

# **Pensiones: gasto fiscal en Pilar Solidario llegaría a US\$ 6.409 millones en 2050 y beneficiarios ascenderían a tres millones**

lenta ha sido la tramitación del proyecto de reforma al sistema de pensiones ingresado en noviembre al Congreso. De hecho, recién este martes 8 de enero se realizará en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados la segunda sesión formal para el debate del articulado calificado con urgencia simple por el Gobierno para su discusión. En este período, uno de los insumos generados para la discusión del proyecto es el informe que entregó el Consejo Consultivo Previsional (CCP) —instancia creada tras la reforma previsional del 2008 para analizar los efectos de cambios en el Pilar Solidario— que entrega detalles inéditos sobre el aumento de los beneficiarios y de los costos fiscales que se proyectan de aquí al año 2050 para el Pilar Solidario, en caso de que se apruebe la iniciativa del Gobierno. Una de las principales conclusiones obtenidas en el documento, con datos entregados por la Dirección de Presupuestos (Dipres), da cuenta del aporte estatal necesario para financiar el Pilar Solidario proyectado a los próximos 30 años. Así, el documento revela que el costo total de este pilar alcanzará los US\$ 6.409 millones al 2050, lo que equivaldría al 0,95% del PIB. Esto contrasta con los US\$ 4.296 millones (0,64% del PIB) que costaría el Pilar Solidario sin la reforma propuesta por el Gobierno (ver infografía). Al desagregar el gasto total en el Pilar Solidario por tipo de beneficio al año 2050, el 83% (US\$ 5.358 millones) se destinaría a financiar el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) que, de acuerdo al proyecto del gobierno, incluye un “seguro de longevidad” para quienes opten por una pensión de retiro programado. A este factor principal se suma el mayor costo por el aumento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y el ingreso de más beneficiarios al sistema ante el envejecimiento de la población. En contraste, el gasto en Pensiones Básicas Solidarias de Vejez (PBSV) —beneficio económico mensual para las personas que no tienen derecho a pensión en ningún régimen previsional— irá cayendo proporcionalmente y representarían solo el 5% del gasto total (US\$ 335 millones), versus el 34% que representa en la actualidad. “Cada vez son menos los que lleguen a 65 años sin tener una pensión contributiva, por tanto, pasa a ser cada vez más importante el número de APS versus los PBS”, explican desde la Subsecretaría de Previsión Social. El seguro de longevidad que propone el gobierno (ver recuadro) considera que, en una primera instancia, la pensión garantizada será financiada con el saldo de la cuenta individual hasta que este dinero se agote. A partir de ese momento, se pagará con cargo a las arcas fiscales. “Esto significa que el uso, en primer lugar del fondo individual, posterga el inicio del aporte fiscal, pero no lo elimina. Por lo mismo, mientras más tiempo sobreviva la persona después que se agotó su saldo, mayor será el gasto fiscal”, explica el informe. Para la vicepresidenta del CCP, Macarena Lobos, el mayor gasto proyectado por la Dipres hacia el 2050 para el Pilar Solidario, por la incorporación de nuevas coberturas, genera un riesgo, especialmente en esta modalidad de pensión garantizada. “El desembolso fiscal se difiere hasta que el pensionado haya agotado el capital de su cuenta de capitalización individual, generando una mayor presión fiscal en posteriores décadas”, afirma. La también ex subsecretaria de Hacienda durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet cree que el financiamiento de esta propuesta y otras medidas consideradas en el actual proyecto es un punto que genera dudas desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera. “Esta propuesta no contempla nuevas fuentes de ingresos para su financiamiento, lo que implica un riesgo relevante para las finanzas públicas”, afirma. Aumento de beneficiarios del Pilar Solidario sería más lento con la reforma El documento elaborado por el Consejo Consultivo Previsional también muestra la evolución de los beneficiarios del Pilar Solidario hacia el 2050 con y sin reforma. Y si bien en ambos casos la cantidad de personas acogidas aumenta, lo haría con menos fuerza en el caso de aprobarse el proyecto de ley. De hecho, en caso de mantenerse el actual sistema, los beneficiarios del Pilar Solidario en 2050 llegarían a las 3,4 millones de personas. En cambio, con reforma alcanzarán poco más de 3 millones (ver infografía). La recién nominada integrante del CCP, María Cecilia Cifuentes, explica que la menor expansión de los beneficiarios tiene relación con la expectativa de que el proyecto permita fortalecer el pilar contributivo, por la vía del mayor ahorro obligatorio y los incentivos a cotizar, de tal manera que disminuya el número de jubilados que requiere apoyo solidario. “Que eso efectivamente se dé, depende en forma importante de que logremos mayores niveles de ahorro previsional dentro de los independientes. Este es un tema crucial, por las nuevas formas de trabajo de la economía digital. Se deben buscar mecanismos para que este tipo de trabajos esté afecto a las leyes sociales”, afirma. Lo mismo es ratificado por el consejero del CCP, Gonzalo Edwards. “En la medida que se cotice más, se mejoran las pensiones autofinanciadas, lo que a su vez implica que menos personas van a recibir aportes solidarios en el escenario con reforma”, dice. “Otras medidas, como el seguro de lagunas previsionales, el incentivo a postergar la edad de jubilación, redundarán en un aumento de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización

individual, generando una pensión base suficiente para no acceder a la PBS”, añade Lobos. Al desagregar el tipo de modalidad al que accederían los beneficiarios del Pilar Solidario con la reforma aprobada, la mayoría se acogería al APSV con pensión garantizada, llegando a unas 2,5 millones de personas (en torno al 80%). En contrapartida, los beneficiarios de la PBS caerían en ambos escenarios, llegando en torno a las 131 mil personas (solo el 5% del total). “Esta caída se debe a que, en el futuro, el número de persona que durante su vida activa nunca ha cotizado en el sistema de pensiones disminuirá progresivamente”, señala el informe. De mantenerse el actual sistema, los beneficiarios del Pilar Solidario llegarían a 3,4 millones de personas en 2050.

APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO (APS) Y SEGURO DE LONGEVIDAD SE LLEVARÍAN EL 83% DE ESTOS RECURSOS

# Pensiones: gasto fiscal en Pilar Solidario llegaría a US\$ 6.409 millones en 2050 y beneficiarios ascenderían a tres millones

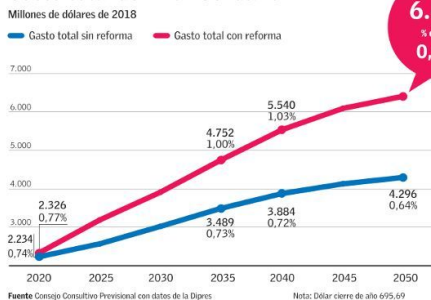
Informe del Consejo Consultivo Previsional (CCP), con datos inéditos de la Dipres, revela que con el proyecto de reforma previsional del Gobierno el número de beneficiarios sería menor en 374 mil personas, respecto de la proyección para ese mismo año con el sistema actualmente vigente. Además, instala el debate sobre eventuales desincentivos a cotizar debido a los aumentos de beneficios propuestos en la iniciativa. • CARLOS AGURTO LÓPEZ

**L**enta ha sido la tramitación del proyecto de reforma al sistema de pensiones ingresado en noviembre al Congreso. De hecho, recién este martes 8 de enero se realizará en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados la segunda sesión formal para el debate del articulado calificado, con urgencia simple por el Gobierno para su discusión.

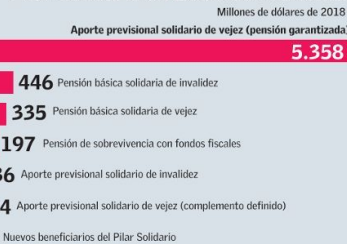
En este período, uno de los insumos generados para la discusión del proyecto es el informe que entregó el Consejo Consultivo Previsional (CCP) —instancia creada tras la reforma previsional del 2008 para analizar los efectos de cambios en el Pilar Solidario— que entrega detalles inéditos sobre el aumento de los beneficiarios y de los costos fiscales que se proyectan de aquí al año 2050 para el Pilar Solidario, en caso de que se apruebe la iniciativa del Gobierno.

Una de las principales conclusiones obtenidas en el documento, con datos entregados por la Dirección de Presupuestos (Dipres), da cuenta del aporte estatal necesario para financiar el Pilar Solidario proyectado a los próximos 30 años. Así, el documento revela que el costo total de este pilar alcanzará los US\$ 6.409 millones al 2050, lo que equivaldría al 0,95% del PIB. Esto contrasta con los US\$ 4.296 millones (0,64% del PIB) que costaría el Pilar Solidario sin la reforma propuesta por el Gobierno (ver infografía).

## Gasto total del Pilar Solidario



## Desagregado del gasto total del Pilar Solidario en 2050 con reforma



Al desagregar el gasto total en el Pilar Solidario por tipo de beneficio al año 2050, el 83% (US\$ 5.358 millones) se destinaría a financiar el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) que, de acuerdo al proyecto del gobierno, incluye un "seguro de longevidad" para quienes opten por una pensión de retiro programado. A este factor principal se suma el mayor costo por el aumento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y el ingreso de más beneficiarios al sistema ante el envejecimiento de la población.

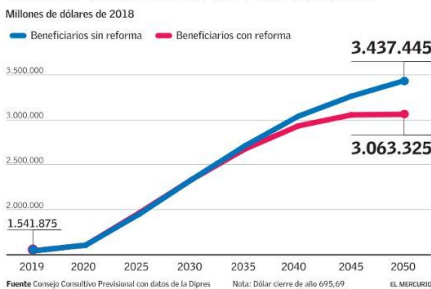
ra que, en una primera instancia, la pensión garantizada será financiada con el saldo de la cuenta individual hasta que este dinero se agote. A partir de ese momento, se pagará con cargo a las arcas fiscales. "Esto significa que el uso, en primer lugar del fondo individual, posterga el inicio del aporte fiscal, pero no lo elimina. Por lo mismo, mientras más tiempo sobreviva la persona después que se agotó su saldo, mayor será el gasto fiscal", explica el informe.

Para la vicepresidenta del CCP, Macarena Lobos, el mayor gasto proyectado por la Dipres hacia el 2050 para el Pilar Solidario, por la incorporación de nuevas coberturas, genera un riesgo, especialmente en esta modalidad de pensión garantizada. "El desembolso fiscal se difiere hasta que el pensionado haya agotado el capital de capitalización individual, generando una mayor presión fiscal en posteriores décadas", afirma.

La también ex subsecretaría de Hacienda durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet cree que el financiamiento de esta propuesta y otras medidas consideradas en el actual proyecto es un punto que genera dudas desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera. "Esta propuesta no contempla nuevas fuentes de ingresos para su financiamiento, lo que implica un riesgo relevante para las finanzas públicas", afirma.

El documento elaborado por el Consejo Consultivo Previsional también muestra la evolución de los beneficiarios del Pilar Solidario hacia el 2050 con y sin reforma. Y si bien en ambos

## Total de beneficiarios del Pilar Solidario



casos la cantidad de personas acogidas aumenta, lo haría con menos fuerza en el caso de aprobarse el proyecto de ley. De hecho, en caso de mantenerse el actual sistema, los beneficiarios del Pilar Solidario en 2050 llegarían a las 3,4 millones de personas. En cambio, con reforma alcanzarán poco más de 3 millones (ver infografía).

La recién nominada integrante del CCP, María Cecilia Cifuentes, explica que la menor expansión de los beneficiarios tiene relación con la expectativa de que el proyecto permita fortalecer el pilar contributivo, por la vía del mayor ahorro obligatorio y los incentivos a cotizar, de tal manera que disminuya el número de jubilados que requiere apoyo solidario. "Que eso efectivamente se dé, depende en forma importante de que logremos mayores niveles de ahorro previsional dentro de los independientes. Este es un tema crucial, por las nuevas formas de trabajo de la economía digital. Se deben buscar mecanismos para que este tipo de trabajos esté afecto a las leyes sociales", afirma.

Lo mismo es ratificado por el consejero del CCP, Gonzalo Edwards. "En la medida que se cotice más, se mejoran las pensiones autofinanciadas, lo que a su vez implica que menos personas van a recibir aportes solidarios en el escenario con reforma", dice.

"Otras medidas, como el seguro de lagunas previsionales, el incentivo a postergar la edad de jubilación, redundarán en un aumento de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual, generando una pensión base suficiente para no acceder a la PBS", añade Lobos.

Al desagregar el tipo de modalidad al que accederían los beneficiarios del Pilar Solidario con la reforma aprobada, la mayoría se acogería al APSV con pensión garantizada, llegando a unas 2,5 millones de personas (en torno al 80%). En contrapartida, los beneficiarios de la PBS caerían en ambos escenarios, llegando en torno a las 131 mil personas (solo el 5% del total). "Esta caída se debe a que, en el futuro, el número de persona que durante su vida activa nunca ha cotizado en el sistema de pensiones disminuirá progresivamente", señala el informe.

## ¿En qué consiste el "seguro de longevidad"?

Con la ley vigente, las personas que cotizaron en AFP y que con sus fondos acumulados pueden financiar una pensión menor a la Pensión Básica Solidaria (PBS) de \$107 mil solo pueden optar por el retiro programado, que es pagado por una AFP. Este tipo de pensión va decreciendo en el tiempo conforme se van acabando los fondos acumulados en la cuenta individual. Sin embargo, en caso de cumplir los requisitos para recibir beneficios del Pilar Solidario, el Estado les asegura una pensión final igual a su pensión base con APS. Este beneficio va aumentando para que la pensión final mantenga su valor en el tiempo.

En tanto, quienes logran acumular los recursos suficientes para una pensión superior a los \$107 mil y menor a los \$317 mil de la Pensión Máxima Solidaria (PMAS), además pueden optar por una renta vitalicia pagada por una compañía de seguro, institución que les asegura el pago de una pensión fija de por vida, reajustada una vez al año según la variación del IPC, sumado al APS correspondiente en caso de pertenecer al Pilar Solidario. En el caso de optar por el retiro programado y puedan acceder al Pilar Solidario, recibirán también un APS fijo y verán decrecer su pensión a medida que pasa el tiempo.

En la propuesta del Gobierno se amplía el seguro de longevidad, de modo que quienes financian pensiones entre la PBS y la PMAS, califiquen para acceder al Pilar Solidario y opten por el retiro programado, el Estado les asegurará una pensión fija de por vida cuyo monto corresponderá a la suma de la pensión base acumulada en la cuenta individual más el APS del pilar solidario. Es decir, similar a una renta vitalicia de una compañía de seguros.

## Diferencias entre el informe del CCP y el Gobierno por eventuales desincentivos a cotizar que generaría el "seguro de longevidad"

El informe presentado por el Consejo Consultivo Previsional (CCP) —firmado por su presidente Carlos Díaz, la vicepresidenta Macarena Lobos, y el consejero Gonzalo Edwards— da cuenta de una serie de medidas incluidas en el proyecto de pensiones enviado por el Gobierno que vendrían a desincentivar la formalidad laboral y, por consiguiente, en el ahorro individual para las futuras pensiones. Por ejemplo, cuando se plantea un aumento gradual en el monto de la PBS y APS para los antiguos y nuevos pensionados que cumplan los requisitos para acceder al Pilar Solidario. Asimismo, por el aumento de la cotización obligatoria en 4 puntos porcentuales con cargo al empleador y por el otorgamiento de un seguro de longevidad para los futuros pensionados que opten por el retiro programado y que califiquen dentro del Pilar Solidario.

Respecto de este último punto, según el informe del CCP, las proyecciones realizadas por la Dipres "no presuponen cambios en el comportamiento de los cotizantes, a consecuencia del proyecto de ley presentado y, por tanto, no consideran el problema de incentivos que puede producir la marcada discontinuidad en los beneficios cuando la pensión base supera los umbrales establecidos para acceder a los distintos planes de beneficios".

Sin embargo, desde la Subsecretaría de Previsión Social ven poco probable que el efecto de la discontinuidad de los beneficios, producto del seguro de longevidad, afecte en forma masiva el comportamiento de los potenciales beneficiarios del Pilar Solidario, considerando el alto nivel de conocimiento que se requiere para racionalizar el beneficio. Adicionalmente, señalan que el tamaño del grupo en el que podría incidir este desincentivo (pensiones que bordean los \$364 mil que corresponden al futuro tope del PMAS-65) es menor en cantidad al que actualmente enfrenta esta situación, cuyo umbral actual es igual a la PBS (\$107 mil).

Para sustentar su argumento, desde el órgano estatal explican que del total de beneficiarios del APS (alrededor de 800 mil personas), menos del 10% tiene una pensión base —sin aportes del Estado— entre \$200 mil y el tope actual de la PMAS (\$317 mil). Y de aprobarse la ley, los potenciales beneficiarios de APS sobre el actual PMAS (\$317 mil) y que cumplen los requisitos para acceder al Pilar Solidario son poco más de 35 mil personas.

Sin embargo, los miembros del CCP, al ser consultados por su visión general sobre los desincentivos del proyecto, tienen visiones encontradas. Macarena Lobos señala que el informe, sobre la base de la teoría económica y estudios empíricos, infiere que los cambios propuestos en el Pilar Solidario, "podrán tener un potencial efecto sobre la oferta de trabajo formal, los niveles de informalidad y las cotizaciones previsionales. En este contexto, se propuso que el proyecto avanzara de manera más decidida en fortalecer la institucionalidad y fiscalización, amonizando los efectos no deseados de mayor informalidad laboral y de evasión o elusión en el pago de cotizaciones previsionales".

Gonzalo Edwards, por su parte, cree que efectivamente cualquier mejora del Pilar Solidario puede desincentivar en alguna medida la cotización obligatoria. Sin embargo, estima que los cambios propuestos por el gobierno afectan "lo menos posible" los incentivos a no cotizar. Por otro lado, "el que la Pensión Básica Solidaria y los aportes solidarios sean mayores a edades más avanzadas hace que el desincentivo sea aún menor", agrega.

María Cecilia Cifuentes valida lo expuesto en el informe, pese a que no participó del mismo. "Es efectivo que mayores beneficios del Pilar Solidario desincentivan la cotización y la formalidad laboral, y lo mismo ocurre si se aumenta la tasa de cotización. Por esa razón es importante que el proyecto

de reforma contenga también medidas que incentiven la cotización y la postergación de la jubilación, de tal manera de neutralizar los efectos negativos de la misma", dice.

Según la economista, estos elementos están considerados en el proyecto de ley, pero no está claro el efecto combinado de los mismos. "Mi percepción es que los incentivos a la formalidad y a aumentar el ahorro son insuficientes. Me parece necesario fomentar el ahorro voluntario, materia en la cual mejorar la educación previsional es clave", añade.

Andrés Uthoff, por su parte, manifiesta que el problema no está en los incentivos a la cotización obligatoria. De hecho, cree que la crisis que enfrenta el actual sistema no es posible resolverla con el actual diseño. Por eso estima necesario realizar cambios que incluyan cuatro elementos: la actualización de los parámetros del pilar contributivo; el vínculo del sistema con las diferentes oportunidades ocupacionales, y no solo con aquellas en relación de dependencia; la legitimidad del sistema, en particular respecto a los derechos de los trabajadores; y la compensación que merece la actual generación de jubilados, "que no ha tenido oportunidades de ahorro, pero sufrió el costo de la otorgación del sistema y la crisis de la deuda", complementa.