

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

70 INFORME

Consejo Consultivo Previsional

Séptimo Informe

Mayo de 2016 a Agosto de 2017



Diseñado e impreso en Chile
Todos los derechos reservados

Subsecretaría de Previsión Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Índice

| | |
|---|----|
| Miembros del Consejo Consultivo Previsional | 6 |
| Labores del Consejo Consultivo Previsional | 7 |
| Contenidos del Informe | 10 |
| Capítulo 1 | 12 |
| Impacto del aumento de las expectativas de vida en las pensiones y en el Sistema de Pensiones Solidarias | |
| Capítulo 2 | 22 |
| Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores: un resumen | |
| Capítulo 3 | 26 |
| Reformas al Sistema de Pensiones y gasto previsional fiscal | |
| Capítulo 4 | 36 |
| Balance estadístico | |
| Anexo A | 52 |
| Anexo B | 60 |

Miembros del Consejo Consultivo Previsional



Claudia Sanhueza Riveros

Profesora asociada del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales. Es economista de la Universidad de Chile y Doctora en Economía por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Es investigadora del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. Es autora de diversas investigaciones en el campo de la economía laboral, educación y políticas sociales. Ha colaborado asesorando al Gobierno de Chile en temas de medición y superación de la pobreza, educación y pensiones.



Andras Uthoff Botka

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Máster y Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido asesor regional de la OIT (PREALC) y de la CEPAL, y oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y del Gabinete del Ministerio de Salud del Gobierno de Chile y como consultor del PNUD, de la AISS, de la GTZ y del Banco Mundial. Fue miembro de los consejos asesores presidenciales para la Reforma Previsional en 2006 y 2014-15.



Ricardo Paredes Molina

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; PhD en Economía de la UCLA, EEUU. Ex Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile y profesor titular de la Universidad Católica de Chile. Ex miembro de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios. En 2011 fue Presidente de la Comisión de Financiamiento para la Educación Superior. Ha sido consultor del BID y del Banco Mundial, además de diversos gobiernos y empresas privadas. Ha publicado más de 40 artículos en revistas indexadas y 3 libros. Desde 2015 es Rector del Duoc UC.



Carlos Díaz Vergara

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



Christian Larraín

Ph.D (c) y Magister en Economía, Universidad Católica de Lovaina La-Nueva (1989), e Ingeniero Comercial y economista de la Universidad de Chile (1984). Fue miembro de la Comisión Presidencial para la Reforma Previsional, asesor del Superintendente de Bancos y coordinador de Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda. Consultor internacional del BID, FMI y Banco Mundial, cuenta con amplia experiencia en asesorar a organismos reguladores en más de 15 países.

Labores del Consejo Consultivo Previsional

El Consejo Consultivo Previsional fue creado en mayo de 2009 por la Ley 20.255, que dio origen a la Reforma Previsional implementada durante la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet. 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. Tal como señala la ley, su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el Consejo obtiene financiamiento, apoyo técnico y administrativo. La ley también establece las funciones del Consejo, que son las siguientes:

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

El Consejo Consultivo Previsional está conformado por su presidente, que es designado por el Presidente de la República, y cuatro consejeros también designados por el Presidente de la República, los cuales han de ser también ratificados por el Senado. Además, durante los seis años que duran en sus cargos son inamovibles, salvo lo dispuesto en el Párrafo 6° del Reglamento que establece normas para el

funcionamiento del Consejo.¹

Por acuerdo de sus consejeros, el Consejo funciona regularmente en sesiones quincenales y sólo realiza sesiones adicionales en caso de que sea necesario, lo cual habitualmente sucede en los primeros meses de cada año, cuando se llevan a cabo reuniones con las distintas instituciones del sector. También es común que se realicen sesiones adicionales en caso de ser convocados por los ministros del Trabajo y Hacienda para emitir opinión sobre algún proyecto de modificación de parámetros en el sistema o sobre su funcionamiento con impacto en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, así como sus efectos fiscales donde se vea involucrado el Sistema de Pensiones Solidarias. Ello debido a que los plazos de respuesta del Consejo están normados en el Artículo 6° de su Reglamento.

En respuesta al mandato que tiene el Consejo de evacuar un informe que contenga su opinión sobre el funcionamiento de la normativa asociada al Sistema de Pensiones Solidarias, en relación al funcionamiento regular general descrito anteriormente durante el período que corresponde informar en el presente informe anual comprendido entre mayo de 2016 y agosto de 2017, se detallan a continuación las reuniones institucionales del CCP con las instituciones habituales del sector, así como aquellas adicionales mantenidas a propósito de los proyectos de modificaciones legales presentados con el fin de fortalecer el Sistema de Pensiones Solidarias durante el período.

Durante mayo de 2017 se realizaron las reuniones del Consejo con el Director Nacional del Instituto de Previsión Social, con la Subsecretaría de Previsión Social y con el Superintendente de Pensiones.

A la sesión N°243 del martes 02 de mayo de 2017 asistieron Juan José Cárcamo (Director Subrogante del IPS) y José Miguel Lagos (Jefe de la División de Beneficios del IPS), quien hizo la presentación al Consejo y en su desarrollo se fueron resolviendo las consultas que él mismo había enviado previamente en relación a:

- Gestión de pagos.
- Fortalezas, debilidades, gestión y organización.
- Desempeño general del pilar solidario.

¹Decreto N°51 del 11 de septiembre de 2008.

- El requisito de residencia.
- Revisión de focalización.
- Principales problemas y reclamos.
- Focalización.
- Desfases estructurales de información.
- Residencia.
- Potenciales beneficiarios.
- El sistema de información de datos previsionales.
- Implementación de nuevas leyes.

A la sesión N°244, del lunes 08 de mayo de 2017, asistieron la Subsecretaria de Previsión Social Jeannette Jara, Fernando Carmona (Jefe de Asesores de Gabinete) y Gonzalo Cid (Jefe de la Dirección de Estudios Previsionales).

La presidenta del Consejo, Claudia Sanhueza, desarrolló un breve reporte de las actividades efectuadas y posteriormente la Subsecretaria realizó su presentación abordando los temas consultados por el Consejo, entre los cuales entregó lineamientos generales sobre las modificaciones a implementar en el sistema de pensiones –en debate en el ejecutivo–, recalcando que este gobierno sostiene la necesidad de mantener el SPS separado del sistema de pensiones contributivas financiado vía impuestos generales y aunque se entiende que a pesar del incremento del 10% de la PBS todavía hay una brecha del 10% respecto a las sugerencias de la Comisión Asesora Presidencial, no está previsto por ahora nuevos incrementos en montos ni en cobertura.

La sesión N°245, del lunes 15 de mayo de 2017, se llevó a cabo con la presencia del Superintendente de Pensiones Osvaldo Macías, quien estuvo acompañado por Ximena Quintanilla (Jefa de la División de Estudios) y Eliana Cisternas (Jefa de la División de Prestaciones y Seguros). La presentación de la Superintendencia de Pensiones se basó en las preguntas enviadas por el Consejo Consultivo Previsional, relacionadas a:

- Modificaciones a la forma y la periodicidad con que la Superintendencia de Pensiones ejerce la labor de supervigilancia y fiscalización del Sistema de Pensiones Solidarias.
- Modificaciones a la forma y periodicidad en que la Superintendencia de Pensiones ejerce la labor de supervigilancia y fiscalización del Instituto de Previsión Social, en su calidad de administrador y operador del sistema solidario.
- Funcionamiento de la coordinación y fiscalización de

las labores que deben llevar a cabo las Administradoras de Fondos de Pensiones y las compañías de seguros respecto de: (a) la difusión de información sobre el Sistema de Pensiones Solidarias y (b) la recepción de solicitudes de beneficios.

- (i) Conocer los avances en el mejoramiento de la calidad de los datos disponibles respecto al ‘país de origen’ de los usuarios inmigrantes del sistema de pensiones y (ii) conocer los resultados de la fiscalización del proceso de traspaso de recursos desde el Fondo de Rezago vinculado a los RUN provisorios hasta las cuentas de capitalización individual asociadas a los RUN definitivos de los usuarios inmigrantes.

- Explicación del modelo de simulación y de sus resultados relacionados con el pilar solidario.

Durante este período, en dos oportunidades los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda solicitaron la opinión del Consejo Consultivo Previsional sobre proyectos de modificaciones legales relacionados al Sistema de Pensiones Solidarias.

En 2016, con motivo del anuncio de la Presidenta Michelle Bachelet de aumentar en un 10% la Pensión Básica Solidaria, se realizaron tres sesiones de trabajo durante octubre para dar respuesta al requerimiento de los ministros de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social. En la primera de ellas, efectuada el 07 de octubre, se definió el procedimiento para solicitar la información necesaria para la elaboración del informe a los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio del Trabajo y se acordó el contenido y la estructura que ha de tener el informe a evacuar. A la segunda sesión, llevada a cabo el 14 de octubre, asistieron Leonardo González, Jefe de Estudios Actuariales de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Cristóbal Huneeus, del Gabinete del Ministerio del Trabajo, Juan Vila, profesional de la Dirección de Estudios Previsionales, y Gonzalo Cid, Jefe de la Dirección de Estudios Previsionales, quienes presentaron los antecedentes, cambios paramétricos, efectos fiscales y principales conclusiones del incremento de la Pensión Básica Solidaria en un 10% y el consecuente efecto en el aumento del Aporte Previsional Solidario.

Durante la tercera reunión, realizada el 18 de octubre, se discutieron los contenidos previstos para el informe, a la luz de las exposiciones de la sesión anterior, por los equipos técnicos de ambos ministerios, se elaboró el plan de trabajo y se asignaron las tareas, con el fin de tener una versión final del informe para ser entregado con fecha 24 de octubre. El

texto completo de este informe se reproduce en el Anexo A.

El 30 de junio, la Subsecretaría de Previsión Social, Jeanette Jara, notificó formalmente al Consejo Consultivo Previsional sobre la solicitud de los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, para elaborar un informe con su opinión sobre las modificaciones incorporadas al proyecto de Reforma Previsional y los aspectos directamente relacionados al Sistema de Pensiones Solidarias. A esta sesión asistieron Leonardo González, Jefe de Estudios Actuariales de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Cristóbal Huneeus, del Gabinete del Ministerio del Trabajo, y Gonzalo Cid, Jefe de la Dirección de Estudios Previsionales, quienes expusieron las modificaciones consideradas para el proyecto de ley. A su vez, el Consejo solicitó algunas simulaciones a DIPRES.

Durante el mes de julio de 2017, el Consejo sesionó en tres ocasiones con el objetivo de elaborar el informe solicitado. El día 07 se debatieron los antecedentes recibidos en la sesión anterior y también las simulaciones recibidas, considerando necesaria una nueva reunión de trabajo para aclarar dudas. En consecuencia, el día 13 asistieron Leonardo González y Gonzalo Cid para aclarar las dudas del Consejo. En tanto, el día 25 se realizó otra sesión de trabajo, a la cual asistieron nuevamente los profesionales de la Subsecretaría de Previsión Social y de DIPRES para colaborar con el Consejo. El informe en su versión final fue entregado con fecha 02 de agosto, siendo la conclusión general que las modificaciones propuestas apuntan a mejorar las pensiones en el sentido de asegurar un monto fijo y estable en el tiempo para un número mayor de pensionados, avanzando en la consagración de las pensiones finales garantizadas por el Estado para los receptores del pilar solidario. El texto completo de este informe se reproduce en el Anexo B.

Contenido del Informe

El primer capítulo, “Impacto del Aumento de las Expectativas de Vida en las Pensiones y en el Sistema de Pensiones Solidarias”, presenta las estimaciones de las expectativas de vida de la población en Chile y revela cómo ésta se ha incrementado en el tiempo. Además muestra que esto incide en las tablas de mortalidad con la que se calculan las pensiones, lo que a su vez se traduce en un impacto en las pensiones del Sistema de Pensiones Solidarias.

El segundo capítulo, “Evaluación del Pilar Solidario en el Financiamiento de la Canasta de Consumo, los Ingresos y la Pobreza Multidimensional de Hombres y Mujeres Adultos Mayores: Un Resumen”, presenta una síntesis del estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, mediante la Subsecretaría de Previsión Social, al Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este estudio tuvo como objetivo caracterizar cuantitativa y cualitativamente la canasta de consumo, las fuentes de ingresos y los indicadores de pobreza multidimensional para mujeres y hombres adultos mayores en diferentes tipologías de hogares, de modo de dimensionar la relevancia del Pilar Solidario. Tanto el análisis cuantitativo como cualitativo muestran que los montos involucrados tienen gran significancia en el presupuesto de los adultos mayores pertenecientes a la población objetivo de la política.

El tercer capítulo, “Reformas al Sistema de Pensiones y Gasto Previsional Fiscal”, presenta un análisis del gasto fiscal en pensiones, empalmado diferentes estimaciones y proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuesto sobre compromisos fiscales por concepto de pensiones, e intenta explicar los esfuerzos que se realizan desde las finanzas públicas por asegurar beneficios relevantes y extender su cobertura en forma sostenible.

Por último, el informe presenta el “Balance Estadístico” en el cual, como es habitual, se hace un análisis de los principales resultados en el pilar solidario, ocurridos durante 2016. Los registros contienen el número de beneficios pagados, el número de beneficios suspendidos, el gasto incurrido en diferentes unidades monetarias, su carga como porcentaje del PIB, y el número y estado de las solicitudes.

IMPACTO DEL AUMENTO DE LAS EXPECTATIVAS DE VIDA EN LAS PENSIONES Y EN EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS.

1. Introducción

Durante el siglo XX y en lo que va del siglo XXI, en Chile hemos visto un incremento significativo en la estimación del promedio de años que un recién nacido vivirá si nace en un cierto año. Esto significa que las expectativas de vida al nacer de un recién nacido en 2017 son mayores que las de un recién nacido en años anteriores. Lo mismo ha venido sucediendo para las personas que tienen otras edades. A modo de ejemplo, se estima que una persona de 50 años en 2017 vivirá, en promedio, más que lo que se predecía que podría vivir una persona que tenía 50 años en 1980. Es decir, las expectativas o esperanza de vida han ido mejorando para todas las edades.

Los factores que han contribuido a esta mejora tan sustancial en la esperanza de vida son múltiples, destacando el desarrollo de la medicina, los avances tecnológicos, las

mejores condiciones sanitarias, la generación de empleos de menor esfuerzo físico, el mayor y mejor acceso a los servicios de salud, las mejores condiciones económicas, sociales y culturales, los mejores hábitos alimenticios, una mejor calidad de vida de la población, y una mayor y mejor infraestructura.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, en 1900 la expectativa de vida al nacer de las mujeres era de tan solo 23,6 años y la de los hombres de 23,5 años. En cambio, en 2015, 115 años después, las expectativas de vida al nacer se han incrementado a 83,4 años para las mujeres y a 77,4 años para los hombres. Esto significa un incremento de 59,8 años para las mujeres y 53,9 años para los hombres.

Cuadro 1

| Expectativas de vida al nacer en Chile. | | | | | |
|---|------|-------|-------|-------|-------|
| Esperanza de vida en años: | 1900 | 1930 | 1960 | 1990 | 2015 |
| Mujeres | 23,6 | 41,80 | 59,90 | 76,50 | 83,40 |
| Hombres | 23,5 | 39,50 | 54,40 | 69,40 | 77,40 |
| Diferencia en años M-H | 0,1 | 2,30 | 5,60 | 7,00 | 6,00 |
| Variación respecto de 1900: | | 1930 | 1960 | 1990 | 2015 |
| Mujeres | años | 18,15 | 36,30 | 52,85 | 59,80 |
| Hombres | años | 15,97 | 30,85 | 45,91 | 53,90 |
| Mujeres | % | 77% | 154% | 224% | 253% |
| Hombres | % | 67% | 130% | 194% | 228% |
| Variación respecto al periodo anterior: | | 1930 | 1960 | 1990 | 2015 |
| Mujeres | años | 18,15 | 18,15 | 16,15 | 6,95 |
| Hombres | años | 15,97 | 14,88 | 15,06 | 7,99 |
| Mujeres | % | 77% | 43% | 28% | 9% |
| Hombres | | 68% | 38% | 28% | 12% |

Fuente: Los Valores de 1900 provienen de:

<http://www.ineentuaula.cl/sites/aula/media/poblacion/mortalidad.html>. Los valores de 1930 y 1960 provienen de "La Mortalidad en Chile según las Tablas Abreviadas de Mortalidad por sexo, País y Regiones 1919-2002". Santiago: Instituto Nacional de Demografía. INE 2004. Los valores de 1990 provienen de "Evolución de la mortalidad en Chile según causas de muerte y edad, 1990-2007". INE. Diciembre de 2010. Los valores de 2015 provienen de World health Statistics 2016, Annex B. ver en:

http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/EN_WHS2016_AnnexB.pdf

La mejora en las expectativas de vida ha sido un proceso continuo en el tiempo, y si bien las variaciones porcentuales han ido declinando, el aumento medido en número de años sigue siendo positivo para todas las edades. Lo mismo ha sucedido para la población de adultos mayores, cuyas expectativas de vida también han mejorado sustancialmente y

continúan incrementándose en el último tiempo. Datos obtenidos de CELADE (2010) indican que entre 1980 y 2000, midiendo promedios de 5 años, las expectativas de vida para hombres y mujeres en el rango de edades entre 60 y 75 años aumentaron en 1,5-2,5 años en promedio (Cuadro 2).

Cuadro 2

| Expectativas de vida a diferentes edades (años), periodo 1980-2000 | | | | | |
|--|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Edad de referencia | 1980-1985 | 1985-1990 | 1990-1995 | 1995-2000 |
| Hombres | 60 | 16,76 | 17,56 | 18,25 | 19,06 |
| | 65 | 13,57 | 14,21 | 14,78 | 15,53 |
| | 70 | 10,71 | 11,20 | 11,63 | 12,35 |
| | 75 | 8,33 | 8,68 | 8,99 | 9,63 |
| Mujeres | 60 | 20,17 | 21,00 | 21,73 | 22,66 |
| | 65 | 16,36 | 17,14 | 17,82 | 18,67 |
| | 70 | 12,88 | 13,61 | 14,24 | 15,01 |
| | 75 | 9,90 | 10,52 | 11,06 | 11,73 |

Fuente: Observatorio Demográfico N°9, Abril de 2010, CELADE.

Como medida más reciente en el tiempo, en el Cuadro 3 se muestra la variación de las expectativas entre los años 2000 y 2015 para hombres y mujeres de diferentes rangos de edad: 60 a 64, 65 a 69, 70 a 74 y así sucesivamente. Como se puede apreciar, la variación es positiva y fluctúa entre 1,1 y 2,4 años.

Cuadro 3

| Expectativas de vida a diferentes edades (años), periodo 2000-2015 | | | | | | |
|--|--------|-------|--------|-------|-------------------|-------|
| Edad de referencia | 2000 | | 2015 | | Variación en años | |
| | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer |
| 60-64 | 19,9 | 23,9 | 22,3 | 26,2 | 2,4 | 2,3 |
| 65-69 | 16,3 | 19,8 | 18,5 | 21,9 | 2,2 | 2,1 |
| 70-74 | 13,0 | 16,1 | 15,1 | 17,9 | 2,1 | 1,8 |
| 75-79 | 10,2 | 12,7 | 12,0 | 14,2 | 1,8 | 1,5 |
| 80-84 | 7,7 | 9,8 | 9,3 | 10,9 | 1,6 | 1,1 |
| 85 y + | 5,6 | 7,1 | 7,1 | 8,2 | 1,5 | 1,1 |

Fuente: Global Health Observatory data repository. Life tables by country. Ver en: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.LT62010?lang=en>.

No hay duda que es una buena noticia este incremento en el número de años que se espera que vivan las personas, sin embargo esto conlleva tensiones y desafíos para el sistema de pensiones y para el sistema de salud. Para poder mantener un cierto estándar de consumo y calidad de vida por más años se requerirá de mayores ahorros por parte de las personas. De lo contrario, las pensiones y los niveles de vida serán menores que antes. Con un mismo saldo acumulado, la pensión mensual es menor mientras mayores sean las expectativas de vida, por cuanto con el mismo dinero hay que financiar en promedio un mayor número de años esperados de vida.

El incremento en las expectativas de vida significará también una mayor carga en el financiamiento del Sistema de Pensiones Solidario, toda vez que el número de beneficiarios se incrementará y además vivirán por más tiempo.

2. Actualización de las tablas en 2015

Desde un punto de vista estadístico, las expectativas de vida son indicadores de la mortalidad esperada para las personas de distintas edades, los cuales se recogen a través del uso de las denominadas “tablas de mortalidad”. Estas tablas indican la probabilidad que tiene de morir en un año más una persona “tipo” del país, basada en su edad.

Al momento que una persona se jubila, estas tablas de mortalidad son usadas para calcular la pensión esperada para cada año futuro, por lo que es muy importante que estén bien calculadas. Por lo tanto, la construcción de las tablas de mortalidad debe hacerse de forma rigurosa y científica, e intentando usar la mayor cantidad de información disponible respecto de las mortalidades pasadas y esperadas para el futuro.

La Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Valores y Seguros deben, por ley, revisar y actualizar periódicamente las tablas de mortalidad que se utilizan para el cálculo de las pensiones de retiro programado, las reservas técnicas de las compañías de seguros de vida y el aporte adicional que deben enterar estas mismas compañías.

- Tabla de mortalidad de Vejez Mujeres (RV-M-2014)
- Tabla de mortalidad de Sobrevivencia Mujeres (B-M-2014)
- Tabla de mortalidad de Vejez Hombres (CB-H-2014)
- Tabla de mortalidad de Sobrevivencia Hombres (CB-H-2014)
- Tabla de mortalidad de Invalidez Hombres (MI-H-2014)
- Tabla de mortalidad de Invalidez Mujeres (MI-M-2014)

En la elaboración de estas nuevas tablas de mortalidad se contó con la asesoría técnica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). También se consultó al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y al Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Como las tablas de mortalidad se revisan cada 6 años, lo que se hace inicialmente es calcular, para el primer año, las expectativas de vida de las personas para todas las edades y luego se estima el nivel de mejoramiento para los siguientes

El objetivo de estas tablas de mortalidad es proyectar las expectativas de vida de los pensionados, lo que constituye una parte de la población total, y por ende no pueden compararse con las tablas de mortalidad que construye el INE, las cuales buscan representar al total de la población.

El 20 de noviembre de 2005 ambas superintendencias publicaron la Norma de Carácter General, que determinó las tablas de mortalidad que entraron en uso a partir del 1 de julio de 2016 y que reemplazaron a las tablas de mortalidad que se usaban anteriormente tanto para hombres como para mujeres (técnicamente conocidas como tablas RV-2009, B-2006 y MI-2006).

Como consecuencia de este cambio, hoy en día existen 6 tablas de mortalidad actualizadas, las que varían según se trate de hombres o mujeres, si son pensionados o beneficiarios por ley de ese pensionado, y si las personas han sido o no declaradas inválidas. Estas son:

tes 5 años, que se calcula proyectando los mejoramientos históricos observados, por sexo y edad. Esto significa que las expectativas de vida calculadas a partir de las tablas de mortalidad son dinámicas en el tiempo, es decir, consideran factores de ajuste para su proyección año a año, hasta que se cumplen los 5 años en que se revisan por entero de nuevo.

La edad máxima incluida en las tablas de mortalidad es de 110 años, ya que hay personas que están vivas a esa edad. Pero que la edad máxima sea aquella no quiere decir que to-

das las personas llegarán a esa edad. A modo de ejemplo, en el Cuadro 4 se presenta la tabla de mortalidad de vejez y sobrevivencia de hombres de 65 años o más. Esta tabla de mortalidad relaciona la probabilidad para un hombre de morir a determinada edad con los años que tiene en ese momento, donde q_x representa la probabilidad de que una persona que está viva a la edad x muera durante el transcurso del año siguiente, antes de cumplir $x + 1$ años. En términos técnicos, q_x es una probabilidad condicionada al evento que el individuo esté vivo a la edad x . De acuerdo a las estimaciones de población en Chile, se estima que actualmente existen aproximadamente 72.000 hombres que tienen 65 años de edad.

Acorde a esta tabla de mortalidad, en un año más se proyecta que morirán 901 de éstos, durante el segundo año se estima que morirán otros 990, 1089 durante el tercero y así sucesivamente hasta los 111 años en que se supone que ya estarían todos muertos. Como se puede apreciar en la cuarta columna del Cuadro, de 72.000 hombres vivos a los 65 años se espera que sólo 5 de ellos lleguen hasta los 110 años.

Cuadro 4

Ejemplo de la aplicación de la Tabla de Mortalidad CB 2014 Hombres para una población de 72.000 personas vivas a los 65 años

| Edad | qx | n° de personas vivas | n° esperado de fallecidos | n° esperado de personas vivas |
|------|------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------|
| 65 | 0,01132571 | 72.000 | | |
| 66 | 0,01251170 | | 901 | 71.099 |
| 67 | 0,01392091 | | 990 | 70.109 |
| 68 | 0,01552920 | | 1.089 | 69.020 |
| 69 | 0,01730257 | | 1.194 | 67.826 |
| 70 | 0,01926206 | | 1.306 | 66.520 |
| 71 | 0,02137767 | | 1.422 | 65.098 |
| 72 | 0,02373374 | | 1.545 | 63.553 |
| 73 | 0,02638194 | | 1.677 | 61.876 |
| 74 | 0,02934671 | | 1.816 | 60.060 |
| 75 | 0,03319344 | | 1.994 | 58.066 |
| 76 | 0,03680136 | | 2.137 | 55.929 |
| 77 | 0,04066463 | | 2.274 | 53.655 |
| 78 | 0,04479283 | | 2.403 | 51.252 |
| 79 | 0,04923599 | | 2.523 | 48.729 |
| 80 | 0,05473812 | | 2.667 | 46.062 |
| 81 | 0,06014039 | | 2.770 | 43.292 |
| 82 | 0,06614873 | | 2.864 | 40.428 |
| 83 | 0,07286029 | | 2.946 | 37.482 |
| 84 | 0,08036190 | | 3.012 | 34.470 |
| 85 | 0,08980874 | | 3.096 | 31.374 |
| 86 | 0,09920256 | | 3.112 | 28.262 |
| 87 | 0,10955595 | | 3.096 | 25.166 |
| 88 | 0,12087779 | | 3.042 | 22.124 |
| 89 | 0,13315283 | | 2.946 | 19.178 |
| 90 | 0,14812221 | | 2.841 | 16.337 |
| 91 | 0,16233538 | | 2.652 | 13.685 |
| 92 | 0,17732952 | | 2.427 | 11.258 |
| 93 | 0,19300355 | | 2.173 | 9.085 |
| 94 | 0,20924055 | | 1.901 | 7.184 |
| 95 | 0,22835692 | | 1.641 | 5.543 |
| 96 | 0,24670781 | | 1.368 | 4.175 |
| 97 | 0,26583060 | | 1.110 | 3.065 |
| 98 | 0,28567680 | | 876 | 2.189 |
| 99 | 0,30618872 | | 670 | 1.519 |
| 100 | 0,33125700 | | 503 | 1.016 |
| 101 | 0,35315391 | | 359 | 657 |
| 102 | 0,37549806 | | 247 | 410 |
| 103 | 0,39819949 | | 163 | 247 |
| 104 | 0,42116281 | | 104 | 143 |
| 105 | 0,44428855 | | 64 | 79 |
| 106 | 0,46747463 | | 37 | 42 |
| 107 | 0,49061790 | | 21 | 21 |
| 108 | 0,51361575 | | 11 | 10 |
| 109 | 0,53636771 | | 5 | 5 |
| 110 | 1,00000000 | | 5 | 0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por CELADE y la Tabla de Mortalidad CB 2014 para Hombres publicada por la Superintendencia de Pensiones

De acuerdo a lo señalado por los especialistas de la OECD que colaboraron con las superintendencias en la revisión y actualización de las tablas², el actual límite de 110 años es bajo si se compara con los estándares de los países que conforman la OECD, donde las últimas tablas de mortalidad llegan hasta los 120 años. De continuar incrementándose las expectativas de vida, es posible que en la próxima revisión, en 6 años más, se considere 120 años como edad máxima.

Como se puede apreciar en el Cuadro 5, las tablas oficiales de mortalidad se han ido revisando y corrigiendo en el tiempo

con el propósito de recoger el incremento en las expectativas de vida. A modo de ejemplo, para una mujer que se jubila a los 60 años su expectativa de vida en 1981, usando la tabla de mortalidad de ese año (tabla de mortalidad M-70), era de 21,6 años, mientras que en 2016, usando la tabla de mortalidad de ese año (tabla de mortalidad RV-2014 ajustada a 2016), era de 30,3 años, es decir, 8,7 años mayor. En el caso de un hombre de 65 años, su expectativa de vida en 1981, con la tabla M-70, era de 13,5 años, mientras que en 2016 era de 20,2 años, esto es, 6,7 años mayor.

Cuadro 5

| Expectativas de vida según tablas de mortalidad (años) | | | | | |
|--|------|-------|---------|---------|---------------------------|
| Tabla de Mortalidad | M-70 | RV-85 | RV-2004 | RV-2009 | RV-2014 (ajustado a 2016) |
| Expectativa de vida en mujer de 60 años | 21,6 | 24,9 | 28,9 | 28,8 | 30,3 |
| Expectativa de vida e hombre de 65 años | 13,5 | 17,1 | 18,7 | 19,2 | 20,2 |

Fuente: Tablas de Mortalidad publicadas por la Superintendencia de Pensiones M-70, RV-85, RV-2004, RV-2009 y RV-2014

En el Cuadro 6 se presentan las proyecciones para 2016 de las nuevas tablas de mortalidad, distinguiendo por sexo, edad, sobrevivencia, esperanza de vida y cambio en la esperanza de vida respecto de la tabla antigua. A modo de ejemplo, un hombre de 65 años en 2016 tenía, acorde a la nueva tabla (CB-H), una esperanza de vida de 20,3 años más, llegando en promedio a vivir 85,3 años. Se espera que algunos mueran a los 66 años, otros a los 67, otros a los 68 y así sucesivamente hasta que los últimos se supone que morirán a los 110 años, pero el promedio de vida de todos ellos se

proyecta que será de 85,3 años.

Respecto de la tabla antigua, la nueva tabla de mortalidad considera que en promedio estos hombres vivirán 0,7 años más que lo que proyectaba la tabla anterior.

Cuadro 6

| Proyecciones para 2016 de las nuevas tablas de mortalidad | | | | | | |
|---|-------|------|---------------|-------------------|---|-----------------|
| Sexo | Tabla | Edad | Sobrevivencia | Esperanza de vida | Cambio en esperanza de vida respecto a la tabla antigua | Tipo de pensión |
| Hombre | CB-H | 65 | 20,3 | 85,3 | 0,7 | Vejez |
| | CB-H | 70 | 16,1 | 86,1 | 0,8 | Sobrevivencia |
| | MI-H | 50 | 24,7 | 74,7 | 1,5 | Invalidez |
| Mujer | RV-M | 60 | 30,4 | 90,4 | 1,3 | Vejez |
| | B-M | 70 | 19,5 | 89,5 | -0,1 | Sobrevivencia |
| | MI-M | 50 | 30,9 | 80,9 | 0,5 | Invalidez |

Fuente: Presentación realizada por el Superintendente de Pensiones Osvaldo Macías M., sobre las "Nuevas Tablas de Mortalidad del Sistema de Pensiones", a la Comisión de familia y Adulto Mayor de la Cámara de Diputados de Chile. Santiago, 07 de Junio de 2016.

²*Fuente: Presentación realizada por el Superintendente de Pensiones Osvaldo Macías M., sobre las "Nuevas Tablas de Mortalidad del Sistema de Pensiones", a la Comisión de Familia y Adulto Mayor de la Cámara de Diputados de Chile. Santiago, 07 de junio de 2016.

3. Impacto sobre las pensiones del incremento de las expectativas de vida

Las nuevas tablas de mortalidad permiten proyectar que tanto las mujeres como los hombres vivirán en promedio más que antes. Esta mayor sobrevivencia esperada involucra una menor pensión promedio por cuanto con un mismo saldo ahorrado actualmente se deben financiar más años de vida.

baja de 2,3% en la pensión inicial, tanto para los hombres como para las mujeres. Otro efecto de las nuevas tablas de mortalidad es que redistribuyen el monto de las pensiones, disminuyendo el valor de las primeras pensiones y aumentando el de las últimas³.

En el Cuadro 7 se muestra el efecto esperado para el año 2016 sobre la pensión de la modalidad de retiro programado. Si se toma la pensión de vejez, el efecto se reflejará en una

| Cuadro 7 | | | |
|--|---------------|------|---------------------------|
| Efectos en la primera pensión en retiro programado | | | |
| Sin beneficiarios | | | |
| Sexo | Tipo | Edad | Cambio en primera pensión |
| Hombre | Vejez | 65 | -2,3% |
| | Invalidez | 50 | -3,0% |
| | Sobrevivencia | 70 | -3,6% |
| Mujer | Vejez | 60 | -2,3% |
| | Invalidez | 50 | 0,7% |
| | Sobrevivencia | 70 | 0,2% |
| Pensiones de vejez con beneficiarios | | | |
| Hombre de 65 años, cónyuge de 63 años | | | -1,6% |
| Mujer de 60 años, cónyuge de 62 años | | | -2,6% |
| Fuente: SP. Cálculos al año 2016 con tasa de interés técnica de RP de 3,12%. | | | |

En el caso de la modalidad de pensión llamada renta vitalicia, tal como señaló el comunicado de prensa de la SVS del 20 de noviembre de 2015⁴, ésta “verá disminuido su monto, efecto que dependerá de la magnitud del traspaso a pensión por las aseguradoras de la mayor expectativa de vida de las nuevas tablas. Si las aseguradoras traspasaran el efecto de las nuevas tablas íntegramente a pensión, el monto de la renta vitalicia ofertada a las mujeres de 60 años se reduciría en alrededor de un 2,3%, en tanto que el monto de la pensión ofertada a los hombres de 65 caería en torno a 1,8%”.

³* Ver presentación del Superintendente de Pensiones Osvaldo Macías M., sobre las “Nuevas Tablas de Mortalidad del Sistema de Pensiones”, a la Comisión de Familia y Adulto Mayor de la Cámara de Diputados de Chile. Santiago, 07 de junio de 2016.

⁴*<http://www.svs.cl/portal/prensa/604/w3-article-21568.html>.

4. Las nuevas tablas de mortalidad y el gasto fiscal del Sistema de Pensiones Solidario

En el caso del gasto fiscal asociado al Sistema de Pensiones Solidario, el incremento de las expectativas de vida impactará de dos formas que conducirán a un aumento del gasto.

El primer efecto se produce debido a que se espera que los pensionados vivan más, lo que llevará a una extensión en el tiempo en que se tendrá que pagar la Pensión Básica Solidaria o el Aporte Previsional Solidario.

El segundo impacto se deriva a partir de que para un mismo nivel de ahorro, las mayores expectativas de vida a la edad de retiro se traducirán en menores pensiones autofinanciadas, que tendrán como contrapartidas mayores APS para todas las personas elegibles, además de una mayor cobertura del beneficio en cuanto a número de personas que calificarán para obtenerlo.

En efecto, con las nuevas tablas de mortalidad se reducirá el valor de la pensión autofinanciada de referencia (PAFE), lo que aumentará el monto y la cobertura del APS. En el Cuadro 8 se visualiza un ejemplo de cómo varía, para un hombre y para una mujer sin beneficiarios, la pensión y el monto del APS con el cambio en las tablas de mortalidad.

Para el caso de un hombre sin beneficiarios, la pensión mensual disminuye en \$6.204 (2,3%), pero su pensión total disminuye sólo en \$4.285 (1,6%), ya que el APS sube en \$1.919.

En tanto, para una mujer sin beneficiarios, la pensión se reduce en \$4.765 por mes (2,1%), pero su pensión total cae sólo en \$3.257 (1,3%) por cuanto el APS se incrementa en \$1.508.

Para terminar, es importante señalar que las nuevas tablas de mortalidad representan una esperanza promedio de vida para toda la población de pensionados y que en el caso de los jubilados que reciben beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se pueden considerar que son conservadoras ya que ellos viven menos años que el promedio de todos los pensionados. La razón es que en la revisión de las tablas oficiales de mortalidad se hace uso, entre otros datos, de la experiencia de mortalidad de las compañías de seguros de vida cuya población de asegurados son de ingresos altos y medios, que gozan de una mejor salud y calidad de vida, y que tienen en promedio una mayor expectativa de vida que la población que es sujeto del Sistema de Pensiones Solidario, que se encuentra dentro del 60% más pobre de la población.

Cuadro 8

Ejemplo de la variación de pensión con nuevas tablas

| Caso | Tablas antiguas | | | Tablas nuevas | | |
|-------------------|-----------------|--------|---------|---------------|--------|---------|
| | Pensión | APS | Total | Pensión | APS | Total |
| Hombre de 65 años | 265.379 | 11.010 | 276.390 | 259.175 | 12.930 | 272.105 |
| Mujer de 65 años | 224.945 | 23.370 | 248.316 | 220.180 | 24.879 | 245.059 |

Fuente: Presentación por el Superintendente de Pensiones Osvaldo Macías., sobre las "Nuevas Tablas de Mortalidad del Sistema de Pensiones", a la Comisión de Familia y Adulto Mayor de la Cámara de Diputados de Chile. Santiago, 07 de junio de 2016.

**EVALUACIÓN DEL PILAR SOLIDARIO EN EL
FINANCIAMIENTO DE LA CANASTA DE
CONSUMO, LOS INGRESOS Y LA POBREZA
MULTIDIMENSIONAL DE HOMBRES Y MUJERES
ADULTOS MAYORES: UN RESUMEN**

1. Introducción

Este capítulo sintetiza los resultados del estudio “Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores”, encargado por el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, mediante la Subsecretaría de Previsión Social, al Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El objetivo general del estudio fue caracterizar cuantitativa y cualitativamente la canasta de consumo, las fuentes de ingresos y los indicadores de pobreza multidimensional para mujeres y hombres adultos mayores en diferentes tipologías de hogares, de modo de dimensionar la relevancia del Pilar Solidario. Más precisamente, se buscó analizar el efecto del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) en la calidad de vida y el alivio de la pobreza de los adultos mayores (según CASEN 2015, en la actualidad existen en Chile aproximadamente 2.218.394 personas mayores de 65 años, de los cuales un 58,1% son mujeres).

El análisis cuantitativo procuró dimensionar los efectos del SPS en la canasta de consumo de los adultos mayores, tanto en sus niveles de ingresos como en el alivio de la pobreza multidimensional. Específicamente, del contenido y evolución de precios de una canasta de consumo de los adultos mayores es posible inferir la suficiencia del nivel de ingresos de este grupo. Al profundizar en las distintas fuentes de ingreso y en su peso relativo en el ingreso total, se puede dimensionar la importancia del SPS en el financiamiento de esa canasta de consumo específica de los adultos mayores.

Por otra parte, se llevó a cabo un análisis cualitativo que consideró la realización de focus group, entrevistas en profundidad a adultos mayores de áreas urbana y rural, así como a expertos en el tema previsional, con el fin de explorar las diferencias en la valoración subjetiva de niveles de dependencia y suficiencia de sus niveles de ingreso.

2. Análisis cuantitativo

2.1 El rol del SPSP en los ingresos de los adultos mayores

Este análisis muestra que un 33,9% de los adultos mayores recibe ingresos provenientes del pilar solidario (un 25,7% en el caso de los hombres y un 39,8% en el de las mujeres). Respecto de los ingresos monetarios, el pilar solidario representa en promedio un 26,5% de sus ingresos (un 16,5% en el caso de los hombres y un 34,3% en el de las mujeres). Igualmente se observa que un 8,9% de los adultos mayores tiene como única fuente de ingresos el Pilar Solidario (lo que representa el 5% en el caso de los hombres, y un 12% en el caso de las mujeres).

Las diferencias por quintiles de ingresos, naturalmente, resultan muy significativas. En el primer quintil, un 65,8% de los adultos mayores son beneficiarios del pilar solidario y para ellos esta fuente de ingresos representa en promedio un 56,7% de sus ingresos monetarios; además un 17,4% de los adultos mayores pertenecientes a este primer quintil tiene como única fuente de ingresos el pilar solidario. Esta cifra se reduce a 9,6% en el segundo quintil, a un 6,9% en el tercer quintil, a un 4,8% en el cuarto quintil y a un 2,4% en

el quinto quintil.

Todos estos datos demuestran la relevancia del Sistema de Pensiones Solidarias en los ingresos de los adultos y particularmente en los de menor ingreso. No obstante, existen importantes diferencias respecto de este beneficio entre los datos auto-reportados y los datos administrativos, lo que da cuenta del claro desconocimiento de las personas sobre el pilar solidario, incluso de aquellas beneficiarias.

2.2 El rol del SPS en el consumo de los adultos mayores

La fuente utilizada para analizar la canasta de consumo de los adultos mayores fue la VII Encuesta de Presupuestos Familiares, cuyos datos permiten tener una primera aproximación a los distintos niveles de gasto que enfrentan los hogares. Éstos se estudiaron según la presencia y rol (jefe de hogar o no) de los adultos mayores. De esta forma se buscó estimar cómo se modifica la canasta de consumo ante la presencia de personas mayores en el hogar, ante cambios en los niveles de ingreso y, finalmente, el aporte del pilar solidario en la canasta de consumo.

Según la Encuesta de Presupuestos Familiares, el 71,2% de los hogares corresponde a una tipología de hogares (tipo 1) en donde todos sus miembros tienen menos de 65 años; un 6,0% corresponde al hogar tipo 2, donde hay personas de 65 años y más, pero donde el jefe de hogar no es adulto mayor; el 13,6% al hogar tipo 3, donde personas de 65 años y más conviven con personas menores de 65 años y el jefe de hogar es adulto mayor; y un 9,3% de los hogares corresponde al hogar tipo 4, que es el conformado sólo por personas mayores. El hogar tipo 4 es considerado el de referencia para esta sección del estudio.

Se aprecia que el hogar tipo 4 registra una composición de la canasta de consumo que difiere del hogar tipo 1 y del total de los hogares. Particularmente, se destaca que el ítem “alimentos y bebidas no alcohólicas” representa un peso relativo mayor en el hogar tipo 4, con naturalmente un gasto relativo también mayor en este tipo de hogar.

Asimismo, el ítem “salud” reporta un peso relativo que supera ampliamente al que registra el hogar tipo 1, lo cual se condice con los mayores gastos médicos que se dan en la

población de adultos mayores. En cuanto al gasto en el ítem “transporte”, la población del hogar tipo 4 registra un peso muy inferior respecto al hogar tipo 1, lo cual es coincidente con la evidencia internacional que muestra que la población de adultos mayores presenta una movilidad inferior que el resto de la población. Finalmente, otra de las grandes diferencias registradas tiene relación con el ítem “educación”, el cual presenta un peso cercano a 0 en el hogar tipo 4 y siendo un ítem muy relevante en el hogar tipo 1.

Respecto al valor de la canasta básica de alimentos, para los hogares que son del quintil 1 y que sólo están compuestos por adultos mayores (hogar tipo 4), éste asciende a \$43.723 mensuales por persona, actualizado a febrero de 2017. En tanto, el costo implícito en bienes no alimentarios es de \$142.783, actualizado a febrero de 2017. Lo anterior lleva a una estimación del costo mensual de la canasta de consumo del adulto mayor de \$186.506. Así, la PBS promedio representa el 56% del monto de la canasta básica y el APS promedio un 35%.

Si se realiza la misma estimación para el total de hogares, no sólo con el primer quintil de ingresos, se observa que la canasta básica de alimentos del hogar tipo 4 asciende a \$75.012 mensuales por persona, actualizado a febrero de 2017, utilizando información del INE. En tanto, el costo implícito en bienes no alimentarios es de \$521.430, actualizado a febrero de 2017. Lo anterior implica que el costo mensual de la canasta de consumo del adulto mayor es de \$596.442. De esta canasta, la PBS promedio representa el 17% y el APS promedio un 11%.

2.3 El rol del SPS en el alivio de la pobreza

Finalmente se analizó el impacto del SPS en los indicadores oficiales de pobreza. Según las estimaciones del estudio, la pobreza medida según el ingreso de los adultos mayores aumentaría de un 5,9% a un 14,1% si no se consideraran los ingresos provenientes del Pilar Solidario. Por su parte, el in-

dicador de pobreza multidimensional aumentaría de 19,2% a 28,3% sin el Pilar Solidario. De esta manera, el estudio remarca la relevancia del SPS en abordar la pobreza en las distintas dimensiones analizadas.

^{5*} El monto de la Pensión Básica Solidaria de Vejez asciende a un valor promedio de \$103.659, según datos de la Superintendencia de Pensiones de febrero de 2017.

^{6*} Se considera para el cálculo un valor promedio de \$65.683 para el Aporte Previsional Solidario, según datos de la Superintendencia de Pensiones de febrero de 2017.

3. Análisis cualitativo

En relación al análisis cualitativo, el estudio sugiere que el género y el perfil socioeconómico de las personas se asocian a historias laborales y previsionales disímiles. Por un lado, entre los participantes de los grupos focales de personas en situación de pobreza se manifiesta que los montos de pensión son insuficientes para poder llevar una vejez sin la necesidad de seguir trabajando, sus necesidades son imposibles de cubrir únicamente con el monto entregado por la Pensión Básica Solidaria.

Los participantes hacen explícito que la necesidad de trabajar tiene que ver con la incapacidad de solventar los gastos básicos, imposibles de cubrir únicamente con el monto entregado por la Pensión Básica Solidaria. Al respecto, la evaluación del Pilar Solidario es positiva, especialmente entre las mujeres, quienes declaran que este pilar tiene una mayor participación en los ingresos que disponen que en el caso de los hombres. Concordante con el resultado cuantitativo, se observa que al aumentar el nivel socioeconómico, la

importancia del Pilar Solidario en los ingresos decrece, pero su valoración sigue siendo positiva.

Con respecto a los principales resultados que se obtuvieron de las entrevistas a actores clave y expertos, la gran mayoría de los entrevistados señala como problemático el bajo monto de las pensiones y la no existencia de un sistema de protección. En relación con el Pilar Solidario, la gran mayoría lo valora positivamente, en especial en sus efectos en la disminución de la pobreza en este grupo de edad y en el acceso a un ingreso por parte de mujeres que no lo tenían. Sin embargo, hubo algunos entrevistados que entre otras críticas, aparte del bajo monto del beneficio, plantearon dudas acerca de la focalización del beneficio y de si es un desincentivo al ahorro.

4. Conclusiones

En resumen, el estudio demuestra la relevancia del SPS en las distintas dimensiones analizadas, tanto cualitativas como cuantitativas. Como lo evidenciaron las indagaciones cualitativas, los montos involucrados tienen gran significancia en el presupuesto de los adultos mayores pertenecientes a la población objetivo de la política, aun cuando desde la perspectiva de los beneficiados parecen no ser suficientes para enfrentar todas las carencias.

Tal como se expresaba, la PBS alcanza para adquirir algo más de media canasta básica, mientras que el APS promedio cubriría el valor de un cuarto de canasta básica. Una forma complementaria de dimensionar su impacto fue construir una suerte de contrafactual con indicadores de pobreza. Se concluyó que, ceteris paribus, en ausencia del pilar solidario, la pobreza medida por ingresos se incrementaría a más del doble y el indicador de pobreza multidimensional aumentaría cerca de 50%.

Siendo importante el sistema de protección social, éste cobra aún más relevancia al considerar los cambios demográficos. Para el año 2050, la proporción de personas mayores de 75 años será de 13,2% en el caso de las mujeres y de

un 10,2% en el caso de los hombres. Según datos del INE, en Chile la proporción actual de personas mayores de 60 años es del 15% y se espera que, producto también del aumento de la esperanza de vida, entre los años 2015 y 2059 la proporción de mayores habrá crecido en un 135%, llegando a más de seis millones de personas. Por lo tanto, las políticas sociales deberán enfrentar una mayor proporción de adultos mayores, con más expectativas de vida y menos hijos. Esta combinación planteará nuevos desafíos en temas como salud, entorno, accesibilidad y autonomía.

Si bien el estudio avanza en comprender el alcance del SPS, también da cuenta de las limitaciones de información que existen para poder estudiar en mayor detalle los nuevos desafíos. Es por ello que recomienda realizar esfuerzos adicionales en modelar el comportamiento y los requerimientos de los adultos mayores.

REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES Y GASTO PREVISIONAL FISCAL

1. Introducción

Como bien lo señala la Dirección de Presupuestos (DIPRES), en un número de la serie de Estudios de Finanzas Públicas ⁷:

“El sistema de pensiones chileno está experimentando una doble transición. La primera corresponde a la transición del sistema de reparto de las antiguas Cajas de Previsión al esquema de capitalización individual, producto de la reforma de 1980⁸; la segunda está dada por la transición desde el sistema de capitalización individual al nuevo sistema de pensiones integrado, creado a partir de la Reforma Previsional de 2008. La coexistencia de ambas y, por tanto, la superposición de los beneficios de tres sistemas de pensiones distintos tiene importantes implicancias desde la perspectiva de los compromisos fiscales”.

En vista del debate acerca de una nueva reforma al sistema, el CCP ha estimado oportuno sistematizar qué está ocurriendo con la dinámica de estas transiciones y en particular con la que se originó en la reforma de 2008, entregando información de gran importancia para la administración de los

recursos fiscales en el mediano y largo plazo.

Este capítulo empalma diferentes estimaciones y proyecciones realizadas por la DIPRES sobre compromisos fiscales por concepto de pensiones, e intenta explicar los esfuerzos que se realizan desde las finanzas públicas por asegurar beneficios relevantes y extender su cobertura en forma sostenible.

En la posterior sección explicamos los compromisos fiscales que se arrastran desde el inicio de la reforma en 1980 en la sección que sigue agregamos los nuevos compromisos que se originan desde la reforma de 2008 y su relación con los anteriores, y en la última sección concluimos entregando elementos para comprender la relevancia de los compromisos fiscales en el sistema.

2. Compromisos fiscales permanentes y transitorios de la primera transición que va desde 1981 hasta que se pague la última pensión del régimen antiguo

La Reforma al Sistema de Pensiones de 1980⁹ significó una transición desde un sistema de reparto al de capitalización individual, lo que generó importantes compromisos fiscales transitorios provenientes del déficit operacional del sistema antiguo de reparto y del pago de bonos de reconocimiento.

A. El déficit operacional corresponde a la diferencia entre los ingresos por cotizaciones que realizan los beneficiarios en las ex cajas de previsión, agrupadas en el actual Instituto de Previsión Social (ex Instituto de Normalización Previsional), y los gastos generados por el pago de beneficios

a los pensionados del antiguo sistema de pensiones.

B. El gasto en bonos de reconocimiento viene dado por el pago que realiza el Estado a aquellos trabajadores que contribuyeron al antiguo sistema de pensiones y que pasaron a ser afiliados al sistema de capitalización individual y que cumplen ciertas condiciones (Arenas de Mesa y Gana, 2005).

A dichos componentes transitorios de gasto originados en la reforma de 1980 se sumaban aquellos de carácter permanente. Hasta la Reforma Previsional de 2008 los compo-

⁷* Alberto Arenas de Mesa, Paula Benavides, José Luis Castillo y Leonardo González, 2009. Proyecciones Fiscales del Sistema de Pensiones: Bonos de Reconocimiento y Déficit Operacional, 2010-2050. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

⁸* Comprende a todas las cajas de previsión que funcionaban en Chile hasta antes de la reforma de 1980 y que fueron fusionadas en el Instituto de Normalización Previsional (INP). Éstas exhibían una gran heterogeneidad normativa para el otorgamiento de pensiones y en la forma de calcular el valor de las mismas; sin embargo, todas estaban basadas en un esquema de reparto con transferencias intergeneracionales. En el sistema de reparto, los trabajadores activos realizaban aportes a su respectiva caja en función de sus rentas de trabajo, lo que sumado a recursos fiscales permitía financiar las pensiones de aquellos trabajadores que ya habían abandonado el mercado laboral por razones de vejez o invalidez, así como las pensiones de sus beneficiarios de sobrevivencia.

⁹* A través del Decreto Ley N°3.500 de 1980 se introdujo en Chile un sistema de pensiones de capitalización individual obligatorio para todos los nuevos contratos, sustituyendo el antiguo sistema público de pensiones.

nentes permanentes de gasto fiscal vinculados al sistema de pensiones eran el financiamiento de las Pensiones Asistenciales (PASIS) y la Garantía Estatal de Pensiones Mínimas (GEPM).

C. PASIS: para aquellas personas que carecían de recursos y no se encontraban cubiertas por alguno de los sistemas previsionales.

D. GEPM: establecida en el D.L. 3.500 de 1980 para las pensiones contributivas.

El riesgo de pobreza en la vejez era enfrentado por estos dos programas básicos: la Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE), la cual proveía un piso a las pensiones de los individuos con al menos 20 años de aportes, y las Pensiones Asistenciales (PASIS) para individuos sin derecho a pensión de algún sistema previsional¹⁰.

El Cuadro 1 destaca la relevancia de la distinción entre compromisos transitorios y permanentes. Durante los primeros 20 años de operación del sistema –y expresados como porcentaje del PIB–, aquellos de naturaleza transitoria tenían tendencias opuestas. El déficit operacional, luego de alcanzar un máximo en 1984, se reduce paulatinamente, y aquel de los bonos de reconocimiento aumenta paulatinamente durante todos esos años. En la primera década de operación del sistema ambos representaban el 5,7% del PIB y durante la segunda se redujo a 5% del PIB. Dado que el déficit operacional incluye la estimación del déficit previsional militar, el total de la columna (E) se refiere al compromiso del Fisco con ambos regímenes: civil y militar.

¹⁰* A marzo de 2008, la pensión mínima garantizada era de \$96.390 (US\$182) para menores de 70 años, \$105.395 (US\$199) para mayores de 70 años y de \$112.453 (US\$212) desde los 75 años. En tanto, el programa de PASIS entregaba beneficios de vejez, invalidez y discapacidad mental de \$48.000 (US\$90) para menores de 70 años, \$51.169 (US\$96) para mayores de 70 años y de \$55.949 (US\$105) desde los 75 años (todas las cifras en dólares están basadas en el tipo de cambio de 529,07 pesos por dólar, vigente al 30 de junio de 2009). Para un análisis de este pilar de prevención de pobreza y diseños alternativos, ver Fajnzylber (2006).

Cuadro 1

| Déficit del Sistema de Pensiones en Chile: 1981-2002 (% del PIB) | | | | | |
|--|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Año | Déficit operacional (A) | Bonos de reconocimiento (B) | Pensiones asistenciales (C) | Pensiones mínimas (D) | Déficit previsional (E) |
| 1981 | 3,6 | 0,0 | 0,2 | 0,00 | 3,8 |
| 1982 | 6,0 | 0,1 | 0,3 | 0,00 | 6,4 |
| 1983 | 6,5 | 0,2 | 0,4 | 0,00 | 7,0 |
| 1984 | 6,9 | 0,2 | 0,5 | 0,00 | 7,6 |
| 1985 | 6,0 | 0,2 | 0,5 | 0,00 | 6,7 |
| 1986 | 5,9 | 0,3 | 0,5 | 0,00 | 6,8 |
| 1987 | 5,2 | 0,4 | 0,5 | 0,00 | 6,0 |
| 1988 | 4,6 | 0,4 | 0,4 | 0,00 | 5,3 |
| 1989 | 4,7 | 0,4 | 0,3 | 0,01 | 5,4 |
| 1990 | 4,5 | 0,5 | 0,3 | 0,01 | 5,4 |
| 1991 | 4,5 | 0,5 | 0,3 | 0,01 | 5,4 |
| 1992 | 4,3 | 0,5 | 0,3 | 0,01 | 5,2 |
| 1993 | 4,4 | 0,6 | 0,3 | 0,01 | 5,3 |
| 1994 | 4,2 | 0,7 | 0,3 | 0,01 | 5,2 |
| 1995 | 3,9 | 0,7 | 0,3 | 0,02 | 4,9 |
| 1996 | 4,2 | 0,7 | 0,3 | 0,02 | 5,2 |
| 1997 | 4,1 | 0,8 | 0,3 | 0,02 | 5,2 |
| 1998 | 4,3 | 0,9 | 0,3 | 0,03 | 5,5 |
| 1999 | 4,4 | 1,1 | 0,4 | 0,04 | 5,9 |
| 2000 | 4,4 | 1,1 | 0,4 | 0,05 | 6,0 |
| 2001 | 4,4 | 1,1 | 0,4 | 0,06 | 6,0 |
| 2002 | 4,3 | 1,1 | 0,4 | 0,07 | 5,9 |
| Promedio anual | | | | | |
| 1981-1989 | 5,5 | 0,2 | 0,4 | 0,0 | 6,1 |
| 1990-2000 | 4,3 | 0,7 | 0,3 | 0,0 | 5,4 |
| 1981-2002 | 4,8 | 0,6 | 0,4 | 0,0 | 5,7 |

Fuente: Período 1981-1998, Arenas de Mesa y Marcel, 1999; período 1999-2002, aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2002. Octubre de 2001.

De hecho, dadas las diferentes lógicas de los regímenes de los sistemas civil y militar, una primera lección de esta evidencia fue la necesidad de distinguir, dentro del llamado déficit operacional, entre aquel que corresponde exclusivamente al déficit operacional del sistema civil de pensiones y aquel que corresponde al déficit previsional del sistema militar. Ésta se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Déficit del Sistema de Pensiones en Chile: 1981-2010 (% del PIB)

| Promedio | Déficit operacional civil (1) | Bonos de reconocimiento (2) | Pensiones asistenciales (3) | Pensiones mínimas (4) | Déficit previsional civil (5) | Déficit previsional militar (6) | Déficit previsional total (7) |
|-----------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| 1981-1989 | 3,7% | 0,2% | 0,4% | 0,0% | 4,0% | 1,8% | 6,2% |
| 1990-2000 | 3,1% | 0,7% | 0,3% | 0,0% | 4,2% | 1,2% | 5,4% |
| 2000-2010 | 2,6% | 1,2% | 0,4% | 0,2% | 4,4% | 1,3% | 5,7% |

Fuente: Período 1981-1998, Arenas de Mesa y Marcel, 1999; período 1999-2002, aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2002. Octubre de 2001.

Esta distinción permite apreciar la carga exclusiva del régimen civil, por concepto de déficit operacional heredado del sistema anterior. El déficit transitorio exclusivamente civil (déficit operacional civil más bonos de reconocimiento) fue de 3,9% del PIB en la primera década, se redujo a 3,8% en la segunda y se mantuvo en la tercera década. A su vez, el déficit previsional militar asume carácter de permanente y por una carga equivalente a 1,3% del PIB.

Desde entonces, las proyecciones de los dos componentes transitorios del régimen civil de pensiones asumen una importancia fundamental, estimándose que en la tercera década sus tendencias se compensarían. En tanto, se mantiene el peso de la carga total de los compromisos en 3,8% del PIB, pero aumentan los compromisos por bonos de reconocimiento en un monto equivalente a la reducción por concepto de déficit operacional civil.

La densidad de cotizaciones afecta el monto del capital acumulado y el monto de la pensión. Con la información de la Encuesta de Protección Social (EPS)¹¹, las proyecciones de los compromisos fiscales se pudieron mejorar para incorporar el efecto de la densidad de cotizaciones sobre los beneficios y las tasas de reemplazo, y por ende, sobre la determinación de los costos permanentes asociados.

Proyecciones del déficit del sistema civil de pensiones en Chile (Hernández y Arenas, 2001) muestran que hay un efecto combinado de las proyecciones de los compromisos

transitorios y permanentes de la reforma de 1980. Mientras los primeros tenderían a desvanecerse totalmente hacia el año 2050, los segundos aumentarían, especialmente como consecuencia de la Garantía de la Pensión Mínima, alcanzando montos que en 2040 representarían, junto a las PASIS, una carga igual a 2% del PIB y en aumento. Estos conjuntos de estudios de la DIPRES conformaban un diagnóstico que junto a estimación de la cobertura y calidad de las pensiones, que en paralelo realizaba la Superintendencia de AFP's, indicaban, desde la perspectiva de los compromisos fiscales que:

1. El déficit del Sistema de Pensiones en la transición resultaba bastante mayor que los estimados inicialmente.
2. El esfuerzo fiscal habría alcanzado un promedio anual de 5,7% del PIB entre 1981 y 2002.

Mientras que desde la perspectiva de los pensionados se sabía que:

1. Una proporción cercana al 5% de los asegurados quedaba en pensiones mínimas (especialmente las mujeres).
2. Sumando las pensiones mínimas y las asistenciales, más de un 50% de las pensiones dependerían directamente del Estado.

La implicación de la política pública fue clara. Terminada la primera transición desde el sistema antiguo al sistema

¹¹* La Encuesta de Protección Social (EPS) es la mayor y más antigua encuesta longitudinal de tipo panel que existe en Chile, con una muestra de alrededor de 16.000 encuestados, distribuidos en todas las regiones del país. Abarca en un mismo cuestionario la historia laboral y previsional de los encuestados, con información detallada en áreas como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral, patrimonio y activos, historia familiar e información sobre el hogar. Los resultados de esta encuesta se utilizan en el ámbito académico y en el análisis y diseño de políticas públicas. Su información sirvió de base para el diagnóstico realizado por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) y para la elaboración de la Reforma Previsional de 2008 (Ley 20.255). A la fecha se han realizado seis rondas, en los años 2002, 2004, 2006, 2009, 2012 y 2015. En 2015 se licitó el levantamiento de la sexta ronda de la EPS, cuyo trabajo de campo fue efectuado por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC.

de capitalización individual, se llegaría a un sistema con una alta demanda de compromisos fiscales de carácter permanente. En este contexto se estimó oportuno pensar que un sistema básico público de pensiones o Pilar 1 pudiese ser más compatible con esa realidad. Esta idea fue elaborada en los términos de referencia y con las recomendaciones de

la Comisión Marcel, que derivó en la Reforma Previsional de 2008¹².

3. Compromisos fiscales permanentes y transitorios originados por la segunda transición que se inicia en 2008

La reforma de 2008 generó una sustantiva transformación del sistema civil de pensiones en Chile a través de: (i) la creación de un nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), devolviendo al Estado su rol de garante de la seguridad social del 60% de la población más pobre; (ii) el aumento en la cobertura previsional de los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres y trabajadores independientes; y (iii) el perfeccionamiento del Sistema de Capitalización Individual, aumentando su competencia, disminuyendo sus costos y fortaleciendo el Ahorro Previsional Voluntario (APV).

Con esta Reforma Previsional se mantuvieron los compromisos fiscales asociados al déficit operacional y el gasto en bonos de reconocimiento de la primera transición que seguía en curso.

El pilar solidario del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) pasó a ser el principal compromiso fiscal vinculado al nuevo sistema de pensiones. Los beneficios del SPS son la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), ambos de vejez e invalidez. No obstante, se mantuvo el derecho a la GEPM del sistema anterior para tres casos: (i) quienes ya la percibían en calidad de pensionados, (ii) los afiliados que al 1 de julio de 2008 tenían 50 años o más y, (iii) por un plazo de 15 años desde la entrada en vigencia del SPS, para las personas que cumplan con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez o a una garantía estatal de pensión mínima de sobrevivencia. En cada uno de estos casos se estableció el derecho a optar por el sistema de pensiones solidarias por una sola vez, que se irá ejerciendo paulatinamente en la medida que el incremento gradual establecido

para los parámetros del SPS haga más atractivo el APS que la GEPM. Así, en el marco de un sistema de pensiones reformado, y habiendo transcurrido los 15 años de gradualidad establecidos en la ley, finalizará el acceso de nuevos beneficiarios a la GEPM. Por lo tanto, la GEPM constituye el nuevo componente transitorio de gasto fiscal asociado al sistema de pensiones.

El modelo indicaba en 2009 que:

1. El Sistema de Pensiones Solidarias pasará a una cobertura total estimada cercana a 1.200.000 beneficiarios en diciembre de 2012.
2. Al final del período de transición se habrá duplicado la cobertura del SPS.
3. La composición del número total de beneficiarios estimado se concentra fuertemente en beneficiarios de Pensión Básica Solidaria en los primeros años, incrementándose paulatinamente la participación estimada de los beneficiarios de APS conforme aumenta la PMAS y la cobertura del SPS.
4. Las mujeres serán las principales beneficiarias del SPS. De hecho, a lo largo de la transición, dos de cada tres beneficios serán percibidos por mujeres.
5. Durante el período de transición de sus parámetros se registrará un aumento promedio del gasto total en el SPS cercano al 20% real anual.

^{12*} El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), que entró en vigencia el 1 de julio de 2008, reemplazó al programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) y gradualmente sustituirá a la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) (Arenas de Mesa, Benavides, González y Castillo, 2008).

6. El gasto incremental generado por el Sistema de Pensiones Solidarias pasará de 0,21% del PIB en 2009 a 0,54% en 2012 y a 0,82% en 2025.

7. Una vez en régimen, el efecto fiscal total de la Reforma Previsional alcanzará a 1,4% del PIB y el incremental será algo superior al 1% del PIB en 2025.

Actualmente, los compromisos fiscales con el sistema de pensiones chileno pueden sintetizarse en la existencia de tres componentes transitorios de gasto fiscal: el pago de bonos de reconocimiento, el déficit operacional y la GEPM; y dos de carácter permanente: la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario.

Como vimos en la sección anterior, tanto el pago de bonos de reconocimiento como el déficit operacional han entrado en una fase decreciente del gasto. De este modo, la disminución del gasto en estos compromisos transitorios permitirá una liberación permanente de recursos, lo que puede contribuir al financiamiento de los restantes compromisos fiscales con el sistema de pensiones.

Por ello, la amplitud de los efectos fiscales de la reforma implica para el gobierno, y particularmente para la Dirección de Presupuestos, un desafío adicional: velar por la sostenibilidad de su financiamiento. Por eso la Dipres utiliza un módulo microfundado para el stock de pensionados, los montos y tipos de pensiones; derechos y montos de garantía estatal de pensión mínima; puntajes de la ficha de protección social, edad y género para cada individuo (obtenidos del SIDP).

DIPRES ha puesto a disposición de la comunidad la desagregación de los gastos fiscales del sistema de pensiones según tipos de beneficios, en el período 2009-2015. Excluidos los gastos por concepto de amortización de los bonos de reconocimiento, la carga fiscal del sistema disminuyó, entre 2009 y 2015, desde 2,9% a 2,2% del PIB. En particular, como consecuencia de la tendencia de los gastos transitorios generados en la reforma de 1981, que se reducen desde 2,1% a 1,4% del PIB. En cambio, los gastos permanentes asociados al nuevo sistema SPS se incrementarían desde 0,6% a 0,8% del PIB, convergiendo los gastos totales a cifras superiores al 2% del PIB.

Cuadro 3

Gasto fiscal en el Sistema de Pensiones según tipo de beneficios 2009 - 2015
(cifras en millones de pesos de cada año y como porcentaje del PIB)

| Año | Bonos de reconocimiento | % del PIB | Déficit operacional | % del PIB | Bono por hijo | % del PIB | Sistema de Pensiones Solidarias | % del PIB | Garantía estatal de pensión mínima | % del PIB | Total | % del PIB |
|------|-------------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------|-----------|---------------------------------|-----------|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 2009 | 286.180 | 0,2% | 1.885.259 | 1,9% | 10.181 | 0,0% | 528.855 | 0,5% | 91.636 | 0,1% | 2.802.112 | 2,9% |
| 2010 | 251.493 | 0,2% | 1.906.400 | 1,7% | 74.644 | 0,0% | 708.303 | 0,6% | 95.655 | 0,1% | 3.036.496 | 2,6% |
| 2011 | 228.314 | 0,2% | 1.944.685 | 1,6% | 106.537 | 0,1% | 812.864 | 0,7% | 101.881 | 0,1% | 3.194.282 | 2,6% |
| 2012 | 204.999 | 0,2% | 1.987.314 | 1,5% | 49.525 | 0,0% | 901.386 | 0,7% | 114.526 | 0,1% | 3.257.750 | 2,4% |
| 2013 | 178.727 | 0,1% | 1.963.378 | 1,4% | 33.720 | 0,0% | 960.195 | 0,7% | 117.476 | 0,1% | 3.253.496 | 2,4% |
| 2014 | 152.578 | 0,1% | 2.003.167 | 1,3% | 41.176 | 0,0% | 1.029.869 | 0,7% | 121.025 | 0,1% | 3.347.815 | 2,2% |
| 2015 | 131.899 | 0,1% | 2.090.706 | 1,3% | 57.752 | 0,0% | 1.115.210 | 0,7% | 133.666 | 0,1% | 3.529.233 | 2,2% |

Fuente: DIPRES.

4. Conclusiones

Este capítulo muestra los compromisos fiscales actuales en materia previsional civil, por concepto de las dos últimas reformas estructurales y sus correspondientes transiciones en el sistema de pensiones chileno. Además entrega información que dice relación con la administración de los recursos fiscales en el mediano y largo plazo.

Como consecuencia de la reforma de 1981, los compromisos fiscales originados por el cambio del sistema antiguo han representado durante las tres primeras décadas, entre 1981 y 2010, más del 4,4% del PIB (3,8% de carácter transitorio y 0,6% de carácter permanente). Las proyecciones indican que los compromisos transitorios originados por los derechos de quienes fueron afiliados al antiguo régimen se extinguirán hasta desaparecer recién en el año 2050 (cuando representen tan solo el 0,1% del PIB). Sin embargo, surgirán compromisos permanentes a raíz de las garantías de pensiones mínimas y asistenciales, que ya durante la década de 2010 se estimaron que representaban gastos por 0,6% del PIB y aumentando.

Por ello, la Ley sobre Responsabilidad Fiscal (2006) que creó el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) institucionalizó un mecanismo de ahorro especialmente destinado a garantizar el financiamiento sustentable de dichos compromisos fiscales. Es una herramienta necesaria para dar cuenta de presiones demográficas futuras, asociadas al envejecimiento, que permitan garantizar que habrá financiamiento para los compromisos fiscales futuros con el sistema de pensiones. Antes de la reforma de 2008 correspondían a los gastos asociados a la GEPM y las pensiones asistenciales. Este mecanismo, que hoy hace provisión de recursos de todos para gastos futuros en pensiones de los más vulnerables, es de financiamiento intergeneracional que, además de solidario, debe ser sustentable. Constituye parte del diseño de una política fiscal responsable.

Posterior a la reforma de 2008, los compromisos permanentes futuros se asocian al financiamiento necesario para la PBS y el APS, que son los beneficios del pilar solidario.

Ellos reemplazaron el gasto en las PASIS y gradualmente desplazarán el GEPM. Ya en el año 2017 se estima que el gasto en el pilar solidario alcanzó a 0,8% del PIB.

Desde la perspectiva de la administración de las finanzas públicas y en el turbulento escenario sobre la calidad de las

pensiones, puede afirmarse con propiedad que las reformas previsionales chilenas han puesto en evidencia el cuidado que se debe tener en su diseño y oportunidad.

Asimismo, en el debate de alternativas para fortalecer y/o transformar el actual sistema de pensiones como mecanismo de protección social intergeneracional será fundamental la comprensión de estos antecedentes y en particular de su relación con el componente de solidaridad por el cual nuestro Consejo vela.

5. Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto, et al (2008). Proyecciones Fiscales 2009-2025 de la Reforma Previsional Chilena.
- Arenas de Mesa, Alberto (2000). “Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado”. Serie de Financiamiento del Desarrollo, CEPAL. Santiago, Chile. Diciembre.
- Arenas de Mesa, Alberto y Marcel, Mario (1999). “Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of the Minimum Pension”. Proceedings of the Second APEC Regional Forum on Pension Fund Reforms. Viña del Mar, Chile, 26-27 de abril, 1999. Ministerio de Hacienda de Chile y Asian Development Bank.
- Arenas de Mesa, Alberto y Hernández, Héctor (2001). “Análisis, Evolución y Propuestas de Ampliación de Cobertura del Sistema Civil de Pensiones en Chile”, en Fabio M. Bertranou, et al (eds.), Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile. Santiago, OIT.
- Arenas de Mesa, Alberto y Benavides, Paula (2003). “Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000” Santiago, OIT.
- Arenas de Mesa, Alberto y Gana, Pamela (2003). “Protección Social, Pensiones y Género en Chile”, en Arenas de Mesa, Alberto y Gana, Pamela (2005). “Proyecciones del Gasto Fiscal Previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2005-2038”. Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- Finanzas Públicas 1998-2007 (2008). Ministerio de Hacienda. Santiago, Chile, octubre.
- Dirección de Presupuestos (2008). Estadísticas de las Finanzas Públicas 1998-2007. Ministerio de Hacienda. Santiago, Chile.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Centro de Micro Datos de la Universidad de Chile (2004). “Análisis y Principales Resultados. Primera Encuesta de Protección Social (Historia Laboral y Seguridad Social, 2002)”.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Centro de Micro Datos de la Universidad de Chile (2008). “Encuesta de Protección Social 2006: Presentación General y Principales Resultados”.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2006). “Garantías Estatales de Pensión Mínima: Conceptos y Estadísticas”.

BALANCE ESTADÍSTICO

1. Introducción

Como es habitual en nuestros informes, realizamos un análisis de los principales resultados en el pilar solidario ocurridos durante 2016. Los datos se reportan en detalle en los anexos de este capítulo. Los registros contienen el número de beneficios pagados, el número de beneficios suspendidos, el gasto incurrido en diferentes unidades monetarias, su carga como porcentaje del PIB, y el número y estado de las solicitudes.

Sobre la base de la información en los anexos, repor-

tamos en la sección posterior las principales tendencias en los beneficios otorgados, su principal composición por tipo de beneficio, sexo del beneficiario y causal. A continuación se presenta el gasto en términos comparables entre 2015 y 2016 para ver su incremento real y su carga como porcentaje del PIB. Finalmente, examinamos lo acontecido con los determinantes de la suficiencia y cobertura del SPS, los cuales son la eficiencia en la aceptación de las solicitudes y su tasa de aceptación o rechazo.

2. Tendencias y composición de los beneficios

El pago de beneficios del pilar solidario ha seguido la tendencia esperada, ya que entre diciembre de 2015 y de 2016 se mantuvo estable el número de PBS y se expandió el número de APS (gráficos 1 a y b).

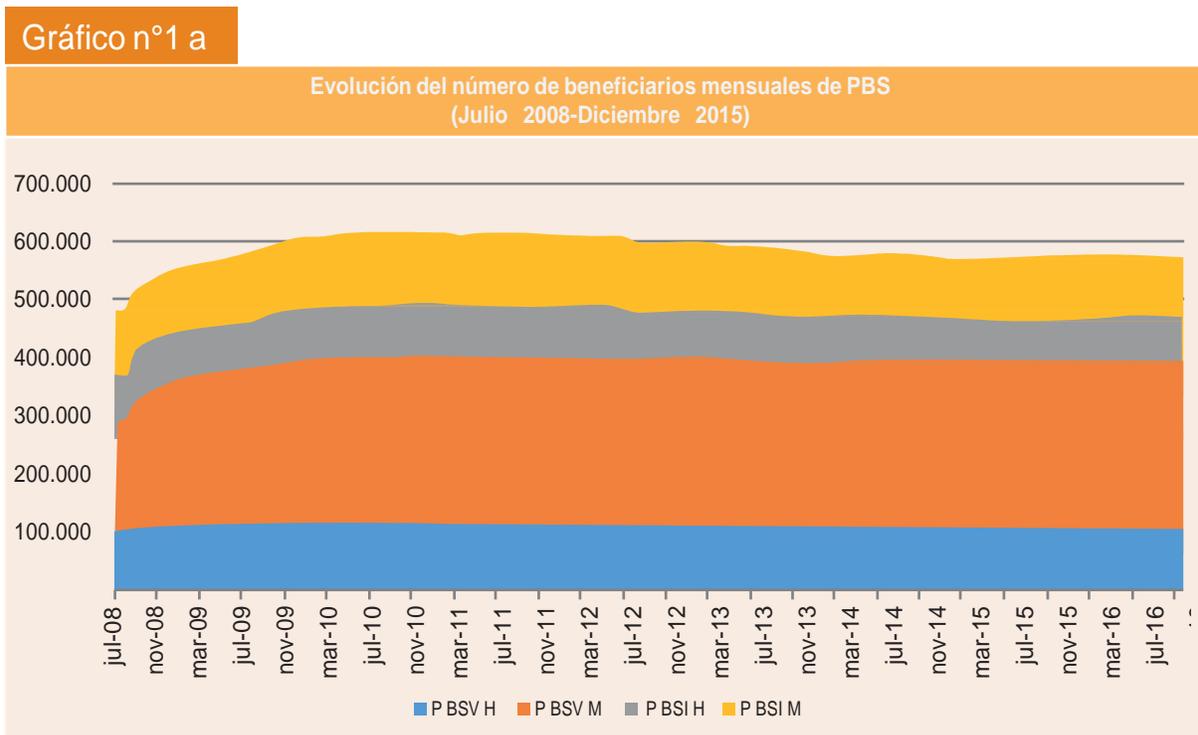
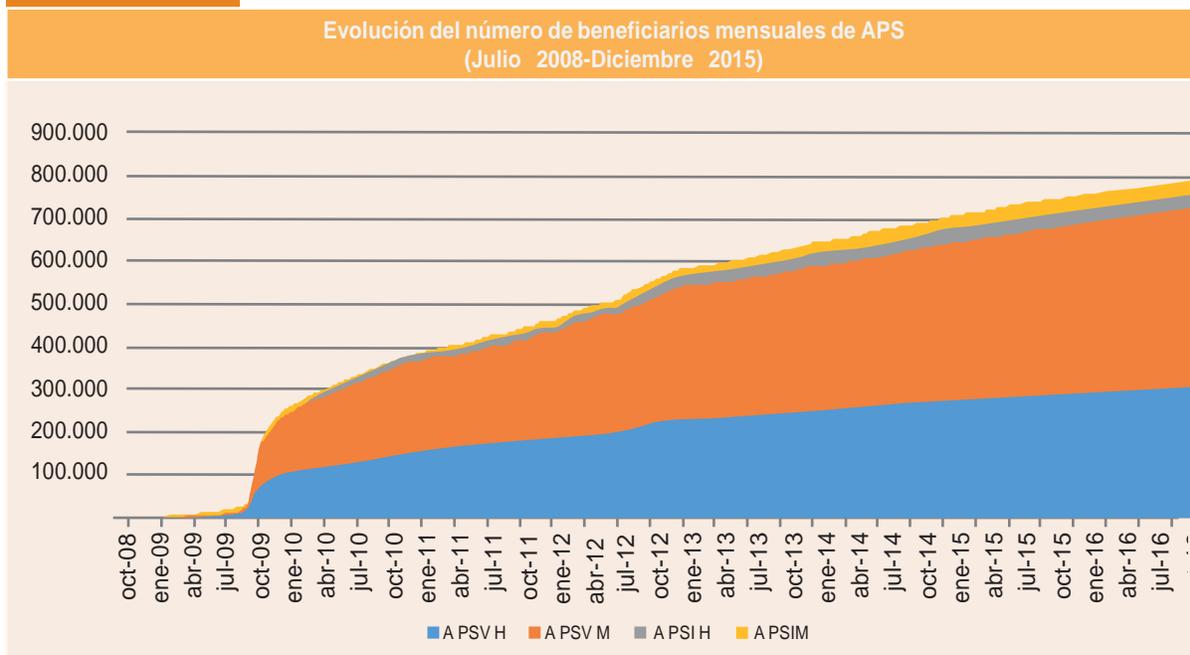


Gráfico n°1 b



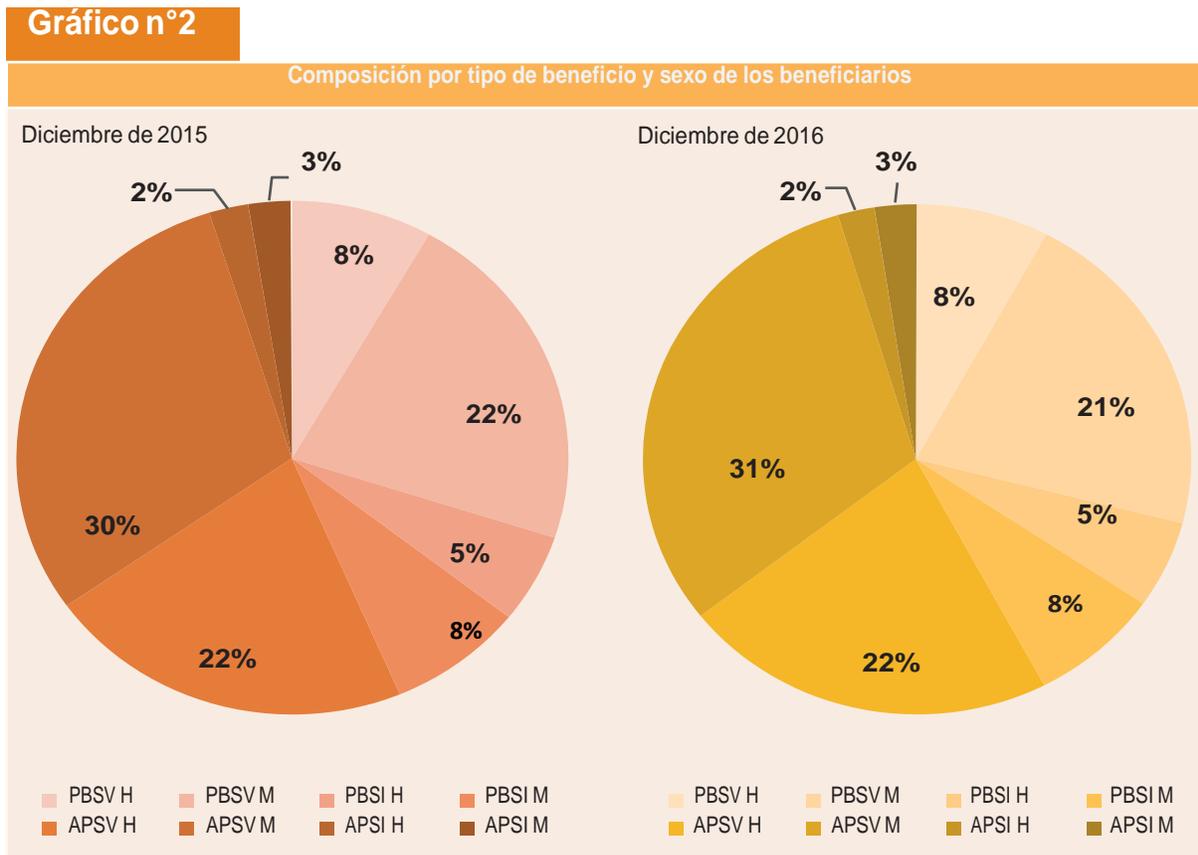
El total de beneficios se expandió en 39.701, como resultado casi exclusivamente de un aumento de las APS (Cuadro 1).

Cuadro 1

| Número de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias por tipo de beneficio: Diciembre de 2015 - Diciembre de 2016 | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| N° DE BENEFICIARIOS | PERÍODO | dic-15 | ene -16 | feb -16 | mar -16 | abr -16 | may-16 | jun -16 | jul -16 | ago -16 | sep -16 | oct -16 | nov -16 | dic -16 |
| PBS DE VEJEZ | HOMBRE | 109.696 | 109.526 | 109.494 | 109.195 | 109.202 | 109.075 | 109.011 | 108.892 | 108.727 | 108.480 | 108.234 | 108.240 | 108.045 |
| | MUJER | 289.818 | 289.772 | 290.041 | 289.522 | 290.006 | 290.387 | 290.710 | 290.754 | 290.722 | 290.590 | 290.392 | 290.974 | 290.606 |
| | TOTAL | 399.514 | 399.298 | 399.535 | 398.717 | 399.208 | 399.462 | 399.721 | 399.646 | 399.449 | 399.070 | 398.626 | 399.214 | 398.651 |
| PBS DE INVALIDEZ | HOMBRE | 74.896 | 74.980 | 75.133 | 74.986 | 75.254 | 75.437 | 75.584 | 75.723 | 75.743 | 75.770 | 75.906 | 76.030 | 75.845 |
| | MUJER | 104.882 | 104.970 | 105.124 | 105.070 | 105.346 | 105.384 | 105.613 | 105.761 | 105.741 | 105.661 | 105.680 | 105.692 | 105.476 |
| | TOTAL | 179.778 | 179.950 | 180.257 | 180.056 | 180.600 | 180.821 | 181.197 | 181.484 | 181.484 | 181.431 | 181.586 | 181.722 | 181.321 |
| TOTAL DE PBS | HOMBRE | 184.592 | 184.506 | 184.627 | 184.181 | 184.456 | 184.512 | 184.595 | 184.615 | 184.470 | 184.250 | 184.140 | 184.270 | 183.890 |
| | MUJER | 394.700 | 394.742 | 395.165 | 394.592 | 395.352 | 395.771 | 396.323 | 396.515 | 396.463 | 396.251 | 396.072 | 396.666 | 396.082 |
| | TOTAL | 579.292 | 579.248 | 579.792 | 578.773 | 579.808 | 580.283 | 580.918 | 581.130 | 580.933 | 580.501 | 580.212 | 580.936 | 579.972 |
| APS DE VEJEZ | HOMBRE | 288.817 | 290.198 | 291.345 | 292.122 | 293.491 | 295.268 | 296.574 | 298.366 | 299.699 | 300.890 | 302.315 | 304.146 | 305.119 |
| | MUJER | 397.672 | 399.583 | 401.765 | 402.760 | 405.007 | 407.494 | 409.023 | 409.755 | 411.971 | 413.826 | 415.563 | 418.973 | 420.635 |
| | TOTAL | 686.489 | 689.781 | 693.110 | 694.882 | 698.498 | 702.762 | 705.597 | 708.121 | 711.670 | 714.716 | 717.878 | 723.119 | 725.754 |
| APS DE INVALIDEZ | HOMBRE | 29.530 | 29.617 | 29.599 | 29.505 | 29.521 | 29.498 | 29.478 | 29.434 | 29.404 | 29.305 | 29.264 | 29.235 | 29.476 |
| | MUJER | 35.597 | 35.653 | 35.604 | 35.532 | 35.542 | 35.521 | 35.515 | 35.484 | 35.469 | 35.378 | 35.331 | 35.297 | 35.407 |
| | TOTAL | 65.127 | 65.270 | 65.203 | 65.037 | 65.063 | 65.019 | 64.993 | 64.918 | 64.873 | 64.683 | 64.595 | 64.532 | 64.883 |
| TOTAL DE APS | HOMBRE | 318.347 | 319.815 | 320.944 | 321.627 | 323.012 | 324.766 | 326.052 | 327.800 | 329.103 | 330.195 | 331.579 | 333.381 | 334.595 |
| | MUJER | 433.269 | 435.236 | 437.369 | 438.292 | 440.549 | 443.015 | 444.538 | 445.239 | 447.440 | 449.204 | 450.894 | 454.270 | 456.042 |
| | TOTAL | 751.616 | 755.051 | 758.313 | 759.919 | 763.561 | 767.781 | 770.590 | 773.039 | 776.543 | 779.399 | 782.473 | 787.651 | 790.637 |
| SPS DE VEJEZ | HOMBRE | 398.513 | 399.724 | 400.839 | 401.317 | 402.693 | 404.343 | 405.585 | 407.258 | 408.426 | 409.370 | 410.549 | 412.386 | 413.164 |
| | MUJER | 687.490 | 689.355 | 691.806 | 692.282 | 695.013 | 697.881 | 699.733 | 700.509 | 702.693 | 704.416 | 705.955 | 709.947 | 711.241 |
| | TOTAL | 1.086.003 | 1.089.079 | 1.092.645 | 1.093.599 | 1.097.706 | 1.102.224 | 1.105.318 | 1.107.767 | 1.111.119 | 1.113.786 | 1.116.504 | 1.122.333 | 1.124.405 |
| SPS DE INVALIDEZ | HOMBRE | 104.426 | 104.597 | 104.732 | 104.491 | 104.775 | 104.935 | 105.062 | 105.157 | 105.147 | 105.075 | 105.170 | 105.265 | 105.321 |
| | MUJER | 140.479 | 140.623 | 140.728 | 140.602 | 140.888 | 140.905 | 141.128 | 141.245 | 141.210 | 141.039 | 141.011 | 140.989 | 140.883 |
| | TOTAL | 244.905 | 245.220 | 245.460 | 245.093 | 245.663 | 245.840 | 246.190 | 246.402 | 246.357 | 246.114 | 246.181 | 246.254 | 246.204 |
| TOTAL DE SPS | HOMBRE | 502.939 | 504.321 | 505.571 | 505.808 | 507.468 | 509.278 | 510.647 | 512.415 | 513.573 | 514.445 | 515.719 | 517.651 | 518.485 |
| | MUJER | 827.969 | 829.978 | 832.534 | 832.884 | 835.901 | 838.786 | 840.861 | 841.754 | 843.903 | 845.455 | 846.966 | 850.936 | 852.124 |
| | TOTAL | 1.330.908 | 1.334.299 | 1.338.105 | 1.338.692 | 1.343.369 | 1.348.064 | 1.351.508 | 1.354.169 | 1.357.476 | 1.359.900 | 1.362.685 | 1.368.587 | 1.370.609 |

La composición de los beneficios de SPS, la cual refleja la política, indica que el principal motivo para otorgar beneficios es la vejez (82%), los principales beneficiarios son las mujeres (62%) y la principal modalidad es el APS (58%). Las mujeres reciben el 69% de las PBS y el 59% de las APS. La vejez es el principal motivo para recibir beneficios. En el

caso de la PBS entre hombres, aproximadamente 2 de cada 3 PBS son por vejez; y entre las mujeres, 3 de cada 4 PBS son por vejez. En el caso de la APS, la relevancia de la vejez como causal para los hombres aumenta (aproximadamente 5 de cada 6 APS son por vejez), cosa que también ocurre entre las mujeres (10 de cada 11).



3. Suficiencia y carga fiscal

El carácter permanente que asumen los compromisos fiscales para financiar estos beneficios del SPS, le da a su valor y cobertura una importancia fundamental. En el capítulo sobre Gasto Fiscal Previsional de este informe vimos que la DIPRES informó a los partidos políticos que la carga fiscal de SPS, en su parte correspondiente a la PBS y APS, representaba en 2015 un 0,7% del PIB. Hasta diciembre de 2016, los parámetros con que se definían los beneficios eran los de cubrir a aquellos beneficiarios pertenecientes al 60% de las familias más pobres, para recibir una PBS de \$93.543 y una

PMAS –que es la que determina el algoritmo para calcular la APS– de \$304.062. A diciembre de ese año se aumentó exclusivamente la PBS en un 10%, alcanzando a \$102.897, pero manteniendo constantes los otros parámetros.

Ajustado a valores de la UF, el gasto del SPS se habría incrementado entre 2015 y 2016 en 6,4% en términos reales, pasando a representar desde 0,71 a 0,72% del PIB como carga fiscal (véase Cuadro 2 página siguiente).

Cuadro 2

| Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias (miles de pesos reales) | | | |
|---|---------------|---------------|-----------------|
| Año | Total 2015 | Total 2016 | Total 2008-2016 |
| PBS de vejez | 424.212.925 | 442.130.020 | 3.253.872.023 |
| APS de vejez | 437.386.336 | 494.933.081 | 2.273.798.455 |
| PBS de invalidez | 194.448.564 | 204.634.347 | 1.636.538.775 |
| APS de invalidez | 65.273.849 | 67.931.124 | 310.761.457 |
| TOTAL DE APS | 502.660.185 | 562.864.205 | 2.584.559.912 |
| TOTAL DE PBS | 618.661.489 | 646.764.368 | 4.890.410.798 |
| Gasto total del sistema | 1.121.321.674 | 1.209.628.572 | 7.474.970.710 |
| Gasto total como % del PIB de cada año | 0,71% | 0,72% | 0,64% |
| Producto Interno Bruto en MM\$ | 157.130.884 | 167.227.448 | 1.160.793.453 |

Fuente: SP, Banco Central
El gasto anual se ha determinado sumando los gastos mensuales en UF ajustados por el valor de la UF anual del Banco Central

4. Situación actual de las solicitudes, concesiones, extinciones y suspensiones de beneficios

El Régimen de Pensiones Solidarias (RPS) está dirigido a complementar el Régimen de Pensiones por Capitalización Individual, constituyendo el pilar básico del sistema, en tanto asegura al 60% de los adultos mayores (65 años y más) de las familias más pobres, que acrediten un determinado periodo de residencia en el territorio nacional, con una pensión básica para el caso de no contar con otra prestación, o con un aporte solidario para el evento de que su pensión previsional sea inferior a la PMAS.

Las solicitudes de beneficios, en su mayoría, son ingresadas directamente por los usuarios en los Centros de Atención (CAPRI); sin embargo, un porcentaje importante de ellas tienen su origen en los municipios, quienes los derivan al IPS, el cual posteriormente envía los expedientes a las Comisiones Médicas Regionales (CMR) para la evaluación y emisión de dictámenes.

La cobertura que asegura el pilar solidario involucra la participación principal del IPS, como también de las AFP, las municipalidades, las compañías de seguros y el Registro Civil, todos estos en convenio con el IPS.

En julio de 2010, cuando comienza a regir el nuevo Instru-

mento Técnico de Focalización Previsional (ITFP), por razones de plazos para la implementación, el IPS aplicó un procedimiento provisorio para el cálculo del Puntaje de Focalización Previsional, detectándose beneficios mal concedidos por error en la aplicación de la fórmula de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional como nuevo ITFP. Desde entonces las medidas correctivas adoptadas por el IPS han sido varias, entre otras:

- (i) regularización de cálculo del PFP en sistemas computacionales.
- (ii) envío de cartas certificadas al total del universo de afectados.
- (iii) determinación de protocolos para la atención preferencial tendiente a facilitar la regularización de los casos en los CAPRI y de información y orientación en los canales no presenciales del IPS.
- (iv) estimación de personas en situación de deuda previsional.
- (v) condonación de la totalidad de la deuda a quienes se les

determinó un ingreso familiar menor a \$699.999, equivalente al 93% del total.

(vi) en casos de solicitudes mal rechazadas, notificación a los beneficiarios de la concesión de su beneficio a partir de la fecha de solicitud.

En la actualidad, las suspensiones alcanzaron un número

máximo cercano a los 12.000 casos, que representan cerca del 0,8 y 0,9% del total de concesiones y actuales beneficiarios respectivamente. Por su parte, las extinciones, luego de alcanzar un máximo de 73 mil en 2013, se estabilizan en torno a cifras algo superiores a 60 mil. Esta última cifra corresponde aproximadamente a un 4,2% de las pensiones concedidas y a un 4,4% de los actuales beneficios (Cuadro 3).

Cuadro 3

| Cuadro n°3: Número de PBS y APS suspendidos y extintos | | | | | | | | | | |
|--|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Beneficios | Suspendidos | | | | | | | | | Total |
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| PBS de vejez | - | 1.481 | 635 | 746 | 719 | 407 | 3.429 | 892 | 736 | 9.045 |
| APS de vejez | - | 264 | 12 | 0 | 518 | 171 | 780 | 761 | 9.696 | 12.202 |
| PBS de invalidez | - | 818 | 247 | 349 | 487 | 315 | 557 | 780 | 804 | 4.357 |
| APS de invalidez | - | 68 | 5 | 0 | 56 | 13 | 81 | 140 | 735 | 1.098 |
| Total | - | 2.631 | 899 | 1.095 | 1.780 | 906 | 4.847 | 2.573 | 11.971 | 26.702 |
| Beneficios | Extintos | | | | | | | | | Total |
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| PBS de vejez | 6.127 | 17.524 | 34.791 | 26.236 | 23.012 | 22.314 | 20.472 | 17.589 | 18.952 | 187.017 |
| APS de vejez | 3.949 | 17.566 | 26.970 | 29.676 | 25.599 | 36.028 | 34.628 | 30.387 | 29.535 | 234.338 |
| PBS de invalidez | 3.730 | 11.361 | 11.302 | 10.418 | 11.740 | 12.280 | 10.259 | 9.664 | 9.782 | 90.536 |
| APS de invalidez | 11 | 332 | 1.240 | 942 | 1.529 | 2.494 | 3.205 | 3.262 | 3.397 | 16.412 |
| Total | 13.817 | 46.783 | 74.303 | 67.272 | 61.880 | 73.116 | 68.564 | 60.902 | 61.666 | 528.303 |

Fuente: IPS al 11.02.17

Entre 2015 y 2016 las solicitudes de beneficios se redujeron desde 141 mil a 133 mil, lo que representa 8 mil solicitudes menos, y la tasa de concesiones del total de éstas se redujo desde 79% en 2015 a menos de 76% en 2016 (Cuadro 4 página siguiente).

Cuadro 4

Número y estado de solicitudes y concesiones mensuales del beneficio SPS

| TOTAL DE SOLICITUDES (PBS Y APS) | | | | | |
|---------------------------------------|----------------|----------------|------------------|---------------|------------------|
| PERIODO | PBSV | PBSI | APSV | APSI | Total PBS + APS |
| Diciembre de 2015 | 2.284 | 1.375 | 6.456 | 237 | 10.352 |
| Total 2015 | 31.083 | 18.435 | 88.842 | 2.553 | 140.913 |
| Enero de 2016 | 2.158 | 1.502 | 6.220 | 225 | 10.105 |
| Febrero | 2.196 | 1.394 | 6.778 | 217 | 10.585 |
| Marzo | 2.362 | 1.575 | 6.923 | 208 | 11.068 |
| Abril | 2.202 | 1.548 | 6.749 | 204 | 10.703 |
| Mayo | 2.354 | 1.557 | 9.033 | 225 | 13.169 |
| Junio | 2.042 | 1.440 | 6.635 | 177 | 10.294 |
| Julio | 2.185 | 1.533 | 6.717 | 198 | 10.633 |
| Agosto | 2.520 | 1.854 | 8.755 | 245 | 13.374 |
| Septiembre | 2.294 | 1.629 | 7.558 | 214 | 11.695 |
| Octubre | 1.893 | 1.383 | 6.458 | 215 | 9.949 |
| Noviembre | 2.563 | 1.279 | 6.529 | 209 | 10.580 |
| Diciembre | 2.442 | 1.419 | 6.352 | 239 | 10.452 |
| Total 2016 | 27.211 | 18.113 | 84.707 | 2.576 | 132.607 |
| TOTAL | 386.216 | 208.627 | 1.074.515 | 66.774 | 1.736.132 |
| Fuente: IPS, al 24 de febrero de 2017 | | | | | |
| TOTAL DE CONCESIONES (PBS Y APS) | | | | | |
| PERIODO | PBSV | PBSI | APSV | APSI | Total PBS + APS |
| Diciembre de 2015 | 1.971 | 947 | 5.014 | 162 | 8.094 |
| Total 2015 | 26.413 | 11.688 | 71.150 | 2.081 | 111.332 |
| Enero de 2016 | 1.761 | 984 | 4.624 | 185 | 7.554 |
| Febrero | 1.748 | 891 | 5.016 | 185 | 7.840 |
| Marzo | 1.927 | 1.047 | 5.395 | 178 | 8.547 |
| Abril | 1.775 | 959 | 5.140 | 171 | 8.045 |
| Mayo | 1.821 | 980 | 6.935 | 196 | 9.932 |
| Junio | 1.563 | 921 | 4.972 | 136 | 7.592 |
| Julio | 1.618 | 1.009 | 5.238 | 174 | 8.039 |
| Agosto | 1.879 | 1.145 | 6.727 | 204 | 9.955 |
| Septiembre | 1.871 | 1.004 | 5.895 | 188 | 8.958 |
| Octubre | 1.547 | 814 | 5.145 | 191 | 7.697 |
| Noviembre | 2.215 | 714 | 5.306 | 195 | 8.430 |
| Diciembre | 2.071 | 544 | 4.911 | 202 | 7.728 |
| Total 2016 | 21.796 | 11.012 | 65.304 | 2.205 | 100.317 |
| TOTAL | 347.002 | 117.799 | 900.185 | 52.644 | 1.417.630 |
| Fuente: IPS, al 28 de abril de 2017 | | | | | |

5. Conclusiones

Durante diciembre de 2016, el pilar solidario ofreció 1.370.609 beneficios entre pensiones básicas solidarias y aportes previsionales solidarios, tanto para la cobertura de la vejez como la invalidez. Con un foco en el alivio de la pobreza en la vejez y dada la composición de los riesgos que cubre (vejez e invalidez), la mayoría son por concepto de vejez y asignadas en una gran mayoría a mujeres, en particular aquellas por concepto de PBS.

Los compromisos fiscales de estos beneficios han adquirido un carácter permanente como consecuencia de la reforma de 2008, correspondiendo a un gasto que se ha elevado de 0,7 a 0,72% del PIB en los últimos dos años.

La gestión de la recepción de solicitudes y su aceptación, así como la corrección de casos mal asignados y/o por la revisión de condiciones de elegibilidad, es una tarea permanente del IPS que realiza diferentes actividades. En la actualidad, la suspensión de beneficios se ha aumentado como porcentaje de los beneficios desde 0,8% a 0,9%, mientras que la extinción de beneficios se ha estabilizado en torno al 4,4% del total de beneficios.

Finalmente, la mayor fiscalización en la concesión de beneficios solicitados ha reducido la tasa de concesión de éstos desde 79% a 76%.

6. Anexos estadísticos

N°1

| Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias (miles de pesos reales ajustados por el valor de la UF) | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| | Total 2008 | Total 2009 | Total 2010 | Total 2011 | Total 2012 | Total 2013 | Total 2014 | Total 2015 | Total 2016 |
| PBS de vejez | 119.018.152 | 316.681.677 | 371.442.103 | 382.170.230 | 392.644.737 | 397.992.448 | 407.579.730 | 424.212.925 | 442.130.020 |
| APS de vejez | 1.117.578 | 26.935.288 | 117.074.185 | 209.017.176 | 281.531.793 | 328.338.950 | 377.464.069 | 437.386.336 | 494.933.081 |
| PBS de invalidez | 68.680.062 | 178.629.290 | 202.827.077 | 204.761.560 | 201.809.672 | 192.221.267 | 188.526.935 | 194.448.564 | 204.634.347 |
| APS de invalidez | 146.866 | 4.351.526 | 13.634.322 | 21.939.207 | 32.824.542 | 45.554.747 | 59.105.275 | 65.273.849 | 67.931.124 |
| TOTAL DE APS | 1.264.444 | 31.286.813 | 130.708.507 | 230.956.384 | 314.356.335 | 373.893.697 | 436.569.343 | 502.660.185 | 562.864.205 |
| TOTAL DE PBS | 187.698.214 | 495.310.967 | 574.269.180 | 586.931.790 | 594.454.409 | 590.213.716 | 596.106.665 | 618.661.489 | 646.764.368 |
| Gasto total del sistema | 188.962.658 | 526.597.780 | 704.977.687 | 817.888.174 | 908.810.744 | 964.107.412 | 1.032.676.008 | 1.121.321.674 | 1.209.628.572 |
| Gasto total como % del PIB de cada año | 0,20% | 0,55% | 0,64% | 0,67% | 0,70% | 0,70% | 0,70% | 0,71% | 0,72% |
| Producto Interno Bruto en MM\$ | 93.847.932 | 96.443.761 | 110.998.729 | 121.319.462 | 129.027.553 | 137.229.576 | 147.568.108 | 157.130.884 | 167.227.448 |

Fuente: SP, Banco Central. El gasto anual se ha determinado sumando los gastos mensuales en UF ajustados por el valor de la UF anual del Banco Central.

N°2

| Coberturas y valores del SPS 2008 - 2015 | | | | | | | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---|---------------------|
| | 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 20 de junio de 2012 | A contar de julio de 2012 | A contar de julio de 2013 | A contar de julio de 2014 | A contar de julio de 2015 | A contar de julio y hasta diciembre de 2016 | A diciembre de 2016 |
| % de población beneficiaria | 40% | 45% | 50% | 55% | 60% | 60% | 60% | 60% | 60% | 60% | 60% |
| Monto de la PMAS | \$70.000 | \$120.000 | \$150.000 | \$200.000 | \$255.000 | \$261.758 | \$266.731 | \$279.427 | \$291.778 | \$304.062 | \$304.062 |
| Valor mensual de la PBS | \$60.000 | \$75.000 | \$75.000 | \$75.840 | \$78.449 | \$80.528 | \$82.058 | \$85.964 | \$89.764 | \$93.543 | \$102.897 |

Fuente: IPS, al 24 de abril de 2017.

N°3

Número y estado de solicitudes de PBSV y APSV 2010 -2016

| Estado de la solicitud | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | APSV | PBSV | APSV | PBSV | APSV | PBSV | APSV | PBSV | APSV | PBSV | APSV | PBSV | APSV | PBSV |
| Concedidas | 137.903 | 36.098 | 90.244 | 29.811 | 113.335 | 29.013 | 65.548 | 29.558 | 70.037 | 32.593 | 71.150 | 26.413 | 65.304 | 21.796 |
| Rechazadas | 29.385 | 4.495 | 34.911 | 7.273 | 16.444 | 4.536 | 11.250 | 3.116 | 18.348 | 6.774 | 17.553 | 4.619 | 19.124 | 5.263 |
| En trámite | - | - | - | - | 2 | - | 2 | - | 19 | - | 28 | - | 228 | 90 |
| Anuladas | 780 | 103 | 836 | 126 | 430 | 197 | 195 | 198 | 79 | 45 | 50 | 37 | 23 | 44 |
| Desistidas | 17 | 10 | 33 | 25 | 72 | 32 | 20 | 9 | 43 | 6 | 53 | 20 | 28 | 18 |
| TOTAL | 168.085 | 40.706 | 126.024 | 37.235 | 130.283 | 33.778 | 77.015 | 32.881 | 88.526 | 39.418 | 88.834 | 31.089 | 84.707 | 27.211 |

Fuente: IPS, al 24 de abril de 2017

N°4

Número y estado de solicitudes y concesiones mensuales del beneficio SPS

| Beneficios | dic -08 | % | dic -09 | % | dic -10 | % | dic -11 | % | dic -12 | % | dic -13 | % | dic -14 | % | dic -15 | % | dic -16 | % |
|---------------------|----------------|------------|----------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| PBS de vejez | 358.445 | 64,8 | 398.828 | 65,3 | 407.118 | 65,3 | 405.116 | 65,5 | 406.123 | 67,6 | 400.768 | 68,2 | 401.656 | 68,9 | 399.514 | 69,0 | 398.651 | 68,7 |
| PBS de invalidez | 194.451 | 35,2 | 212.205 | 34,7 | 216.390 | 34,7 | 213.802 | 34,5 | 194.854 | 32,4 | 186.782 | 31,8 | 181.546 | 31,1 | 179.778 | 31,0 | 181.321 | 31,3 |
| Total PBS | 552.896 | 100 | 611.033 | 100 | 623.508 | 100 | 618.918 | 100 | 600.977 | 100 | 587.550 | 100 | 583.202 | 100 | 579.292 | 100 | 579.972 | 100 |
| APS de vejez | 4.485 | 86,5 | 237.978 | 96,4 | 370.216 | 95,5 | 436.791 | 94,4 | 539.888 | 93,1 | 586.883 | 91,5 | 635.745 | 91,0 | 686.489 | 91,3 | 725.754 | 91,8 |
| APS de invalidez | 700 | 13,5 | 8.766 | 3,6 | 17.371 | 4,5 | 25.904 | 5,6 | 40.164 | 6,9 | 54.475 | 8,5 | 62.681 | 9,0 | 65.127 | 8,7 | 64.883 | 8,2 |
| Total de APS | 5.185 | 100 | 246.744 | 100 | 387.587 | 100 | 462.695 | 100 | 580.052 | 100 | 641.358 | 100 | 698.426 | 100 | 751.616 | 100 | 790.637 | 100 |
| TOTAL | 558.081 | | 857.777 | | 1.011.095 | | 1.081.613 | | 1.181.029 | | 1.228.908 | | 1.281.628 | | 1.330.908 | | 1.370.609 | |

Fuente: IPS, al 24 de abril de 2017.

Número de beneficiarios de PBS por sexo y tipo de beneficio
(julio de 2008 a diciembre de 2016)

| PERIODO | PBS DE VEJEZ | | | PBS DE INVALIDEZ | | | TOTAL DE PBS | | |
|---------|--------------|---------|------------|------------------|---------|------------|--------------|---------|-----------|
| | PBSV H | PBSV M | PBSV TOTAL | PBSI H | PBSI M | PBSI TOTAL | PBS H | PBS M | PBS TOTAL |
| jul-08 | 101.420 | 189.150 | 290.570 | 84.278 | 108.433 | 192.711 | 185.698 | 297.583 | 483.281 |
| ago-08 | 101.671 | 190.466 | 292.137 | 84.832 | 109.472 | 194.304 | 186.503 | 299.938 | 486.441 |
| sep-08 | 108.164 | 221.382 | 329.546 | 84.560 | 108.958 | 193.518 | 192.724 | 330.340 | 523.064 |
| oct-08 | 110.075 | 230.808 | 340.883 | 84.437 | 108.604 | 193.041 | 194.512 | 339.412 | 533.924 |
| nov-08 | 111.136 | 236.178 | 347.314 | 84.286 | 108.404 | 192.690 | 195.422 | 344.582 | 540.004 |
| dic-08 | 113.630 | 244.815 | 358.445 | 84.823 | 109.628 | 194.451 | 198.453 | 354.443 | 552.896 |
| ene-09 | 114.748 | 249.383 | 364.131 | 85.291 | 110.901 | 196.192 | 200.039 | 360.284 | 560.323 |
| feb-09 | 115.183 | 251.808 | 366.991 | 85.481 | 111.775 | 197.256 | 200.664 | 363.583 | 564.247 |
| mar-09 | 115.759 | 254.074 | 369.833 | 85.609 | 112.459 | 198.068 | 201.368 | 366.533 | 567.901 |
| abr-09 | 116.177 | 255.795 | 371.972 | 85.787 | 113.104 | 198.891 | 201.964 | 368.899 | 570.863 |
| may-09 | 116.638 | 258.094 | 374.732 | 86.085 | 114.003 | 200.088 | 202.723 | 372.097 | 574.820 |
| jun-09 | 116.982 | 260.086 | 377.068 | 86.441 | 114.983 | 201.424 | 203.423 | 375.069 | 578.492 |
| jul-09 | 117.124 | 261.334 | 378.458 | 86.710 | 116.028 | 202.738 | 203.834 | 377.362 | 581.196 |
| ago-09 | 117.348 | 261.917 | 379.265 | 87.229 | 117.514 | 204.743 | 204.577 | 379.431 | 584.008 |
| sep-09 | 117.430 | 267.244 | 384.674 | 87.678 | 118.761 | 206.439 | 205.108 | 386.005 | 591.113 |
| oct-09 | 118.419 | 273.548 | 391.967 | 88.090 | 120.250 | 208.340 | 206.509 | 393.798 | 600.307 |
| nov-09 | 118.547 | 275.060 | 393.607 | 88.421 | 121.468 | 209.889 | 206.968 | 396.528 | 603.496 |
| dic-09 | 119.964 | 278.864 | 398.828 | 88.990 | 123.215 | 212.205 | 208.954 | 402.079 | 611.033 |
| ene-10 | 120.328 | 281.175 | 401.503 | 89.382 | 124.307 | 213.689 | 209.710 | 405.482 | 615.192 |
| feb-10 | 119.616 | 280.040 | 399.656 | 89.028 | 123.693 | 212.721 | 208.644 | 403.733 | 612.377 |
| mar-10 | 120.019 | 282.275 | 402.294 | 89.480 | 124.927 | 214.407 | 209.499 | 407.202 | 616.701 |
| abr-10 | 120.234 | 283.343 | 403.577 | 89.554 | 125.111 | 214.665 | 209.788 | 408.454 | 618.242 |
| may-10 | 120.295 | 283.931 | 404.226 | 89.604 | 125.246 | 214.850 | 209.899 | 409.177 | 619.076 |
| jun-10 | 120.331 | 284.810 | 405.141 | 89.759 | 125.671 | 215.430 | 210.090 | 410.481 | 620.571 |
| jul-10 | 120.293 | 285.566 | 405.859 | 89.862 | 125.791 | 215.653 | 210.155 | 411.357 | 621.512 |
| ago-10 | 120.325 | 286.679 | 407.004 | 89.942 | 126.047 | 215.989 | 210.267 | 412.726 | 622.993 |
| sep-10 | 119.687 | 286.024 | 405.711 | 90.028 | 126.265 | 216.293 | 209.715 | 412.289 | 622.004 |
| oct-10 | 119.515 | 286.401 | 405.916 | 90.089 | 126.450 | 216.539 | 209.604 | 412.851 | 622.455 |
| nov-10 | 119.528 | 286.938 | 406.466 | 90.074 | 126.434 | 216.508 | 209.602 | 413.372 | 622.974 |
| dic-10 | 119.464 | 287.654 | 407.118 | 89.975 | 126.415 | 216.390 | 209.439 | 414.069 | 623.508 |
| ene-11 | 119.753 | 288.408 | 408.161 | 89.864 | 126.319 | 216.183 | 209.617 | 414.727 | 624.344 |
| feb-11 | 119.558 | 288.069 | 407.627 | 89.724 | 126.149 | 215.873 | 209.282 | 414.218 | 623.500 |
| mar-11 | 119.590 | 288.568 | 408.158 | 89.738 | 126.230 | 215.968 | 209.328 | 414.798 | 624.126 |
| abr-11 | 118.210 | 285.145 | 403.355 | 89.436 | 126.017 | 215.453 | 207.646 | 411.162 | 618.808 |
| may-11 | 119.022 | 287.109 | 406.131 | 89.387 | 125.967 | 215.354 | 208.409 | 413.076 | 621.485 |
| jun-11 | 119.061 | 287.551 | 406.612 | 89.400 | 126.043 | 215.443 | 208.461 | 413.594 | 622.055 |
| jul-11 | 118.793 | 286.810 | 405.603 | 88.825 | 125.405 | 214.230 | 207.618 | 412.215 | 619.833 |
| ago-11 | 118.828 | 287.169 | 405.997 | 89.066 | 125.477 | 214.543 | 207.894 | 412.646 | 620.540 |
| sep-11 | 118.398 | 287.346 | 405.744 | 89.260 | 125.589 | 214.849 | 207.658 | 412.935 | 620.593 |
| oct-11 | 117.820 | 285.805 | 403.625 | 89.136 | 125.210 | 214.346 | 206.956 | 411.015 | 617.971 |
| nov-11 | 117.123 | 284.570 | 401.693 | 88.970 | 124.897 | 213.867 | 206.093 | 409.467 | 615.560 |
| dic-11 | 117.871 | 287.245 | 405.116 | 89.009 | 124.792 | 213.801 | 206.880 | 412.037 | 618.917 |
| ene-12 | 117.685 | 287.462 | 405.147 | 88.526 | 123.692 | 212.218 | 206.211 | 411.154 | 617.365 |
| feb-12 | 117.647 | 288.141 | 405.788 | 88.158 | 123.321 | 211.479 | 205.805 | 411.462 | 617.267 |
| mar-12 | 117.683 | 288.041 | 405.724 | 88.567 | 123.408 | 211.975 | 206.250 | 411.449 | 617.699 |
| abr-12 | 117.158 | 288.120 | 405.278 | 88.182 | 122.653 | 210.835 | 205.340 | 410.773 | 616.113 |

| | | | | | | | | | |
|--------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| may-12 | 117.009 | 288.068 | 405.077 | 88.223 | 122.948 | 211.171 | 205.232 | 411.016 | 616.248 |
| jun-12 | 117.073 | 288.374 | 405.447 | 88.439 | 123.076 | 211.515 | 205.512 | 411.450 | 616.962 |
| jul-12 | 117.059 | 288.929 | 405.988 | 88.350 | 122.827 | 211.177 | 205.409 | 411.756 | 617.165 |
| ago-12 | 116.045 | 287.830 | 403.875 | 81.780 | 116.667 | 198.447 | 197.825 | 404.497 | 602.322 |
| sep-12 | 115.611 | 287.533 | 403.144 | 81.736 | 116.640 | 198.376 | 197.347 | 404.173 | 601.520 |
| oct-12 | 115.666 | 288.146 | 403.812 | 81.467 | 115.891 | 197.358 | 197.133 | 404.037 | 601.170 |
| nov-12 | 115.528 | 288.062 | 403.590 | 81.174 | 115.087 | 196.261 | 196.702 | 403.149 | 599.851 |
| dic-12 | 116.042 | 290.081 | 406.123 | 80.753 | 114.101 | 194.854 | 196.795 | 404.182 | 600.977 |
| ene-13 | 116.175 | 291.117 | 407.292 | 80.974 | 114.577 | 195.551 | 197.149 | 405.694 | 602.843 |
| feb-13 | 116.163 | 291.221 | 407.384 | 81.066 | 114.575 | 195.641 | 197.229 | 405.796 | 603.025 |
| mar-13 | 116.050 | 290.983 | 407.033 | 81.057 | 114.606 | 195.663 | 197.107 | 405.589 | 602.696 |
| abr-13 | 116.061 | 291.102 | 407.163 | 81.062 | 114.367 | 195.429 | 197.123 | 405.469 | 602.592 |
| may-13 | 115.158 | 287.944 | 403.102 | 80.923 | 113.862 | 194.785 | 196.081 | 401.806 | 597.887 |
| jun-13 | 114.755 | 287.746 | 402.501 | 80.780 | 113.747 | 194.527 | 195.535 | 401.493 | 597.028 |
| jul-13 | 113.823 | 286.900 | 400.723 | 80.448 | 113.259 | 193.707 | 194.271 | 400.159 | 594.430 |
| ago-13 | 112.889 | 286.299 | 399.188 | 79.869 | 112.410 | 192.279 | 192.758 | 398.709 | 591.467 |
| sep-13 | 112.931 | 287.419 | 400.350 | 78.807 | 110.949 | 189.756 | 191.738 | 398.368 | 590.106 |
| oct-13 | 112.713 | 287.421 | 400.134 | 77.668 | 110.059 | 187.727 | 190.381 | 397.480 | 587.861 |
| nov-13 | 112.717 | 288.032 | 400.749 | 77.463 | 109.706 | 187.169 | 190.180 | 397.738 | 587.918 |
| dic-13 | 112.309 | 288.459 | 400.768 | 77.638 | 109.144 | 186.782 | 189.947 | 397.603 | 587.550 |
| ene-14 | 111.320 | 287.495 | 398.815 | 77.061 | 108.852 | 185.913 | 188.381 | 396.347 | 584.728 |
| feb-14 | 111.117 | 285.935 | 397.052 | 75.818 | 107.883 | 183.701 | 186.935 | 393.818 | 580.753 |
| mar-14 | 111.073 | 286.445 | 397.518 | 75.876 | 107.894 | 183.770 | 186.949 | 394.339 | 581.288 |
| abr-14 | 111.174 | 287.373 | 398.547 | 75.651 | 107.871 | 183.522 | 186.825 | 395.244 | 582.069 |
| may-14 | 111.202 | 287.751 | 398.953 | 75.719 | 107.839 | 183.558 | 186.921 | 395.590 | 582.511 |
| jun-14 | 111.355 | 288.957 | 400.312 | 75.992 | 107.906 | 183.898 | 187.347 | 396.863 | 584.210 |
| jul-14 | 111.373 | 289.553 | 400.926 | 74.825 | 107.060 | 181.885 | 186.198 | 396.613 | 582.811 |
| ago-14 | 111.178 | 289.755 | 400.933 | 74.941 | 106.935 | 181.876 | 186.119 | 396.690 | 582.809 |
| sep-14 | 110.940 | 289.334 | 400.274 | 75.437 | 106.925 | 182.362 | 186.377 | 396.259 | 582.636 |
| oct-14 | 110.909 | 289.527 | 400.436 | 74.919 | 106.689 | 181.608 | 185.828 | 396.216 | 582.044 |
| nov-14 | 110.935 | 289.642 | 400.577 | 74.860 | 106.361 | 181.221 | 185.795 | 396.003 | 581.798 |
| dic-14 | 111.058 | 290.598 | 401.656 | 75.235 | 106.311 | 181.546 | 186.293 | 396.909 | 583.202 |
| ene-15 | 110.424 | 288.077 | 398.501 | 74.385 | 105.707 | 180.092 | 184.809 | 393.784 | 578.593 |
| feb-15 | 110.423 | 288.289 | 398.712 | 74.432 | 105.538 | 179.970 | 184.855 | 393.827 | 578.682 |
| mar-15 | 110.370 | 288.568 | 398.938 | 74.896 | 105.402 | 180.298 | 185.266 | 393.970 | 579.236 |
| abr-15 | 110.349 | 288.868 | 399.217 | 74.817 | 105.285 | 180.102 | 185.166 | 394.153 | 579.319 |
| may-15 | 110.347 | 289.236 | 399.583 | 74.786 | 105.163 | 179.949 | 185.133 | 394.399 | 579.532 |
| jun-15 | 110.287 | 289.051 | 399.338 | 74.517 | 104.884 | 179.401 | 184.804 | 393.935 | 578.739 |
| jul-15 | 110.438 | 289.446 | 399.884 | 74.672 | 105.035 | 179.707 | 185.110 | 394.481 | 579.591 |
| ago-15 | 110.169 | 289.186 | 399.355 | 74.524 | 104.933 | 179.457 | 184.693 | 394.119 | 578.812 |
| sep-15 | 109.983 | 289.306 | 399.289 | 74.536 | 104.826 | 179.362 | 184.519 | 394.132 | 578.651 |
| oct-15 | 109.773 | 289.406 | 399.179 | 74.656 | 104.834 | 179.490 | 184.429 | 394.240 | 578.669 |
| nov-15 | 109.685 | 289.596 | 399.281 | 74.747 | 104.776 | 179.523 | 184.432 | 394.372 | 578.804 |
| dic-15 | 109.696 | 289.818 | 399.514 | 74.896 | 104.882 | 179.778 | 184.592 | 394.700 | 579.292 |
| ene-16 | 109.526 | 289.772 | 399.298 | 74.980 | 104.970 | 179.950 | 184.506 | 394.742 | 579.248 |
| feb-16 | 109.494 | 290.041 | 399.535 | 75.133 | 105.124 | 180.257 | 184.627 | 395.165 | 579.792 |
| mar-16 | 109.195 | 289.522 | 398.717 | 74.986 | 105.070 | 180.056 | 184.181 | 394.592 | 578.773 |
| abr-16 | 109.202 | 290.006 | 399.208 | 75.254 | 105.346 | 180.600 | 184.456 | 395.352 | 579.808 |
| may-16 | 109.075 | 290.387 | 399.462 | 75.437 | 105.384 | 180.821 | 184.512 | 395.771 | 580.283 |
| jun-16 | 109.011 | 290.710 | 399.721 | 75.584 | 105.613 | 181.197 | 184.595 | 396.323 | 580.918 |
| jul-16 | 108.892 | 290.754 | 399.646 | 75.723 | 105.761 | 181.484 | 184.615 | 396.515 | 581.130 |
| ago-16 | 108.727 | 290.722 | 399.449 | 75.743 | 105.741 | 181.484 | 184.470 | 396.463 | 580.933 |

| | | | | | | | | | |
|--------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| sep-16 | 108.480 | 290.590 | 399.070 | 75.770 | 105.661 | 181.431 | 184.250 | 396.251 | 580.501 |
| oct-16 | 108.234 | 290.392 | 398.626 | 75.906 | 105.680 | 181.586 | 184.140 | 396.072 | 580.212 |
| nov-16 | 108.240 | 290.974 | 399.214 | 76.030 | 105.692 | 181.722 | 184.270 | 396.666 | 580.936 |
| dic-16 | 108.045 | 290.606 | 398.651 | 75.845 | 105.476 | 181.321 | 183.890 | 396.082 | 579.972 |

Fuente: IPS, al 24 de abril de 2017.

| NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE APS | | | | | | | | | |
|--------------------------------|--------------|---------|------------|------------------|--------|------------|--------------|---------|---------|
| PERIODO | APS DE VEJEZ | | | APS DE INVALIDEZ | | | TOTAL DE APS | | |
| | APSV H | APSV M | APSV TOTAL | APSI H | APSI M | APSI TOTAL | APS H | APS M | APS |
| jul-08 | | | | | | | | | |
| ago-08 | | | | | | | | | |
| sep-08 | | | | | | | | | |
| oct-08 | 955 | 2.444 | 3.399 | 229 | 217 | 446 | 1.184 | 2.661 | 3.845 |
| nov-08 | 1.159 | 3.067 | 4.226 | 294 | 290 | 584 | 1.453 | 3.357 | 4.810 |
| dic-08 | 1.234 | 3.251 | 4.485 | 348 | 352 | 700 | 1.582 | 3.603 | 5.185 |
| ene-09 | 1.765 | 4.434 | 6.199 | 481 | 468 | 949 | 2.246 | 4.902 | 7.148 |
| feb-09 | 2.132 | 5.048 | 7.180 | 584 | 596 | 1.180 | 2.716 | 5.644 | 8.360 |
| mar-09 | 2.584 | 5.703 | 8.287 | 703 | 787 | 1.490 | 3.287 | 6.490 | 9.777 |
| abr-09 | 3.131 | 6.499 | 9.630 | 922 | 1.119 | 2.041 | 4.053 | 7.618 | 11.671 |
| may-09 | 3.842 | 7.208 | 11.050 | 1.125 | 1.372 | 2.497 | 4.967 | 8.580 | 13.547 |
| jun-09 | 4.373 | 7.817 | 12.190 | 1.346 | 1.674 | 3.020 | 5.719 | 9.491 | 15.210 |
| jul-09 | 4.882 | 8.395 | 13.277 | 1.670 | 2.118 | 3.788 | 6.552 | 10.513 | 17.065 |
| ago-09 | 5.603 | 9.052 | 14.655 | 1.969 | 2.469 | 4.438 | 7.572 | 11.521 | 19.093 |
| sep-09 | 15.010 | 12.193 | 27.203 | 2.203 | 2.777 | 4.980 | 17.213 | 14.970 | 32.183 |
| oct-09 | 70.157 | 98.877 | 169.034 | 3.042 | 3.876 | 6.918 | 73.199 | 102.753 | 175.952 |
| nov-09 | 85.364 | 118.191 | 203.555 | 3.394 | 4.342 | 7.736 | 88.758 | 122.533 | 211.291 |
| dic-09 | 100.434 | 137.544 | 237.978 | 3.798 | 4.968 | 8.766 | 104.232 | 142.512 | 246.744 |
| ene-10 | 103.465 | 147.468 | 250.933 | 4.172 | 5.495 | 9.667 | 107.637 | 152.963 | 260.600 |
| feb-10 | 108.163 | 157.189 | 265.352 | 4.576 | 5.997 | 10.573 | 112.739 | 163.186 | 275.925 |
| mar-10 | 115.920 | 167.854 | 283.774 | 4.862 | 6.477 | 11.339 | 120.782 | 174.331 | 295.113 |
| abr-10 | 118.241 | 172.340 | 290.581 | 5.130 | 6.887 | 12.017 | 123.371 | 179.227 | 302.598 |
| may-10 | 120.927 | 177.041 | 297.968 | 5.506 | 7.424 | 12.930 | 126.433 | 184.465 | 310.898 |
| jun-10 | 125.869 | 183.571 | 309.440 | 6.003 | 8.152 | 14.155 | 131.872 | 191.723 | 323.595 |
| jul-10 | 129.748 | 187.484 | 317.232 | 6.395 | 8.702 | 15.097 | 136.143 | 196.186 | 332.329 |
| ago-10 | 133.983 | 192.848 | 326.831 | 6.680 | 9.142 | 15.822 | 140.663 | 201.990 | 342.653 |
| sep-10 | 138.718 | 198.415 | 337.133 | 6.646 | 9.139 | 15.785 | 145.364 | 207.554 | 352.918 |
| oct-10 | 143.664 | 204.343 | 348.007 | 6.792 | 9.374 | 16.166 | 150.456 | 213.717 | 364.173 |
| nov-10 | 150.888 | 211.646 | 362.534 | 7.036 | 9.728 | 16.764 | 157.924 | 221.374 | 379.298 |
| dic-10 | 154.356 | 215.860 | 370.216 | 7.277 | 10.094 | 17.371 | 161.633 | 225.954 | 387.587 |
| ene-11 | 156.801 | 216.052 | 372.853 | 7.665 | 10.664 | 18.329 | 164.466 | 226.716 | 391.182 |
| feb-11 | 159.862 | 221.369 | 381.231 | 7.770 | 10.862 | 18.632 | 167.632 | 232.231 | 399.863 |
| mar-11 | 161.524 | 222.893 | 384.417 | 8.148 | 11.369 | 19.517 | 169.672 | 234.262 | 403.934 |
| abr-11 | 161.901 | 222.010 | 383.911 | 8.406 | 11.684 | 20.090 | 170.307 | 233.694 | 404.001 |
| may-11 | 165.419 | 223.751 | 389.170 | 9.044 | 12.497 | 21.541 | 174.463 | 236.248 | 410.711 |
| jun-11 | 168.072 | 229.420 | 397.492 | 9.368 | 13.001 | 22.369 | 177.440 | 242.421 | 419.861 |
| jul-11 | 169.626 | 232.716 | 402.342 | 9.629 | 13.322 | 22.951 | 179.255 | 246.038 | 425.293 |
| ago-11 | 172.104 | 237.643 | 409.747 | 9.887 | 13.665 | 23.552 | 181.991 | 251.308 | 433.299 |
| sep-11 | 171.862 | 237.602 | 409.464 | 9.861 | 13.650 | 23.511 | 181.723 | 251.252 | 432.975 |
| oct-11 | 177.646 | 244.518 | 422.164 | 10.422 | 14.421 | 24.843 | 188.068 | 258.939 | 447.007 |
| nov-11 | 177.882 | 244.805 | 422.687 | 10.364 | 14.395 | 24.759 | 188.246 | 259.200 | 447.446 |
| dic-11 | 183.726 | 253.065 | 436.791 | 10.837 | 15.067 | 25.904 | 194.563 | 268.132 | 462.695 |
| ene-12 | 182.814 | 252.071 | 434.885 | 10.786 | 15.016 | 25.802 | 193.600 | 267.087 | 460.687 |
| feb-12 | 187.623 | 257.841 | 445.464 | 11.407 | 15.866 | 27.273 | 199.030 | 273.707 | 472.737 |
| mar-12 | 193.233 | 266.227 | 459.460 | 11.662 | 16.203 | 27.865 | 204.895 | 282.430 | 487.325 |
| abr-12 | 195.360 | 268.907 | 464.267 | 12.056 | 16.729 | 28.785 | 207.416 | 285.636 | 493.052 |
| may-12 | 198.501 | 273.881 | 472.382 | 12.311 | 17.101 | 29.412 | 210.812 | 290.982 | 501.794 |

| | | | | | | | | | |
|--------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| dic-11 | 183.726 | 253.065 | 436.791 | 10.837 | 15.067 | 25.904 | 194.563 | 268.132 | 462.695 |
| ene-12 | 182.814 | 252.071 | 434.885 | 10.786 | 15.016 | 25.802 | 193.600 | 267.087 | 460.687 |
| feb-12 | 187.623 | 257.841 | 445.464 | 11.407 | 15.866 | 27.273 | 199.030 | 273.707 | 472.737 |
| mar-12 | 193.233 | 266.227 | 459.460 | 11.662 | 16.203 | 27.865 | 204.895 | 282.430 | 487.325 |
| abr-12 | 195.360 | 268.907 | 464.267 | 12.056 | 16.729 | 28.785 | 207.416 | 285.636 | 493.052 |
| may-12 | 198.501 | 273.881 | 472.382 | 12.311 | 17.101 | 29.412 | 210.812 | 290.982 | 501.794 |
| jun-12 | 201.334 | 279.232 | 480.566 | 12.603 | 17.619 | 30.222 | 213.937 | 296.851 | 510.788 |
| jul-12 | 202.381 | 276.215 | 478.596 | 12.634 | 17.698 | 30.332 | 215.015 | 293.913 | 508.928 |
| ago-12 | 207.070 | 282.810 | 489.880 | 19.160 | 23.663 | 42.823 | 226.230 | 306.473 | 532.703 |
| sep-12 | 211.511 | 287.696 | 499.207 | 19.316 | 23.918 | 43.234 | 230.827 | 311.614 | 542.441 |
| oct-12 | 216.179 | 294.781 | 510.960 | 18.437 | 22.975 | 41.412 | 234.616 | 317.756 | 552.372 |
| nov-12 | 223.185 | 303.521 | 526.706 | 16.946 | 21.524 | 38.470 | 240.131 | 325.045 | 565.176 |
| dic-12 | 227.534 | 312.354 | 539.888 | 17.699 | 22.465 | 40.164 | 245.233 | 334.819 | 580.052 |
| ene-13 | 230.222 | 316.102 | 546.324 | 18.080 | 22.998 | 41.078 | 248.302 | 339.100 | 587.402 |
| feb-13 | 231.652 | 318.370 | 550.022 | 18.243 | 23.375 | 41.618 | 249.895 | 341.745 | 591.640 |
| mar-13 | 233.004 | 320.652 | 553.656 | 18.581 | 23.775 | 42.356 | 251.585 | 344.427 | 596.012 |
| abr-13 | 234.782 | 322.878 | 557.660 | 18.856 | 24.167 | 43.023 | 253.638 | 347.045 | 600.683 |
| may-13 | 234.339 | 323.526 | 557.865 | 20.403 | 25.946 | 46.349 | 254.742 | 349.472 | 604.214 |
| jun-13 | 235.609 | 325.229 | 560.838 | 20.883 | 26.338 | 47.221 | 256.492 | 351.567 | 608.059 |
| jul-13 | 237.441 | 327.498 | 564.939 | 21.252 | 26.760 | 48.012 | 258.693 | 354.258 | 612.951 |
| ago-13 | 239.444 | 329.632 | 569.076 | 21.757 | 27.306 | 49.063 | 261.201 | 356.938 | 618.139 |
| sep-13 | 241.073 | 331.319 | 572.392 | 22.887 | 28.726 | 51.613 | 263.960 | 360.045 | 624.005 |
| oct-13 | 242.881 | 333.585 | 576.466 | 23.639 | 29.640 | 53.279 | 266.520 | 363.225 | 629.745 |
| nov-13 | 245.366 | 336.778 | 582.144 | 23.904 | 30.000 | 53.904 | 269.270 | 366.778 | 636.048 |
| dic-13 | 247.347 | 339.536 | 586.883 | 24.221 | 30.254 | 54.475 | 271.568 | 369.790 | 641.358 |
| ene-14 | 250.199 | 343.977 | 594.176 | 24.692 | 30.730 | 55.422 | 274.891 | 374.707 | 649.598 |
| feb-14 | 250.279 | 345.030 | 595.309 | 25.927 | 31.813 | 57.740 | 276.206 | 376.843 | 653.049 |
| mar-14 | 251.731 | 347.209 | 598.940 | 26.144 | 32.148 | 58.292 | 277.875 | 379.357 | 657.232 |
| abr-14 | 253.310 | 348.949 | 602.259 | 26.100 | 32.204 | 58.304 | 279.410 | 381.153 | 660.563 |
| may-14 | 254.716 | 350.968 | 605.684 | 26.240 | 32.394 | 58.634 | 280.956 | 383.362 | 664.318 |
| jun-14 | 256.647 | 353.222 | 609.869 | 26.540 | 32.788 | 59.328 | 283.187 | 386.010 | 669.197 |
| jul-14 | 259.553 | 355.536 | 615.089 | 27.793 | 33.848 | 61.641 | 287.346 | 389.384 | 676.730 |
| ago-14 | 261.086 | 357.619 | 618.705 | 28.023 | 34.057 | 62.080 | 289.109 | 391.676 | 680.785 |
| sep-14 | 262.411 | 360.197 | 622.608 | 28.113 | 34.152 | 62.265 | 290.524 | 394.349 | 684.873 |
| oct-14 | 264.197 | 362.823 | 627.020 | 27.992 | 34.073 | 62.065 | 292.189 | 396.896 | 689.085 |
| nov-14 | 265.553 | 364.650 | 630.203 | 28.146 | 34.283 | 62.429 | 293.699 | 398.933 | 692.632 |
| dic-14 | 267.943 | 367.802 | 635.745 | 28.268 | 34.413 | 62.681 | 296.211 | 402.215 | 698.426 |
| ene-15 | 270.420 | 373.408 | 643.828 | 28.687 | 34.985 | 63.672 | 299.107 | 408.393 | 707.500 |
| feb-15 | 271.647 | 375.153 | 646.800 | 28.687 | 35.009 | 63.696 | 300.334 | 410.162 | 710.496 |
| mar-15 | 273.086 | 377.612 | 650.698 | 28.777 | 35.086 | 63.863 | 301.863 | 412.698 | 714.561 |
| abr-15 | 274.911 | 379.874 | 654.785 | 29.023 | 35.272 | 64.295 | 303.934 | 415.146 | 719.080 |
| may-15 | 275.948 | 381.450 | 657.398 | 29.091 | 35.349 | 64.440 | 305.039 | 416.799 | 721.838 |
| jun-15 | 277.655 | 383.881 | 661.536 | 29.464 | 35.662 | 65.126 | 307.119 | 419.543 | 726.662 |
| jul-15 | 281.099 | 387.145 | 668.244 | 29.626 | 35.854 | 65.480 | 310.725 | 422.999 | 733.724 |
| ago-15 | 282.181 | 388.790 | 670.971 | 29.711 | 35.902 | 65.613 | 311.892 | 424.692 | 736.584 |
| sep-15 | 283.655 | 391.060 | 674.715 | 29.687 | 35.845 | 65.532 | 313.342 | 426.905 | 740.247 |
| oct-15 | 285.404 | 393.767 | 679.171 | 29.631 | 35.726 | 65.357 | 315.035 | 429.493 | 744.528 |
| nov-15 | 286.695 | 394.851 | 681.546 | 29.591 | 35.684 | 65.275 | 316.286 | 430.535 | 746.821 |
| dic-15 | 288.817 | 397.672 | 686.489 | 29.530 | 35.597 | 65.127 | 318.347 | 433.269 | 751.616 |
| ene-16 | 290.198 | 399.583 | 689.781 | 29.617 | 35.653 | 65.270 | 319.815 | 435.236 | 755.051 |
| feb-16 | 291.345 | 401.765 | 693.110 | 29.599 | 35.604 | 65.203 | 320.944 | 437.369 | 758.313 |
| mar-16 | 292.122 | 402.760 | 694.882 | 29.505 | 35.532 | 65.037 | 321.627 | 438.292 | 759.919 |

| | | | | | | | | | |
|--------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| abr-16 | 293.491 | 405.007 | 698.498 | 29.521 | 35.542 | 65.063 | 323.012 | 440.549 | 763.561 |
| may-16 | 295.268 | 407.494 | 702.762 | 29.498 | 35.521 | 65.019 | 324.766 | 443.015 | 767.781 |
| jun-16 | 296.574 | 409.023 | 705.597 | 29.478 | 35.515 | 64.993 | 326.052 | 444.538 | 770.590 |
| jul-16 | 298.366 | 409.755 | 708.121 | 29.434 | 35.484 | 64.918 | 327.800 | 445.239 | 773.039 |
| ago-16 | 299.699 | 411.971 | 711.670 | 29.404 | 35.469 | 64.873 | 329.103 | 447.440 | 776.543 |
| sep-16 | 300.890 | 413.826 | 714.716 | 29.305 | 35.378 | 64.683 | 330.195 | 449.204 | 779.399 |
| oct-16 | 302.315 | 415.563 | 717.878 | 29.264 | 35.331 | 64.595 | 331.579 | 450.894 | 782.473 |
| nov-16 | 304.146 | 418.973 | 723.119 | 29.235 | 35.297 | 64.532 | 333.381 | 454.270 | 787.651 |
| dic-16 | 305.119 | 420.635 | 725.754 | 29.476 | 35.407 | 64.883 | 334.595 | 456.042 | 790.637 |

Fuente: IPS, al 24 de abril de 2017

Opinión del Consejo Consultivo Previsional Los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de la modificación legal de los parámetros del sistema solidario de un aumento en 10% de la Pensión Básica Solidaria (PBS), con el consecuente incremento del Aporte Previsional Solidario (APS)
(Santiago, 24 de octubre de 2016)

1. Antecedentes

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008, y en particular a lo determinado en la letra a) del artículo 66 y en el artículo 67 de la referida norma, con fecha 5 de octubre de 2016, el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, y la Ministra del Trabajo y Previsión Social, Ximena Rincón, le solicitaron al Consejo Consultivo

Previsional emitir una opinión sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de la propuesta de modificación legal de los parámetros del sistema solidario. Esta propuesta aumenta en 10% la Pensión Básica Solidaria (PBS), con el consecuente incremento del Aporte Previsional Solidario (APS).

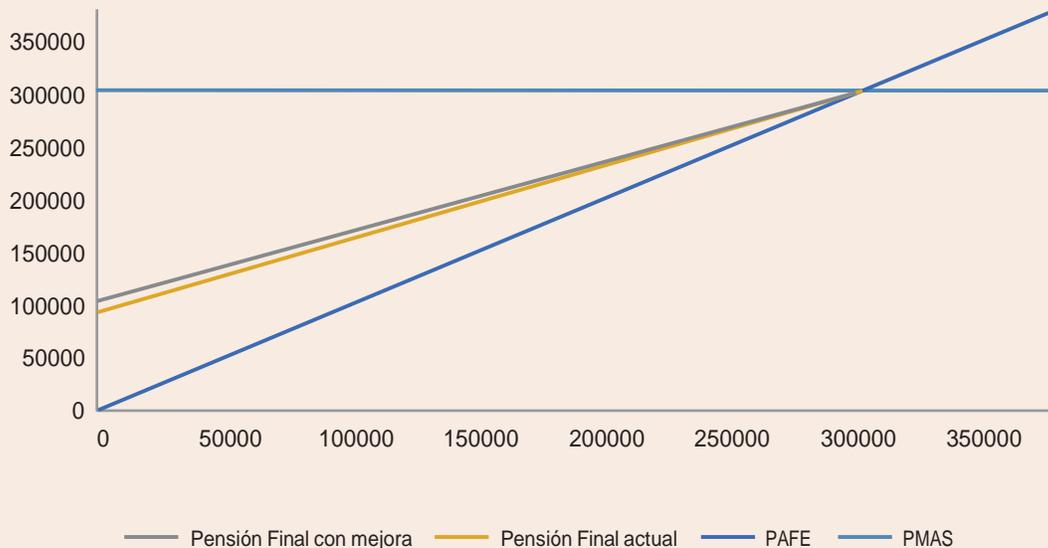
2. Impacto de la propuesta

El Gráfico 1 muestra el impacto de la propuesta. En el eje vertical vemos el aumento de la PBS de \$93.543 a \$102.897. Como la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) permanece constante en \$304.062 hay una disminución en la pendiente (reducción del beneficio marginal adicional por unidad de valor de la pensión autofinanciada) de 0.308 a 0.338. El alza en términos de la pensión final sería la distancia de la línea amarilla a la línea gris, el que será mayor para los tramos más bajos de la pensión autofinanciada.

De este modo se beneficiará a los 581.130 beneficiarios de PBS y a los 773.039 beneficiarios de APS, lo que representa un total de 1.354.169 beneficiarios actuales (datos a julio de 2016).

Gráfico n°1

Efecto cambio paramétrico propuesto en sistema de pensiones de incremento en 10% en PBS y consecuente aumento en APS



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Subsecretaría de Previsión Social.

En el Cuadro 1 se ejemplifica el efecto sobre los beneficios del APS. Vemos que hay un aumento de 6,1% si la pensión base es de \$50.000 y así el beneficio adicional va decreciendo hasta 0,04% en una pensión base de \$300.000.

Cuadro 1

| ESCENARIO 1 (INICIAL) | | | ESCENARIO 2 (MODIFICACIÓN) | | | Variación porcentual de la pensión total (escenario 2-escenario 1) |
|-----------------------|--------|---------------|----------------------------|--------|---------------|--|
| Pensión base | APS | Pensión total | Pensión base | APS | Pensión total | |
| \$ 50.000 | 78.161 | 128.161 | \$ 50.000 | 85.977 | 135.977 | 6,10% |
| \$ 100.000 | 62.779 | 162.779 | \$ 100.000 | 69.056 | 169.056 | 3,90% |
| \$ 150.000 | 47.396 | 197.396 | \$ 150.000 | 52.136 | 202.136 | 2,40% |
| \$ 200.000 | 32.014 | 232.014 | \$ 200.000 | 35.215 | 235.215 | 1,40% |
| \$ 250.000 | 16.632 | 266.632 | \$ 250.000 | 18.295 | 268.295 | 0,60% |
| \$ 300.000 | 1.250 | 301.250 | \$ 300.000 | 1.375 | 301.375 | 0,04% |
| \$ 304.062 | - | 304.062 | \$ 304.062 | - | 304.062 | 0,00% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Subsecretaría de Previsión Social.

3. Breve análisis de los incentivos al trabajo y ahorro en la estructura del pilar solidario y del efecto fiscal marginal producto del subsidio a la cotización de salud

El diseño original del pilar solidario busca incentivar la cotización otorgando pensiones totales superiores a la PBS, mediante el mecanismo del Aporte Previsional Solidario (APS). Sin embargo, el APS disminuye a medida que aumenta el nivel de la pensión autofinanciada, siendo cada vez una proporción menor de la pensión total. Por ende, al reajustarse en forma pareja en 10 % la PBS y el APS, la pensión total se verá incrementada de manera inversamente proporcional al monto de la pensión autofinanciada.

Dentro de la lógica del pilar solidario y su relación con la pensión autofinanciada, esta política de reajuste es discriminatoria contra quienes hacen mayores esfuerzos de autofinanciar su pensión y genera desincentivos a la cotización, cosa que se debiera ver reflejada en la actitud hacia la oferta de trabajo y el ahorro.

Adicionalmente a las cifras presentadas sobre el costo fiscal de la medida (Cuadro 1), existe un efecto menor e indirecto que se deriva de la Ley N° 20.531 de 2011, que eximió de la cotización del 7% de salud a un grupo de la población mayor de 65 años de edad y en particular a los beneficiarios

del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Esta ley estableció además una bonificación de cargo fiscal que contribuye al financiamiento del plan de salud contratado por el pensionado, en un monto igual a la exención o rebaja de la cotización legal.

Para estos beneficiarios, el aumento del valor de la PBS propuesto, que implica además un incremento de los beneficios de APS, generará, de acuerdo a estimaciones de la Dipres, un mayor aporte fiscal estimado en MM\$5.172 en 2017, de los cuales MM\$5.134 corresponden a beneficiarios de Fonasa y MM\$38 a beneficiarios de Isapre.

4. Efectos sobre gasto fiscal

De acuerdo a antecedentes proporcionados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la proyección base del gasto fiscal desde el año 2016 a 2050 en PBS y APS se muestra en el Cuadro 2. En 2016, el gasto en APS asciende a MM\$562.723 y en PBS a MM\$640.733. En tanto, para el año 2050 se estima

que éste sea de MM\$4.437.610 y MM\$849.711 respectivamente.

| Cuadro 2 | | Proyección base gasto \$MM2016 | | | | | | |
|----------|-----------|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|--|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| APS | 526.723 | 598.107 | 657.371 | 715.067 | 779.953 | 856.394 | 941.315 | |
| PBS | 640.733 | 652.252 | 673.610 | 691.759 | 713.648 | 730.733 | 748.949 | |
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | |
| APS | 1.030.758 | 1.126.946 | 1.228.800 | 1.339.552 | 1.456.292 | 1.578.121 | 1.703.536 | |
| PBS | 766.410 | 784.391 | 802.542 | 816.521 | 829.460 | 839.308 | 848.784 | |
| | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 | |
| APS | 1.832.156 | 1.963.570 | 2.098.182 | 2.231.399 | 2.368.806 | 2.500.724 | 23.632.338 | |
| PBS | 857.023 | 864.389 | 871.177 | 877.494 | 882.492 | 888.589 | 890.544 | |
| | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 | 2041 | 2042 | 2043 | |
| APS | 2.760.773 | 2.888.052 | 3.012.537 | 3.134.255 | 3.259.059 | 3.387.592 | 3.514.197 | |
| PBS | 891.584 | 891.292 | 889.514 | 886.983 | 886.222 | 885.706 | 884.417 | |
| | 2044 | 2045 | 2046 | 2047 | 2048 | 2049 | 2050 | |
| APS | 3.637.680 | 3.761.405 | 3.886.583 | 4.018.089 | 4.152.059 | 4.293.079 | 4.437.610 | |
| PBS | 882.085 | 879.932 | 874.182 | 868.350 | 861.663 | 854.930 | 849.711 | |

Fuente: Ministerio de Hacienda

La propuesta modifica esta senda de gasto, tal como se expone en el Cuadro 3 (página siguiente).

Cuadro 3

| Gasto adicional \$MM2016 | | | | | | | |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| APS | - | 60.613 | 66.893 | 72.963 | 80.106 | 88.338 | 97.972 |
| PBS | - | 65.225 | 67.361 | 69.176 | 71.365 | 73.073 | 74.895 |
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| APS | 108.243 | 119.375 | 129.054 | 141.969 | 155.682 | 168.401 | 186.224 |
| PBS | 76.641 | 78.439 | 80.254 | 81.652 | 82.946 | 83.934 | 84.878 |
| | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 |
| APS | 199.840 | 216.580 | 230.254 | 244.883 | 255.210 | 269.695 | 281.786 |
| PBS | 85.702 | 86.439 | 87.811 | 87.749 | 88.249 | 88.859 | 89.059 |
| | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 | 2041 | 2042 | 2043 |
| APS | 296.491 | 310.133 | 325.899 | 338.530 | 346.391 | 361.281 | 372.339 |
| PBS | 89.158 | 89.129 | 88.951 | 88.698 | 88.622 | 88.571 | 88.442 |
| | 2044 | 2045 | 2046 | 2047 | 2048 | 2049 | 2050 |
| APS | 383.713 | 394.420 | 406.844 | 422.516 | 438.267 | 452.211 | 466.174 |
| PBS | 88.209 | 87.993 | 87.418 | 86.835 | 86.166 | 85.493 | 84.971 |

Fuente: Ministerio de Hacienda

Esto significa un aumento porcentual permanente del gasto fiscal destinado a PBS en un 10% y un incremento levemente mayor del gasto fiscal en APS que se estabiliza en 10,5% en 2044, lo que se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4

| Aumento porcentual en el gasto fiscal en APS y PBS | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| APS | 0,0% | 10,1% | 10,2% | 10,2% | 10,3% | 10,3% | 10,4% |
| PBS | 0,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% |
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| APS | 10,5% | 10,6% | 10,5% | 10,6% | 10,7% | 10,7% | 10,9% |
| PBS | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% |
| | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | 2036 |
| APS | 10,9% | 11,0% | 11,0% | 11,0% | 10,8% | 10,8% | 10,7% |
| PBS | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% |
| | 2037 | 2038 | 2039 | 2040 | 2041 | 2042 | 2043 |
| APS | 10,7% | 10,7% | 10,8% | 10,8% | 10,6% | 10,7% | 10,6% |
| PBS | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% |
| | 2044 | 2045 | 2046 | 2047 | 2048 | 2049 | 2050 |
| APS | 10,5% | 10,5% | 10,5% | 10,5% | 10,6% | 10,5% | 10,5% |
| PBS | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% | 10,0% |

Fuente: Ministerio de Hacienda

5. Impacto en el mercado laboral

En relación con el impacto en el mercado del trabajo, no existen antecedentes directos que permitan tener una estimación cuantitativa del efecto de la modificación del SPS. Sabemos, sin embargo, que la literatura sobre mercado laboral sugiere el sentido de este efecto, en términos de desincentivar la oferta laboral y también inducir a la informalidad.

Evidencia indirecta, aplicada a Chile, para examinar el efecto de la reforma de 2008 con la inclusión del pilar solidario indica que la dirección del efecto señalado pudiera estar presente con la reforma. En consecuencia, Attanasio et. al. (2011) evalúan el impacto de la reforma de 2008 sobre el mercado del trabajo. Específicamente, evalúan el efecto de ésta sobre las pensiones y la tasa de participación. Lo hacen revisando la tasa de participación en el mercado de trabajo formal, de la población económicamente activa (PEA) y de los ocupados, considerando personas entre 20 y 65 años. Así,

demonstraron que la reforma reduce la cobertura del sistema de pensiones, siendo mayor el efecto para la última parte del ciclo de vida (mayores de 40 años). La fracción de mujeres y hombres trabajando formalmente se reduce en promedio un 4,3% y un 1,7% respectivamente para el caso de la población económicamente activa (PEA).

La visión de este Consejo es que los cambios propuestos perjudican la estructura del pilar solidario en forma significativamente menor que lo que ocurrió con ocasión de la reforma de 2008. Por eso, el efecto debiera ser sustancialmente menor, aunque no es posible descartar la existencia de una consecuencia negativa en la participación, un aumento de la informalidad y un incremento en la evasión contributiva.

6. Impacto en el ahorro previsional

Si bien no tenemos una medición cuantitativa del impacto que puede provocar el incremento propuesto de 10% en la PBS y en el APS sobre el ahorro previsional, la literatura económica, tanto teórica como empírica, indica que, ante mayores garantías, ciertas personas se verán desincentivadas a cotizar en el sistema de pensiones, ya sea trasladándose al mercado informal, total o parcialmente.

Estos incentivos no afectarán a todos por igual. En el caso analizado, los más afectados serán aquellos que se benefician en mayor proporción con el incremento de 10% en la PBS y APS. El impacto diferirá por género, edad y nivel educacional, los cuales en este caso se asocian con vulnerabilidad (mayor para las mujeres que para los hombres, para quienes están más prontos a jubilarse y para personas de menor nivel educacional).

Estas conjeturas encuentran respaldo en los dos estudios que se realizaron para medir el impacto del pilar solidario sobre el mercado del trabajo, el ahorro previsional y la equidad de género. Attanasio y otros (2011) concluyen que el SPS afecta de manera negativa la densidad de cotizaciones y en mayor medida a las mujeres, y que reduce la probabilidad de cotizar para los trabajadores de más de 40 años.

Todd y Joubert (año) sostienen que el PS desincentiva el trabajo en el sector formal y reduce la densidad de cotizaciones en dos grupos: entre aquellos cercanos a la edad de jubilación, debido a la expectativa de un ingreso mayor al momento de jubilar; y entre aquellos trabajadores con menos educación.

Finalmente, la visión de este consejo es que si bien no tenemos una medición cuantitativa del impacto que puede provocar la modificación propuesta, la literatura económica, tanto teórica como empírica, nos indica que podría haber un desincentivo, centrado en ciertas personas, a cotizar en el sistema de pensiones. La medida tiende a “premiar” marginalmente a quienes ahorran menos y, por ende, desincentiva los esfuerzos de ahorro.

7. Cambio adicional sobre la regla de cálculo

De acuerdo a una minuta de la Dipres (20/10/2016), los ejercicios de prueba del reajuste del 10% en la PBS, efectuados en los sistemas del IPS, detectaron que existían 365 casos en los cuales, producto del reajuste, disminuía el monto del APS, frente a lo cual, con el apoyo de la Superintendencia de Pensiones, se realizó una revisión caso a caso. Estos casos corresponden a beneficiarios de retiro programado que actualmente tienen una pensión base superior a la PBS (con un beneficio del tipo subsidio definido) y que pasaban a tener una pensión base inferior a la nueva PBS incrementada, pasando consecuentemente al régimen de pensión final definida, lo que produce variaciones en el APS que responden al cambio de regla y no a la variación del aumento de la PBS.

Frente a esta situación se propone introducir una modificación legal que establezca que la regla de cálculo con la que se entra al sistema sea una regla permanente.

8. Conclusiones

Como podemos ver, el impacto sobre el trabajo y el ahorro previsional radica en la estructura del pilar solidario, y esta modificación, comparada a la introducción de la reforma de 2008, acentúa marginalmente los desincentivos que éste genera sobre el trabajo y el ahorro.

Dada la estructura de incentivos implícita en el pilar solidario, la forma como estos son afectados por la medida de reajuste y la evidencia de estudios empíricos indican que podrían haber efectos negativos en informalidad, participación laboral y ahorro previsional. Sin embargo, el CCP espera que estos no sean mayores a los que ya se desarrollaron con la introducción de la reforma de 2008.

Por su parte, el mayor gasto fiscal, tanto en APS como en PBS, corresponde al orden de magnitud de la modificación y éste se estabiliza en el tiempo.

Análisis de los efectos de la propuesta de Modificación del Sistema de Pensiones Solidario “Fortalecimiento del pilar solidario”

(Consejo Consultivo Previsional
2 de agosto de 2017)

Glosario

A lo largo del texto se encuentran las siguientes siglas:

| | |
|-------------------|---|
| APS: | A porte P revisual S olidario |
| CNU: | C apital N ecesario U nitario |
| DIPRES: | D irección de P resupuestos |
| FDA: | F actor D e A justes |
| PAFE: | P ensión A utofinanciada de R referencia |
| PFD: | P ensión F inal D efinida |
| PBS: | P ensión B ásica S olidaria |
| PMAS: | P ensión M áxima con A porte S olidario |
| RP: | R etiro P rogramado |
| RV: | R enta V italicia |
| RVI: | R enta V italicia de I nvalidez |
| SPS: | S istema de P ensiones S olidarias |
| TITRP: | T asa I nterna de R etiro P rogramado |
| RV H 2014: | T abla de M ortalidad A ctualmente V igente |

1. Introducción

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008, y en particular a lo determinado en la letra a) del artículo 66 y en el artículo 67 de la referida norma, con fecha 30 de junio de 2017, el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, y la Ministra del Trabajo y Previsión Social, Alejandra Krauss, le solicitaron al Consejo Consultivo Previsional emitir una opinión sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de la propuesta de modificación legal de los parámetros del sistema solidario.

Los cambios apuntan a mejorar las pensiones en el sentido de asegurar un monto fijo y estable en el tiempo para un número mayor de pensionados, avanzando en la consagración de las pensiones finales garantizadas por el Estado para receptores del pilar solidario.

La siguiente imagen muestra un esquema de la propuesta de fortalecimiento del SPS. Como se puede ver, por una parte están las propuestas de modificaciones para beneficiarios de APS de vejez, en modalidad de retiro programado con PBASE superior al valor de la PBS y aplicados a los nuevos beneficiarios del SPS. Y por otra parte hay modificaciones que afectan a personas que hoy están fuera del SPS en modalidad de retiro programado con PBASE superior al valor de la PMAS, tanto al stock como al flujo (actuales y futuros pensionados), que cumplen test de focalización del SPS, son mayores de 65 años de edad y una vez que el retiro programado agote el saldo (fuente: DIPRES).



A continuación se revisa la situación actual para describir a los grupos afectados a la propuesta y luego se presenta un análisis de los efectos en el mercado laboral, ahorro y fiscales.

2. Situación actual

Hoy en día existen 3 reglas en el otorgamiento del APS en modalidad Retiro Programado (RP), que dependen del nivel de la pensión de referencia. Esto, en general, favorece el aseguramiento de beneficios definidos para las pensiones más bajas del sistema.

- Grupo 1: Pensiones de referencia menores que la Pensión Básica Solidaria (PBS)¹³. En este caso los beneficiarios reciben una pensión final garantizada. Podríamos decir que éstos reciben una especie de renta vitalicia con el apoyo del Estado al nivel de la pensión final definida. Este grupo de beneficiarios del SPS no se verá afectado por la propuesta.

- Grupo 2: Pensiones de referencia mayores que la PBS y menores que la PMAS. Al momento de pensionarse, a estas personas se les calcula el APS a que tienen derecho y reciben este monto hasta que el valor de su pensión final sea igual a la PBS. En el momento en que la pensión total que reciben (pensión de RP más el APS) es menor a la PBS, el monto del APS se incrementa hasta que la pensión final se iguale a la PBS. A través de un incremento en el APS, a la persona se le garantiza una pensión igual a la PBS. Estos beneficiarios reciben una pensión decreciente al principio y constante al final. Este caso sí se ve afectado por la propuesta.

- Grupo 3: Pensiones de referencia mayores a la PMAS (\$304.062). Estas personas no reciben APS ya que su pensión es mayor a la PMAS y de acuerdo a la normativa actualmente vigente no califican para el Sistema de Pensiones Solidario (SPS). Por lo mismo, no tienen derecho al SPS aun cuando su pensión caiga por debajo de la PMAS. Por lo tanto, en este grupo la pensión de RP es por lo general decreciente en el tiempo e incluso su pensión será cada vez menor, pudiendo llegar a niveles muy bajos comparados con la pensión inicial. Este caso sí se ve afectado por la propuesta de modificación.

Debemos recordar que para el grupo 2, al calcular los beneficios del APS, se establece la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) considerando el saldo y el sexo de los beneficiarios, fuera de otras variables como la modalidad escogida¹⁴ y las tasas de interés momentáneas. Sin embargo, considerando las diferencias que implica optar por una

modalidad de pensión de RP versus una RV, existe un factor actuarialmente justo que asegura que una persona reciba los mismos beneficios en valor presente sin importar la modalidad finalmente contratada. Para calcular la pensión base sólo hay que sumar a la PAFE las eventuales pensiones de sobrevivencias que se reciban.

Según datos entregados por la DIPRES, del total de nuevos pensionados, beneficiarios de APS de vejez (2007 - 2014), el 79% está bajo la PBS (grupo 1, sin efecto), el 11% está sobre la PBS y elige renta vitalicia (o temporal) y el 10% está sobre la PBS y elige modalidad de retiro programado.

¹³* A partir del 1 de julio de 2017, el monto de la Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez (PBS) es de \$104.646 y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) es de \$309.231. Ambos valores están reajustados en conformidad a las disposiciones establecidas en el artículo octavo del Título I de la Ley 20.255. Para efectos de este informe, los valores considerados de ambos parámetros corresponden a los anteriores al reajuste de julio de 2017, es decir PBS = \$102.897 y PMAS = \$304.062.

¹⁴* 98 años para hombres y 103 para mujeres.

3. Cambios propuestos y análisis de los efectos en el mercado laboral, ahorro y gasto fiscal

3.1 Grupo 2: Pensiones de referencia mayores que la PBS (\$102.897) y menores que la PMAS (\$304.062)

La propuesta de perfeccionamiento del SPS que redefine el APS, de modo de garantizar una pensión final definida, se aplica a los futuros pensionados de Retiro Programado (RP) cuya PAFE se encuentre entre la PBS y la PMAS. Dicha propuesta modifica la pensión final de RP para este subconjunto, de modo que cuenten con una pensión final definida (PFD) que los proteja del riesgo de longevidad individual inherente a la modalidad de RP.

Sobre la base de las estadísticas de nuevos pensionados beneficiarios del SPS entre 2007-2014 (cuadro 1), se puede apreciar que 2.698 mujeres y 14.715 hombres que tenían una PAFE entre la PBS y la PMAS optaron por RP. Este grupo de pensionados (17.413) representa un 10% del total de nuevos pensionados (173.597).

Cuadro 1

| Número de pensionados según PAFE y modalidad de pensión (nuevos pensionados 2007-2014) | | | | | |
|---|--------|--------|--------|-------|-------|
| PAFE | Sexo | | | | |
| | | RP | RV | RT | RV+RP |
| Menor a PBS | Mujer | 77.336 | 23 | 3 | 0 |
| | Hombre | 58.592 | 219 | 115 | 0 |
| Entre PBSy PMAS | Mujer | 2.698 | 2.522 | 1.675 | 0 |
| | Hombre | 14.715 | 10.453 | 5.236 | 0 |
| Total | Mujer | 80.034 | 2.545 | 1.678 | 0 |
| | Hombre | 73.307 | 10.672 | 5.351 | 0 |

Fuente: SP

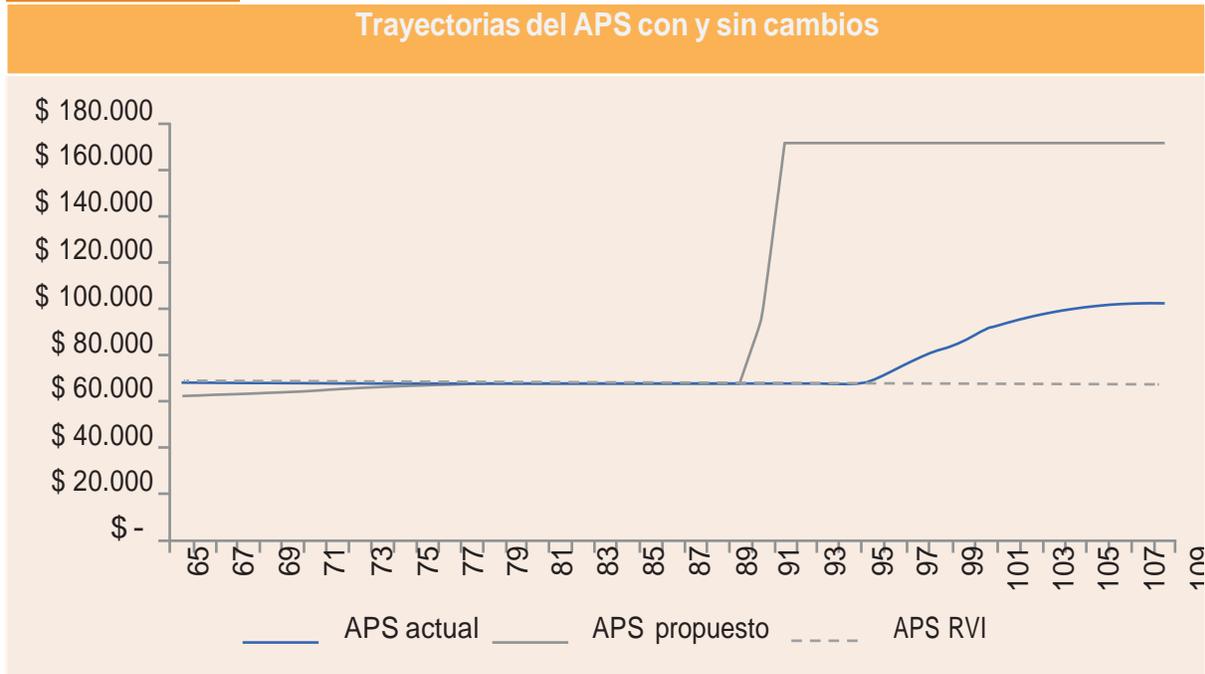
Para analizar el impacto de la medida propuesta se solicitó a la DIPRES diversas simulaciones para distintos escenarios.

A modo de ejemplo, en el Gráfico 1 (siguiente página) se representa la trayectoria proyectada del APS para un beneficiario con cónyuge, con saldo inicial de UF 850 y con las tasas vigentes que son las siguientes:

1. Tasa PAFE, promedio de las RVI=2,47%.
2. Tasa TITRP=2,91%.
3. Rentabilidad de los fondos¹⁵=3,41%.

¹⁵* Ver: Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, Libro III, Título V, Letra L, Obligaciones de las Administradoras respecto del Sistema de Pensiones Solidarias, Capítulo III. Factor actuarialmente justo.

Gráfico n°1



En este gráfico se puede apreciar que de aprobarse la propuesta legislativa, el APS que recibiría en el futuro el nuevo pensionado sería algo menor al actual por los primeros años, prácticamente igual por los siguientes años y después muy superior.

El cuadro 2 (página siguiente) presenta los resultados proyectados de la pensión de RP y APS en el escenario actual, en comparación a la pensión de RP y APS con la modificación propuesta. En la columna (7) se muestra la diferencia en términos absolutos del APS, ponderada cada año por la

probabilidad de sobrevivir. Vemos que en los primeros años los valores son negativos, es decir baja la pensión, pero en los años finales sube la pensión. Como la probabilidad de estar vivo va disminuyendo en el tiempo, la agregación ponderada por esta probabilidad hace que el valor presente de esta diferencia sea muy pequeña, tendiente a cero.

Cuadro 2

| Resultado ejercicio pensionado a los 65 años con saldo inicial de UF 850 | | | | | | |
|--|------|------------|--------------------|-----------------|----------------|----------------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| Edad | Año | RP actual | RP ajustado a PAFE | APS actual | APS con ajuste | Diferencia de APS |
| | | | | | | $((5) - (6)) \times S_{t,t+1}^*$ |
| Edad | Año | RP actual | RP ajustado a PAFE | APS actual | ajuste | Diferencia de APS |
| | | | | (1) | (2) | (2) - (1) * |
| 65 | 2017 | \$ 108.328 | \$ 108.328 | \$ 67.947 | \$ 62.645 | -\$5.302 |
| 66 | 2018 | \$ 108.166 | \$ 108.166 | \$ 67.947 | \$ 62.807 | -\$5.086 |
| 67 | 2019 | \$ 107.949 | \$ 107.949 | \$ 67.947 | \$ 63.024 | -\$4.814 |
| 68 | 2020 | \$ 107.667 | \$ 107.667 | \$ 67.947 | \$ 63.306 | -\$4.481 |
| 69 | 2021 | \$ 107.313 | \$ 107.313 | \$ 67.947 | \$ 63.660 | -\$4.083 |
| 70 | 2022 | \$ 106.882 | \$ 106.882 | \$ 67.947 | \$ 64.091 | -\$3.617 |
| 71 | 2023 | \$ 106.365 | \$ 106.365 | \$ 67.947 | \$ 64.608 | -\$3.080 |
| 72 | 2024 | \$ 105.757 | \$ 105.757 | \$ 67.947 | \$ 65.215 | -\$2.475 |
| 73 | 2025 | \$ 105.053 | \$ 105.053 | \$ 67.947 | \$ 65.920 | -\$1.801 |
| 74 | 2026 | \$ 104.242 | \$ 104.242 | \$ 67.947 | \$ 66.731 | -\$1.057 |
| 75 | 2027 | \$ 103.314 | \$ 103.314 | \$ 67.947 | \$ 67.659 | -\$245 |
| 76 | 2028 | \$ 102.174 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 106 |
| 77 | 2029 | \$ 100.887 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 103 |
| 78 | 2030 | \$ 99.449 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 100 |
| 79 | 2031 | \$ 97.856 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 96 |
| 80 | 2032 | \$ 96.099 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 93 |
| 81 | 2033 | \$ 94.052 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 89 |
| 82 | 2034 | \$ 91.807 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 84 |
| 83 | 2035 | \$ 89.351 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 80 |
| 84 | 2036 | \$ 86.669 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 75 |
| 85 | 2037 | \$ 83.752 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 71 |
| 86 | 2038 | \$ 80.377 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 66 |
| 87 | 2039 | \$ 76.746 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 60 |
| 88 | 2040 | \$ 72.862 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 55 |
| 89 | 2041 | \$ 68.736 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 50 |
| 90 | 2042 | \$ 64.392 | \$ 102.897 | \$ 67.947 | \$ 68.076 | \$ 45 |
| 91 | 2043 | \$ 59.520 | \$ 75.469 | \$ 67.947 | \$ 95.504 | \$ 8.359 |
| 92 | 2044 | \$ 54.514 | \$ - | \$ 67.947 | \$ 170.973 | \$ 26.990 |
| 93 | 2045 | \$ 49.431 | \$ - | \$ 67.947 | \$ 170.973 | \$ 22.994 |
| 94 | 2046 | \$ 44.337 | \$ - | \$ 67.947 | \$ 170.973 | \$ 19.312 |
| 95 | 2047 | \$ 39.297 | \$ - | \$ 67.947 | \$ 170.973 | \$ 15.979 |
| 96 | 2048 | \$ 33.981 | \$ - | \$ 68.916 | \$ 170.973 | \$ 12.555 |
| 97 | 2049 | \$ 28.927 | \$ - | \$ 73.970 | \$ 170.973 | \$ 9.275 |
| 98 | 2050 | \$ 24.205 | \$ - | \$ 78.692 | \$ 170.973 | \$ 6.712 |
| 99 | 2051 | \$ 19.869 | \$ - | \$ 83.028 | \$ 170.973 | \$ 4.757 |
| 100 | 2052 | \$ 15.966 | \$ - | \$ 86.931 | \$ 170.973 | \$ 3.300 |
| 101 | 2053 | \$ 12.173 | \$ - | \$ 90.724 | \$ 170.973 | \$ 2.107 |
| 102 | 2054 | \$ 8.964 | \$ - | \$ 93.933 | \$ 170.973 | \$ 1.309 |
| 103 | 2055 | \$ 6.392 | \$ - | \$ 96.505 | \$ 170.973 | \$ 790 |
| 104 | 2056 | \$ 4.401 | \$ - | \$ 98.496 | \$ 170.973 | \$ 463 |
| 105 | 2057 | \$ 2.914 | \$ - | \$ 99.983 | \$ 170.973 | \$ 262 |
| 106 | 2058 | \$ 1.848 | \$ - | \$ 101.049 | \$ 170.973 | \$ 144 |
| 107 | 2059 | \$ 1.117 | \$ - | \$ 101.780 | \$ 170.973 | \$ 76 |
| 108 | 2060 | \$ 639 | \$ - | \$ 102.258 | \$ 170.973 | \$ 38 |
| 109 | 2061 | \$ 340 | \$ - | \$ 102.557 | \$ 170.973 | \$ 19 |
| | | | | TIR diferencias | 5,27% | |

Fuente: Dirección de Presupuestos. Notas: *La diferencia está ajustada por la probabilidadde vida de un individuo hombre de acuerdo a la tabla de mortalidad RV-H-2014.

3.1.1 Efectos en el mercado de trabajo

La propuesta disminuye la pensión al comienzo y con ello la tasa de reemplazo inicial, lo que teóricamente genera un efecto de riqueza negativo por el cual el afiliado tiene incentivos a permanecer ocupado para no ver disminuido su nivel de consumo. Adicionalmente, pudiera existir un efecto de segundo orden, que tiene que ver con la mayor estabilidad de su pensión/consumo en el tiempo, que reduciría parcialmente el efecto anterior.

Desde el punto de vista empírico, sin embargo, el orden de magnitud involucrado, especialmente en el primer efecto, es muy bajo como para generar consecuencias significativas en el mercado del trabajo. Cabe recordar que Attanasio, Meghir y Otero (2011)¹⁶ estimaron que incrementos de pensiones

entre 40% y 80% para las mujeres y de entre 25% y 40% para los hombres, como resultado de la introducción del SPS, implicaban una reducción en la participación en el mercado de trabajo formal de 4,1% para los trabajadores mayores de 40 años. Aquí el efecto esperado sería contrario porque se está disminuyendo levemente la primera pensión y por lo tanto se esperaría un aumento de la participación en el mercado del trabajo.

Dado que los movimientos de pensiones involucrados en este caso son considerablemente más bajos, es esperable que los efectos en el mercado laboral sean también menores o poco significativos.

3.1.2 Efectos en el ahorro

Respecto al ahorro podríamos notar que puede haber un efecto que aumente el ahorro previsional dado que se garantiza el valor de la PAFE manteniendo la heredabilidad de los fondos.

Desde una perspectiva empírica, hay evidencia mixta en países desarrollados respecto del cambio de la tasa de ahorro con la edad, pero ella depende de distintos factores como por ejemplo el mecanismo de aseguramiento de otras

contingencias durante la tercera edad, que están típicamente asociadas a problemas de salud y dependencia¹⁷. Dado que en el caso particular de los beneficiarios del pilar solidario éstos suelen ser adultos mayores de bajos ingresos, es el Estado a través de los distintos programas el que tiende a realizar dichos aseguramientos, por lo que el efecto tendería a ser menor.

3.1.3 Efecto fiscal

Un primer efecto fiscal viene dado por la diferencia entre los montos de APS a que tendrían derecho los pensionados bajo un esquema y otro, y el segundo efecto surge del eventual impacto que la propuesta tendría sobre la pensión de sobrevivencia del beneficiario legal, una vez que el pensionado fallezca.

a) Impacto fiscal por diferencia en APS

Siguiendo con el ejemplo anterior, en la Tabla 2 se mostró que de acuerdo a los valores proyectados en este ejemplo el Estado ahorrará recursos respecto de la situación actual por los primeros 10 años, por los siguientes 15 años seguiría pagando el mismo monto de APS, mientras que después tendría mayores gastos debido a que el APS de acuerdo al proyecto de ley sería muy superior al actual proyectado.

Si se evalúa el impacto fiscal como el valor presente de las

¹⁶* "Pensions, Work and Informality: The impact of the 2008 Chilean Pension Reform". Orazio Attanasio; Costas Meghir and Andrés Otero. December 19, 2011. <http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/articulos/pensiones-trabajo-informalidad-attanasio-meghir-otero.pdf>.

¹⁷* Capítulo 3. Chawla, Mukesh; Betcherman, Gordon and Banerji, Arup. 2007. From Red to Gray: The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, DC. World Bank. ©World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6741> License: CC BY 3.0 IGO.

diferencias de APS que se producen para todo el horizonte del tiempo esperado de vida de cada persona, los cálculos muestran que para los valores vigentes de tasas de renta vitalicia, la normativa actual de TITRP y una tasa de descuento de flujos fiscales de 5,266%, hace equivalente el valor presente de los flujos para todos los afiliados que se pensionen con cónyuge, independientemente del saldo acumulado. Si la tasa de descuento de los fondos es menor a 5,266% anual, el valor presente es positivo, lo que significa un mayor gasto fiscal en términos de valor presente. Por el contrario, si la tasa de descuento es mayor a 5,266%, el valor presente es negativo, lo que se traduciría en un ahorro fiscal. Por lo tanto, el valor presente final, como es obvio, dependerá de la tasa de descuento utilizada, además de los otros supuestos usados y, en particular, de la longevidad de los individuos.

Cabe señalar que en el ejercicio propuesto se aplican las tablas de mortalidad disponibles que se estiman para el promedio de la población, las cuales presentan una menor probabilidad de muerte en comparación con aquella que tendrían los potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, ya que de acuerdo a la evidencia empírica las personas de menores ingresos viven menos que el promedio de la población.

b) Eventual impacto fiscal que tendría la propuesta sobre la pensión de sobrevivencia del beneficiario legal cuando el pensionado fallezca

La reprogramación en el flujo de descapitalización del retiro programado no implicará la pérdida de la pensión de sobrevivencia. Lo que ocurre es que habrá una mayor velocidad en la desacumulación del fondo de pensiones, lo que a partir de cierto número de años se traducirá en un menor saldo y por lo tanto en una menor pensión esperada para el beneficiario legal en caso que fallezca el pensionado. Esta menor pensión daría lugar a un incremento en el APS que tendría que aportar el Estado, siempre y cuando el beneficiario legal califique para el SPS.

Lo anterior se puede visualizar con un ejemplo (Gráfico 2), donde se muestra la trayectoria del saldo del fondo de pensiones con y sin modificación legal para una persona. El efecto sobre la pensión de sobrevivencia del cónyuge dependerá del saldo que quede una vez fallecido el titular y, como puede apreciarse para este ejemplo, a partir de los 80-81 años

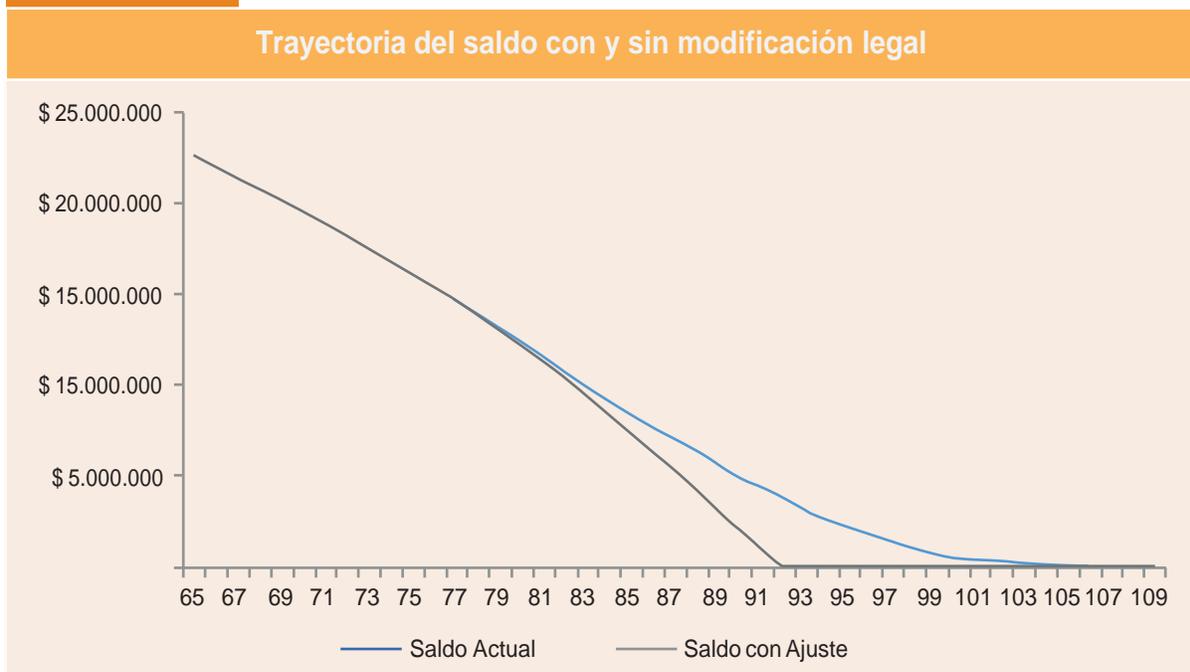
el saldo proyectado sería menor. De hecho, de los 80 años en adelante las pensiones de sobrevivencia serán inferiores, mientras que el APS potencial del sobreviviente podría ser superior si califica y si su pensión base es menor a la PMAS.

Se consultó a DIPRES por la magnitud del efecto fiscal de los potenciales sobrevivientes de los beneficiarios y ésta señaló que “se trata de un impacto de muy largo plazo y de segundo orden que no es posible capturar en los modelos actuales”. Las razones específicas de tal aseveración fueron que “es una medida que afecta a un conjunto acotado de pensionados y se trata de flujos de nuevos pensionados que inciden muy lentamente en las proyecciones que incluyen al stock de cerca de 1.400.000 beneficiarios actuales. Este universo además representa una menor proporción en el gasto del pilar solidario ya que son los APS de menor monto¹⁸. Por otro lado, se debe considerar que un porcentaje mayor de los beneficiarios del pilar solidario corresponde a pensionados solteros o sin beneficiarios de pensión de sobrevivencia¹⁹. “En este sentido, de existir se trata de un efecto marginal en términos fiscales y que podría compensarse con las brechas que existan en el VP del beneficio del titular, dependiendo de la tasa de descuento utilizada”. “Es decir, el efecto potencial de un mayor gasto futuro en APS, producto de una menor pensión de sobrevivencia futura, se produciría porque estos recursos contribuyen al financiamiento de la Pensión Final Definida (PFD) actual del beneficiario causante”.

¹⁸*El gasto relativo en SPS, del total de afectos, es cercano al 0,9% del total del gasto en SPS.

¹⁹* En 2013, el 55% de los beneficiarios del SPS figuraba como soltero.

Gráfico n°2



3.2 Grupo 3: Pensiones de referencia mayores a la PMAS (\$304.062)

Actualmente, cuando una persona con RP no califica para el pilar solidario por tener una PAFE superior a la PMAS, puede llegar a percibir, en edades avanzadas, pensiones menores a la PBS a pesar de cumplir con los requisitos de focalización (pertenecer al 60% de las familias más pobres). Para

evitar esto, la modificación que se propone garantiza para este grupo la recepción de una pensión mínima equivalente a la PBS, siempre y cuando se cumplan los criterios de focalización.

3.2.1 Efectos en el mercado de trabajo

Los cálculos de la DIPRES estiman que, del total de pensionados que están afectados a esta medida, en promedio la pensión aumentaría en 2,9% por el recálculo del CNU. Dado lo anterior, el efecto en la tasa de reemplazo inicial sería muy bajo, por lo cual es esperable que el afiliado sea muy marginalmente afectado por este cambio. Al no haber efectos perceptibles en la riqueza esperada de los individuos, no debiera haber efectos relevantes en el mercado del trabajo.

La justificación de estos efectos marginales en el mercado del trabajo puede encontrarse en el estudio de Attanasio, Meghir y Otero (2011) antes citado.

Existe una consecuencia de segundo orden que dice relación con que los individuos recibirán una pensión garantizada al nivel de la PBS, aunque este elemento con alta probabilidad tendrá efectos aun menores que el anterior.

3.2.2 Efectos en el ahorro

Dado que la pensión final originalmente descendiente puede llegar a transformarse en una PBS al alcanzar ese valor, entonces inmediatamente después de la jubilación se genera la existencia de dos ciclos. Uno inicial con ingresos descendientes y otro posterior con ingresos estables. El

afiliado disminuiría su tendencia a ahorrar en el primer ciclo si tiene expectativas de sobrevivir y alcanzar a ser elegible para la PBS, dado que se le garantizan niveles de ingreso. Estos son efectos igualmente marginales.

3.2.3 Efecto fiscal

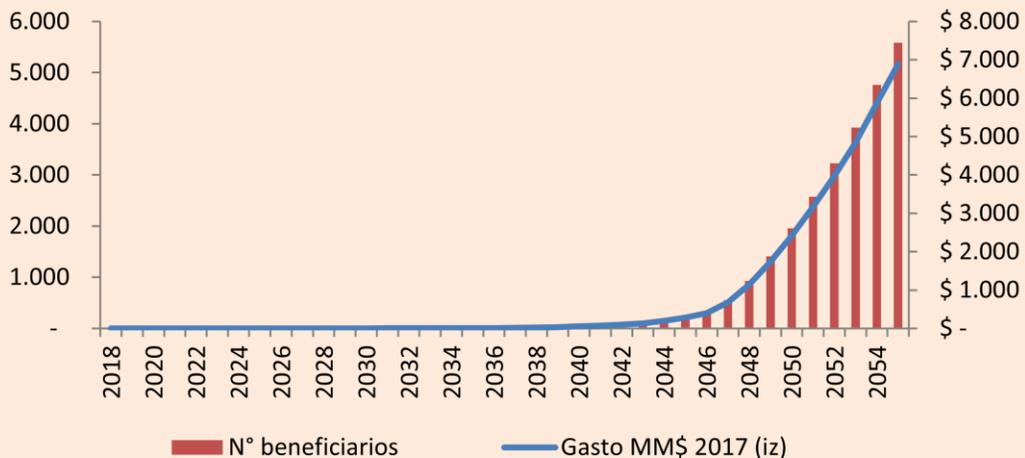
Dado que no existe garantía en la primera situación y un APS creciente para quienes sobreviven a cierta edad y califican para la PBS, entonces el efecto fiscal existe toda vez que aumente la sobrevivencia a edades mayores y tales personas califiquen para el SPS.

El impacto fiscal de la propuesta y el número de beneficiarios se resumen en el siguiente Gráfico 3. El escenario estimado en el gráfico considera supuestos de máximo gasto, es decir, todos los que eventualmente entrarían al beneficio eligen retiro programado, todos quienes eligen retiro programado son solteros y cuando la persona se quede sin saldo se supone que cumple el test de afluencia.

El actual gasto fiscal en SPS es de 0,75% del PIB (Estadísticas Dipres) y un 47% es gasto en APS (Estadísticas Superintendencia de Pensiones), es decir, 0,35% del PIB es el gasto total en APS. Por lo tanto, el actual gasto en APS es aproximadamente \$55.000MM. De acuerdo a las proyecciones realizadas por DIPRES con esta modificación, en los primeros 10 años habría un limitado gasto y luego un gasto creciente que llegaría a \$8.000MM en el año 2055 (ver Gráfico 3). Por ello, recién al año 2055, esto es en 38 años más, el gasto en APS vendría a incrementarse en el escenario más pesimista de crecimiento del PIB en 0,05 puntos. Es decir, el efecto existe pero es mínimo.

Gráfico n°3

Beneficiarios totales y gasto en seguro de longevidad para personas fuera del SPS



Fuente: Dirección de Presupuestos, Presentación al CCP Fortalecimiento del Sistema de Pensiones Solidarias 30 de junio 2017.

Notas:

El número de beneficios crecería hasta cerca de 20.000 para el año 2100



Consejo Consultivo
Previsional
Séptimo Informe
Mayo de 2016 a Agosto de 2017

Integrado por expertos nominados en calidad de asesores de los ministros de Hacienda y Trabajo para dar seguimiento y evaluar las modificaciones legales propuestas al pilar solidario del sistema de pensiones.

El presidente de este consejo es designado por el Presidente de la República, y los cuatro consejeros restantes han sido ratificados por el Senado mediante una votación de quórum calificado.



**Chile
mejor**

DISEÑADO E IMPRESO EN CHILE.
Todos los derechos reservados.

Gobierno de Chile.
Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
Subsecretaría de Previsión Social, año 2018