

Análisis del Proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario de la ley N° 20.255 y que reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos para su financiamiento

Informe Consejo Consultivo Previsional

18 septiembre de 2021

Con fecha 07 de septiembre de 2021 se recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Rodrigo Cerda Norambuena, y del Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Patricio Melero Abaroa, solicitando, en función de lo establecido en el literal a) del artículo 66 y artículo 67, ambos de la ley N°20.255, la opinión del Consejo Consultivo Previsional (CCP) sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales del proyecto de ley que “Amplía y fortalece el Pilar Solidario de la ley N°20.255 y que reduce o elimina exenciones para obtener recursos para su financiamiento” y que tiene impacto en las materias que son de competencia para este Consejo.

En concreto, el proyecto de ley en análisis propone en el ámbito previsional¹, de acuerdo a lo expresado en el mensaje del mismo, lo siguiente:

- 1. Ampliación de la cobertura del Pilar Solidario a la clase media, pasando del 60% al 80%, de la población más pobre del país:** La modificación propuesta aumenta el parámetro que define la cobertura poblacional del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)², de modo que los beneficios de vejez e invalidez contemplados en la ley N°20.255, se entregarán, desde la vigencia de la modificación propuesta, a todas las personas de 65 o más años de edad, o menores de dicha edad siempre y cuando hayan sido declaradas inválidas por las comisiones médicas definidas en el DL N°3.500, que acrediten residencia en el territorio nacional por un número mínimo de años , y que **integren un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población, de conformidad al instrumento técnico de focalización (ITF)³.**

El aumento de cobertura propuesto implicará incorporar potencialmente, el año 2021, a **506 mil nuevos beneficiarios** del SPS, de acuerdo al desglose contenido en la tabla N°1.

Al respecto cabe consignar que el número total de potenciales beneficiarios informado a esta instancia por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) es inferior a los 545 mil nuevos beneficiarios

¹ Nos parece importante mencionar que no tuvimos acceso a la parte del proyecto de ley (PDL) relativa al financiamiento del mismo por la vía de la reducción o eliminación de exenciones tributarias.

² Orientado a aliviar la pobreza mediante el otorgamiento de beneficios no contributivos.

³ Vid artículo 3° y 4° en relación al artículo 32, todos de la ley N° 20.255.

informados en el anuncio efectuado por S.E. el Presidente de la República y recogidos en la presentación efectuada por la Subsecretaría de Previsión Social a este Consejo.

La diferencia en el aumento de cobertura fue clarificada a solicitud del Consejo mediante nota explicativa remitida el viernes 10 de septiembre por la Subsecretaría de Previsión Social, donde se consigna que éstas se deben a que la DIPRES y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) utilizan modelos diferentes por lo que “es esperable que los resultados presenten algunas discrepancias menores”, puntualizando que los 506 mil potenciales beneficiarios informados por DIPRES no incluyen a 39 mil a quienes, perteneciendo a grupos familiares que integran el 60% de la población más pobre y cumpliendo los restantes requisitos establecidos en el artículo 3 de la ley N° 20.255, no han impetrado el beneficio⁴. Razón, esta última que lleva a la DIPRES a no considerarlos toda vez que dicho universo ya fue incorporado en las proyecciones de mayor gasto de la ley de presupuestos para el año 2022, ya que, de incorporarlos en la cobertura de la presente ley, se estarían contabilizando dos veces.

Tabla N°1: Aumento de beneficiarios del SPS por concepto de integrar un grupo familiar que pertenece ya no al 60% sino que al 80% más pobre de la población del país

Beneficio	Nuevos Beneficiarios Año 2021		
	Hombres	Mujeres	Total
Pensión Básica Solidaria (PBS) ⁵	32.160	52.440	84.600
Aporte Previsional Solidario (APS) ⁶	193.630	227.770	421.400
Total Sistema Pensiones Solidarias PBS+APS	Total Hombres	Total Mujeres	Total Nuevos Beneficiarios
	225.790	280.210	506.000

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DIPRES y la Subsecretaría de Previsión Social

Del análisis de la tabla anterior se concluye que de los 506 mil nuevos potenciales beneficiarios que no podían acceder al SPS por estar fuera del 60% más pobre de la población, y que ahora sí podrán hacerlo al extenderse la cobertura al 80% más pobre de la población del país, **sólo un 17% corresponde a PBS, siendo la gran mayoría (83%) APS.**

⁴ De acuerdo a la nota explicativa de la Subsecretaría de Previsión Social, la diferencia sería mayor y alcanzaría a 43 mil personas que corresponderían al 50% de los potenciales beneficiarios que, de acuerdo al Instituto de Previsión Social (IPS), estarían habilitados para solicitar el beneficio y que de acuerdo a las DIPRES lo harían.

⁵ Beneficio que se otorga a las personas que, cumpliendo los requisitos de la ley N° 20.255, no han cotizado en ningún sistema.

⁶ Beneficio que se otorga a personas que, habiendo cotizado en sus cuentas de capitalización individual requieran de un aporte complementario, dado que autofinancian una pensión por debajo de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS).

Analizada, por género, la distribución de los nuevos potenciales beneficiarios, que se incorporan el año 2021, **se constata que un 55% corresponde a mujeres y un 45% a hombres**, ratificando que las mujeres siguen siendo las principales beneficiarias del SPS⁷.

- 2. Aumento del valor de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) para los actuales y futuros pensionados.** El proyecto de ley propone adelantar la gradualidad prevista en la ley N° 21.190 para que los pensionados, tanto de vejez como de invalidez, menores de 75 años de edad alcancen, a partir del primer día del mes siguiente de publicada la ley en el Diario Oficial⁸, el valor actualmente vigente para la PBS y la PMAS de los mayores de 75 años, quedando los parámetros de aumento del Pilar Solidario en el mismo valor para todos los pensionados con independencia de su tramo de edad. **Lo anterior implica que, el valor de la PBS quedará en \$177.000 y la PMAS en \$520.336.**

Al respecto señalar que, tanto el anuncio presidencial como el mensaje del proyecto de ley, **resaltan que al aumentar la PBS a \$177.00, llegaría a la línea de la pobreza.** No obstante lo anterior, cabe hacer notar que de acuerdo al informe mensual del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), correspondiente al mes de julio 2021, relativo al valor de la canasta básica de alimentos y línea de la pobreza, **esta última se sitúa en \$178.345⁹**, por lo que se sugiere corregir el monto propuesto en el proyecto de ley al valor vigente de acuerdo a la última actualización antes mencionada.

Tabla N°2: Aumento de la PBS y PMAS, según tramo etario

Tramo Edad	Beneficio	Valor Actual	Valor propuesto	Aumento
Menores de 75 años	PBS	\$165.356	\$177.000	\$12.644 (7,7%)
	PMAS	\$485.674	\$520.366	\$34.692 (7,1%)
Personas de 75 o más años	PBS	\$176.096	\$177.000	904 (0,5%)
	PMAS	\$520.366	\$520.366	0

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada para el CCP en el Informe de la Subsecretaría de Previsión Social 8.09.2021

⁷ De acuerdo al balance estadístico del SPS, a diciembre de 2020, las mujeres representan el 61% del total de beneficiarios del mismo.

⁸ Artículo primero y segundo transitorio del proyecto de ley.

⁹ Vid. "Canasta Básica de Alimentos y Línea de Pobreza, julio 2021, página 5. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>

3. Exclusiones para la determinación de la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) o Pensión Final.

Para efecto de determinar el cálculo de los beneficios del SPS el **proyecto de ley propone la exclusión de los traspasos del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.728¹⁰.**

Igualmente, en el caso del cálculo de los aportes previsionales solidarios para los pensionados en modalidad de retiro programado **propone considerar los retiros de libre disposición como una pensión adicional, descontándose, en consecuencia, del cálculo que corresponda para la determinación del complemento solidario.** Cabe recordar, que los excedentes de libre disposición se efectúan previos al cálculo de la PAFE, en consecuencia, de no aplicarse la norma propuesta por el proyecto de ley, ésta última se reduciría, generando que el beneficiario acceda a un monto mayor de complemento solidario.

Esto es aún más sensible considerando que, de acuerdo a la ley N° 21.190, todos quienes se pensionaron a partir de la vigencia de la referida norma en la modalidad de retiro programado tienen derecho a una pensión final garantizada, siempre que tengan una pensión superior a la PBS e inferior a la PMAS. La pensión garantizada se paga con el saldo que tenga el beneficiario en su cuenta de capitalización individual, hasta que éste se agote. A partir de ahí, dicho beneficio se paga en su totalidad con fondos fiscales. **En consecuencia, de no considerarse los retiros de libre disposición como una pensión adicional, implicaría que el Estado, debería financiar una pensión final mayor, asumiendo el costo total de los retiros de excedentes de libre disposición.**

4. Seguro de Lagunas Previsionales en caso Cesantía.

Con el objeto de disminuir las lagunas previsionales, permitiendo mejorar las pensiones de vejez, así como las condiciones de cobertura y monto de los beneficios del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, el proyecto de ley contempla, también, un aporte equivalente al 10% para las cuentas de capitalización individual, así como otro aporte para el pago de la cotización del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, asociado al pago de las prestaciones establecidas en la ley N° 19.728, que establece un Seguro de Desempleo, financiándose las cotizaciones antes mencionadas, en primer término, con cargo a la Cuenta Individual por Cesantía, y en caso de ser insuficientes los recursos, con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, ambas del Seguro de Cesantía.

¹⁰ Vid modificaciones propuestas en los numerales 1), 4) y 5) del artículo 1° del proyecto de ley.

EFFECTOS DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL GASTO FISCAL

El impacto en el gasto fiscal del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo se efectúa sobre la base de las estimaciones de la DIPRES, basadas a su vez en un modelo actuarial micro fundado para la proyección de pensiones, que para estos efectos considera que el total de pensionados realizó los retiros de fondos previsionales autorizados por las leyes N° 21.330, 21.295 y 21.248, por el máximo autorizado, en cada caso. Igualmente, el modelo parte de la base que las personas no efectúan retiros de excedentes de libre disposición.

1. Proyección Nuevos Beneficiarios del SPS

El aumento de la cobertura del 60% al 80% de las personas que integren los grupos familiares pertenecientes a la población más pobre del país, redundará en un incremento del número de beneficiarios que se hará acreedor a los beneficios que entrega el SPS.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por DIPRES, para el año 2021, serían 506.000 nuevos beneficiarios los que se incorporarían al SPS (84.600 mil PBS y 421.400 APS), de los cuales 280.210 serían mujeres y 225.790 hombres.

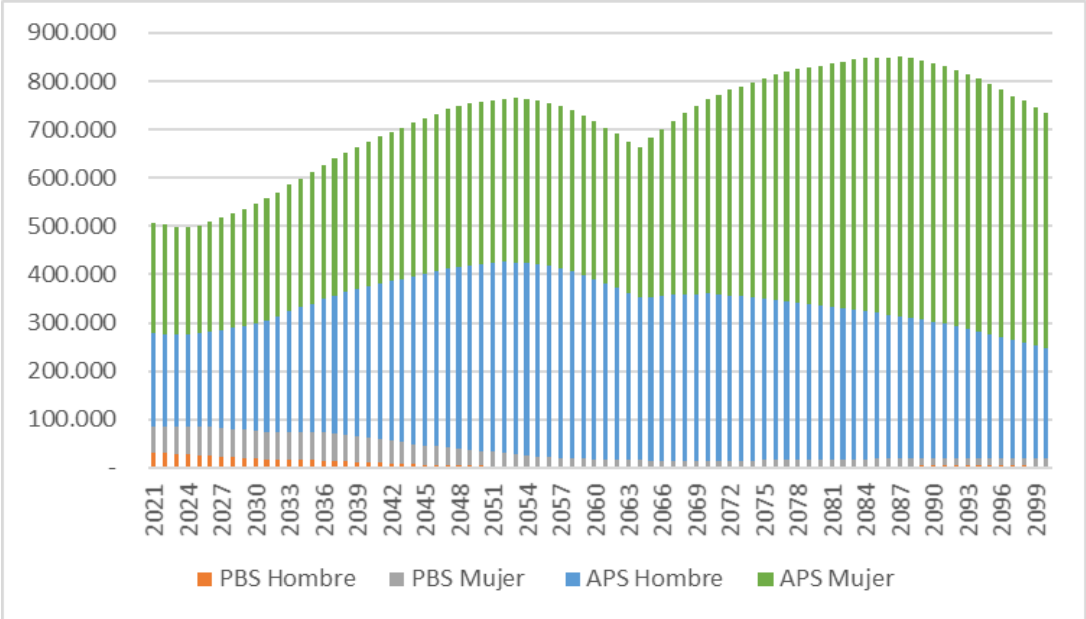
Para el año 2100 la proyección es que el total de nuevos beneficiarios, por este incremento en la cobertura, llegaría a un total de 735.180 personas, dividido en 503.240 mujeres y 231.940 hombres. De este total, se estima que 19.850 serían beneficiarios de PBS y 715.330 de APS.

En la tabla siguiente se puede apreciar el número proyectado de nuevos beneficiarios del SPS por año entre 2021 y 2100.

Como se aprecia en el Gráfico 1, a partir del año 2021, el número de beneficiarios se reduce levemente por los primeros 4 años y de ahí comienza a incrementarse, durante más de 30 años seguidos, hasta alcanzar, en el año 2053, un total de 764.530 personas. A partir de esa última fecha los beneficiarios decrecen durante 11 años, hasta el año 2064, fecha en que se estima serían 662.700, para luego crecer nuevamente por 23 años y llegar a 850.160 en el año 2087. A partir de esa fecha volvería a disminuir hasta el fin del período de proyección, año 2100, donde serían 735.180 beneficiarios.

Al Consejo le llamó la atención de la evolución observada, en especial, en lo relativo a la baja experimentada entre el año 2053 -2064, de ahí que se solicitara a DIPRES que aclarara los motivos detrás de ella. Al respecto, consignar que DIPRES explicitó que no existe una explicación clara respecto a dicha evolución, más allá de que son los resultados arrojados por el modelo micro fundado utilizado para la proyección de pensiones. En este contexto, **el Consejo reitera la necesidad de que exista la posibilidad de analizar y contrastar estas cifras, debiendo avanzarse a que existan modelos complementarios a cargo de la Subsecretaría de Previsión Social, que garanticen contar con información suficiente para un mejor análisis de las proyecciones.**

Gráfico N°1: Proyección total beneficiarios próximos 80 años (2021-2100)



Fuente: Dirección de Presupuestos

Considerando que de aprobarse el PDL se incrementaría la cobertura hasta el 80% de la población más pobre del país, **también se sugiere revisar el actual sistema de focalización del SPS.**

En particular, se propone estudiar la conveniencia de que la focalización adopte la forma de un test de afluencia como alternativa al sistema actual. De esta manera, en vez de que sean las personas vulnerables las que soliciten al Estado el beneficio, y que éste tenga que evaluarlas a través de los test

de medios requeridos, se sugiere transitar a un sistema en que sea el propio Estado quien evalúe y realice un test a los grupos de personas que puedan encontrarse en torno al umbral de focalización para identificar quienes no serían elegibles.

Las personas por debajo de ese umbral recibirían automáticamente los beneficios sin necesidad de tener que postular. Este sistema podría mejorar y disminuir los costos asociados a la focalización ya que en general el Estado posee más información administrativa de las personas de mayores ingresos y mayor riqueza¹¹.

2. Costo Fiscal de las Medidas Propuestas

Esta sección persigue presentar el impacto del PDL sobre el gasto fiscal en el SPS, distinguiendo entre el efecto del aumento de la PBS y la PMAS en el año 2021, el impacto del aumento de la cobertura del SPS, desde el 60% al 80% de la población más pobre del país, y el efecto incremental total.

- a) **Aceleración Transición ley N° 21.190.** Respecto de la medida de aceleración de la transición de la ley N° 21.190, igualando los beneficios para todos los pensionados, con independencia del tramo de edad, parte del supuesto que el proyecto de ley se aprobará en el mes de septiembre, **considerando tres meses (octubre-diciembre) de aumento del beneficio sobre el stock de actuales beneficiarios.**

La Tabla siguiente muestra el impacto fiscal de la medida en este período, en millones de pesos de 2021, distinguiéndose entre hombres y mujeres, y entre los beneficios de invalidez y vejez, separando estos últimos entre pensión básica solidaria y aporte previsional solidario. A su vez, APS distingue si los beneficiarios tienen una pensión final garantizada o un complemento solidario. **El impacto fiscal total por para el año 2021 asciende a MM\$ 40.190.**

¹¹ Para mayor desarrollo de este aspecto ver el cuarto capítulo del informe anual del CPC 2021, donde se contiene el resumen del estudio relativo al “Análisis crítico y propuestas a las exigencias establecidas para aplicar el requisito de focalización del sistema de pensiones solidarias”.

Tabla N°4: Gasto Fiscal Incrementa por Transición Ley N° 21.190 (MM\$)

Total MM\$	GASTO FISCAL INCREMENTAL POR TRANSICIÓN 2021 (MM\$)									
	Mujer					Hombre				
Efecto transición	PBSV	PBSI	APSVPG	APSVCD	APSI	PBSV	PBSI	APSVPG	APSVCD	APSI
40.190	6.680	4.805	7.256	6.870	2.453	1.670	2.059	4.838	2.944	613

Fuente: Dirección de Presupuestos

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

Este es, sin duda, el elemento que demanda mayor aporte fiscal de la propuesta del ejecutivo por cuanto significa incorporar un poco más de medio millón de personas al SPS, a partir del primer año.

Lo anterior implica un incremento en el gasto fiscal de MM\$ 150.692 el año 2021, MM\$622.358 el año 2022, aumentando a través del tiempo, llegando a MM\$3.251.401 en el año 2100. Todas estas cifras están expresadas en millones de pesos (MM\$) del año 2021.

Tabla N°5: Gasto incremental (MM\$ 2021)

Año	PBS	APS	Total
2021	46.545	104.147	150.692
2022	188.807	433.551	622.358
2023	190.469	436.466	626.935
2024	191.910	445.180	637.091
2025	193.750	468.466	662.217
2026	194.924	510.266	705.190
2027	191.906	558.241	750.147
2028	189.019	601.919	790.938
2029	185.595	636.071	821.665
2030	182.900	669.329	852.229
2031	178.496	706.041	884.537
2032	181.277	743.875	925.152
2033	183.683	789.168	972.851
2034	184.071	837.049	1.021.119
2035	185.684	884.314	1.069.998
2036	185.604	933.672	1.119.276
2037	180.498	982.882	1.163.380
2038	174.798	1.030.522	1.205.320
2039	168.412	1.078.667	1.247.079
2040	163.044	1.127.953	1.290.996
2041	156.423	1.178.048	1.334.471
2042	150.080	1.228.282	1.378.362
2043	143.629	1.279.890	1.423.518
2044	136.457	1.328.619	1.465.075
2045	129.647	1.378.169	1.507.816
2046	124.382	1.431.455	1.555.837
2047	119.100	1.478.783	1.597.883
2048	113.427	1.522.719	1.636.146
2049	107.237	1.569.864	1.677.101
2050	102.701	1.615.483	1.718.184
2051	97.640	1.663.419	1.761.059
2052	91.291	1.711.438	1.802.729
2053	86.094	1.755.632	1.841.726
2054	80.286	1.793.751	1.874.038
2055	75.079	1.837.845	1.912.924
2056	70.304	1.880.470	1.950.774
2057	67.166	1.919.964	1.987.129
2058	64.393	1.959.522	2.023.915
2059	61.097	1.994.254	2.055.351
2060	59.172	2.028.923	2.088.095
2061	57.419	2.067.226	2.124.644
2062	55.733	2.088.754	2.144.487
2063	55.404	2.110.464	2.165.868
2064	54.666	2.134.894	2.189.560
2065	53.592	2.150.021	2.203.613
2066	53.623	2.152.562	2.206.185
2067	53.541	2.152.928	2.206.469
2068	53.796	2.145.563	2.199.359
2069	55.013	2.127.781	2.182.794
2070	55.619	2.109.508	2.165.126
2071	56.444	2.087.763	2.144.207
2072	56.964	2.053.778	2.110.742
2073	58.274	2.020.187	2.078.461
2074	59.820	2.001.651	2.061.470
2075	61.651	2.003.100	2.064.751
2076	63.103	2.024.429	2.087.533
2077	65.139	2.053.299	2.118.439
2078	65.777	2.113.889	2.179.666
2079	67.902	2.198.957	2.266.859
2080	69.753	2.296.364	2.366.118
2081	70.861	2.409.652	2.480.513
2082	72.962	2.509.313	2.582.275
2083	74.617	2.617.680	2.692.297
2084	76.656	2.715.462	2.792.118
2085	78.527	2.795.399	2.873.927
2086	80.463	2.883.739	2.964.202
2087	82.552	2.960.514	3.043.066
2088	83.263	3.029.610	3.112.873
2089	84.936	3.077.183	3.162.120
2090	86.050	3.131.977	3.218.027
2091	88.118	3.169.705	3.257.823
2092	89.690	3.191.902	3.281.592
2093	91.721	3.215.985	3.307.705
2094	92.818	3.228.707	3.321.525
2095	94.280	3.227.817	3.322.096
2096	94.686	3.235.164	3.329.850
2097	95.643	3.212.277	3.307.919
2098	95.687	3.195.859	3.291.547
2099	96.230	3.176.300	3.272.530
2100	97.331	3.154.070	3.251.401

Fuente: Dirección de Presupuestos

3. Efecto incremental total

Sumando el impacto de las modificaciones señaladas en los puntos 1 y 2 precedentes, **se obtiene que, para el año 2021, el gasto fiscal incremental total alcanzaría a un total de MM\$190.882, que incluye** la suma de MM\$150.692 por concepto de aumento de cobertura, más los MM\$40.190 correspondientes al adelantamiento de la transición de la ley N° 21.190.

En tanto, el gasto incremental para los años 2022 a 2100, corresponde sólo al aumento de cobertura y queda reflejado en la tabla anterior (Tabla N° 5).

Adicionalmente, creemos importante mostrar la evolución del gasto incremental del SPS como porcentaje del PIB, hasta el año 2060 (Tabla N°6). **Comenzando en un 0,08% para el año 2021, luego crece a 0,26% para el año 2022, llegando a 0,44% en el año 2058, para mantenerse al mismo nivel los siguientes dos años.**

Se hace notar que todos los nuevos pensionados, debido a la ley N° 21.190, caen bajo la modalidad de pensión final garantizada, y que la forma de financiamiento es, en primer lugar, utilizando los fondos disponibles en las cuentas de capitalización individual, y que solo cuando éstos se hubieren agotado, se recurre a los fondos fiscales. De ahí que el impacto fiscal de largo plazo sea mayor. En el caso de aquellos que hoy están pensionados bajo el sistema de complemento solidario (todos aquellos que se pensionaron antes de 2020), el impacto fiscal es inmediato.

Tabla N°6: Gasto incremental como porcentaje del PIB

Año	Gasto total % PIB
2021	0,08%
2022	0,26%
2023	0,25%
2024	0,25%
2025	0,25%
2026	0,26%
2027	0,27%
2028	0,28%
2029	0,29%
2030	0,29%
2031	0,29%
2032	0,30%
2033	0,31%
2034	0,32%
2035	0,33%
2036	0,33%
2037	0,34%
2038	0,34%
2039	0,35%
2040	0,35%
2041	0,36%
2042	0,37%
2043	0,37%
2044	0,38%
2045	0,38%
2046	0,39%
2047	0,39%
2048	0,40%
2049	0,40%
2050	0,40%
2051	0,41%
2052	0,41%
2053	0,42%
2054	0,42%
2055	0,43%
2056	0,43%
2057	0,43%
2058	0,44%
2059	0,44%
2060	0,44%

Fuente: Dirección de Presupuestos

EVENTUALES EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY EN EL MERCADO DEL TRABAJO Y SOBRE EL AHORRO PREVISIONAL

En esta sección se analiza el efecto esperado del PDL sobre el mercado del trabajo y el ahorro previsional. Se consultó a DIPRES y a la Subsecretaría de Previsión Social si habían realizado un estudio empírico sobre este tema y se nos informó que no tenían estimaciones. Tampoco existe un Informe de Productividad que acompañe al PDL presentado.

Ante la falta de una estimación cuantitativa del efecto esperado que tendría la modificación del SPS, el análisis que se presenta a continuación se sustenta en la teoría económica, lo que se puede inferir a partir de las estadísticas de la SUPEN, y los resultados obtenidos en diversos estudios empíricos¹².

También nos parece relevante mencionar que las proyecciones realizadas por DIPRES no consideran cambios en el comportamiento de los cotizantes y, por tanto, no consideran los efectos de incentivos que eventualmente pueden afectar a los mercados del trabajo y del ahorro.

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

1. Efecto esperado del adelantamiento del reajuste de la PBS y PMAS para los menores de 75 años.

El PDL propone adelantar la transición del reajuste de los parámetros que definen los beneficios del SPS del 1 de enero de 2022 al primer día del mes siguiente de la publicación en el Diario Oficial, para beneficiarios menores de 75 años.

Producto de este adelanto de la transición, los parámetros que definen los beneficios del SPS no se diferenciarán por la edad de los beneficiarios, quedando la PBS en un monto igual a \$177.000 y la PMAS de \$520.366.

En nuestra opinión el adelantamiento del reajuste para este grupo de beneficiarios debiera tener un efecto insignificante sobre el ahorro previsional y el empleo, toda vez que este cambio estaba ya previsto a partir del 1 de enero 2022.

Si bien puede ser que algunas pocas personas menores de 75 años, que aún no se han jubilado, se vieran motivados a adelantar su fecha de jubilación unos meses, afectando negativamente el

¹² Vid. Informe CCP sobre el proyecto de Reforma Previsional del 2018, página 30. [Informe-opinion-ccp-dl-reforma-previsional-2018.pdf \(consejoprevisional.cl\)](#)

empleo y el ahorro previsional, el efecto sería muy marginal, por lo tanto, se estima que este eventual impacto sería muy insignificante. Adicionalmente, según lo reportado por la SUPEN, en diciembre 2020, solo se registraba un total de 21.978 cotizantes mayores de 65 años de edad (16.712 cotizantes hombres y 5.266 mujeres), lo que es un número bastante reducido.

2. Efecto del aumento de la PBS y de la PMAS

La variación en el valor de la PBS que afecta al grupo de beneficiarios de 74 años y menos es, en nuestra opinión, un cambio muy menor por lo que el eventual impacto sobre el ahorro y el mercado de trabajo debiera ser insignificante. Lo mismo sucede con el incremento de la PBS en \$904 para las personas de 75 años y más.

En el caso de los beneficiarios de APS, el aumento de los valores de la PBS y PMAS implica un leve incremento en el impuesto implícito que se deriva de la fórmula de cálculo del Complemento Solidario ($CS = PBS - PBS/PMAS * PB$).

En esta fórmula, el impuesto implícito viene dado por la razón entre la PBS/PMAS, que varía de 33,84% a 34,01%. Si bien existe un incremento, se prevé que es muy poco probable que un cambio tan reducido pueda tener un efecto significativo en la decisión de cotizar.

3. Impacto esperado del incremento en la cobertura de 60% a 80% de la población más pobre del país.

Como ya se ha señalado, el PDL propone aumentar la cobertura de focalización desde un 60% a un 80% de la población más pobre del país para aquellas personas que cumplan con los restantes requisitos para acceder a los beneficios del SPS. Esta propuesta afectaría tanto a los actuales jubilados como a los futuros.

En términos generales, el incremento en la cobertura generará, para las personas que se encuentren en ese nuevo rango (60%-80%), desincentivos a trabajar en el mercado formal, incrementando la informalidad laboral, no necesariamente en igual magnitud, y provocando una reducción el ahorro previsional.

El motivo que explica este comportamiento es que de aprobarse el PDL, algunas personas se darán cuenta que para alcanzar un determinado valor de pensión requerirán un menor ahorro previsional, toda vez que una parte será financiada por el Estado a través de la PBS o APS, en caso de que cumplan con los restantes requisitos de elegibilidad.

Dado que no existen estimaciones cuantitativas, no nos es posible dar un orden de magnitud de este impacto negativo que podría producirse sobre el empleo formal y el ahorro previsional para los eventuales nuevos beneficiarios del SPS.

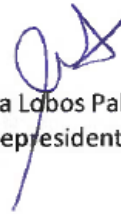
Si bien el impacto esperado será negativo en el empleo formal y ahorro previsional, nos parece importante mencionar que estos desincentivos no afectarán a todas las personas que se encuentran entre el 60% y 80% de la población más pobre por igual. En nuestra opinión es más factible esperar que tenga un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con menores salarios y con más posibilidades de trabajar informalmente, lo que le permite evadir o eludir las cotizaciones previsionales.

Para aquellos trabajadores que han tenido por largo tiempo un trabajo formal y con una remuneración superior, es menos probable que modifiquen su comportamiento, por cuanto es razonable pensar que tendrán una Pensión Base superior a la PMAS y, por tanto, no serán elegibles para los beneficios del SPS.

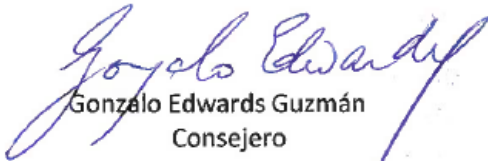
Un efecto adicional del aumento de cobertura, y que irá en sentido contrario al mencionado anteriormente, es que para aquellos afiliados que están cercanos al umbral del 60%, y que, por ende, podían verse desincentivados a cotizar y a trabajar en el mercado formal para no perder los beneficios, dejarán de estar en esta situación, desapareciendo ese desincentivo, aumentando, por tanto, su participación en el mercado formal y con ello sus cotizaciones previsionales.



Carlos Díaz Vergara
Presidente



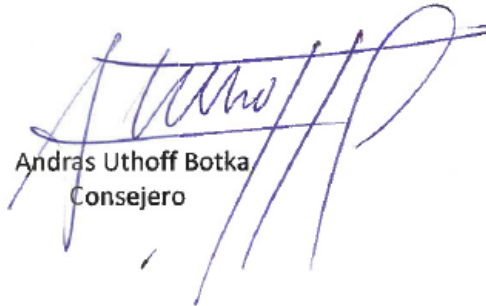
Macarena Lobos Palacios
Vicepresidenta



Gonzalo Edwards Guzmán
Consejero



María Cecilia Cifuentes Hurtado
Consejera



Andras Uthoff Botka
Consejero