

# INFORME DE OPINIÓN TÉCNICA

Análisis de los efectos de las indicaciones al proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica

15 de enero de 2024



Informe de opinión técnica del Consejo en respuesta a carta del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell, y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, de fecha 21 de diciembre de 2023, solicitando opinión del Consejo sobre las indicaciones al proyecto de ley que Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias.

# Índice

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	3
<hr/>		
<b>2</b>	<b>Impactos en el gasto fiscal</b>	12
	Proyección beneficiarios PGU y de SPS Invalidez	12
	Costo fiscal de las medidas propuestas	22
<hr/>		
<b>3</b>	<b>Eventuales efectos del proyecto en el mercado del trabajo y sobre el ahorro previsional</b>	28
<hr/>		
<b>4</b>	<b>Conclusiones</b>	33

## I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 21 de Diciembre de 2023 este Consejo recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, solicitando, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 20.255 de 2008, sobre Reforma Previsional, y en particular a lo establecido en el literal a) del artículo 66 y en el artículo 67 de la referida norma, que emitiéramos opinión sobre las indicaciones al proyecto de ley que Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias.

De conformidad con lo dispuesto en la normativa legal citada le corresponde a este Consejo emitir opinión sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales que puedan producir las indicaciones que el pasado 21 de diciembre fueron presentadas al proyecto de ley indicado. Las citadas indicaciones, de conformidad al requerimiento, abordan algunas disposiciones de la ley N° 20.255 y la ley N° 21.419, en relación a las modificaciones introducidas por la Ley N° 21.538 respecto de la cual este Consejo también emitió su Informe de Opinión, por contener estas un impacto en materias que son de competencia de este Consejo.

Es importante destacar que respecto del citado proyecto de ley este Consejo emitió su Informe de Opinión con fecha 22 de noviembre de 2022.

De conformidad con el ordenamiento jurídico, y en especial lo dispuesto por los artículos 66, 67 y 68 de la ley 20.255 y su respectivo Reglamento, la función de este Consejo Consultivo Previsional es asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias y la Pensión Garantizada Universal. En el cumplimiento de estas funciones, deberá, entre otras materias, asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario y Pensión Garantizada Universal. En el ejercicio de la función pública que se encomienda, el Consejo podrá emitir opinión, pronunciamiento y propuestas a través de un informe de carácter público que debe ser enviado a las autoridades citadas. Estas opiniones, pronunciamiento y propuestas no tienen el carácter de vinculantes.

Por su parte, estas opiniones fundadas sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones normativas, deberán ser emitidas dentro del plazo de veinte días hábiles contados desde que se reciba el requerimiento respectivo. Conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 68 de la Ley 20.255, para el caso de que no se emitiera la citada opinión fundada en dicho plazo, el proyecto de ley podrá ser ingresado sin su consideración.

En concreto, las indicaciones al proyecto de ley que crea un nuevo Sistema de pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece modificaciones regulatorias, y que son objeto de consulta a este Consejo, son las siguientes:

**1.- Indicaciones a las normas contenidas en el proyecto de ley de reforma referidas al Pilar no Contributivo.**

Al igual que en el proyecto de ley original, en el número 3, del artículo 84 de las indicaciones, se suprime el actual artículo 36 de la ley N° 20.255 de Reforma Previsional, modificando así el tratamiento original de las pensiones de reparación en el pilar no contributivo. Con todo, la diferencia se produce al definirse el nuevo cálculo de la pensión base en la letra c) del artículo 2 de la citada ley, ya que en el proyecto originalmente ingresado se incorporaban dichas pensiones a la pensión base, mientras que en las indicaciones expresamente se excluyen de la misma:

*Sustitúyese la letra c) del artículo 2, por la siguiente: “c) Pensión base, aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante de vejez o invalidez, más las pensiones de sobrevivencia de algún régimen previsional; las pensiones de la ley N° 18.056 de las que fuese titular; las pensiones otorgadas por cualquier causa en conformidad a los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social; las prestaciones otorgadas por el Seguro Social Previsional, y las pensiones de sobrevivencia en virtud de la ley N°16.744. Todos los montos serán expresados en moneda de curso legal. **Las pensiones de las leyes N° 19.123, 19.234, 19.980 y 19.992 no serán consideradas para efectos de la pensión base a que se refiere este literal.**”.*

De igual forma, en las indicaciones se modifica el tratamiento de las leyes especiales para efectos de acceder al aporte previsional solidario de invalidez, estableciendo su compatibilidad con dicho beneficio:

*Agrégase, en el artículo 20, a continuación del inciso segundo, los siguientes incisos tercero y cuarto, nuevos: “De igual modo, serán beneficiarias del referido aporte previsional las personas inválidas que tengan derecho a las pensiones de la ley N° 18.056 y que cumplan los requisitos a que se refiere la letra a) del inciso primero, siempre que el monto de esas pensiones sea inferior a la pensión básica solidaria de invalidez.*

**Además, serán beneficiarias del referido aporte previsional las personas inválidas que tengan derecho a las pensiones de las leyes N° 19.123, 19.234, 19.980 y 19.992, siempre que cumplan los requisitos a que se refiere la letra a) del inciso primero.”.**

Así, con las indicaciones al Proyecto de Ley se incorpora un tratamiento diferente a las leyes de reparación. En particular, dicho tratamiento aplica a las leyes N°19.123, N°19.234, N°19.980 y N°19.992, que corresponden a las leyes denominadas Valech (1 y 2), Rettig y de Exonerados. De este modo, se establece que dichas leyes no serán consideradas para los propósitos del cálculo de la pensión base, lo que genera un aumento de los beneficiarios y un mayor efecto fiscal.

En síntesis, los cambios a partir de la ley original pueden resumirse de la siguiente forma:

1. En la ley vigente las pensiones especiales de reparación y las pensiones de gracia se restan del cálculo de PGU:  $PGU = F(Pensión\ Base) - P.Reparación - P.Gracia$
2. En el Proyecto de Ley originalmente ingresado se incorporaba las pensiones de reparación y de gracia como parte de la pensión base:  $PGU = F(Pensión\ Base + P.Reparación + P.Gracia)$
3. En la indicación actual se modifica lo anterior dejando de considerar las pensiones de reparación en esos cálculos:  $F(Pensión\ Base + P.Gracia)$

Para mayor abundamiento a continuación se presenta un ejemplo para el caso de una persona con PAFE de \$500.000 que a la vez recibe una pensión de sobrevivencia de \$200.000, una pensión de gracia de \$100.000 y una pensión de reparación de \$150.000.

1. En la ley vigente, la pensión base sería de \$700.000, por lo que la PGU calculada sería de 206.173, pero después se debe restar \$150.000 y \$100.000 de pensión de reparación y gracia. Por lo que esa persona no recibiría PGU.
2. En el PDL original, la pensión base sería \$950.000 (pensión base original más las pensiones de reparación y gracia), por lo que implicaría una PGU de \$136.224.
3. Con la indicación, la nueva pensión base (pensión base original más pensión de gracia) sería \$800.000, lo que implicaría una PGU por \$157.224.

Las modificaciones al pilar de invalidez se desarrollan en el mismo sentido.

1. En la ley vigente las pensiones de reparación y de gracia se restan del cálculo de APS o PBS:  $APS = \{PBS - P_{base\_actual}\} - P_{Reparacion} - P_{Gracia}$
2. El Proyecto de Ley incorpora las pensiones de reparación y de gracia como parte de la pensión base, lo que implica que a la pensión base actual se le debe agregar las pensiones de reparación y la pensión de gracia:  $APS = PBS - P_{base\_nueva} = PBS - \{P_{base\_actual} + P_{Reparacion} + P_{Gracia}\}$
3. La indicación modifica lo anterior dejando de incorporar las pensiones de reparación en el cálculo:  $APS = PBS - \{P_{base\_actual} + P_{Gracia}\}$

El efecto marginal que se analizará, al tratarse de un informe financiero sustitutivo, es la comparación del escenario actual con el escenario con esta nueva indicación. Cabe señalar que estas modificaciones entrarán en vigencia el primer día del tercer mes siguiente a la publicación de la presente ley, de conformidad a lo establecido en el artículo 52 transitorio.

## **2.- Actualización de las estimaciones de gasto fiscal y beneficiarios y nuevo gatillo de la transición**

En el presente informe se analiza información detallada sobre las proyecciones actualizadas de gasto fiscal y número de beneficiarios (de PGU y pilar solidario). El Consejo solicitó especialmente dicha información, considerando que ha transcurrido más de un año desde la presentación del proyecto original, la existencia de diferencias en las proyecciones originales con los beneficiarios observados en 2023, que se ha presentado un informe financiero sustitutivo (IF N° 284 de 2023) y que se contempla un nuevo mecanismo de gatillo para la transición.

La indicación, al igual que el proyecto de ley original, contempla un incremento del valor de la PGU a \$250.000. Respecto de la transición, cabe recordar que el proyecto original, en su artículo sexagésimo segundo transitorio, hacía referencia explícita al proyecto de reforma tributaria, estableciendo que: **“El monto de la pensión garantizada universal señalado en el N° 1 del artículo 9 de la ley N° 21.419 ascenderá a un máximo de \$250.000, siempre que se haya publicado en el Diario Oficial la ley de Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social, y dicho monto entrará en vigencia de acuerdo a la siguiente gradualidad: ...”**.

Por su parte, la indicación actual considera un mecanismo de gatillo que busca replicar dicha transición sin hacer referencia directa a la reforma tributaria, pero condicionándola a un aumento de los ingresos tributarios no mineros. En particular, el artículo 58 transitorio establece que:

*“El monto de la pensión garantizada universal señalado en el N° 1 del artículo 9 de la ley N° 21.419 ascenderá a un máximo de \$250.000, siempre que, de conformidad a lo señalado en este artículo, se verifique el cumplimiento de la condición relativa a los ingresos tributarios no mineros estructurales medidos como porcentaje del Producto Interno Bruto no minero tendencial de Chile, que en cada literal se indica. Dicho monto entrará en vigencia de acuerdo a la siguiente gradualidad:*

- a. ***A contar del mes de julio del año siguiente a la publicación de la presente ley, para las y los beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal que no tengan derecho a alguna otra pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N°16.744, o pensiones de la ley N° 18.056. Este incremento se implementará siempre y cuando los ingresos tributarios no mineros estructurales medidos como porcentaje del Producto Interno Bruto no minero tendencial sean iguales o superiores a 22,2 puntos porcentuales de éste. La verificación de esta condición se realizará durante el mes de marzo del año siguiente a la publicación de la presente ley. Si los ingresos tributarios no mineros estructurales resultan inferiores a 22,2 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto no minero tendencial, se deberá volver a evaluar el cumplimiento de dicha condición durante el mes de marzo de los años siguientes y hasta que ésta se verifique; en este caso, el incremento comenzará a regir a contar del mes de julio del año en que se verifique el cumplimiento de la condición. (...)***
- b. ***A contar del mes de julio del año siguiente al cumplimiento de la condición señalada en el literal a), las y los beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal***

**que, además, perciban alguna otra pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N°16.744, o pensiones de la ley N°. 18.056, y cuya pensión base sea inferior o igual a \$100.000 y no estén incorporados en la letra a) anterior; el monto de la Pensión Garantizada Universal será el valor vigente que tenga dicha pensión para los beneficiarios indicados en el literal a).**

- c. **A contar del mes de julio del segundo año siguiente al cumplimiento de la condición señalada en el literal a), las y los beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal que, además, perciban alguna otra pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N°16.744, o pensiones de la ley N°. 18.056, y cuya pensión base sea de un monto superior a \$100.000 e inferior o igual a \$400.000; el monto de la Pensión Garantizada Universal será el valor vigente que tenga dicha pensión para los beneficiarios indicados en el literal a).**
- d. **A contar del mes de julio del año siguiente al cumplimiento de lo dispuesto en el literal c), para todas y todos los beneficiarios el monto de la Pensión Garantizada Universal será el valor vigente de dicha pensión para los beneficiarios indicados en el primer inciso.**

(...)”

En la misma norma se establece que:

*“Para el cálculo del beneficio del Aporte Previsional Solidario de Invalidez y la Pensión Básica Solidaria de Invalidez de los Párrafos III y IV del Título I de la ley N° 20.255, y del Subsidio de Discapacidad Mental del artículo 35 de la citada ley, se ocupará el mismo monto que corresponda al grupo descrito en la letra a. de este artículo, a partir de la fecha en que entre en vigencia el incremento de la pensión garantizada universal para dicho grupo. (...)”*

Por último, respecto del aumento de cobertura al 100% el artículo 59 transitorio indica que:

***“El requisito para tener derecho a la Pensión Garantizada Universal de no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de Chile, conforme a lo establecido en el artículo 25 de la ley N°21.419, se derogará a partir del primer día del mes de julio del sexto año siguiente al cumplimiento de la condición señalada en el literal a. del artículo 58° transitorio; siempre y cuando los ingresos tributarios no mineros estructurales como porcentaje del Producto Interno Bruto no minero tendencial sean mayores o iguales a 23,0% puntos porcentuales. (...)”***

Así, la activación del aumento gradual de PGU y de su cobertura dependerán de:

$$\text{Indicador}_{\text{PGU}} = \frac{\text{Ingresos Tributarios No Mineros Estructurales}}{\text{PIB No Minero Tendencial}} * 100$$

**Si Indicador<sub>PGU</sub> ≥ 22,2% :**

*Activación de aumento monto PGU a \$250.000 iniciando el primer grupo y luego los siguientes*

**Si Indicador<sub>PGU</sub> ≥ 23,0% :**

*Cumple uno de los requisitos para aumento cobertura PGU al 100% población*

De este modo, el aumento del gasto fiscal producto del aumento de monto y cobertura de la PGU sería contingente a un **nivel mínimo de recaudación de ingresos tributarios no mineros estructurales (ITNM)** medidos como porcentaje del PIB no minero tendencial.

*En términos prácticos, el aumento del monto de la PGU ocurriría a partir de la mitad del año en que se verifique que el nivel de los ITNM estructurales del año anterior como porcentaje del PIB no minero tendencial sea igual o superior a 22,2%.*

*Por su parte, el aumento de cobertura se verificaría cuando se cumplan las siguientes dos condiciones:*

- *Primer día del mes de julio del sexto año siguiente al cumplimiento del primer gatillo.*
- *Siempre que los ingresos tributarios no mineros estructurales como porcentaje del Producto Interno Bruto no minero tendencial sean mayores o iguales a 23,0% puntos porcentuales (la verificación de esta condición se realizará en marzo del sexto año siguiente al cumplimiento del primer gatillo).*

El Informe Financiero (IF) N° 284 de 2023 de la Dirección de Presupuestos, para efectos de la estimación del mayor gasto por el incremento del monto de la PGU, asume que las condiciones de financiamiento se cumplen durante el año 2024 (lo que es verificable en 2025), activándose el incremento de PGU desde julio del 2025, de acuerdo con la gradualidad definida en el proyecto de ley. Es importante señalar que estas condiciones de financiamiento difieren de las incorporadas en el Informe de Finanzas Públicas (IFP) incorporado en la Ley de Presupuestos 2025. En efecto, el IF supone ingresos tributarios estructurales no mineros superiores a los incorporados en el IFP.

**Tabla 1: Gradualidad supuesta en estimaciones del IF N°284**

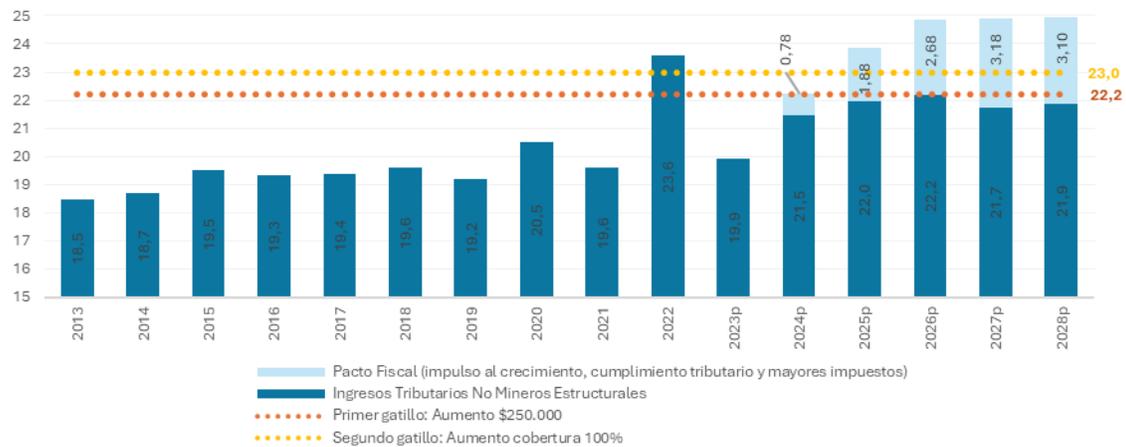
<b>2025</b>	Se activa el primer gatillo. \$250.000 a personas con pensión base \$0.
<b>2026</b>	\$250.000 a personas con pensión base \$100.000.
<b>2027</b>	\$250.000 a personas con pensión base \$400.000.
<b>2028</b>	\$250.000 a personas con cualquier monto de pensión base.

<b>2029</b>	No se activa nada, se debe esperar al sexto año desde el primer gatillo.
<b>2030</b>	No se activa nada, se debe esperar al sexto año desde el primer gatillo.
<b>2031</b>	Se podría activar el segundo (aumento de cobertura al 100% de la población) por primera condición (6 años luego de cumplimiento del primer gatillo).

Fuente: DIPRES

Los supuestos anteriores se basan en las estimaciones del Indicador PGU elaboradas por DIPRES, las que dependen de la aprobación y recaudación estimada del denominado Pacto Fiscal y que se describen en el gráfico a continuación. Con todo, cabe señalar que las indicaciones no hacen referencia explícita al denominado Pacto Fiscal, sino al indicador de ITNM antes señalado.

**Gráfico 1: Gatillo PGU**  
(% del PIB No Minero Tendencial)



Fuente: DIPRES.

Asumiendo que no hay pacto fiscal, en cuyo caso las estimaciones de ingresos corresponden a las incorporadas en el IFP, los incrementales de la PGU comienzan a ser entregados a mediados del 2027, estos presentan la siguiente gradualidad:

- Año 2027: Sin pensión base
- Año 2028: Pensión inferior a 100 mil pesos
- Año 2029: Pensión inferior a 400 mil pesos
- Año 2030: Pensión superior a 400 mil pesos

Cabe acotar que la postergación del aumento de la PGU a \$250.000, producto de que el beneficio se ajusta por inflación cada año, genera una reducción en el gasto respecto del escenario con pacto fiscal (menor efecto marginal).

Finalmente, dado que sin pacto fiscal no se cumple el segundo gatillo, en ese escenario no se elimina el requisito de pertenecer al 90% más vulnerable para acceder a la PGU (no alcanza a verificarse el aumento de cobertura a 100%).

### **3.- Incorporación de nueva función al Consejo Consultivo Previsional.**

Se incorpora un nuevo artículo mediante el cual se aumentan las labores del Consejo Consultivo Previsional estableciéndose al efecto una nueva función conforme lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 20.255 que permitirá la revisión oportuna del monto de la Pensión Garantizada Universal y su actualización conforme a parámetros establecidos técnicamente.

La modificación propuesta supone que cada cuatro años, y a más tardar el 31 de marzo del año correspondiente, el Consejo Consultivo deberá efectuar un análisis de suficiencia del monto de la Pensión Garantizada Universal vigente al mes de febrero de dicho año.

Para estos efectos, este análisis deberá considerar la capacidad de la pensión para cubrir gastos básicos. Los citados gastos básicos serán determinados conforme a la metodología vigente para determinar la línea de la pobreza y otras variables, tales como, el índice de remuneraciones y el crecimiento de la economía, conforme a la metodología establecida en un reglamento expedido a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual será también suscrito por el Ministerio de Hacienda.

El resultado del informe deberá concluir en una propuesta de monto para la Pensión Garantizada Universal el que, en ningún caso, podrá ser inferior al monto vigente por aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 de la ley N° 21.419, esto es, al reajuste que esta pensión debe experimentar los 1 de febrero de cada año, de acuerdo con la variación en el cien por ciento que experimente el Índice de Precios al Consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas, en el año calendario anterior al del reajuste.

Para el caso de que el Consejo Consultivo Previsional proponga un monto superior al vigente su informe será remitido al Consejo Fiscal Autónomo para que se pronuncie acerca de los efectos fiscales del aumento propuesto. Éste tendrá un plazo máximo de un mes para pronunciarse y tendrá que remitir un informe al Consejo Consultivo Previsional, el que remitirá ambos informes a los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda.

De conformidad con los términos de la indicación citada, este Consejo valora la incorporación de esta nueva función que fortalece nuestro sistema previsional permitiendo un análisis del monto de la Pensión Garantizada Universal buscando con ello que el fin perseguido por el legislador con su creación permanezca en el tiempo. Lo anterior ha sido un planteamiento sostenido por este Consejo en los últimos años, reiterado en los Informes anuales, así como en las distintas instancias que ha participado por requerimiento de las autoridades.

En caso de aprobarse el PDL, contaremos con una institucionalidad que permitirá la adaptación de la Pensión Garantizada Universal ante el cambio demográfico y económico que experimenta nuestra sociedad y ante las potenciales tensiones sociales y fiscales que este puede generar. Lo

anterior permitirá que los gobiernos cuenten con estudios técnicos para evaluar los ajustes y reformas que estimen más adecuados al sistema.

Con todo, quisiéramos plantear que esta modificación es insuficiente. Nuestro país debe fortalecer su sistema previsional y abordar los nuevos desafíos con una institucionalidad acorde con las necesidades de una población mayormente envejecida.

Hemos planteado que ante los importantes y urgentes desafíos que enfrentamos como país en materia previsional, para entregar seguridad de ingresos en la vejez, invalidez y sobrevivencia; así como garantías de suficiencia, sostenibilidad, participación y equidad de género del sistema de pensiones, se requiere revisar la institucionalidad previsional. Para ello el rol que debe jugar el Consejo es determinante y debe contar con todos los medios, económicos y profesionales que permitan dar una respuesta adecuada a las necesidades que se plantean.

En nuestra opinión esto implica considerar un rediseño y reforzamiento de la institucionalidad de este Consejo. Es por ello, que tomando en consideración experiencias comparadas en materia de Consejos de Pensiones, creemos que, además de las características de alto nivel técnico, permanencia, periodicidad de su funcionamiento y transparencia en el ejercicio de sus funciones, resulta clave fortalecer sus capacidades técnicas. En este contexto, ratificamos la necesidad de avanzar en orden a garantizar:

- A. *Debida autonomía del Consejo a fin de fortalecer su impacto en el buen funcionamiento del Sistema de Pensiones.* La autonomía se vería fortalecida si se asegurara que la institucionalidad cuente con los equipos de trabajo y recursos financieros necesarios para realizar de manera adecuada (i) las funciones y atribuciones encomendadas y (ii) la elaboración o administración de modelos independientes que permitan monitorear el sistema y contrastar la información proporcionada por el Ejecutivo.
  
- B. *Debida interacción institucional.* Para este propósito, consideramos imprescindible establecer en la ley las atribuciones que tendrá el Consejo con respecto a la institucionalidad vigente. Esto supone, en primer término, resolver si solo actuará a petición del Ejecutivo como ocurre en la actualidad o si se avanzará, como ocurre con el Consejo Fiscal Autónomo, en habilitar a los parlamentarios(as) para requerirle -de manera directa- opinión sobre algunos temas de su competencia. Lo anterior supondría, en su caso, fijar los procedimientos, plazos y condiciones a las que quedarían sujetos dichos requerimientos. De igual manera, resulta relevante que, al momento de reestructurar las funciones y atribuciones del Consejo, se haga velando porque ellas no interfieran en el ámbito competencial de otros órganos que intervienen en materia previsional, a fin de evitar potenciales conflictos de competencia, estableciendo, a la vez, los canales e instancias necesarias para asegurar la debida colaboración y coordinación en el ejercicio de sus funciones.

## **II. IMPACTOS EN EL GASTO FISCAL DERIVADOS DE LAS INDICACIONES AL PROYECTO DE LEY**

El análisis que sigue se basa en las estimaciones y aperturas de datos del Informe Financiero N° 284 de 2023, proporcionadas por DIPRES al CCP. Al mismo tiempo, el Consejo consideró necesario que se analicen las proyecciones en el escenario sin mayores ingresos por un eventual pacto fiscal, las que fueron proporcionadas por DIPRES y que también son presentadas en este informe.

Las primeras estimaciones, como se señaló previamente, asumen que el aumento de la PGU comienza en 2025 y que el aumento de cobertura ocurrirá en 2031. En las segundas (sin pacto fiscal), los incrementales de PGU comenzarían en 2027 y el aumento de cobertura no se verificaría.

### **1. Proyección beneficiarios de PGU y de SPS invalidez**

#### **a) Beneficiarios de PGU escenario con Pacto Fiscal**

En la Tabla 2 se presenta el número proyectado de beneficiarios de PGU en el escenario base sin reforma entre los años 2025 y 2090, en base a las estimaciones de DIPRES. La cobertura proyectada de la PGU comienza en 90% de la población de 65 años o más estimada por CELADE y luego oscila en valores en entorno de dicha cifra, siendo superior para las mujeres (llegando a 102% de la población). Esto último ocurre porque los hombres tienen pensiones más elevadas, por lo que una mayor proporción de ellos queda sobre la pensión base superior establecida como límite o en el 90% de mayores ingresos de la población.

**Tabla N°2: Beneficiarios PGU según sexo, escenario base sin reforma**  
(Número y porcentaje de la población de 65 años o más CELADE)

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+
2025	1.082.281	83%	1.529.769	97%	2.612.050	90%
2026	1.118.867	82%	1.588.783	97%	2.707.650	90%
2027	1.155.920	82%	1.652.690	98%	2.808.610	91%
2028	1.193.986	82%	1.715.324	98%	2.909.310	91%
2029	1.231.943	82%	1.778.007	98%	3.009.950	91%
2030	1.267.169	81%	1.839.771	99%	3.106.940	91%
2031	1.299.959	80%	1.898.311	99%	3.198.270	90%
2032	1.331.215	80%	1.960.655	99%	3.291.870	90%
2033	1.361.595	79%	2.024.055	99%	3.385.650	90%
2034	1.389.934	78%	2.085.776	100%	3.475.710	90%
2035	1.414.694	77%	2.138.886	100%	3.553.580	89%
2036	1.439.856	77%	2.192.414	100%	3.632.270	89%
2037	1.463.043	76%	2.245.947	100%	3.708.990	89%
2038	1.487.609	75%	2.298.871	100%	3.786.480	89%
2039	1.512.825	75%	2.351.855	100%	3.864.680	88%
2040	1.543.406	75%	2.399.924	100%	3.943.330	88%
2041	1.571.227	74%	2.447.353	100%	4.018.580	88%
2042	1.599.756	74%	2.495.064	100%	4.094.820	88%
2043	1.626.555	74%	2.543.635	100%	4.170.190	88%
2044	1.654.885	74%	2.588.815	100%	4.243.700	88%
2045	1.686.269	74%	2.631.361	100%	4.317.630	88%
2046	1.716.208	73%	2.677.472	100%	4.393.680	88%
2047	1.746.924	73%	2.726.676	100%	4.473.600	88%
2048	1.777.596	73%	2.772.554	100%	4.550.150	88%
2049	1.810.501	73%	2.815.169	100%	4.625.670	88%
2050	1.844.875	73%	2.857.465	100%	4.702.340	87%
2051	1.881.748	73%	2.900.682	100%	4.782.430	87%
2052	1.918.409	73%	2.946.361	100%	4.864.770	87%
2053	1.956.267	73%	2.997.323	100%	4.953.590	87%
2054	2.003.199	74%	3.058.411	100%	5.061.610	88%
2055	2.049.860	74%	3.118.560	100%	5.168.420	88%
2056	2.098.622	74%	3.173.408	100%	5.272.030	88%
2057	2.142.197	75%	3.229.383	100%	5.371.580	88%
2058	2.180.473	75%	3.279.037	101%	5.459.510	88%
2059	2.211.808	75%	3.325.662	101%	5.537.470	88%
2060	2.240.650	75%	3.366.630	101%	5.607.280	88%
2061	2.268.054	75%	3.404.606	101%	5.672.660	89%

2062	2.293.440	75%	3.434.140	101%	5.727.580	89%
2063	2.312.199	75%	3.462.141	101%	5.774.340	89%
2064	2.330.231	75%	3.480.279	101%	5.810.510	89%
2065	2.340.141	75%	3.497.909	101%	5.838.050	89%
2066	2.347.920	75%	3.508.950	101%	5.856.870	89%
2067	2.351.449	75%	3.516.761	101%	5.868.210	89%
2068	2.350.829	75%	3.518.851	101%	5.869.680	89%
2069	2.352.591	75%	3.509.709	101%	5.862.300	89%
2070	2.353.399	76%	3.503.141	101%	5.856.540	89%
2071	2.355.935	76%	3.499.585	101%	5.855.520	89%
2072	2.358.162	76%	3.498.648	101%	5.856.810	89%
2073	2.364.628	76%	3.498.422	101%	5.863.050	89%
2074	2.370.912	76%	3.502.008	101%	5.872.920	90%
2075	2.378.990	77%	3.505.300	102%	5.884.290	90%
2076	2.384.568	77%	3.509.192	102%	5.893.760	90%
2077	2.388.248	77%	3.508.912	102%	5.897.160	90%
2078	2.389.854	77%	3.507.136	102%	5.896.990	90%
2079	2.392.037	77%	3.507.153	102%	5.899.190	90%
2080	2.392.723	77%	3.510.337	102%	5.903.060	90%
2081	2.396.441	77%	3.509.429	102%	5.905.870	90%
2082	2.390.044	77%	3.504.986	102%	5.895.030	90%
2083	2.384.690	77%	3.495.190	102%	5.879.880	90%
2084	2.377.688	77%	3.483.272	102%	5.860.960	90%
2085	2.370.524	77%	3.473.686	102%	5.844.210	90%
2086	2.364.520	77%	3.466.640	102%	5.831.160	90%
2087	2.358.528	77%	3.456.892	102%	5.815.420	90%
2088	2.354.231	77%	3.445.479	102%	5.799.710	90%
2089	2.350.763	77%	3.434.487	102%	5.785.250	90%
2090	2.344.838	77%	3.423.752	102%	5.768.590	90%

Fuente: DIPRES

Cabe señalar que el escenario base sin reforma supone un aumento significativo en los beneficiarios de PGU proyectados para 2025 (2.612.050 en total), respecto de la cobertura efectiva actual, que llega a 2.137.666 a noviembre de 2023, como se muestra en la Tabla 3. Es decir, para cumplir el escenario base se requeriría de un esfuerzo significativo de incorporación de potenciales beneficiarios. Este supuesto, debiera ser adecuadamente monitoreado y revisado.

**Tabla N°3: Número de Beneficiarios PGU según sexo, noviembre 2023**

Tipo de beneficio	Mujeres	Hombres	Total
PGU No Contributiva	343.086	139.023	<b>482.109</b>
PGU Contributiva	810.512	678.035	<b>1.488.547</b>
APS Vejez Pensión Garantizada	106.386	60.624	<b>167.010</b>
<b>Total</b>	<b>1.259.984</b>	<b>877.682</b>	<b>2.137.666</b>

Fuente: SUPEN<sup>1</sup>

La Tabla 4, por su parte, muestra el número proyectado de beneficiarios en el escenario con el PDL, según las indicaciones ingresadas. A partir de 2031, cuando DIPRES asume que se activa el segundo gatillo en el IF, se proyecta una cobertura de la PGU de 98% de la población de 65 años o más CELADE, la que luego llega a 100%. Cabe señalar, que lo esperable es que la cobertura se ubique levemente por debajo de esa cifra dado que existe una pensión base superior y que algunos pensionados no pueden acceder a la PGU como es el caso de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. A su vez, también llama la atención que la cobertura de mujeres supera con holgura el 100% de la población estimada por CELADE, lo cual resalta la importancia de que DIPRES continúe con su compromiso de ajustar y calibrar las estimaciones poblacionales, como se ha venido haciendo hasta ahora siguiendo recomendaciones previas del Consejo.

**Tabla N°4: Beneficiarios PGU según sexo, escenario con reforma y con Pacto Fiscal (Número y porcentaje de la población de 65 años y más)**

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+
2025	1.092.242	84%	1.533.611	97%	2.625.853	91%
2026	1.132.763	84%	1.593.885	97%	2.726.648	91%
2027	1.175.949	84%	1.660.064	98%	2.836.013	91%
2028	1.219.584	84%	1.724.087	98%	2.943.671	92%
2029	1.256.581	83%	1.786.434	99%	3.043.015	92%
2030	1.290.695	83%	1.847.840	99%	3.138.535	92%
2031	1.465.636	91%	2.013.840	105%	3.479.477	98%

<sup>1</sup> Superintendencia de Pensiones – Estadísticas Sistema de Pensiones, Pensionados y pago de pensiones, Beneficios del Pilar Solidario y Pensión Garantizada Universal (PGU). Datos a noviembre de 2023. Link de acceso: [Primera - SP. Acceso reportes Centro de Estadísticas \(spensiones.cl\)](https://www.spensiones.cl/estadisticas/primera-reporte)

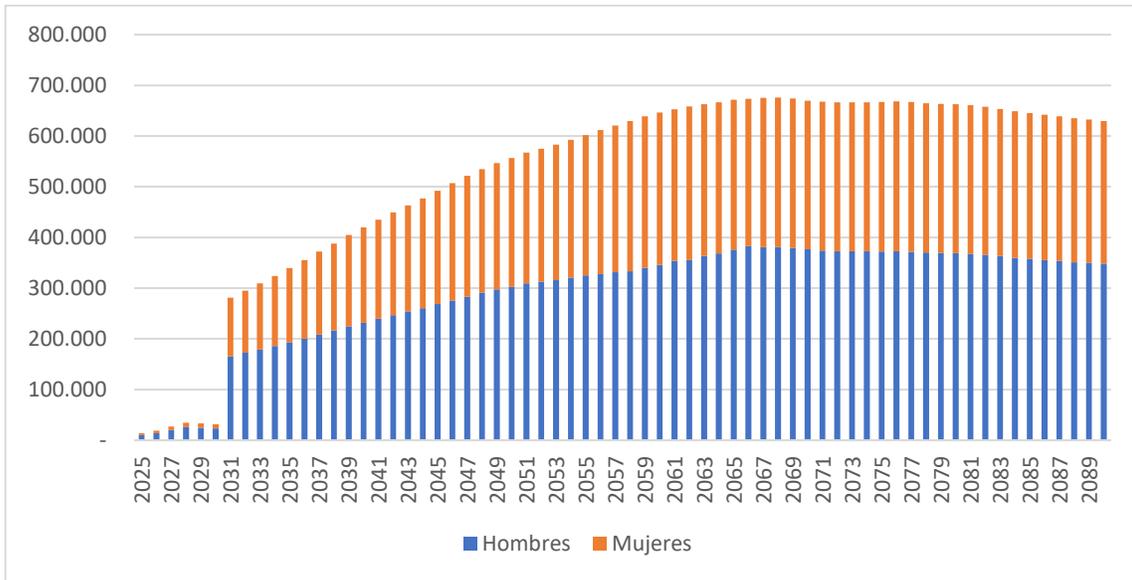
2032	1.503.906	90%	2.083.148	105%	3.587.054	98%
2033	1.540.483	89%	2.154.630	106%	3.695.114	98%
2034	1.575.713	89%	2.224.043	106%	3.799.756	98%
2035	1.608.159	88%	2.284.739	106%	3.892.899	98%
2036	1.640.123	87%	2.347.461	107%	3.987.584	98%
2037	1.671.550	87%	2.409.886	107%	4.081.436	98%
2038	1.704.203	86%	2.470.400	107%	4.174.603	98%
2039	1.737.498	86%	2.531.782	108%	4.269.280	98%
2040	1.775.089	86%	2.588.085	108%	4.363.174	98%
2041	1.810.872	86%	2.642.514	108%	4.453.387	98%
2042	1.846.288	86%	2.697.686	108%	4.543.974	98%
2043	1.880.802	85%	2.752.798	108%	4.633.601	98%
2044	1.915.735	85%	2.804.770	108%	4.720.505	98%
2045	1.954.671	85%	2.854.813	108%	4.809.484	98%
2046	1.992.012	85%	2.908.616	109%	4.900.629	98%
2047	2.030.256	85%	2.965.012	109%	4.995.268	98%
2048	2.068.906	85%	3.015.896	109%	5.084.802	98%
2049	2.107.905	85%	3.064.184	109%	5.172.089	98%
2050	2.147.235	85%	3.112.023	109%	5.259.258	98%
2051	2.191.229	85%	3.158.362	109%	5.349.591	98%
2052	2.231.293	85%	3.208.428	108%	5.439.721	98%
2053	2.272.010	85%	3.264.505	108%	5.536.515	98%
2054	2.323.942	85%	3.329.949	109%	5.653.891	98%
2055	2.374.967	86%	3.395.582	109%	5.770.549	98%
2056	2.426.629	86%	3.457.340	109%	5.883.970	98%
2057	2.473.911	86%	3.518.543	109%	5.992.454	98%
2058	2.513.856	86%	3.575.530	110%	6.089.386	99%
2059	2.552.302	86%	3.624.171	110%	6.176.473	99%
2060	2.586.657	86%	3.667.381	110%	6.254.038	99%
2061	2.621.841	87%	3.703.865	110%	6.325.707	99%
2062	2.648.594	87%	3.737.222	110%	6.385.817	99%
2063	2.675.778	87%	3.761.150	110%	6.436.929	99%
2064	2.698.707	87%	3.778.554	110%	6.477.261	99%
2065	2.716.470	87%	3.792.905	110%	6.509.376	99%
2066	2.730.795	88%	3.799.843	110%	6.530.638	99%
2067	2.732.361	88%	3.811.037	110%	6.543.398	99%
2068	2.731.810	88%	3.813.767	110%	6.545.578	99%
2069	2.731.885	88%	3.804.497	110%	6.536.382	99%
2070	2.729.863	88%	3.796.380	110%	6.526.243	99%

2071	2.730.051	88%	3.793.504	110%	6.523.555	99%
2072	2.731.093	88%	3.792.331	110%	6.523.424	100%
2073	2.737.231	88%	3.792.209	110%	6.529.440	100%
2074	2.743.704	88%	3.795.985	110%	6.539.689	100%
2075	2.751.469	89%	3.800.025	110%	6.551.494	100%
2076	2.757.554	89%	3.804.441	110%	6.561.996	100%
2077	2.759.624	89%	3.804.511	110%	6.564.136	100%
2078	2.760.166	89%	3.801.821	110%	6.561.988	100%
2079	2.761.505	89%	3.801.428	110%	6.562.933	100%
2080	2.762.054	89%	3.803.885	110%	6.565.939	100%
2081	2.763.889	89%	3.802.647	110%	6.566.536	100%
2082	2.755.978	89%	3.796.639	110%	6.552.617	100%
2083	2.747.923	89%	3.785.237	110%	6.533.161	100%
2084	2.737.518	89%	3.772.633	110%	6.510.151	100%
2085	2.728.498	89%	3.761.230	110%	6.489.728	100%
2086	2.720.139	89%	3.752.976	110%	6.473.115	100%
2087	2.712.739	89%	3.741.408	110%	6.454.147	100%
2088	2.704.984	89%	3.730.112	111%	6.435.096	100%
2089	2.701.104	89%	3.716.929	111%	6.418.033	100%
2090	2.693.210	89%	3.704.686	111%	6.397.897	100%

Fuente: DIPRES

La Figura 2, por su parte, muestra el número de beneficiarios adicionales de PGU con reforma (con Pacto Fiscal), el cual se incrementa sustantivamente en 2031, con la incorporación de los beneficiarios pertenecientes al 10% más rico de la población, y desde 2068 presenta una disminución. Entre 2025 y 2030 el número de beneficiarios adicionales se explica por el cambio en la consideración de las leyes de reparación.

**Figura N°2:** Número de beneficiarios adicionales de PGU con Reforma (con Pacto Fiscal)

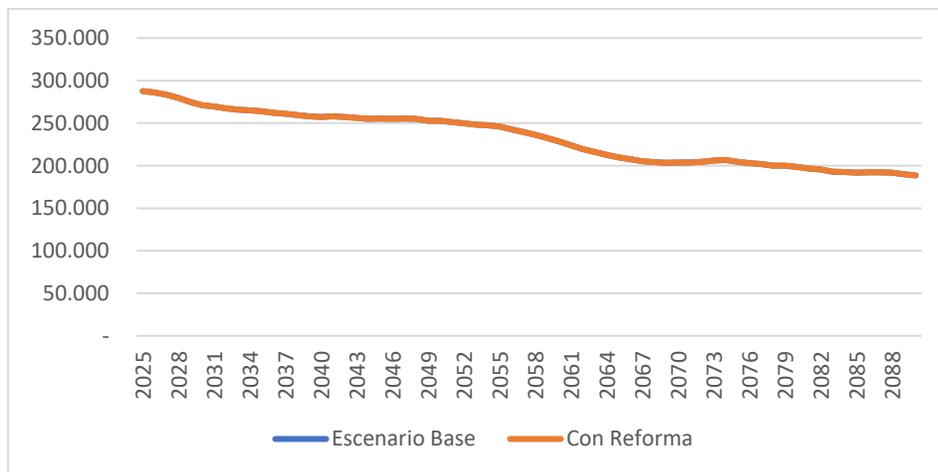


Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES

### b) Beneficiarios de SPS invalidez

En la Figura siguiente se muestra el número proyectado de beneficiarios del SPS de invalidez - por año- entre 2025 y 2090, en los escenarios con y sin reforma, lo que en las estimaciones DIPRES coincidirían.

**Figura N°3:** Número de beneficiarios SPS Invalidez, escenario base y con reforma



Fuente: DIPRES

Se sugiere que esta estimación sea revisada, por cuanto al existir un aumento de la PBSI asociado al aumento de la PGU, debería incrementarse marginalmente el número de beneficiarios de APSI.

Por ejemplo, un pensionado de invalidez con una pensión base de 230 mil hoy no puede acceder al APSI, mientras que cuando la PBSI sea de 250 mil, sí podría hacerlo.

### c) Beneficiarios de PGU escenario sin pacto fiscal

A continuación, se reportan las estimaciones de beneficiarios solicitadas a DIPRES en el escenario en que no se materializa un pacto fiscal que incremente los ingresos tributarios no mineros estructurales. La Tabla 5 muestra el nuevo escenario con reforma (sin Pacto Fiscal), el cual se encuentra por debajo de las proyecciones presentadas previamente, considerando un universo de población beneficiaria estimada menor, que se ubica en torno a 90% de la población respectiva.

**Tabla N°5: Beneficiarios PGU según sexo, escenario con reforma y sin Pacto Fiscal**  
(Número y porcentaje de la población de 65 años y más)

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+
2025	1.092.242	84%	1.533.611	97%	2.625.853	91%
2026	1.132.763	84%	1.593.885	97%	2.726.648	91%
2027	1.175.949	84%	1.660.064	98%	2.836.013	91%
2028	1.219.584	84%	1.724.087	98%	2.943.671	92%
2029	1.256.581	83%	1.786.434	99%	3.043.015	92%
2030	1.290.695	83%	1.847.840	99%	3.138.535	92%
2031	1.322.323	82%	1.906.013	99%	3.228.337	91%
2032	1.352.383	81%	1.967.991	99%	3.320.374	91%
2033	1.381.524	80%	2.031.019	100%	3.412.544	91%
2034	1.408.607	79%	2.092.378	100%	3.500.986	91%
2035	1.432.180	78%	2.145.138	100%	3.577.319	90%
2036	1.456.161	78%	2.198.293	100%	3.654.454	90%
2037	1.478.191	77%	2.251.445	100%	3.729.636	89%
2038	1.501.632	76%	2.304.011	100%	3.805.643	89%

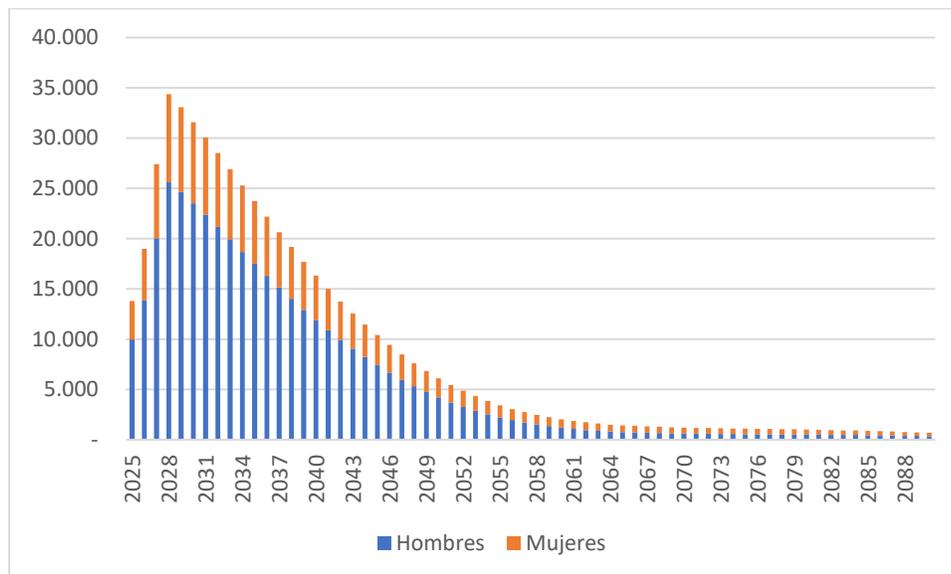
2039	1.525.737	76%	2.356.643	100%	3.882.380	89%
2040	1.555.275	75%	2.404.379	100%	3.959.654	89%
2041	1.582.112	75%	2.451.464	100%	4.033.577	88%
2042	1.609.699	75%	2.498.855	100%	4.108.554	88%
2043	1.635.609	74%	2.547.141	100%	4.182.751	88%
2044	1.663.099	74%	2.592.056	100%	4.255.155	88%
2045	1.693.695	74%	2.634.349	100%	4.328.044	88%
2046	1.722.886	74%	2.680.213	100%	4.403.099	88%
2047	1.752.883	74%	2.729.185	100%	4.482.068	88%
2048	1.782.901	73%	2.774.851	100%	4.557.752	88%
2049	1.815.234	73%	2.817.255	100%	4.632.489	88%
2050	1.849.077	73%	2.859.371	100%	4.708.448	88%
2051	1.885.461	73%	2.902.419	100%	4.787.881	87%
2052	1.921.683	73%	2.947.948	100%	4.869.631	87%
2053	1.959.150	73%	2.998.775	100%	4.957.925	87%
2054	2.005.734	74%	3.059.737	100%	5.065.471	88%
2055	2.052.084	74%	3.119.765	100%	5.171.849	88%
2056	2.100.572	74%	3.174.507	100%	5.275.080	88%
2057	2.143.916	75%	3.230.408	100%	5.374.324	88%
2058	2.181.999	75%	3.279.987	101%	5.461.986	88%
2059	2.213.152	75%	3.326.551	101%	5.539.703	88%
2060	2.241.844	75%	3.367.473	101%	5.609.318	88%
2061	2.269.123	75%	3.405.414	101%	5.674.537	89%
2062	2.294.397	75%	3.434.910	101%	5.729.307	89%
2063	2.313.078	75%	3.462.871	101%	5.775.949	89%
2064	2.331.037	75%	3.480.974	101%	5.812.011	89%
2065	2.340.897	75%	3.498.579	101%	5.839.476	89%
2066	2.348.649	75%	3.509.609	101%	5.858.258	89%
2067	2.352.144	75%	3.517.394	101%	5.869.538	89%
2068	2.351.496	75%	3.519.472	101%	5.870.968	89%
2069	2.353.230	76%	3.510.312	101%	5.863.542	89%
2070	2.354.020	76%	3.503.733	101%	5.857.753	89%
2071	2.356.536	76%	3.500.159	101%	5.856.695	89%
2072	2.358.749	76%	3.499.215	101%	5.857.964	89%
2073	2.365.207	76%	3.498.983	101%	5.864.190	90%
2074	2.371.470	76%	3.502.559	102%	5.874.029	90%
2075	2.379.535	77%	3.505.849	102%	5.885.384	90%
2076	2.385.099	77%	3.509.736	102%	5.894.836	90%
2077	2.388.776	77%	3.509.450	102%	5.898.226	90%

2078	2.390.372	77%	3.507.665	102%	5.898.038	90%
2079	2.392.551	77%	3.507.672	102%	5.900.223	90%
2080	2.393.228	77%	3.510.841	102%	5.904.069	90%
2081	2.396.936	77%	3.509.919	102%	5.906.856	90%
2082	2.390.529	77%	3.505.458	102%	5.895.987	90%
2083	2.385.166	77%	3.495.645	102%	5.880.811	90%
2084	2.378.152	77%	3.483.719	102%	5.861.871	90%
2085	2.370.972	77%	3.474.116	102%	5.845.088	90%
2086	2.364.953	77%	3.467.051	102%	5.832.005	90%
2087	2.358.940	77%	3.457.287	102%	5.816.227	90%
2088	2.354.620	77%	3.445.856	102%	5.800.476	90%
2089	2.351.135	77%	3.434.848	102%	5.785.983	90%
2090	2.345.195	78%	3.424.102	102%	5.769.297	91%

Fuente: DIPRES.

La Figura 4 muestra el número de beneficiarios adicionales de PGU con reforma en el escenario sin pacto fiscal. En este caso, el universo de beneficiarios adicionales corresponde a aquellos pensionados de leyes especiales que acceden a la PGU. Al tratarse de un grupo cerrado, este efecto va desapareciendo a través del tiempo. La diferencia con el escenario anterior radica en que no ingresan nuevos beneficiarios porque no se activa la ampliación de cobertura al 100%.

**Figura N°2:** Número de beneficiarios adicionales de PGU con Reforma escenario sin Pacto Fiscal



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES

En las proyecciones de invalidez no se presentan diferencias en el número de beneficiarios estimados respecto del escenario con reforma del IF.

## 2. Costo fiscal de las medidas propuestas

Esta sección presenta el impacto del proyecto de ley contenido en las indicaciones sobre el gasto fiscal, para lo cual se distinguen cuatro efectos: (a) la modificación al tratamiento de las pensiones de leyes especiales, (b) el aumento de la PGU a \$250.000, (c) el aumento asociado en la PBS de invalidez; y (d) la eliminación de la focalización. La Tabla 6 a continuación presenta la evolución del costo fiscal adicional de los cuatro componentes antes descritos.

**Tabla N°6:** Proyección del mayor gasto asociado al aumento asociado a la PGU y ampliación de cobertura con Pacto Fiscal  
(Millones de pesos de 2023)

Año	Cobertura leyes especiales*	Aumento de la PGU a \$250.000	Aumento de PBS Invalidez	Eliminar Focalización	Total
2025	105.512	124.591	53.055	-	283.159
2026	147.430	433.689	105.546	-	686.666
2027	189.427	792.673	104.531	-	1.086.632
2028	206.736	998.302	103.129	-	1.308.167
2029	199.076	1.056.773	101.451	-	1.357.299
2030	190.562	1.087.914	100.075	-	1.378.550
2031	181.502	1.117.034	99.414	315.159	1.713.109
2032	172.477	1.147.239	98.669	671.913	2.090.298
2033	163.360	1.176.914	98.101	714.979	2.153.354
2034	153.991	1.205.994	97.820	759.270	2.217.076
2035	144.794	1.230.033	97.330	805.307	2.277.463
2036	135.550	1.253.767	96.710	853.476	2.339.503
2037	126.201	1.275.709	96.293	903.627	2.401.830
2038	117.109	1.299.510	95.695	949.890	2.462.204
2039	108.380	1.323.391	95.179	998.621	2.525.570
2040	100.074	1.347.439	94.913	1.043.650	2.586.076
2041	91.947	1.370.662	95.123	1.088.272	2.646.004
2042	84.302	1.394.979	94.920	1.130.353	2.704.554
2043	77.119	1.418.037	94.422	1.171.163	2.760.742
2044	70.194	1.440.584	94.079	1.209.139	2.813.996
2045	63.674	1.461.680	94.164	1.251.302	2.870.821
2046	57.564	1.483.927	94.094	1.293.425	2.929.009
2047	51.738	1.505.977	94.193	1.333.611	2.985.520

2048	46.332	1.528.797	94.031	1.366.713	3.035.874
2049	41.430	1.551.665	93.223	1.396.771	3.083.090
2050	36.977	1.577.025	93.201	1.422.861	3.130.065
2051	32.882	1.600.506	92.725	1.447.187	3.173.301
2052	29.278	1.625.958	92.101	1.464.067	3.211.404
2053	26.073	1.653.460	91.607	1.480.500	3.251.640
2054	23.174	1.686.437	91.293	1.499.384	3.300.287
2055	20.515	1.719.363	90.747	1.518.168	3.348.794
2056	18.154	1.751.757	89.548	1.537.240	3.396.698
2057	16.241	1.780.546	88.449	1.554.519	3.439.754
2058	14.569	1.806.419	87.121	1.571.915	3.480.024
2059	13.030	1.829.159	85.752	1.589.375	3.517.315
2060	11.713	1.848.109	84.287	1.602.994	3.547.103
2061	10.571	1.866.633	82.583	1.611.614	3.571.400
2062	9.580	1.881.219	80.952	1.618.247	3.589.999
2063	8.788	1.894.005	79.745	1.621.691	3.604.229
2064	8.023	1.905.187	78.520	1.622.404	3.614.135
2065	7.424	1.912.404	77.428	1.623.243	3.620.499
2066	7.008	1.917.900	76.580	1.617.119	3.618.607
2067	6.562	1.921.047	75.775	1.607.421	3.610.806
2068	6.191	1.919.550	75.299	1.597.080	3.598.121
2069	5.857	1.918.734	75.001	1.580.495	3.580.087
2070	5.610	1.914.573	75.170	1.556.674	3.552.026
2071	5.409	1.910.955	75.126	1.539.695	3.531.186
2072	5.243	1.908.895	75.491	1.523.760	3.513.390
2073	5.142	1.907.484	76.052	1.510.030	3.498.708
2074	5.001	1.909.849	76.310	1.497.930	3.489.090
2075	4.940	1.911.328	75.499	1.487.305	3.479.072
2076	4.900	1.913.550	74.894	1.477.209	3.470.553
2077	4.859	1.911.534	74.506	1.459.827	3.450.726
2078	4.774	1.910.437	73.805	1.441.330	3.430.346
2079	4.699	1.908.187	73.772	1.424.794	3.411.452
2080	4.605	1.906.129	73.303	1.409.894	3.393.931
2081	4.504	1.905.713	72.543	1.390.835	3.373.595
2082	4.363	1.899.775	72.112	1.370.138	3.346.388
2083	4.239	1.892.164	71.222	1.347.659	3.315.284
2084	4.148	1.881.472	70.986	1.325.974	3.282.580
2085	4.012	1.874.299	70.765	1.304.286	3.253.362
2086	3.858	1.866.449	70.879	1.282.473	3.223.659
2087	3.696	1.857.964	70.846	1.261.668	3.194.174
2088	3.524	1.847.723	70.817	1.241.490	3.163.554
2089	3.362	1.838.294	70.016	1.226.529	3.138.201
2090	3.226	1.827.588	69.559	1.208.140	3.108.513

Fuente: DIPRES.

El principal componente en el mayor gasto es el aumento en el valor de la PGU, seguido por el mayor gasto producto de la eliminación de la focalización que en 2051 representa un 46% del gasto adicional total.

La Tabla 7 a continuación presenta el gasto total en PGU y SPS de Invalidez.

**Tabla N°7:** Proyección del gasto total en caso de aprobarse el PDL con Pacto Fiscal  
(Millones de pesos de 2023)

<b>Año</b>	<b>PGU Total</b>	<b>SPS Invalidez Total</b>	<b>Total</b>
<b>2025</b>	6.638.121	731.021	7.369.142
<b>2026</b>	7.224.389	783.301	8.007.690
<b>2027</b>	7.873.434	778.672	8.652.106
<b>2028</b>	8.344.202	770.732	9.114.934
<b>2029</b>	8.642.016	760.308	9.402.324
<b>2030</b>	8.903.689	751.437	9.655.126
<b>2031</b>	9.463.874	746.683	10.210.557
<b>2032</b>	10.071.542	740.470	10.812.012
<b>2033</b>	10.365.491	735.013	11.100.504
<b>2034</b>	10.650.857	732.042	11.382.899
<b>2035</b>	10.902.646	726.457	11.629.104
<b>2036</b>	11.158.835	718.929	11.877.764
<b>2037</b>	11.409.805	713.757	12.123.563
<b>2038</b>	11.660.682	707.849	12.368.531
<b>2039</b>	11.916.070	702.317	12.618.387
<b>2040</b>	12.169.823	699.210	12.869.034
<b>2041</b>	12.414.032	698.751	13.112.783
<b>2042</b>	12.660.258	695.212	13.355.470
<b>2043</b>	12.901.581	690.570	13.592.151
<b>2044</b>	13.135.107	686.429	13.821.537
<b>2045</b>	13.372.215	684.881	14.057.097
<b>2046</b>	13.616.528	682.612	14.299.140
<b>2047</b>	13.867.806	681.402	14.549.208
<b>2048</b>	14.105.799	678.975	14.784.774
<b>2049</b>	14.337.989	673.293	15.011.282
<b>2050</b>	14.571.058	670.862	15.241.920
<b>2051</b>	14.809.644	666.852	15.476.497

<b>2052</b>	15.047.666	660.518	15.708.185
<b>2053</b>	15.303.718	655.707	15.959.424
<b>2054</b>	15.615.293	652.560	16.267.853
<b>2055</b>	15.923.302	648.683	16.571.985
<b>2056</b>	16.222.910	639.277	16.862.188
<b>2057</b>	16.507.228	630.852	17.138.080
<b>2058</b>	16.760.457	620.848	17.381.305
<b>2059</b>	16.986.258	610.988	17.597.246
<b>2060</b>	17.184.718	601.325	17.786.043
<b>2061</b>	17.366.326	589.229	17.955.555
<b>2062</b>	17.516.299	578.983	18.095.282
<b>2063</b>	17.640.843	570.299	18.211.143
<b>2064</b>	17.735.776	562.094	18.297.870
<b>2065</b>	17.804.995	554.245	18.359.240
<b>2066</b>	17.844.927	548.055	18.392.982
<b>2067</b>	17.862.338	541.970	18.404.308
<b>2068</b>	17.848.853	539.423	18.388.275
<b>2069</b>	17.808.607	536.178	18.344.785
<b>2070</b>	17.762.041	537.812	18.299.852
<b>2071</b>	17.735.935	537.593	18.273.527
<b>2072</b>	17.717.923	539.068	18.256.991
<b>2073</b>	17.714.352	542.387	18.256.739
<b>2074</b>	17.725.527	543.768	18.269.295
<b>2075</b>	17.740.406	538.124	18.278.530
<b>2076</b>	17.752.254	532.667	18.284.921
<b>2077</b>	17.736.544	530.204	18.266.748
<b>2078</b>	17.712.918	525.225	18.238.143
<b>2079</b>	17.696.311	525.280	18.221.591
<b>2080</b>	17.685.152	522.162	18.207.314
<b>2081</b>	17.667.439	516.779	18.184.218
<b>2082</b>	17.611.274	512.869	18.124.142
<b>2083</b>	17.540.249	507.880	18.048.130
<b>2084</b>	17.458.872	505.326	17.964.199
<b>2085</b>	17.385.504	503.192	17.888.696
<b>2086</b>	17.320.144	504.160	17.824.304
<b>2087</b>	17.249.289	503.424	17.752.713
<b>2088</b>	17.176.486	502.019	17.678.504
<b>2089</b>	17.113.670	496.913	17.610.583
<b>2090</b>	17.040.779	493.468	17.534.247

Fuente: DIPRES.

Finalmente, se presenta el mayor gasto fiscal asociado al escenario sin pacto fiscal. En la Tabla 8 se puede observar que no existe mayor gasto asociado a la eliminación de la focalización, dado que ese gatillo no se activaría. A su vez, se tiene que el mayor gasto asociado al aumento de la PGU es muy inferior, tanto porque hay un desfase temporal (se inicia en 2027), como porque los \$250.000 están fijos en términos nominales y la PGU se va reajustando por IPC en el intertanto.

**Tabla N°8:** Proyección del mayor gasto asociado al aumento a la PGU y ampliación de cobertura sin Pacto Fiscal  
(Millones de pesos de 2023)

Año	Cobertura leyes especiales*	Aumento de la PGU a \$250.000	Aumento de PBS Invalidez	Eliminar Focalización	Total
2025	105.512	-	-	-	105.512
2026	147.430	-	-	-	147.430
2027	189.427	63.410	25.488	-	278.325
2028	206.736	229.654	50.292	-	486.682
2029	199.076	418.096	49.473	-	666.645
2030	190.562	515.598	48.802	-	754.961
2031	181.502	538.625	48.480	-	768.607
2032	172.477	554.717	48.116	-	775.310
2033	163.360	568.385	47.839	-	779.584
2034	153.991	582.856	47.702	-	784.550
2035	144.794	593.228	47.463	-	785.485
2036	135.550	606.026	47.161	-	788.737
2037	126.201	614.424	46.958	-	787.583
2038	117.109	624.869	46.666	-	788.644
2039	108.380	638.762	46.414	-	793.556
2040	100.074	650.136	46.285	-	796.495
2041	91.947	664.126	46.387	-	802.460
2042	84.302	675.279	46.288	-	805.869
2043	77.119	687.025	46.045	-	810.189
2044	70.194	700.420	45.878	-	816.492
2045	63.674	711.054	45.919	-	820.648
2046	57.564	720.407	45.885	-	823.856
2047	51.738	731.249	45.934	-	828.921
2048	46.332	740.053	45.855	-	832.240
2049	41.430	749.329	45.461	-	836.220

2050	36.977	759.803	45.450	-	842.230
2051	32.882	769.769	45.218	-	847.869
2052	29.278	782.804	44.914	-	856.995
2053	26.073	791.706	44.673	-	862.452
2054	23.174	806.845	44.520	-	874.538
2055	20.515	821.577	44.253	-	886.345
2056	18.154	841.747	43.669	-	903.569
2057	16.241	854.505	43.132	-	913.878
2058	14.569	868.468	42.485	-	925.522
2059	13.030	878.514	41.817	-	933.361
2060	11.713	883.346	41.103	-	936.162
2061	10.571	891.421	40.272	-	942.264
2062	9.580	892.776	39.476	-	941.832
2063	8.788	897.850	38.888	-	945.526
2064	8.023	902.100	38.291	-	948.414
2065	7.424	910.146	37.758	-	955.328
2066	7.008	906.635	37.344	-	950.987
2067	6.562	907.839	36.952	-	951.353
2068	6.191	902.918	36.720	-	945.829
2069	5.857	895.314	36.574	-	937.745
2070	5.610	891.649	36.657	-	933.916
2071	5.409	888.828	36.636	-	930.873
2072	5.243	887.700	36.814	-	929.757
2073	5.142	890.419	37.087	-	932.648
2074	5.001	892.271	37.213	-	934.485
2075	4.940	893.395	36.817	-	935.153
2076	4.900	888.755	36.522	-	930.178
2077	4.859	880.480	36.333	-	921.673
2078	4.774	880.091	35.991	-	920.857
2079	4.699	876.065	35.975	-	916.739
2080	4.605	870.800	35.747	-	911.152
2081	4.504	861.524	35.376	-	901.403
2082	4.363	858.885	35.166	-	898.413
2083	4.239	855.999	34.732	-	894.970
2084	4.148	848.027	34.617	-	886.791
2085	4.012	844.743	34.509	-	883.264
2086	3.858	841.886	34.565	-	880.309
2087	3.696	836.144	34.548	-	874.388
2088	3.524	829.623	34.534	-	867.682

2089	3.362	824.620	34.144	-	862.126
2090	3.226	815.371	33.921	-	852.517

Fuente: DIPRES.

A modo de síntesis, las proyecciones analizadas muestran que el proyecto de ley tiene un impacto fiscal significativo, a través de 4 componentes principales. Dicha estimación es altamente sensible a la activación de los gatillos considerados. El principal efecto proviene del aumento de la PGU, que se verificaría aun sin pacto fiscal, lo cual requeriría de la revisión de sus fuentes de financiamiento. El segundo impacto en orden de magnitud se produciría por el aumento de cobertura al 100%. Con todo, de acuerdo a las estimaciones de DIPRES, este no se verificaría en caso de no materializarse el pacto fiscal.

Por su parte, la modificación al tratamiento de las leyes especiales tiene un gasto decreciente en el tiempo al ser un grupo cerrado de población.

Finalmente, se reitera la sugerencia de continuar revisando las calibraciones de las estimaciones de población, reconociendo y valorando los esfuerzos que DIPRES ha realizado hasta ahora en este ámbito.

### **III. EVENTUALES EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY EN MERCADO DEL TRABAJO Y SOBRE EL AHORRO PREVISIONAL**

En esta sección se analiza el efecto esperado de las indicaciones propuestas sobre el mercado del trabajo y el ahorro previsional, acotado solamente a los efectos generados por el aumento gradual de la PGU a \$250.000 y el eventual efecto de la eliminación de tener que estar dentro del 90% de las personas más vulnerables de la población de 65 años y más. En un primer punto señalaremos los efectos esperados que se tendrían en esas materias, en un segundo punto mostramos algunas conclusiones sobre un estudio encargado por el Consejo cuyo objetivo fue medir el impacto de los beneficios previsionales no contributivos sobre el ahorro y el empleo, para finalmente presentar algunos puntos adicionales que consideramos relevantes.

#### **1. Aumentos propuestos de la PGU**

Recordemos que el PDL contempla el incremento paulatino del valor máximo de la PGU a \$250.000 en la medida que la razón entre los Ingresos Tributarios Estructurales No Mineros (ITNM) respecto del PIB No Minero Tendencial sea igual o mayor a 22,2%.

Asumiendo que no hay pacto fiscal, y de acuerdo con las proyecciones de la DIPRES, los aumentos de la PGU comenzarían a ser entregados a mediados del 2027, con la siguiente gradualidad:

- Año 2027: Sin pensión base
- Año 2028: Pensión base inferior a 100 mil pesos
- Año 2029: Pensión base inferior a 400 mil pesos
- Año 2030: Pensión base superior a 400 mil pesos

Por otra parte, la ampliación de la cobertura del 90% al 100% de la población de 65 años y más está sujeta a dos condiciones: a) seis años posteriores al cumplimiento del primer gatillo; y, b) a partir del año siguiente a aquel en que se verifique que el nivel de los ITNM estructurales del año anterior como porcentaje del PIB no minero tendencial sea igual o superior a 23%.

Como se argumentará a continuación, los incentivos sobre el ahorro y la informalidad que generen las medidas propuestas no afectarán a todas las personas por igual. Tal como ha señalado este Consejo en otros informes, el impacto diferirá por niveles de ingreso de las personas, por género, por edad, por grado de vulnerabilidad, por nivel de conocimiento de los beneficios asociados a la PGU y por el número de años que faltan para jubilarse.

Los análisis empíricos muestran que la informalidad se asocia mayoritariamente con personas jóvenes y los mayores de 65 años, con mujeres, y con grupos de menor educación, baja productividad y con territorios geográficos de reducido desarrollo económico.

La Encuesta de Empleo del INE para el trimestre septiembre-noviembre de 2023 <sup>2</sup>entrega la siguiente información:

1. La tasa de ocupación informal alcanzó 27,5%, siendo de 28,9% para mujeres y 26,4% para hombres.
2. Las tasas de ocupación informal más altas se encuentran en los tramos de 65 años y más, con un 54,1%, y en el de 15-24 años, con 36,6%.
3. Según grupo ocupacional, la mayor informalidad se da en categorías ocupacionales básicas y en aquellas que requieren menor capacitación.
  - a) Para el grupo de Ocupaciones elementales la informalidad es de 40%.
  - b) Para Artesanos y operadores de oficio la cifra alcanza un 45,9%.

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas – Serie: Informalidad laboral por grupo de ocupación. Datos trimestre septiembre-noviembre de 2023. Link de acceso: [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/cuadros-estadisticos/series-trimestrales/proyecciones\\_censo\\_2017/informalidad\\_grupo.xlsx?sfvrsn=d24bf24c\\_131](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/cuadros-estadisticos/series-trimestrales/proyecciones_censo_2017/informalidad_grupo.xlsx?sfvrsn=d24bf24c_131)

- c) Para Trabajadores agropecuarios y pesqueros es de 53,9%
  - d) Para Trabajadores de servicios y comercios es de 35,6%.
4. Por el contrario, en los grupos ocupacionales que exigen mayor nivel de calificación las tasas son mucho más bajas:
- a) Para Profesionales, científicos e intelectuales es de 12,2%
  - b) Para Técnicos y profesionales de nivel medio es de 10,7%.

Cabe mencionar que el análisis del eventual impacto de las indicaciones sustitutivas del PDL en el mercado del trabajo y el ahorro, es muy distinto al análisis que se realizó en el informe de este Consejo frente a la creación de la PGU de la Ley 20.255 en diciembre 2021.

En esa ocasión la creación PGU reemplazó a los beneficios anteriores, de PBS y APS, que por la forma en que operaban generaban un impuesto implícito en la decisión de cotizar cercano a 34%. Dado que la PGU, para aquellos con pensiones inferiores al límite inferior, se entrega en forma independiente de si existen o no cotizaciones, se elimina el impuesto implícito a cotizar, lo que debería generar una mayor disposición a hacerlo. Por otra parte, dado que para recibir la PGU no se requería estar jubilado, como sí ocurría con los beneficios anteriores, se obtiene un segundo efecto que apoyaba la decisión de seguir trabajando. De esta forma, aunque los efectos difieren de acuerdo con el nivel socioeconómico de los cotizantes, la conclusión en esa oportunidad apuntaba a que la creación de la PGU podía contribuir a mayor formalidad laboral, y, por ende, a mayor ahorro previsional. La eliminación del impuesto implícito a cotizar genera un efecto sustitución positivo hacia la formalidad laboral.

La situación prevista en las indicaciones sustitutivas del PDL es distinta, toda vez que la PGU ya está funcionando y lo que se propone se puede resumir en dos puntos:

1. Un incremento paulatino de la misma desde el nivel que tendría de acuerdo con el momento en que empiece a pagarse (lo que depende del gatillo descrito arriba)) a \$250.000.
2. Una ampliación en el universo de personas que podrían calificar como beneficiario al eliminar el requisito de focalización en el 90% en caso de cumplirse el segundo requisito mencionado.

Nótese además que las proyecciones de gasto fiscal realizadas por DIPRES no contemplan cambios en el comportamiento de los cotizantes y, por tanto, no consideran los efectos de incentivos que eventualmente pueden afectar a los mercados del trabajo y del ahorro.

## **2. Análisis del impacto de los aumentos propuestos de la PGU**

A continuación, se presenta un breve análisis de los posibles efectos en el mercado formal del trabajo y el ahorro previsional de los cambios propuestos en el proyecto de ley. El análisis se realiza según el grupo de personas que consideramos que se verían afectadas.

- a) Grupo de actuales beneficiarios de la PGU

Este grupo de personas ya está recibiendo el beneficio de la PGU por lo que solo lo afectará el incremento de la misma.

Dentro de este grupo se distinguen a su vez tres conjuntos de personas que podrían verse impactadas. Por un lado, están las personas que ya han jubilado y dejaron de trabajar, por otra las personas que sí están trabajando, pero decidieron dejar de cotizar, y finalmente las personas que siguen trabajando y continúan cotizando, independientemente de si se han jubilado o no.

Respecto de los jubilados que ya no trabajan, el incremento de la PGU se prevé que no producirá ningún cambio en su oferta laboral ni tampoco en su ahorro previsional. Distinto es el caso de los que permanecen trabajando, ya sea que continúan o no cotizando, toda vez que podrían estar afectados al efecto ingreso que conlleva este mayor beneficio, lo que podría reducir su oferta de trabajo como un todo. En caso de los que siguen trabajando y cotizando, el efecto también podría conducir a un menor ahorro previsional.

Estimamos entonces que el efecto ingreso que provoca el aumento de la PGU tendrá un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con menores salarios. Para estas personas la medida propuesta tendría un impacto negativo en cuanto a empleo formal. Para aquellos trabajadores que han permanecido por largo tiempo trabajando y con una remuneración superior, es menos probable que modifiquen su comportamiento, por cuanto es razonable pensar que se mantendrán trabajando y cotizando.

Sin embargo, al analizar el número total de personas mayores de 65 años que siguen trabajando y cotizando se constata que es una cifra muy reducida, por lo que estimamos que el impacto agregado de este subconjunto de personas no sería relevante. En efecto, según la información publicada por la SUPEN, al 30 de septiembre 2023 <sup>3</sup>el total de personas activas cotizando mayores de 65 años es de 19.420, de las cuales algo menos de la mitad tiene una renta imponible inferior a \$1.000.000. Es razonable suponer que el incentivo a cotizar de aquellos con rentas superiores no debiera verse afectado, por lo tanto, el grupo potencial de cotizantes que podría optar por dejar de cotizar es muy poco significativo.

- b) Grupo de personas mayores de 65 años que ahora podrían obtener la PGU debido a la eliminación del requisito de focalización.

Estas son personas que hoy no reciben beneficio y que de aprobarse el PDL sí podrían recibirlo en caso de que se cumplan las condiciones ya mencionadas, siendo una de ellas que se cumplan seis años desde el momento que se active el primer “gatillo” y que además se alcance el 23% de los ITNM respecto del PIB tendencial. Como se analizó anteriormente, los escenarios

---

<sup>3</sup> Superintendencia de Pensiones – Estadísticas Sistema de Pensiones, Cotizaciones y Cotizantes, Edad. Datos a septiembre de 2023 con última actualización el 10 de noviembre de 2023. Link de acceso: <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=cotycot&menuN2=edad>

presentados por la DIPRES muestran que de no mediar un Pacto Fiscal no se prevé que estas condiciones se cumplan por un horizonte de tiempo muy largo.

En el caso eventual de que ambas condiciones se cumplieran, al igual que en el caso anterior, los que estén jubilados y no trabajen no se verían afectados en su comportamiento. En el caso de los que continúen trabajando, ya sea que coticen o no, se estima que el efecto ingreso será mayor que el del grupo anterior toda vez que el impacto del cambio regulatorio es poder acceder al monto total de la PGU, que es de \$250.000, o a la proporción que le corresponda en caso de que su pensión base exceda el valor a partir del cual el beneficio comienza a reducirse linealmente. Como consecuencia de este importante beneficio, estas personas podrían verse motivadas a reducir su jornada laboral o incluso a retirarse de la fuerza de trabajo.

Considerando que se trata de personas de ingresos altos, toda vez que hoy se encuentran dentro del 10% más rico de la población de 65 años y más, si bien el eventual efecto sobre la oferta de trabajo y el ahorro previsional de los que seguían cotizando sería negativo, al igual que en el caso anterior, el número de personas afectas es muy bajo y por tanto se estima que el efecto agregado sería marginal. Hoy en día, el total de cotizantes mayores de 65 años son algo menos de 4.000 los que se encuentran en tramos de ingreso imponible medio alto, de entre \$1.000.000 y \$2.000.000.

c) Grupo de personas que actualmente trabajan y que no han cumplido 65 años.

Este grupo de personas es sin duda el más relevante en cuanto a tamaño y la magnitud del efecto ingreso dependerá del nivel de renta, de la edad faltante para jubilarse, del grado de vulnerabilidad y del conocimiento que tengan de los beneficios asociados a la PGU.

Para aquellas personas de menores rentas y con menos años faltantes para alcanzar los 65 años se estima que el efecto ingreso positivo, desincentivará su participación laboral, incrementando la informalidad y reduciendo el ahorro previsional. El estudio presentado en el punto 3 a continuación concluye que este efecto existe, y de acuerdo con las conclusiones del estudio, puede ser importante especialmente para hombres. También, y como se ha mencionado anteriormente, es razonable pensar que las personas de mayores ingresos y que llevan muchos años trabajando en el sector formal tienen una menor probabilidad de alterar su comportamiento. El número de cotizantes entre 60 y 65 años, los más probablemente afectados por el efecto ingreso positivo del aumento de la PGU, es bastante más numeroso, equivalente a 194.836 personas al 30 de septiembre. Si consideramos también al segmento entre 55 y 60, se agregan 294.556 personas, que podrían tener incentivos a dejar la formalidad y/o disminuir las horas trabajadas producto del aumento del monto de la PGU y su mayor cobertura.

### 3. Efectos probables de acuerdo con el estudio encargado por el Consejo<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El Consejo cumple la función de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias, tales como modificaciones legales o reglamentarias de los parámetros asociados a los beneficios

La revisión de literatura no es concluyente sobre la magnitud del efecto de un incremento en beneficios no contributivos en el ahorro previsional, aunque un número importante de estudios señala que el impacto es negativo, y varios de ellos lo consideran relevante.

Con el fin de contar con insumos que aporten elementos de interés para cumplir con su labor, en 2023 se encargó un estudio para evaluar el impacto de los beneficios previsionales no contributivos en las decisiones de trabajo y de ahorro previsional, que entregara información adicional a la de otros estudios que hemos reseñado en informes de opinión anteriores. Particularmente era de interés profundizar los impactos en la informalidad y en los incentivos a cotizar. El estudio titulado “REVISIÓN Y DESARROLLO DE METODOLOGÍAS CUANTITATIVAS PARA MEDIR EL IMPACTO DE BENEFICIOS PREVISIONALES NO CONTRIBUTIVOS SOBRE EL MERCADO LABORAL Y EL AHORRO PREVISIONAL”, fue realizado por la consultora Qualimet y fue presentado a este Consejo en diciembre pasado.

El estudio encargado a Qualimet (2023) confirma la conclusión obtenida de una parte importante de los estudios anteriores; el aumento en los beneficios previsionales no contributivos, producto del efecto ingreso positivo que generan, disminuye los incentivos a trabajar formalmente y a ahorrar para la jubilación. El estudio sugiere también que es necesario incorporar el impacto de políticas públicas que se han implementado, tales como el IFE laboral y los retiros previsionales puesto que éstas también pueden incidir en las materias abordadas.

#### **4. Recomendaciones adicionales**

La reforma en discusión propone también el establecimiento de incentivos en la cotización para los sectores de menores ingresos a través del seguro social, que podrían contribuir a atenuar los efectos negativos sobre el ahorro previsional y la informalidad. Como Consejo, no podemos dejar de manifestar que son precisamente los sectores de bajos ingresos los que muestran mayor desconocimiento sobre los beneficios de contribuir al sistema. Su situación, caracterizada por bajas remuneraciones, explica la alta valoración que dan a los flujos presentes de ingresos, haciendo mucho más atractivo en esa perspectiva de muy corto plazo, trabajar en la informalidad. La realidad del mercado laboral muestra que para las personas de bajas rentas no existe demasiada rigidez para pasar del mercado laboral formal al informal, lo que en años recientes además se ha facilitado con el surgimiento y fuerte crecimiento de la economía digital informal.

Para atenuar estos probables impactos negativos en la formalidad laboral y en el ahorro previsional consideramos muy importantes los esfuerzos comunicacionales en pro de difundir que el beneficio de la PGU no exige estar jubilado para ser recibido, siendo esta una diferencia

---

del sistema de pensiones solidarias, y métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de estos beneficios. Junto con esto debe emitir opinión fundada sobre el impacto de las modificaciones normativas al Sistema de Pensiones Solidarias en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y efectos fiscales. El Consejo no cuenta con recursos suficientes para realizar estimaciones propias sobre estas materias, por lo que los análisis se realizan en base a la revisión de la literatura y los estudios que existen sobre esta materia.

importante y positiva respecto a los beneficios anteriores de PBS y APS. También nos parece relevante insistir en que se refuercen los esfuerzos de fiscalización con el propósito de reducir la informalidad y la evasión y elusión de cotizaciones previsionales.

Por último, quisiéramos reiterar la necesidad de seguir profundizando en el estudio del mercado laboral y de la informalidad en particular, problema que sigue afectando a un porcentaje muy relevante de la actividad económica, y que reduce no sólo el ahorro previsional y los ingresos tributarios, sino también el potencial de crecimiento de la economía, a través de dificultar los aumentos de productividad de los trabajadores y los negocios. Estos estudios deben apuntar a perfeccionar las políticas públicas en pro de fomentar la formalidad. Este es un desafío importante que enfrentamos como país, ya que los sectores vulnerables perciben en forma mucho más clara el costo de corto plazo que significa trabajar en la formalidad y cotizar, en comparación con los beneficios de mediano y largo plazo de hacerlo. Desde la perspectiva de la seguridad social, se sugiere que las mejoras del pilar solidario y los aumentos de la tasa de cotización sean acompañados de medidas que permitan reducir la informalidad, que hoy representa del orden del 27% de la tasa de ocupación.

## IV. CONCLUSIONES

### I) Respecto al gasto Fiscal y las estimaciones de beneficiarios

Nuestro análisis sobre el gasto fiscal se basa en dos escenarios que determinan el número adicional de beneficiarios y su correspondiente gasto adicional: ***la aprobación de la reforma con y sin pacto fiscal.***

El número de beneficiarios adicionales de PGU con reforma (y un eventual Pacto Fiscal), incrementa sustantivamente en 2031, con la incorporación de los beneficiarios pertenecientes al 10% más rico de la población, y desde 2068 presenta una disminución.

En el escenario en que no se materializa un pacto fiscal que incremente los ingresos tributarios no mineros estructurales, el universo de beneficiarios adicionales corresponde a aquellos pensionados de leyes especiales que acceden a la PGU. Al tratarse de un grupo cerrado, este efecto va desapareciendo a través del tiempo. La diferencia con el escenario anterior radica en que no ingresan nuevos beneficiarios porque no se activa la ampliación de cobertura al 100%.

En ambos escenarios, el número proyectado de beneficiarios del SPS de invalidez, al existir un aumento de la PBSI asociado al aumento de la PGU, debería incrementarse marginalmente el número de beneficiarios de APSI. Esto no se observa en las estimaciones, por tanto, se sugiere revisar.

Nuestros análisis de las proyecciones también muestran que el proyecto de ley tiene un impacto fiscal significativo, a través de 4 componentes principales. Dicha estimación es altamente sensible a la **activación de los gatillos considerados**.

El principal efecto proviene del aumento de la PGU, el cual en el escenario sin Pacto Fiscal es muy inferior a un escenario con pacto fiscal, tanto porque hay un desfase temporal (se inicia en 2027), como porque los \$250.000 están fijos en términos nominales y la PGU se va reajustando por IPC en el intertanto.

En el caso de su verificación sin pacto fiscal, hacemos notar la necesidad de la revisión de sus fuentes de financiamiento.

El segundo impacto en orden de magnitud se produciría por el aumento de cobertura al 100%.

Con todo, de acuerdo a las estimaciones de DIPRES, este no se verificaría en caso de no materializarse el pacto fiscal. En efecto, en un escenario sin pacto fiscal, se observa que no existe mayor gasto asociado a la eliminación de la focalización, dado que ese gatillo no se activaría.

Por su parte, la modificación al tratamiento de las leyes especiales tiene un gasto decreciente en el tiempo al ser un grupo cerrado de población.

EL CCP considera fundamental reiterar la sugerencia de continuar revisando las calibraciones de las estimaciones de población, reconociendo y valorando los esfuerzos que DIPRES ha realizado hasta ahora en este ámbito.

## **II) Respecto al impacto sobre el mercado de trabajo y el ahorro**

Los incentivos sobre el ahorro y la informalidad que generen las medidas propuestas no afectarán a todas las personas por igual. Tal como ha señalado este Consejo en otros informes, el impacto diferirá por niveles de ingreso, género, edad, grado de vulnerabilidad, nivel de conocimiento de los beneficios asociados a la PGU y por el número de años que falten para jubilarse.

Respecto a los actuales beneficiarios de PGU,

Estimamos que el efecto ingreso que provoca el aumento del monto de la PGU tendrá un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con menores salarios. Para estas personas la medida propuesta tendría un impacto negativo en cuanto a empleo formal. Para aquellos trabajadores que han permanecido por largo tiempo trabajando y con una remuneración superior, es menos probable que modifiquen su comportamiento, por cuanto es razonable pensar que se mantendrán trabajando y cotizando. Sin embargo, al analizar el número total de personas mayores de 65 años que siguen trabajando y cotizando se constata que es una cifra muy reducida, por lo que estimamos que el impacto agregado de este subconjunto de personas no sería relevante.

De no mediar un Pacto Fiscal no se prevé en el mediano plazo que se cumplan las condiciones para la eventual eliminación del requisito de focalización. Considerando que se trata de personas de ingresos altos, toda vez que hoy se encuentran dentro del 10% más rico de la población de 65 años y más, el número de personas afectas es muy bajo y por tanto se estima que el efecto agregado sería marginal.

Respecto al grupo de personas que actualmente trabaja y que no han cumplido 65 años

Estimamos que para aquellas personas de menores ingresos y con menos años faltantes para alcanzar los 65 años, el efecto ingreso positivo desincentivará su participación laboral, incrementando la informalidad y reduciendo el ahorro previsional. También, y como se ha mencionado anteriormente, es razonable pensar que las personas de mayores ingresos y que llevan muchos años trabajando en el sector formal tienen una menor probabilidad de alterar su comportamiento.

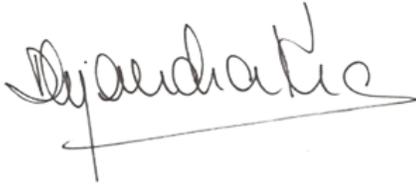
Para atenuar potenciales impactos negativos en la formalidad laboral y en el ahorro previsional, consideramos muy importantes los esfuerzos comunicacionales en pro de difundir que el beneficio de la PGU no exige estar jubilado para ser recibido, siendo esta una diferencia importante y positiva respecto a los beneficios anteriores de PBS y APS. Adicionalmente, desde la perspectiva de la seguridad social, se sugiere que las mejorías del pilar solidario y los aumentos de la tasa de cotización sean acompañados de medidas que permitan reducir la informalidad, que hoy representa del orden del 27% de la tasa de ocupación.

### **III) Nueva función del consejo**

Este Consejo valora que, entre sus funciones, se incorpore el análisis del monto de la Pensión Garantizada Universal buscando con ello que el fin perseguido por el legislador con su creación permanezca en el tiempo. Lo anterior ha sido un planteamiento sostenido por este Consejo en los últimos años, reiterado en los Informes anuales, así como en las distintas instancias que ha participado por requerimiento de las autoridades.

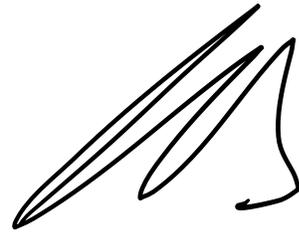
Con todo, quisiéramos plantear que esta modificación es insuficiente. Nuestro país debe fortalecer su sistema previsional y abordar los nuevos desafíos con una institucionalidad acorde con las necesidades de una población mayormente envejecida.

Hemos planteado que ante los importantes y urgentes desafíos que enfrentamos como país en materia previsional, para entregar seguridad de ingresos en la vejez, invalidez y sobrevivencia; así como garantías de suficiencia, sostenibilidad, participación y equidad de género del sistema de pensiones, se requiere revisar la institucionalidad previsional. Para ello el rol que debe jugar el Consejo es determinante y debe contar con todos los medios, económicos y profesionales que permitan dar una respuesta adecuada a las necesidades que se plantean.



---

**Alejandra Krauss Valle**  
Presidenta



---

**Carlos Díaz Vergara**  
Vicepresidente



---

**María Cecilia Cifuentes Hurtado**  
Consejera



---

**Paula Benavides Salazar**  
Consejera



---

**Andras Uthoff Botka**  
Consejero