Estimación de beneficiarios y uso del Fondo de Cesantía Solidario en el PDL que "Flexibiliza transitoriamente los requisitos de acceso e incrementa el monto de las prestaciones al seguro de desempleo de la Ley 19728"; y estimación de dependientes no cubiertos por la Ley 19.728

Unidad de Estudios, Subsecretaría del Trabajo, Julio 2020

Antecedentes

En sesión de la Comisión de Trabajo del Senado se solicitó al Ministerio del Trabajo y Previsión Social la siguiente información: (1) estimación de nuevos beneficiarios que podrían acogerse a la Ley 19.728 y la Ley 21.227 producto de la aprobación del proyecto de ley que "Flexibiliza transitoriamente los requisitos de acceso e incrementa el monto de las prestaciones al seguro de desempleo de la Ley 19728, con motivo de la pandemia originada por el covid-19, y perfecciona los beneficios de la Ley 21.227" (en adelante el "Proyecto de Ley"); (2) estimación de uso del Fondo de Cesantía Solidario a la fecha y proyección de este fondo en el corto plazo; y (3) estimación de los trabajadores dependientes no cubiertos por la Ley 19.728 ni la Ley 21.227.

1- Estimación de nuevos beneficiarios que podrían acogerse a la Ley 19.728 y la Ley 21.227 en virtud de la aprobación del Proyecto de Ley

La Superintendencia de Pensiones ha calculado la siguiente estimación, para el cálculo de los beneficiarios potenciales incrementales del Proyecto de Ley en discusión:

A. Beneficiarios potenciales totales al Seguro de Cesantía (SC) a marzo 2020:

Ley 19:728:

- El total de beneficiarios potenciales con derecho a CIC y FCS bajo los requisitos de la Ley 19.728 a marzo 2020 es de 965.000 individuos.
- Ademas, los beneficarios potenciales con derecho solo a la CIC son 3.015.000 (es decir, no cumplen requisitos de acceso al FCS).
- Por tanto, el total de beneficiarios potenciales al SC es de 3.980.000.

B. Beneficiarios potenciales totales PdL en discusión:

- El total de beneficiarios potenciales con derecho a CIC y FCS bajo el PDL que flexibiliza los requisitos de acceso a prestaciones de cesantía (los iguala a los requisitos de acceso a la Ley 21.227) a marzo 2020 es de 4.096.000 individuos.
- Además, dado que el PDL da acceso sin restricciones a la cuenta CIC, se contabilizan 2.016.000 individuos con saldo CIC mayor a cero a marzo 2020.
- Por tanto, el total de beneficiarios potenciales al SC es de 6.112.000.

C. Beneficiarios potenciales incrementales Proyecto de Ley en discusión:

- El número de individuos que podría acceder al Seguro de Cesantía (CIC o FCS) producto del PdL en discusión es 2.132.000 individuos (6.112.000-3.980.000).
- Los beneficiarios potenciales incrementales que tendrían derecho al FCS producto del PdL en discusión son 3.131.000 individuos (4.096.000-965.000).

Adicionalmente la Superintendencia de Pensiones ha estimado el número de beneficiarios incrementales que efectivamente se espera se acogerá a la Ley 21.227 y/o Ley 19.728 por efecto del Proyecto de Ley. Estos difieren de los potenciales, puesto que se espera que no todos los que podrían acogerse a la Ley, efectivamente lo haga. A continuación se presenta el número de beneficiarios incrementales estimado:

Tabla 1. Número de beneficiarios incrementales Ley 21.227 y Ley 19.728 por efecto Proyecto de Ley (Agosto 2020 – Julio 2021)

Período	Escenario tasas bajas				Escenario tasas altas			
	Título I Ley 21.227	Título II Ley 21.227	Seguro Cesantía	Total	Título I Ley 21.227	Título II Ley 21.227	Seguro Cesantía	Total
2020-08	156.000	-44.000	243.000	355.000	156.000	-44.000	243.000	355.000
2020-09	546.000	-169.000	204.000	581.000	546.000	-169.000	204.000	581.000
2020-10	927.000	-278.000	205.000	854.000	927.000	-278.000	205.000	854.000
2020-11	1.568.000	-492.000	194.000	1.270.000	1.568.000	-492.000	194.000	1.270.000
2020-12	0	14.000	54.000	68.000	0	14.000	54.000	68.000
2021-01	0	2.000	52.000	54.000	0	2.000	52.000	54.000
2021-02	0	2.000	8.000	10.000	0	2.000	8.000	10.000
2021-03	0	1.234.000	-33.000	1.201.000	0	1.234.000	-33.000	1.201.000
2021-04	0	1.236.000	-68.000	1.168.000	0	1.236.000	-68.000	1.168.000
2021-05	0	1.236.000	-73.000	1.163.000	0	1.236.000	-73.000	1.163.000
2021-06	0	1.229.000	-59.000	1.170.000	0	1.229.000	-59.000	1.170.000
2021-07	0	1.231.000	-50.000	1.181.000	0	1.231.000	-50.000	1.181.000

NOTA: Los meses con beneficiarios negativos en el Título II se explican porque se extiende el número de pagos del Titulo I (suspendidos), lo que tiene por efecto que algunos trabajadores que se suponía estarían acogidos a reducción en esa fecha, pasan a suspensión.

2- Estimación de uso del Fondo de Cesantía Solidario a la fecha y proyección de este fondo en el corto plazo

El informe de Sustentabilidad de los Fondos de Cesantía de la Superintendencia de Pensiones, de fecha 20 de Julio de 2020, resume los resultados obtenidos de una simulación realizada por la Superintendencia al evaluar los posibles efectos del Proyecto de Ley. Además, el mencionado informe incorpora en su simulación la Ley N° 21.247 que "Establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica" (Ley de Crianza Protegida) .

El mencionado informe presenta las proyecciones del Fondo de Cesantía Solidario (FCS) para dos escenarios de tasas de reemplazo para los giros quinto, sexto y séptimo de beneficiarios de la Ley N°

21.227 y Ley N° 19.728: (a) tasas bajas (45%, 30% y 30% para giros quinto, sexto y séptimo, respectivamente) y (b) tasas altas (55%, 45% y 45% para giros quinto, sexto y séptimo, respectivamente).

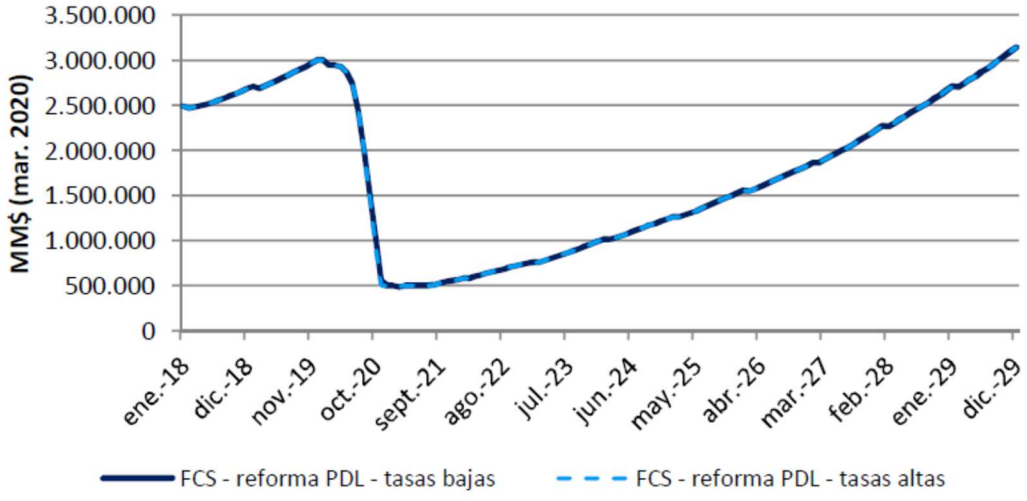
El informe indica que producto de las reformas, y sin aporte adicional estatal, el patrimonio FCS tanto en el escenario de "tasas bajas" como en el de "tasas altas" registraría déficit a partir de marzo y mayo 2021, respectivamente. Como establece el artículo 18° de la Ley N° 21.227, la simulación debe asumir que el Estado complementaría dicho déficit según la regla que establezca un estudio actuarial a definir, permitiendo al FCS seguir pagando beneficios. A modo de referencia, se analiza un escenario de financiamiento estatal tal que el monto de aporte fiscal sea igual a los beneficios a pagar en un cierto mes, si y solo si el patrimonio FCS fuese menor a MM$500.0004.

Para el escenario de "tasas bajas" y bajo el umbral de MM$500.000 supuesto en este informe, se requeriría un aporte estatal al FCS de $1.034 millones de dólares distribuidos en ocho meses, desde diciembre 2020 a julio 2021. Para el escenario de "tasas altas" se requeriría un aporte estatal al FCS de $1.300 millones de dólares distribuidos en nueve meses, desde noviembre 2020 a julio 2021. Por tanto, en ambos escenarios se estaría dentro del marco del presupuesto de $2.000 millones de dólares comprometidos por el Ministerio de Hacienda, en el contexto de la Ley 21.227, por lo que no se requeriría compromiso de recursos adicionales.

En ambos escenarios se observa que a partir de mediados 2021 el FCS recuperaría su senda de crecimiento. El patrimonio acumulado al final del periodo de proyección (diciembre de 2029) en ambos casos ascendería a MM$3.146.558.

La Figura 1 a continuación presenta la evolución del FCS desde enero 2018 a dic 2029, para ambos escenarios de tasas de uso. La diferencia entre ambas líneas de patrimonio no alcanza a apreciarse de manera gráfica.

Figura 1: Patrimonio del FCS



Fuente: Informe de Sustentabilidad de los Fondos de Cesantía, 20/07/2020, Superintendencia de Pensiones

3- Estimación de los trabajadores dependientes no cubiertos por el Seguro de Cesantía

Existe cuatro grupos principales de trabajadores dependientes del sector privado no cubiertos por la Ley 21.227 ni la Ley 19.728: (1) trabajadores con contrato anterior al año 2002; y (2) trabajadores dependientes pensionados por vejez e invalidez total;

Para la identificación del primer grupo se utiliza la siguiente metodología:

1. De la base Personas (SP_01) se identificó a todos los afiliados vivos al sistema AFP (esto incluye a los pensionados) para el periodo de enero del 2020.
2. De la base Movimientos registrados en las Cuentas Personales (SP_10) para los meses entre febrero del 2019 y marzo del 2020, se identificó a los cotizantes dependientes de cada mes[1].
3. Una vez identificada la base de cotizantes dependientes de cada mes, se unen, lo que permite identificar a todas las personas que cotizaron como dependiente al menos una vez en los últimos 12 meses. Además, la base de Movimientos permite identificar a los trabajadores de casa particular.
4. Esta base se cruza con la de afiliados de enero del 2020 y así identificamos el sexo y la edad de cada cotizante, y obtenemos la base de dependientes.
5. Adicionalmente, esta base se cruza con la base de cotizantes del sistema antiguo, provista por el IPS, de donde se seleccionó sólo a aquellos que percibieran remuneraciones como trabajador dependiente.
6. De la base Cuentas Personales (SP_04) se identifican los trabajadores que reportan ahorros en su Cuenta de Ahorro de Indemnización (CAI), y el nivel de ahorro en la cuenta. Esta base se cruza con los dependientes, y así se identifica a los trabajadores de casa particular a las que su empleador les cotiza por el 4,11% de la remuneración imponible y tienen ahorros en su cuenta, lo que les otorga derecho a una indemnización a todo evento por término de contrato.
7. Con la base de ruts de los empleadores públicos, se cruza con la de dependientes (la base incorpora el id del empleador), y con ellos se identifican a los trabajadores públicos sujetos a estatuto administrativo (gobierno central, regional y municipalidades).
8. Finalmente, se cruza la base de dependientes con la de afiliados al seguro de cesantía a enero de 2020.

Grupo 1: Trabajadores dependientes sector privado no cubiertos por el seguro de cesantía, contrato anterior a 2002, no pensionados.

Este grupo corresponde a un total de 133.085 trabajadores, siendo un 40.7% mujeres y 59,4% hombres.

---

[1] Para robustecer este análisis, y siguiendo las recomendaciones de la SP, para cada mes este proceso consta de dos partes. Con la base del mes "X" – por ejemplo sea X igual a abril - se identifican todas las cotizaciones devengadas en el mes anterior – siguiendo el ejemplo correspondería a marzo. Sin embargo, según explico la SP, algunas AFP registran en el mismo mes la cotización devengada, esto significa que necesitamos sumar las cotizaciones registradas en la base del mes anterior. En el ejemplo, esto significaría que se revisan los cotizantes dependientes de la base de Movimientos de marzo, con mes de devengo en ese mismo mes.
Una vez, unidas estas dos bases, es posible que una persona tenga más de una imposición en el mes – por ejemplo personas con más de un trabajo – por lo tanto se colapsa la base, y se suman las remuneraciones imponibles por id

Tabla 2: Trabajadores dependientes no pensionados y no cubiertos por el seguro de cesantía afiliados al sistema previsional anterior al año 2002, por sexo (N y %).

Sexo	N	%
Mujer	54,100	40.7
Hombre	78,985	59.4
Total	133,085	100

Fuente: Dirección de Estudios Previsionales, SPS.

Tabla 3: Trabajadores dependientes no pensionados y no cubiertos por el seguro de cesantía afiliados al sistema previsional anterior al año 2002, por tramo de edad (%).

Tramo edad	Mujer	Hombre	Total
< 15 años	0.0	0.0	0.0
15 a 24 años	0.0	0.0	0.0
25 a 34 años	0.0	0.0	0.0
35 a 44 años	11.7	7.8	9.3
45 a 54 años	42.9	36.5	39.1
55 a 64 años	42.0	49.6	46.5
65 años o más	3.4	6.1	5.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Dirección de Estudios Previsionales, SPS.

Grupo 2: Trabajadores pensionados dependientes (formales) en el sector privado

Los trabajadores dependientes pensionados del sector privado no tienen la obligación de cotizar en el Seguro de Cesantía[2], pero si deben hacerlo en el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP). En función de lo anterior se realizó un convenio con SUSESO, en el cual la Subsecretaría de Previsión Social entregó la nómina de pensionados a febrero del 2020 (Base Stock), y SUSESO identificó a todos aquellos que tuvieran cotizaciones ATEP (Base SUSESO) en el mes de enero y/o febrero del 2020. Luego la metodología aplicada fue la siguiente:

1. De la Base SUSESO se identificó a los trabajadores de tipo “dependientes”
2. De la Base Stock se identificó a los pensionados de a) Pilar Básico Solidario de Vejez; b) Pilar Básico Solidario de Invalidez; c) invalidez, excluyendo las de tipo parcial; d) vejez; e) invalidez y vejez del sistema antiguo; y f) invalidez y vejez por accidentes laborales.
3. Con la base de ruts de empleadores públicos, se eliminó a todos aquellos pensionados que trabajaran en el sector público (Gobierno Central, Regional y municipalidades)
4. Con la base de la AFC se eliminó a todos los pensionados que cotizaron en el Seguro de Cesantía en los meses de Enero y Febrero.

[2] Excepto Invalidez transitoria y Sobrevivencia

En la Tabla 4 se muestra que el número de pensionados dependientes que trabajan en el sector privado son 229.402. Se observa una mayor participación de hombres (136.429) que mujeres (92.973), asimismo como un ingreso promedio y mediano mayor para ellos que para ellas.

Tabla 4: Remuneración Imponible y Número de Trabajadores dependientes pensionados en el sector privado, por sexo

		Remuneración Imponible	
Sexo	**Número de personas**	**Promedio**	**Mediana**
Mujer	92.973	$589.598	$418.727
Hombre	136.429	$662.090	$467.867
Total	229.402	$632.710	$448.538

Fuente: Dirección de Estudios Previsionales, SPS.

Tabla 5: Remuneración y monto de pensión de pensionados dependientes que trabajan en el sector privado, por tipo de pensión.

Tipo Pensión	N° de Personas[1]	Remuneración Imponible	Monto Pensión[2]
PBS Vejez	1.682	$331.946	$141.531
PBS Invalidez	2.738	$307.225	$137.680
Accidente Laboral[3]	612	$642.691	$248.217
Invalidez Total	15.159	$568.388	$322.433
Sistema Antiguo[3]	14.719	$483.119	$323.481
Vejez	194.492	$656.196	$294.579
Total	229.402	$632.710	295.149

Nota: 1 Corresponde al número de personas pensionadas bajo cada modalidad. Este número puede ser menor si consideramos únicamente a los que reciben una pensión. 2 Corresponde al monto de la pensión autofinanciada más el APS, en los casos que corresponde; o al monto de PBS que recibe. 3 Sólo vejez e invalidez

Fuente: Dirección de Estudios Previsionales, SPS.