

Consejo Consultivo

PREVISIONAL

Quinto Informe

Junio de 2014 a Abril de 2015

Miembros del Consejo Consultivo Previsional



Carlos Díaz Vergara, Presidente

Ingeniero Comercial, con mención en Economía de la P. Universidad Católica de Chile; Master of Arts de la Universidad de California, Los Ángeles, EE.UU.

En la actualidad es Director y Profesor de la Escuela de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la P. Universidad Católica de Chile. Fue decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de los Andes. Es miembro de la Comisión Clasificadora de Riesgos y Director de Telefónica Chile S.A. Ha realizado investigaciones y publicaciones en las áreas de economía previsional, modalidades de pensión, organización industrial y estrategia de negocios. Ha sido consultor de diversas empresas y organismos internacionales. Actualmente es miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 10 de junio de 2010.



David Bravo Urrutia, Consejero

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica de Chile. Master en Economía de la Universidad de Harvard. Profesor Asociado del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC. Fundador y Director hasta 2013 del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Investigador afiliado al Population Studies Center, University of Pennsylvania y al Early Childhood Interventions Network, University of Chicago. En 2006 fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Es autor de numerosos trabajos académicos en las áreas de mercado del trabajo, educación, desigualdad, evaluación de impacto y seguridad social. Actualmente es Presidente de la Comisión Asesora Presidencial sobre Sistema de Pensiones. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 25 de mayo de 2009.



Mónica Titze Menzel, Consejera

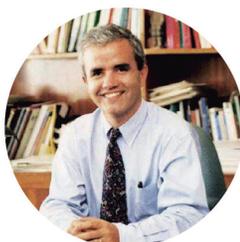
Ingeniera Civil Industrial de la Universidad de Chile. Ejerce como consultora independiente en materias de previsión social. Fue Jefa de la División de Estudios y Jefa de la División de Prestación de Seguros de la Superintendencia de AFP. Se ha desempeñado como Profesora del curso de Administración de Ahorro Previsional en la Universidad Adolfo Ibáñez. Ha realizado asesorías a congresistas chilenos en diversas materias previsionales y consultorías para Bolivia, Paraguay, Uruguay, Ecuador y Eslovaquia. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 25 de mayo de 2009.



Andras Uthoff Botka, Consejero

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Master y Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido asesor regional de la OIT (PRELAC) y de la CEPAL. Se ha desempeñado como asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile y como consultor del PNUD, de la ASISS, de la GTZ y del Banco Mundial. Fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Ha ejercido como coordinador del Proyecto de Diagnóstico y Perspectivas de Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina y como oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Ha realizado contribuciones a libros institucionales y artículos en revistas especializadas sobre: movimiento de capitales y política macroeconómica; reformas a la seguridad social en pensiones y salud; pobreza, empleo y población; ahorro e inversión; desarrollo financiero; mercado del trabajo e inflación.

Actualmente es miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 25 de mayo de 2009.



Ricardo Paredes Molina, Consejero

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Ph.D. en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles. Fue Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Desde el año 2003 es Profesor Titular Asociado de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Católica de Chile. Desde el año 2015 es Rector de DUOC UC. Entre 1990 y 1994 integró la Comisión Preventiva Central Antimonopolios. En 2011 fue Presidente de la Comisión de Financiamiento para la Educación Superior. Ha sido consultor del BID, Banco Mundial y de diversos gobiernos y empresas privadas. Ha publicado más de 40 artículos en revistas indexadas y tres libros. Actualmente es miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 30 de octubre de 2012.

Índice

Presentación	7
Capítulo 1	
Balance Estadístico del Sistema de Pensiones Solidarias (2008-2014)	10
Capítulo 2	
El caso de los trabajadores independientes en 2014	28
Capítulo 3	
Análisis y propuesta para reducir la evasión, la sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional	38
Capítulo 4	
Fondo de Reserva de Pensiones	46

Presentación

El Consejo Consultivo Previsional fue creado por la Ley 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 literal 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 literales 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 y por cualquier materia relativa al Sistema de Pensiones Solidarias en que los ministros pidan su parecer.

El Consejo Consultivo se constituyó en mayo de 2009 y está conformado por cinco miembros que son nombrados por el Presidente de la República, cuatro de los cuales deben ser ratificados por el Senado.

Por acuerdo de sus miembros, el consejo funciona regularmente en sesiones quincenales, pero además hace sesiones adicionales en caso que sea necesario. Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el consejo se financia y obtiene apoyo logístico. La Secretaria Ejecutiva del Consejo es Magaly Parada Aguayo. Las sesiones y acuerdos del consejo se transcriben en actas de dominio público, que pueden consultarse en la página web del organismo: www.consejoprevisional.cl.

En respuesta al mandato que tiene el consejo de evacuar un informe que contenga su opinión acerca del funcionamiento del Sistema de Pensiones Solidarias, a continuación se presenta el informe anual que abarca desde junio de 2014 hasta abril de 2015.

Contenidos del informe anual

En el Capítulo I se presenta el balance estadístico del Sistema de Pensiones Solidarias, donde se indica el número de beneficios pagados y el gasto correspondiente entre los años 2008 y 2014, cifras que se comparan con las proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos en el año 2008.

Durante el mes de diciembre de 2014, el sistema pagó 1.281.628 beneficios con aporte estatal. Un 45,5% (583.202) de éstos correspondió a Pensiones Básicas Solidarias (PBS) y un 54,5% (698.426) a Aportes Previsionales Solidarios (APS).

En los últimos años se ha constatado una disminución de beneficiarios de PBS, producto de que el número de fallecidos es superior al número de quienes se incorporan a este beneficio. Es importante aclarar que esta situación no es un problema del sistema sino que un traspaso natural de beneficios desde PBS a APS. También, como era de esperar, el Sistema de Pensiones Solidarias está favoreciendo principalmente a las mujeres. En diciembre de 2014, el 66,5% de las PBS y el 57,6% de las APS se otorgaron a mujeres.

La evolución del número de PBS y APS suspendidos y extintos muestra que en 2014 se suspendieron 4.847 beneficios y se extinguieron 68.564, es decir, un 5,7% del total de beneficios pagados en diciembre de ese mismo año. Cabe señalar que actualmente el proceso de revisión, cuyo objetivo es ratificar que los beneficios se están entregando a las personas que siguen perteneciendo a grupos familiares del 60% más pobre de la población, se encuentra suspendido producto de cambios que se están estudiando para el Instrumento Técnico de Focalización.

En los últimos tres años, el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias ha representado el 0,7% del PIB. El gasto efectivo para 2014 fue un 81% de lo proyectado en el año 2008 y el número total de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias se ajusta a las proyecciones realizadas. Sin embargo, para 2014, el número de PBS fue un 23% inferior y el número de APS un 30% superior a lo proyectado en 2008.

En el Capítulo II se analiza la situación de los trabajadores independientes en 2014 en comparación con 2013. Tal como se explica, en este período la estructura laboral en Chile no varió significativamente, estimándose entre 20 a 35 por ciento los trabajadores que pueden omitir su obligación de cotizar al sistema según categoría ocupacional. Esta cifra se puede comparar con la brecha de ocupados que no cotizan regularmente al sistema, la cual se estima en 36,4 por ciento de los ocupados.

En el ejercicio tributario 2014 empeoró la respuesta en el comportamiento contributivo de quienes declaran honorarios. El número de declaraciones que optaron por excluir la cotización aumentó más que el número total de declaraciones adicionales. Esto implica que más personas optaron por no declarar.

Debido al alto número de personas que debiendo cotizar se desistieron de hacerlo, es posible prever el surgimiento de diversos problemas que son materia de preocupación: existirán fuertes presiones por postergar la obligatoriedad de cotizar a partir del año 2015; se incrementará el número de deudores previsionales, por cuanto la retención del 10% que afecta a las boletas de honorarios no será suficiente para cubrir la totalidad de las cotizaciones previsionales; y aumentará el número de personas que no tendrá acceso a las prestaciones del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, a pesar de haberlo cancelado.

Considerando el alza en el gasto que genera el no pago de las cotizaciones previsionales por parte de los trabajadores independientes sobre el Sistema de Pensiones Solidarias, para el Consejo Consultivo Previsional es fundamental insistir en la cotización obligatoria, a partir de este año, de trabajadores independientes que perciben rentas gravadas por el Art. 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR), solucionar los problemas de acceso a las prestaciones del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales por desfase en el pago, y crear la institucionalidad necesaria para abordar la cotización de los otros trabajadores independientes, tomando en cuenta los factores que actualmente limitan la factibilidad de hacerlo.

En el Capítulo III se presentan los resultados del estudio “Análisis y propuesta para reducir la evasión, sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional”. Este informe fue realizado por la Corporación CIE-DESS, previa licitación de la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

Los principales resultados son la constatación de una institucionalidad segmentada y no coordinada, que se refleja en una separación significativa en materia de control y fiscalización de las categorías de evasión y elusión, y la identificación de numerosos problemas y cuellos de botella en las distintas etapas y procesos del pago de cotizaciones, en la cobranza prejudicial, en los procesos normativos y jurisprudenciales de la cobranza judicial, en la aplicación de multas y en el procedimiento de quiebra.

El estudio presenta 50 propuestas para solucionar estos problemas. Dos de ellas son claramente estructurales y se refieren a la creación en la Dirección del Trabajo de una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social sobre todas las materias vinculadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social, y que esta división cree y administre una “Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social” (PTSS), constituida por un repositorio electrónico y sistema de información, donde por mandato legal sea necesario registrar, al inicio de la relación laboral, todos los contratos laborales, cualquiera sea su duración. Las otras 48 propuestas se derivan del seguimiento de las etapas del proceso de cotizaciones previsionales y se presentan clasificadas acorde a su relevancia y efectividad, al impacto esperado y a la fase de la cobranza previsional donde aplicaría la medida. Para terminar, en el Capítulo IV se analiza la evolución del Fondo de Reserva de Pensiones y los resultados del segundo estudio actuarial encargado en 2013 por el Ministerio de Hacienda.

El Fondo nació en 2006 con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones y se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente al 0,2% del Producto Interno Bruto (PIB) del año anterior. Si el superávit fiscal efectivo es superior a 0,2% del PIB, entonces recibe un aporte equivalente a dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB. Al 31 de diciembre de 2014, el fondo alcanzó un valor de mercado de MMUS\$ 7.943,7.

El estudio actuarial concluye que el fondo será sustentable en los próximos 20 años. En el análisis determinístico de los 3 escenarios básicos considerados en el reporte, el fondo aparece con una trayectoria creciente, incluso bajo el supuesto de máximos retiros anuales.

El consejo valora la existencia de informes actuariales efectuados por entidades independientes y realizados de manera periódica cada tres años. Asimismo, manifiesta su satisfacción por la existencia del fondo, ya que representa una institucionalización de la responsabilidad de la política fiscal en materia de compromisos que deben contar con un horizonte de largo plazo. Del mismo modo, para el consejo es alentadora la conclusión sobre la sustentabilidad del fondo que han entregado los dos estudios actuariales realizados a la fecha.

Bajo escenarios comparables respecto al crecimiento del PIB, llama la atención que los montos proyectados para el valor del Fondo de Reserva, por parte de los dos estudios actuariales efectuados hasta la fecha, sean muy distintos; por este motivo, se sugiere que en los próximos estudios de sustentabilidad que se encarguen se solicite una evaluación con los supuestos utilizados en los estudios anteriores, con el objeto de ir validando los modelos y asegurar una cierta continuidad metodológica entre estudios realizados por instituciones distintas.

Capítulo 1

Balance Estadístico del Sistema de Pensiones Solidarias (2008–2014)

Como parte del monitoreo del funcionamiento del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), este capítulo presenta el número de beneficios pagados y el gasto correspondiente entre los años 2008 y 2014. Cifras que se comparan con las proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos en el año 2008.

Durante el mes de diciembre de 2014, el sistema pagó 1.281.628 beneficios con aporte estatal. Un 45,5% (583.202) de éstos correspondió a Pensiones Básicas Solidarias (PBS) y un 54,5% (698.426) a Aportes Previsionales Solidarios (APS). Conforme a la lógica del diseño del sistema, el número de beneficiarios de PBS sigue disminuyendo y el número de APS aumentando.

Beneficios por concepto de Pensiones Básicas Solidarias

El número de Pensiones Básicas Solidarias está disminuyendo paulatinamente dado que cada vez más personas tienen cuentas individuales, aumentando el número de Aportes Previsionales Solidarios.

Las PBS se comenzaron a pagar en el mismo mes de inicio del Sistema de Pensiones Solidarias (julio de 2008), ya que las personas que recibían Pensión Asistencial (PASIS) automáticamente adquirieron el derecho a PBS de vejez o invalidez, según fuera el caso.

De esta forma, la aplicación del Sistema de Pensiones Solidarias se inicia en julio de 2008 con el pago de 552.896 PBS. A partir de esa fecha el número de PBS fue incrementándose hasta mediados de 2010 y luego ha ido disminuyendo paulatinamente.

Los incrementos en el número de PBS pagadas, registrados hasta el año 2010, se explican por la incorporación de un número importante de personas mayores de 65 años de edad e inválidos que, como no cumplían con la condición de ser carentes de recursos, no tenían derecho a pensión antes de la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias, y por el aumento sostenido en la cobertura del sistema.

En los últimos años, el número de PBS ha bajado como consecuencia de que fallecen más personas con PBS respecto al número que se va incorporando. En diciembre de 2014 se pagaron 583.202 PBS, de las cuales 401.656 (68,9%) corresponden a PBS de vejez y 181.546 (31,1%) a PBS de invalidez.

A futuro, con el incremento en la cobertura del sistema, la mayoría de las personas debería tener alguna cotización en el sistema AFP, por lo que cabe esperar que se vaya reduciendo cada vez más el número de nuevos beneficiarios de PBS y que vaya aumentando el número de beneficiarios de APS. Esto ocurrirá en particular para las mujeres con hijos y sin cotizaciones, dado que el Bono por Hijo las hará beneficiarias de APS en lugar de PBS. Así, la disminución del número de beneficiarios de PBS no es un problema del sistema, sino que un traspaso natural de beneficios desde PBS a APS.

Beneficios por concepto de Aportes Previsionales Solidarios

El número de Aportes Previsionales Solidarios sigue aumentando sostenidamente con un sesgo de género importante en favor de las mujeres.

Los APS de vejez demoraron más en otorgarse, ya que hasta junio de 2009 solo se podía acceder al APS si la pensión autofinanciada era inferior a \$ 70.000 (valor que correspondía a la Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario, PMAS) y si se era parte de un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población.

Por su parte, los APS de invalidez se entregaron hasta junio de 2009 a quienes financiaban una pensión de invalidez inferior a \$ 60.000, y desde julio de 2009 a los que financiaban una pensión inferior a los \$ 75.000.

El sistema se inició en julio de 2008 generando beneficios para el 40% más pobre de la población; en julio

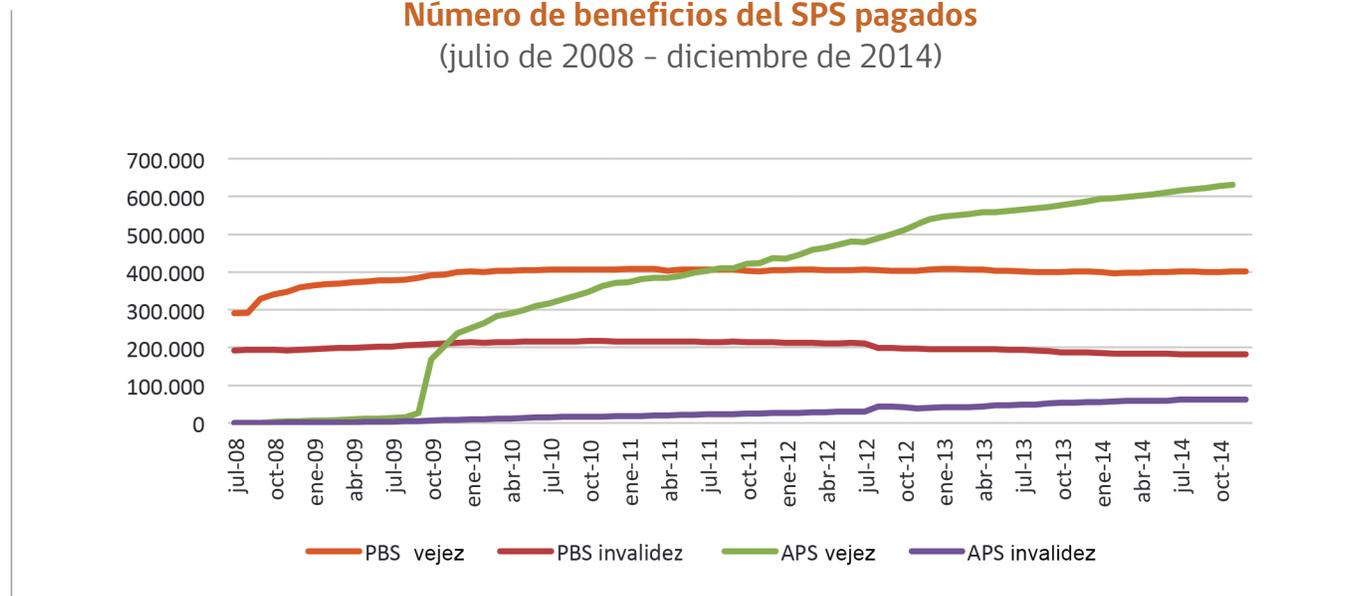
de 2009 alcanzó al 45%; a partir de septiembre de 2009 al 50%; desde julio de 2010 al 55%; y a partir de julio de 2011 beneficia a quienes pertenecen a un grupo familiar del 60% más pobre de la población.

En diciembre de 2014 se pagaron 698.426 APS, de los cuales un 91,0% (635.745) corresponde a APS de vejez y un 9,0% (62.681) a APS de invalidez.

El aumento sostenido de APS ha llevado a que en diciembre de 2014 el número de APS represente el 54,5% del total de los beneficios pagados por el Sistema de Pensiones Solidarias. Esta cifra fue del 52,2%, 49,1% y 42,8% en diciembre de 2013, 2012 y 2011, respectivamente.

Gráfico 1

Número de beneficios del SPS pagados
(julio de 2008 - diciembre de 2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social.

Desde el año 2011 se observa una leve disminución del número de PBS de invalidez y un aumento del número de APS de invalidez (Gráfico 1). En ese periodo el IPS regularizó la situación de los beneficiarios de PBS con saldo en la

cuenta de capitalización, suspendiéndoles su PBS y otorgándoles APS. Esta situación afectó principalmente a los ex beneficiarios de PASIS, quienes, como ya se dijo, accedieron en 2008 de forma automática a la PBS.

Cuadro 1

Número de PBS y APS pagados
(diciembre de 2008 - diciembre de 2014)

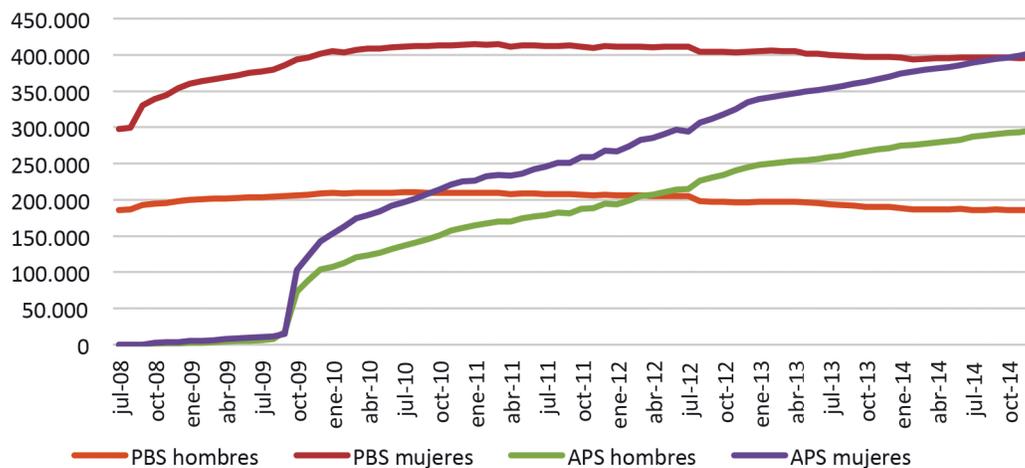
Año	dic-08		dic-09		dic-10		dic-11		dic-12		dic-13		dic-14	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
PBS Vejez	358.445	64,2%	398.828	46,5%	407.118	40,3%	405.116	37,5%	406.123	34,4%	400.768	32,6%	401.656	31,3%
PBS Invalidez	194.451	34,8%	212.205	24,7%	216.390	21,4%	213.801	19,8%	194.854	16,5%	186.782	15,2%	181.546	14,2%
Total PBS	552.896	99,1%	611.033	71,2%	623.508	61,7%	618.917	57,2%	600.977	50,9%	587.550	47,8%	583.202	45,5%
APS Vejez	4.485	0,8%	237.978	27,7%	370.216	36,6%	436.791	40,4%	539.888	45,7%	586.883	47,8%	635.745	49,6%
APS Invalidez	700	0,1%	8.766	1,0%	17.371	1,7%	25.904	2,4%	40.164	3,4%	54.475	4,4%	62.681	4,9%
Total APS	5.185	0,9%	246.744	28,8%	387.587	38,3%	462.695	42,8%	580.052	49,1%	641.358	52,2%	698.426	54,5%
Total	558.081		857.777		1.011.095		1.081.612		1.181.029		1.228.908		1.281.628	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social.

También, como era de esperar, el Sistema de Pensiones Solidarias está favoreciendo principalmente a las mujeres. En diciembre de 2014, el 66,5% de las PBS y el 57,6% de las APS se otorgaron a mujeres (Gráfico 2).

Gráfico 2

Número de beneficios pagados por género
(julio de 2008 - diciembre de 2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social

Número de PBS y APS suspendidos y extintos

Un 5,3% de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se extinguió durante el año 2014.

La evolución de PBS y APS suspendidos y extintos, entre los años 2008 y 2014, muestra que en 2011 éstos correspondieron a 1.095 y 67.272, respectivamente. En tanto, en 2012 los casos suspendidos y extinguidos fueron 1.780 y 61.880, respectivamente, en 2013

se suspendieron 906 beneficios y se extinguieron 73.116, y finalmente en 2014 se suspendieron 4.847 beneficios y se extinguieron 68.564, es decir, un 5,7% del total de beneficios pagados en diciembre de ese mismo año.¹

Cuadro 2

Número de PBS y APS suspendidos y extintos durante los años 2008-2014

Beneficios	Suspendidos							Extintos						
	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PBS Vejez	0	1481	635	746	719	407	3.429	6.127	17.524	34.791	26.236	23.012	22.314	20.472
APS Vejez	0	264	12	0	518	171	780	3.949	17.566	26.970	29.676	25.599	36.028	34.628
PBS Invalidez	0	818	247	349	487	315	557	3.730	11.361	11.302	10.418	11.740	12.280	10.259
APS Invalidez	0	68	5	0	56	13	81	11	332	1.240	942	1.529	2.494	3.205
Total	0	2631	899	1.095	1.780	906	4.847	13.817	46.783	74.303	67.272	61.880	73.116	68.564

* El total de 2008 corresponde a 6 meses.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social

Para el año 2014, del total de casos extinguidos, el 64,0% y 75,7% se explican por el fallecimiento del beneficiario de PBS y APS, respectivamente.

El 21,7% y el 3,6% corresponden a extinciones de beneficios de PBS y APS de invalidez, respectivamente, las que se producen porque el beneficiario deja de cumplir el requisito de edad, que es tener entre 18 y 64 años. Cuando cumplen 65 años, los beneficiarios de prestaciones de invalidez pierden esta prestación pero pueden postular a una PBS o APS de vejez.

¹ Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se suspenden por: (i) El no cobro del respectivo beneficio durante seis meses consecutivos, o (ii) por no acreditar los requisitos para mantenerlo.

A los beneficiarios por invalidez se les debe suspender el pago según lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 20.255, es decir, cuando generan ingresos del trabajo sobre ciertos montos y por períodos expresamente señalados en la ley.

Acerca de los beneficios extintos, las causales pueden ser por: (i) Fallecimiento del beneficiario; (ii) aumento del puntaje que obtiene con la medición realizada por el Instrumento Técnico de Focalización (ITF) -si es que termina con un puntaje que no le permita ser elegible; (iii) obtención de una nueva pensión; (iv) permanencia fuera del país por más de 90 días al año; (v) por entregar información maliciosa; (vi) por el no cobro del beneficio durante un año; o (vii) por cumplir 65 años en el caso de los beneficiarios de PBS o APS de invalidez.

Gasto efectivo del Sistema de Pensiones Solidarias

En los últimos 3 años, el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias ha representado el 0,7% del PIB

El gasto en pesos de cada año, de los cuatro programas del Sistema de Pensiones Solidarias, aparece en el siguiente cuadro (Cuadro 3).

Cuadro 3

Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias 2008–2014 (MM\$), en pesos de cada año

Año	Total 2008*	Total 2009	Total 2010	Total 2011	Total 2012	Total 2013	Total 2014
PBS de Vejez	122.385	316.534	371.420	382.136	392.645	397.972	407.580
APS de Vejez	1.162	26.869	117.418	209.347	281.638	328.401	377.464
PBS de Invalidez	70.508	178.539	202.811	204.741	201.784	192.183	188.527
APS de Invalidez	153	4.342	13.652	21.962	32.844	45.582	59.105
TOTAL PBS	192.893	495.073	574.231	586.877	594.429	590.155	596.107
TOTAL APS	1.315	31.211	131.070	231.309	314.482	373.983	436.569
Gasto total del sistema	194.208	526.284	705.301	818.186	908.911	964.138	1.032.676
Gasto total como % del PIB de cada año	0,21%	0,55%	0,64%	0,67%	0,70%	0,70%	0,70%
Producto Interno Bruto	93.847.932	96.443.761	111.007.886	121.402.822	129.600.791	137.212.064	147.184.925

(*) El total de 2008 corresponde a 6 meses.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social y del Banco Central.

El gasto para los últimos tres años (2012, 2013 y 2014) representa el 0,70% del PIB y se concentra paulatinamente en los APS, lo que se explica por el aumento del número de este tipo de beneficios que se está pagando.

En el periodo enero a diciembre de 2014, el 57,7% del gasto total del sistema corresponde al pago de PBS y el 42,3% a APS, porcentajes que en el año 2010 eran 81,4% y 18,6%, respectivamente.

Análisis comparado entre las cifras efectivas y proyectadas por DIPRES en el año 2008 para número de beneficiarios y gasto

El número total de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias se ajusta a las proyecciones realizadas por DIPRES en 2008. Sin embargo, para el 2014, el número de PBS fue un 23 % inferior y el número de APS un 30% superior a los proyectados.

El gasto efectivo para 2014 fue un 81% de lo proyectado para ese año al comienzo de la reforma (2008).

Estas proyecciones hacen referencia a las hechas al inicio de la reforma. Es decir, los cuadros comparan la cantidad y el gasto efectivo de beneficios pagados respecto a lo que DIPRES estimó en 2008.

del año 2010, que se explica por el adelantamiento de la reforma ocurrido en septiembre de 2009, el cual no estaba considerado al momento de realizar las proyecciones (Cuadro 4).

Al comparar, para los años 2010 a 2014, el número de beneficiarios proyectado inicialmente contra el número efectivo, se observa que la proyección anual está ajustada para el total de beneficiarios, con excepción

El número de beneficios de PBS pagados está siendo cada vez menor al proyectado (77,4% para 2014) y el número de beneficios de APS se está alejando cada vez más del proyectado superándolo en un 29,9%.

Cuadro 4

Número de beneficios pagados y número de beneficios proyectados 2009-2014

Beneficios	Suspendidos							Extintos						
	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PBS Vejez	0	1481	635	746	719	407	3.429	6.127	17.524	34.791	26.236	23.012	22.314	20.472
APS Vejez	0	264	12	0	518	171	780	3.949	17.566	26.970	29.676	25.599	36.028	34.628
PBS Invalidez	0	818	247	349	487	315	557	3.730	11.361	11.302	10.418	11.740	12.280	10.259
APS Invalidez	0	68	5	0	56	13	81	11	332	1.240	942	1.529	2.494	3.205
Total	0	2631	899	1.095	1.780	906	4.847	13.817	46.783	74.303	67.272	61.880	73.116	68.564

(1) La Reforma Previsional: Proyecciones Fiscales 2009-2025, página 60.

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

El gasto efectivo registrado en los años 2012, 2013 y 2014 ha sido cada vez menor al proyectado por DIPRES. Es así como en 2012 el gasto efectivo fue de un 91,4% del gasto proyectado por DIPRES, y en 2013 y 2014, un 84,5% y 80,9%, respectivamente.

Cuadro 5

Gasto proyectado en 2008 y gasto efectivo 2009-2014 (MM\$ 2014)

Gasto	Proyección DIPRES	Efectivo										
Año	2009	2009	2010	2010	2011	2011	2012	2012	2013	2013	2014	2014
Total	532.382	526.284	670.588	765.217	833.336	860.362	1.010.996	924.174	1.141.062	964.138	1.276.247	1.032.676

Fuentes: Efecto fiscal estimado de la Reforma Previsional 2009-2025,
"La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", DIPRES, diciembre de 2008. Cuadro N° 9.

El gasto proyectado está expresado en pesos de 2009, los cuales fueron llevados a pesos de cada año según el valor anual de la UF publicado por el Banco Central.

Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social.

ANEXO: Balance estadístico del Sistema de Pensiones Solidarias (2010-2014)

Con respecto a los beneficios por vejez e invalidez de Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS), este anexo entrega estadísticas relativas a la evolución del número de solicitudes suscritas y aprobadas y del número de beneficios pagados durante 2008-2014.

De igual forma se entrega la evolución del gasto fiscal mensual en PBS y APS, desde junio de 2010 hasta diciembre de 2014.

Es importante destacar que las estadísticas presentadas a continuación incluyen la etapa final del calendario de implementación del Sistema de Pensiones Solidarias. En particular, en julio de 2010 se aumentó la cobertura del sistema al 55% más pobre de la población y en julio de 2011 al 60%. Por otra parte, en julio de 2010 el monto de la Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario (PMAS)² se incrementó de \$150.000 a \$200.000.

Cuadro 1

Calendario de cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias (% más pobre de la población), monto de la Pensión Máxima con Aporte Solidario y monto de la Pensión Básica Solidaria durante 2008-2014
\$ de cada año

	1 de julio de 2008 a 30 de junio de 2009	1 de julio de 2009 a 31 de agosto de 2009	1 de septiembre de 2009 a 30 de junio de 2010	1 de julio de 2010 a 30 de junio de 2011	1 de julio de 2011 a 30 de junio de 2012	1 de julio de 2012 a 30 de junio de 2013	A contar de julio de 2013	A contar de julio de 2014
% de población beneficiaria	40%	45%	50%	55%	60%	60%	60%	60%
Monto de la PMAS	\$70.000	\$120.000	\$150.000	\$200.000	\$255.000	\$261.758	\$266.731	\$279.427
Valor mensual de la PBS	\$60.000	\$75.000	\$75.000	\$75.840	\$78.449	\$80.528	\$82.058	\$85.964

Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

A partir de julio de 2011, tanto la PBS como la PMAS se reajustaron por la variación del IPC del año anterior.

² El valor de Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario (PMAS) corresponde al máximo de la pensión autofinanciada que genera el derecho APS, valor que además se utiliza para determinar el monto del APS.

1. Número de solicitudes mensuales de PBS y APS de vejez, período 2010-2014

Cuadro 2

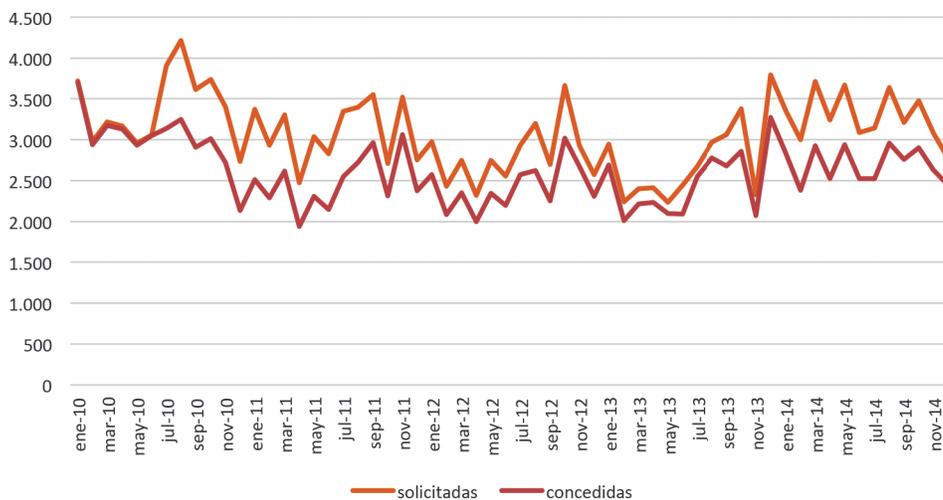
Número de solicitudes PBS y APS de vejez (2008 - 2014)

Estado de la solicitud	2010		2011		2012		2013		2014	
	APSV	PBSV	APSV	PBSV	APSV	PBSV	APSV	PBSV	APSV	PBSV
Concedidas	137.898	36.098	90.042	29.801	112.959	29.002	65.147	29.542	68.046	32.352
Rechazadas	29.376	4.495	34.710	7.264	16.049	4.523	10.890	3.096	17.699	6.716
En Trámite	17	1	431	22	819	30	794	42	2.707	286
Anuladas	778	100	812	121	387	189	168	191	49	37
Desistidas	17	10	33	25	71	32	19	9	43	6
TOTAL	168.086	40.704	126.028	37.233	130.285	33.776	77.018	32.880	88.544	39.397

Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 1

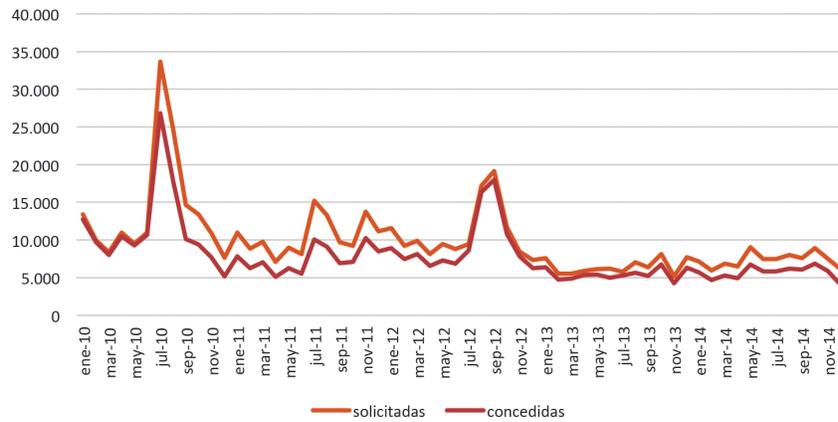
Número de solicitudes de PBS de vejez solicitadas y concedidas



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 2

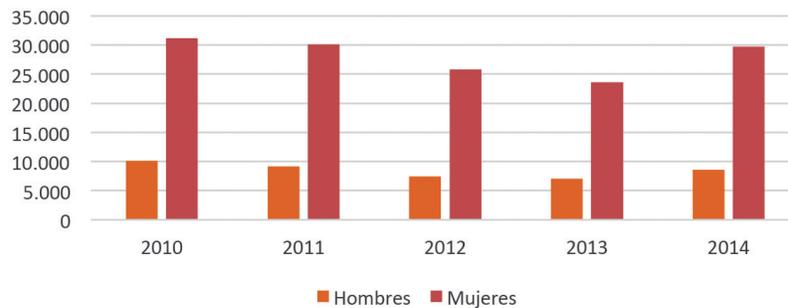
Número de solicitudes de APS de vejez solicitadas y concedidas



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 3

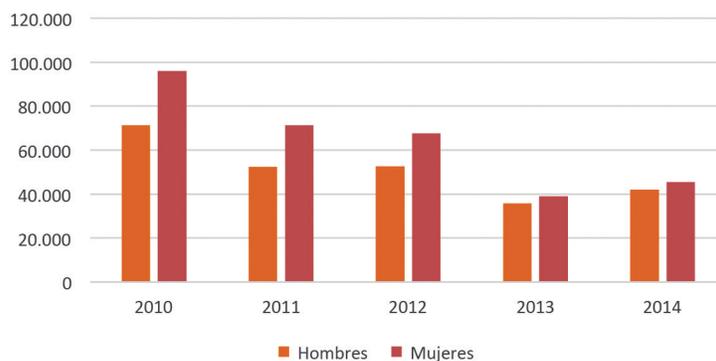
Número de solicitudes de PBS de vejez, aprobadas por género



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 4

Número de solicitudes de APS de vejez, por género



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

2. Número Mensual de Beneficios de PBS y APS de Vejez Pagados, período 2010-2014

Gráfico 5

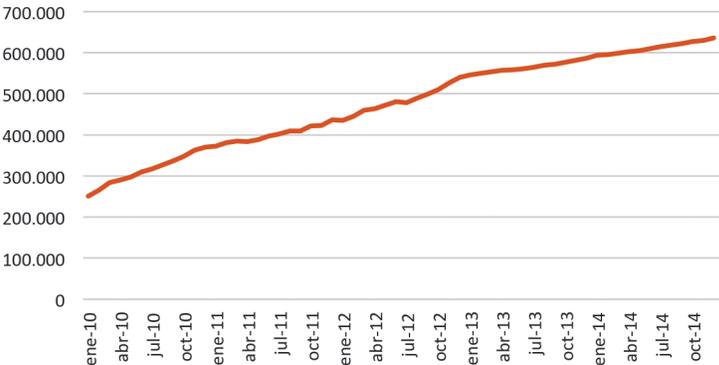
Número mensual de PBS de vejez pagados



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 6

Número mensual de APS de vejez pagadas

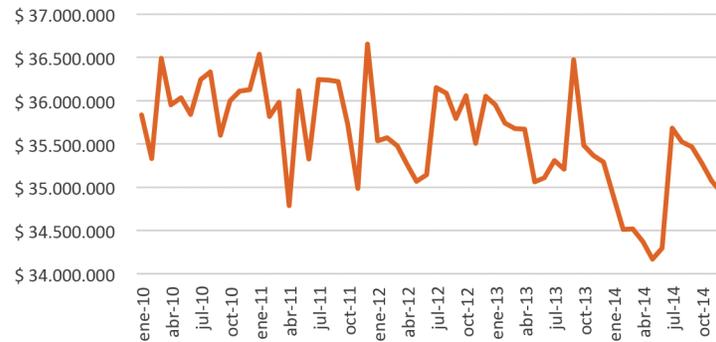


Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

3. Gasto mensual por PBS y APS de vejez, período 2010-2014

Gráfico 7

Gasto mensual en PBS de vejez
(miles de pesos a diciembre de 2014)



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 8

Gasto mensual en APS de vejez
(miles de pesos a diciembre de 2014)



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

4. Número de solicitudes mensuales de PBS y APS de invalidez, período 2010-2014

Cuadro 3

Número de solicitudes PBS de invalidez y APS de invalidez, periodo 2010-2014

Estado de la solicitud	2010		2011		2012		2013		2014	
	APS Invalidez	PBS Invalidez								
Concedidas	9.911	13.242	8.693	10.342	7.009	9.875	6.047	8.854	5.210	8.003
Rechazadas	1.858	11.556	1.603	10.347	1.118	8.741	1.172	7.528	663	5.264
En Trámite	1	4	12	24	13	71	24	123	185	4.216
Anuladas	154	126	48	169	49	244	42	342	14	37
Desistidas	3	34	12	30	26	20	21	15	21	10
TOTAL	11.927	24.962	10.368	20.912	8.215	18.951	7.306	16.862	6.093	17.530

Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Nota: La diferencia entre las solicitudes suscritas y las aprobadas se explica principalmente porque para tener derecho a este beneficio el solicitante debe ser declarado inválido por las Comisiones Médicas Regionales que dependen de la Superintendencia de Pensiones. Este proceso no es instantáneo y en muchas ocasiones la comisión rechaza la invalidez de acuerdo con las normas de evaluación establecidas.

Gráfico 9

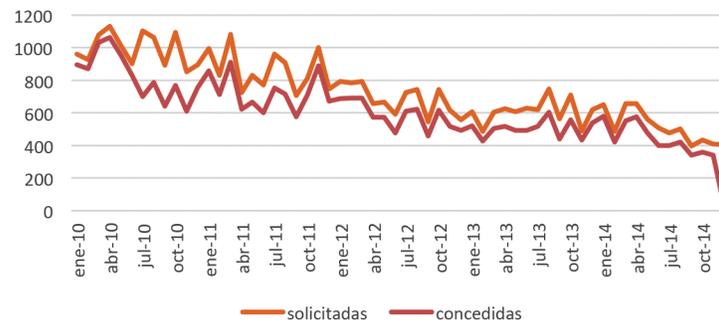
Número de PBS de invalidez solicitadas y concedidas



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 10

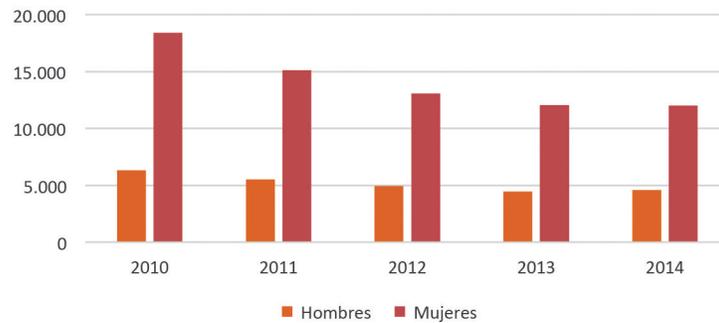
Número de APS de invalidez solicitadas y concedidas



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 11

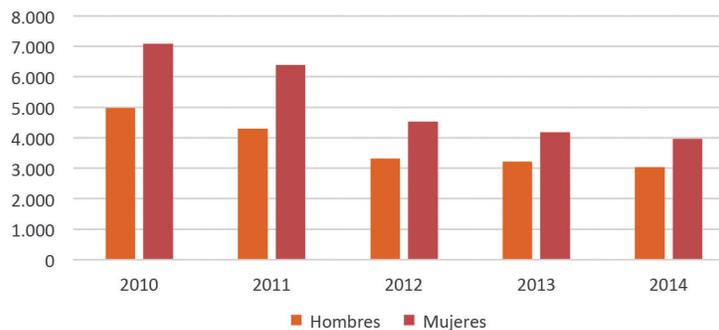
Número de Solicitudes de PBS de invalidez, aprobadas por género



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 12

Número de Solicitudes de APS de invalidez, aprobadas por género



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

5. Número mensual de beneficios de PBS y APS de invalidez pagados, período 2010-2014

Gráfico 13

Número mensual de PBS de invalidez pagados



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 14

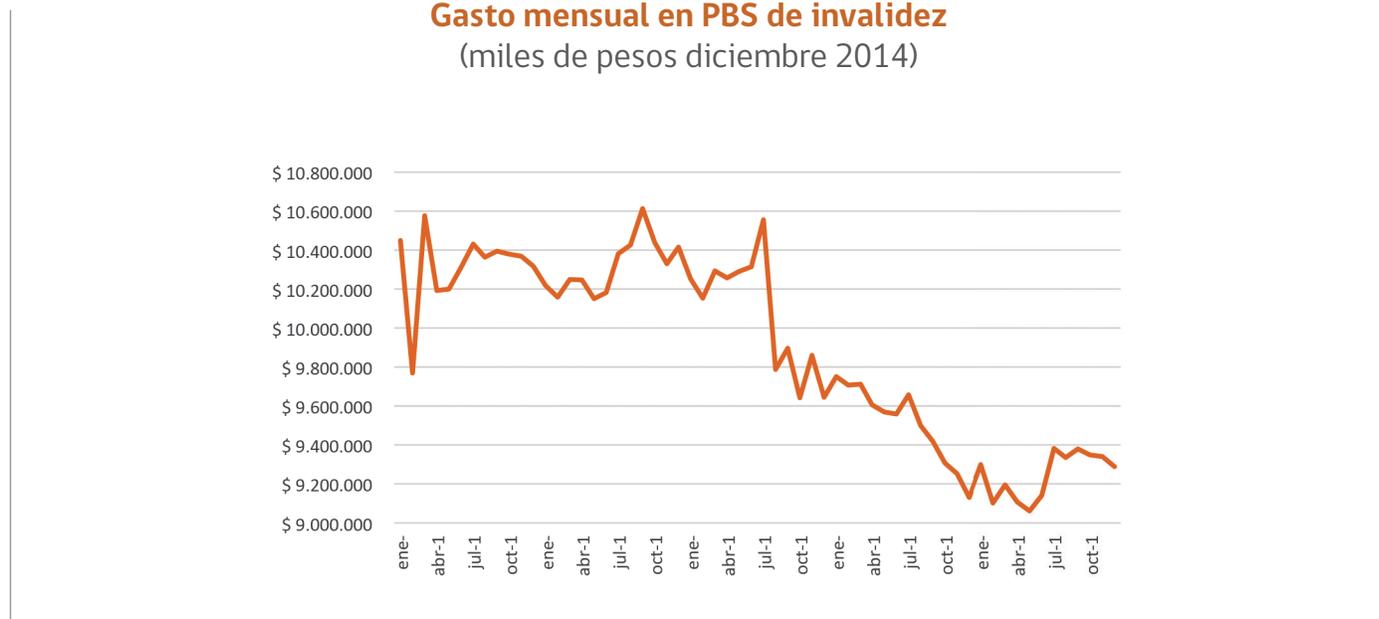
Número mensual de APS de invalidez pagados



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

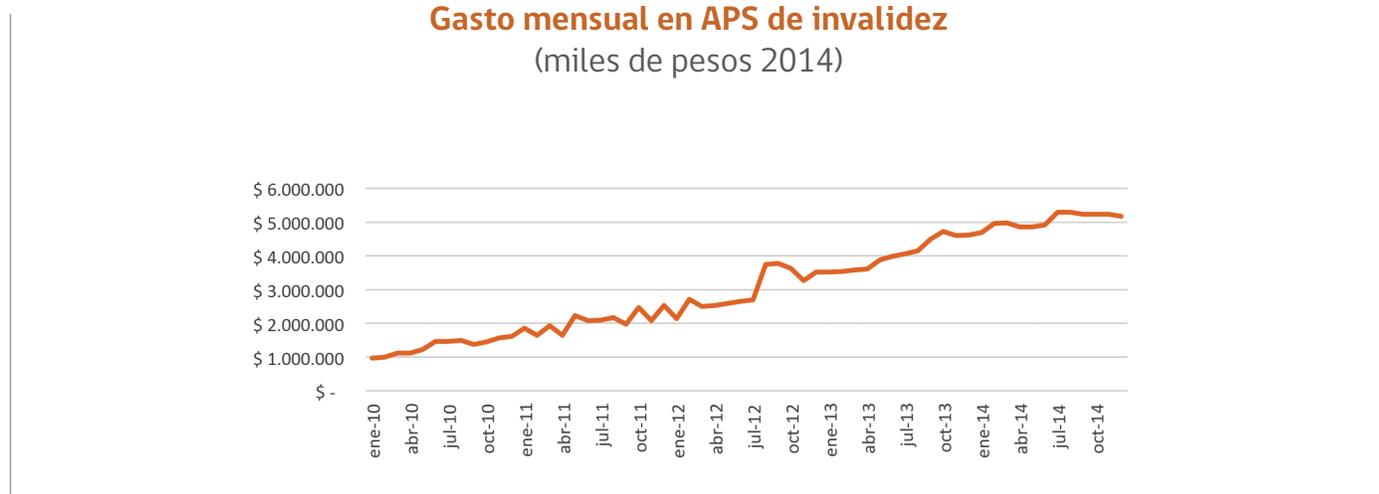
6. Gasto mensual por PBS y APS de invalidez, período 2010-2014

Gráfico 15



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 16



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Capítulo 2

El Caso de los Trabajadores Independientes en 2014

Por su impacto en el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias, es de interés del Consejo Consultivo Previsional destacar lo que ocurre con aquellos trabajadores que se ocupan en condición de independientes y en particular la forma como responden a la obligatoriedad de cotizar. Durante un largo período, aquellos en la categoría de independientes no han tenido la obligación de cotizar. Sin embargo, la Ley N° 20.255 estableció un plazo para que una parte de los trabajadores independientes coticen al sistema.

Se tiende a asociar la no cotización no sólo al hecho de ser independiente sino que a segmentos del mercado de trabajo (a veces de baja productividad e informalidad en su relación contractual), donde la calidad del empleo es vulnerable. Diferentes estimaciones del total de trabajadores en dichas condiciones pueden relacionarse con la brecha de contribuciones. En este capítulo, al igual que en el informe anterior, se cuantifica el número de trabajadores que pueden calificar en ocupaciones vulnerables, y a la luz de esos resultados, y de lo establecido en la Ley, se analizan las declaraciones de renta de 2013 y 2014.

¿Cuántos son los trabajadores independientes?

Los trabajadores en esta condición se estiman a partir de las mediciones oficiales de empleo, las cuales sólo permiten aproximaciones.

Según categoría ocupacional:

La Clasificación Internacional de Ocupaciones distingue cinco categorías: empleadores, asalariados, cuenta propia, personal de servicios y familiares no remunerados. A estas categorías podemos agregar la calidad del

contrato de los asalariados, asumiendo que quien sólo tiene contrato de palabra es también independiente. Con ello reestimamos las cifras para el último trimestre móvil de 2013 y lo comparamos con aquel de 2014.

Cuadro 1

Ocupados por categoría en la ocupación 1/ Trimestre móvil
(miles de personas)

	Categoría ocupacional					
	Total	Empleadores	Cuenta propia	Asalariado	Personal de servicio	Familiar no remunerado
Total nacional: Nov 2013-Ene 2014	7.915,41	337,79	1.562,21	5.584,23	313,84	117,34
Total nacional: Nov 2014-Ene 2015	8.003,05	334,17	1.563,43	5.698,37	298,76	108,32

1/ Clasificación internacional de categoría de la ocupación CISE-93.

Fuente: Nueva Encuesta Nacional de Empleo, INE.

Las cifras oficiales del INE señalan que en el último trimestre de 2014, en Chile había 14.221,44 miles de ciudadanos mayores de 15 años. De éstos, 8.527,49 se encontraban en la fuerza de trabajo y sólo 8.003,05 estaban ocupados (Cuadro 1). Por ende, el problema potencial que representan estas categorías ocupacionales para fines de incrementar la cobertura previsual, se manifestaría en un total de 1.563,43 trabaja-

dores calificados como independientes por su relación contractual (igual al número de cuenta propia). Sin embargo, esta estimación podría incrementarse adicionándoles a los empleadores, a los familiares no remunerados y eventualmente a los asalariados con contratos de palabra, con lo cual tendríamos los siguientes porcentajes de potenciales independientes entre los ocupados.

Cuadro 2

Porcentaje potencial de trabajadores ocupados en calidad de independientes, según categoría ocupacional

Categoría ocupacional				Cuenta propia	
Cuenta propia	Empleadores	Familiar no remunerado	Asalariado con contrato de palabra	2013	2014
✓				19,7	19,5
✓	✓			24,0	23,7
✓	✓	✓		25,5	25,1
✓	✓	✓	✓	35,0	34,9

Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Conforme a las categorías ocupacionales, el problema asociado a la dificultad de la cotización de parte de los independientes se podría dimensionar en una proporción entre 20 y 35 por ciento de los ocupados, situación que no habría cambiado significativamente entre 2013 y 2014.

¿Cuánto representan de la brecha?

La Superintendencia de Pensiones informa de un total de 9.746.467 afiliados a diciembre de 2014, lo cual entregaría un porcentaje de afiliación mayor, tanto de la fuerza de trabajo como del número de ocupados. Esto se explica porque muchos de ellos pueden estar retirados, o haber trabajado formalmente alguna vez y estar actualmente inactivos.

Cuadro 3

Afiliados y cotizantes como porcentaje de la fuerza de trabajo y ocupados

	2013		2014	
	Afiliados (8.014,79)	Cotizantes (4.992,32)	Afiliados (9.764,47)	Cotizantes (5.093,67)
Fuerza de trabajo	95,1	59,2	114,7	59,7
Ocupados	101,3	63,1	122,3	63,6

Fuente: Elaboración propia con información de la SP.

El número de ellos que efectivamente está cotizando (5.093,7 ciudadanos cotizaron ese mes) representa el 59,7 por ciento de la fuerza de trabajo, el 52 por ciento de los afiliados y el 63,6 por ciento de los ocupados.

La relación entre no cotizantes y ocupados (36,4 por ciento) nos dice que 36 de cada 100 ocupados no cotizaron ese mes, cifra que se asemeja a las estimaciones de trabajadores independientes que según la definición varía entre 20 y 35 por ciento si se utiliza la categoría ocupacional.

¿Qué dice la Ley y cuáles son los resultados de su aplicación?

La Ley

La Ley N° 20.255 de 2008 introdujo una serie de medidas orientadas al fortalecimiento de la obligatoriedad de cotizar al sistema de pensiones a los trabajadores independientes, específicamente a los trabajadores que perciben rentas gravadas por el Art. 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR)³. Éstas se introdujeron en forma gradual e incluyeron:

1. Un periodo informativo de tres años después de aprobada la reforma al sistema (2009-2011).
2. Un periodo de tres años de obligatoriedad “por defecto” en que los trabajadores independientes tienen la obligación de cotizar al sistema de pensiones a menos que manifiesten de forma explícita su deseo de no contribuir (2012-2014).
3. A partir del año 2015, la obligación de cotizar será obligatoria para los trabajadores independientes que perciben rentas del Art. 42 N° 2 de la LIR. Se excluyó de dicha obligación a los trabajadores hombres que tenían 55 años o más en enero de 2012 y

a las mujeres que a la misma fecha tenían 50 años o más. También están excluidos de dicha obligación los afiliados al Instituto de Previsión Social (ex INP), a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca) o a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena), así como los pensionados en forma anticipada por el D.L. 3.500.

Para efectos del cálculo de las cotizaciones se considera como ingreso imponible el 80% del conjunto de rentas obtenidas en el año calendario anterior a la declaración del Impuesto a la Renta. No puede resultar inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior al producto de multiplicar 12 por el límite máximo imponible vigente al 31 de diciembre del año al que corresponden las rentas, dicho tope anual actualmente es de 867,6 UF (12 por 72,3 UF). En el caso que un trabajador perciba rentas y remuneraciones de uno o más empleadores en forma simultánea, todas las remuneraciones y rentas imponibles se suman para efectos de aplicar el límite máximo anual. Se fijó un periodo transitorio para las cotizaciones respecto de las rentas de los años 2012 al 2014: 40% de ingreso imponible en el primer año, para el segundo año corresponde al 70% y para el tercer año al 100% (ver Cuadro 4).

³ Ley N° 20.255: Los trabajadores independientes que no perciban rentas gravadas por el Art. 42 N° 2 de la LIR, podrán cotizar conforme a las normas establecidas para los afiliados voluntarios.

Cuadro 4

Gradualidad de la medida

Periodo	% sobre la renta imponible anual respecto de la cual se calcularán las cotizaciones	Obligatoriedad
2012	40%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario.
2013	70%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario.
2014	100%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario.
2015	100%	Obligado a cotizar.

Fuente: Elaboración propia.

Resultados de los ejercicios tributarios correspondientes a los años 2013 y 2014

a) Resultados del año tributario 2013

Según información del SII, durante el año tributario 2013 se identificó a 944.504 contribuyentes, con rentas gravadas por el Artículo 42 N° 2, afectos a cotización previsional. De éstos, 633.556, es decir el 67%, renunció a cotizar y sólo un 33%, es decir 310.948 contribuyentes, cotizaron. En el grupo de contribuyentes que cotizó se pueden distinguir dos sub grupos, los que declararon renta mediante el formulario F22, aproximadamente 149.566 individuos -75.548 mujeres y 74.018 hombres-, y aquellos que no declararon renta, aproximadamente 161.382 personas. En el 89% de los casos, las cotizaciones fueron pagadas con la retención

de impuesto. Hubo alrededor de un 6% de los individuos (19.606) que cotizaron al sistema que quedaron con deuda previsional. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, en el sub grupo de contribuyentes afectos a cotización que no renunció y que hizo declaración de renta, hay un 11% que se incorpora por primera vez al sistema de AFP, un 20% que estaba afiliado pero que no había hecho cotizaciones previsionales durante el año 2012, un 60% que había efectuado cotizaciones previsionales por sus rentas como trabajador dependiente pero no por las percibidas como trabajador independiente y un 9% que había cotizado como independiente o había hecho pagos provisionales de cotizaciones (PPC) más cotización como dependiente.

Cuadro 5

Independientes que cotizaron al sistema de pensiones y que declararon rentas (F22), año tributario 2013

	Nº	%
Total Contribuyentes	149.566	
No afiliados	15.959	11%
Afiliado no cotizante en 2012	29.391	20%
Hicieron sólo PPC o cotización como independientes durante 2012	8.627	6%
Cotizaron sólo como dependientes durante 2012	90.206	60%
Hicieron PPC + cotización como dependientes	5.383	4%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Los 149.566 trabajadores a honorarios que declararon renta, mediante el formulario F22, generaron \$11.387.224.982 (información de Tesorería) en pagos por cotizaciones. Éstas se desglosan de la siguiente manera: - Pagos en Fondos de Pensiones: \$10.397.948.688 - Pagos de Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales: \$987.848.265 (\$981.231.385 correspondientes al ISL) - Pago de asignaciones familiares al beneficiario: \$1.428.029.

b) Resultados del año tributario 2014

Según información del SII, durante el año tributario 2014 se identificó a 943.507 contribuyentes, con rentas

gravadas por el Artículo 42 N° 2, afectos a cotización previsional. De éstos, 689.212, es decir un 73%, renunciaron a cotizar y sólo 245.055 contribuyentes, es decir un 27%, cotizaron. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, de los 254.055 contribuyentes afectos a cotización que no renunciaron a la obligación de cotizar, hay un 10% que se incorpora por primera vez al sistema de AFP, un 21% que estaba afiliado pero que no había hecho cotizaciones previsionales durante 2013, un 65% que había efectuado cotizaciones previsionales por sus rentas como trabajador dependiente y un 5% que había cotizado como independiente o había hecho pagos provisionales de cotizaciones sumado a cotizaciones como dependiente (PPC).

Cuadro 6

Independientes que cotizaron al sistema de pensiones y que declararon rentas (F22), año tributario 2014

Independientes que cotizaron al sistema de pensiones	Nº	%
Contribuyentes que cumplieron con su obligación de cotizar	254.055	
Cotizaron para pensión el AT anterior	51.622	20%
No afiliados	24.959	10%
Afiliado no cotizante en 2013	53.054	21%
Hicieron sólo PPC o cotización como independientes durante 2013	6.553	3%
Cotizaron sólo como dependientes durante 2013	164.763	65%
Hicieron PPC + cotización como dependientes	4.726	2%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

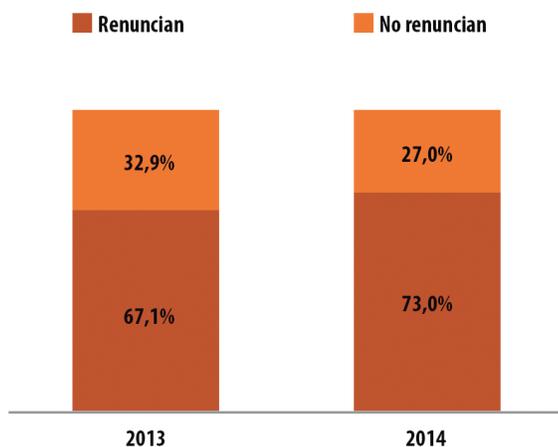
Aproximadamente, el 95% de las cotizaciones se pagaron con la retención de impuesto. Hubo alrededor de un 7% de los individuos (17.226) que quedaron con deuda previsional. Sólo un 4% realizó PPC. Los 254.055 trabajadores a honorarios generaron \$31.619.657 (información del SII) en pagos por cotizaciones, desglosados de la siguiente manera: - Pagos en Fondos de Pensiones: \$29.387.611.026 - Pagos de Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales: \$2.232.046.029.

c) Comparación de resultados entre 2013 y 2014

A pesar de que la obligación de cotizar de los trabajadores independientes no se encuentra plenamente vigente, porque éstos aún tienen la facultad de renunciar a cotizar, se puede apreciar que la aplicación de la medida tuvo efectos positivos. Se destaca la incorporación de 40.350 nuevos afiliados al Sistema de Pensiones, 15.959 el año tributario 2013 y 24.391 el año tributario 2014; y los 82.445 trabajadores afiliados al sistema de pensiones que no habían realizado cotizaciones por las rentas recibidas y que a partir del proceso llevado a cabo por el SII cotizaron. Algunos aspectos poco alentadores son el alto porcentaje de trabajadores que renuncia a cotizar, y que el porcentaje aumentó de 67% el año tributario 2013 al 73% el año tributario 2014.

Gráfico 1

Porcentaje de renuncia a cotizar años tributarios 2013 y 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII.

Conclusiones

La estructura laboral en Chile no parece haber variado significativamente, estimándose entre 20 a 35 por ciento los trabajadores que pueden omitir su obligación de cotizar al sistema según categoría ocupacional. Esta cifra se compara bastante bien con la brecha de ocupados que no cotizan regularmente al sistema, la cual, según cifras de la Superintendencia de Pensiones, se estima en 36,4 por ciento de los ocupados.

En el ejercicio tributario 2014 empeora la respuesta en el comportamiento contributivo de quienes declaran honorarios. El número de declaraciones que optaron por excluir la cotización aumentó más que el número total de declaraciones adicionales. Esto significa que más personas optaron por no declarar.

Debido al alto número de personas que debiendo cotizar no lo hacen, es posible prever los siguientes problemas:

a) Presiones por postergar la cotización obligatoria

Considerando que una gran mayoría no ha estado cotizando en estos tres primeros años en que hacerlo era voluntario, la obligatoriedad de cotizar a partir del año 2015 se traducirá en que no se harán las devoluciones de las retenciones (10% de las rentas brutas del año) que acostumbran recibir quienes emiten boletas de honorarios. Es plausible esperar que estas retenciones se traduzcan en fuertes presiones para postergar la cotización obligatoria.

b) Incremento en el número de deudores previsionales

Como la retención del 10% que afecta a las boletas de honorarios no es suficiente para cubrir la totalidad de las cotizaciones previsionales, en caso que se aplique la obligatoriedad que establece la Ley se generarán deudas previsionales difíciles de cobrar.

Cuando las cotizaciones no se alcancen a pagar se considerarán adeudadas y las administradoras de fondos de pensiones tendrán la obligación de seguir las acciones

de cobranza (prejudiciales y judiciales, Art 92 H) de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes.

En los años tributarios 2013 y 2014, el 89% y el 95% de los pagos de cotizaciones se realizaron con cargo a la retención de impuesto y ésta alcanzó para el pago de las cotizaciones en la mayoría de los casos, por cuanto la obligatoriedad de cotizar sólo regía para las pensiones y el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (el porcentaje cotizado de la renta imponible fluctuaba sólo entre el 14% y el 17% aproximadamente y no en torno al 21% que regirá a partir de 2018 cuando se incorpore la obligación de cotizar para salud; y en los años tributarios 2013 y 2014, el cálculo de las cotizaciones se hizo sobre el 40% y 70% de la renta imponible respectivamente, mientras que la retención se hizo sobre la renta bruta total).

Cuando las cotizaciones se comiencen a calcular sobre el total de la renta imponible, incluyendo todas las cotizaciones, a las personas con rentas inferiores al tope imponible no les alcanzará la retención para pagar las cotizaciones previsionales.

En los años tributarios 2013 y 2014 hubo 19.606 y 17.226 contribuyentes, respectivamente, que quedaron con deuda previsional. Las acciones judiciales iniciadas por las AFPs para el cobro de las cotizaciones adeudadas han sido rechazadas por los tribunales, quienes han indicado que el demandado es la misma persona a favor de quien se persigue el pago de las cotizaciones previsionales.

c) Aumento de personas que no tendrán acceso a las prestaciones del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de salud, a pesar de haberlas cancelado el seguro

La modalidad de cobro mediante re-liquidación anual no permite acceder a las prestaciones del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley N° 16.744), debido a que la Ley establece que la obligación de cotizar es mensual y los trabajadores po-

drán tener derecho a las prestaciones del seguro contra los riesgos profesionales sólo si están al día en el pago de sus cotizaciones mensuales. Quien no cotice mensualmente igual está obligado a pagar estas cotizaciones en el proceso de declaración anual del Impuesto a la Renta, que se produce el año calendario que sigue a aquel en que se percibieron las rentas respectivas pero, como ya se señaló, dicho pago no genera cobertura.

Cabe agregar que cuando se implemente la obligatoriedad de cotizar para salud se presentará la misma situación, es decir, si se quiere tener acceso a las prestaciones se debe cotizar mensualmente por el ingreso mínimo.

Pagar mensualmente, para acceder a las prestaciones, puede no ser una opción conveniente para todos los trabajadores independientes que emiten boletas a honorarios, ya que los pagos de honorarios mensuales pueden ser inferiores a una renta que les permita hacer pagos mensuales para quedar cubiertos por el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, sin embargo una vez al año sumarán los ingresos que recibieron y como éstos son superiores a un ingreso mínimo mensual, deberán cotizar para el seguro de accidentes laborales sin poder acceder a las prestaciones de éste.

d) Hacia el 2018, cuando se exija la cotización del 7% para salud sobre el 100% de la renta imponi-

ble, se generarán aumentos en la carga previsional, demandas por nuevas gradualidades y postergación en la obligación de cotizar.

Recomendaciones

Debido al incremento en el gasto que genera el no pago de las cotizaciones previsionales por parte de los trabajadores independientes sobre el Sistema de Pensiones Solidarias, el Consejo Consultivo Previsional considera que:

- a) Es fundamental insistir en mantener la cotización obligatoria de trabajadores independientes que perciben rentas gravadas por el Art. 42 N° 2 de la ley sobre impuesto a la renta (LIR). Esto significará tener que resistir las presiones que se recibirán este año producto de que la cotización se torna obligatoria.
- b) Por desfase en el pago, se deben solucionar los problemas de acceso a las prestaciones del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de salud.
- c) Desarrollar nuevos diseños y la institucionalidad necesaria para abordar la cotización de los otros trabajadores independientes, tomando en cuenta los factores que actualmente limitan la factibilidad de hacerlo.

Capítulo 3

Análisis y Propuesta para reducir la Evasión, la Sub-declaración y la Cobranza Judicial de la Cotización Previsional

A continuación se presentan los principales resultados del estudio que bajo el mismo título de este capítulo fuera realizado por la Corporación CIEDESS, licitado en 2014 por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones⁴.

Objetivos del estudio

Los objetivos específicos del estudio se detallan a continuación:

- i. Identificar todas las instituciones, públicas y privadas, responsables de la recaudación y cobranza de las cotizaciones y deuda previsional, y analizar los roles de cada una, los procedimientos respecto del cobro en cuanto a las etapas, plazos y fechas de procesos relevantes, entidades responsables de su ejecución, su prontitud, el control y la oportunidad del mismo, tanto en las etapas pre-judiciales como judiciales.
- ii. Considerando que en 2012 se realizó el estudio “Análisis de la Evasión y la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas”⁵, se solicitó profundizar en la identificación y análisis de las herramientas, mecanismos y procedimientos legales, administrativos, institucionales, operacionales y de incentivos que afecten la eficiencia y eficacia de los organismos públicos y de la industria de las AFPs, para reducir la evasión y sub-declaración previsional, y mejorar los mecanismos de cobranza pre-judicial y/o judicial de deudas previsionales.
- iii. Identificar los cuellos de botella en las instituciones para reducir la evasión y la sub-declaración y mejorar la cobranza pre-judicial y/o judicial de las cotizaciones previsionales de los organismos públicos más importantes y de las AFPs. Para el caso de los Tribunales de Justicia, se solicitó centrarse a nivel del Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.
- iv. Realizar un análisis específico sobre los temas Declaración y No Pago (DNP) y las Declaraciones de No Pago Automáticos (DNPA) en sus distintas etapas y en términos de proceso, evolución en el tiempo y pago efectivo.
- v. Realizar propuestas para incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones de recaudación, control y fiscalización del pago de las cotizaciones previsionales en materia de normas, aspectos institucionales, administrativos y operacionales que es necesario mejorar; diseño o rediseño de mecanismos de incentivos y de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los informáticos; y recursos necesarios para ejecutar los procesos, administración y resolución de stock de causas judiciales de cobranza pendientes en el sistema.
- vi. Proponer medidas sobre cómo hacer a los trabajadores y organizaciones sindicales más partícipes del proceso de mejoras en la reducción de la evasión y sub-declaración previsional, y en la cobranza de las cotizaciones previsionales.
- vii. Proponer indicadores de gestión asociados al proceso de cobranza y resolución en tribunales.

⁴ Ver documento completo en: <http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2014-reducir-evasion.pdf>

⁵ Este informe fue licitado en 2012 por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, y fue realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (ver en <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/analisis-evasion-elusion-previsional-medidas-para-superar-causas.pdf>). En este estudio se analizó, entre otros temas, (a) la actual institucionalidad (marco legal e incentivos presentes) encargada de regular, fiscalizar y sancionar, y las herramientas técnicas con que cuenta para esta labor; (b) la fiscalización efectiva que se realiza, cómo opera, qué rol juegan las distintas instituciones y las restricciones operativas que tienen; (c) el proceso de cobranza judicial de cotizaciones en cuanto a los tópicos de efectividad, capacidad y de entrega de propuestas para su mejora y/o reforma; (d) los temas DNP (Declaraciones y No-Pago) y DNPA (Declaraciones y No-Pago Automáticas); (e) los niveles de evasión y elusión previsional dentro de los trabajadores dependientes, distinguiendo por sector económico, tamaño de empresa, regiones y oficios; (f) se propuso un conjunto de políticas que permitirían mejorar la fiscalización de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales o generar incentivos que conduzcan a reducir estas prácticas en determinados sectores de la economía.

Antecedentes

Estructura institucional

El sistema de seguridad social está conformado por diversas instituciones públicas y privadas que cubren las diferentes áreas de la seguridad social, encargadas de su administración, supervisión y control.

Existen organismos administradores que pertenecen al sector privado (Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP, compañías de seguros, mutualidades de empleadores, Instituciones de Salud Previsional - ISAPRE, Cajas de Compensación de Asignación Familiar- CCAF y Administradora de Fondo de Cesantía - AFC) y otros que pertenecen al sector público, como son el Instituto de Previsión Social - IPS, el Instituto de Seguridad Laboral - ISL y el Fondo Nacional de Salud - FONASA.

A estos administradores están afiliados los trabajadores y adheridos los empleadores de los sectores público y privado para asegurar las prestaciones de salud, pensiones, riesgos de trabajo y de pérdida de la actividad laboral.

Todos los organismos fiscalizadores y controladores del sistema de seguridad social pertenecen al ámbito público, siendo los de participación más significativa en materia de pensiones los siguientes: Subsecretaría de Previsión Social (SPS), Superintendencia de Pensiones (SP), Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) y Dirección Nacional del Trabajo (DT).

Complementan el sistema instituciones privadas como Previred, sociedad anónima cerrada que presta servicios de declaración y pago de cotizaciones previsionales por Internet, lo mismo que algunas cajas de compensación de asignación familiar. El Servicio de Impuestos Internos interviene en la determinación de la base de cálculo de las cotizaciones de los trabajadores independientes afectos al artículo 42 N° 2 de la Ley de la Renta, verificación del cumplimiento de la obligación de cotizar y certificación de la expresión de voluntad de no cotizar

de estos trabajadores en el período de transición. La Tesorería General de la República se vincula con la recaudación de las cotizaciones previsionales mediante acciones cautelares que se decretan en los procedimientos ejecutivos previsionales, una vez que es acogida la demanda interpuesta en contra del empleador moroso. Además le corresponde registrar y efectuar las transferencias de pagos de las cotizaciones previsionales de los trabajadores independientes a las AFPs, con cargo a la devolución de impuestos reflejada en la declaración de renta.

Responsables de cotizar

Los obligados al pago de las cotizaciones previsionales son los trabajadores, ya sean dependientes o independientes. Pero no necesariamente son ellos quienes las pagan en las instituciones previsionales. Respecto de los trabajadores dependientes, el empleador tiene la obligación legal de retener de la remuneración las cotizaciones previsionales y de pagarlas en su respectivo régimen de pensiones, sea éste AFP o IPS.

Respecto de los trabajadores independientes, son el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República quienes intervienen en el pago de cotizaciones previsionales. Estas dos entidades actúan durante el proceso anual de impuesto a la renta. La primera verifica el monto de cotizaciones y la segunda retiene la cantidad necesaria para realizar el pago de las cotizaciones anuales, desde la devolución anual de impuestos si hubiere derecho a ella.

Otras entidades pagadoras de cotizaciones son las pagadoras de subsidio⁶ por incapacidad laboral temporal a un trabajador producto de una licencia médica u orden de reposo por accidente laboral o enfermedad profesional, y también son responsables de realizar el pago de la respectiva cotización previsional en la administradora en la que esté afiliado el beneficiario, calculada en base a la última remuneración imponible del trabajador.

⁶ Como tales se identifican: la COMPIN, las ISAPRE, las cajas de compensación de asignación familiar, las mutualidades de empleadores, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y las empresas con administración delegada del seguro de la Ley 16.744.

Tipos de recaudación

Los dineros recaudados por las administradoras deben ser ingresados a las cuentas individuales conforme al tipo de aporte: obligatorias, depósitos convenidos, voluntarias o indemnización.

Los mecanismos para efectuar los pagos en las entidades administradoras que correspondan están en manos de intermediarios privados que disponen de tres modalidades:

- I. Recaudación electrónica: declaración y pago electrónico de las cotizaciones previsionales de los trabajadores en forma íntegra antes del día 13 del mes siguiente al pago de la remuneración.
- II. Recaudación manual o en planilla impresa: se completa una planilla de declaración y pago de cotizaciones, para luego pagar presencialmente en las instituciones que reciben estos pagos.
- III. Recaudación mixta: se efectúa una declaración de cotizaciones previsionales de modo electrónico, pero su pago es manual. Los cupones de pago son emitidos por el sistema electrónico y reflejan la declaración de las cotizaciones previsionales a pagar.

Del proceso de pago de cotizaciones se tienen las siguientes consecuencias:

- a. Cotizaciones pagadas en conformidad dentro de plazo.
- b. Declaraciones y no pagos de las cotizaciones (DNP) que permiten al empleador el reconocimiento de la deuda previsional, y a su vez, se acepta los procesos de cobranza establecidos para estos efectos.
- c. Empleadores y otros obligados a efectuar las cotizaciones que no realizaron dentro de los plazos establecidos (DNPA).

Las situaciones b) y c) generan procesos de cobranza a los que están obligadas las entidades administradoras⁷.

Cobranza

Las AFPs están obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses, aun cuando el afiliado se hubiere cambiado de ella. Los procesos de cobranza de las cotizaciones previsionales que se originan por parte de las administradoras, son de dos tipos:

1. Cobranza prelitigiosa o prejudicial, que corresponde a aquella etapa que transcurre entre la fecha en que el empleador declara y no paga las cotizaciones previsionales (DNP) y la fecha en que la administradora ingresa la demanda ejecutiva ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional, aplicando la normativa vigente. Es un período amplio que abarca seis meses y donde se constata que existen varias intervenciones de distintas entidades. Del total de las Declaraciones y No Pago (DNP), en promedio llega a instancias judiciales entre un 20% y 25% del monto originalmente adeudado. Además, en promedio, la recuperación alcanza a un 90%, aproximadamente, al mes 18. En el caso de las DNPA, entre el 2% y el 5% se registra como deuda real, lo que hace suponer de que al menos el 90% de la DNPA es acreditada o simplemente no es deuda y sólo se debe a falta de información de parte del empleador al momento de las declaraciones, en que no informa los respectivos movimientos de personal. Esta información se entrega a la Superintendencia de Pensiones mediante la Ficha Estadística Codificada Uniforme 10, FECU.
2. Cobranza judicial, la cual es ejecutada principalmente a través de un procedimiento sumario, breve y concentrado, que tiene por objeto la ejecución del crédito previsional y que se caracteriza por etapas: en la primera etapa de este juicio se discute la obligación previsional, en cuanto a su obligación de pago o la extinción de la misma por medio de las

⁷ Las DNP y las DNPA, en su conjunto, están afectando casi al 10% de la población laboral en el mes 1. Las que llegan a la instancia judicial corresponden a una proporción de éstas, pero no dejan de ser significativas en el conjunto del mercado laboral. Las DNP registran un crecimiento continuo en los últimos cinco años, pero las DNPA registran una tendencia inversa. Ambas situaciones se traducen en una sobrecarga de trabajo y funciones en las gestiones de cobranza, fiscalización y en la judicialización del tema, lo que también afecta al resto de los regímenes de la seguridad social.

excepciones que se pueden oponer; y la segunda etapa del proceso se caracteriza por las acciones forzadas, en cuanto al apremio del deudor. Con todo, la oposición de excepciones es muy baja.

La gestión de cobranza judicial se hace mediante entidades subcontratadas. La administradora emite

la resolución de cobro y la envía al estudio jurídico asignando las resoluciones de acuerdo a la región de competencia de éste. Los estudios jurídicos deben iniciar el proceso de cobranza judicial, presentando las respectivas demandas ejecutivas en los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional o ante los Juzgados de Letras del Trabajo, según corresponda.

Principales resultados del estudio

Institucionalidad segmentada y no coordinada

La estructura institucional ha generado un cierto grado de fragmentación y atomización que se refleja en una separación considerable en materia de control y fiscalización de las categorías de evasión y elusión. Por eso, la función de fiscalización debe multiplicar esfuerzos para realizar un control oportuno y efectivo de los empleadores, lo mismo que los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional que enfrentan de manera separada las causas que afectan a un mismo empleador que no ha dado cumplimiento a tiempo de sus obligaciones previsionales. El sistema, al no tener una institución que lo coordine, entrega también espacios que permiten a algunos empleadores utilizar un “crédito automático” (DNP) sin consentimiento ni autorización de los afectados.

Problemas y cuellos de botella que se identifican en cada proceso

En los distintos procesos descritos, y producto del análisis de funcionamiento del sistema, se detectaron diversos problemas y cuellos de botella que dificultan cada proceso. En el informe se detalla una importante cantidad de ellos, los que se resumen en los siguientes:

En el proceso de pago de cotizaciones

1. La recepción electrónica de pagos retrasados sin DNP está limitada a sólo dos meses con posterioridad a la fecha exigida por la norma.
2. El empleador puede privilegiar el pago de ciertas cotizaciones previsionales en desmedro de otras.

3. Serios problemas en el uso de planillas impresas y pago manual. El llenado de planillas en formularios equivocados y el registro de datos sin ninguna verificación obliga a la digitación con consiguientes posibilidades de error, como el fraude en los pagos vía cheques protestados u otras.

4. Facilidad de evasión por parte de los trabajadores independientes.

5. Falta de información respecto de finiquitos y desvinculaciones.

En la cobranza prejudicial

1. Dificultad para verificar los pagos acogidos a la Ley Bustos

2. Escaso éxito en la cobranza a trabajadores independientes. Se considera impracticable aun cuando fuere a cobranza judicial por ser la misma persona la demandada y beneficiaria de las cotizaciones previsionales adeudadas.

3. Dificultad de ubicar a los empleadores con deudas previsionales. Hay empleadores que no son hallados durante el proceso por desconocerse su actual dirección comercial y además, un alto número de empresas eluden o evaden el pago de cotizaciones.

4. Incapacidad operativa de la Dirección del Trabajo para resolver las denuncias derivadas de DNPA, dada la magnitud de la información mensual reportada. La DT es incapaz de procesar todas las denuncias, debido a sus limitaciones de personal de fiscalización en terreno.

En los procesos normativos y jurisprudenciales de la cobranza judicial

1. El crecimiento desmesurado de las deducciones de las remuneraciones del trabajador (artículo 58 del Código del Trabajo).
2. Judicialización de la cobranza previsional.
3. La precarización laboral y el desconocimiento de los derechos previsionales por parte de los trabajadores.
4. Falta de denuncias ante el Ministerio Público.

En la aplicación de multas

1. Imposibilidad de aplicar multas reiteradas a una misma empresa en virtud de leyes o reglamentos. Eso sólo opera respecto de la misma infracción, debido al principio Non bis in ídem, es decir, no se puede sancionar dos veces la misma cosa, pero nada impide que se sancione a la misma entidad infractora si vuelve a caer en la misma infracción.
2. La baja capacidad operativa de la DT como organismo fiscalizador, frente al elevado número de trabajadores afectados por DNPA.

3. En cuanto a la posibilidad de que las Pymes se puedan acoger a un programa de sustitución de multas por asistencia a programas de capacitación. Esto es posible sólo una vez que la empresa infractora haya corregido la situación que motivó la sanción, por lo que no sería correcto considerar que es una forma de evadir el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

En el procedimiento de quiebra

1. La Ley 20.720 no permite certificar créditos que no sean ciertos, por lo que las DNPA pueden ser verificadas normalmente durante el período extraordinario.
2. El síndico no tiene la obligación de informar a la SIR sobre las proposiciones de reparto que formulen en los distintos procesos de quiebra, quedando reducida esta obligación sólo a aquellos expedientes que son fiscalizados.
3. La posibilidad que tiene el trabajador de renunciar a los créditos de origen laboral, mediante conciliación celebrada ante un Juzgado de Letras del Trabajo.

Propuestas de solución

En el estudio es posible identificar dos tipos de soluciones propuestas:

Estructurales

Se necesitan cambios estructurales para solucionar los problemas analizados del sistema previsional, pero además abarcar la seguridad social en su globalidad. Los cambios estructurales sugeridos y la operación esperada se sintetizan a continuación:

1. Crear en la Dirección del Trabajo una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social sobre todas las materias relacionadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social.
2. Que esta División de Previsión Social cree y administre una "Plataforma Tecnológica de la Seguridad So-

cial" (PTSS), constituida por un repositorio electrónico y sistema de información, donde por mandato legal sea necesario registrar, al inicio de la relación de trabajo, todos los contratos laborales, cualquiera sea su duración.

La PTSS recibiría mensualmente la información de las cotizaciones previsionales, incluyendo las DNP y las DNPA reportadas por todos los organismos administradores del sistema y de los movimientos asociados a estas declaraciones. Además, este repositorio electrónico integraría información de distintos agentes públicos y privados que administren información referida al mercado del trabajo, para generar de manera oportuna la fiscalización previsional: SII (pagos de honorarios); municipalidades (patentes comerciales y direcciones de empresas); Ministerio de Desarrollo Social (beneficiarios de los distintos programas sociales), etc. Por su par

te, la Banca Comercial, CORFO, SERCOTEC, INDAP, Chile Proveedores, Mercado Público y todas las agencias de desarrollo oficiales, además de los contratistas, deberían acceder a la información de la PTSS para verificar el cumplimiento de sus oferentes, clientes o beneficiarios frente a la seguridad social.

La PTSS integraría la información previsional por empresas, la cual el sistema actual no dispone. El sistema de información debiera proporcionar:

- ⊙ Apoyo en el proceso de fiscalización, a partir de reportes emitidos por el sistema respecto de condiciones que es de interés fiscalizar.
- ⊙ Apoyo en el proceso de cobranzas y recuperación de cotizaciones no pagadas. Además, monitoreo de las gestiones realizadas en forma individual o agrupada de trabajadores.
- ⊙ Elaboración del boletín de deudas previsionales.
- ⊙ Control de elusión (que se declare por un monto menor al contrato y/o declaración de impuestos).
- ⊙ Control de secuencias de tiempo de trabajadores con honorarios que deberían ser oficialmente contratos de trabajo.
- ⊙ Control de evasión y mora obteniendo nómina de los contratos que no tienen finiquito, comparados con las cotizaciones y DNP recibidas en un marco de tiempo. Alternativamente, comparando el número de trabajadores declarado por las empresas, los honorarios, las cotizaciones y DNP recibidas.
- ⊙ Detección oportuna de las cancelaciones derivadas de procesos litigiosos, para que sean acreditadas con prontitud en las cuentas individuales.
- ⊙ Detección de recuperaciones desde empresas en quiebra.
- ⊙ Estadísticas diversas respecto de cotizaciones, DNP, mora presunta, cotizaciones de independientes y otros temas con distintas categorizaciones o filtros:

actividad económica, región de origen de la casa matriz de la empresa, por rango de trabajadores, por rangos de renta, por género y otras.

- ⊙ Obtención de índices de efectividad diversos.

Propuestas desagregadas por proceso o áreas de gestión

CIEDESS elabora otras 48 propuestas que se derivan del seguimiento de las etapas del proceso de cotizaciones previsionales y se presentan clasificadas acorde a las siguientes tres dimensiones:

- ⊙ Desde la más relevante y efectiva en cuanto a su impacto en reducir la evasión, elusión y deuda previsional.
- ⊙ Impacto esperado en cuanto a la cantidad potencial de trabajadores que serían afectados o beneficiados con la medida.
- ⊙ Fase de la cobranza previsional donde aplicaría la medida (procedimiento común u ordinario de cobro, instancia prelitigiosa o prejudicial, instancia judicial y quiebra)

Algunas de estas propuestas son:

- ⊙ Solucionar el problema de que las DNPA se originan porque los empleadores no informan oportunamente a las AFPs de las licencias médicas, los accidentes del trabajo, o la fecha de término de la relación laboral por despido, renuncias o abandono del trabajador. La creación de un Registro Nacional de Empleadores podría ser una herramienta útil para comunicarse con este tipo de empleadores y resolver la consulta por vía administrativa.
- ⊙ Coordinar con los notarios, en su calidad de Ministros de Fe, la firma de los finiquitos laborales que deberán enviar directamente a la plataforma electrónica de la División de Previsión Social.
- ⊙ Facultar a las recaudadoras electrónicas, para que puedan recibir pagos atrasados por esta vía. Esta propuesta debe ser posible de aplicar tanto para las AFPs como para el Instituto de Previsión Social (IPS) y las restantes entidades de la seguridad social.

⊙ Creación del Registro Nacional de Empleadores, de responsabilidad de la División de Previsión Social propuesta, sin perjuicio de la fiscalización que debe

ejerger la SP y la SUSESO. Esto permitiría contar con una información fidedigna, veraz y oportuna para hacerla valer ante los tribunales.

Capítulo 4

Fondo de Reserva de Pensiones

Este capítulo describe lo ocurrido con el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y examina los resultados del segundo estudio actuarial, realizado por auditores externos, respecto a su sustentabilidad y los compara con el anterior.

1. Descripción y evolución del Fondo de Reserva de Pensiones

El Fondo de Reserva de Pensiones se constituyó en diciembre de 2006, con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones, para apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios considerados en la Reforma Previsional⁸. Se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente al 0,2% del producto interno bruto (PIB) del año anterior. Si el superávit fiscal efectivo es superior a 0,2% del PIB, recibe un aporte equivalente a dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB. Este traspaso debe realizarse durante el primer semestre de cada año. Esta política estará vigente hasta que el FRP alcance un tamaño equivalente a UF 900 millones (Informe Anual de Fondos Soberanos, Ministerio de Hacienda, 2011).

Se pueden realizar giros hasta el año 2016 por un monto máximo igual a la rentabilidad que genere la inversión

de los recursos en el año anterior. Luego el monto de los recursos del FRP, que podrán ser retirados anualmente, no puede ser superior a un tercio de la diferencia entre el gasto total que corresponda efectuar en el año respectivo y el gasto total realizado por dicho concepto en 2008.

La política de inversión del FRP⁹ maximiza el retorno esperado, sujeto a una tolerancia al riesgo establecida como la probabilidad del 95% de que el fondo no sufra, en un año, pérdidas superiores al 10% de su valor en dólares. A partir de enero de 2012, define una composición de cartera de 48% en bonos soberanos nominales; 17% en bonos soberanos indexados a inflación; 15% en acciones y 20% en bonos corporativos¹⁰. Previamente, la política de inversión del fondo era idéntica a la del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

⁸ Asimismo, el FRP está destinado a financiar, durante la transición, las obligaciones derivadas de la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia (beneficio que será gradualmente sustituido por el aporte previsional solidario).

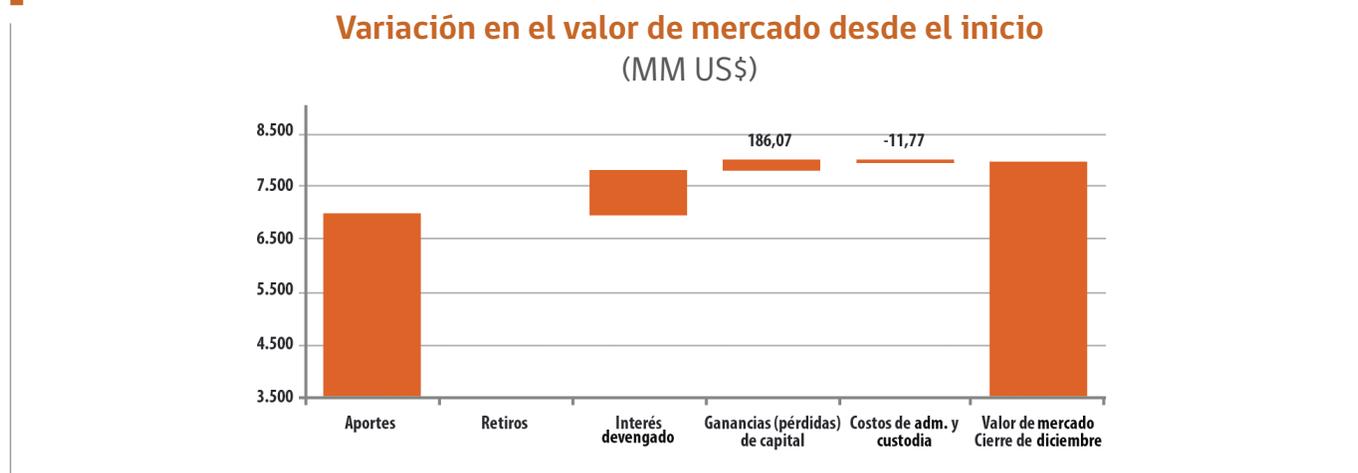
⁹ El horizonte de inversión es de mediano a largo plazo, considerando el tamaño y la oportunidad de las obligaciones que debe financiar.

¹⁰ Los portafolios de bonos soberanos nominales e indexados a inflación son gestionados directamente por el Banco Central de Chile (BCCh), en calidad de agente fiscal. En tanto, los portafolios de acciones y bonos corporativos son gestionados por administradores externos contratados por el BCCh y que fueron seleccionados mediante proceso de licitación.

Evolución

El gráfico 1, elaborado con datos al 31 de diciembre de 2014, resume lo acontecido con el FRP. Los aportes al FRP suman MMUS\$ 6.940,34, no se han efectuado retiros, ha experimentado ganancias de capital por MMUS\$ 186,97 y ha tenido gastos por costos de administración y de custodia por MMUS\$ 11,77, alcanzando un valor de mercado de MMUS\$ 7943,70.

Gráfico 1



Fuente: Fondo de Reserva de Pensiones. Informe Ejecutivo Mensual, diciembre de 2014. Ministerio de Hacienda.

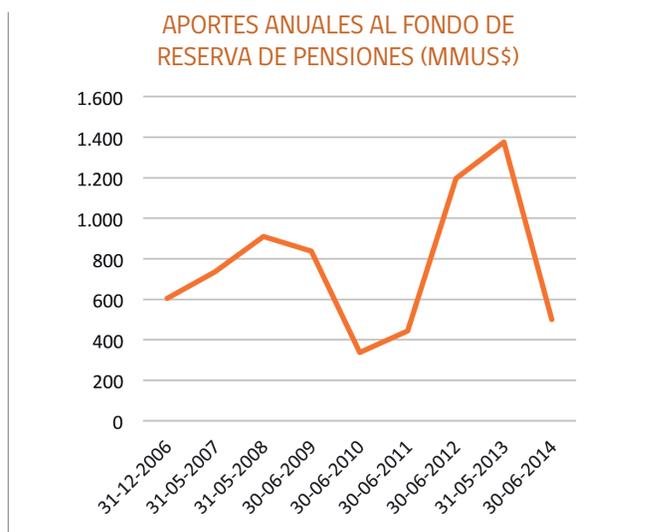
Los aportes han seguido la regla establecida en la Ley, y con la excepción de tres años (2010, 2011 y 2014), los montos aportados han correspondido al 0,5 % del PIB según se observa en la Tabla 1 y en el Gráfico 2 a continuación.

Evolución de los aportes

Cuadro 1

APORTES AL FONDO DE RESERVA DE PENSIONES		Aporte según regla	Balance efectivo del año anterior
Fecha	MMUS\$	Porcentaje PIB	Porcentaje PIB
31-12-2006	604,54	0,5%	4,4%
31-05-2007	736,35	0,5%	7,3%
31-05-2008	909,07	0,5%	7,8%
30-06-2009	836,71	0,5%	3,9%
30-06-2010	337,30	0,2%	-4,4%
30-06-2011	443,32	0,2%	-0,5%
30-06-2012	1.197,37	0,5%	1,3%
31-05-2013	1.376,75	0,5%	0,6%
30-06-2014	498,93	0,2%	-0,6%

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento del FRP es escalonado, experimentando fuertes incrementos en la fecha que ocurre el aporte del gobierno, y evoluciones a lo largo del año, conforme se materializan los aportes y gastos de sus

otros componentes. En su historia, la rentabilidad real anualizada asociada al FRP es de 4,04% en dólares y 5,58% en pesos (marzo de 2007 - diciembre de 2014). Ver Cuadro 2 y Gráfico 3.

Cuadro 2

Variación del valor de mercado (MMUS\$)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Valor de mercado inicial (1)	604,6	1.466,4	2.506,8	3.420,8	3.836,7	4.405,6	5.883,3	7.335,1
Aportes	736,4	909,1	836,7	337,3	443,3	1.197,4	1.376,8	498,9
Retiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interés devengado	45,6	71,3	71,9	70,2	75,2	130,7	174,1	190,2
Ganancias (pérdidas) de capital	79,8	60,4	5,9	8,7	50,8	150,9	-94,6	-75,9
Costos de adm, custodia y otros (2)	0,0	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-1,2	-4,4	-4,6
Valor de mercado final	1.466,4	2.506,8	3.420,8	3.836,7	4.405,6	5.883,3	7.335,1	7.943,7

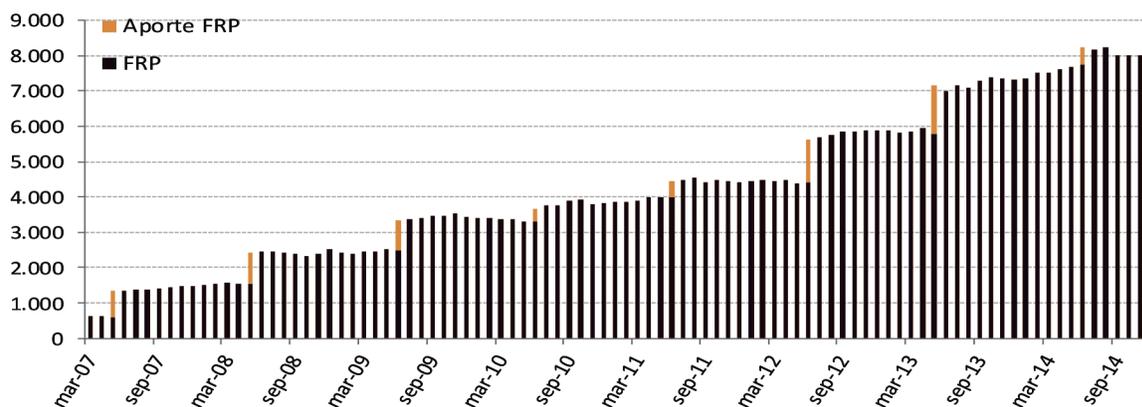
(1) La creación del FRP se realizó el 28 de diciembre de 2006, con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones.

(2) Incluye costos asociados a asesorías y otros.

Fuente: Fondo de Reserva de Pensiones. Informe Ejecutivo Mensual, diciembre de 2014. Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3

Evolución histórica del valor de mercado
(MM US\$)



2. Segundo estudio actuarial sobre la sustentabilidad del FRP

Con el objetivo de evaluar la sustentabilidad del FRP, el primer estudio fue realizado en 2010. Se cuantificó la capacidad del FRP de complementar en forma efectiva las necesidades de financiamiento del gasto fiscal previsional durante el horizonte de proyección. En esa oportunidad se utilizó el modelo actuarial de DIPRES para la proyección de los gastos del sistema de pensiones solidario, y se incluyó, adicionalmente, la modelación de los ingresos del sistema, concluyéndose principalmente que el FRP será sustentable en los próximos 20 años (Estudio 1)¹¹.

El actual estudio fue realizado en 2013 por la Universidad Adolfo Ibáñez. En lo esencial contiene una proyección para un horizonte de 20 años, a partir de 2012, de tres módulos: macro-fiscal, financiero y previsional (Estudio 2). Ambos estudios actuariales se pueden encontrar en la página web del Consejo Consultivo Previsional (www.consejoconsultivo.cl).

Metodología utilizada en el Estudio

El modelo proyecta, de forma consistente, los tres componentes involucrados en la ecuación que describe la trayectoria futura del FRP:

$$FRP_{t+1} = (1 + R_{t+1}^{FRP}) * FRP_t + AP_{t+1} - EG_{t+1}$$

Donde:

FRP_{t+1} es el valor acumulado del FRP al final del año

R_{t+1}^{FRP} es la rentabilidad del FRP en el año t+1

AP_{t+1} es el monto de aportes realizados al FRP en el año t+1, de acuerdo a la regla de aportes establecida en la Ley de Responsabilidad Fiscal (en adelante, LRF)

EG_{t+1} es el monto de retiros efectuados en el año t+1, de acuerdo a la LRF

Para ello se utilizan tres módulos fundamentales:

1) Módulo macro-fiscal

Tiene como finalidad básica proyectar las trayectorias de los aportes al FRP, definiendo las trayectorias de largo plazo de ciertas variables clave bajo distintos escenarios (central, optimista, moderado y de crisis). Se incluyen las tendencias para las siguientes variables: PIB, inflación, tipo de cambio real, precio del cobre, costos de producción minera, recaudación fiscal no minería, producción de CODELCO y de la minería privada y gasto fiscal.

2) Módulo financiero

Simula los retornos financieros del portfolio en que está invertido el FRP (además de los retornos de los Fondos de Pensiones); para ello define las trayectorias de largo plazo de retornos de las distintas clases de activos involucrados en el FRP y los fondos de pensiones chilenos. Identifica los factores financieros y macroeconómicos que sirven como base para la modelación de la media y la varianza de los retornos financieros. Y se apoya en módulos financiero/fiscales.

3) Módulo previsional

Proyecta las obligaciones fiscales emanadas del SPS con el fin de estimar los egresos máximos desde el FRP, para lo cual modela, estima y simula las historias previsionales, la acumulación de activos en fondos de pensiones, el cálculo de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, y la generación de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Este módulo utiliza microdatos administrativos, encuestas y los factores macro simulados descritos anteriormente.

Resultados del Estudio

Los escenarios se construyen a partir de supuestos en torno a cuatro variables: el crecimiento del PIB tenden-

¹¹ Departamento de Economía, Universidad de Chile, Centro de Microdatos, "Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones. Informe Final", febrero 26, 2010.

cial; el crecimiento de la PTF (Productividad Total de Factores); el crecimiento de la Formación bruta de capital; y el crecimiento de la fuerza de trabajo. Se definen un escenario central, otro optimista y otro moderado, para todo el horizonte temporal de proyección (2014-2033), el cual a su vez distingue cuatro sub períodos. 2014-18; 2019-23; 2024-2028 y 2029-2033.

Cuadro 3

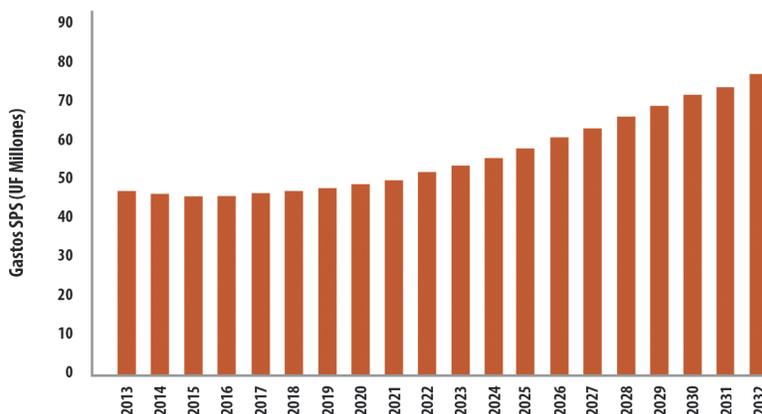
Escenarios PIB tendencial (tasas de crecimiento)

	Central				Optimista				Moderado			
	PIB tendencial	PTF	Formación bruta del capital fijo	Fuerza de trabajo	PIB tendencial	PTF	Formación bruta del capital fijo	Fuerza de trabajo	PIB tendencial	PTF	Formación bruta del capital fijo	Fuerza de trabajo
2014-2018	4,7%	0,45%	5,1%	1,6%	5,1%	0,63%	6,2%	1,8%	4,2%	0,27%	4,0%	1,3%
2019-2023	4,4%	0,51%	5,4%	1,5%	5,1%	0,68%	6,4%	1,8%	3,7%	0,34%	4,3%	1,3%
2024-2028	4,1%	0,51%	5,0%	1,4%	4,8%	0,68%	5,8%	1,7%	3,4%	0,34%	4,2%	1,2%
2029-2033	3,9%	0,51%	4,6%	1,3%	4,6%	0,68%	5,2%	1,6%	3,2%	0,34%	4,1%	1,0%

La trayectoria esperada del gasto en el Sistema de Pensiones Solidarias, bajo el escenario central, caería levemente los primeros años para luego aumentar en forma sostenida durante el horizonte de proyección, alcanzando el año 2032 cerca de 76¹² millones de unidades de fomento. Ver Gráfico 4.

Gráfico 4

Proyección gasto anual 2012 - 2032 en SPS (UF millones)

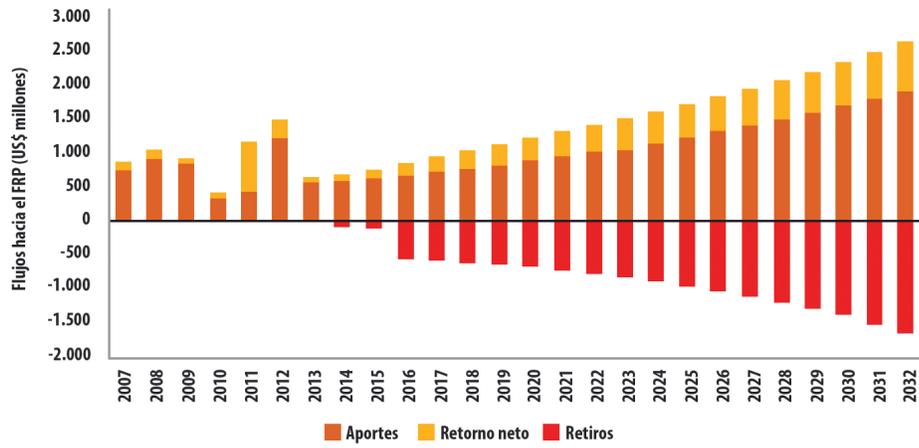


Fuente: Elaboración propia.

¹² MMUS\$ 5.394, utilizando la proyección del propio estudio para el año 2023.

Gráfico 5

Descomposición del FRP en el escenario central (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 4 presenta los resultados para el escenario central.

Cuadro 4

Evolución del FRP - Escenario central (millones de dólares de cada año)

Año	Valor de Mercado inicial (US\$ millones)	Aportes (US\$ millones)	Aportes (% PIB)	Retiro máximo (US\$ millones)	Retorno Financiero (interés devengado + ganancia de capital)	Costos de Adm., Custodia y otros (US\$ millones)	Valor de Mercado Final (US\$ millones)	Valor de Mercado Final
2007	605,0	736	0,50%	0	126	0,0	1.466,0	40,8
2008	1.466,0	909	0,50%	0	131	0,3	2.507,0	64,0
2009	2.507,0	837	0,50%	0	78	0,3	3.421,0	91,1
2010	3.421,0	337	0,20%	0	79	0,4	3.837,0	92,5
2011	3.837,0	443	0,20%	0	126	0,4	4.406,0	97,5
2012	4.406,0	1.197	0,20%	0	282	1,2	5.883,0	126,7
2013	5.883,0	561,6	0,20%	0,0	86,6	1,5	6.529,7	140,4
2014	6.529,7	575,4	0,20%	86,6	95,9	1,7	7.112,6	156,5
2015	7.112,6	618,7	0,20%	95,9	133,0	1,9	7.766,5	166,6
2016	7.766,5	665,3	0,20%	549,7	180,0	2,0	8.060,2	168,5
2017	8.060,2	715,5	0,20%	571,6	221,4	2,1	8.423,4	171,6
2018	8.423,4	766,2	0,20%	601,6	260,3	2,2	8.846,0	175,2
2019	8.846,0	817,2	0,20%	626,1	298,2	2,3	9.333,0	181,1
2020	9.333,0	879,3	0,20%	662,2	330,3	2,5	9.877,9	186,1
2021	9.877,9	949,5	0,20%	708,5	360,4	2,6	10.476,8	190,8
2022	10.476,8	1.009,1	0,20%	759,1	389,7	2,8	11.113,8	198,7
2023	11.113,8	1.071,7	0,20%	807,8	418,4	2,9	11.793,2	206,9
2024	11.793,2	1.144,2	0,20%	870,7	447,3	3,1	12.510,9	214,3
2025	12.510,9	1.220,8	0,20%	938,3	476,7	3,3	13.266,8	221,7
2026	13.266,8	1.302,0	0,20%	1.010,4	506,9	3,5	14.061,8	229,4
2027	14.061,8	1.387,8	0,20%	1.088,0	538,2	3,7	14.896,1	237,1
2028	14.896,1	1.478,7	0,20%	1.176,2	570,7	3,9	15.765,4	244,9
2029	15.765,4	1.574,9	0,20%	1.265,7	604,4	4,2	16.674,8	252,8
2030	16.674,8	1.676,6	0,20%	1.363,1	639,5	4,4	17.623,4	260,7
2031	17.623,4	1.784,4	0,20%	1.454,8	676,0	4,6	18.624,4	268,9
2032	18.624,4	1.898,4	0,20%	1.560,0	714,5	4,9	19.672,5	277,2

Fuente: Elaboración propia (salvo datos previos a 2013, obtenidos del Informe Anual de Fondos Soberanos (2012)).

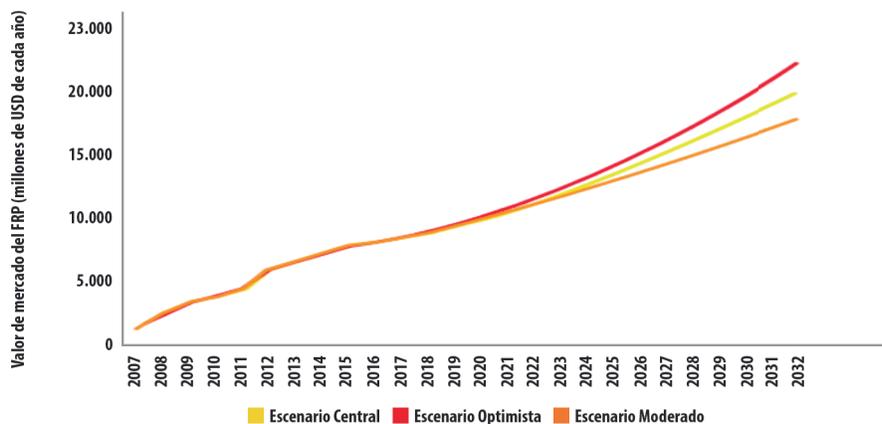
Nota: Los retiros máximos corresponden para los años 2013 a 2015 a la ganancia de capital del año anterior. A partir del año 2016, se obtuvo como un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS del año correspondiente y aquel del año 2008 (debidamente actualizado por inflación). Los costos de administración y custodia a partir del año 2013 se obtuvieron aplicando una tasa constante de 0,026% del fondo administrado, la cual fue estimada a partir del detalle de comisiones pagadas (sólo por administración y custodia) durante el año 2012.

En el Anexo 1 se entregan las proyecciones para los escenarios optimista y moderado.

En el análisis determinístico de los 3 escenarios básicos, el FRP aparece con una trayectoria creciente, incluso bajo el supuesto de máximos retiros anuales. En particular, la proyección determinística sugiere que en el escenario central, el FRP alcanzaría UF 277.2 millones al año 2032, mientras que dicha cifra corresponde a UF 298 millones y UF 261 millones para los escenarios optimista y moderado, respectivamente. En dicho año, el fisco aportaría, en el escenario central, UF 27 millones, el gasto máximo sería de UF 22 millones y el retorno financiero de UF 10 millones.

Gráfico 6

Evolución del FRP bajo escenarios alternativos
(millones de dólares de cada año)



Fuente: Elaboración propia.

Las simulaciones muestran que este resultado se mantiene al hacer variar los distintos elementos que influyen en la evolución del FRP. La principal explicación detrás de ello es que los aportes mínimos definidos por ley (0,2% del PIB)¹³ son superiores en todo momento a los retiros máximos considerados para el FRP (equivalentes a un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS en un año determinado y aquel del año 2008)¹⁴, incrementando el valor del fondo, lo que también acarrea mayores ingresos por concepto de retornos¹⁵ y por lo tanto una trayectoria de tipo exponencial.

¹³ Las principales variables que afectan la trayectoria de aportes dicen relación con la trayectoria de recaudación, particularmente los ingresos provenientes del cobre, aunque su importancia relativa decae durante el período.

¹⁴ Debido a la regla de balance estructural, el gasto fiscal es mucho más estable. En la dimensión del gasto, el principal factor de riesgo dice relación con variaciones en la esperanza de vida de los adultos mayores, puesto que afecta directamente el gasto agregado en el SPS.

¹⁵ Los retornos financieros, de menor importancia relativa a nivel agregado en la evolución del FRP, se verían mayormente afectados por los premios por riesgo y la tasa de política monetaria.

Por su parte, la modelación previsional asume una mejoría de las condiciones laborales de la población: en particular, cohortes con mayores niveles de educación que las cohortes anteriores; asimismo, mayores tasas de participación laboral femenina.

Los análisis de sensibilidad o escenarios contrafactuales señalan que la principal fuente de volatilidad del FRP corresponde a aquella generada por las variaciones en los aportes al FRP, seguida por la volatilidad generada por los retornos financieros. La volatilidad inducida por los retiros máximos desde el FRP es considerablemente menos relevante.

Los análisis indican varios resultados de interés:

- 1) Si en lugar de fijar una regla mínima de aportes de 0,2% del PIB, el piso de aportes se encontrara en 0,068% del producto, el FRP llegaría a cero hacia el final del horizonte de 20 años (bajo el escenario central). Si en cambio, dicha regla se ajustara a la meta de balance estructural (asumida igual a 0 (cero) en el mediano plazo), el FRP no podría soportar los retiros máximos durante el horizonte de proyección.
- 2) El FRP estaría al límite de la sustentabilidad si en lugar de retirar un tercio de la diferencia del gasto entre el año en curso y el año 2008, se aplicara un factor de 0,64 a dicha diferencia (prácticamente el doble del factor actual).
- 3) El límite de UF 900 millones puede ser considerado excesivo, puesto que bajo el escenario de tensión (crisis) analizado (incluyendo el supuesto de que no se realizan más aportes al fondo), el fondo terminaría con saldo positivo al cabo de 20 años.
 - a. De hecho, un límite cercano a los UF 325 millones aparece como suficiente para financiar las obligaciones máximas del FRP durante 20 años.

- b. Se podría establecer un límite inferior bajo el cual se comenzaría nuevamente a realizar aportes hasta alcanzar el límite superior.

Finalmente, las nuevas estimaciones que consideran el aporte real registrado en 2013, MMUS\$ 1.376,75 que corresponde al 0,49% del PIB, se realizan en Anexos y reportan los siguientes resultados estimados para el horizonte de la proyección:

Escenario	Valor del FRP en el año 2032		Diferencia
	Con aporte estimado de 2013	Con aporte efectivo de 2013	
	UF millones	UF millones	
Central	277,2	289,3	4,4%
Optimista	298,0	318,4	6,8%
Moderado	261,0	283,1	8,5%

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, el mayor aporte registrado en 2013 mejora las estimaciones del valor del FRP entre un 4,4% y un 8,5% según el escenario que se considere.

En el Anexo 2 se entrega la evolución del FRP considerando el aporte efectivamente realizado en 2013, para cada uno de los escenarios.

Opinión del Consejo

Es importante destacar que este segundo informe de sustentabilidad reitera la conclusión de solvencia del fondo obtenida ya en el primer informe.

No obstante, al comparar este estudio (Estudio 2) con el anterior (Estudio 1), los resultados son muy distintos respecto al valor de los fondos proyectados. Es así como en los valores del FRP proyectados al 2030, los resultados difieren en más de 100% para todos los escenarios de Estudio 2¹⁶.

¹⁶ Sólo son comparables los resultados del Estudio 1 bajo el Escenario 1, que considera un crecimiento del PIB de un 4%, ya que los otros proyectan los resultados con crecimientos del 2% y 6%.

Valores Proyectados del FRP

ESTUDIO 1		ESTUDIO 2		DIFERENCIA
ESCENARIOS	2030	ESCENARIOS	2030	2030
	MMUS\$		MMUS\$	
		CENTRAL	17.623	117%
1	8.122	MODERADO	16.277	100%
		OPTIMISTA	19.230	137%

Fuente: Elaboración propia.

Entre las explicaciones para estas diferencias, encontramos que las simulaciones de ambos estudios difieren en la proyección del PIB, cuya brecha aumenta de un 42% (2013) a un 117% (2030) en el escenario central, lo que redundaría en mayores aportes al FRP del Estudio 2, a pesar que en éste se supone que los aportes son del 0,2% del PIB y en el Estudio 1 se consideran aportes del 0,3% del PIB.

Además, para el año 2013 el Estudio 1 proyectaba un valor para el FRP de US\$ 5.343 millones, mientras que el valor real con que parte el Estudio 2 es de US\$5.883, un 10% más alto.

El consejo valora la existencia de informes actuariales realizados por entidades independientes y de manera periódica. Asimismo, manifiesta su satisfacción por la

existencia del FRP en lo que representa una institucionalización de la responsabilidad de la política fiscal en materia de compromisos que deben contar con un horizonte de largo plazo. Del mismo modo, para el consejo es alentadora la conclusión sobre la sustentabilidad del FRP que han entregado los dos estudios actuariales realizados a la fecha.

Finalmente, en relación a las divergencias en las proyecciones del PIB o en las proyecciones de los ingresos del fondo que redundan en el valor esperado del FRP, se sugiere que en los próximos estudios de sustentabilidad que se encarguen se solicite una evaluación con los supuestos utilizados en los estudios anteriores, con el objeto de ir validando los modelos y asegurar una cierta continuidad metodológica entre estudios, aunque éstos sean realizados por instituciones distintas.

ANEXO 1

Evolución de los FRP para los escenarios optimista y moderado.

Tabla A5.1

Evolución del FRP - Escenario optimista (millones de dólares de cada año)

Año	Valor de mercado inicial (US\$ millones)	Aportes (US\$ millones)	Aportes (% PIB)	Retiro máximo (US\$ millones)	Retorno financiero (interés devengado + ganancia de capital)	Costos de adm., custodia y otros (US\$ millones)	Valor de mercado final (US\$ millones)	Valor de mercado final (UF millones)
2007	605,0	736	0,50%	0	126	0,0	1.466,0	40,8
2008	1.466	909	0,50%	0	131	0,3	2.507,0	64,0
2009	2.507	837	0,50%	0	78	0,3	3.421,0	91,1
2010	3.421	337	0,20%	0	79	0,4	3.837,0	92,5
2011	3.837	443	0,20%	0	126	0,4	4.406,0	97,5
2012	4.406	1.197	0,20%	0	282	1,2	5.883,0	126,7
2013	5.883	561,6	0,20%	0,0	86,6	1,5	6.529,7	140,4
2014	6.529,7	577,6	0,20%	86,6	95,9	1,7	7.114,8	156,5
2015	7.114,8	624,1	0,20%	95,9	133,0	1,9	7.774,1	166,7
2016	7.774,1	674,3	0,20%	549,7	180,2	2,0	8.076,8	168,8
2017	8.076,8	728,5	0,20%	571,6	221,9	2,1	8.453,5	172,2
2018	8.453,5	786,8	0,20%	600,9	261,2	2,2	8.898,4	176,4
2019	8.898,4	847,3	0,20%	627,6	300,0	2,3	9.415,8	182,3
2020	9.415,8	926,5	0,20%	670,3	333,2	2,5	10.002,7	186,2
2021	10.002,7	1.023,8	0,20%	728,9	365,0	2,6	10.659,9	188,7
2022	10.659,9	1.100,1	0,20%	784,2	396,5	2,8	11.369,5	196,7
2023	11.369,5	1.181,5	0,20%	838,0	428,0	3,0	12.138,0	205,3
2024	12.138,0	1.270,4	0,20%	903,2	460,4	3,2	12.962,4	214,0
2025	12.962,4	1.365,4	0,20%	973,4	493,9	3,4	13.844,8	223,0
2026	13.844,8	1.466,9	0,20%	1.048,2	529,0	3,6	14.788,9	232,5
2027	14.788,9	1.575,1	0,20%	1.128,7	566,0	3,9	15.797,4	242,4
2028	15.797,4	1.690,7	0,20%	1.220,2	605,2	4,2	16.869,0	252,6
2029	16.869,0	1.814,0	0,20%	1.313,1	646,7	4,4	18.012,2	263,2
2030	18.012,2	1.945,4	0,20%	1.414,1	690,8	4,7	19.229,5	274,2
2031	19.229,5	2.085,6	0,20%	1.509,2	737,6	5,1	20.538,4	285,9
2032	20.538,4	2.234,9	0,20%	1.618,3	787,9	5,4	21.937,5	298,0

Fuente: Elaboración propia (salvo datos previos a 2013, obtenidos del Informe Anual de Fondos Soberanos 2012).

Nota: Los retiros máximos corresponden para los años 2013 a 2015 a la ganancia de capital del año anterior. A partir de 2016 se obtuvo como un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS del año correspondiente y aquel de 2008 (debidamente actualizado por inflación). Los costos de administración y custodia a partir del año 2013 se obtuvieron aplicando una tasa constante de 0,026% del fondo administrado, la cual fue estimada desde el detalle de comisiones pagadas (sólo por administración y custodia) durante el año 2012.

Tabla A5.2

Evolución del FRP - Escenario moderado
(millones de dólares de cada año)

Año	Valor de mercado inicial (US\$ millones)	Aportes (US\$ millones)	Aportes (% PIB)	Retiro máximo (US\$ millones)	Retorno financiero (interés devengado + ganancia de capital)	Costos de adm., custodia y otros (US\$ millones)	Valor de mercado final (US\$ millones)	Valor de mercado final (UF millones)
2007	605	736	0,50%	0	126	0,0	1.466,0	40,8
2008	1.466	909	0,50%	0	131	0,3	2.507,0	64,0
2009	2.507	837	0,50%	0	78	0,3	3.421,0	91,1
2010	3.421	337	0,20%	0	79	0,4	3.837,0	92,5
2011	3.837	443	0,20%	0	126	0,4	4.406,0	97,5
2012	4.406	1.197	0,20%	0	282	1,2	5.883,0	126,7
2013	5.883,0	561,6	0,20%	0,0	86,6	1,5	6.529,7	140,4
2014	6.529,7	571,6	0,20%	86,6	95,9	1,7	7.108,7	156,4
2015	7.108,7	611,1	0,20%	95,9	132,9	1,9	7.755,0	166,3
2016	7.755,0	652,7	0,20%	549,7	179,8	2,0	8.035,7	168,0
2017	8.035,7	696,6	0,20%	571,6	220,7	2,1	8.379,3	170,7
2018	8.379,3	746,3	0,20%	602,4	259,0	2,2	8.780,0	173,6
2019	8.780,0	788,2	0,20%	624,5	296,0	2,3	9.237,4	179,7
2020	9.237,4	833,7	0,20%	653,3	326,9	2,4	9.742,2	186,0
2021	9.742,2	877,5	0,20%	685,6	355,5	2,6	10.286,9	193,6
2022	10.286,9	921,9	0,20%	731,0	382,6	2,7	10.857,8	201,6
2023	10.857,8	967,7	0,20%	773,9	408,8	2,9	11.457,5	209,9
2024	11.457,5	1.026,2	0,20%	834,1	434,5	3,0	12.081,1	216,0
2025	12.081,1	1.087,7	0,20%	898,9	460,3	3,2	12.727,0	222,0
2026	12.727,0	1.152,2	0,20%	968,0	486,3	3,4	13.394,1	228,0
2027	13.394,1	1.220,0	0,20%	1.042,3	512,6	3,5	14.080,9	234,0
2028	14.080,9	1.291,3	0,20%	1.126,8	539,5	3,7	14.781,2	239,7
2029	14.781,2	1.366,2	0,20%	1.212,6	566,7	3,9	15.497,6	245,2
2030	15.497,6	1.445,1	0,20%	1.305,9	594,3	4,1	16.227,1	250,6
2031	16.227,1	1.528,1	0,20%	1.393,7	622,5	4,3	16.979,6	255,9
2032	16.979,6	1.615,4	0,20%	1.494,5	651,4	4,5	17.747,5	261,0

Fuente: Elaboración propia (salvo datos previos a 2013, obtenidos del Informe Anual de Fondos Soberanos 2012).

Nota: Los retiros máximos corresponden para los años 2013 a 2015 a la ganancia de capital del año anterior. A partir de 2016 se obtuvo como un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS del año correspondiente y aquel de 2008 (debidamente actualizado por inflación). Los costos de administración y custodia a partir del año 2013 se obtuvieron aplicando una tasa constante de 0,026% del fondo administrado, la cual fue estimada desde el detalle de comisiones pagadas (sólo por administración y custodia) durante el año 2012.

ANEXO 2

Evolución de los montos de los FRP para los escenarios central, optimista y moderado, considerando el aporte real al FRP realizado en 2013.

Tabla A6.1

Evolución del FRP - Escenario central - Aporte efectivo 2013

(millones de dólares de cada año)

Año	Valor de mercado inicial (US\$ millones)	Aportes (US\$ millones)	Aportes (% PIB)	Retiro máximo (US\$ millones)	Retorno financiero (interés devengado + ganancia de capital)	Costos de adm., custodia y otros (US\$ millones)	Valor de mercado final (US\$ millones)	Valor de mercado final (UF millones)
2007	605	736	0,50%	0	126	0,0	1.466,0	40,8
2008	1.466,0	909	0,50%	0	131	0,3	2.507,0	64,0
2009	2.507,0	837	0,50%	0	78	0,3	3.421,0	91,1
2010	3.421,0	337	0,20%	0	79	0,4	3.837,0	92,5
2011	3.837,0	443	0,20%	0	126	0,4	4.406,0	97,5
2012	4.406,0	1.197	0,20%	0	282	1,2	5.883,0	126,7
2013	5.883,0	1.376,8	0,49%	0,0	86,6	1,5	6.529,7	140,4
2014	7.344,8	575,4	0,20%	86,6	107,8	1,9	7.108,7	156,4
2015	7.939,5	618,7	0,20%	107,8	148,4	2,1	7.755,0	166,3
2016	8.596,7	665,3	0,20%	549,7	199,3	2,3	8.035,7	168,0
2017	8.909,4	715,5	0,20%	571,6	244,7	2,3	8.379,3	170,7
2018	9.295,7	766,2	0,20%	601,6	287,3	2,4	8.780,0	173,6
2019	9.745,1	817,2	0,20%	626,1	328,5	2,6	9.237,4	179,7
2020	10.262,2	879,3	0,20%	662,2	363,2	2,7	9.742,2	186,0
2021	10.839,7	949,5	0,20%	708,5	395,5	2,9	10.286,9	193,6
2022	11.473,4	1.009,1	0,20%	759,1	426,8	3,0	10.857,8	201,6
2023	12.147,2	1.071,7	0,20%	807,8	457,3	3,2	11.457,5	209,9
2024	12.865,2	1.144,2	0,20%	870,7	487,9	3,4	12.081,1	216,0
2025	13.623,3	1.220,8	0,20%	938,3	519,1	3,6	12.727,0	222,0
2026	14.421,3	1.302,0	0,20%	1.010,4	551,0	3,8	13.394,1	228,0
2027	15.260,1	1.387,8	0,20%	1.088,0	584,0	4,0	14.080,9	234,0
2028	16.140,0	1.478,7	0,20%	1.176,2	618,4	4,2	14.781,2	239,7
2029	17.056,6	1.574,9	0,20%	1.265,7	653,9	4,5	15.497,6	245,2
2030	18.015,1	1.676,6	0,20%	1.363,1	690,9	4,7	16.227,1	250,6
2031	19.014,8	1.784,4	0,20%	1.454,8	729,4	5,0	16.979,6	255,9
2032	20.068,8	1.898,4	0,20%	1.560,0	769,9	5,3	17.747,5	261,0

Fuente: Elaboración propia (salvo datos previos a 2013, obtenidos del Informe Anual de Fondos Soberanos 2012, y cifra de aporte 2013 obtenida del Reporte Mensual Activos consolidados del tesoro público de Junio de 2013)

Nota: Los retiros máximos corresponden para los años 2013 a 2015 a la ganancia de capital del año anterior. A partir de 2016 se obtuvo como un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS del año correspondiente y aquel de 2008 (debidamente actualizado por inflación). Los costos de administración y custodia a partir del año 2013 se obtuvieron aplicando una tasa constante de 0,026% del fondo administrado, la cual fue estimada desde el detalle de comisiones pagadas (sólo por administración y custodia) durante el año 2012.

Tabla A6.2

Evolución del FRP - Escenario optimista - Aporte efectivo 2013

(millones de dólares de cada año)

Año	Valor de Mercado inicial (US\$ millones)	Aportes (US\$ millones)	Aportes (% PIB)	Retiro máximo (US\$ millones)	Retorno financiero (interés devengado + ganancia de capital)	Costos de adm., custodia y otros (US\$ millones)	Valor de mercado final (US\$ millones)	Valor de mercado final (UF millones)
2007	605	736	0,50%	0	126	0,0	1.466,0	40,8
2008	1.466	909	0,50%	0	131	0,3	2.507,0	64,0
2009	2.507	837	0,50%	0	78	0,3	3.421,0	91,1
2010	3.421	337	0,20%	0	79	0,4	3.837,0	92,5
2011	3.837	443	0,20%	0	126	0,4	4.406,0	97,5
2012	4.406	1.197	0,20%	0	282	1,2	5.883,0	126,7
2013	5.883	1.376,8	0,49%	0,0	86,6	1,5	6.529,7	157,9
2014	7.344,8	577,6	0,20%	86,6	107,8	1,9	7.108,7	174,8
2015	7.941,7	624,1	0,20%	107,8	148,4	2,1	7.755,0	184,5
2016	8.604,3	674,3	0,20%	549,7	199,5	2,3	8.035,7	186,6
2017	8.926,1	728,5	0,20%	571,6	245,2	2,3	8.379,3	190,0
2018	9.325,8	786,8	0,20%	600,9	288,2	2,5	8.780,0	194,2
2019	9.797,5	847,3	0,20%	627,6	330,3	2,6	9.237,4	200,3
2020	10.344,9	926,5	0,20%	670,3	366,1	2,7	9.742,2	204,1
2021	10.964,5	1.023,8	0,20%	728,9	400,1	2,9	10.286,9	206,3
2022	11.656,5	1.100,1	0,20%	784,2	433,6	3,1	10.857,8	214,6
2023	12.402,9	1.181,5	0,20%	838,0	466,9	3,3	11.457,5	223,4
2024	13.210,0	1.270,4	0,20%	903,2	501,0	3,5	12.081,1	232,3
2025	14.074,8	1.365,4	0,20%	973,4	536,3	3,7	12.727,0	241,6
2026	14.999,4	1.466,9	0,20%	1048,2	573,1	3,9	13.394,1	251,4
2027	15.987,2	1.575,1	0,20%	1.128,7	611,9	4,2	14.080,9	261,5
2028	17.041,3	1.690,7	0,20%	1.220,2	652,9	4,5	14.781,2	271,9
2029	18.160,2	1.814,0	0,20%	1.313,1	696,2	4,8	15.497,6	282,8
2030	19.352,5	1.945,4	0,20%	1.414,1	742,2	5,1	16.227,1	294,1
2031	20.620,9	2.085,6	0,20%	1.509,2	791,0	5,4	16.979,6	306,0
2032	21.982,8	2.234,9	0,20%	1.618,3	843,4	5,8	17.747,5	318,4

Fuente: Elaboración propia (salvo datos previos a 2013, obtenidos del Informe Anual de Fondos Soberanos 2012, y cifra de aporte 2013 obtenida del Reporte Mensual Activos consolidados del tesoro público de Junio de 2013)

Nota: Los retiros máximos corresponden para los años 2013 a 2015 a la ganancia de capital del año anterior. A partir de 2016 se obtuvo como un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS del año correspondiente y aquel de 2008 (debidamente actualizado por inflación). Los costos de administración y custodia a partir del año 2013 se obtuvieron aplicando una tasa constante de 0,026% del fondo administrado, la cual fue estimada desde el detalle de comisiones pagadas (sólo por administración y custodia) durante el año 2012.

Tabla A6.3

Evolución del FRP - Escenario moderado - Aporte efectivo 2013

(millones de dólares de cada año)

Año	Valor de Mercado inicial (US\$ millones)	Aportes (US\$ millones)	Aportes (% PIB)	Retiro máximo (US\$ millones)	Retorno financiero (interés devengado + ganancia de capital)	Costos de adm., custodia y otros (US\$ millones)	Valor de mercado final (US\$ millones)	Valor de mercado final (UF millones)
2007	605	736	0,50%	0	126	0,0	1.466,0	40,8
2008	1.466	909	0,50%	0	131	0,3	2.507,0	64,0
2009	2.507	837	0,50%	0	78	0,3	3.421,0	91,1
2010	3.421	337	0,20%	0	79	0,4	3.837,0	92,5
2011	3.837	443	0,20%	0	126	0,4	4.406,0	97,5
2012	4.406	1.197	0,20%	0	282	1,2	5.883,0	126,7
2013	5.883,0	1.376,8	0,49%	0,0	86,6	1,5	6.529,7	157,9
2014	7.344,8	571,6	0,20%	86,6	107,8	1,9	7.108,7	174,6
2015	7.935,6	611,1	0,20%	107,8	148,3	2,1	7.755,0	184,1
2016	8.585,2	652,7	0,20%	549,7	199,0	2,3	8.035,7	185,7
2017	8.885,0	696,6	0,20%	571,6	244,0	2,3	8.379,3	188,5
2018	9.251,7	746,3	0,20%	602,4	285,9	2,4	8.780,0	191,4
2019	9.679,0	788,2	0,20%	624,5	326,3	2,5	9.237,4	197,8
2020	10.166,5	833,7	0,20%	653,3	359,8	2,7	9.742,2	204,4
2021	10.703,9	877,5	0,20%	685,6	390,6	2,8	10.286,9	212,3
2022	11.283,5	921,9	0,20%	731,0	419,7	3,0	10.857,8	220,7
2023	11.891,2	967,7	0,20%	773,9	447,7	3,1	11.457,5	229,5
2024	12.529,5	1.026,2	0,20%	834,1	475,2	3,3	12.081,1	235,8
2025	13.193,5	1.087,7	0,20%	898,9	502,7	3,5	12.727,0	242,2
2026	13.881,5	1.152,2	0,20%	968,0	530,4	3,7	13.394,1	248,4
2027	14.592,4	1.220,0	0,20%	1.042,3	558,5	3,8	14.080,9	254,6
2028	15.324,8	1.291,3	0,20%	1.126,8	587,1	4,0	14.781,2	260,6
2029	16.072,3	1.366,2	0,20%	1.212,6	616,2	4,2	15.497,6	266,5
2030	16.837,9	1.445,1	0,20%	1.305,9	645,7	4,4	16.227,1	272,1
2031	17.618,5	1.528,1	0,20%	1.393,7	675,8	4,6	16.979,6	277,7
2032	18.424,0	1.615,4	0,20%	1.494,5	706,8	4,9	17.747,5	283,1

Fuente: Elaboración propia (salvo datos previos a 2013, obtenidos del Informe Anual de Fondos Soberanos 2012, y cifra de aporte 2013 obtenida del Reporte Mensual de Activos consolidados del tesoro público de junio de 2013)

Nota: Los retiros máximos corresponden para los años 2013 a 2015 a la ganancia de capital del año anterior. A partir de 2016 se obtuvo como un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS del año correspondiente y aquel de 2008 (debidamente actualizado por inflación). Los costos de administración y custodia desde el año 2013 se obtuvieron aplicando una tasa constante de 0,026% del fondo administrado, la cual fue estimada desde el detalle de comisiones pagadas (sólo por administración y custodia) durante el año 2012.

Consejo Consultivo
PREVISIONAL

Quinto Informe
Junio de 2014 a Abril de 2015



Ministerio del
Trabajo y
Previsión
Social

Gobierno de Chile