INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que concede reajuste extraordinario a la pensión básica solidaria.

BOLETÍN Nº 10.940-05

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informaros acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

A la sesión en que la Comisión trató el proyecto de ley, asistieron, además de sus miembros, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la Ministra, señora Ximena Rincón; la Subsecretaria de Previsión Social, señora Jeanette Jara; el Asesor Legislativo, señor Francisco Del Río; el Asesor de la Ministra, señor Cristóbal Huneeus; el Asesor de la Subsecretaria, señor Gonzalo Cid; la Jefa de la División de Desarrollo Normativo, señora Marcia Salinas; las asesoras comunicacionales, señoras Rocío Sabanegh y Andrea Bórquez, y el fotógrafo, señor Pablo Yovane.

Del Ministerio de Hacienda, la Coordinadora de Políticas Sociales, señora Paula Benavides.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Asesora Legislativa, señora María Jesús Mella.

De la Superintendencia de Pensiones, el Superintendente, señor Osvaldo Macías, y el Asesor, señor Sergio Vargas.

Del Instituto de Previsión Social, el Director Nacional, señor Patricio Coronado, y el Jefe de la División de Beneficios, señor José Miguel Lagos.

El Asesor del Honorable Senador Coloma, señor Álvaro Pillado.

Los asesores del Honorable Senador García, señores Marcelo Estrella y Felipe Cox.

El Jefe de Gabinete del Honorable Senador Zaldívar, señor Christian Valenzuela.

La Asesora de Prensa del Honorable Senador Pizarro, señora Andrea Gómez.

De la Fundación Jaime Guzmán, el Asesor, señor Diego Vicuña.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El artículo 2° del proyecto requiere ser aprobado con quórum calificado de conformidad con el artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental en relación con el inciso tercero del artículo 66 de nuestra Constitución Política.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Otorgar reajuste extraordinario a la pensión básica solidaria.

- - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa en informe deben tenerse presente los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- La ley N° 20.255, que establece Reforma Previsional.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje expresa que un gran paso para apoyar a los adultos mayores se dio al crear el pilar solidario mediante la Reforma Previsional efectuada el año 2008, cuyos principales beneficios fueron la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, a fin de asegurar un grado razonable de protección y autonomía económica para los pensionados.

Recalca que, actualmente, son motivo de especial preocupación los bajos montos de las pensiones y que si bien la Reforma Previsional constituyó un paso muy importante, se debe dar uno más.

Señala que para presentar esta iniciativa se cumplieron dos pasos previos. Por una parte, y de acuerdo a lo establecido en la ley N° 20.255, que establece Reforma Previsional, se solicitó al Consejo Consultivo Previsional emitir su opinión sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos

por las modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario. Por otra parte, de conformidad a lo establecido en el artículo 7° de la N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, se adjuntan como antecedentes los estudios que evalúan la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones encargados por el Ministerio de Hacienda.

En cuanto al contenido del proyecto de ley, describe que:

1. El artículo 1° establece un reajuste extraordinario de un 10% al monto de la Pensión Básica Solidaria de Vejez vigente, a partir del 1 de enero de 2017, lo cual beneficiará a más de 1 millón 400 mil personas.

Al reajustar la Pensión Básica Solidaria de Vejez automáticamente, por ser del mismo monto, se reajustará la Pensión Básica Solidaria de Invalidez. Asimismo, se recalcularán y aumentarán los Aportes Previsionales Solidarios.

Se establece igualmente que el reajuste extraordinario propuesto en este proyecto de ley es sin perjuicio del reajuste ordinario a que se refiere el artículo 8 de la ley N° 20.255.

2. Regla permanente de cálculo del Aporte Previsional Solidario de Vejez. El artículo 2° fija de manera permanente la regla de cálculo del Aporte Previsional Solidario de Vejez, determinada al momento del acceso al beneficio, de modo de garantizar que producto de los reajustes de parámetros no se modifique la regla de cálculo, evitando así que algunos beneficiarios pudieran ver disminuidos los montos de sus aportes previsionales solidarios.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al comenzar la discusión, la **Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Ximena Rincón**, efectuó una presentación, en formato power point, del siguiente tenor:

Proyecto de ley que Concede Reajuste Extraordinario a la Pensión Básica Solidaria

Contenidos

En el marco del anuncio del proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017 la Presidenta señaló que:

"…Y, por cierto, nos preocupan los bajos montos de las actuales pensiones. En mi primer Gobierno dimos un paso muy importante para apoyar a los jubilados, creando el pilar solidario. Ahora debemos dar un paso más.

Por eso convoqué a todos a construir un Pacto Nacional para acordar soluciones de fondo. Eso es un proceso largo y necesario, pero los más vulnerables necesitan soluciones ahora.

Por eso he decidido hacer un esfuerzo especial en este Presupuesto para aumentar en 10% la Pensión Básica y el Aporte Previsional Solidario. Propondré un proyecto de ley para que este aumento se haga efectivo a partir del 1° de Enero del próximo año.

Así, más de 1 millón 300 mil personas que están en el pilar solidario, verán mejorado el aporte que hace el Estado a su pensión.".

- La Comisión Asesora previamente propuso en forma transversal fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias.

- Con 23 votos a favor y sólo 1 en contra la Propuesta 2 de la Comisión indica:

"Aumentar el monto de la Pensión Básica Solidaria y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario en 20%.".

- Este proyecto de ley busca avanzar en dicha dirección de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

- El pilar solidario creado con la Reforma Previsional de 2008, otorga dos tipos de beneficios a quienes cumplen los requisitos:

La Pensión Básica Solidaria (PBS = $93.543 actualmente), tanto de vejez como invalidez, beneficia a quienes nunca cotizaron y,

El Aporte Previsional Solidario (APS) se otorga a aquellas personas con pensiones inferiores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS = $304.062) en el caso de vejez y a pensiones inferiores a la PBS en el caso de Invalidez.

- Este Pilar cumple un rol fundamental en prevenir la pobreza en la vejez e invalidez y tiene un efecto sustancial en suficiencia y equidad, aumentando pensiones y tasas de reemplazo.

- Al 31 de agosto de 2016 existen 580.933 beneficiarios de Pensión Básica Solidaria y 776.543 beneficiarios de APS.

- En total, al 31 de agosto de 2016, existen 1.357.476 beneficiarios del pilar solidario.

- El proyecto de ley establece un reajuste extraordinario de un 10% al monto de la Pensión Básica Solidaria de Vejez, a partir del 1 de enero de 2017.

- Al reajustar la Pensión Básica Solidaria de Vejez automáticamente, por ser del mismo monto (artículo 19 de la ley N° 20.255), se reajustará la Pensión Básica Solidaria de Invalidez.

- Asimismo, se recalcularán y aumentarán los Aportes Previsionales Solidarios (principalmente artículos 10, 11 y 21 de la Ley N° 20.255).

- Se establece, igualmente, que el reajuste extraordinario propuesto en el proyecto de ley es sin perjuicio del reajuste ordinario que se otorga anualmente por variación del IPC, el cual se mantendrá en los mismos términos y fechas actuales.

- Así, para la aplicación del reajuste regular del año 2017 (establecido en el artículo 8° de la ley N° 20.255 y que se aplica a partir del 1 de julio de cada año) se establecen las siguientes reglas especiales:

a) Para efectos del cálculo en la variación del Índice de Precios al Consumidor, se considerará como último reajuste concedido aquél efectuado en el año 2016, en virtud del mismo artículo 8°.

b) Obtenido el porcentaje de reajuste correspondiente, éste se aplicará sobre el monto que haya resultado de la aplicación del reajuste extraordinario.

- Finalmente, se fija de manera permanente la regla de cálculo del Aporte Previsional Solidario de Vejez, determinada al momento del acceso al beneficio, de modo de garantizar que producto de los reajustes de parámetros no se modifique la regla de cálculo, evitando así que algunos beneficiarios pudieran ver disminuidos los montos de sus aportes previsionales solidarios.

Antecedentes Complementarios

- El otorgamiento de un reajuste extraordinario modificando los parámetros del pilar solidario exige dos pasos previos antes de su tramitación:

De acuerdo a lo establecido en la ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008, se debe solicitar al Consejo Consultivo Previsional emitir su opinión sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario y,

De conformidad a lo establecido en el artículo 7 de la N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, se requiere efectuar un análisis de sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones.

- Los informes anteriores son parte de los antecedentes que acompañan este proyecto de ley.

- El Gobierno comparte la opinión del Consejo Consultivo Previsional respecto a que los incentivos que provee el pilar solidario sobre el mercado del trabajo y el ahorro previsional no se modificarán sustancialmente en relación a los existentes con la introducción de la reforma del 2008.

- Por su parte, el Estudio Sobre la Sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones contiene tres escenarios básicos:

Escenario central: coherente con proyecciones macroeconómicas más recientes;

Escenario optimista: involucra mayores niveles de crecimiento y mejores retornos financieros; y,

Escenario moderado: con un crecimiento de la economía y rentabilidades bajas.

- En el estudio principal, bajo un análisis determinístico, el FRP en los 3 escenarios tiene una trayectoria creciente, incluso bajo supuesto de máximo retiro anual.

- Esto se mantiene incluyendo elementos estocásticos, mejorando además el desempeño principalmente por una mayor probabilidad de realizar aportes sobre el mínimo definido por ley.

- La sustentabilidad del FRP está dada principalmente por los aportes mínimos definidos por ley (0,2% del PIB), que tienden a ser superiores a los retiros máximos considerados.

- Ante un aumento del valor de la PBS, para los mismos escenarios anteriores se mantiene la sustentabilidad en el horizonte proyectado.

- Así el FRP es sustentable en el mediano plazo incluso en escenarios adversos.

Efectos Fiscales

- El proyecto de ley implica mayor gasto fiscal asociado al incremento del 10% del valor de la Pensión Básica Solidaria de vejez y su respectivo efecto sobre el resto de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

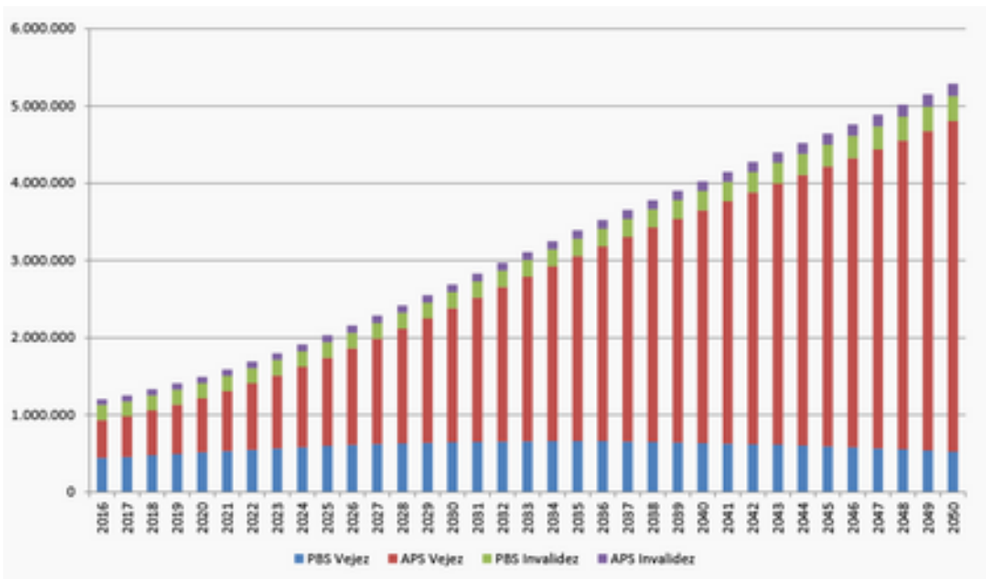
- Adicionalmente, se produce un mayor gasto fiscal en la bonificación establecida en la ley N° 20.531 y sus modificaciones, que exime, total o parcialmente, de la obligación de cotizar para salud.

- El mayor gasto fiscal asociado a este proyecto de ley alcanza la cifra de $135.108 millones para el año 2017.

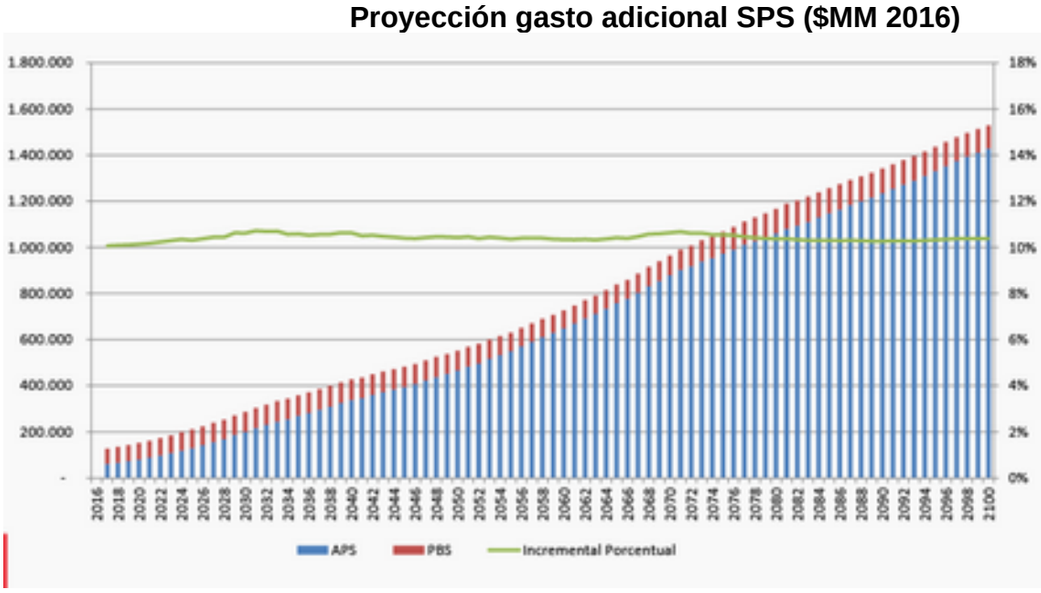
- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación

de la ley, durante el año 2017, se financiará con cargo a la Partida Presupuestaria Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público de dicho año.

Proyección Base, Gasto del SPS por tipo de beneficio ($MM 2016)



Proyección gasto adicional SPS ($MM 2016)



El **Honorable Senador señor García** consultó cómo se aplican las reglas especiales para establecer el reajuste regular de las pensiones básicas.

Asimismo, inquirió cómo se opera respecto de las personas que se encuentran cerca de recibir la pensión máxima con aporte solidario de $304.062, y si se arregla el sistema de cálculo para que se

refleje totalmente el porcentaje de aumento por reajuste en el caso del aporte previsional solidario (APS).

El **Honorable Senador señor Tuma** señaló que no se resuelve el problema de fondo, que es el sistema de pensiones que tenemos y, por eso, se siguen discutiendo arreglos parciales como el presente.

Consultó cuál es la relación del Consejo Consultivo Previsional con este proyecto de ley que se financia con recursos obtenidos del Tesoro Público.

La **Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Rincón**, respondió que el artículo 67 de la ley N° 20.255, sobre reforma previsional, establece que debe pedirse informe al Consejo Consultivo Previsional para obtener opinión fundada sobre cualquier cambio como el que se propone para aumentar las pensiones básicas.

Agregó que, el mismo artículo 1° del proyecto de ley, resguarda que el reajuste regular contemplado por la reforma previsional se otorgue completo, con independencia del presente reajuste extraordinario.

La **Coordinadora de Políticas Sociales del Ministerio de Hacienda, señora Paula Benavides**, explicó que el sistema de reajuste ordinario de la pensión básica solidaria se aplica anualmente de conformidad al índice de precios al consumidor acumulado, que la ha llevado de $73.000 a los $93.543 actuales, y la norma permite que se aplique un 10% extraordinario con independencia del próximo reajuste regular que corresponde en el mes de julio de 2017.

Expresó que el mayor gasto fiscal se financiará con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público. Asimismo, indicó que, en virtud del artículo 7° de la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal, se hizo un estudio que evalúa la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones en base a los cambios propuestos.

El **Honorable Senador señor Montes** planteó que han visto como la contabilidad fiscal permite variadas operaciones, tal como ha ocurrido con el Fondo para la Educación. Por lo anterior, solicitó saber de qué programa o asignación específica del Tesoro Público se sacan los recursos para financiar este reajuste extraordinario o si se hace directamente del Fondo de Reserva de Pensiones.

La **señora Ministra** respondió que los recursos fiscales se toman del Tesoro Público, de conformidad a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio.

El **Honorable Senador señor García** observó que los US$280 millones que se retiran del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que está dentro del Tesoro Público, pasan a formar parte del presupuesto del Instituto de Previsión Social. Agregó que este año se sacaron fondos del FEES, Fondo de Estabilización Económica y Social, para

traspasarlos al FRP y cumplir con la exigencia legal de aportar un 0,2% del PIB, y para el próximo año, según lo informado por el Ministro de Hacienda, se recurrirá a endeudamiento para cumplir con la misma exigencia.

El **Honorable Senador señor Montes** señaló que existe un manejo demasiado discrecional de los referidos fondos, sin que exista un control de parte del Congreso Nacional.

El **Honorable Senador señor García** observó que, de acuerdo al monto comprometido en el presupuesto para financiar las pensiones básicas, existiría una parte de los $135.108 millones que no se está destinando al 10% de reajuste de pensiones.

La **Coordinadora de Políticas Sociales, señora Benavides**, explicó que el monto consultado corresponde al costo adicional que se genera con el reajuste por concepto del no pago de la cotización de salud del 7% por parte de los pensionados y que asciende a $5.170 millones.

Por otra parte, señaló que en el caso del aporte previsional solidario, lo que ocurre es que si el pensionado financia una pensión de $250.000 y recibe un aporte solidario de, aproximadamente, $30.000, el aumento de 10% se verifica sobre el referido aporte solidario de $30.000 (en caso de modalidad de renta vitalicia) y no sobre el total de la pensión.

El **Honorable Senador señor García** solicitó que se envíen simulaciones de diferentes situaciones de pensiones con aporte previsional solidario, especialmente de casos en que el monto total se aproxime a la pensión máxima con aporte solidario.

Los **representantes del Ejecutivo** se comprometieron a enviar las simulaciones solicitadas a la brevedad posible.

Sometido a votación en general el proyecto de ley, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores García, Montes, Pérez Varela, Pizarro y Tuma.

- - -

FINANCIAMIENTO

- El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de 24 de octubre de 2016, señala, de manera textual, lo siguiente:

"**I. Antecedentes**

1. El presente proyecto de ley establece a contar del día 1 de enero de 2017, un reajuste extraordinario de un 10% al valor de la Pensión Básica Solidaria de vejez vigente a dicha fecha.

2. Lo anterior implica un aumento extraordinario en los siguientes beneficios: Aporte Previsional Solidario de vejez, Aporte Previsional Solidario de invalidez, Pensión Básica Solidaria de vejez y Pensión Básica Solidaria de invalidez, según las reglas de cálculos establecidas actualmente en la ley N° 20.255.

3. Adicionalmente, se fija de manera permanente la regla de cálculo del Aporte Previsional Solidario de vejez, determinada al momento del acceso al beneficio.

4. El reajuste establecido en el artículo 8° de la ley N° 20.255, seguirá aplicándose conforme a lo establecido en dicha norma. Sin embargo, para el reajuste correspondiente al año 2017 deberán seguirse las siguientes reglas especiales:

a) Para efectos del cálculo en la variación del Índice de Precios al Consumidor se considerará como último reajuste concedido aquél efectuado el año 2016, en virtud del mismo artículo 8° señalado.

b) Obtenido el porcentaje de reajuste correspondiente, éste se aplicará sobre el monto que haya resultado de la aplicación del reajuste señalado anteriormente.

II. Efecto del Proyecto sobre el Presupuesto Fiscal

1. El proyecto de ley implica mayor gasto fiscal asociado al incremento del 10% del valor de la Pensión Básica Solidaria de vejez y su respectivo efecto sobre el resto de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

2. Adicionalmente, se produce un mayor gasto fiscal en la bonificación establecida en la ley N° 20.531 y sus modificaciones, que exime, total o parcialmente, de la obligación de cotizar para salud a los beneficiarios de dicha normativa.

3. El mayor gasto fiscal asociado a este proyecto de ley alcanza la cifra de $ 135.108 millones para el año 2017.

El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta Ley, durante el año 2017, se financiará con cargo a la Partida Presupuestaria Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público de dicho año.”.

Se deja constancia del precedente Informe Financiero en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito del acuerdo precedentemente expuesto, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación en general de la iniciativa legal en trámite, en los mismos términos en que fue despachado por la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1.- Concédese, a contar del 1 de enero de 2017, un reajuste extraordinario del 10% al monto de la pensión básica solidaria de vejez vigente a dicha fecha.

El reajuste establecido en el artículo 8 de la ley N° 20.255, que Establece Reforma Previsional, seguirá aplicándose conforme a lo establecido en dicha norma. Sin embargo, para el reajuste del año 2017 deberán seguirse las siguientes reglas especiales:

a) Para efectos del cálculo en la variación del Índice de Precios al Consumidor, se considerará como último reajuste concedido aquel efectuado en el año 2016, en virtud del artículo 8 antedicho.

b) Obtenido el porcentaje de reajuste correspondiente, éste se aplicará sobre el monto que haya resultado de la aplicación del reajuste señalado en el inciso primero.

Artículo 2.- Agrégase en el artículo 11 de la ley N° 20.255 el siguiente inciso final:

"Las reglas de cálculo a que se refieren el artículo 10 y los incisos precedentes se establecerán en el momento de acceder al beneficio y no serán modificadas ante alguna variación en el monto de la pensión base o de la pensión básica solidaria de vejez, sin perjuicio de que dichas variaciones modificarán el monto resultante del aporte previsional solidario de vejez de acuerdo a la regla de cálculo correspondiente.".

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- Para efectos de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de esta ley, quienes sean beneficiarios de aporte previsional solidario de vejez al 31 de diciembre de 2016 quedarán sujetos a la regla de cálculo que les rija a dicha fecha.

Artículo segundo.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante el año 2017 se financiará con cargo a la Partida Presupuestaria Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público de dicho año.".

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2016, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jorge Pizarro Soto (Presidente accidental), José García Ruminot, Carlos Montes Cisternas, Víctor Pérez Varela y Eugenio Tuma Zedán.

Sala de la Comisión, a 15 de noviembre de 2016.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE CONCEDE REAJUSTE EXTRAORDINARIO A LA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA (Boletín Nº 10.940-05)

I. OBJETIVO(S) DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: otorgar reajuste extraordinario a la pensión básica solidaria.

II. ACUERDOS: aprobado en general por unanimidad (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de dos artículos permanentes y dos disposiciones transitorias.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: el artículo 2° del proyecto requiere ser aprobado con quórum calificado de conformidad con el artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental en relación con el inciso tercero del artículo 66 de nuestra Constitución Política. El mencionado artículo 2° agrega un inciso final al artículo 11 de la ley N° 20.255, disposición que, en su oportunidad, fue aprobada como norma de quórum calificado.

V. URGENCIA: suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Cámara de Diputados. Mensaje de Su Excelencia la Presidenta de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en sesión de 2 de noviembre de 2016, fue aprobado en general con unanimidad de 98 votos.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 8 de noviembre de 2016.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: informe de la Comisión de Hacienda.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- La ley N° 20.255, que establece Reforma Previsional.

Valparaíso, a 15 de noviembre de 2016.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión