 para hombres y RV-M-2014 para mujeres
Beneficiarios y su edad	Cónyuge mujer dos años menor en caso de causante hombre y cónyuge hombre dos años mayor en caso de causante mujer
Tablas de mortalidad beneficiarios	CB-H-2014 para hombres y B-M-2014 para mujeres
Evolución de tablas de mortalidad	Según factores de mejoramiento de cada tabla
Tasa de interés técnica	2,5%
Rentabilidad fondos en etapa pasiva	2,5% (Fondo Tipo D)

Elaboración: CIEDESS

Se estima que:

1. Los cambios en el mercado del trabajo generarán efectos en el nivel de la densidad de cotizaciones (disminución promedio, en el periodo analizado, en torno a 3 puntos porcentuales) y rentas imponibles (incremento real promedio, en el periodo analizado, en torno al 19%).
2. Dado el horizonte de proyección, estas variaciones tendrán un impacto acotado, al igual que posibles medidas de cambio en el sistema, como el aumento en la tasa de cotización (su real efecto se observaría al considerar una trayectoria laboral completa).
3. Otros elementos exógenos impactan significativamente en los resultados, como la rentabilidad de los fondos de pensiones, las tablas de mortalidad y la tasa de interés técnica para el cálculo de las pensiones, los cuales en su conjunto tendrían impactos negativos en el monto de las pensiones proyectadas, especialmente aquellas relacionadas a la etapa pasiva.
4. Lo anterior puede apreciarse al comparar los resultados del saldo acumulado y el monto de la pensión de vejez a la edad de retiro para el período 2020-2040, donde el saldo a la edad de retiro crecerá a una tasa más alta que el monto de la pensión. En efecto, durante la etapa activa el saldo acumulado se ve beneficiado principalmente por la mayor tasa de cotización y el aumento de la renta imponible, estimándose un incremento de 83% para el período 2020-2040; mientras que la pensión promedio a la edad de retiro crecería en una proporción menor en igual lapso, equivalente al 62%, variación que es mitigada por el aumento en las expectativas de vida (a través de los factores de mejoramiento de las tablas de mortalidad) y una tasa de interés técnica menor a la actualmente vigente.

Con relación a los escenarios estimados que puede enfrentar el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), se observa:

1. Una evolución creciente del número de beneficiarios. Al año 2040 se espera que asciendan a 3,1 millones de personas, lo que equivale a un incremento de 92% respecto del 1,63 millones de beneficiarios totales proyectados para 2020.
2. Por sexo, serán las mujeres quienes más accedan a los beneficios del SPS, representando el 61,3% en el año 2020 (1.002.241 prestaciones). Tal proporción no se vería alterada a lo largo del período analizado, ya que a 2040 se espera que el 61,9% de las prestaciones estén dirigidas a mujeres (1.942.459 prestaciones) y el restante 38,1% a hombres (1.196.995).
3. El Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez crece por sobre las Pensiones Básicas Solidarias (PBS) de vejez. Esto producto de la incorporación de la mujer al mercado del trabajo y por efectos del incremento en la tasa de cotización estimada.
4. Los desembolsos fiscales del SPS serían menores debido al efecto de la implementación de la ley N°21.190 de diciembre de 2019. Esto se traduce en una reducción en términos netos del gasto proyectado desde aproximadamente un 1,7% del PIB al año 2040 para

la situación sin dicha ley, y un gasto del 1,4% del PIB en igual año para el escenario con ley.

5. En 2020 se proyecta que el gasto total del SPS ascendería al 1,16% del PIB, aumentando al 1,41% del PIB en 2040. El resumen de estos resultados se presenta en la siguiente Tabla.

Proyecciones (*) 2020-2040		Escenarios		
		(Base) Continuidad	(1) Moderado	(2) Alto
Cotizantes	2020	5.703.283	5.702.416	5.702.017
	2040	7.543.472	7.510.388	7.495.119
Cobertura Previsional	2020	66,4%	66,4%	66,4%
	2040	66,4%	66,1%	66,0%
Densidad de Cotizaciones	2020	69,7%	69,7%	69,7%
	2040	66,6%	66,4%	66,3%
Ingreso imponible	2020	802.780	802.720	802.692
	2040	955.037	951.797	950.305
Saldo acumulado a edad de retiro (MM\$)	2020	21,58	21,58	21,58
	2040	39,48	39,42	39,39
Pensión autofinanciada de vejez (\$)	2020	104.494	104.506	104.506
	2040	150.710	150.623	150.582
Pilar Solidario	2020	1.634.846	1.634.844	1.634.842
	2040	3.140.115	3.140.167	3.140.208
Gasto SPS como % del PIB	2020	1,16%	1,16%	1,16%
	2040	1,41%	1,41%	1,41%

Nota: (*) Las proyecciones tienen al año 2019 como inicial.

Fuente: EPS, HPA, SP, INE, CELADE.

Elaboración: CIEDESS

Propuestas para enfrentar el desafío de incrementar el nivel de cotizaciones previsionales en el nuevo contexto laboral

De acuerdo a los objetivos de este análisis, la revisión de estadísticas y de literatura, se pueden plantear una serie de medidas y mecanismos de incentivo para incrementar el nivel de cotizaciones previsionales en este nuevo contexto laboral, en base a cuatro áreas de trabajo: Cambios administrativos (propuestas a y b), modificaciones en las relaciones laborales (propuestas c-f); cambios al sistema de capacitación (propuestas g-j) y modificaciones al sistema previsional (propuestas k-m).

- a) Dotar de una mayor capacidad tecnológica a las instituciones que operan en el ámbito de la regulación laboral, el sistema de seguridad social y el sistema de capacitación, de forma de facilitar la realización de los trámites recurrentes en cada uno de ellos y, en la medida de lo posible, vincularlos.
- b) Definición de organismos coordinadores: En paralelo a la medida anterior es importante definir en cada uno de los ámbitos de acción quién es el responsable final

de la coordinación de la información producida por el sistema. La falta de un responsable en la operación conjunta da lugar a la multiplicación innecesaria de centros de información que no aprovechan las sinergias a lo largo de los sistemas.

- c) Flexibilizar la jornada de trabajo: Permitiendo a las partes ajustar la jornada de trabajo con límites mensuales y pagos por hora trabajada. Con mecanismos de control, y participación en la definición de los componentes de flexibilización.
- d) Incentivar el uso de tecnologías de la información para la realización de las actividades laborales. En los casos que la naturaleza de los servicios lo permita, se debe facilitar a las empresas y trabajadores la posibilidad de pactar mecanismos de trabajo a distancia y/o por medios tecnológicos.
- e) Contrato especial para trabajadores mayores: aplicando a las cotizaciones patronales el mismo mecanismo que se utiliza para éstas, en el seguro de cesantía, donde una parte se sigue pagando en el tiempo, y la otra cesa, teniendo estos trabajadores un menor costo equivalente.
- f) Derogación de la ley N°18.156, sobre exención de cotizar a determinados grupos de trabajadores extranjeros y en su reemplazo la aplicación de los convenios internacionales de seguridad social vigentes y suscritos por Chile. Lo anterior implica que, ante la no aplicación de estos últimos, puedan retirarse los fondos personales una vez que se pierda la calidad de residente en Chile, se abandone el país y siempre que se cumplan requisitos de tiempo cotizado, conforme lo establecen los instrumentos internacionales de los cuales Chile es parte.
- g) Actualizar el sistema de capacitación chileno, aplicando las propuestas de la Comisión Nacional de Productividad, toda vez que son concordantes con la literatura internacional en la materia y las investigaciones e informes nacionales. En concreto, ello implica la creación de una arquitectura institucional específica para el sector técnico coordinada a través del Marco Nacional de Cualificaciones; la creación de un Consejo del área, conformado por representantes y especialistas del sector que sirva de asesor al Ministerio de Educación pero que cuente con capacidad de definir ciertas políticas en su área; una Subsecretaría especializada dentro del Ministerio de Educación; una Agencia de Calidad; y el fortalecimiento de los Comités Sectoriales.
- h) Construir una política de cualificaciones. Complementario al punto anterior, es necesario definir las instancias, mecanismos y materialización de las cualificaciones en que se pretende capacitar, buscando la certificación de las capacidades de las personas, independientemente del canal utilizado para adquirirlas (educación formal o no), lo cual requiere la participación de organismos representativos de cada área de la economía para luego generar la oferta formativa acorde a la misma.
- i) Desarrollo de programas prioritarios. El proceso de modificación del sistema de capacitación, así como las primeras fases de la implementación del marco de cualificaciones, requieren entregar prioridad al desarrollo de las habilidades base que permitan aprovechar los programas de capacitación, así como también aquellas más

generales que habilitan a la inserción en un mercado más tecnificado. En tal sentido, el desarrollo de cursos de alfabetización funcional atiende a aquellos trabajadores con menores competencias; por otra parte, la capacitación en alfabetización tecnológica permite facilitar la inserción o reconversión de trabajadores tanto a actividades con mayor uso de informática, como a modalidades de trabajo a distancia por medio de tecnologías de la información. Tales programas deberían contar con la posibilidad de diferenciar la capacitación entre los distintos estamentos de una empresa (directivos, administrativos, trabajadores) en relación a los distintos efectos que producen las nuevas tecnologías en sus labores.

- j) Redirigir fondos para apresto laboral del Seguro de Cesantía a programas de formación prioritarios.
- k) Explicitación de los supuestos base y objetivo de cada componente del sistema previsional. Esto implica indicar cuál es el comportamiento esperado que tienen que tener los afiliados para lograr la prestación objetivo de cada componente del sistema o, en concreto, el periodo de vida activa esperado; tiempo de trabajo para acceder a una prestación acorde a sus expectativas; periodo estimado a financiar durante el retiro; situación familiar (cónyuge e hijos); e indicación de si la prestación es individual o familiar. Por su parte, la definición de los objetivos de cada pilar del sistema tiene que ser vinculada al monto de la prestación y forma de financiamiento (línea de la pobreza, ingreso medio, estándar de vida previo, etc.).
- l) Definición de los parámetros técnicos por la institucionalidad administrativa. Una vez definidos los supuestos y objetivos del sistema previsional, es posible desplazar la definición de ciertos parámetros claves desde el plano político al técnico, ya sea por medio de la indexación de indicadores o por su determinación a través de un Comité Técnico con participación de actores sociales.
- m) Desarrollo de una política de formación y educación financiera y previsional.

Finalmente, del estudio se puede concluir que el impacto de las nuevas fuerzas del mercado sobre la composición del empleo es parcialmente consistente con lo expuesto en la revisión de la literatura. Se proyecta que los Trabajadores de Servicios y Vendedores, Trabajadores no Calificados y Técnicos y profesionales de nivel medio son quienes recibirían en conjunto al 87% de las nuevas ocupaciones que genere el mercado laboral en las próximas dos décadas. Además, revisando los escenarios proyectados, se vería un impacto acotado en el pilar solidario para los próximos 20 años (producto de las modificaciones antes señaladas) en relación al escenario base, situación que en un plazo mayor podría ser distinta si no se adoptan medidas para hacer frente a los cambios del mercado del trabajo.

QUINTO CAPÍTULO: INFORMES DE OPINIÓN CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL¹⁶

ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA INDICACIÓN REALIZADA A LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGAL AL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS (3 DE JULIO 2019)

Con fecha 19 de junio 2019 se recibió una carta de los Ministros de Hacienda don Felipe Larraín Bascuñán, y de Trabajo y Previsión Social, don Nicolás Monckeberg Díaz, 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 de una indicación al proyecto de ley que “Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica” (Mensaje N°171-366) y que tiene impacto en las materias competencia de este Consejo.

En concreto, la indicación propone adelantar la entrada en vigencia del primer aumento de los parámetros Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Al efecto, la indicación propuesta señala:

Reemplazase en la primera oración del artículo segundo transitorio, la expresión “primer día del séptimo mes siguiente a la publicación de la presente ley en el Diario Oficial” por “1 de enero 2020”.

En la carta se señala que “la indicación compromete el incremento del 10% de la Pensión Básica Solidaria y del 15% de la Pensión Máxima con Aporte Previsional para el 1° de enero del 2020, y para julio del 2021 los incrementos anuales establecidos en el inciso 2° del Segundo Transitorio”.

Efecto sobre el Gasto Fiscal

De acuerdo a los antecedentes entregados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y por la Subsecretaría de Previsión Social, el efecto total de esta indicación en el gasto fiscal sería de \$66.095 millones, que coincide con el monto que se había estimado para el período julio-diciembre 2020.

En el análisis económico del proyecto original, el efecto sobre el gasto fiscal se estimó suponiendo que ambos incrementos (en la Pensión Básica Solidaria y Pensión Máxima con Aporte Solidario) tendrían lugar en julio de 2020, y que el número de beneficiarios proyectado sería igual a 1.605.880 personas. Como consecuencia de la indicación propuesta, se adelantaría la aplicación de estos parámetros a enero 2020, pero el número de beneficiarios se mantendría constante por cuanto la proyección fue hecha para todo el

¹⁶ Este capítulo corresponde a una transcripción textual de los Informes de opinión emitidos por el Consejo Consultivo Previsional hasta marzo de 2020, y que fueron enviados a los Ministros de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, y al Congreso Nacional.

año. De acuerdo a lo explicitado por el informe que hizo llegar DIPRES el modelo micro fundado con el cual ellos realizan las proyecciones de beneficiarios opera con números anuales sin que capture las variaciones al interior de un año.

Lo anterior implica que el gasto fiscal del SPS estimado para el 2020 se duplica respecto de la situación proyectada para la iniciativa original. Inicialmente se proyectó para el 2020 un gasto por 6 meses y ahora se proyecta el efecto para el año completo.

Si bien el monto proyectado en términos reales es el mismo, es importante mencionar que para el período julio-diciembre 2020 la cifra que se presentó en el informe anterior de este Consejo (28 de noviembre 2018), estaba expresada en millones de pesos de 2018, mientras que en esta oportunidad el monto proyectado está expresado en millones de pesos de 2019.

Tabla 1
Efecto fiscal de adelantar la vigencia del cambio al SPS
En millones de pesos de 2019

Año	Pensión Básica Solidaria	Aporte Previsional Solidario	Total
2020	38.893	27.202	66.095

Fuente: Dirección de Presupuestos

Eventuales Efectos sobre el Mercado Laboral y del Ahorro

En opinión de este Consejo, el adelantar el primer aumento de los parámetros asociados a la Pensión Básica Solidaria (10%) y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (15%) en 6 meses no modifica el análisis realizado en el informe que acompañó el proyecto original, sino que tan solo podría adelantar el inicio de los eventuales efectos de comportamiento ahí señalados. Por lo mismo, se estima que el efecto adicional que podría tener esta indicación sobre el mercado laboral y sobre el ahorro previsional sería acotado y marginal.

ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA INCORPORACIÓN GLOSA PRESUPUESTARIA QUE AUMENTA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA Y PENSIÓN MÁXIMA CON APORTE SOLIDARIO EN UN 20% PARA EL AÑO 2020 (8 DE NOVIEMBRE 2019)

Con fecha 08 de noviembre 2019 se recibió una carta del Ministro de Hacienda, señor Ignacio Briones Rojas, y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora María José Zaldívar Larraín, solicitando, en función de lo establecido en la 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 de la incorporación de una glosa presupuestaria en el proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2020 (Mensaje N°12.953-05) y que tiene impacto en las materias competencia de este Consejo.

La glosa presupuestaria propuesta tiene por objeto incrementar, por el año 2020, en un 20% el monto mensual de la Pensión Básica Solidaria de vejez (PBS), y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). A raíz del incremento propuesto, los montos de la PBS y la PMAS pasarían de los actualmente vigentes¹⁷ a los que, en cada caso se señalan, en la Tabla siguiente:

Tabla 1

Beneficio	Monto en \$ actualmente vigente	Incremento Propuesto para 2020	Monto en \$ Año 2020
Pensión Básica Solidaria Vejez	\$110.201	20%	\$132.241
Pensión Máxima con Aporte Solidario	\$325.646	20%	\$390.775

La variación en la PBS y en la PMAS implica un cambio en los montos del APS de vejez¹⁸. Como los beneficios de invalidez dependen del valor de la PBS, los incrementos propuestos también aumentarían los beneficios de invalidez.

Efectos en el Mercado Laboral y los Incentivos al Ahorro de la Indicación

Tomando en consideración que el valor real de la PBS y la PMAS se incrementan en igual porcentaje, se mantiene constante la tasa de impuesto implícito sobre la Pensión Base (PB) en un 33,84%. Si bien la propuesta es transitoria, su formulación de incremento parejo en ambos parámetros (PBS y PMAS) garantiza que no se generen desincentivos que afecten el comportamiento de aquellas personas que se esfuerzan por generar una mayor pensión autofinanciada.

Si bien los incrementos en la PBS y PMAS se traducirán en mayores beneficios del sistema de Pensiones Solidarias que podrían reducir la oferta de trabajo formal y las cotizaciones

¹⁷ Estos montos incluyen el reajuste efectuado en julio de este año según la variación que experimentó el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

¹⁸ Recordemos que la fórmula de cálculo del APS de Vejez es la siguiente: $APSV = PBS - (PBS/PMS) \times PB$.

previsionales, producto del carácter transitorio de la propuesta, se estiman no significativos.

Cosa distinta es si estos efectos se mantuvieran de manera permanente, cuestión que entendemos se abordará en el marco de la discusión legislativa del proyecto de ley que “Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica”.

Efectos Fiscales de la Indicación

El impacto en el gasto fiscal de la indicación propuesta 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 2 se presenta el total del gasto fiscal incremental respecto de la ley vigente para el Sistema de Pensiones Solidarias por el año 2020 producto del aumento del 20% propuesto para la PBS y la PMAS. Las cifras están presentadas en millones de pesos de 2019, y desglosadas por los distintos tipos de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Tabla 2
Gasto incremental respecto ley vigente para año 2020 Beneficios Sistema de Pensiones Solidarias

Beneficio	(MM \$ 2019)
Pensión Básica Solidaria de Vejez	\$102.608
Pensión Básica Solidaria de Invalidez	\$47.366
Aporte Previsional Solidario de Vejez	\$255.068
Aporte Previsional Solidario de Invalidez	\$19.094
TOTAL	\$424.136

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE MEJORA Y ESTABLECE NUEVOS BENEFICIOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS (28 DE NOVIEMBRE 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 inventivos al ahorro y los efectos fiscales del proyecto de ley que “Mejora y establece nuevos beneficios en el sistema de pensiones solidarias “ (Boletín N°13.091-13) 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 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.

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 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 ley¹⁹.

¹⁹ En el DL N°3.500 el acceso a excedentes en cada modalidad de pensión a la cual haya optado el afiliado depende del Valor de la PMAS.

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 que efectivamente se recibirá mensualmente, por lo que al reducirse esta última, el beneficiario accedería a un monto mayor de aporte previsional solidario²⁰.

Efecto sobre Gasto Fiscal

El impacto en el gasto fiscal del proyecto de ley presentado por 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 2 se presenta el total del gasto fiscal incremental respecto a la ley vigente para el Sistema de Pensiones Solidarias, para el periodo 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.

-
- 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, deber 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.

²⁰ La oración anterior fue rectificada del texto original, el que señalaba lo siguiente: "... 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."

Tabla 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: Dirección de Presupuestos

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.

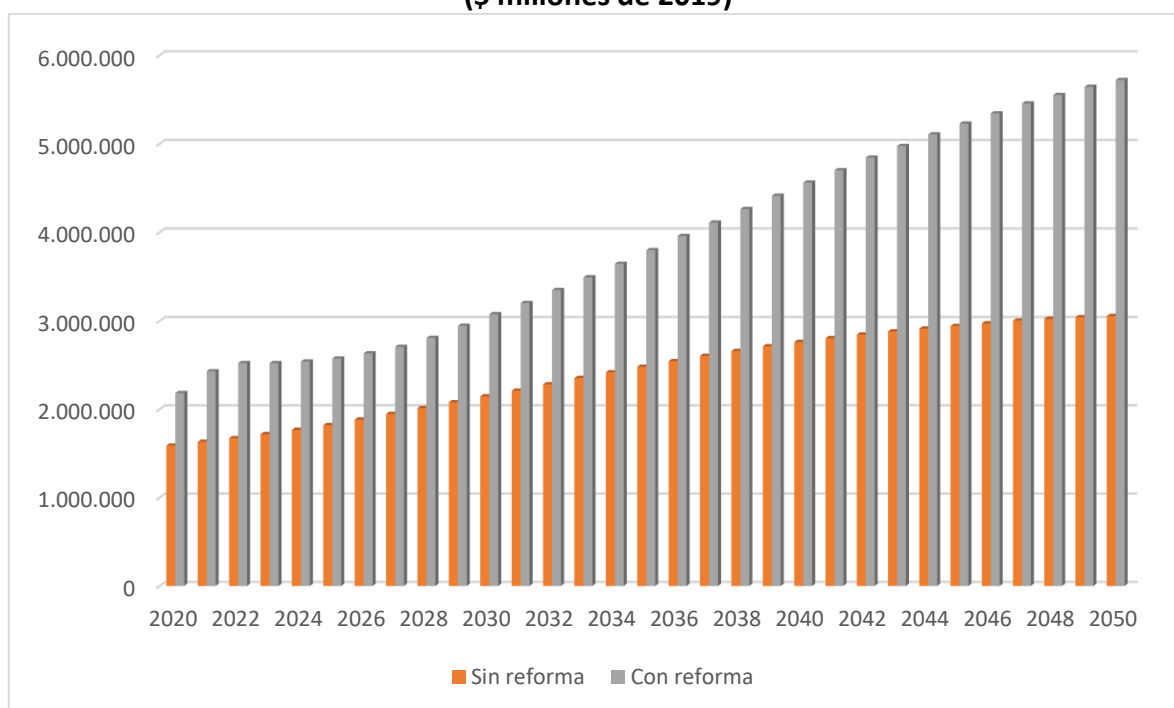
Esta trayectoria de aumento del gasto fiscal, más moderada al inicio y fuertemente expansiva a partir del año 2029 se origina en la propuesta legal formulada que determina que para el pago de los beneficios del pilar solidario primero se gasta el saldo del ahorro

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 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.

La siguiente Figura muestra la evolución del gasto fiscal estimado del pilar solidario con y sin reforma:

Figura 1
Estimaciones de Gasto Fiscal del Pilar Solidario*
(\$ millones de 2019)



* 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: Dirección de Presupuestos

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 previsionales²¹.

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

- 1. 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.

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.

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 constante a los futuros pensionados en Retiro Programado:** Esta medida está orientada a aquellos afiliados

²¹ Cf. Con el análisis efectuado por este Consejo en el informe de noviembre de 2018 (página 30).

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 garantizará 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, la pensión autofinanciada que efectivamente se recibirá mensualmente, aumentando lo que recibirán como aporte previsional solidario²². 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.

²² La oración anterior fue rectificadora del texto original, el que señalaba lo siguiente: "...se disminuirá, como vimos, su PAFE, aumentando lo que recibirán como complemento solidario."

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.

ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS INDICACIONES AL PROYECTO DE LEY QUE MEJORA PENSIONES DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y DEL SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (23 DE ENERO 2020)

Antecedentes Generales

Con fecha 20 de enero de 2020 se recibió 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 las modificaciones legales propuestas, en el marco de sus competencias, y sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de los cambios formulados al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS).

Las indicaciones al proyecto de ley que “Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica” (Boletín N°12.212-13), están orientadas principalmente, de acuerdo a lo explicitado por el Ejecutivo, “a mejorar el nivel y la calidad de las pensiones, tanto de los actuales como de los futuros pensionados, así como de las mujeres, clase media y adultos mayores con dependencia severa”.

Las indicaciones mantienen varios de los aspectos contemplados en el proyecto original y que sin ser parte del Sistema de Pensiones Solidarias incidían en él y cuyos efectos fueron analizados en el informe emitido el 28 de noviembre de 2018²³.

La principal innovación de estas indicaciones es el aumento de la cotización previsional de un 6% sobre la renta imponible, de cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del propio trabajador, en el caso, del independiente.

El precitado incremento se implementará en forma gradual en un período de 12 años, de acuerdo a la progresión que indica la siguiente Tabla:

²³ Vid. Pág. 23 (seguro de lagunas previsionales); pág. 25 (subsidio de dependencia severa); pág. 26 (incentivos a postergar la edad de jubilación); pág. 28 (mejora de las pensiones de invalidez y sobrevivencia de los trabajadores jóvenes); pág. 29 (fortalecimiento del Ahorro Previsional Voluntario (y Ahorro Previsional Voluntario Colectivo y otras medidas).

Tabla 1
Transición del aumento de la tasa de cotización, en puntos porcentuales, según destino de los recursos

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Ahorro Previsional Adicional		0,10	0,20	0,20	0,20	0,30	0,40	0,50	1,00	1,50	2,00	2,50	3,00
Programa de Ahorro Colectivo Solidario	Seguro de Dependencia	0,00	0,00	0,10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
	Fondo de Ahorro Colectivo Solidario	0,40	0,80	1,20	1,60	2,00	2,40	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80
Total		0,50	1,00	1,50	2,00	2,50	3,00	3,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,00

Fuente: Dirección de Presupuestos

De esta cotización, 3 puntos porcentuales serán destinados a financiar un Ahorro Previsional Adicional (APA) que complementará las pensiones de vejez e invalidez definitiva del sistema de pensiones del decreto N°3.500, de 1980.

Los 3 puntos porcentuales restantes se destinarán al Programa de Ahorro Colectivo Solidario (PACS), que a su vez se compone del Seguro de Dependencia (SD) que se financia con 0,2 puntos porcentuales de la nueva tasa de cotización. Los beneficios que financia el Fondo de Ahorro Colectivo Solidario (FACS) con los 2,8 puntos porcentuales restantes son:

1. **Beneficio Definido:** Equivalente a 2 Unidades de Fomento mensuales vitalicias, en el caso de los hombres y 2,5 Unidades de Fomento en el caso de las mujeres, cuando el afiliado reúna 15 o 10 años de cotizaciones²⁴, respectivamente, en el sistema de pensiones regulado por el Decreto N°3.500, de 1980, siempre que las cotizaciones hayan sido a lo menos por el ingreso mínimo mensual para fines remuneracionales.
2. **Beneficio Variable:** Adicional al anterior y equivalente a 0,04 Unidades de Fomento por cada año cotizado en el Programa de Ahorro Colectivo Solidario.
3. **Garantía de Pensión Total:** Los pensionados que hayan cotizado a lo menos 30 años (10 de los cuales deberán haber sido al Programa de Ahorro Colectivo Solidario) por un monto igual o superior al ingreso mínimo mensual para fines remuneracionales, se establece una pensión total garantizada de 10,6 Unidades de Fomento. Se entiende como pensión total aquella suma de las pensiones y beneficios financiados con el ahorro obligatorio del afiliado proveniente del sistema de pensiones de capitalización individual, el ahorro previsional adicional, el Programa de Ahorro Colectivo Solidario y el Sistema de Pensiones Solidarias.

²⁴ De acuerdo al artículo trigésimo segundo transitorio, durante los primeros doce meses de vigencia de la ley, el requisito de cotizaciones será de 12 años para los hombres y 8 años para las mujeres. Cada doce meses el requisito de cotizaciones aumentará en seis meses, hasta completar 15 años en el caso de los hombres y 10, en el caso de las mujeres.

Sólo podrán acceder a los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario, los afiliados cuyas pensiones provenientes del sistema de ahorro obligatorio en el sistema de pensiones derivados de la capitalización individual, el Sistema de Pensiones Solidarias y el Ahorro Previsional Adicional, sumados a los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario, no sea superior a 25 Unidades de Fomento mensuales. Si la suma de tales pensiones y beneficios supera dicho monto, se rebajarán en el exceso los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario a que tiene derecho el afiliado.

El saldo acumulado en la cuenta de Ahorro Previsional Adicional se incluirá en la Pensión Autofinanciada de Referencia a que se refiere el literal g) del artículo 2° de la ley N°20.255²⁵. Los beneficios del Fondo de Ahorro Colectivo Solidario, en tanto, formarán parte de la Pensión Base a que se refiere el literal c) del precitado artículo 2²⁶.

Como se aprecia, los objetivos de la propuesta gubernamental van mucho más allá de los pensionados que integran el Sistema de Pensiones Solidarias, de ahí que este Consejo, en cumplimiento de su mandato legal, realizará un análisis sólo de la interacción que se genera producto del aumento del saldo acumulado en la cuenta de Ahorro Previsional Adicional y los beneficios que se otorgan en el marco del Programa de Ahorro Colectivo Solidario con los beneficios que contempla el Sistema de Pensiones Solidarias.

Adicionalmente, el Consejo emitirá una opinión sobre las nuevas funciones y atribuciones que se le asignan en las indicaciones.

Análisis del aumento de Tasa de Cotización Obligatoria en el Ahorro y en el Mercado del Trabajo

Se propone incrementar la tasa de cotización obligatoria para pensiones en 6 puntos porcentuales, de manera gradual, en 0,5 puntos porcentuales al año en doce oportunidades, comenzando el primer día del mes siguiente al de publicación de la ley. Este incremento será de cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del propio trabajador en el caso de los independientes.

²⁵ Pensión Autofinanciada de Referencia para determinar la Pensión Base, es una pensión estimada que se utiliza para determinar la pensión base. Se calcula como una renta vitalicia inmediata sin condiciones especiales de cobertura, considerando la edad, el grupo familiar y el total del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual, que el beneficiario tenga a la fecha de pensionarse por vejez o invalidez de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980, incluida, cuando corresponda, la o las bonificaciones por hijo devengadas a dicha fecha. Para este cálculo se utiliza la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquel en que el beneficiario se haya pensionado por vejez. En el saldo señalado anteriormente, no se incluirán las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario, el ahorro previsional voluntario colectivo ni los depósitos convenidos a que se refiere el decreto ley N°3.500, de 1980.

²⁶ Pensión Base es aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo con el decreto ley N° 3.500.

El aumento de cotización redundará en un aumento del ahorro previsional, tanto individual como total²⁷.

Adicionalmente, el hecho de que los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario estén asociados a requisitos de cotización y además tengan un aporte adicional que depende directamente de los años cotizados, se espera tenga un efecto positivo en los incentivos a cotizar.

Respecto de los eventuales efectos que esta medida traería aparejados para el mercado del trabajo formal, en ausencia en esta oportunidad de un informe de productividad que acompañe a las indicaciones en análisis, sólo queda como referencia el informe de productividad que acompañó al proyecto original y que recogió el Consejo en su informe de noviembre 2018. En dicha oportunidad se estimó que, para un incremento de cotización de 4 puntos porcentuales, con una gradualidad de 8 años, el efecto en empleo era la pérdida de 52.000 puestos de trabajo en el mercado formal. Igualmente, en dicha oportunidad se previó que el efecto traería aparejada una eventual disminución de los salarios reales, disminución estimada en 1,5%.

Al respecto, es dable esperar que el universo global de empleos que se perderán a consecuencia de la medida y el potencial efecto en salarios será mayor que el previsto en el proyecto original, habida cuenta que el aumento de la cotización propuesta supera en dos puntos porcentuales la contemplada en aquella ocasión (6% en vez de 4%). Al igual que en el caso del proyecto original se estima que tanto en lo que respecta al empleo y salarios, parte de los beneficiarios afectados podrían pertenecer al universo de potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.

En este contexto, parece razonable la aplicación gradual propuesta por las indicaciones ya que ello permite aminorar los efectos del incremento sobre la permanencia en el mercado del trabajo, sin embargo, hace más probable que el efecto se haga efectivo en las remuneraciones reales.

Finalmente, precisar que, en las proyecciones efectuadas por la Dirección de Presupuestos no se estimaron cambios en el comportamiento producto de la incorporación de la tasa adicional. Sin perjuicio de lo anterior, es dable estimar, como lo señala la literatura, que a consecuencia de esta medida se puede generar un posible aumento en la informalidad, así como un efecto negativo en evasión y elusión contributiva.

En este contexto, adquiere especial relevancia un aspecto en el que este Consejo ha insistido permanentemente, cual es, el fortalecimiento de la institucionalidad y fiscalización, considerando prioritario avanzar en esta dimensión a fin de evitar comportamientos oportunistas.

²⁷ De acuerdo al Informe de Productividad que acompañó al Proyecto de ley (Boletín N°12.212-13) se estimaba un mayor ahorro del 2%, sobre la base de un aumento de cotización de 4 puntos porcentuales.

Efectos Fiscales en el Sistema de Pensiones Solidarias derivados del aumento de Cotización Adicional Individual y de los beneficios otorgados por el Programa de Ahorro Colectivo

El aumento de la tasa de cotización de 6 puntos porcentuales se destina a dos propósitos:

Ahorro Previsional Adicional: Para incrementar la tasa de contribución obligatoria al sistema de pensiones, en tres puntos porcentuales en la forma de Cuenta de Ahorro Previsional Adicional que significará un complemento que permitirá mejorar las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del sistema de capitalización individual de los futuros pensionados.

Programa de Ahorro Colectivo Solidario: Los tres puntos porcentuales restantes se destinarán a este programa, que se compone del Seguro de Dependencia y los diferentes beneficios que entrega. Con todo, dado que el aumento de cotización será gradual, durante los primeros años de funcionamiento del Programa, se contribuirá a su financiamiento mediante un retiro del Fondo de Reserva de Pensiones, por un monto de hasta US\$650.000.000. Destacar, que por esta vía se estaría ampliando el objeto exclusivo que para él contempla hoy la ley N°20.128, cual es, complementar financieramente las obligaciones fiscales derivadas del Sistema de Pensiones Solidarias.

A consecuencia del aumento de la pensión autofinanciada de referencia y de la incorporación de los beneficios aportados por el Programa de Ahorro Colectivo Solidario, se incrementará el cálculo de la Pensión Base del beneficiario y, en consecuencia, ello generará una disminución del Complemento Solidario y Aporte Previsional Solidario a financiar por el Estado, generando una menor presión en el gasto fiscal asociado al Sistema de Pensiones Solidarias.

En suma, al incorporar los beneficios descritos dentro de la Pensión Base, se genera una reducción del gasto asociado al Sistema de Pensiones Solidarias dentro del grupo de personas que son beneficiarias de ambos sistemas.

Es dable destacar que no todos los beneficiarios que a la fecha son parte del Sistema de Pensiones Solidarias podrán acceder a los beneficios del programa, toda vez que no cumplen con los requisitos de cotizaciones mínimas exigido.

En efecto, de la actual cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias, un 43,01% cumple con los requisitos de cotizaciones mínimas exigidas. Así, de acuerdo a lo explicitado en las estimaciones de la Subsecretaría de Previsión Social y en función de lo que se aprecia en la tabla siguiente, se constata que, en el caso de los hombres, un 59,40% y en el de las mujeres, un 30,35%, sí cumplen con el requisito de cotizaciones mínimas exigidas.

Tabla 2
Distribución Porcentual Beneficiarios del SPS, mayores de 65 años de edad, por años cotizados.

Años cotizados	Hombres	Mujeres
0	17,41%	47,45%
>0-5	12,54%	17,14%
>5-10	7,62%	8,39%
>10-15	8,03%	6,96%
>15-20	8,63%	5,50%
>20-25	9,67%	5,19%
>25-30	10,37%	3,68%
>30-35	10,31%	3,12%
>35-<40	7,99%	2,02%
>=40	7,43%	0,54%
Total	100%	100%

Fuente: Dirección de Estudios, Subsecretaría de Previsión Social

El modelo micro fundado que utiliza la Dirección de Presupuestos para proyectar el gasto público de los años venideros considera este efecto anualmente, estimando el número de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias que cumplirían los requisitos exigidos para obtener los beneficios del Sistema de Ahorro Colectivo Solidario. A modo de ejemplo, y en base a las estimaciones realizadas por la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, en el año 2025 se proyecta que el 68,58% de los hombres y el 41,68% de las mujeres cumplirían con el mínimo de años cotizados en esa fecha para acceder a este nuevo beneficio. Sumando hombres y mujeres, el porcentaje total estimado para el año 2025 alcanzaría al 53,19%.

Por último, destacar que como las indicaciones exigen para acceder a los beneficios, además de los años cotizados, que las cotizaciones hayan sido por un monto igual o superior al ingreso mínimo mensual para fines no remuneracionales, es dable concluir que los porcentajes de beneficiarios serían algo inferiores a los que se señalaron anteriormente.

En relación al análisis de los efectos fiscales en el Sistema de Pensiones Solidarias a consecuencia del aumento de la pensión base producto del Aporte Previsional Adicional y los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario se puede afirmar que se produce una disminución en el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias, que oscila entre \$46.839 millones el año 2020, llegando a un máximo de \$384. 400 millones, al año 2050, cifras expresadas en pesos de 2020.

Tabla 3
Disminución gasto del SPS, millones de pesos de 2020

Año	Impacto en gasto
2020	46.839
2021	94.456
2022	95.709
2023	98.108
2024	101.482
2025	106.307
2026	112.460
2027	120.481
2028	130.396
2029	140.262
2030	149.902
2031	160.497
2032	170.518
2033	181.042
2034	192.100
2035	203.979
2036	216.060
2037	228.030
2038	240.228
2039	252.553
2040	264.707
2041	277.344
2042	289.959
2043	302.807
2044	315.522
2045	327.892
2046	340.428
2047	352.230
2048	363.791
2049	374.260
2050	384.400

Fuente: Dirección de Presupuestos

[Análisis de las Nuevas Facultades que se asignan al Consejo Consultivo Previsional](#)

Finalmente, señalar que las indicaciones al proyecto de ley establecen nuevas funciones al Consejo Consultivo Previsional, consistentes en evaluar, entre otros, la sustentabilidad y suficiencia de largo plazo de los beneficios del sistema de pensiones, el subsidio y seguro de dependencia, el Programa de Ahorro Colectivo Solidario y el Ahorro Previsional Voluntario.

Las precitadas funciones y atribuciones se contemplan como adicionales a las funciones ya establecidas en la ley N°20.255, relativas a evaluar la suficiencia de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

De esta forma el Consejo deberá asesorar oportunamente sobre propuestas de modificaciones de los parámetros relevantes del sistema de pensiones, tales como tasa de cotización, edad legal de retiro, tablas de mortalidad y monto de los beneficios del sistema. Estas nuevas funciones implicarán un significativo aumento de las tareas que le competarán.

Como Consejo valoramos el objetivo del legislador de contar con un apoyo técnico independiente sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, siendo este un rol que parece del todo necesario.

No obstante, cumplir con los objetivos señalados por estas indicaciones requiere que el Consejo cuente con el staff necesario para ser una contraparte efectiva de las instancias que hasta ahora proveen de los insumos al Consejo para realizar sus análisis y recomendaciones, en concreto, la Subsecretaría de Previsión Social, la Dirección de Presupuestos, la Superintendencia de Pensiones, el Instituto de Previsión Social, entre otras. En definitiva, se debe asegurar el apoyo técnico necesario para cumplir los nuevos roles en la forma que corresponde.

Si bien se valora y reconoce el invaluable apoyo técnico brindado principalmente por la Subsecretaría de Previsión Social, quien durante estos años se ha desempeñado como secretaria técnica del Consejo, se estima que para que éste pueda cumplir de manera efectiva el nuevo mandato resulta indispensable que además cuente con un número acotado de profesionales calificados con dedicación exclusiva para gestionar y ser contraparte de las instancias antes señaladas, cuestión que las indicaciones no contemplan.

Uno de los aspectos claves para que el Consejo pueda realizar sus funciones de manera efectiva es que pueda acceder oportunamente a información relevante vinculada con su mandato. Si bien el artículo 69 de la ley N°20.255, establece la obligación de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, de hacer entrega de los antecedentes técnicos y estudios que tuvieron a la vista, se ha constatado que muchas veces la información requerida no está del todo contenida en dichos antecedentes, sin que el Consejo esté habilitado para requerirla, y los órganos requeridos obligados de proporcionarla.

En dicho contexto, se sugiere incorporar mediante nueva indicación al proyecto en trámite que el Consejo tenga la facultad de solicitar la colaboración de los distintos órganos del Estado, así como contar con toda la información y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia. El procedimiento y los plazos para que se le proporcione al Consejo la información requerida deberían ser regulados en su respectivo reglamento.

