

Análisis de los efectos de las Indicaciones al Proyecto de ley que crea la Pensión Garantizada Universal

Informe Consejo Consultivo Previsional

18 de enero de 2022

Con fecha 18 de enero de 2022 se recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Rodrigo Cerda Norambuena, y del Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Patricio Melero Abaroa, 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 las indicaciones al proyecto de ley que “Crea la Pensión Garantizada Universal” (Boletín N°14.588-13) y que tiene impacto en las materias que son de competencia para este Consejo.

En concreto, las indicaciones sometidas a consulta del CCP, apuntan a:

1. Ampliación de la cobertura del Pilar Solidario de Invalidez, pasando del 60% al 80%, de la población más pobre del país.

La modificación propuesta aumenta el parámetro que define la cobertura poblacional de los beneficios de invalidez contemplados en la ley N°20.255. En efecto, a partir de la entrada en vigencia de la modificación propuesta, accederán a los beneficios solidarios de invalidez las personas declaradas inválidas de conformidad a la ley que cumplan los siguientes requisitos: (i) tengan entre 18 y 64 años de edad; (ii) que acrediten residencia en el territorio nacional por un lapso no menor a cinco años en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud; (iii) que integren un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población, de conformidad al instrumento técnico de focalización (ITF)¹.

Hay que recordar que el proyecto original sustituye los beneficios del sistema de pensiones solidarias de vejez [tanto la Pensión Básica Solidaria (PBS) como el Aporte Previsional Solidario (APS)] por la pensión garantizada universal (PGU), ampliando la cobertura hasta el 90% de los grupos familiares menos ricos de personas de 65 o más años de edad. En tanto, en materia de invalidez, mantenía el régimen vigente del

¹ Vid artículo 16 en relación al artículo 32, todos de la ley N° 20.255 [Modificaciones a los literales b) del numeral 7 y numeral 14, ambos del artículo 1 del proyecto de ley].

sistema de pensiones solidarias, sin modificar los requisitos de acceso establecidos en la ley N° 20.255, focalizando el acceso a los beneficios, en consecuencia, en las personas que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile, equiparando el monto de la PBS de Invalidez al de la PGU, esto es, \$185.000.

Por la vía de la indicación, se prevé un aumento de cobertura respecto a los actuales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias de Invalidez que implicará incorporar potencialmente, el año 2022, a 56.431 nuevos beneficiarios.

Este aumento de cobertura presenta las siguientes características:

- a) Solo se trata de potenciales nuevos beneficiarios de Aporte Previsional Solidario de Invalidez.
- b) Representa un incremento del 22% respecto de la actual cobertura del APS de Invalidez, que alcanza a 259.170 beneficiarios.
- c) Los nuevos potenciales beneficiarios serían 35.220 hombres (62,4%) y 21.211 mujeres (37,6%).
- d) La mayor cobertura de potenciales hombres que mujeres se explica mayoritariamente en que las pensiones de invalidez incorporan las relativas a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, donde sabemos que la participación laboral masculina es mucho más alta que la femenina.
- e) Al año 2025 llega a un total de 57.781 beneficiarios, los que se incrementan a 59.464 el año 2030, y a 61.986 el año 2040, para alcanzar un total de 67.533 el año 2050, según se aprecia en la tabla siguiente:

Tabla N° 1: Aumento de Cobertura Pilar Solidario de Invalidez

Año	Beneficiarios Actuales SPS			Beneficiarios adicionales (delta) potenciales		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
2022	145.021	114.149	259.170	21.211	35.220	56.431
2023	145.389	115.501	260.890	21.265	35.637	56.902
2024	145.420	117.850	263.270	21.269	36.362	57.631
2025	144.421	118.809	263.230	21.123	36.658	57.781
2026	143.731	120.519	264.250	21.022	37.186	58.208
2027	142.529	121.571	264.100	20.847	37.510	58.357
2028	142.370	123.380	265.750	20.823	38.068	58.891
2029	142.250	124.640	266.890	20.806	38.457	59.263
2030	142.550	125.150	267.700	20.850	38.614	59.464
2031	142.430	126.260	268.690	20.832	38.957	59.789
2032	141.619	126.361	267.980	20.713	38.988	59.701
2033	141.409	126.721	268.130	20.683	39.099	59.782
2034	141.389	127.381	268.770	20.680	39.303	59.983
2035	141.419	127.951	269.370	20.684	39.479	60.163
2036	140.909	128.711	269.620	20.610	39.713	60.323
2037	141.670	129.790	271.460	20.721	40.046	60.767
2038	142.320	130.470	272.790	20.816	40.256	61.072
2039	143.460	131.330	274.790	20.983	40.521	61.504
2040	144.250	132.520	276.770	21.098	40.888	61.986
2041	145.240	134.320	279.560	21.243	41.444	62.687
2042	146.700	135.530	282.230	21.457	41.817	63.274
2043	148.571	137.109	285.680	21.730	42.304	64.034
2044	149.859	138.271	288.130	21.919	42.663	64.582
2045	151.701	139.539	291.240	22.188	43.054	65.242
2046	153.329	140.421	293.750	22.426	43.326	65.752
2047	154.140	141.340	295.480	22.545	43.610	66.155
2048	155.989	142.161	298.150	22.815	43.863	66.678
2049	157.100	142.590	299.690	22.978	43.995	66.973
2050	158.799	143.601	302.400	23.226	44.307	67.533

Fuente: DIPRES

2. Automaticidad en la asignación del beneficio más favorable entre el recibido con cargo al Sistema de Pensiones Solidarias (APS de vejez) o la PGU respecto a los beneficiarios de pensión final garantizada a que se refiere el artículo 10 de la ley N° 20.255.

Al efecto, las indicaciones proponen dar una nueva redacción al artículo séptimo transitorio, garantizando la automaticidad de la opción más favorable². Según

² Propuesta nuevo contenido “Artículo séptimo.- Los pensionados beneficiarios del artículo 10 de la ley N° 20.255 a la entrada en vigor de la presente ley, que hayan accedido al beneficio con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 21.190, serán asignados por el Instituto de Previsión Social, utilizando información proveída por las entidades pagadoras de pensión, de manera automática a aquel beneficio de mayor valor, entre el aporte previsional solidario de vejez que actualmente reciben y la Pensión Garantizada Universal. Para estos efectos, se entenderá por mayor valor a aquel que, en valor presente, otorgue mayores pensiones finales al beneficiario. El valor presente en cada alternativa será calculado por la entidad pagadora de pensión contributiva, y los parámetros necesarios para dicho cálculo serán determinados por la Superintendencia de Pensiones mediante norma de carácter general. Con todo, los pensionados que sean asignados automáticamente a la Pensión Garantizada Universal, en virtud del presente artículo, tendrán la posibilidad de revertir por una sola vez dicha asignación, mediante una solicitud realizada ante el Instituto de Previsión Social dentro del plazo de doce meses a contar de la asignación. De igual manera, quienes se hayan mantenido con el aporte previsional solidario que actualmente reciben, podrán optar, por una sola vez, por la Pensión Garantizada Universal dentro del mismo plazo. Una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones establecerá las condiciones bajo las cuales se podrá ejercer la opción o revertir la asignación automática que trata este inciso y la información que deberá proporcionarles el Instituto de Previsión Social a los beneficiarios para estos efectos.

A los pensionados beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal, que hayan tenido derecho al aporte previsional solidario de vejez con posterioridad a la entrada en vigencia del numeral 3 del artículo 1 de la ley N° 21.190, y que hayan financiado con parte del saldo de su cuenta de capitalización individual los beneficios del artículo 10 de la ley N° 20.255, se les entregará en forma complementaria a la Pensión Garantizada Universal un bono compensatorio a su pensión, de cargo fiscal. El bono compensatorio considerará una mensualidad fija expresada en unidades de fomento, calculada en base a la diferencia entre el saldo que hubiese quedado en la cuenta individual del pensionado de no haberse financiado el aporte previsional solidario con recursos de dicha cuenta, y el saldo efectivo, diferencia que para estos efectos se denominará saldo compensatorio. La mensualidad se calculará como una renta vitalicia inmediata del decreto ley N° 3.500, de 1980, sin condiciones especiales de cobertura. Para este cálculo se utilizará la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez, otorgadas de conformidad a dicho decreto ley, en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquél en que el titular accede a este beneficio. El bono compensatorio a que se refiere este inciso se extinguirá una vez agotado el saldo compensatorio o en caso de que el pensionado beneficiario opte por recibir nuevamente el aporte previsional solidario. En caso de que el fallecimiento del beneficiario sea anterior al agotamiento de dicho saldo, el Fisco enterará el equivalente al remanente del saldo compensatorio en la cuenta de capitalización individual obligatoria del pensionado beneficiario. Una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones establecerá la forma de determinar el monto de los beneficios del presente inciso, el cual será determinado por la entidad pagadora de pensión contributiva.

estimaciones de la Superintendencia de Pensiones, el número máximo de personas que podría mantenerse con aporte previsional solidario de vejez (APS vejez) serían 157.152. Se trataría de personas que, de acuerdo a los cálculos realizados, recibirían un beneficio de APS de vejez cuyo valor presente esperado sería mayor al valor presente esperado del beneficio que obtendrían de optar por la PGU.

Es importante destacar que el derecho a opción entre los beneficios del pilar solidario de vejez y la PGU es solo aplicable para el stock actual de beneficiarios del artículo 10 de la ley N° 20.255 y, por tanto, el número afectado por esta situación está acotado, lo que implica que, en el largo plazo, estos beneficiarios serán cada vez menos significativos hasta desaparecer.

De acuerdo a lo informado por los representantes del Ejecutivo, para efectuar la asignación del beneficio más favorable, los cálculos del valor presente esperado de cada uno de ellos se habrían realizado considerando los siguientes supuestos:

- a) **Tasa de Descuento.** Como tasa de descuento se utiliza la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez, otorgadas de conformidad al decreto ley N° 3.500, de 1980, en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquél en que el titular accede a este beneficio.
- b) **Trayectoria Beneficio en el Tiempo.** Para el cálculo de las trayectorias de beneficios esperados a través del tiempo se usaron las tablas de mortalidad oficiales. En la práctica esto significa ponderar los beneficios asociados a cada opción en el tiempo por la probabilidad de estar vivo en esa fecha.
- c) **Composición Grupo Familiar.** En los cálculos se supuso que todas las personas tienen cónyuge. En el caso de las mujeres su cónyuge tendría dos años más y en el caso de los hombres su cónyuge tendría 2 años menos.

Tal como establece el texto de la indicación, los parámetros necesarios para el cálculo de cada valor presente esperado de los beneficios serán determinados por la Superintendencia de Pensiones mediante norma de carácter general. Sin embargo, es perfectamente posible que las personas tengan otra realidad conyugal, sean solteros, por ejemplo, o visualicen otros escenarios respecto del valor de la tasa de descuento,

Los pensionados beneficiarios del artículo 10 de la ley N° 20.255 con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 21.190, serán asignados conforme al inciso primero del presente artículo. No obstante lo anterior, no les aplicará lo establecido en el inciso segundo.

Tanto la asignación automática a la Pensión Garantizada Universal a que se refiere el inciso primero, como el entero del bono compensatorio contenido en el inciso segundo, se efectuarán a partir del primer día del cuarto mes contado desde la entrada en vigencia de la presente ley.”.

en función de su grado de aversión al riesgo y sus probabilidades de sobrevivencia, y por tanto algunos podrían llegar a una conclusión diferente a la asignación que tenga lugar producto de la normativa.

A modo de ejemplo, una persona que valora mucho el consumo presente en desmedro del consumo futuro tendrá una tasa de descuento subjetiva, que usará en su cálculo de los valores presentes, mucho más alta que la tasa promedio implícita de las rentas vitalicias y, por tanto, valorará sustancialmente más los primeros flujos de beneficios que los beneficios que podría recibir más adelante en el tiempo. Esta situación lo podría llevar a preferir optar por la PGU en vez de permanecer recibiendo el APS de vejez que sería la asignación automática que se realizaría de acuerdo al sistema propuesto en la indicación.

Como los supuestos de las personas pueden diferir de los que se señalen en la norma nos parece positivo que la indicación deje abierta la opción de que los pensionados que sean asignados automáticamente a la PGU, tengan la posibilidad de revertir por una sola vez dicha asignación, mediante una solicitud realizada ante el Instituto de Previsión Social dentro del plazo de doce meses a contar de la asignación. De esta manera se garantiza el derecho a elección de la persona.

3. Cabe destacar que adicionalmente, el Ejecutivo informó al Consejo la presentación de otras tres indicaciones que no incidirían en las competencias del Consejo. A saber:

- a) Desglose de los recursos asignados al Instituto de Previsión Social para atender las nuevas funciones y atribuciones relativas al otorgamiento de la PGU.
- b) Ajustes en los criterios que deberá considerar el test de afluencia que se aplicará para excluir al 10% más rico de la población del acceso a la PGU.
- c) Aumento del monto del subsidio contemplado en el artículo 35 de la ley N° 20.255 para los menores de 18 años que sufran discapacidad mental, ampliando asimismo su actual cobertura.

EFFECTOS DE LAS INDICACIONES SOBRE EL GASTO FISCAL

Esta sección persigue presentar el impacto de las indicaciones sobre el gasto fiscal, distinguiendo entre el efecto del aumento de cobertura del sistema de pensiones solidarias de invalidez, del 60% al 80% de la población más pobre del país y el de aquellas personas que se mantendrían en el Sistema de Pensiones Solidarias de Vejez por serle más favorable que el nuevo beneficio de la PGU.

1. Aumento de la Cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias de Invalidez del 60% al 80% de la población más pobre del país.

De las dos indicaciones sometidas a análisis del Consejo, esta es, sin duda, la que demanda mayor aporte fiscal por cuanto significa incorporar a un poco más de 56.000 nuevos beneficiarios, a partir del año 2022.

Cabe destacar que el efecto fiscal analizado en este informe ha de entenderse como adicional al ya analizado por esta instancia con ocasión del informe emitido el 20 de diciembre pasado. Este mayor costo se deriva de incluir a los nuevos potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias de Invalidez del 60% al 80% de la población más pobre del país, y su determinación se realizó, según lo informado por DIPRES, sobre la base de las siguientes consideraciones:

- ✓ Excluyendo para su determinación a los actuales beneficiarios del SPS de invalidez.
- ✓ El monto de la transferencia a pagar a cada nuevo potencial beneficiario (APS Invalidez) es igual a la diferencia entre la suma de pensiones percibidas y el valor de la PGU.

El gasto fiscal incremental alcanza, en millones de pesos del año 2022, los \$51.520, llegado a \$52.720 el año 2025, \$54.208 el 2030, para superar los 60 mil millones el 2050 (\$61.540), según da cuenta la tabla siguiente:

Tabla N° 2: Gasto Fiscal Incremental por Aumento de la Cobertura del SPS de Invalidez para aquellos entre el 61% y 80% de la población más pobre del país

(En Millones de pesos 2022)

Mujeres	Hombres	total
20.079	31.441	51.520
20.130	31.813	51.943
20.134	32.460	52.595
19.996	32.724	52.720
19.901	33.195	53.096
19.734	33.485	53.219
19.712	33.983	53.696
19.695	34.331	54.026
19.737	34.471	54.208
19.720	34.777	54.497
19.608	34.804	54.413
19.579	34.904	54.483
19.576	35.085	54.662
19.580	35.242	54.823
19.510	35.452	54.962
19.615	35.749	55.364
19.705	35.936	55.641
19.863	36.173	56.036
19.972	36.501	56.473
20.109	36.997	57.106
20.312	37.330	57.642
20.571	37.765	58.336
20.749	38.085	58.834
21.004	38.434	59.438
21.229	38.677	59.907
21.342	38.930	60.272
21.598	39.156	60.754
21.752	39.274	61.026
21.987	39.553	61.540

Fuente: DIPRES

2. Automaticidad en la asignación del beneficio más favorable entre el recibido con cargo al Sistema de Pensiones Solidarias (APS de vejez) o la PGU respecto a los beneficiarios de pensión final garantizada a que se refiere el artículo 10 de la ley N° 20.255.

Consultada a la DIPRES, la Superintendencia y a la Subsecretaría de Previsión Social sobre el impacto fiscal de esta indicación se nos informó que no se han realizado cálculos respecto del impacto adicional que tendría esta indicación en el gasto fiscal.

Ante la falta de información sobre el gasto fiscal adicional proyectado, a continuación, realizaremos algunos comentarios indicando posibles variaciones en la trayectoria del gasto fiscal, tomando como escenario base el nivel de gasto presentado en el Informe Financiero, que supone que todos los beneficiarios del supuesto en análisis optaban por la obtención de una PGU.

Como veremos más adelante, el que algunas personas permanezcan en APS de vejez en vez de la PGU conllevaría a que el Estado efectuara un menor gasto fiscal en los primeros años, debiendo materializar un mayor gasto fiscal futuro. Para efectos de analizar esta trayectoria de gasto, hay que distinguir las dos hipótesis que regula la nueva redacción del artículo séptimo transitorio:

Beneficiarios Pensión Final Garantizada antes de la entrada en vigencia de la ley N° 21.190 (año 2020). El primer caso corresponde a personas beneficiarias de APS de vejez, con regla de pensión final garantizada y que son beneficiarios anteriores al 2020.

Como se puede apreciar en la Figura N° 1, a modo ilustrativo, para una persona que se jubila a los 65 años, el monto pagado por PGU sería mayor para los primeros años, en cambio, si optara por mantenerse en el pilar solidario de vejez, cuando su retiro programado fuere lo suficientemente bajo, el beneficio asociado a la APS de vejez tendería a aumentar sobre la PGU.

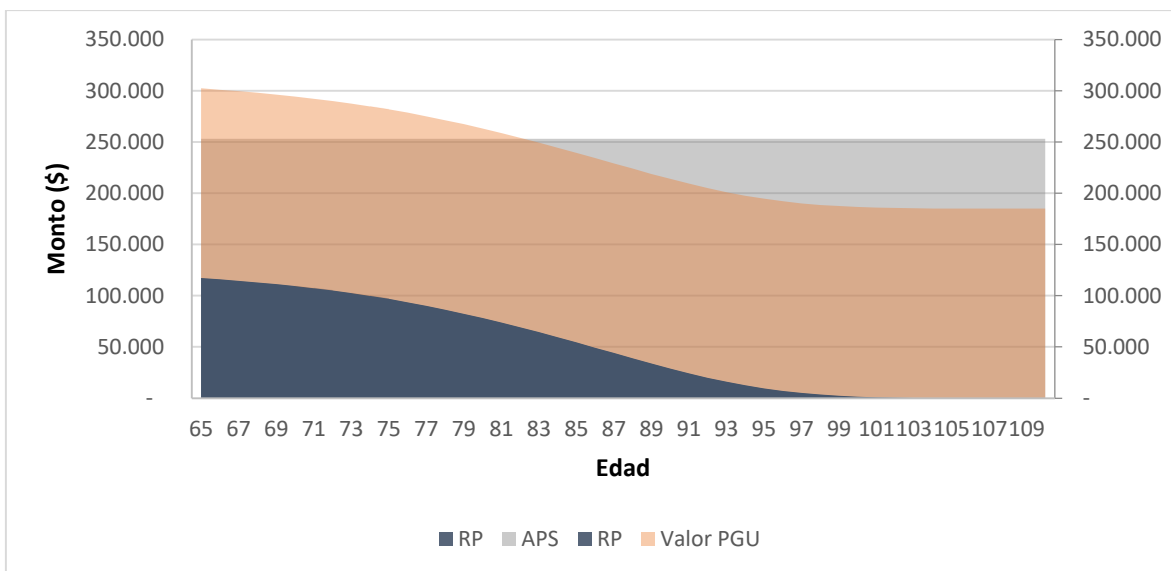
En dicho contexto, si observamos la figura siguiente el área azul muestra la trayectoria en el tiempo de su pensión de retiro programado. La línea en \$250.000 representa la pensión final garantizada (que es igual a la suma de la pensión base más el Complemento Solidario que se calcula a los 65 años) y el área de color café claro representa la PGU.

Si la persona opta por la PGU tendría una pensión final igual a la pensión de retiro programado más la PGU que implica un pago de \$185.000 por parte del Estado. Si, en cambio, opta por mantenerse en APS su pensión final sería igual a su pensión de retiro

programado más un aporte previsional solidario que pagaría el Estado equivalente a la diferencia entre la pensión final garantizada y su pensión de retiro programado.

Al comparar las trayectorias del beneficio de la PGU con el beneficio del APS de vejez, queda claro que, si la persona se queda en APS, los primeros años habría un menor gasto fiscal, toda vez que el beneficio de PGU durante los primeros años es mayor al del APS entregado bajo la regla de pensión final garantizada.

Figura N° 1: Ejemplo de comparación beneficio PGU versus APS para una persona



Fuente: DIPRES

Beneficiarios Pensión Final Garantizada después de la entrada en vigencia de la ley N° 21.190 (año 2020). Acá se regula la hipótesis de las personas que ingresaron al SPS después de la entrada en vigencia de la ley N° 21.190, en enero de 2020. En este caso se debe recordar que el APS de vejez pagado los primeros años no genera gasto fiscal, ya que se usa el saldo inicial de la cuanta de capitalización individual de la persona para financiarlo hasta que éste se agote.

Respecto de este universo, las personas que elijan mantenerse en APS de vejez versus tomar la PGU generan un ahorro fiscal considerable, ya que los primeros años no habría pago (monto \$0) en comparación con pagar la PGU más el bono complementario definido en el inciso segundo del artículo séptimo transitorio, destinado justamente a compensar el uso de los recursos propios en el financiamiento de su APS de vejez.

Finalmente, es importante destacar que, tal como se hizo al inicio, que estos efectos son sólo relevantes para el stock de beneficiarios, por lo que en el largo plazo esta situación desaparece.

A modo de conclusión se puede sostener que el significativo impacto fiscal informado por este Consejo respecto al proyecto que crea la Pensión Garantizada Universal despachado por la H. Cámara de Diputadas y Diputados se verá incrementado por las indicaciones presentadas por el Ejecutivo en este segundo trámite constitucional, reiterándose, en consecuencia, la importancia que la iniciativa cuenta con las fuentes de financiamiento permanente necesarias para garantizar su sostenibilidad fiscal.

EVENTUALES EFECTOS DE LAS INDICACIONES EN EL MERCADO DEL TRABAJO Y SOBRE EL AHORRO PREVISIONAL

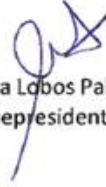
Cabe destacar que ni la DIPRES ni la Subsecretaría de Previsión Social tienen antecedentes empíricos sobre la materia, por lo que es imposible realizar una estimación cuantitativa del efecto.

Con todo, cabe mencionar que la derogación del artículo 22 de la ley N° 20.255, que reducía los beneficios solidarios de invalidez cuando el beneficiario iniciaba o reiniciaba labores en función del nivel de remuneraciones percibidas y el tiempo trabajado, al facilitar que los pensionados por invalidez puedan continuar trabajando sin poner en riesgo sus beneficios solidarios de invalidez, sin duda fomentará la permanencia en el mercado del trabajo y, por ende, el ahorro previsional.

Respecto de la indicación sobre la automaticidad en la asignación del beneficio más favorable entre el recibido con cargo al Sistema de Pensiones Solidarias (APS de vejez) o la PGU respecto a los beneficiarios de pensión final garantizada a que se refiere el artículo 10 de la ley N° 20.255, en nuestra opinión no tendrá ningún impacto en el mercado del trabajo ni en el ahorro previsional. La asignación automática, con posibilidad de cambio por parte de la persona, no debiera afectar su comportamiento en estas materias.



Carlos Díaz Vergara
Presidente



Macarena Lobos Palacios
Vicepresidenta



Gonzalo Edwards Guzmán
Consejero



María Cecilia Cifuentes Hurtado
Consejera



Andras Uthoff Botka
Consejero