

## **ADELANTAMIENTO DE LA TRANSICIÓN DE LA REFORMA PREVISIONAL INFORME DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL**

### **ANTECEDENTES PRELIMINARES**

En seguimiento al mensaje presidencial de su excelencia la Presidenta de la República, y durante la sesión que convocaba por primera vez al Consejo, ocurrida el lunes 25 de mayo, sus consejeros fueron solicitados por los Ministros de Trabajo y Previsión Social Sra. Claudia Serrano y de Hacienda Sr. Andrés Velasco a emitir una opinión fundada sobre los impactos que significa el adelantamiento de la transición de la reforma previsional anunciada el 21 de mayo recién pasado.

El citado adelantamiento involucra una modificación legal, por lo que se acude a este Consejo como se establece en la Ley N° 20.255 y en el reglamento del mismo (N°51). La opinión del Consejo debe estar referida a los efectos fiscales de la medida, así como los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro. De acuerdo a la normativa que rige la labor del Consejo, éste dispone hasta veinte días hábiles para emitir su opinión respecto de las modificaciones legales. En el presente caso, el Consejo ha emitido este Informe en un período inferior a los 20 días, para que sea oportunamente considerado en la discusión parlamentaria.<sup>1</sup>

De esta forma, el presente informe tiene como objetivo cumplir con la disposición legal de emitir una opinión fundada sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones legales relativas al Sistema de Pensiones Solidarias.

Dado que la propuesta de modificación legal coincidió con la constitución del Consejo, este informe corresponde a su primera labor, quedando postergada para un segundo próximo informe la entrega de nuestra opinión respecto a los reglamentos vigentes que abordan el Sistema de Pensiones Solidarias<sup>2</sup>.

### **MODIFICACIÓN LEGAL QUE TIENE COMO OBJETIVO ADELANTAR LA TRANSICIÓN DE LA REFORMA PREVISIONAL**

De acuerdo a lo presentado por el Director de Presupuestos en la sesión del Consejo del 2 de junio pasado, señor Alberto Arenas de Mesa, la propuesta de modificación legal consiste en: (i) adelantar los incrementos en el porcentaje de beneficiarios que recibirán los componentes del Sistema de Pensiones Solidarias, es decir, la Pensión Básica Solidaria

---

<sup>1</sup> La normativa que rige al Consejo (artículo 68º Ley N° 20.255) establece a este respecto:

“Cuando el Consejo emita opinión sobre las materias consignadas en los literales a) y b) del inciso primero del artículo 66 de esta ley, los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda remitirán oportunamente al Congreso Nacional dicho documento. Asimismo, remitirán la respuesta a que se refiere el inciso final del artículo precedente.

En todo caso, de no emitirse la opinión del Consejo dentro del plazo señalado en el reglamento, podrá presentarse el correspondiente proyecto de ley o efectuarse la modificación reglamentaria sin considerarlo.”

<sup>2</sup> Lo anterior debido a lo señalado en el segundo inciso del vigésimo tercer artículo transitorio de la Ley N° 20.255: “Una vez constituido el primer Consejo, éste deberá ser convocado para emitir su opinión respecto de los reglamentos a que se refiere la letra b) del inciso primero del artículo 66 que se encuentren vigentes a dicha fecha.”

(PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS); y (ii) adelantar el aumento en el nivel de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

El Cuadro 1 resume los cambios en la cobertura de la población beneficiaria y en la PMAS, incluyendo las fechas, en la modificación propuesta por el Ejecutivo en comparación con el escenario base representado por la ley actualmente vigente:

**Cuadro 1**  
**Cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias (% más pobre de la población) y Monto de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (\$)**

	2009			2010		2011		2012	
	Enero junio	Julio Agosto	Septiembre Diciembre	Enero junio	Julio Diciembre	Enero junio	Julio Diciembre	Enero junio	Julio Diciembre
Base	40 % \$70.000	45 % \$120.000	45 % \$120.000	45 % \$120.000	50 % \$150.000	50 % \$150.000	55 % \$200.000	55 % \$200.000	60 % \$255.000
Propuesta de Adelantamiento	40 % \$70.000	45 % \$120.000	50 % \$150.000	50 % \$150.000	55 % \$200.000	55 % \$200.000	60 % \$255.000	60 % \$255.000	60 % \$255.000

## **ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA MODIFICACIÓN LEGAL**

Del Cuadro 1 se desprende que el adelantamiento corresponde a una recalendarización de las fechas acordadas para el período de transición hasta alcanzar los parámetros con los que el sistema operaría una vez en régimen.

En la práctica, corresponde al adelantamiento de todas las fechas de cambios de los parámetros sobre el porcentaje de la población beneficiaria de la PBS y el monto de la PMAS de la siguiente forma:

1. En 9 meses calendario el salto de 45 % a 50 % de la población beneficiaria de PBS y de \$ 120.000 a \$ 150.000 el valor de la PMAS.
2. En 12 meses calendario el salto de 50 % a 55 % el porcentaje de beneficiarios de la PBS y de \$ 150.000 a \$ 200.000 el valor de la PMAS.
3. En 12 meses calendario el salto de 55 % a 60 % el porcentaje de beneficiarios de la PBS y de \$ 200.000 a \$ 255.000 el valor de la PMAS.

Sin embargo, para efectos de estimar el impacto fiscal, estos cambios tienen diferentes tiempos y magnitudes en los años fiscales. En efecto, de acuerdo a lo informado por DIPRES:

1. Durante 2009 sólo en los últimos cuatro meses se verá afectado el presupuesto para pensiones por un incremento en el número de beneficiarios por ofrecer la PBS a un 5% más de beneficiarios de la reforma por vejez e invalidez y por el aumento de las pensiones y mayor número de beneficiarios por aumentar la PMAS de \$120.000 a \$150.000.
2. Durante 2010, a lo largo de los seis primeros meses, seguirá el efecto iniciado en 2009, pero desaparecerá en los últimos seis y se sustituirá por un efecto producto de ofrecer la PBS a un 5% más de beneficiarios y por el aumento de las pensiones y mayor número de beneficiarios por incrementar la PMAS de \$150.000 a \$ 200.000.

3. Durante 2011, a lo largo de los seis primeros meses, seguirá el efecto iniciado en 2010, pero desaparecerá en los últimos seis y se sustituirá por un efecto producto de ofrecer la PBS a un 5% más de beneficiarios y por el aumento de las pensiones y mayor número de beneficiarios por aumentar la PMAS de \$200.000 a \$255.000.
4. Durante 2012 a lo largo de los seis primeros meses seguirá el efecto iniciado en 2011 pero desaparecerá en los últimos seis meses sin ser sustituido por ningún efecto adicional.

## RESULTADOS

1. Los efectos de la modificación analizada se producen por tres factores:
  - 1.1. Aumentos en el número de beneficiarios que reciben PBS;
  - 1.2. Aumentos en el monto de las pensiones de los perceptores de APS, y
  - 1.3. Aumentos en el número de personas que reciben APS.
2. Los efectos no son lineales, como se denota en el Cuadro 2

Cuadro 2  
Factores que producen modificaciones, parámetros que los gatillan y duración de los efectos fiscales

Factor	Parámetro		2009	2010		2011		2012	
Mayor N° de adultos mayores del grupo más pobre de la población	45% a		4 meses	6 meses					
	50% a				6 meses	6 meses			
	55% a						6 meses	6 meses	
	60% a								
Mayor Valor pensiones inferiores a PMAS	\$120 a		4 meses	6 meses					
	\$150 mil a				6 meses	6 meses			
	\$200 mil a						6 meses	6 meses	
	\$255 mil a								
Mayor # beneficiarios APS	45% a		4 meses	6 meses					
	50% a				6 meses	6 meses			
	55% a						6 meses	6 meses	
	60% a								

3. Para efectos de dimensionar el impacto fiscal del adelantamiento de la reforma propuesto, el Consejo fue informado que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) con la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha elaborado un modelo actuarial para el nuevo sistema de pensiones que permite estimar el número de beneficiarios y su costo adicional por concepto del adelantamiento.

Cabe destacar que este modelo fue el utilizado para la elaboración del documento de la DIPRES de diciembre de 2008, en el cual se dieron a conocer las proyecciones de la reforma previsional ("La reforma previsional chilena: proyecciones fiscales 2009 -

2025”). La estimación entregada por la DIPRES del impacto fiscal de la modificación legal utiliza una actualización, a marzo de 2009, de estas proyecciones.

Para los efectos de estimar el impacto fiscal, y dada su reciente constitución, el Consejo sólo tuvo la oportunidad de trabajar con información procesada por parte de la DIPRES, a partir de dicho modelo actuarial. Se espera que para futuros informes el Consejo, con la colaboración de DIPRES, pueda profundizar en el modelo mencionado y sus supuestos, de tal forma de estar en condiciones de emitir una opinión más detallada de los efectos fiscales de la Reforma Previsional y sus modificaciones.

4. Los principales supuestos de las estimaciones realizadas por la DIPRES y que fueran entregadas al Consejo incluyen:
  - 4.1. Los valores en millones de dólares son estimados al valor en pesos de 2009, y un tipo de cambio de \$ 570.
  - 4.2. La elegibilidad para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias (PBS y APS) según los nuevos porcentajes son determinados a partir de la Ficha de Protección Social de cada individuo, que corresponde al instrumento de focalización de transición hasta julio de 2010, mientras se determine el instrumento que permitirá identificar los grupos familiares, de acuerdo a la definición de la Ley N°20.255, según pobreza.
  - 4.3. El APS adicional para quienes ya recibían PAS (Pensión con Aporte Solidario) se estima como la diferencia entre los valores de la nueva y antigua PAS, dado el ahorro acumulado por el individuo.
  - 4.4. El APS para los nuevos beneficiarios de PAS (Pensión con Aporte Solidario) como resultado del adelantamiento, se estima como la diferencia entre la PAS que le corresponde y su antigua pensión.
  - 4.5. De acuerdo a información proporcionada por la DIPRES, se utiliza como supuesto de inflación 3% durante la transición para descontar los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias y establecer los cálculos en pesos de 2009.
  - 4.6. Los efectos incrementales anuales fueron calculados por la DIPRES como el diferencial entre los costos totales del escenario con adelantamiento de transición y aquellos estimados en el escenario base, establecido en la ley, para cada año respectivamente.
5. Conforme a estos supuestos, los resultados entregados al Consejo de los efectos del adelantamiento de la transición de la reforma previsional son los que se pasan a detallar a continuación:

### Efecto fiscal

	VEJEZ		INVALIDEZ		TOTAL con adelantamiento	Aumento con respecto Escenario Base		
	PBS	APS	PBS	APS	MM \$ 2009	MM \$ 2009	MM US\$	% de incremento
2009	311.089	67.023	180.040	6.220	564.372	25.830	45	4,8%
2010	354.039	145.579	204.238	9.430	713.287	57.916	102	8,8%
2011	384.859	217.439	219.785	12.237	834.320	64.064	112	8,3%
2012	411.232	268.089	231.356	14.817	925.494	27.883	49	3,1%

### Efecto en el número de beneficiarios

	Número adicional de beneficiarios	Número total de beneficiarios con adelantamiento
2009	168.121	957.188
2010	72.698	1.074.914
2011	79.756	1.182.984
2012	0	1.215.640

De la información entregada por DIPRES y solicitada en su oportunidad por el Consejo se desprende que existen beneficiarios adicionales que corresponden a PBS y APS. En 2009 estos alcanzarían en total a 168.121.

6. De la información anterior se concluye que el costo total del adelantamiento es de \$ 175.693 millones (US\$ 308 millones), que con respecto a la situación sin adelantamiento en el período 2009 - 2012 equivale a un incremento promedio de 6,1% en los costos. Si consideramos una tasa de interés del 3%, el costo medido a través del valor presente de los flujos anuales es de US\$ 294 millones, y al considerar una tasa del 4% el valor es de US\$ 290 millones.

Dada la no linealidad anual del impacto del adelantamiento de la transición, no es posible estimar el efecto fiscal a nivel de sus distintos componentes; esto es, desde 2010 a 2009, desde 2011 a 2010 y desde 2012 a 2011.

7. De acuerdo a información proporcionada por la DIPRES, con la Reforma Previsional se estableció la posibilidad de realizar giros del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) desde julio de 2008 y hasta el año 2016 hasta por un monto máximo equivalente a la rentabilidad que genera la inversión de los recursos del Fondo. Posteriormente, operan las reglas permanentes de giros contempladas en la Ley N° 20.128. En el año 2008 los intereses devengados por el Fondo, los cuales pueden ser utilizados en 2009,

alcanzaron a más de US\$70 millones sin que a la fecha se hayan efectuado retiros del FRP, al igual que en 2008.

De esta información se concluye que los intereses acumulados a 2008 del FRP permiten financiar un 23% del costo total del adelantamiento (US\$70 millones de los US\$308 millones). Para el financiamiento restante el gobierno dispondrá de nueva acumulación de intereses del FRP, o bien con liberación de recursos por la disminución de los compromisos del Estado con el sistema de pensiones antiguo, con recursos provenientes de otras reasignaciones o con parte de los intereses por los activos financieros del fisco.

8. En la información solicitada y entregada por la DIPRES no se estima un efecto por reajuste IPC del adelantamiento de la PMAS desde el 2013 al 2012.

### **CONCLUSIONES DEL CONSEJO**

El Consejo agradece la disposición del Ejecutivo en la provisión de sus antecedentes sobre el adelantamiento de la transición de la reforma previsional. Sobre la base de su examen y el conocimiento del diseño del nuevo sistema el Consejo concluye:

1. La modificación no conlleva un cambio de los parámetros estructurales del sistema bajo régimen sino que, más bien, representa un adelantamiento de los plazos con que estos parámetros convergen hacia esos valores definitivos. El único efecto que podría no finalizar en 2012 es aquel detallado en el punto 8 anterior (reajuste por IPC).
2. El adelantamiento tiene efectos fiscales que se distribuyen en forma no lineal a lo largo de los años 2009, 2010, 2011 y 2012. El monto total del efecto fiscal sería de US\$308 millones. Los intereses del FRP actualmente acumulados y aquellos por acumularse durante el período de adelantamiento constituyen una de varias fuentes de financiamiento indicadas por la DIPRES y cuya composición deberá ser considerada oportunamente por futuras administraciones.
3. La información disponible no permite estimar el costo fiscal a nivel de los componentes de la transición; esto es, adelantamiento del 2010 al 2009; del 2011 al 2010 y del 2012 al 2011.
4. El Consejo en adelante profundizará en un mayor conocimiento del modelo actuarial de la DIPRES como también analizará mayor información respecto de la aplicación del instrumento de focalización (Ficha de Protección Social hasta julio de 2010) y de la estimación de la Pensión Base (y posterior cálculo del APS)
5. La lógica del nuevo sistema de pensiones al incluir una pensión con aporte solidario para incentivar el ahorro adicional genera incentivos para más personas en la medida que aumenta la PMAS. Por ende, es de esperar que el adelantamiento aumente los incentivos al ahorro. No se dispone de antecedentes adicionales que permitan estimar este eventual efecto.
6. Si bien no se dispuso de antecedentes de estudios recabados, el Consejo opina que en relación al mercado de trabajo:
  - a. El adelantamiento podría afectar directamente a los adultos mayores que, al disponer de mayores ingresos, podrían verse desincentivados a

participar en la fuerza laboral. Se trataría, de todas maneras, de un efecto marginal en el grupo de adultos mayores al tratarse de un adelantamiento de entre 9 y 12 meses según se ha indicado.

- b. Para los jóvenes, la mayor diferencia que el adelantamiento produce entre la PBS y la PMAS podría generar incentivos adicionales para incorporarse a la fuerza laboral y contribuir al sistema. Del mismo modo, se trataría de efectos marginales al tratarse de un adelantamiento como el ya descrito. El Consejo estima que este efecto se reforzaría con la educación previsional; sin embargo, el Consejo no dispone de las herramientas para estimar su impacto.
7. Para sus futuros informes, y con el objeto de profundizar el análisis de los efectos fiscales, el Consejo espera poder conocer más cabalmente el modelo actuarial utilizado por la DIPRES.