

**Análisis de los efectos de las indicaciones al Proyecto de  
Ley que mejora pensiones del Sistema de Pensiones  
Solidarias y del Sistema de Pensiones de Capitalización  
Individual  
(Boletín N°12.212-13)**

**Informe Consejo Consultivo Previsional**

**23 de Enero 2020**

## I. ANTECEDENTES GENERALES

Con fecha 20 de enero de 2020 se recibió carta del Ministro de Hacienda don Ignacio Briones Rojas y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña María José Zaldívar Larraín, 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 las modificaciones legales propuestas, en el marco de sus competencias, y sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de los cambios formulados al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS).

Las indicaciones al proyecto de ley que “Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica” (Boletín N°12.212-13), están orientadas principalmente, de acuerdo a lo explicitado por el Ejecutivo, “a mejorar el nivel y la calidad de las pensiones, tanto de los actuales como de los futuros pensionados, así como de las mujeres, clase media y adultos mayores con dependencia severa”.

Las indicaciones mantienen varios de los aspectos contemplados en el proyecto original y que sin ser parte del Sistema de Pensiones Solidarias incidían en él y cuyos efectos fueron analizados en el informe emitido el 28 de noviembre de 2018<sup>1</sup>.

La principal innovación de estas indicaciones es el aumento de la cotización previsional de un 6% sobre la renta imponible, de cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del propio trabajador, en el caso, del independiente.

El precitado incremento se implementará en forma gradual en un período de 12 años, de acuerdo a la progresión que indica la siguiente tabla:

---

<sup>1</sup> Vid. Pág. 23 (seguro de lagunas previsionales); pág. 25 (subsidio de dependencia severa); pág. 26 (incentivos a postergar la edad de jubilación); pág. 28 (mejora de las pensiones de invalidez y sobrevivencia de los trabajadores jóvenes); pág. 29 (fortalecimiento del Ahorro Previsional Voluntario (y Ahorro Previsional Voluntario Colectivo y otras medidas).



**Tabla N° 1: Transición del aumento de la tasa de cotización, en puntos porcentuales, según destino de los recursos**

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Ahorro Previsional Adicional</b>		0,10	0,20	0,20	0,20	0,30	0,40	0,50	1,00	1,50	2,00	2,50	3,00
<b>Programa de Ahorro Colectivo Solidario</b>	<b>Seguro de Dependencia</b>	0,00	0,00	0,10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
	<b>Fondo de Ahorro Colectivo Solidario</b>	0,40	0,80	1,20	1,60	2,00	2,40	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80
<b>Total</b>		0,50	1,00	1,50	2,00	2,50	3,00	3,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,00

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

De esta cotización, 3 puntos porcentuales serán destinados a financiar un Ahorro Previsional Adicional (APA) que complementará las pensiones de vejez e invalidez definitiva del sistema de pensiones del decreto N° 3.500, de 1980.

Los 3 puntos porcentuales restantes se destinarán al Programa de Ahorro Colectivo Solidario (PACS), que a su vez se compone del Seguro de Dependencia (SD) que se financia con 0,2 puntos porcentuales de la nueva tasa de cotización. Los beneficios que financia el Fondo de Ahorro Colectivo Solidario (FACS) con los 2,8 puntos porcentuales restantes son:

- Beneficio Definido:** Equivalente a 2 Unidades de Fomento mensuales vitalicias, en el caso de los hombres y 2,5 Unidades de Fomento en el caso de las mujeres, cuando el afiliado reúna 15 o 10 años de cotizaciones<sup>2</sup>, respectivamente, en el sistema de pensiones regulado por el Decreto N° 3.500, de 1980, siempre que las cotizaciones hayan sido a lo menos por el ingreso mínimo mensual para fines remuneracionales.
- Beneficio Variable:** Adicional al anterior y equivalente a 0,04 Unidades de Fomento por cada año cotizado en el Programa de Ahorro Colectivo Solidario.
- Garantía de Pensión Total:** Los pensionados que hayan cotizado a lo menos 30 años (10 de los cuales deberán haber sido al Programa de Ahorro Colectivo Solidario) por un monto igual o superior al ingreso mínimo mensual para fines remuneracionales, se establece una pensión total garantizada de 10,6 Unidades de Fomento. Se entiende

<sup>2</sup> De acuerdo al artículo trigésimo segundo transitorio, durante los primeros doce meses de vigencia de la ley, el requisito de cotizaciones será de 12 años para los hombres y 8 años para las mujeres. Cada doce meses el requisito de cotizaciones aumentará en seis meses, hasta completar 15 años en el caso de los hombres y 10, en el caso de las mujeres.

como pensión total aquella suma de las pensiones y beneficios financiados con el ahorro obligatorio del afiliado proveniente del sistema de pensiones de capitalización individual, el ahorro previsional adicional, el Programa de Ahorro Colectivo Solidario y el Sistema de Pensiones Solidarias.

Sólo podrán acceder a los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario, los afiliados cuyas pensiones provenientes del sistema de ahorro obligatorio en el sistema de pensiones derivados de la capitalización individual, el Sistema de Pensiones Solidarias y el Ahorro Previsional Adicional, sumados a los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario, no sea superior a 25 Unidades de Fomento mensuales. Si la suma de tales pensiones y beneficios supera dicho monto, se rebajarán en el exceso los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario a que tiene derecho el afiliado.

El saldo acumulado en la cuenta de Ahorro Previsional Adicional se incluirá en la Pensión Autofinanciada de Referencia a que se refiere el literal g) del artículo 2° de la ley N° 20.255<sup>3</sup>. Los beneficios del Fondo de Ahorro Colectivo Solidario, en tanto, formarán parte de la Pensión Base a que se refiere el literal c) del precitado artículo 2.<sup>4</sup>



Como se aprecia, los objetivos de la propuesta gubernamental van mucho más allá de los pensionados que integran el Sistema de Pensiones Solidarias, de ahí que este Consejo, en cumplimiento de su mandato legal, realizará un análisis sólo de la interacción que se genera producto del aumento del saldo acumulado en la cuenta de Ahorro Previsional Adicional y los beneficios que se otorgan en el marco del Programa de Ahorro Colectivo Solidario con los beneficios que contempla el Sistema de Pensiones Solidarias.

Adicionalmente, el Consejo emitirá una opinión sobre las nuevas funciones y atribuciones que se le asignan en las indicaciones.

---

<sup>3</sup> Pensión Autofinanciada de Referencia para determinar la Pensión Base, es una pensión estimada que se utiliza para determinar la pensión base. Se calcula como una renta vitalicia inmediata sin condiciones especiales de cobertura, considerando la edad, el grupo familiar y el total del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual, que el beneficiario tenga a la fecha de pensionarse por vejez o invalidez de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980, incluida, cuando corresponda, la o las bonificaciones por hijo devengadas a dicha fecha. Para este cálculo se utiliza la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquel en que el beneficiario se haya pensionado por vejez. En el saldo señalado anteriormente, no se incluirán las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario, el ahorro previsional voluntario colectivo ni los depósitos convenidos a que se refiere el decreto ley N°3.500, de 1980.

<sup>4</sup> Pensión Base es aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo con el decreto ley N° 3.500.

## II. ANÁLISIS DEL AUMENTO DE TASA DE COTIZACIÓN OBLIGATORIA EN EL AHORRO Y EN EL MERCADO DEL TRABAJO

Se propone incrementar la tasa de cotización obligatoria para pensiones en 6 puntos porcentuales, de manera gradual, en 0,5 puntos porcentuales al año en doce oportunidades, comenzando el primer día del mes siguiente al de publicación de la ley. Este incremento será de cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del propio trabajador en el caso de los independientes.

El aumento de cotización redundará en un aumento del ahorro previsional, tanto individual como total<sup>5</sup>.

Adicionalmente, el hecho de que los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario estén asociados a requisitos de cotización y además tengan un aporte adicional que depende directamente de los años cotizados, se espera tenga un efecto positivo en los incentivos a cotizar.

Respecto de los eventuales efectos que esta medida traería aparejados para el mercado del trabajo formal, en ausencia en esta oportunidad de un informe de productividad que acompañe a las indicaciones en análisis, sólo queda como referencia el informe de productividad que acompañó al proyecto original y que recogió el Consejo en su informe de noviembre 2018. En dicha oportunidad se estimó que para un incremento de cotización de 4 puntos porcentuales, con una gradualidad de 8 años, el efecto en empleo era la pérdida de 52.000 puestos de trabajo en el mercado formal. Igualmente, en dicha oportunidad se previó que el efecto traería aparejada una eventual disminución de los salarios reales, disminución estimada en 1,5%.

Al respecto, es dable esperar que el universo global de empleos que se perderán a consecuencia de la medida y el potencial efecto en salarios será mayor que el previsto en el proyecto original, habida cuenta que el aumento de la cotización propuesta supera en dos puntos porcentuales la contemplada en aquella ocasión (6% en vez de 4%). Al igual que en el caso del proyecto original se estima que tanto en lo que respecta al empleo y salarios, parte de los beneficiarios afectados podrían pertenecer al universo de potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.

En este contexto, parece razonable la aplicación gradual propuesta por las indicaciones ya que ello permite aminorar los efectos del incremento sobre la permanencia en el mercado del trabajo, sin embargo, hace más probable que el efecto se haga efectivo en las remuneraciones reales.

---

<sup>5</sup> De acuerdo al Informe de Productividad que acompañó al Proyecto de ley (Boletín N° 12.212-13) se estimaba un mayor ahorro del 2%, sobre la base de un aumento de cotización de 4 puntos porcentuales.

Finalmente, precisar que, en las proyecciones efectuadas por la Dirección de Presupuestos no se estimaron cambios en el comportamiento producto de la incorporación de la tasa adicional. Sin perjuicio de lo anterior, es dable estimar, como lo señala la literatura, que a consecuencia de esta medida se puede generar un posible aumento en la informalidad, así como un efecto negativo en evasión y elusión contributiva.

En este contexto, adquiere especial relevancia un aspecto en el que este Consejo ha insistido permanentemente, cual es, el fortalecimiento de la institucionalidad y fiscalización, considerando prioritario avanzar en esta dimensión a fin de evitar comportamientos oportunistas.

### **III. EFECTOS FISCALES EN EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS DERIVADOS DEL AUMENTO DE COTIZACIÓN ADICIONAL INDIVIDUAL Y DE LOS BENEFICIOS OTORGADOS POR EL PROGRAMA DE AHORRO COLECTIVO**

El aumento de la tasa de cotización de 6 puntos porcentuales se destina a dos propósitos:

**Ahorro Previsional Adicional:** Para incrementar la tasa de contribución obligatoria al sistema de pensiones, en tres puntos porcentuales en la forma de Cuenta de Ahorro Previsional Adicional que significará un complemento que permitirá mejorar las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del sistema de capitalización individual de los futuros pensionados.

**Programa de Ahorro Colectivo Solidario:** Los tres puntos porcentuales restantes se destinarán a este programa, que se compone del Seguro de Dependencia y los diferentes beneficios que entrega. Con todo, dado que el aumento de cotización será gradual, durante los primeros años de funcionamiento del Programa, se contribuirá a su financiamiento mediante un retiro del Fondo de Reserva de Pensiones, por un monto de hasta US\$650.000.000. Destacar, que por esta vía se estaría ampliando el objeto exclusivo que para él contempla hoy la ley N° 20.128, cual es, complementar financieramente las obligaciones fiscales derivadas del Sistema de Pensiones Solidarias.

A consecuencia del aumento de la pensión autofinanciada de referencia y de la incorporación de los beneficios aportados por el Programa de Ahorro Colectivo Solidario, se incrementará el cálculo de la Pensión Base del beneficiario y, en consecuencia, ello generará una disminución del Complemento Solidario y Aporte Previsional Solidario a financiar por el Estado, generando una menor presión en el gasto fiscal asociado al Sistema de Pensiones Solidarias.

En suma, al incorporar los beneficios descritos dentro de la Pensión Base, se genera una reducción del gasto asociado al Sistema de Pensiones Solidarias dentro del grupo de personas que son beneficiarias de ambos sistemas.



Es dable destacar que no todos los beneficiarios que a la fecha son parte del Sistema de Pensiones Solidarias podrán acceder a los beneficios del programa, toda vez que no cumplen con los requisitos de cotizaciones mínimas exigido.

En efecto, de la actual cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias, un 43,01% cumple con los requisitos de cotizaciones mínimas exigidas. Así, de acuerdo a lo explicitado en las estimaciones de la Subsecretaría de Previsión Social y en función de lo que se aprecia en la tabla siguiente, se constata que, en el caso de los hombres, un 59,40% y en el de las mujeres, un 30,35%, sí cumplen con el requisito de cotizaciones mínimas exigidas.

**Tabla N° 2: Distribución Porcentual Beneficiarios del SPS, mayores de 65 años de edad, por años cotizados.**

<b>Años cotizados</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
0	17,41%	47,45%
>0-5	12,54%	17,14%
>5-10	7,62%	8,39%
>10-15	8,03%	6,96%
>15-20	8,63%	5,50%
>20-25	9,67%	5,19%
>25-30	10,37%	3,68%
>30-35	10,31%	3,12%
>35-<40	7,99%	2,02%
>=40	7,43%	0,54%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente: Dirección de Estudios, Subsecretaría de Previsión Social**

El modelo micro fundado que utiliza la Dirección de Presupuestos para proyectar el gasto público de los años venideros considera este efecto anualmente, estimando el número de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias que cumplirían los requisitos exigidos para obtener los beneficios del Sistema de Ahorro Colectivo Solidario. A modo de ejemplo, y en base a las estimaciones realizadas por la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, en el año 2025 se proyecta que el 68,58% de los hombres y el 41,68% de las mujeres cumplirían con el mínimo de años cotizados en esa fecha para acceder a este nuevo beneficio. Sumando hombres y mujeres, el porcentaje total estimado para el año 2025 alcanzaría al 53,19%.

Por último, destacar que como las indicaciones exigen para acceder a los beneficios, además de los años cotizados, que las cotizaciones hayan sido por un monto igual o superior al ingreso mínimo mensual para fines no remuneracionales, es dable concluir que los porcentajes de beneficiarios serían algo inferiores a los que se señalaron anteriormente.

En relación al análisis de los efectos fiscales en el Sistema de Pensiones Solidarias a consecuencia del aumento de la pensión base producto del Aporte Previsional Adicional y los beneficios del Programa de Ahorro Colectivo Solidario se puede afirmar que se produce una disminución en el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias, que oscila entre \$46.839 millones el año 2020, llegando a un máximo de \$384. 400 millones, al año 2050, cifras expresadas en pesos de 2020.

**Tabla N° 3: Disminución gasto del SPS, millones de pesos de 2020**

<b>Año</b>	<b>Impacto en gasto</b>
2020	46.839
2021	94.456
2022	95.709
2023	98.108
2024	101.482
2025	106.307
2026	112.460
2027	120.481
2028	130.396
2029	140.262
2030	149.902
2031	160.497
2032	170.518
2033	181.042
2034	192.100
2035	203.979
2036	216.060
2037	228.030
2038	240.228
2039	252.553
2040	264.707
2041	277.344
2042	289.959
2043	302.807
2044	315.522
2045	327.892
2046	340.428
2047	352.230
2048	363.791
2049	374.260
2050	384.400

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

#### **IV. ANÁLISIS DE LAS NUEVAS FACULTADES QUE SE ASIGNAN AL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL**

Finalmente, señalar que las indicaciones al proyecto de ley establecen nuevas funciones al Consejo Consultivo Previsional, consistentes en evaluar, entre otros, la sustentabilidad y suficiencia de largo plazo de los beneficios del sistema de pensiones, el subsidio y seguro de dependencia, el Programa de Ahorro Colectivo Solidario y el Ahorro Previsional Voluntario.

Las precitadas funciones y atribuciones se contemplan como adicionales a las funciones ya establecidas en la ley N° 20.255, relativas a evaluar la suficiencia de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

De esta forma el Consejo deberá asesorar oportunamente sobre propuestas de modificaciones de los parámetros relevantes del sistema de pensiones, tales como tasa de cotización, edad legal de retiro, tablas de mortalidad y monto de los beneficios del sistema. Estas nuevas funciones implicarán un significativo aumento de las tareas que le competarán.

Como Consejo valoramos el objetivo del legislador de contar con un apoyo técnico independiente sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, siendo este un rol que parece del todo necesario.

No obstante, cumplir con los objetivos señalados por estas indicaciones requiere que el Consejo cuente con el staff necesario para ser una contraparte efectiva de las instancias que hasta ahora proveen de los insumos al Consejo para realizar sus análisis y recomendaciones, en concreto, la Subsecretaría de Previsión Social, la Dirección de Presupuestos, la Superintendencia de Pensiones, el Instituto de Previsión Social, entre otras. En definitiva, se debe asegurar el apoyo técnico necesario para cumplir los nuevos roles en la forma que corresponde.

Si bien se valora y reconoce el invaluable apoyo técnico brindado principalmente por la Subsecretaría de Previsión Social, quien durante estos años se ha desempeñado como secretaria técnica del Consejo, se estima que para que éste pueda cumplir de manera efectiva el nuevo mandato resulta indispensable que además cuente con un número acotado de profesionales calificados con dedicación exclusiva para gestionar y ser contraparte de las instancias antes señaladas, cuestión que las indicaciones no contemplan.

Uno de los aspectos claves para que el Consejo pueda realizar sus funciones de manera efectiva es que pueda acceder oportunamente a información relevante vinculada con su mandato. Si bien el artículo 69 de la ley N° 20.255, establece la obligación de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, de hacer entrega de los antecedentes técnicos y estudios que tuvieron a la vista, se ha constatado que muchas

veces la información requerida no está del todo contenida en dichos antecedentes, sin que el Consejo esté habilitado para requerirla, y los órganos requeridos obligados de proporcionarla.

En dicho contexto, se sugiere incorporar mediante nueva indicación al proyecto en trámite que el Consejo tenga la facultad de solicitar la colaboración de los distintos órganos del Estado, así como contar con toda la información y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia. El procedimiento y los plazos para que se le proporcione al Consejo la información requerida deberían ser regulados en su respectivo reglamento.

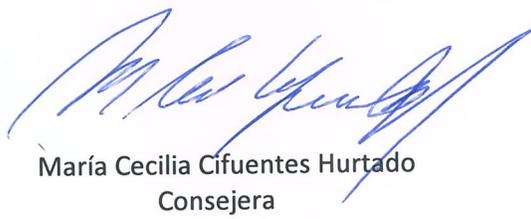




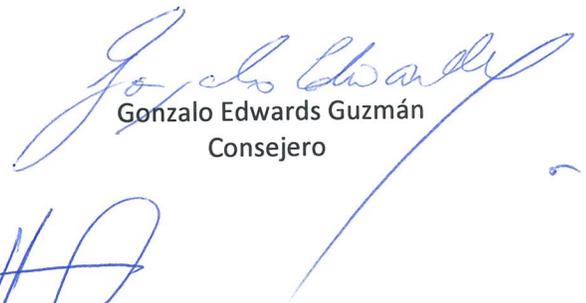
Carlos Díaz Vergara  
Presidente



Macarena Lobos Palacios  
Vicepresidenta



María Cecilia Cifuentes Hurtado  
Consejera



Gonzalo Edwards Guzmán  
Consejero



Andras Uthoff Botka  
Consejero