

LEY CORTA DE PENSIONES: FORTALECIENDO EL PILAR SOLIDARIO

- El proyecto de ley ingresado por el Ejecutivo establece mejoras al sistema de pensiones solidarias y crea un seguro para disminuir las lagunas previsionales de todos quienes estén cesantes.
- En particular, se aumenta la cobertura desde el 60% al 80% más vulnerable de la población, incrementando el monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) a \$178. 958 y adelantando los incrementos pendientes establecidos por la Ley N° 21.190, quedando la PBS y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) con el mismo valor para todos los beneficiarios, sin importar su edad.
- Todos los beneficios propuestos en materia de pensiones van en la dirección adecuada, fortaleciendo el Pilar Solidario y corrigiendo distorsiones en beneficios existentes.

El Ejecutivo ingresó para discusión inmediata el proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario creado por la Ley N° 20.255 de 2008.

Si bien las medidas propuestas favorecen a la población más vulnerable del país, estableciendo modificaciones que van en la dirección correcta, su ingreso al Congreso es una muestra de falta de diálogo y voluntad política para destrabar la tramitación de la ley larga de pensiones, que entró en noviembre de 2018 y que, habiendo sido aprobada en la Cámara de Diputados luego de un acuerdo político con parte de la oposición, no ha tenido avances en el Senado, sin perjuicio de las urgencias presentadas por el Gobierno.

ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS

1. Fortalecimiento del Sistema de Pensiones Solidarias

Se proponen las siguientes modificaciones:

- Aumenta la cobertura desde un 60% al 80% de la población más vulnerable.
- Aumenta el monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) a \$178.958, monto similar a la línea de la pobreza vigente.
- Aumento del umbral de cobertura para el Aporte Previsional Solidario (APS) para todos quienes estén dentro del 80% de menores ingresos.

- Se adelantan los reajustes pendientes de la Ley N° 21.190 para la PBS y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), quedando ambas del mismo valor para todos sus beneficiarios, independiente de la edad.

De acuerdo con estimaciones de la Dirección de Presupuestos, estas modificaciones beneficiarán a 545.000 pensionados de los cuales:

- 101.000 actualmente no tendrían derecho a pensión y ahora recibirán \$178.958 mensuales, pudiendo además acceder al sistema de salud bajo la modalidad de libre elección, pero exentos de la cotización del 7% de salud¹.
- 444.000 pensionados podrán acceder al APS, por cuanto reciben pensiones inferiores a \$520.366².

Con lo anterior, serán cerca de 2,3 millones de personas las beneficiadas por el Pilar Solidario de nuestro sistema de pensiones. A continuación, se presentan algunos ejemplos elaborados por el Ministerio de Hacienda, con la finalidad de reflejar la magnitud de los incrementos:

- Una persona que no tenía pensión autofinanciada y estaba entre el 60% y 80% más vulnerable, no recibía Pensión Básica Solidaria. Con estas modificaciones, tendría una PBS de \$178.958 mensuales.
- Una persona con una pensión autofinanciada de \$100 mil, ahora comenzará a recibir \$144.567 adicionales por APS, alcanzando una pensión total de \$244.567.
- Una persona con una pensión autofinanciada de \$200 mil, ahora comenzará a recibir \$110.176 adicionales por APS, alcanzando una pensión total de \$310.176.
- Los 444.106 nuevos beneficiarios del APS comenzarán a recibir un aporte promedio de \$117.789, que se adicionará a su pensión autofinanciada, asegurando un mínimo de la línea de la pobreza.

2. Otras disposiciones

- **Homologación de tratamiento de instrumentos de ahorro voluntario:** para efecto de determinar el cálculo de los beneficios del Pilar Solidario, se excluyen de la pensión autofinanciada de referencia algunos conceptos no

¹ Este beneficio fue establecido por la Ley N° 20.531, donde se elimina la obligatoriedad de cotizar en Fonasa o Isapre el 7% de salud, para todos los pensionados del Pilar Solidario. El monto es bonificado por el Estado.

² Los \$ 520.366 corresponden al monto vigente de la PMAS para mayores de 75 años a partir de julio de este año, que este proyecto de ley propone sea el mismo, independiente de la edad del beneficiario. El monto del APS que corresponde a cada pensionado se calcula en función de la diferencia entre la pensión que le corresponde y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

incluidos específicamente por la legislación vigente. Con esto, al calcular el monto del APS se considera sólo el saldo de la cuenta obligatoria sin considerar los ahorros voluntarios.

Actualmente	Propuesta
<p>Ley 20.255 de 2008 (Reforma Previsional) define la pensión autofinanciada de referencia para el cálculo de la pensión base. En este cálculo, el saldo acumulado individual no incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p>Agregar además de lo anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los traspasos del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía a que se refiere el art 19 de la ley 19.728³. • Los traspasos de la cuenta de ahorro voluntario (Cuenta 2).

- **Cálculo de APS para pensionados en modalidad retiro programado:** en el caso del cálculo del Aporte Previsional Solidario para los pensionados en modalidad de retiro programado, se propone considerar los recursos retirados como Excedente de Libre Disposición⁴ como una pensión adicional. Es decir, cuando un pensionado cumple con los requisitos de la legislación actual y retira excedentes de libre disposición⁵, el monto retirado será considerado en el cálculo del APS que le corresponde, disminuyendo el monto del APS respecto de lo que recibiría de no

³ Este artículo señala que “los trabajadores que se encuentren tramitando su solicitud de pensión podrán traspasar parte o el total del saldo de su Cuenta Individual por Cesantía a su cuenta de capitalización individual que mantenga en una Administradora de Fondos de Pensiones, con el objeto de aumentar el capital para financiar su pensión”.

⁴ El Excedente de Libre Disposición es aquel saldo que queda en la cuenta de capitalización individual del afiliado después de hacer efectiva su pensión, siempre y cuando ésta cumpla con ciertos requisitos estipulados en este mismo cuerpo legal.

⁵ De acuerdo al DL 3.500, Libro III, Título I, Letra G Otros Beneficios, como norma general, el afiliado que tenga a lo menos 10 años de afiliación en cualquier sistema previsional, podrá retirar parte del saldo de su cuenta de capitalización individual como Excedente de Libre Disposición si sus fondos previsionales le permiten obtener una pensión al menos igual al 70% del promedio de sus remuneraciones imponibles, y rentas declaradas y mayor o igual a 12 unidades de fomento. Un afiliado con modalidad de Retiro Programado que cumple con estos requisitos para retirar excedentes de su cuenta de capitalización individual, podrá materializar dicho retiro en forma parcial o total, en cualquier momento, siempre que continúe cumpliendo con los requisitos de tener a la fecha de pensionarse, un saldo en la cuenta de capitalización individual superior al saldo mínimo requerido

modificarse la norma, por cuanto el excedente que retiró, de no haberlo hecho, habría significado una pensión más alta que la que actualmente recibe.

3. Se crea un Seguro de Lagunas Previsionales para los cesantes

Con esta medida, a quienes se le estén pagando prestaciones de cesantía de acuerdo con lo establecido en el seguro de cesantía de la Ley N° 19.728, ya sea con cargo al Fondo de Cesantía Solidario o a la Cuenta Individual por Cesantía, se le pagará la cotización del 10% para pensiones y la cotización de 2,21% del seguro de invalidez y sobrevivencia, ambas respecto de la prestación que reciben.

Actualmente	Propuesta
<p>Los afiliados al Seguro de Cesantía (Ley 19.728) que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optan por el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), reciben un aporte para la cotización de pensiones del 10% de la prestación que reciben (15% de los beneficiarios). • Quienes optan por el seguro con cargo a la Cuenta Individual de Cesantía (CIC) no reciben aporte para la cotización previsional (85% de los beneficiarios). • Ambos grupos no reciben aportes para el pago de la cotización correspondiente al Seguro de Invalidez y Supervivencia de 2,21%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los afiliados que reciban una prestación del Seguro de Cesantía cotizarán un 10% para pensiones y, adicionalmente 2,21% para el SIS. • Ambas serán financiadas en primer término con cargo a la CIC y, en caso de que los recursos sean insuficientes, con cargo al FCS. • El Fondo de Cesantía Solidario financiará la parte que faltare de las prestaciones por cesantía que hubieren sido posibles de financiar de no haberse destinado parte del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía al pago de las cotizaciones previsionales recién señaladas.

4. Indicaciones de la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados

La Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados aprobó durante la discusión en particular un conjunto de indicaciones a este proyecto de ley. Varias buscan modificar materias referidas al Pilar Solidario mientras otras se centran en aspectos relacionados con las administradoras de fondos de pensiones. Las indicaciones que se aprobaron son las siguientes:

- Ampliar la cobertura del Pilar Solidario a un 85% de la población más vulnerable (el proyecto de ley contempla un aumento al 80%).

- Reducir la edad de las mujeres para acceder al Pilar Solidario, de 65 a 60 años.
- Que la cotización del seguro de lagunas previsionales se haga con cargo al fondo de cesantía solidario (el proyecto de ley propone que, en primera instancia, el cargo sea a la Cuenta Individual por Cesantía y en caso de que los recursos sean insuficientes, con cargo al Fondo de Cesantía Solidario).
- Una indicación del Ejecutivo para adelantar el alza de las pensiones solidarias a diciembre, de aprobarse la ley en noviembre (proyecto de ley propone partir en enero 2022 con los incrementos).
- Reducir las tablas de mortalidad a 85 años (existe un proyecto de ley sobre esta materia, pero no ha avanzado su tramitación).
- Que las comisiones que cobran las AFP se incluyan en el 10% cotizado, en lugar del sueldo bruto del cotizante, desconociendo que actualmente ésta se calcula en relación a la remuneración imponible. Ello implicaría que el ahorra previsional sería inferior al actual 10%.
- Que los afiliados mayores de 55 años no tengan restricciones para cambiarse de multifondos en las AFP.
- Las AFP sólo podrán realizar o contratar publicidad relacionada exclusivamente con la prestación de servicios relacionados con el giro, excluyendo publicidad o actividades de lobby o de gestión de intereses que puedan influir las decisiones administrativas o legislativas sobre su actividad o regulación.
- Que no existan comisiones de administración que se cobren con cargo a los fondos de pensiones.
- Si los multifondos tienen rentabilidad negativa en el promedio de los últimos seis meses, las AFP deberán pagar con cargo a su encaje, compensando así las pérdidas de los afiliados.

La indicación que busca ampliar la cobertura del Pilar Solidario a un 85% fue declarada admisible y aprobada, a pesar de ser por definición inadmisibles, por cuanto afecta materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, actuando los parlamentarios una vez más al margen de la Constitución. De considerarse un 85% de cobertura, en 2022 el mayor gasto llegaría a 0,27% del PIB y en 2050 a 0,37% del PIB, mientras que el informe financiero de la Dirección de Presupuestos ubica ambos años en 0,26% y 0,35%, respectivamente. Asimismo, la indicación que busca adelantar a los 60 años el acceso de las mujeres al Pilar Solidario también irroga gasto fiscal, por lo que también tiene el carácter de inadmisibles, al tratarse de materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo y aludir a materias de seguridad social.

5. Comentarios sobre las medidas propuestas

Las modificaciones propuestas van en la dirección correcta, toda vez que:

- La Pensión Básica Solidaria aumenta en 5,2% respecto de su valor promedio vigente⁶.
- Se adelantan los incrementos dispuestos en la Ley N° 21.190, lo que significa adelantar gasto fiscal que ya se tenía contemplado realizar a partir de enero 2022.
- La homologación del tratamiento del ahorro voluntario propuesto incentiva el ahorro voluntario individual y mantiene su carácter de pilar adicional al ahorro obligatorio y a los beneficios estatales que pudiesen recibirse.
- Corrige las distorsiones del cálculo del APS en el caso de pensionados con modalidad de pensión de retiro programado que realizaban retiros del saldo de excedentes de libre disposición.
- El seguro de lagunas previsionales iguala condiciones para aquellos que se acogen a la Ley del Seguro de Cesantía, protegiendo a las personas cesantes durante el período que les corresponda.

Finalmente, es importante tener presente que, de acuerdo a lo señalado por el Consejo Consultivo Previsional, las proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos para cuantificar el impacto fiscal del proyecto de ley, no consideran cambios en el comportamiento de los cotizantes ni tampoco el impacto de las medidas en el mercado del trabajo y del ahorro. Sin embargo, la evidencia empírica apuntaría a que podría generarse un mayor desincentivo en el mercado del trabajo y ahorro previsional en personas con trabajo informal y salarios más bajos.

GASTO FISCAL COMPROMETIDO

De acuerdo a las cifras de la Dirección de Presupuestos, el gasto fiscal en 2021, de aprobarse estas medidas planteadas por el Ejecutivo, se estima en \$201.331 millones, equivalente a 0,09% del PIB. Para 2022 el gasto fiscal incremental de las medidas propuestas es de \$ 629.755 millones, equivalente a 0,26% del PIB. En régimen (calculado como el promedio de gasto en el período 2024-2055), el gasto llega a los 0,32% del PIB.

Para garantizar el financiamiento permanente de esta iniciativa, el proyecto establece medidas que generan mayores ingresos fiscales, aumentando los impuestos por la vía de la reducción o eliminación de exenciones tributarias, hoy

⁶ Considerando los valores vigentes desde julio 2021 de la PBS para personas entre 65 y 74 años y los mayores de 75 años.

vigentes, entre las que se cuentan el establecimiento de un impuesto único a la ganancia de capital en la transacción de acciones con presencia bursátil en el mercado de capitales, exenciones en el mercado inmobiliario (tales como eliminación del crédito especial a las empresas constructoras y eliminación de beneficios de viviendas DFL2 adquiridas antes del 2010), afectación con IVA a las prestaciones de servicios y afectación con impuestos a las Herencias y Donaciones a todos los beneficios obtenidos en virtud de contratos de seguros de vida. Estas serán analizadas en un posterior Tema Público.

CONCLUSIONES

Esta ley corta fortalece el Pilar Solidario, estableciendo mejoras que van en la dirección correcta y favoreciendo al 80% de la población más vulnerable de país. El aumento de la cobertura permite otorgar pensiones solidarias a un mayor número de personas, con montos de beneficios que se incrementan respecto de los valores vigentes. Asimismo, se propone corregir distorsiones en el cálculo del APS para pensionados en modalidad de retiro programado, así como también homologar diferencias en el tratamiento de los ahorros voluntarios.

La creación del Seguro de Lagunas Previsionales permite proteger a todos quienes estén cesantes, garantizando el pago de su cotización obligatoria y cotización del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), aumentando con ello la densidad de cotizaciones.

Con todo, no debemos obviar los posibles efectos que podrían darse en el mercado del trabajo y en el ahorro previsional, por cuanto existe evidencia empírica que señala que sistemas solidarios que entregan mayores beneficios pueden generar desincentivos a cotizar y a la formalidad laboral.