

XII INFORME

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

ABRIL 2021-FEBRERO 2022

# Consejo Consultivo Previsional

## Duodécimo Informe

Abril de 2021 a febrero de 2022



# Consejo Consultivo Previsional

Diseñado en Chile  
Todos los derechos reservados

Subsecretaría de Previsión Social  
Ministerio del Trabajo y Previsión Social

## SIGLAS

AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones
APS:	Aporte Previsional Solidario
APSI:	Aporte Previsional Solidario de Invalidez
APSV:	Aporte Previsional Solidario de Vejez
CAPREDENA:	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
CCP:	Consejo Consultivo Previsional
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIEDESS:	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
CGI:	Capacidad Generadora de Ingresos
CMF:	Comisión para el Mercado Financiero
CS:	Complemento Solidario de Vejez
CSV:	Compañías de Seguro de Vida
DIPRECA:	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
FRP:	Fondo de Reserva de Pensiones
IPC:	Índice de Precios del Consumidor
IPS:	Instituto de Previsión Social
ITF:	Instrumento Técnico de Focalización
MINTRAB:	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
NIF:	Nuevo Instrumento de Focalización
PAFE:	Pensión Autofinanciada de Referencia
PB:	Pensión Base
PBS:	Pensión Básica Solidaria
PBSI:	Pensión Básica Solitaria de Invalidez
PBSV:	Pensión Básica Solidaria de Vejez
PFP:	Puntaje de Focalización Previsional
PGU:	Pensión Garantizada Universal
PIB:	Producto Interno Bruto
PMAS:	Pensión Máxima con Aporte Solidario
RP:	Retiro Programado
SII:	Servicio de Impuestos Internos
SPS:	Sistema de Pensiones Solidario
SP/SUPEN:	Superintendencia de Pensiones
UF:	Unidad de Fomento
UTM:	Unidad Tributaria Mensual

## CONTENIDO

<b>MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL .....</b>	<b>6</b>
<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>7</b>
ROL DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL.....	7
CONTENIDOS DEL INFORME ANUAL.....	8
<b>PRIMER CAPÍTULO: BALANCE ESTADÍSTICO 2021 .....</b>	<b>10</b>
INTRODUCCIÓN .....	10
CAMBIOS DE PARÁMETROS E IMPACTO SOBRE EL GASTO FISCAL.....	11
DETALLE DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS OTORGADOS A DICIEMBRE DE 2021 POR NÚMERO DE BENEFICIARIOS.....	12
DETALLE DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS OTORGADOS A DICIEMBRE DE 2021 DE ACUERDO CON LOS MONTOS DE APORTE TOTAL Y FISCAL.....	15
GESTIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS .....	20
Solicitudes recibidas y concedidas en el Sistema de Pensiones Solidarias .....	20
ANEXO 1.....	28
<b>SEGUNDO CAPÍTULO: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD D CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL .....</b>	<b>30</b>
ANTECEDENTES.....	30
CONSIDERACIONES GENERALES .....	30
PRINCIPALES MEJORAS PARA CONSIDERAR EN EL NUEVO DISEÑO INSITUCIONAL.....	30
<b>TERCER CAPÍTULO: CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO LABORAL PARA PERSONAS MAYORES DE 55 AÑOS EN CHILE .....</b>	<b>33</b>
RESUMEN EJECUTIVO .....	33
<b>CUARTO CAPÍTULO: INFORMES DE OPINIÓN CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL .....</b>	<b>45</b>
ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA Y FORTALECE EL PILAR SOLIDARIO DE LA LEY N° 20.255 Y QUE REDUCE O ELIMINA EXENCIONES TRIBUTARIAS PARA OBTENER RECURSOS PARA SU FINANCIAMIENTO (18 DE SEPTIEMBRE DE 2021) .....	45
Efectos del proyecto de ley sobre el gasto fiscal .....	49
Eventuales efectos del proyecto de ley en el mercado del trabajo y sobre el ahorro previsional .....	58
ADENDUM DEL ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA Y FORTALECE EL PILAR SOLIDARIO DE LA LEY N° 20.255 Y QUE REDUCE O ELIMINA EXENCIONES TRIBUTARIAS PARA OBTENER RECURSOS PARA SU FINANCIAMIENTO (24 DE SEPTIEMBRE DE 2021) .....	61
ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL Y MODIFICA CUERPOS LEGALES QUE INDICA (20 DE DICIEMBRE DE 2021).....	69
Glosario .....	69
Introducción .....	72
Breve reseña del actual funcionamiento del sistema de pensiones solidarias .....	73
Análisis de las medidas contenidas en el proyecto de ley del ejecutivo .....	74
Impacto en el gasto fiscal derivados del proyecto de ley .....	86
Eventuales efectos del proyecto de ley en mercado del trabajo y sobre el ahorro previsional .....	99
Análisis nuevas funciones y atribuciones del CCP.....	104
ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS INDICACIONES AL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL (18 DE ENERO DE 2022).....	107
Efectos de las indicaciones sobre el gasto fiscal .....	113
Eventuales efectos de las indicaciones en el mercado del trabajo y sobre el ahorro previsional .....	117

## MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL



### **Carlos Díaz Vergara (Presidente)**

Ingeniero Comercial, con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Master of Arts de la Universidad de California, Los Ángeles, EE.UU. En la actualidad es Rector del Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica Duoc UC, profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y presidente del Consejo Consultivo Previsional. Además, fue miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre Pensiones y ha sido director y consultor de empresas y organismos internacionales. Ha realizado diversos estudios en temas previsionales y otros.



### **Macarena Lobos Palacios (Vicepresidenta)**

Doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y abogada de la Universidad de Chile. Fue Subsecretaria de Hacienda (Sept. 2017- marzo 2018), lugar en el que previamente se desempeñó como Coordinadora Legislativa. Actualmente, se desempeña como asesora jurídica del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, docente del Magíster de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad Católica y consultora en materia de políticas públicas.



### **María Cecilia Cifuentes Hurtado**

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es directora del Centro de Estudios Financieros del ESE Business School de la Universidad de Los Andes, donde además se desempeña como profesora e investigadora. Fue Economista Senior del Instituto Libertad y Desarrollo. Ha publicado diversos artículos en áreas de macroeconomía, mercado laboral y pensiones, junto con la edición y participación en el libro “Pensiones: Propuestas para el Futuro”, Ediciones LyD, 2015.



### **Gonzalo Edwards Guzmán**

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Arts del Food Research Institute y Ph. D. en Sistemas de Ingeniería y Economía de la Universidad de Stanford. Ha sido director y profesor titular del Instituto de Economía (1997-2009); y director del Centro de Desarrollo Docente (2009-2011). En la actualidad, se desempeña como Decano y profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad San Sebastián. Ha realizado diversos estudios en temas previsionales y otros.



### **Andras Uthoff Botka**

Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido asesor regional de la OIT (PREALC) y de la CEPAL, oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Fue miembro de los consejos asesores presidenciales para la Reforma Previsional en 2006 y 2014-15.

## PRESENTACIÓN

### ROL DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

El Consejo Consultivo Previsional, en adelante Consejo, fue creado por la ley N°20.255 que dio inicio a la reforma previsional y su función es asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias. Como señala la ley, el Consejo debe:

- i. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias.
- ii. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre esta materia.
- iii. Asesorar acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios contenidos en los reglamentos a que se refiere el numeral precedente.
- iv. Evacuar un informe anual que será remitido a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, y al Congreso Nacional, que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa a que se refieren los numerales precedentes.
- v. Dentro del plazo fijado en el Reglamento, el Consejo debe emitir una opinión fundada sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones de normativas vinculadas al Sistema de Pensiones Solidarias. Igualmente, deberá dar su opinión sobre cualquier materia relativa al referido Sistema en que los Ministros pidan su parecer.

El Consejo se constituyó en mayo del 2009 y está conformado por cinco miembros que son designados por el Presidente de la República. Cuatro de ellos deben ser ratificados por los cuatro séptimos de los Senadores en ejercicio.

Por acuerdo de sus miembros, el Consejo funciona regularmente en sesiones quincenales, y realiza sesiones adicionales en caso de que sea necesario. Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el Consejo se financia y obtiene apoyo logístico.

En respuesta al mandato que tiene el Consejo de evacuar un informe que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa asociada al Sistema de Pensiones

Solidarias, a continuación, se presenta el Informe Anual 2021 que abarca el período que va desde abril 2021 hasta febrero 2022.

Durante este período de tiempo los miembros del Consejo han sido Carlos Díaz Vergara, Macarena Lobos Palacios, Gonzalo Edwards Guzmán, María Cecilia Cifuentes Hurtado y Andras Uthoff Botka. La Secretaria Técnica del Consejo durante este período ha sido Vania Martínez Garrido.

Sus respectivas sesiones y acuerdos se transcriben en actas de dominio público, que pueden consultarse en la página web del organismo: [www.consejoprevisional.cl](http://www.consejoprevisional.cl).

## CONTENIDOS DEL INFORME ANUAL

El informe es dividido en cuatro capítulos.

El capítulo I sintetiza las principales estadísticas descriptivas del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). A diciembre de 2021 el SPS entregó beneficios a un total de 1.827.978 personas, de las cuales un 61% son mujeres. El gasto total del SPS en 2021 fue de \$ 2.977 mil millones, cifra que en términos nominales es un 22,1% superior a la de 2020, siendo equivalente a un 1,23% del PIB. En este capítulo también se realiza un análisis de la gestión del sistema, presentando el número de solicitudes y concesiones totales, así como las suspensiones y extinciones de los beneficios. Finalmente, se muestra el impacto de los retiros de fondos previsionales, toda vez que éstos repercutirán en el monto de las pensiones autofinanciadas que tendrán los afiliados en el futuro, lo que a su vez incidirá en el gasto esperado del SPS. Entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021 el número de afiliados que quedó sin saldo en sus cuentas individuales aumentó desde 1.979.103 a 2.027.719, siendo algo más de un 60% de este total de afiliados menores a 40 años.

En el segundo capítulo, se presenta una reflexión del Consejo acerca de la necesidad de avanzar en un rediseño y reforzamiento institucional. En el marco del trabajo realizado por el Consejo durante catorce años de existencia se ha constatado, y así se ha hecho saber a las autoridades en diversas oportunidades, que ante los importantes y urgentes desafíos que enfrentamos como país en materia previsional, se requiere revisar la institucionalidad previsional y dentro de ello resulta pertinente revisar el rol que debiera jugar el Consejo, a fin de potenciarlo y con ello, permitir que siga contribuyendo, a través de un análisis técnico e independiente, a mejorar la calidad de las políticas públicas en el ámbito previsional.

El capítulo tercero contiene una transcripción textual del resumen ejecutivo del estudio encargado por la Subsecretaría de Previsión Social, a solicitud del Consejo Consultivo

Previsional, a CIEDESS, como insumo para el mejor cumplimiento de su función asesora. En este estudio se presenta una caracterización y análisis del mercado laboral de las personas entre 55 a 75 años, se analizan algunas experiencias nacionales e internacionales en el diseño de políticas en materias de inclusión y promoción de la participación laboral para personas dentro de este rango etario, y se proponen medidas que apunten a fortalecerla. En la práctica, se buscaba identificar herramientas que permitieran aumentar su inclusión laboral y permitirles por esa vía mejorar, a lo largo de su vida activa, la densidad de sus cotizaciones y, con ello, el nivel de las pensiones futuras.

Para terminar, en el cuarto y último capítulo se transcriben los 3 informes de opinión y un adendum que este Consejo elaboró y envió, durante el período que cubre el informe anual, en el marco de las funciones asignadas por la ley N° 20.255, pronunciándose sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales asociados a las propuestas de modificación a normativas vinculadas al Sistema de Pensiones Solidarias impulsadas por el Ejecutivo.

En el primer informe, de fecha 18 de septiembre 2021, se presenta un análisis del proyecto de ley que amplía y fortalece el pilar solidario de la ley N° 20.255 y que reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos para su financiamiento. Con fecha 24 de septiembre de 2021 se emitió un adendum a fin de complementar el precitado informe por cuanto el texto del proyecto de ley que el Consejo tuvo a la vista al momento de su pronunciamiento difirió en tres aspectos respecto al texto definitivo que el Ejecutivo ingresó el día 21 de septiembre a primer trámite constitucional a la H. Cámara de Diputadas y Diputados.

El segundo informe, de fecha 20 de diciembre 2021, comprende un análisis de los efectos del proyecto de ley que crea la Pensión Garantizada Universal y modifica cuerpos legales que indica.

Por último, el tercer informe es un análisis de los efectos de las indicaciones al proyecto de ley que crea la Pensión Garantizada Universal y fue enviado el 18 de enero de 2022.

## PRIMER CAPÍTULO: BALANCE ESTADÍSTICO 2021

### INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de monitoreo del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) este capítulo sistematiza brevemente el número de beneficios pagados, a diciembre 2021, distinguiendo por tipo de beneficio y caracterización de los beneficiarios. También analiza el gasto total y fiscal<sup>1</sup> correspondiente al otorgamiento de dichos beneficios. Adicionalmente, se efectúa un análisis desde el punto de vista de la gestión del sistema, actualizando el registro del número de solicitudes y concesiones totales. El informe actualiza también el impacto que sobre el ahorro de los trabajadores han tenido los retiros de ahorros previsionales ocurridos durante 2021.

Para facilitar el entendimiento de los cuadros y figuras siguientes valga recordar que el Pilar Solidario tiene por objeto aliviar la pobreza mediante el otorgamiento de beneficios no contributivos. Estos pueden otorgarse a personas que no han cotizado en ningún sistema (pensión básica solidaria o PBS), o a personas que habiendo cotizado en sus cuentas de capitalización individual requieran de un aporte complementario (aporte previsional solidario o APS).

A diciembre de 2021 el SPS entregó beneficios a un total de 1.827.978 personas, de las cuales un 61% son mujeres. Este número de beneficiarios es un 7,8% superior al del año 2020, lo que se explicó principalmente por un aumento en los beneficiarios del APS de vejez. El gasto total del SPS en 2021 fue de \$ 2.977 mil millones, cifra que, en términos nominales, implica un crecimiento de 22,1% respecto al año 2020, siendo equivalente a un 1,23% del PIB, 0,01 puntos porcentuales del PIB superior al del año 2020. Este leve aumento se debe a un incremento significativo del PIB nominal estimado para 2021<sup>2</sup>.

Durante 2021 se autorizó un tercer retiro de fondos previsionales, que se sumó a los dos retiros realizados en 2020. A consecuencia de lo anterior, entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021, el número de afiliados que quedó sin saldo en sus cuentas individuales aumentó desde 1.979.103 a 2.027.719, siendo algo más de un 60% de este número de afiliados, menores a 40 años.

---

<sup>1</sup> La aprobación de la ley N° 21.190 generó una diferencia entre el gasto total del SPS y el gasto fiscal, explicada más adelante en este capítulo.

<sup>2</sup> El dato del PIB nominal corresponde a la estimación utilizada por DIPRES en el Informe de Finanzas Públicas del cuarto trimestre de 2021, que asciende a \$242.547.263 millones.

El capítulo finaliza con un cuadro en el Anexo 1 que resume las principales estadísticas del Sistema de Pensiones Solidarias, las cuales se comparan con sus registros durante 2020.

#### CAMBIOS DE PARÁMETROS E IMPACTO SOBRE EL GASTO FISCAL

Hay que recordar que, durante 2019, a través de la ley N°21.190, se aprobaron cambios en los valores de la PBS y de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), que implicaron una mejoría de los beneficios del SPS en razón al aumento de beneficios existentes, o creación de otros nuevos. Con ello, entre otros, se elevaron los subsidios a los afiliados elegibles para los beneficios del pilar solidario.

Dichas mejoras fueron materializadas de manera gradual, entre 2019 y 2022. En el Cuadro 1 se puede apreciar una secuencia de los múltiples cambios paramétricos que ha experimentado el SPS desde sus orígenes, permitiendo visualizar la evolución de los beneficios en cuanto a su monto y cobertura.

**Cuadro 1**  
**Cambios en los valores de la PBS y PMAS entre 2008 y 2021**  
**(Pesos de cada año)**

Periodo de vigencia	Tramos edad	% Población Beneficiaria	Monto PMAS	Monto PBS
01.07.08 al 30.06.09	>65 años	40%	\$ 70.000	\$ 60.000
01.07.09 al 31.08.09	>65 años	45%	\$ 120.000	\$ 75.000
01.09.09 al 30.06.10	>65 años	50%	\$ 150.000	\$ 75.000
01.07.10 al 30.06.11	>65 años	55%	\$ 200.000	\$ 75.840
01.07.11 al 30.06.12	>65 años	60%	\$ 255.000	\$ 78.449
01.07.12 al 30.06.13	>65 años	60%	\$ 261.758	\$ 80.528
01.07.13 al 30.06.14	>65 años	60%	\$ 266.731	\$ 82.058
01.07.14 al 30.06.15	>65 años	60%	\$ 279.427	\$ 85.964
01.07.15 al 30.06.16	>65 años	60%	\$ 291.778	\$ 89.764
01.07.16 al 31.12.16	>65 años	60%	\$ 304.062	\$ 93.543
01.01.17 al 30.06.17	>65 años	60%	\$ 304.062	\$ 102.897
01.07.17 al 30.06.18	>65 años	60%	\$ 309.231	\$ 104.646
01.07.18 al 30.06.19	>65 años	60%	\$ 317.085	\$ 107.304
01.07.19 al 30.11.19	>65 años	60%	\$ 325.656	\$ 110.201
01.12.19 al 30.06.20	< 75 años	60%	\$ 407.058	\$ 137.751
	75 a 79 años	60%	\$ 423.340	\$ 143.261
	>=80 años	60%	\$ 488.469	\$ 165.302
01.07.20 al 31.12.20	< 75 años	60%	\$ 417.764	\$ 141.374

	75 a 79 años	60%	\$ 434.474	\$ 147.029
	>=80 años	60%	\$ 501.316	\$ 169.649
01.01.21 al 30.06.21	<= 74 años	60%	\$ 467.894	\$ 158.339
	>=75 años	60%	\$ 501.316	\$ 169.649
01.07.21 al 31.12.21	<= 74 años	60%	\$ 485.674	\$ 164.356
	>=75 años	60%	\$520.366	\$ 176.096
01.01.22 al 30.06.22	>65 años	60%	\$520.366	\$ 176.096

Fuente: Elaborado propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social

### DETALLE DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS OTORGADOS A DICIEMBRE DE 2021 POR NÚMERO DE BENEFICIARIOS

De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones (SP), al mes de diciembre de 2021, el SPS otorgó beneficios por concepto de PBS, APS y Nbis<sup>3</sup> a un total de 1.827.978 afiliados, lo que corresponde a 132.039 beneficiarios adicionales a los existentes a diciembre de 2020. El detalle de los beneficiarios por tipo de beneficios se muestra en el siguiente cuadro:

#### Cuadro 2

#### Número de beneficios pagados del Sistema de Pensiones Solidarias (Diciembre 2021)

Tipo de beneficio	Hombres		Mujeres		Total	
	N° beneficiarios	Porcentaje	N° beneficiarios	Porcentaje	N° beneficiarios	Porcentaje
PBS Vejez	105.397	5,8%	308.126	16,9%	413.523	22,6%
PBS Invalidez	79.548	4,4%	102.539	5,6%	182.087	10,0%
<b>Total PBS</b>	<b>184.945</b>	<b>10,1%</b>	<b>410.665</b>	<b>22,5%</b>	<b>595.610</b>	<b>32,6%</b>
APS Vejez	486.375	26,6%	661.228	36,2%	1.147.603	62,8%
APS Invalidez	41.477	2,3%	43.273	2,4%	84.750	4,6%
<b>Total APS</b>	<b>527.852</b>	<b>28,9%</b>	<b>704.501</b>	<b>38,5%</b>	<b>1.232.353</b>	<b>67,4%</b>
Nbis	13	0,0%	2	0,0%	15	0,0%
<b>Total General</b>	<b>712.810</b>	<b>39,0%</b>	<b>1.115.168</b>	<b>61,0%</b>	<b>1.827.978</b>	<b>100,0%</b>

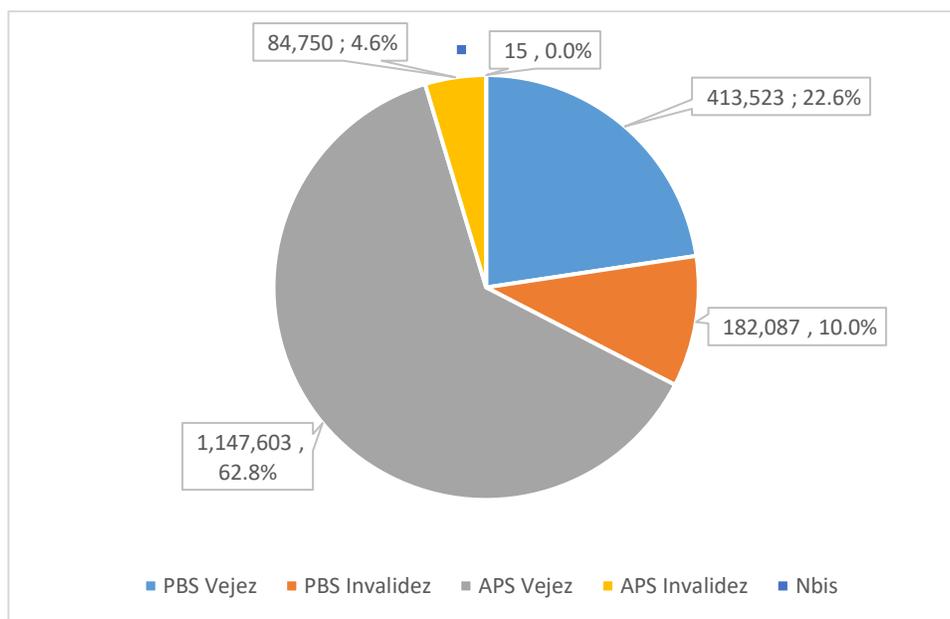
Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones

<sup>3</sup> Corresponde a los beneficios concedidos por la ley N° 21.190, art 9 bis, que estipula que aquellos pensionados por Retiro Programado con Pensión Base mayor a la PMAS, y que cumplen con los requisitos exigidos, pueden acceder a un complemento que asegure que, ante la baja de los pagos del retiro programado, la pensión final no descienda del valor de una Pensión Básica Solidaria.

Del total de prestaciones del SPS, la mayoría corresponde a APS. De hecho, el número de aportes previsionales solidarios ha seguido aumentando sostenidamente, producto de que un mayor número de personas registran cotizaciones en sus cuentas de capitalización individual.

La distribución por tipo de beneficio (Figura 1) muestra que el pago mayoritario, en términos del número de beneficiarios, se concentra en beneficios de vejez, los que representan un 85,4% del total de beneficios pagados (1.561.126). Los de invalidez, en tanto, llegan a 266.837, lo que solo corresponde a un 14,6%.

**Figura 1**  
**Distribución del número de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, según tipo de beneficio (Diciembre 2021)**

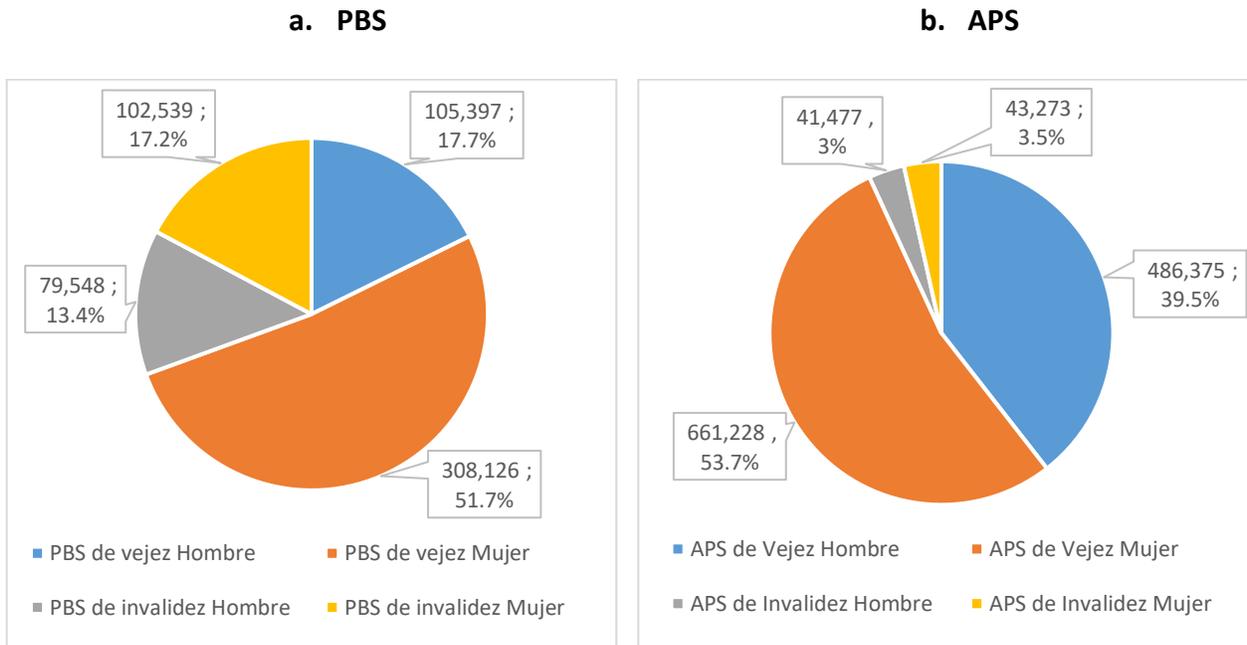


**Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones**

La distribución del número de beneficiarios por género y tipo de beneficio (Figuras 2a y 2b) muestra, al igual que en los años anteriores, que las mujeres siguen siendo las principales beneficiarias del SPS, tanto en la modalidad de PBS como de APS. Lo anterior ratifica que el SPS se erige en un importante instrumento que contribuye a disminuir las brechas de género que se constatan en el sistema previsional producto, entre otros, de las menores remuneraciones imponibles y dificultades de inserción laboral.

En efecto, las mujeres experimentan menores densidades de cotización y menores ingresos imponibles y, en consecuencia, logran acumular menores saldos en sus cuentas individuales. Su pensión autofinanciada es afectada además por la edad de jubilación más temprana y por su mayor expectativa de vida.

**Figura 2**  
**Distribución de los beneficios de acuerdo al número de beneficiarios pagados por el Sistema de Pensiones Solidarias (Diciembre 2021)**



**Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones**

La evolución del número de beneficiarios desde el inicio del SPS se muestra en el cuadro a continuación.

**Cuadro 3**  
**Número de beneficios pagados del Sistema de Pensiones Solidarias**

	<b>PBS Vejez</b>	<b>PBS Invalidez</b>	<b>APS Vejez</b>	<b>APS Invalidez</b>	<b>Nbis</b>	<b>TOTAL</b>
dic-08	358.445	194.451	4.485	700	-	558.081
dic-09	398.828	212.205	237.978	8.766	-	857.777
dic-10	407.118	216.390	370.216	17.371	-	1.011.095
dic-11	405.116	213.802	436.791	25.904	-	1.081.613
dic-12	406.123	194.854	539.888	40.164	-	1.181.029
dic-13	400.768	186.782	586.883	54.475	-	1.228.908
dic-14	401.656	181.546	635.745	62.681	-	1.281.628
dic-15	399.514	179.778	686.489	65.127	-	1.330.908
dic-16	398.651	181.321	725.754	64.883	-	1.370.609
dic-17	399.510	182.304	774.083	64.441	-	1.420.338
dic-18	404.348	182.911	853.431	66.902	-	1.507.592
dic-19	407.066	181.957	914.029	68.332	-	1.571.384
dic-20	407.108	181.176	1.034.956	72.694	5	1.695.939
dic-21	413.523	182.087	1.147.603	84.750	15	1.827.978

**Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones**

#### DETALLE DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS OTORGADOS A DICIEMBRE DE 2021 DE ACUERDO CON LOS MONTOS DE APOORTE TOTAL Y FISCAL

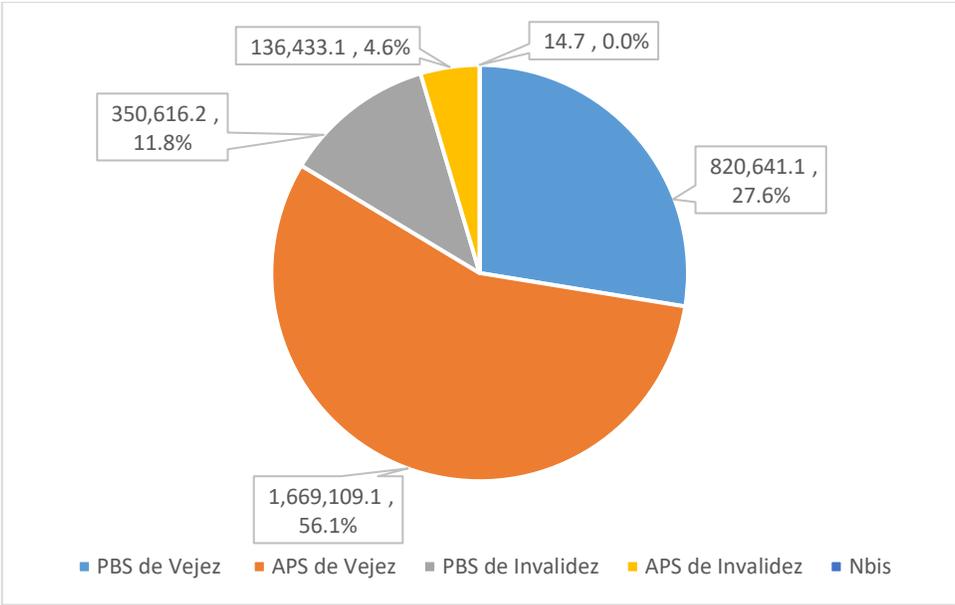
La modificación legal de fines de 2019 generó un cambio en la forma de financiamiento de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Antes de esta modificación, el APS era financiado con recursos públicos durante todo el período en que el beneficiario tenía derecho a beneficios del SPS. Luego de esa modificación legal, para financiar el APS se utilizan primero los recursos de las cuentas de ahorro individual y cuando éstos se agotan, el total de la pensión es financiada con recursos públicos. En definitiva, aunque no cambia el aporte del Estado, se modifica su perfil temporal, gastando menos recursos al inicio y montos superiores al final.

Esta modificación conlleva una diferencia entre el gasto total del SPS, que corresponde a la suma de los beneficios entregados, y el gasto fiscal, que corresponde a los recursos públicos utilizados en el financiamiento de los beneficios, considerando que parte de los beneficios provienen de los saldos de ahorro individual de los beneficiarios. Por consiguiente, actualmente el gasto fiscal resulta inferior al gasto total, no obstante, cuando se agoten los saldos de las cuentas individuales, ocurrirá lo contrario.

En esta sección se analiza el gasto total anual asociado al conjunto de beneficios que integran el SPS, que como se explicó anteriormente, incluye tanto recursos fiscales como privados provenientes de las cuentas de ahorro individual de los beneficiarios. A diciembre de 2021, se observa que el gasto total del Pilar Solidario asciende a MM\$ 2.976.814, lo que representa un 1,23% del PIB. Esto implica un aumento de 0,01 puntos del PIB respecto al año anterior, explicado básicamente por los efectos derivados de la ley N° 21.190, que como señalamos generó un cambio en los valores de la PBS y PMAS, cuya implementación gradual culminó a inicios de este año.

Como se dijo, el gasto fiscal resulta algo inferior al gasto total, tanto en 2020 como en 2021, producto de la modificación legal señalada. Mientras en 2020 el gasto total fue de MM\$ 2.438.971, el gasto fiscal fue de MM\$ 2.368.336, lo que significa que los saldos de las cuentas individuales financiaron un 2,9% de los beneficios. En 2021 el gasto total ascendió a la cifra señalada en el párrafo anterior, igual a MM\$ 2.976.814, y el gasto fiscal fue de MM\$ 2.831.299, con una brecha entre ambos de 4,9%.

**Figura 3**  
**Distribución del Gasto Total del Sistema de Pensiones Solidarias, según tipo de beneficio**  
**(Millones de pesos, 2021)**



**Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones.**

En el siguiente Cuadro se observa que los gastos totales anuales asociados al SPS han aumentado, como porcentaje del PIB, entre 2009 y 2021, en 0,69 puntos. Pasando desde un 0,54% del PIB en 2009, hasta un 1,23% del PIB, en 2021.

Asimismo, como se ha venido informando años anteriores, el peso relativo de los beneficios asociados a APS ha aumentado sostenidamente en el tiempo, pasando de representar un 5,9% del gasto en 2009 a un 56% el año 2021. Este fenómeno se ha explicado por el hecho de que progresivamente, desde la creación del sistema, el número de personas que logró acumular algún saldo para autofinanciar parte de su pensión aumentó.

Sin perjuicio de lo anterior, no puede dejar de mencionarse que, producto de las autorizaciones de retiros excepcionales de los fondos de las cuentas de capitalización individual autorizados durante los años 2020 y 2021, estos saldos se vieron reducidos, produciéndose una mayor presión de gasto fiscal en el SPS a raíz de la disminución del financiamiento de las pensiones autofinanciadas.

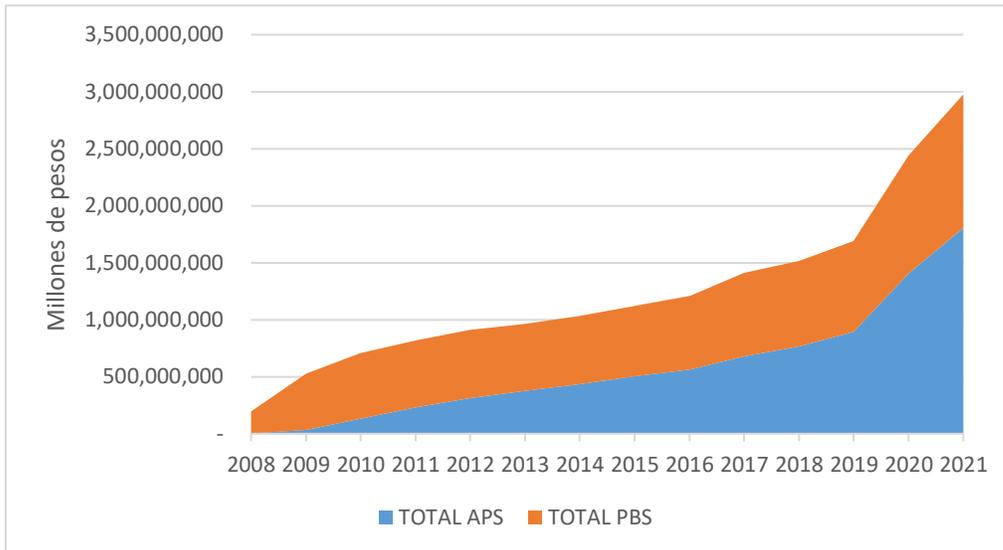
**Cuadro 4**  
**Gasto Total del Sistema de Pensiones Solidarias (Millones de pesos de cada año)**

Año	PBS de Vejez	APS de Vejez	PBS de Invalidez	APS de Invalidez	TOTAL APS	TOTAL PBS	TOTAL NBIS	Gasto total	PIB	Gasto/PIB
2008	122.188,8	1.147,3	70.509,7	150,8	1.298,1	192.698,5	-	193.996,6	93.854.108	0,21%
2009	316.691,0	26.936,1	178.634,6	4.351,7	31.287,7	495.325,6	-	526.613,3	96.686.357	0,54%
2010	371.412,7	117.064,9	202.811,0	13.633,2	130.698,1	574.223,7	-	704.921,8	111.508.611	0,63%
2011	382.132,8	208.996,7	204.741,5	21.937,1	230.933,8	586.874,3	-	817.808,0	122.006.090	0,67%
2012	392.639,2	281.527,8	201.806,8	32.824,1	314.351,9	594.446,0	-	908.797,8	129.947.342	0,70%
2013	397.975,5	328.324,9	192.213,1	45.552,8	373.877,7	590.188,5	-	964.066,2	137.876.216	0,70%
2014	407.532,4	377.420,3	188.505,1	59.098,4	436.518,7	596.037,5	-	1.032.556,2	148.599.454	0,69%
2015	424.212,9	437.386,3	194.448,6	65.273,8	502.660,2	618.661,5	-	1.121.321,7	159.553.348	0,70%
2016	442.130,0	494.933,1	204.634,3	67.931,1	562.864,2	646.764,4	-	1.209.628,6	169.537.388	0,71%
2017	501.243,9	601.267,3	232.022,5	76.774,1	678.041,4	733.266,4	-	1.411.307,8	179.749.461	0,79%
2018	515.637,7	683.858,8	237.781,8	79.805,9	763.664,7	753.419,5	-	1.517.084,2	190.825.823	0,80%
2019	547.344,6	807.838,1	247.931,8	85.723,2	893.561,3	795.276,4	-	1.688.837,7	196.379.333	0,86%
2020	727.385,9	1.295.154,6	305.709,7	110.718,2	1.405.872,8	1.033.095,6	2,9	2.438.971,2	200.512.436	1,22%
2021	820.641,1	1.669.109,1	350.616,2	136.433,1	1.805.542,1	1.171.257,3	14,7	2.976.814,2	242.547.263	1,23%

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones

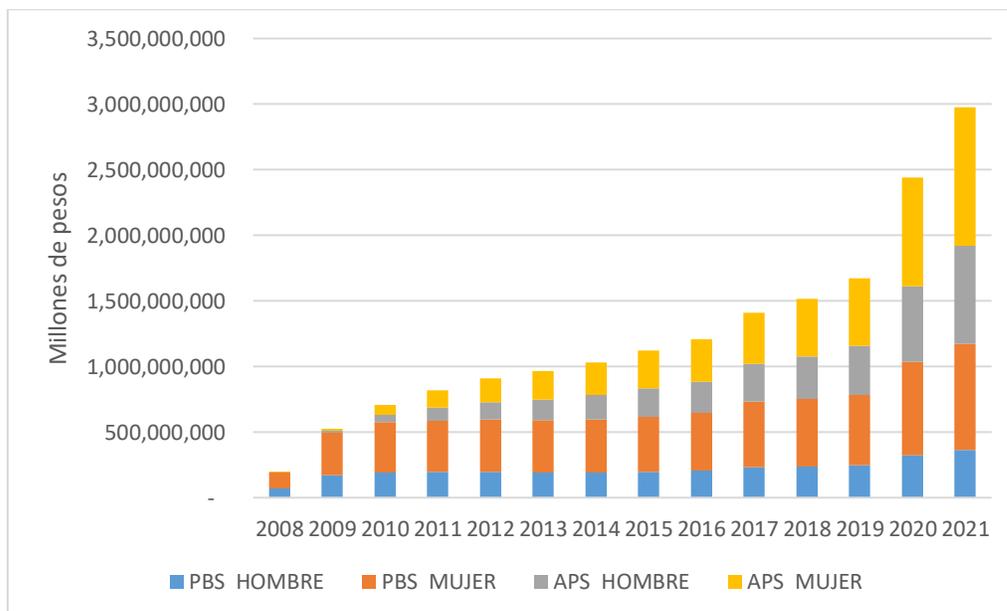
**Figura 4**  
**Composición del Gasto Total del Sistema de Pensiones Solidarias**  
**(Millones de pesos de cada año)**

**a. Por tipo de beneficio**



**Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones**

**b. Por género del beneficiario**



**Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones**

## GESTIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

La siguiente sección identifica el número total de solicitudes formuladas y concedidas, desagregadas por género y tipo de beneficio.

### Solicitudes recibidas y concedidas en el Sistema de Pensiones Solidarias

Durante el año 2021, se recibieron un total de 270.488 solicitudes, de las cuales sólo un 24% corresponden a solicitudes de pensiones básicas solidarias (64.752), correspondiendo el 76% restante a solicitudes de aportes previsionales (205.309)<sup>4</sup>.

Desglosadas por género, se constata que un 59% fueron presentadas por mujeres (159.339) y un 41% por hombres (111.149). Desde el punto de vista del tipo de beneficio (vejez v/s invalidez), un 82 % corresponden a beneficios por vejez (222.581) y un 18% a beneficios de invalidez (47.480).

De las solicitudes presentadas, un 81% fueron concedidas (217.888), la diferencia entre un universo y otro responde a la lógica de que el otorgamiento de los beneficios del SPS está sujeto a una serie de requisitos, incluidas exigencias de focalización, de ahí que es dable esperar que existan rechazos por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad, la que, en cualquier caso, es de un 19%.

Si bien en términos agregados la tasa de rechazo es bastante acotada, ésta se concentra en las pensiones básicas solidarias de invalidez, donde alcanza un 60,3%. Las tasas de concesión en relación con las solicitudes recibidas se muestran en la Figura 5.

---

<sup>4</sup> La pequeña diferencia se debe a las solicitudes de Nbis, por un total de 427 de ellas.

**Cuadro 5**  
**Número de solicitudes y concesiones anuales SPS, según género del solicitante**

Año	Solicitudes			Concedidas		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
2008	108.633	32.053	140.686	89.477	26.721	116.198
2009	256.315	148.447	404.762	225.377	140.887	366.264
2010	152.809	92.904	245.713	119.677	77.512	197.189
2011	123.383	71.422	194.805	84.838	54.470	139.308
2012	118.837	73.524	192.361	95.754	64.378	160.132
2013	82.092	52.002	134.094	65.748	44.360	110.108
2014	92.858	58.707	151.565	70.004	47.881	117.885
2015	86.238	54.741	140.979	65.990	45.355	111.345
2016	82.738	50.579	133.317	61.350	40.706	102.056
2017	89.906	59.231	149.137	67.429	48.660	116.089
2018	102.497	68.639	171.136	87.284	63.369	150.653
2019	92.967	63.713	156.680	78.226	58.905	137.131
2020	121.999	90.912	212.911	103.802	83.636	187.438
2021	159.339	111.149	270.488	122.485	95.403	217.888

**Fuente: Información proporcionada por el Instituto de Previsión Social**

Medidas como porcentaje del total de solicitudes, las concesiones por PBS de Vejez e Invalidez han sido considerablemente menores que en otros años, disminuyendo 9,2 y 25,5 puntos porcentuales entre 2020 y 2021, respectivamente.

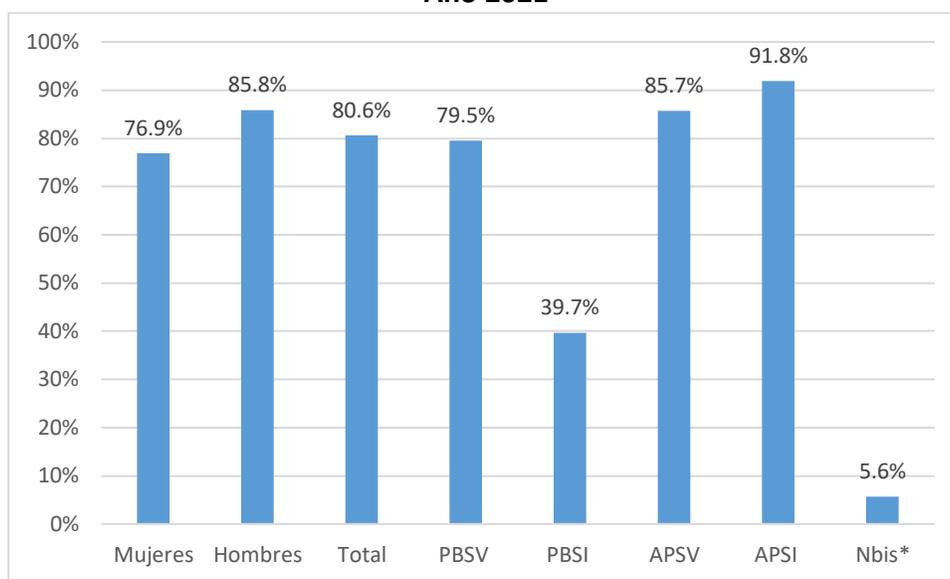
**Cuadro 6**  
**Ratio de solicitudes concedidas a realizadas, según tipo de beneficio**

Año	PBSV	PBSI	APSV	APSI	NBIS	Total
2008	99,0%	57,5%	74,1%	25,5%		83%
2009	97,7%	59,9%	92,9%	84,2%		90%
2010	88,7%	53,1%	82,0%	83,1%		80%
2011	80,1%	49,5%	71,6%	83,9%		72%
2012	85,9%	53,0%	87,0%	85,3%		83%
2013	89,9%	52,9%	85,2%	82,9%		82%
2014	82,7%	56,8%	79,1%	87,0%		78%
2015	84,9%	63,1%	80,1%	83,2%		79%
2016	80,6%	65,3%	77,4%	86,1%		77%

2017	80,1%	65,0%	79,3%	88,5%		78%
2018	89,5%	64,7%	90,7%	93,5%		88%
2019	88,6%	64,9%	90,4%	92,7%	0,0%	88%
2020	88,8%	65,2%	90,1%	92,5%	1,9%	88,0%
2021	79,5%	39,7%	85,7%	91,8%	5,6%	80,6%

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Previsión Social.

**Figura 5**  
**Ratio de solicitudes concedidas a realizadas**  
**Año 2021**



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Previsión Social

## IMPACTO DE LOS RETIROS DE FONDOS DE PENSIONES EN LOS AFILIADOS DEL SISTEMA PREVISIONAL

Durante el año 2021 se aprobó un tercer proceso de retiro de fondos previsionales, a partir del 28 de abril de 2021 (ley N° 21.330). Desde esa fecha, se estableció un plazo de un año para solicitarlo, pudiendo acceder todos los afiliados al sistema de capitalización individual, sean o no cotizantes, lo que incluye también a los pensionados por retiro programado. Aunque se definió que se podía retirar un 10% del saldo acumulado, se fijaron también montos mínimos y máximos de retiro. De esta forma, esta autorización de retiros afectó de manera muy diferente a los distintos grupos de afiliados, dependiendo de la edad, los años cotizados y el promedio de sus rentas imponibles, siendo más perjudicial, en términos de

sus pensiones, para los afiliados más jóvenes, de bajos ingresos y/o con baja densidad de cotizaciones, dado que, producto de los montos máximos de retiros establecidos, ellos pudieron retirar hasta la totalidad de sus saldos.

El Cuadro 7 reproduce la ficha estadística N°13 ley N° 21.330 Tercer retiro de fondos (al 28 de enero de 2022) de la Superintendencia de Pensiones, resumiendo el efecto de estos retiros sobre el Sistema de capitalización individual, que tiene incidencia directa en la pensión autofinanciada y, por lo tanto, teniendo consecuencias sobre el Sistema de Pensiones Solidarias.

**Cuadro 7**  
**Número de personas que han solicitado retiros y montos promedio de primer<sup>1</sup>, segundo<sup>2</sup> y/o tercer<sup>3</sup> retiro**  
**(al 28 de enero de 2022)**

Retiro solicitado	Personas		Monto promedio			
	N	%	R1	R2	R3	Total <sup>4</sup>
Solo R1	1.757.465	15,60%	\$625.725	-	-	-
Solo R2	108.980	1,00%	-	\$562.606	-	-
Solo R3	89.008	0,80%	-	-	\$583.863	-
Solo R1 y R2	1.477.468	13,10%	\$1.217.445	\$974.765	-	\$2.192.210
Solo R1 y R3	254.125	2,30%	\$1.651.272	-	\$1.551.559	\$3.202.831
Solo R2 y R3	91.551	0,80%	-	\$1.173.491	\$1.088.462	\$2.261.953
R1, R2 y R3	7.464.201	66,40%	\$1.639.340	\$1.578.410	\$1.484.476	\$4.702.226
Total <sup>5</sup>	11.242.798	100%	\$1.420.072	\$1.464.728	\$1.471.933	
Personas que agotaron saldo <sup>6</sup>	4.051.416	36,00%				
Personas que no han realizado ningún retiro <sup>7</sup>	1.461.866					

**Fuente: Superintendencia de Pensiones. Base de datos proporcionada por las AFP en el marco de las leyes N° 21.248, 21.295 y 21.330.**

Notas:

- (1): Considere a todas las personas que tienen una solicitud aprobada o en trámite del primer retiro con cierre al 31/07/2021.
- (2): Considere a todas las personas que tienen una solicitud aprobada o en trámite del segundo retiro con cierre al 10/12/2021.
- (3): Considere a todas las personas que tienen una solicitud aprobada o en trámite del tercer retiro.
- (4): Para la columna "Total" el monto promedio corresponde a la suma de los montos de retiro según corresponda. Por ejemplo, para la fila "R1, R2 y R3" corresponde a la suma del monto promedio del primer, segundo y tercer retiro: mientras que para la fila "Solo R1 y R2", corresponde a la suma del monto promedio del primer y segundo retiro.
- (5): Para la fila "Total" el monto promedio de las columnas asociadas a R1, R2 y R3 incluye a las personas que hayan realizado el primer, segundo o tercer retiro, respectivamente,
- (6): Corresponde a aquellas personas que quedaron sin saldo en sus cuentas producto del primer, segundo y/o tercer retiro. Si una persona realizó más de un retiro y en dos o más agotó su saldo, se cuenta una sola vez. Además, una persona puede a ver agotado su saldo y posteriormente haber acreditado cotizaciones en sus cuentas, consignando un saldo positivo.
- (7): Corresponde al número de cuentas de afiliados o causantes que registran un saldo positivo a diciembre de 2021 y desde las cuales no se ha efectuado ningún retiro de fondos derivado de las leyes 21.248, 21.295 y 21.330.

De hecho, como se puede ver en el Cuadro 7, luego de este tercer retiro más de cuatro millones de afiliados (un 36% del total) han quedado con saldo cero en sus cuentas de capitalización individual.

Los tres retiros de fondos de pensiones han significado, hasta fines de enero pasado, una entrega de recursos a los afiliados por más de US\$50.000 millones, en un proceso que ha registrado 27.896.250 operaciones de pagos. Hasta el 28 de enero de 2021, 11.242.798

personas habían recibido los recursos solicitados con un monto promedio de \$1.420.072 por afiliado en el primer retiro, 1.464.728 en el segundo, y 1.471.933 en el tercero.

La situación descrita difiere en su impacto sobre el ahorro para autofinanciar una pensión de acuerdo con el tramo etario de los afiliados, afectando, como se dijo, en mucho mayor grado a afiliados más jóvenes y/o con menores saldos de ahorro acumulado.

**Cuadro 8<sup>5</sup>**  
**Número de afiliados según saldo en la cuenta de capitalización individual y edad**  
**(Al 31 de diciembre de 2021)**

SALDO DE LA CUENTA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (miles de pesos)	EDAD (años)													TOTAL
	Hasta 20	+20 -25	+25 -30	+30 -35	+35 -40	+40 -45	+45 -50	+50 -55	+55 -60	+60 -65	+65 -70	+de 70	S/I	
CERO	65.415	313.887	358.975	288.703	216.304	178.693	169.453	162.625	166.115	79.521	13.395	14.633	0	2.027.719
+ 0 - 5	14.007	22.201	14.188	9.612	6.291	4.409	3.363	2.968	2.460	1.220	253	416	0	81.388
+ 5 - 10	10.505	19.020	11.725	7.594	5.055	3.471	2.750	2.295	1.974	985	186	311	0	65.871
+ 10 - 20	16.699	31.391	20.647	12.981	8.684	6.223	5.193	4.427	3.845	1.797	360	636	0	112.883
+ 20 - 50	42.046	88.751	62.407	39.806	26.574	19.284	15.197	12.471	10.958	5.395	1.400	2.957	0	327.246
+ 50 - 100	43.272	107.813	86.094	53.256	35.349	25.372	20.044	16.056	12.793	6.069	1.502	2.307	0	409.927
+ 100 - 200	44.320	137.211	122.921	76.161	49.866	36.222	29.287	23.092	18.309	8.057	1.885	2.696	0	550.027
+ 200 - 500	40.441	220.697	236.858	143.776	93.467	68.454	55.046	43.554	33.794	14.669	3.603	4.362	0	958.721
+ 500 - 1000	6.427	85.096	157.230	102.518	64.289	47.818	39.980	32.979	28.264	11.722	2.815	3.241	0	582.379
+ 1000 - 2000	499	26.737	135.858	113.296	73.020	57.436	50.915	44.589	39.884	15.225	3.123	2.947	0	563.529
+ 2000 - 3000	105	9.428	91.711	94.179	61.458	47.685	42.839	37.512	33.312	12.168	2.033	1.694	0	434.124
+ 3000 - 4000	44	4.366	67.474	85.140	56.620	43.144	39.161	34.213	30.057	10.810	1.573	1.166	0	373.768
+ 4000 - 5000	10	2.196	50.256	77.260	52.573	39.866	35.995	31.607	27.698	9.864	1.231	790	0	329.346
+ 5000 - 7000	13	1.728	64.441	131.528	98.052	73.777	65.063	56.354	48.839	17.945	2.080	1.078	0	560.898
+ 7000 - 10000	9	764	45.818	144.312	131.820	103.956	93.341	79.520	70.179	28.179	2.649	1.032	0	701.579
+ 10000 - 15000	2	354	26.872	149.523	185.263	160.805	150.241	125.575	105.307	46.557	3.839	1.145	0	955.483
+ 15000 - 20000	0	101	5.606	61.540	105.473	107.730	111.663	96.681	80.960	39.747	3.196	707	0	613.404
+ 20000 - 30000	1	21	1.663	36.820	99.264	118.163	135.990	129.128	112.302	59.362	5.406	1.023	0	699.143
+ 30000 - 40000	0	1	222	5.532	37.994	60.287	71.789	71.313	65.756	36.602	3.863	659	0	354.018
+ 40000 - 50000	0	1	35	767	10.990	30.661	39.722	38.397	37.653	22.319	2.556	415	0	183.516
+ 50000 - 60000	0	0	4	163	2.520	14.942	26.434	26.738	26.749	16.176	2.089	278	0	116.093
+ 60000 - 80000	0	2	3	83	883	9.943	31.989	36.166	36.371	22.834	3.209	489	0	141.972
+ 80000 -100000	0	1	3	17	127	1.628	13.959	23.229	24.070	15.709	2.545	401	0	81.689
+100000	1	2	5	20	115	616	6.936	26.562	46.051	40.923	9.931	2.654	0	133.816
TOTAL	283.816	1.071.769	1.561.016	1.634.587	1.422.051	1.260.585	1.256.350	1.158.051	1.063.700	523.855	74.722	48.037	0	11.358.539

**Fuente: Superintendencia de Pensiones**

<sup>5</sup> En este Cuadro aparecen algo más de dos millones de afiliados con saldo cero. Este número difiere de los cuatro millones señalados anteriormente, producto de que parte de los afiliados ha seguido cotizando luego de los retiros, pero los saldos acumulados son muy inferiores a los que se registraban en forma previa a estos retiros.

De los datos de diciembre de 2020, 455 mil afiliados mayores de 45 años quedaron sin fondos luego de los dos primeros retiros, lo que representa a un 11% del total. Luego del tercer retiro y hasta diciembre de 2021 estos aumentaron a 605 mil afiliados (Cuadro 8).

Se puede ver también que un porcentaje elevado de estos afiliados (25% en el 2021) tienen ahorros acumulados entre \$10 y \$ 50 millones, cifras muy reducidas.

## ANEXO 1

**Cuadro 9**  
**Principales datos Agregados del Pilar Solidario**

<b>BENEFICIOS/ITEMS</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>		
<b>Número de beneficios del SPS pagados</b>				
PBS Vejez	407.108	413.523		
PBS Invalidez	181.176	182.087		
APS Vejez	1.034.956	1.147.603		
APS Invalidez	72.694	84.750		
Nbis*	5	15		
<b>TOTAL</b>	<b>1.695.939</b>	<b>1.827.978</b>		
<b>Número de PBS y APS suspendidos y extintos:</b>				
<b>Suspendidos</b>				
PBS Vejez	2.529	863		
PBS Invalidez	1.122	2.205		
APS Vejez	18.510	1.687		
APS Invalidez	1.261	276		
<b>TOTAL</b>	<b>23.422</b>	<b>5.031</b>		
<b>Extintos</b>				
PBS Vejez	16.993	20.883		
PBS Invalidez	11.291	13.221		
APS Vejez	45.606	52.794		
APS Invalidez	5.697	4.803		
<b>TOTAL</b>	<b>79.587</b>	<b>91.701</b>		
<b>Cinco principales Causas extinción:</b>				
	<b>PBS</b>	<b>APS</b>	<b>PBS</b>	<b>APS</b>
Fallecimiento	20.415	45.344	23.730	49.877
Por cumplimiento de los 65 años (en el caso de PBS o APS invalidez)	5.945	3.117	6.738	3.586
Inactividad del beneficiario luego de seis meses de suspensión	585	379	1.746	586
Por perder condición de invalidez	236	124	479	440
Por tener una pensión base superior a la PMAS	313	1.119	288	1.416
Dejó de cumplir requisito por tener pensión ley especial de monto superior a la PBS	240	n/a	234	n/a

Dejó de cumplir requisito por tener pensión ley especial de monto superior al APS que está recibiendo	n/a	573	n/a	543
<b>Principales causas suspensión:</b>				
No cobro del beneficio durante 6 meses continuos	3.401	1.245	1.245	1.889
No someterse a evaluaciones medicas requeridas	249	9	1.823	74
No proporcionar antecedentes para acreditar requisitos	1	3	0	0
<b>Gasto Total en Millones \$ de cada año</b>				
PBS Vejez	727.385,9		820.641,1	
APS Vejez	1.295.154,6		1.669.109,0	
PBS Invalidez	305.709,7		350.616,2	
APS Invalidez	110.718,2		136.433,1	
<b>TOTAL APS</b>	<b>1.405.872,8</b>		<b>1.805.542,1</b>	
<b>TOTAL PBS</b>	<b>1.033.095,6</b>		<b>1.171.257,3</b>	
<b>TOTAL NBIS</b>	<b>2,9</b>		<b>14,7</b>	
<b>Gasto total del Sistema</b>	<b>2.438.971,2</b>		<b>2.976.814,2</b>	
<b>Gasto total como % del PIB de cada año (**)</b>	<b>1,22%</b>		<b>1,23%</b>	
<b>Producto Interno Bruto MM\$</b>	<b>200.512.436</b>		<b>242.547.263</b>	

Nbis\*= Se incluyen en esta estadística los beneficios concedidos en la ley 21.190 art 9 bis (Nbis), beneficio para los pensionados por Retiro Programado con Pensión Base mayor a la PMAS, y que cumplen con los requisitos exigidos por ley que accedan a un complemento que asegure que, ante la baja de los pagos del retiro programado, la pensión final no descienda del valor de una Pensión Básica Solidaria.

n/a= No aplica.

**Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones y del Instituto de Previsión Social.**

## SEGUNDO CAPÍTULO: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD D CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

### ANTECEDENTES

A catorce años de su creación, el Consejo Consultivo Previsional (CCP o Consejo) ha tenido un rol relevante en el análisis e implicancias de las decisiones impulsadas por el Ejecutivo en el ámbito del Sistema de Pensiones Solidarias. Sin embargo, creemos que ante los importantes y urgentes desafíos que enfrentaremos 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 y dentro de ello resulta pertinente revisar el rol que debiera jugar el CCP, a fin de potenciarlo y con ello, permitir que siga contribuyendo, a través de un análisis técnico e independiente, a mejorar la calidad de las políticas públicas en el ámbito previsional.

### CONSIDERACIONES GENERALES

En el marco del trabajo realizado por el Consejo durante sus más de diez años de existencia se ha constatado, y así se ha hecho saber a las distintas autoridades, la necesidad de avanzar en un rediseño y reforzamiento institucional. En efecto, tanto en algunos informes anuales de esta instancia, así como en presentaciones efectuadas a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Senado<sup>6</sup> hemos hecho ver lo indispensable de estos elementos para garantizar la debida autonomía de esta entidad, llamada a generar recomendaciones, a partir de un riguroso análisis técnico, que permitan generar insumos para ser utilizados en la elaboración y discusión de las reformas o modificaciones al sistema de pensiones.

### PRINCIPALES MEJORAS PARA CONSIDERAR EN EL NUEVO DISEÑO INSITUCIONAL

Tomando en consideración experiencias comparadas en materia de Consejo de Pensiones, creemos que, además de las características de alto nivel técnico, permanencia, periodicidad de su funcionamiento, transparencia en el ejercicio de sus funciones, resulta clave fortalecer su independencia y la posibilidad de efectuar evaluaciones actuariales que permitan monitorear de manera permanente el sistema. En este contexto, ratificamos la necesidad de avanzar en orden a garantizar la:

- 1. Debida Autonomía del CCP a fin de fortalecer su impacto en el buen funcionamiento del Sistema de Pensiones.** La autonomía no solo pasa porque sus integrantes puedan emitir opiniones y recomendaciones construidas mediante la deliberación colectiva y

---

<sup>6</sup> Vid. págs. 9 y 10 del Informe del CCP de fecha 23 de enero del 2020; páginas 22 y siguientes del Informe Anual del CCP del período abril 2020- marzo 2021; págs. 41-43 del informe del CCP 20 diciembre 2021.

fundadas en el rigor técnico, lo que se garantiza mediante un adecuado modelo de nombramiento, remoción y prevención de conflictos de intereses. Si bien ello es condición necesaria no es suficiente si no se asegura que la institucionalidad cuente con los equipos de trabajo y recursos financieros necesarios para realizar de manera adecuada las funciones y atribuciones encomendadas, así como para la elaboración de modelos independientes que permitan monitorear el sistema y contrastar la información proporcionada por el Ejecutivo. Actualmente, si bien la Dirección de Presupuestos, la Superintendencia de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social cuentan con algún modelo actuarial de diferentes características y profundidad, no existe capacidad instalada en esta instancia técnica para efectuar un análisis independiente.

En efecto, carecer de equipos de trabajo y recursos financieros suficientes para el cumplimiento de sus funciones, afecta su capacidad de gestión e impide que se erija como una verdadera contraparte del Ejecutivo de turno, mermando, en definitiva, su autonomía.

En consecuencia, se estima que para que el CCP pueda cumplir de manera efectiva el mandato que se le entrega resulta indispensable que se le garantice la debida independencia operacional, financiera y de gestión, asegurando así la autonomía respecto del gobierno de turno, a través de un presupuesto adecuado y la selección de un staff propio calificado y acotado que le permita efectuar sus análisis de manera independiente de la autoridad previsional.

- 2. Oportunidad en que el Consejo debe emitir opinión frente a modificaciones legales o reglamentarias propuestas por el Ejecutivo.** Para que el Consejo pueda cumplir de manera adecuada su mandato, contribuyendo, mediante su opinión técnica y fundada, a visibilizar los impactos e implicancias de las decisiones adoptadas por el Ejecutivo en materia previsional es clave que se garantice que su opinión sea emitida siempre de manera previa al envío de la modificación legal o reglamentaria, asegurando así que se generen los espacios de debida retroalimentación con el Ejecutivo, potenciando la posibilidad de que su actuar sea una efectiva contribución a la mejor formulación de las políticas públicas en el ámbito previsional.
- 3. Debida Interacción Institucional.** Resulta clave que, a futuro, queden claramente establecidas en la ley las interacciones institucionales que tendrá el Consejo. 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 competentes en materia previsional, a fin de prevenir 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.

## TERCER CAPÍTULO: CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO LABORAL PARA PERSONAS MAYORES DE 55 AÑOS EN CHILE

El presente capítulo contiene la **transcripción textual** del resumen ejecutivo del estudio encargado por la Subsecretaría de Previsión Social, a solicitud del Consejo Consultivo Previsional, a CIEDESS<sup>7</sup>, como insumo para el mejor cumplimiento de su función asesora. En concreto, se pretendía contar con una caracterización y análisis del mercado laboral de las personas entre 55 a 75 años con el objeto de identificar medidas que apunten a fortalecer la inclusión en el mercado laboral de éstas, permitiéndoles así mejorar, a lo largo de su vida activa, la densidad de sus cotizaciones, y con ello el nivel de las pensiones futuras.

### RESUMEN EJECUTIVO

El envejecimiento demográfico de la población chilena es un fenómeno que sin duda significa una serie de desafíos para el bienestar general de la población, tanto en el corto como en el largo plazo. Uno de estos grandes desafíos es la inclusión laboral de las personas mayores dentro del mercado del trabajo formal, el cual se presenta poco accesible para este segmento etario si se considera que existen prejuicios y limitantes para el ingreso y mantención del estado de ocupación.

Las personas mayores laboralmente activas, consideradas entre los 55 y 75 años de edad, pueden tener diversas razones o motivaciones para emplearse, incluso después de comenzar a recibir una pensión. Ante esta situación deben adaptarse dentro de sus posibilidades de empleabilidad, tomando medidas para comenzar una nueva actividad, con un proceso de reconversión laboral, o buscando alternativas para mantenerse en sus puestos de trabajo.

Dentro de este contexto, es necesario plantear que el análisis del mercado laboral debe considerar las preferencias laborales de las personas mayores y las exigencias y oportunidades que este mismo les plantea, tomando en cuenta el grado de rigidez que presenta ante los esfuerzos de inclusión laboral que pueden hacer las personas de este segmento etario que desean participar. Las políticas públicas de empleabilidad juegan un rol importante en este punto, conjugando los intereses de los actores relevantes, incentivando las posibilidades para tener una exitosa búsqueda de empleo y permitiendo tener un marco regulatorio que flexibilice las relaciones laborales manteniendo la seguridad y protección en la calidad de empleo.

---

<sup>7</sup> El equipo de trabajo estuvo compuesto por: Cristián Marcó (Jefe de proyecto), Paola Carrión, Andrés Romero, Irene Azócar, Christopher Clavero, Paulina Olivera y Camilo Calderón.

El análisis del mercado laboral de las personas entre 55 y 75 años y el planteamiento de recomendaciones de políticas en materias de inclusión y participación laboral comienza con una revisión de algunas experiencias internacionales. Son considerados países cuyos procesos de envejecimiento poblacional sean similares al de Chile tanto actualmente como en algún momento de su historia. Los países de la Unión Europea (Reino Unido, Suecia) tuvieron una primera oleada de reformas en la década de los 90 y principios del 2000 en donde la sustentabilidad de sus sistemas previsionales se vinculaba al envejecimiento de sus poblaciones, por lo que desarrollaron un conjunto de medidas para abordar la problemática que significaba tener una creciente masa poblacional envejecida que era sujeto de beneficios previsionales de carácter permanente.

En el ámbito de las medidas de naturaleza previsional, las reformas tienden al alza de la edad de jubilación de los sistemas generales y a la eliminación del retiro obligatorio existente en los mecanismos ocupacionales. Este último elemento fue una consecuencia de la incorporación de normas de no discriminación por edad, incompatibles en principio con un retiro obligatorio. Si bien estas reformas tuvieron un impacto sobre la participación laboral de las personas mayores, su génesis radicaba en la mejora al sistema previsional más que en la promoción del empleo para el rango etario en análisis.

Posteriormente, estas tendencias de la Unión Europea fueron recogidas tanto por Nueva Zelanda como por Canadá, los cuales tienen sus propias iniciativas en materia de vinculación de la formación, capacitación y contratación de trabajadores mayores. Es destacable que las propuestas de los programas dirigidos a estos grupos etarios tuvieron como centro la promoción del empleo a fin de responder de mejor forma a las necesidades y características de las personas mayores. Junto con ello se incorpora un elemento de certificación de habilidades adquiridas por la práctica, lo que suma a la empleabilidad de estos trabajadores. Finalmente, el reconocimiento de la actividad, más allá del ámbito estrictamente laboral, es apoyado con las medidas dirigidas al emprendimiento y a la creación de redes de apoyo, dado el incremento de trabajadores mayores que transita hacia el autoempleo.

A nivel Latinoamericano, Costa Rica muestra que las tendencias previas se mantienen, específicamente, la neutralidad de las políticas sociales en pensiones, desempleo y enfermedad, donde las recomendaciones por sus mejorías continúan apareciendo dentro de las principales políticas sugeridas. La posibilidad de utilizar la flexibilización laboral para incrementar el periodo de trabajo de las personas también es fuertemente mencionada, especialmente en lo que respecta a la capacidad de acomodar jornadas y horarios de trabajo para responder a las capacidades de los mayores.

Además de la experiencia internacional en legislación laboral y previsional que impacta a la participación laboral de las personas mayores, se realiza un análisis de la caracterización del mercado laboral de Chile para el grupo etario, revisando los componentes principales en los ámbitos de participación laboral, situación previsional y preferencias hacia la inclusión laboral. En un gran espectro, el análisis se puede separar en dos periodos, entre los años 2012-2019 y entre 2020-2021, teniendo como punto de quiebre la pandemia producto del COVID-19.

Dentro de los resultados principales se destaca que entre los años 2012-2019 la tasa de ocupación asciende desde 48,8% hasta 52,3% para el segmento etario, lo que implica que una mayor cantidad y proporción de personas en el rango de edad se encontraban ocupadas, la cantidad de ocupados para las personas entre 55 y 75 años de edad asciende desde 1,5 millones hasta 2,2 millones, efecto que se observa a través de los diferentes quinquenios de edad. Según nuestras estimaciones, cerca del 12% de los ocupados del rango de edad en análisis recibe alguna pensión, es decir, continúa trabajando a pesar de haber hecho el trámite para su pensión de retiro. Este último grupo es de interés, dado que denota la situación del trabajo en la vejez por necesidad económica.

Es posible observar algunas mejoras en términos de formalidad laboral, medida como la tenencia de un contrato laboral escrito, donde al año 2021 89,8% de los hombres y 85,9% de las mujeres cuentan con un documento formal. También se observa una tendencia por el grupo etario por tomar trabajos de jornadas parciales; los hombres tienen una participación promedio de 16,6% entre los años 2012 al 2019, mientras que las mujeres presentan un promedio de 31,5%, estas proporciones aumentan hacia los años 2020 y 2021, con 34% en los hombres y 44,4% en las mujeres, donde se ve el efecto de la reducción de horas. Además, los ocupados suelen ser empleados por cuenta propia a medida que envejecen.

Estas cifras positivas denotan un empuje de esta masa de trabajadores hacia su participación en el mercado del trabajo, revelando sus preferencias por ciertos tipos de empleo. Sin duda hay que tomar en cuenta la situación de la calidad del empleo de los ocupados, es decir, el nivel de protección y formalización que tienen los trabajos en los que se desempeñan. Entre los años 2012 y 2019, la tasa de crecimiento de la población ocupada es mayor a la experimentada por la totalidad del segmento etario, sugiriendo que el fenómeno de la mayor ocupación del rango etario no es solamente demográfico.

A partir del año 2020, las tendencias de crecimiento se ven interrumpidas, siendo los rangos de menor edad los que se ven más afectados. Este efecto hace que gran parte del segmento opte por la inactividad, más que declararse como desocupados buscando empleo de

manera activa. Algunos rangos presentan indicios de recuperación hacia el año 2021, pero se mantienen en niveles de tasas de participación laboral que son las más bajas dentro del periodo analizado. La pandemia del COVID-19 impacta sobre la participación laboral de los ocupados, en especial el segmento etario de interés, por las medidas sanitarias de confinamiento, la reducción de movilidad y la menor actividad económica, especialmente sobre los empleados por cuenta propia y los trabajadores de empresas de mediano y pequeño tamaño.

En cuanto a los sectores económicos donde se desempeñan los ocupados del rango etario de 55 a 75 años, Servicios (45,8%), Comercio (16,6%), Agricultura (10,4%) e Industrias Manufactureras (9,8%) son los que tienen las mayores concentraciones en el año 2021, por lo que son éstos los sectores donde los trabajadores mayores tienen mayor participación y donde su mano de obra es más demandada. Además, dentro de las mujeres, el segmento de trabajadoras de hogares privados cuenta con una participación no menor, 11,3% de las ocupadas para el mismo año. Respecto a las de las personas entre 55 y 74 años, se registra una amplia inclinación por el trabajo independiente o por cuenta propia, mientras que la elección de jornada laboral estaría más equilibrada entre media jornada y jornada completa.

La proporción de personas inactivas presenta una disminución durante el periodo observado, sin embargo, se deben considerar a las personas que por diferentes razones no están disponibles para trabajar pero que sin embargo quisieran hacerlo si se presenta una oportunidad. Este grupo, en conjunto con las personas que están desempleadas, también sería foco de políticas de empleabilidad, aumentando su probabilidad de encontrar un empleo formal.

Con el propósito de conocer las razones que explicarían la situación laboral del segmento relevante para este documento, se analizan dos estudios basados en la aplicación de encuestas. Para quienes están trabajando se reporta que la principal razón que justifica dicha situación es la necesidad económica (37%). Pese a lo anterior, la mayoría expresa que les agrada su trabajo y que seguirían trabajando si no tuvieran la necesidad económica de hacerlo. Por su parte, para el segmento que no se encuentra trabajando, el principal motivo son los problemas de salud e impedimentos físicos, reportándose además que la mayoría no estaría disponible para trabajar.

La salud y la motivación por trabajar son fundamentales en la decisión por participar del mercado laboral. Una sociedad que se conduce con un envejecimiento saludable debería aspirar a extender su capacidad para realizar diversas actividades en la vejez, tanto laborales como recreativas. Además, a nivel de sociedad, y en relación a los diversos grupos

de interés mencionados, por sobre las intenciones y medidas que se puedan tomar en temas laborales se debe velar por la no discriminación en todas las instancias de interacción con las personas mayores; en temas de derechos, accesibilidad y vulneración, entre otros.

Fuera del campo regulatorio y de caracterización del mercado laboral, destaca la apreciación transversal del elemento de percepción, tanto negativa como positiva respecto a los trabajadores mayores y que involucra a personas y empresas. La existencia de prejuicios en torno a este grupo ciertamente resulta en una limitación a las posibilidades de mantención de una carrera laboral. Sin embargo la forma de abordarlo no es sencilla. La experiencia europea en materia de no discriminación por edad muestra un impacto más en la normativa que en la realidad, donde todavía es posible argumentar circunstancias que justifiquen la preferencia por trabajadores jóvenes.

Para enriquecer el análisis e incorporar una visión cualitativa desde algunos representantes de grupos de interés en materias de inclusión laboral de personas mayores, se incluye un levantamiento de información cualitativa cuya orientación de análisis es la siguiente:

- i. La visión de las empresas de distintos sectores productivos sobre el trabajo, retención y contratación del grupo de personas entre 55 y 75 años; y
- ii. La visión de organizaciones de adultos mayores y pensionados, para conocer su opinión sobre el acceso o mantención en el mercado del trabajo entre los 55 y 75 años, así como las condiciones laborales que se brindan a dicha población.

A través de entrevistas semiestructuradas y focus group es posible mencionar los siguientes resultados:

En primer lugar y en concordancia con los hallazgos del análisis del mercado laboral y previsional, se observan 3 razones por las que los trabajadores siguen trabajando: la principal es porque lo necesitan, en la medida que su jubilación es insuficiente; otro grupo lo hace porque quiere y puede, cuando es compatible con su edad; por último, están los que se reconocen y se realizan en el espacio laboral y no son capaces de vivir una vida alejada de éste.

Asimismo, las decisiones de seguir o no trabajando después de la edad legal de jubilación es tomada por los trabajadores tomando en cuenta múltiples elementos. Uno de estos elementos es el estado de salud que les permite desempeñar un trabajo u oficio. Las políticas de prevención de salud y promoción de una vida sana llevarían a las personas a envejecer en mejores condiciones de salud y con mayor capacidad física y mental, por lo que toda acción en este campo debería tener efectos sobre la participación laboral de las personas mayores.

Toda iniciativa que mejore el sistema de cuidados para las personas en situación de dependencia también estaría en la línea de mejorar la participación laboral, al permitir a los cuidadores principales continuar en sus puestos de trabajo sin tener que renunciar o disminuir horas de empleo por tener que cumplir con las tareas de cuidados. O bien, es posible plantear la mejora en el pago de estipendio o mensualidad para los cuidadores informales de personas en situación de dependencia, reconociendo su rol como cuidador y dando valor a este trabajo al ser reconocido como un empleo formal. Así, la persona que cuida podría decidir tanto continuar trabajando en su empleo actual, ser cuidador o tener ambos roles sin disminuir su participación laboral y generando, además, una economía de cuidados que permita profesionalizar y reconocer las tareas del cuidador.

El trabajo, más allá de ser una fuente de ingresos, se configura en un espacio de inclusión social y de realización personal. Su valoración va a depender del tipo de trabajo que se realice y de las condiciones de vida que éste ofrezca. Lo anterior está cruzado por las desigualdades en materia de educación y de salud, y por el bajo monto de las pensiones, lo que obliga a muchos a seguir trabajando después de jubilarse, insertándose incluso en el mercado informal.

Uno de los hallazgos es que aumentar el ahorro previsional no es necesariamente un incentivo para continuar trabajando, ya que lo que se puede ahorrar en este período no aumentará sustantivamente las pensiones. Este punto es importante dado que la motivación para la participación laboral no tendría relación con aspectos previsionales sino que con el ingreso y realización personal. Con esto, se debe considerar que una política de inclusión laboral debería tener como eje principal estos aspectos más que poner como objetivo principal el aumento en la densidad de cotizaciones.

El desafío, entonces, consiste en mejorar las condiciones de jubilación para quienes quieran y deban retirarse, por un lado; y, por otro, facilitar la empleabilidad y mejorar las condiciones laborales para quienes quieran y/o deban seguir trabajando más allá de la edad de jubilación.

Con respecto a este segundo punto, las iniciativas mayormente mencionadas tienen que ver con capacitar a las personas mayores, especialmente en nuevas tecnologías, flexibilizar jornadas de trabajo y hacer compatibles las condiciones de trabajo con las restricciones físicas que impone una edad avanzada. Esto se ve reflejado, en parte, en la caracterización del mercado laboral, donde se observa una mayor preferencia por ocuparse en empleos que no sean de jornada completa. Sin embargo, según la información levantada, la legislación laboral no está en línea con las formas de trabajo que prefieren las personas mayores.

Por otra parte, existen cambios que se deben impulsar como sociedad para incorporar adecuadamente a las personas mayores a todos los ámbitos, incluido el laboral. Existe la opinión de que se da poco énfasis al aporte que tienen las personas mayores en el espacio del trabajo. Se destaca su experiencia, su ética del trabajo, su capacidad para trabajar en equipo y, también, para aprender y capacitarse, incluso en nuevas tecnologías para mantenerse vigentes. En estas transformaciones cabe un rol importante tanto al Estado como a los privados para transitar hacia un modelo distinto, donde las personas mayores puedan ejercer su derecho a elegir libremente su situación laboral, ya sea para jubilarse o para seguir activos y aportando a la sociedad a través de su trabajo.

En otro ámbito, la experiencia chilena en materia de establecimiento de políticas en favor de las personas mayores, entendiéndose por tales a quienes han cumplido 55 años o más, es muy limitada. Por una parte se observa una importante neutralidad en materia de contratación, sin que existan referencias al término directo ni en el Código del Trabajo, para el sector privado; ni en los estatutos administrativos tanto del nivel central como de los funcionarios municipales, contenidos respectivamente en el Decreto con Fuerza de Ley N° 29 y la Ley N° 18.883.

En tal línea cabe destacar que los dos primeros cuerpos legales contienen explícitamente una norma de no discriminación que incluye la edad, en sus artículos 2 y 17, respectivamente, cuestión que varios países de la órbita europea y anglosajona sólo han incorporado recientemente.

El único cuerpo normativo de aplicación general donde se ha encontrado alguna limitación por edad a la continuación de una actividad laboral, corresponde a la Constitución Política de la República, que establece un tope de edad de 75 años para jueces, fiscales, miembros del tribunal constitucional y Contralor General de la República. Indirectamente, en el sector público se encuentran causales de despido que pueden asociarse a la edad: la salud irrecuperable incompatible con el desempeño del cargo; y la jubilación.

Un caso especial en la materia corresponde a las Fuerzas Armadas y de Orden, donde sus estatutos particulares no solo mantienen las causales antes indicadas, sino que también contienen una forma especial de jubilación asociada a los años de servicio prestados, una duración máxima de la carrera laboral y un sistema de calificaciones periódicas que debe ajustar los efectivos a los topes de personal por rango, todo lo cual hace que sea un sistema mucho más sensible a la edad, si bien fuera del rango de trabajadores mayores objeto de este estudio.

En conjunto, ello lleva a plantearse las formas que utilizan los empleadores para administrar la mantención de los trabajadores mayores en sus plantillas, es decir, la existencia o no de

incentivos para que este segmento salga o continúe en la fuerza de trabajo. Al respecto en el sector privado no se ha encontrado ninguna política general de retiro vinculada a alguna industria, ni tampoco recomendaciones que puedan ser vinculadas a algún gremio, asociación o agrupación de empresas.

Lo anterior puede deberse precisamente a las limitaciones derivadas de la norma de no discriminación por edad, toda vez que el establecimiento de una política general de retiro, o incluso alguna recomendación al respecto, podría ser atacado sobre argumentos de discriminación. Dentro de la evidencia obtenida de las entrevistas realizadas, se refuerza la carencia de políticas establecidas respecto al retiro de los empleados, la generación de beneficios para quienes vayan a jubilarse o incluso un tratamiento diferenciado respecto al resto de los trabajadores.

Con todo, es posible encontrar noticias que dan cuenta de la generación de estos planes especialmente respecto a empresas de gran tamaño, donde el único punto común es tratarse de planes de naturaleza voluntaria, con incentivos correspondientes al acceso a una indemnización por año de servicio, total o parcial, el uso de depósitos convenidos del sistema previsional, el acceso mantención de ciertas prestaciones en servicios reservadas a trabajadores de empresa por un tiempo determinado, entre otras.

En el sector público existe una ley general de incentivo al retiro, la ley N° 19.882, que cubre parte importante de la administración del Estado, entregando un incentivo equivalente a un mes de remuneración cada dos años de servicio, con un tope de 11 años, o si se prefiere, media indemnización del sector privado, requiriéndose en todo caso un periodo de permanencia mínimo de cinco años. La misma ha sido complementada por numerosas otras disposiciones específicas para ciertas entidades, que mejoran la prestación o alteran algunas de las características de la misma. Un esquema común de funcionamiento sería el cese de la relación laboral con el sector público, normalmente por renuncia, a veces por el acceso a jubilación; un cierto periodo mínimo de trabajo en la institución con el sector público; y el cumplimiento de edades cercanas a la jubilación, existiendo también una cantidad limitada de cupos a los que se pueden acceder. Con todo, independientemente del mecanismo se trata principalmente de alternativas voluntarias que suelen ser promovidas y negociadas por las asociaciones gremiales presentes en este sector.

Otro elemento laboral a considerar y que apareció de forma destacada durante la revisión internacional era la presencia de relaciones de trabajo flexibles. Chile es un caso notable por tener una regulación laboral especialmente rígida, al punto que los mayores espacios de flexibilidad laboral fueron introducidos muy recientemente a propósito de la pandemia, con la regulación del trabajo a distancia.

La preferencia de los trabajadores mayores por los esquemas de trabajo flexible no ha pasado desapercibida para los legisladores. A la fecha existen a los menos cinco proyectos de ley que buscan incorporar un contrato de trabajo específico para trabajadores mayores concretamente para adultos mayores. Estos casos corresponden a los boletines números 8396-13; 7549-13; 12.451-13; 12.452-13; y 13.822-07, los tres últimos hoy fusionados en un solo proyecto, que establece la posibilidad de distribuir la jornada sin limitación horaria (artículo 22), en bandas horarias intercambiables previo aviso o por la mera voluntad del trabajador, y una jornada de libre elección del trabajador, junto a la opción de suspender el contrato de trabajo.

Estas iniciativas legislativas van en la dirección correcta si se quieren generar incentivos hacia la inclusión y formalización laboral de las personas mayores, como también para la continuidad en sus puestos de trabajo. En la medida que este contrato contenga o permita tener el grado de flexibilidad y protección que requieren los trabajadores mayores de 55 años de edad, y que además contemple los incentivos que necesitan tener los empleadores para contratar a los trabajadores de este segmento de edad, es posible avanzar hacia la maduración del mercado laboral para las personas mayores.

Finalmente, en el campo normativo laboral deben considerarse la existencia de beneficios laborales que se encuentran atados a la antigüedad en el puesto de trabajo, lo que limita la adopción de políticas de flexibilización. Y la presencia de un ingreso mínimo mensual diferenciado, que permite a los empleadores pagar un 25% menos en concepto de remuneración.

Fuera del ámbito laboral las instituciones de seguridad social también tienden a ser bastante neutras en lo que respecta al efecto que la edad puede tener en la continuación de una relación laboral. Desde la perspectiva del empleador se genera incluso un abaratamiento del trabajador, ya que al alcanzar la edad legal de jubilación puede optar por seguir o no cotizando, mientras que su empleador queda exento del pago de aquellas cotizaciones que son de su cargo. Este aspecto es importante para la formulación de políticas dado que después de la edad legal de jubilación puede que no exista mayor propensión por aumentar la densidad de cotizaciones.

El único aspecto donde la legislación previsional impedía completamente la posibilidad de mantener la vinculación laboral se daba respecto de las pensiones no contributivas, específicamente respecto de las pensiones solidarias de invalidez, condición que fue eliminada recientemente, por la ley N° 21.190, de 2019. Con todo, el mayor campo de políticas sociales que puede tener impacto en la permanencia de trabajadores mayores en el mercado del trabajo guarda relación con la capacitación y la empleabilidad. Solamente

se ha encontrado un único programa dirigido hacia los adultos mayores, correspondiente a Experiencia Mayor, del SENCE. Este programa combina elementos de capacitación de trabajadores mayores con un subsidio a la contratación, pagando un porcentaje del ingreso mínimo a la empresa durante el periodo de un año por cada trabajador contratado. El SENCE no contaría con programas de capacitación dirigidos específicamente a trabajadores mayores y desde el campo de la intermediación laboral la oferta de puestos de trabajo también es limitada, siendo principalmente trabajo de tiempo parcial y con bajos requisitos de capacitación.

Finalmente, y en el marco de las propuestas, teniendo presente que las principales barreras a la incorporación y retención de trabajadores mayores corresponden a factores de salud, económicos, culturales, sociales y tecnológicos, las medidas sugeridas serían las siguientes:

- Campaña de concientización a trabajadores y empleadores

Hacer un trabajo de promoción y sensibilización para combatir la discriminación por edad dentro del espacio de trabajo, dirigido por el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional del Adulto Mayor o ambos. Tales campañas deberían recoger la experiencia europea en la materia, donde se encuentran casos como el de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, que entrega información diversa sobre el cuidado de la Salud y Seguridad en el Trabajo (SST) para los trabajadores de edad avanzada, destacando los puntos importantes a considerar en cuanto a adaptación del entorno.

- Generar programas de capacitación específicos para trabajadores mayores

Chile recientemente eliminó los topes de edad para las capacitaciones SENCE, sin embargo todavía no existe una oferta extendida de capacitaciones especialmente diseñadas para este grupo etario. La evidencia internacional indica que la mejor implementación de este tipo de iniciativas se consigue con un diseño ad hoc, por medio de entidades licitadas que compiten en el ofrecimiento de propuestas y metodologías alternativas, que al unirse con un mecanismo de seguimiento y calificación permiten refinar el funcionamiento de este tipo de programas en el tiempo.

- Mantener vinculación al Seguro de Cesantía post jubilación para efectos de acceder a prestaciones de capacitación e intermediación laboral

La capacitación de quienes salen del mercado laboral puede ser canalizada a través de los medios disponibles en el sistema del Seguro de Cesantía en conexión con la Bolsa Nacional de Empleo, incluso después de la jubilación, en la medida que se mantenga indefinidamente la vinculación de las personas al mismo, aunque sea solamente para canalizar prestaciones: en este caso, el acceso a capacitación, certificación e intermediación laboral.

- Incorporar los sistemas de flexibilidad laboral como alternativas exigibles por los trabajadores

La evidencia internacional muestra que la mejor medida para enfrentar las barreras relacionadas a la salud es la existencia de alternativas de trabajos flexibles, pero no como una opción especial para el segmento, sino como una alternativa general, toda vez que también es demandada por algunas categorías de trabajadores jóvenes. Tanto Reino Unido como Nueva Zelanda presentan buenos modelos a seguir en la materia, donde cada trabajador puede solicitar a sus empleadores que se habilite una forma de cumplimiento flexible de su relación laboral, especificando la forma, alternativas, o condiciones en que ésta podría darse, teniendo a su vez que dar el empleador respuesta a la sugerencia, y debiendo fundamentar la misma en caso de negativa.

- Determinación de las remuneraciones por hora

Un elemento que ayudaría a facilitar la incorporación de flexibilidad es que las remuneraciones y los indicadores relacionados a éstas se encuentren expresadas en torno al valor hora de la misma en lugar de su valor mensual. Esta medida permitiría, por una parte, hacer una fácil conversión ante la necesidad de disminuir el tiempo de trabajo de un contrato existente, y por otra, incorporar la figura del contrato de trabajo por horas variables.

- Establecer políticas conocidas y obligatorias de administración de la fuerza de trabajo

En Chile la incapacidad de establecer causales particulares de término de la relación laboral, incluso respecto a un horizonte de tiempo extremadamente largo impide establecer una política propiamente tal de duración de las carreras, con lo cual estas quedan entregadas a negociaciones particulares bajo la hipótesis del mutuo acuerdo o con la presencia irregular de planes voluntarios de retiro. Es por ello que parece razonable incorporar, tanto en el sector público como el sector privado, la alternativa de establecer un punto definitivo de desvinculación asociado con la edad, pero que al igual como ocurre en Suecia, que permita mantener la actividad laboral, pero bajo una nueva vinculación contractual que inicie desde cero. Ello permite que las partes tengan un horizonte claro respecto a la duración de la vinculación regular, a la vez que si se vinculara con las pensiones no contributivas aquellas empresas que quisieran una terminación anterior deberían entregar una bonificación predeterminada que pudiera servir de complemento temporal a los ingresos del trabajador en el lapso restante para llegar a la edad de corte.

- Limitar la extensión de la indemnización por año de servicio

Las prestaciones calculadas usando como base las últimas remuneraciones, como la indemnización por años de servicio, se constituyen en un desincentivo a los trabajadores para la adopción de alternativas de trabajo flexible en las cuales se disminuye la carga laboral y, por tanto, la remuneración. Una alternativa para abordar esta situación es replicar la normativa pertinente del Reino Unido, donde a partir de un periodo dado previo a la llegada de la edad de jubilación, digamos cinco años, se reduce paulatinamente la base de cálculo de la indemnización por el solo ministerio de la ley, por ejemplo, a razón de un 10% por año.

## CUARTO CAPÍTULO: INFORMES DE OPINIÓN CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL<sup>8</sup>

### ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA Y FORTALECE EL PILAR SOLIDARIO DE LA LEY N° 20.255 Y QUE REDUCE O ELIMINA EXENCIONES TRIBUTARIAS PARA OBTENER RECURSOS PARA SU FINANCIAMIENTO (18 DE SEPTIEMBRE DE 2021)

Con fecha 07 de septiembre de 2021 se recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Rodrigo Cerda Norambuena, y del Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Patricio Melero Abaroa, solicitando, en función de lo establecido en el literal a) del artículo 66 y artículo 67, ambos de la ley N°20.255, la opinión del Consejo Consultivo Previsional (CCP) sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales del proyecto de ley que “Amplía y fortalece el Pilar Solidario de la ley N°20.255 y que reduce o elimina exenciones para obtener recursos para su financiamiento” y que tiene impacto en las materias que son de competencia para este Consejo.

En concreto, el proyecto de ley en análisis propone en el ámbito previsional<sup>9</sup>, de acuerdo a lo expresado en el mensaje del mismo, lo siguiente:

- 1. Ampliación de la cobertura del Pilar Solidario a la clase media, pasando del 60% al 80%, de la población más pobre del país:** La modificación propuesta aumenta el parámetro que define la cobertura poblacional del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)<sup>10</sup>, de modo que los beneficios de vejez e invalidez contemplados en la ley N°20.255, se entregarán, desde la vigencia de la modificación propuesta, a todas las personas de 65 o más años de edad, o menores de dicha edad siempre y cuando hayan sido declaradas inválidas por las comisiones médicas definidas en el DL N°3.500, que acrediten residencia en el territorio nacional por un número mínimo de años , y que **integren un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población, de conformidad al instrumento técnico de focalización (ITF)<sup>11</sup>.**

El aumento de cobertura propuesto implicará incorporar potencialmente, el año 2021, a **506 mil nuevos beneficiarios** del SPS, de acuerdo al desglose contenido en el Cuadro 1.

---

<sup>8</sup> Este capítulo corresponde a una transcripción textual de los Informes de opinión emitidos por el Consejo Consultivo Previsional entre abril de 2021 y febrero de 2022, según fecha de elaboración, y que fueron enviados a los Ministros de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, y al Congreso Nacional.

<sup>9</sup> Nos parece importante mencionar que no tuvimos acceso a la parte del proyecto de ley (PDL) relativa al financiamiento del mismo por la vía de la reducción o eliminación de exenciones tributarias.

<sup>10</sup> Orientado a aliviar la pobreza mediante el otorgamiento de beneficios no contributivos.

<sup>11</sup> Vid artículo 3° y 4° en relación al artículo 32, todos de la ley N° 20.255.

Al respecto cabe consignar que el número total de potenciales beneficiarios informado a esta instancia por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) es inferior a los 545 mil nuevos beneficiarios informados en el anuncio efectuado por S.E. el Presidente de la República y recogidos en la presentación efectuada por la Subsecretaría de Previsión Social a este Consejo.

La diferencia en el aumento de cobertura fue clarificada a solicitud del Consejo mediante nota explicativa remitida el viernes 10 de septiembre por la Subsecretaría de Previsión Social, donde se consigna que éstas se deben a que la DIPRES y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) utilizan modelos diferentes por lo que “es esperable que los resultados presenten algunas discrepancias menores”, puntualizando que los 506 mil potenciales beneficiarios informados por DIPRES no incluyen a 39 mil a quienes, perteneciendo a grupos familiares que integran el 60% de la población más pobre y cumpliendo los restantes requisitos establecidos en el artículo 3 de la ley N° 20.255, no han impetrado el beneficio<sup>12</sup>. Razón, esta última que lleva a la DIPRES a no considerarlos toda vez que dicho universo ya fue incorporado en las proyecciones de mayor gasto de la ley de presupuestos para el año 2022, ya que, de incorporarlos en la cobertura de la presente ley, se estarían contabilizando dos veces.

---

<sup>12</sup> De acuerdo a la nota explicativa de la Subsecretaría de Previsión Social, la diferencia sería mayor y alcanzaría a 43 mil personas que corresponderían al 50% de los potenciales beneficiarios que, de acuerdo al Instituto de Previsión Social (IPS), estarían habilitados para solicitar el beneficio y que de acuerdo a las DIPRES lo harían.

**Cuadro 1: Aumento de beneficiarios del SPS por concepto de integrar un grupo familiar que pertenece ya no al 60% sino que al 80% más pobre de la población del país**

Beneficio	Nuevos Beneficiarios Año 2021		
	Hombres	Mujeres	Total
Pensión Básica Solidaria (PBS) <sup>13</sup>	32.160	52.440	84.600
Aporte Previsional Solidario (APS) <sup>14</sup>	193.630	227.770	421.400
Total Sistema Pensiones Solidarias PBS+APS	<b>Total Hombres</b>	<b>Total Mujeres</b>	<b>Total Nuevos Beneficiarios</b>
	225.790	280.210	506.000

**Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DIPRES y la Subsecretaría de Previsión Social**

Del análisis del cuadro anterior se concluye que de los 506 mil nuevos potenciales beneficiarios que no podían acceder al SPS por estar fuera del 60% más pobre de la población, y que ahora sí podrán hacerlo al extenderse la cobertura al 80% más pobre de la población del país, **sólo un 17% corresponde a PBS, siendo la gran mayoría (83%) APS.**

Analizada, por género, la distribución de los nuevos potenciales beneficiarios, que se incorporan el año 2021, **se constata que un 55% corresponde a mujeres y un 45% a hombres**, ratificando que las mujeres siguen siendo las principales beneficiarias del SPS<sup>15</sup>.

- 2. Aumento del valor de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) para los actuales y futuros pensionados.** El proyecto de ley propone adelantar la gradualidad prevista en la ley N° 21.190 para que los pensionados, tanto de vejez como de invalidez, menores de 75 años de edad alcancen, a partir del primer día del mes siguiente de publicada la ley en el Diario Oficial<sup>16</sup>, el valor actualmente vigente para la PBS y la PMAS de los mayores de 75 años, quedando los parámetros de aumento del Pilar Solidario en el mismo valor para todos los

<sup>13</sup> Beneficio que se otorga a las personas que, cumpliendo los requisitos de la ley N° 20.255, no han cotizado en ningún sistema.

<sup>14</sup> Beneficio que se otorga a personas que, habiendo cotizado en sus cuentas de capitalización individual requieran de un aporte complementario, dado que autofinancian una pensión por debajo de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS).

<sup>15</sup> De acuerdo al balance estadístico del SPS, a diciembre de 2020, las mujeres representan el 61% del total de beneficiarios del mismo.

<sup>16</sup> Artículo primero y segundo transitorio del proyecto de ley.

pensionados con independencia de su tramo de edad. **Lo anterior implica que, el valor de la PBS quedará en \$177.000 y la PMAS en \$520.336.**

Al respecto señalar que, tanto el anuncio presidencial como el mensaje del proyecto de ley, **resaltan que al aumentar la PBS a \$177.00, llegaría a la línea de la pobreza.** No obstante lo anterior, cabe hacer notar que de acuerdo al informe mensual del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), correspondiente al mes de julio 2021, relativo al valor de la canasta básica de alimentos y línea de la pobreza, **esta última se sitúa en \$178.345<sup>17</sup>**, por lo que se sugiere corregir el monto propuesto en el proyecto de ley al valor vigente de acuerdo a la última actualización antes mencionada.

**Cuadro 2: Aumento de la PBS y PMAS, según tramo etario**

<b>Tramo Edad</b>	<b>Beneficio</b>	<b>Valor Actual</b>	<b>Valor propuesto</b>	<b>Aumento</b>
<b>Menores de 75 años</b>	<b>PBS</b>	\$165.356	\$177.000	\$12.644 <b>(7,7%)</b>
	<b>PMAS</b>	\$485.674	\$520.366	\$34.692 <b>(7,1%)</b>
<b>Personas de 75 o más años</b>	<b>PBS</b>	\$176.096	\$177.000	904 <b>(0,5%)</b>
	<b>PMAS</b>	\$520.366	\$520.366	0

**Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada para el CCP en el Informe de la Subsecretaría de Previsión Social 8.09.2021**

### **3. Exclusiones para la determinación de la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) o Pensión Final.**

Para efecto de determinar el cálculo de los beneficios del SPS el **proyecto de ley propone la exclusión de los traspasos del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.728<sup>18</sup>.**

Igualmente, en el caso del cálculo de los aportes previsionales solidarios para los pensionados en modalidad de retiro programado **propone considerar los retiros de libre disposición como una pensión adicional, descontándose, en consecuencia, del cálculo que corresponda para la determinación del complemento solidario.** Cabe recordar, que los excedentes de libre disposición se efectúan previos al cálculo de la

<sup>17</sup> Vid. "Canasta Básica de Alimentos y Línea de Pobreza, julio 2021, página 5. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>

<sup>18</sup> Vid modificaciones propuestas en los numerales 1), 4) y 5) del artículo 1° del proyecto de ley.

PAFE, en consecuencia, de no aplicarse la norma propuesta por el proyecto de ley, ésta última se reduciría, generando que el beneficiario acceda a un monto mayor de complemento solidario.

Esto es aún más sensible considerando que, de acuerdo a la ley N° 21.190, todos quienes se pensionaron a partir de la vigencia de la referida norma en la modalidad de retiro programado tienen derecho a una pensión final garantizada, siempre que tengan una pensión superior a la PBS e inferior a la PMAS. La pensión garantizada se paga con el saldo que tenga el beneficiario en su cuenta de capitalización individual, hasta que éste se agote. A partir de ahí, dicho beneficio se paga en su totalidad con fondos fiscales. **En consecuencia, de no considerarse los retiros de libre disposición como una pensión adicional, implicaría que el Estado, debería financiar una pensión final mayor, asumiendo el costo total de los retiros de excedentes de libre disposición.**

- 4. Seguro de Lagunas Previsionales en caso Cesantía.** Con el objeto de disminuir las lagunas previsionales, permitiendo mejorar las pensiones de vejez, así como las condiciones de cobertura y monto de los beneficios del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, el proyecto de ley contempla, también, un aporte equivalente al 10% para las cuentas de capitalización individual, así como otro aporte para el pago de la cotización del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, asociado al pago de las prestaciones establecidas en la ley N° 19.728, que establece un Seguro de Desempleo, financiándose las cotizaciones antes mencionadas, en primer término, con cargo a la Cuenta Individual por Cesantía, y en caso de ser insuficientes los recursos, con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, ambas del Seguro de Cesantía.

#### Efectos del proyecto de ley sobre el gasto fiscal

El impacto en el gasto fiscal del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo se efectúa sobre la base de las estimaciones de la DIPRES, basadas a su vez en un modelo actuarial micro fundado para la proyección de pensiones, que para estos efectos considera que el total de pensionados realizó los retiros de fondos previsionales autorizados por las leyes N° 21.330, 21.295 y 21.248, por el máximo autorizado, en cada caso. Igualmente, el modelo parte de la base que las personas no efectúan retiros de excedentes de libre disposición.

#### **1. Proyección Nuevos Beneficiarios del SPS**

El aumento de la cobertura del 60% al 80% de las personas que integren los grupos familiares pertenecientes a la población más pobre del país, redundará en un incremento del número de beneficiarios que se hará acreedor a los beneficios que entrega el SPS.

**De acuerdo con las estimaciones realizadas por DIPRES, para el año 2021, serían 506.000 nuevos beneficiarios los que se incorporarían al SPS (84.600 mil PBS y 421.400 APS), de los cuales 280.210 serían mujeres y 225.790 hombres.**

**Para el año 2100 la proyección es que el total de nuevos beneficiarios, por este incremento en la cobertura, llegaría a un total de 735.180 personas, dividido en 503.240 mujeres y 231.940 hombres. De este total, se estima que 19.850 serían beneficiarios de PBS y 715.330 de APS.**

En el Cuadro siguiente se puede apreciar el número proyectado de nuevos beneficiarios del SPS por año entre 2021 y 2100.

**Cuadro 3: Beneficiarios adicionales del SPS**

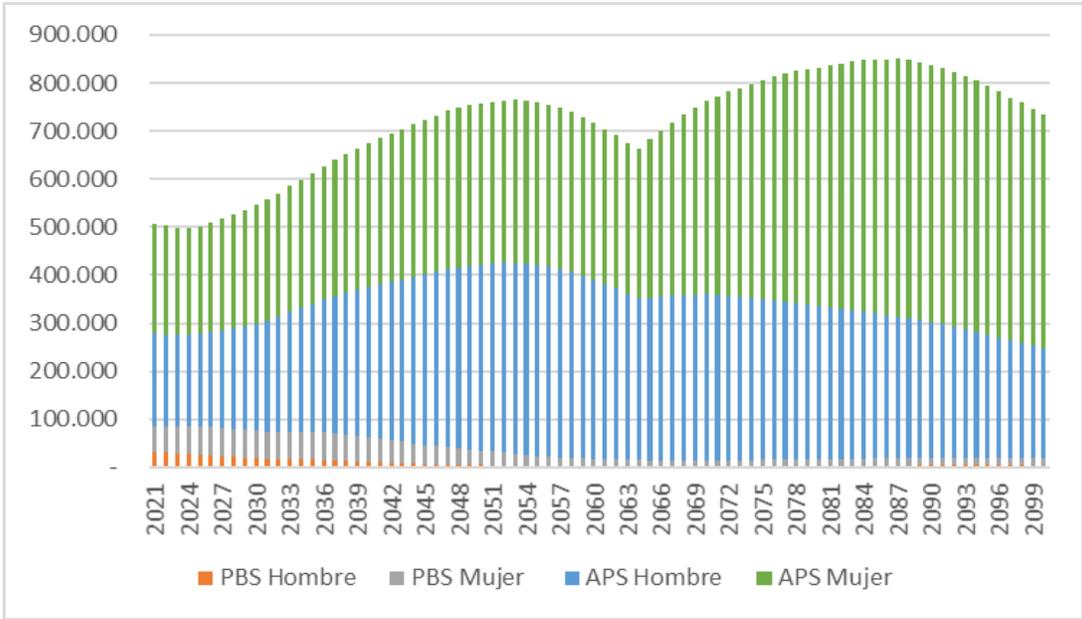
Año	PBS			APS			Suma PBS y APS		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2021	32.160	52.440	84.600	193.630	227.770	421.400	225.790	280.210	506.000
2022	30.600	54.420	85.020	192.340	225.430	417.770	222.940	279.850	502.790
2023	29.140	55.840	84.980	190.770	223.500	414.270	219.910	279.340	499.250
2024	27.670	57.160	84.830	191.980	222.130	414.110	219.650	279.290	498.940
2025	26.310	58.550	84.860	193.730	222.720	416.450	220.040	281.270	501.310
2026	24.970	59.620	84.590	197.660	226.710	424.370	222.630	286.330	508.960
2027	23.460	59.010	82.470	202.700	232.190	434.890	226.160	291.200	517.360
2028	22.020	58.420	80.440	209.180	236.440	445.620	231.200	294.860	526.060
2029	20.490	57.720	78.210	215.310	240.680	455.990	235.800	298.400	534.200
2030	19.330	57.000	76.330	223.420	245.830	469.250	242.750	302.830	545.580
2031	17.940	55.810	73.750	231.120	251.750	482.870	249.060	307.560	556.620
2032	17.560	56.660	74.220	239.480	256.640	496.120	257.040	313.300	570.340
2033	17.070	57.450	74.520	249.480	261.420	510.900	266.550	318.870	585.420
2034	16.370	57.600	73.970	257.760	266.640	524.400	274.130	324.240	598.370
2035	15.990	57.940	73.930	266.060	271.770	537.830	282.050	329.710	611.760
2036	15.280	57.920	73.200	275.560	276.690	552.250	290.840	334.610	625.450
2037	14.160	56.310	70.470	285.940	283.210	569.150	300.100	339.520	639.620
2038	12.890	54.660	67.550	295.550	289.240	584.790	308.440	343.900	652.340
2039	11.860	52.550	64.410	304.980	295.420	600.400	316.840	347.970	664.810
2040	10.820	50.900	61.720	314.030	299.280	613.310	324.850	350.180	675.030
2041	9.960	48.630	58.590	323.690	304.280	627.970	333.650	352.910	686.560
2042	9.080	46.540	55.620	331.890	308.560	640.450	340.970	355.100	696.070
2043	8.260	44.400	52.660	338.570	313.050	651.620	346.830	357.450	704.280
2044	7.300	42.180	49.480	346.420	317.530	663.950	353.720	359.710	713.430
2045	6.420	40.070	46.490	355.150	321.540	676.690	361.570	361.610	723.180
2046	5.790	38.330	44.120	363.230	325.600	688.830	369.020	363.930	732.950
2047	5.410	36.370	41.780	371.350	329.690	701.040	376.760	366.060	742.820
2048	4.980	34.360	39.340	377.220	331.470	708.690	382.200	365.830	748.030
2049	4.550	32.210	36.760	382.480	334.180	716.660	387.030	366.390	753.420
2050	4.200	30.610	34.810	387.110	334.810	721.920	391.310	365.420	756.730
2051	3.750	28.960	32.710	392.820	336.110	728.930	396.570	365.070	761.640
2052	3.260	26.940	30.200	396.120	337.310	733.430	399.380	364.250	763.630
2053	2.940	25.190	28.130	397.440	338.960	736.400	400.380	364.150	764.530
2054	2.610	23.280	25.890	398.640	339.260	737.900	401.250	362.540	763.790
2055	2.370	21.520	23.890	397.760	339.400	737.160	400.130	360.920	761.050
2056	2.150	19.920	22.070	395.420	337.300	732.720	397.570	357.220	754.790
2057	2.030	18.790	20.820	392.110	335.970	728.080	394.140	354.760	748.900
2058	1.870	17.840	19.710	387.040	333.860	720.900	388.910	351.700	740.610
2059	1.690	16.760	18.450	380.570	331.050	711.620	382.260	347.810	730.070
2060	1.610	16.040	17.650	372.770	327.080	699.850	374.380	343.120	717.500
2061	1.590	15.330	16.920	364.390	322.230	686.620	365.980	337.560	703.540
2062	1.540	14.680	16.220	355.850	318.980	674.830	357.390	333.660	691.050
2063	1.700	14.250	15.950	345.220	314.580	659.800	346.920	328.830	675.750
2064	1.740	13.820	15.560	336.470	310.670	647.140	338.210	324.490	662.700
2065	1.890	13.180	15.070	338.940	329.020	667.960	340.830	342.200	683.030
2066	1.980	12.940	14.920	341.170	344.650	685.820	343.150	357.590	700.740
2067	2.040	12.700	14.740	343.450	359.510	702.960	345.490	372.210	717.700
2068	2.130	12.530	14.660	344.400	374.140	718.540	346.530	386.670	733.200
2069	2.290	12.570	14.860	345.080	388.610	733.690	347.370	401.180	748.550
2070	2.410	12.470	14.880	345.310	401.990	747.300	347.720	414.460	762.180
2071	2.460	12.500	14.960	343.430	414.560	757.990	345.890	427.060	772.950
2072	2.540	12.410	14.950	342.050	425.820	767.870	344.590	438.230	782.820
2073	2.710	12.450	15.160	339.410	435.430	774.840	342.120	447.880	790.000
2074	2.840	12.590	15.430	337.080	446.170	783.250	339.920	458.760	798.680
2075	3.000	12.770	15.770	334.470	456.400	790.870	337.470	469.170	806.640
2076	3.080	12.920	16.000	332.070	465.740	797.810	335.150	478.660	813.810
2077	3.260	13.120	16.380	328.620	474.810	803.430	331.880	487.930	819.810
2078	3.300	13.080	16.380	325.570	483.070	808.640	328.870	496.150	825.020
2079	3.400	13.370	16.770	322.300	489.750	812.050	325.700	503.120	828.820
2080	3.580	13.500	17.080	318.820	496.880	815.700	322.400	510.380	832.780
2081	3.620	13.570	17.190	316.290	504.750	821.040	319.910	518.320	838.230
2082	3.770	13.780	17.550	312.130	511.160	823.290	315.900	524.940	840.840
2083	3.790	14.000	17.790	309.130	518.180	827.310	312.920	532.180	845.100
2084	3.860	14.260	18.120	306.640	523.990	830.630	310.500	538.250	848.750
2085	3.920	14.480	18.400	302.430	528.280	830.710	306.350	542.760	849.110
2086	3.950	14.740	18.690	298.480	532.330	830.810	302.430	547.070	849.500
2087	3.960	15.050	19.010	295.310	535.840	831.150	299.270	550.890	850.160
2088	3.920	15.070	18.990	291.860	537.280	829.140	295.780	552.350	848.130
2089	4.050	15.150	19.200	287.300	535.970	823.270	291.350	551.120	842.470
2090	4.090	15.180	19.270	283.610	535.510	819.120	287.700	550.690	838.390
2091	4.180	15.380	19.560	278.980	533.550	812.530	283.160	548.930	832.090
2092	4.220	15.510	19.730	273.590	529.840	803.430	277.810	545.350	823.160
2093	4.180	15.820	20.000	268.590	526.820	795.410	272.770	542.640	815.410
2094	4.230	15.820	20.050	262.730	522.430	785.160	266.960	538.250	805.210
2095	4.190	15.990	20.180	256.630	516.710	773.340	260.820	532.700	793.520
2096	4.170	15.900	20.070	250.990	511.660	762.650	255.160	527.560	782.720
2097	4.180	15.900	20.080	245.330	504.780	750.110	249.510	520.680	770.190
2098	4.080	15.810	19.890	239.880	499.920	739.800	243.960	515.730	759.690
2099	4.040	15.770	19.810	234.180	493.370	727.550	238.220	509.140	747.360
2100	4.040	15.810	19.850	227.900	487.430	715.330	231.940	503.240	735.180

Fuente: Dirección de Presupuestos

Como se aprecia en la Figura 1, a partir del año 2021, el número de beneficiarios se reduce levemente por los primeros 4 años y de ahí comienza a incrementarse, durante más de 30 años seguidos, hasta alcanzar, en el año 2053, un total de 764.530 personas. A partir de esa última fecha los beneficiarios decrecen durante 11 años, hasta el año 2064, fecha en que se estima serían 662.700, para luego crecer nuevamente por 23 años y llegar a 850.160 en el año 2087. A partir de esa fecha volvería a disminuir hasta el fin del período de proyección, año 2100, donde serían 735.180 beneficiarios.

**Al Consejo le llamó la atención de la evolución observada, en especial, en lo relativo a la baja experimentada entre el año 2053 -2064,** de ahí que se solicitara a DIPRES que aclarara los motivos detrás de ella. Al respecto, consignar que DIPRES explicitó que no existe una explicación clara respecto a dicha evolución, más allá de que son los resultados arrojados por el modelo micro fundado utilizado para la proyección de pensiones. En este contexto, **el Consejo reitera la necesidad de que exista la posibilidad de analizar y contrastar estas cifras, debiendo avanzarse a que existan modelos complementarios a cargo de la Subsecretaría de Previsión Social, que garanticen contar con información suficiente para un mejor análisis de las proyecciones.**

**Figura 1: Proyección total beneficiarios próximos 80 años (2021-2100)**



**Fuente: Dirección de Presupuestos**

Considerando que de aprobarse el PDL se incrementaría la cobertura hasta el 80% de la población más pobre del país, **también se sugiere revisar el actual sistema de focalización del SPS.**

En particular, se propone estudiar la conveniencia de que la focalización adopte la forma de un test de afluencia como alternativa al sistema actual. De esta manera, en vez de que sean las personas vulnerables las que soliciten al Estado el beneficio, y que éste tenga que evaluarlas a través de los test de medios requeridos, se sugiere transitar a un sistema en que sea el propio Estado quien evalúe y realice un test a los grupos de personas que puedan encontrarse en torno al umbral de focalización para identificar quienes no serían elegibles.

Las personas por debajo de ese umbral recibirían automáticamente los beneficios sin necesidad de tener que postular. Este sistema podría mejorar y disminuir los costos asociados a la focalización ya que en general el Estado posee más información administrativa de las personas de mayores ingresos y mayor riqueza<sup>19</sup>.

## 2. Costo Fiscal de las Medidas Propuestas

Esta sección persigue presentar el impacto del PDL sobre el gasto fiscal en el SPS, distinguiendo entre el efecto del aumento de la PBS y la PMAS en el año 2021, el impacto del aumento de la cobertura del SPS, desde el 60% al 80% de la población más pobre del país, y el efecto incremental total.

- a) **Aceleración Transición ley N° 21.190.** Respecto de la medida de aceleración de la transición de la ley N° 21.190, igualando los beneficios para todos los pensionados, con independencia del tramo de edad, parte del supuesto que el proyecto de ley se aprobará en el mes de septiembre, **considerando tres meses (octubre-diciembre) de aumento del beneficio sobre el stock de actuales beneficiarios.**

El Cuadro siguiente muestra el impacto fiscal de la medida en este período, en millones de pesos de 2021, distinguiéndose entre hombres y mujeres, y entre los beneficios de invalidez y vejez, separando estos últimos entre pensión básica solidaria y aporte previsional solidario. A su vez, APS distingue si los beneficiarios tienen una pensión final garantizada o un complemento solidario. **El impacto fiscal total por para el año 2021 asciende a MM\$ 40.190.**

---

<sup>19</sup> Para mayor desarrollo de este aspecto ver el cuarto capítulo del informe anual del CPC 2021, donde se contiene el resumen del estudio relativo al “Análisis crítico y propuestas a las exigencias establecidas para aplicar el requisito de focalización del sistema de pensiones solidarias”.

**Cuadro 4: Gasto Fiscal Incrementa por Transición Ley N° 21.190 (MM\$)**

Total MM\$	GASTO FISCAL INCREMENTAL POR TRANSICIÓN 2021 (MM\$)									
	Mujer					Hombre				
Efecto transición	PBSV	PBSI	APSVPG	APSVCD	APSI	PBSV	PBSI	APSVPG	APSVCD	APSI
40.190	6.680	4.805	7.256	6.870	2.453	1.670	2.059	4.838	2.944	613

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**b) Aumento de la Cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias, del 60% al 80% de la población más pobre del país**

Este es, sin duda, el elemento que demanda mayor aporte fiscal de la propuesta del ejecutivo por cuanto significa incorporar un poco más de medio millón de personas al SPS, a partir del primer año.

Lo anterior implica un incremento en el gasto fiscal de MM\$ 150.692 el año 2021, MM\$622.358 el año 2022, aumentando a través del tiempo, llegando a MM\$3.251.401 en el año 2100. Todas estas cifras están expresadas en millones de pesos (MM\$) del año 2021.

**Cuadro 5: Gasto incremental (MM\$ 2021)**

Año	PBS	APS	Total
2021	46.545	104.147	150.692
2022	188.807	433.551	622.358
2023	190.469	436.466	626.935
2024	191.910	445.180	637.091
2025	193.750	468.466	662.217
2026	194.924	510.266	705.190
2027	191.906	558.241	750.147
2028	189.019	601.919	790.938
2029	185.595	636.071	821.665
2030	182.900	669.329	852.229
2031	178.496	706.041	884.537
2032	181.277	743.875	925.152
2033	183.683	789.168	972.851
2034	184.071	837.049	1.021.119
2035	185.684	884.314	1.069.998
2036	185.604	933.672	1.119.276
2037	180.498	982.882	1.163.380
2038	174.798	1.030.522	1.205.320
2039	168.412	1.078.667	1.247.079
2040	163.044	1.127.953	1.290.996
2041	156.423	1.178.048	1.334.471
2042	150.080	1.228.282	1.378.362
2043	143.629	1.279.890	1.423.518
2044	136.457	1.328.619	1.465.075
2045	129.647	1.378.169	1.507.816
2046	124.382	1.431.455	1.555.837
2047	119.100	1.478.783	1.597.883
2048	113.427	1.522.719	1.636.146
2049	107.237	1.569.864	1.677.101
2050	102.701	1.615.483	1.718.184
2051	97.640	1.663.419	1.761.059
2052	91.291	1.711.438	1.802.729
2053	86.094	1.755.632	1.841.726
2054	80.286	1.793.751	1.874.038
2055	75.079	1.837.845	1.912.924
2056	70.304	1.880.470	1.950.774
2057	67.166	1.919.964	1.987.129
2058	64.393	1.959.522	2.023.915
2059	61.097	1.994.254	2.055.351
2060	59.172	2.028.923	2.088.095
2061	57.419	2.067.226	2.124.644
2062	55.733	2.088.754	2.144.487
2063	55.404	2.110.464	2.165.868
2064	54.666	2.134.894	2.189.560
2065	53.592	2.150.021	2.203.613
2066	53.623	2.152.562	2.206.185
2067	53.541	2.152.928	2.206.469
2068	53.796	2.145.563	2.199.359
2069	55.013	2.127.781	2.182.794
2070	55.619	2.109.508	2.165.126
2071	56.444	2.087.763	2.144.207
2072	56.964	2.053.778	2.110.742
2073	58.274	2.020.187	2.078.461
2074	59.820	2.001.651	2.061.470
2075	61.651	2.003.100	2.064.751
2076	63.103	2.024.429	2.087.533
2077	65.139	2.053.299	2.118.439
2078	65.777	2.113.889	2.179.666
2079	67.902	2.198.957	2.266.859
2080	69.753	2.296.364	2.366.118
2081	70.861	2.409.652	2.480.513
2082	72.962	2.509.313	2.582.275
2083	74.617	2.617.680	2.692.297
2084	76.656	2.715.462	2.792.118
2085	78.527	2.795.399	2.873.927
2086	80.463	2.883.739	2.964.202
2087	82.552	2.960.514	3.043.066
2088	83.263	3.029.610	3.112.873
2089	84.936	3.077.183	3.162.120
2090	86.050	3.131.977	3.218.027
2091	88.118	3.169.705	3.257.823
2092	89.690	3.191.902	3.281.592
2093	91.721	3.215.985	3.307.705
2094	92.818	3.228.707	3.321.525
2095	94.280	3.227.817	3.322.096
2096	94.686	3.235.164	3.329.850
2097	95.643	3.212.277	3.307.919
2098	95.687	3.195.859	3.291.547
2099	96.230	3.176.300	3.272.530
2100	97.331	3.154.070	3.251.401

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**c) Efecto incremental total**

Sumando el impacto de las modificaciones señaladas en los puntos 1 y 2 precedentes, **se obtiene que, para el año 2021, el gasto fiscal incremental total alcanzaría a un total de MM\$190.882, que incluye** la suma de MM\$150.692 por concepto de aumento de cobertura, más los MM\$40.190 correspondientes al adelantamiento de la transición de la ley N° 21.190.

En tanto, el gasto incremental para los años 2022 a 2100, corresponde sólo al aumento de cobertura y queda reflejado en el cuadro anterior (Cuadro 5).

Adicionalmente, creemos importante mostrar la evolución del gasto incremental del SPS como porcentaje del PIB, hasta el año 2060 (Cuadro 6). **Comenzando en un 0,08% para el año 2021, luego crece a 0,26% para el año 2022, llegando a 0,44% en el año 2058, para mantenerse al mismo nivel los siguientes dos años.**

Se hace notar que todos los nuevos pensionados, debido a la ley N° 21.190, caen bajo la modalidad de pensión final garantizada, y que la forma de financiamiento es, en primer lugar, utilizando los fondos disponibles en las cuentas de capitalización individual, y que solo cuando éstos se hubieren agotado, se recurre a los fondos fiscales. De ahí que el impacto fiscal de largo plazo sea mayor. En el caso de aquellos que hoy están pensionados bajo el sistema de complemento solidario (todos aquellos que se pensionaron antes de 2020), el impacto fiscal es inmediato.

**Cuadro 6: Gasto incremental como porcentaje del PIB**

Año	Gasto total % PIB
2021	0,08%
2022	0,26%
2023	0,25%
2024	0,25%
2025	0,25%
2026	0,26%
2027	0,27%
2028	0,28%
2029	0,29%
2030	0,29%
2031	0,29%
2032	0,30%
2033	0,31%
2034	0,32%
2035	0,33%
2036	0,33%
2037	0,34%
2038	0,34%
2039	0,35%
2040	0,35%
2041	0,36%
2042	0,37%
2043	0,37%
2044	0,38%
2045	0,38%
2046	0,39%
2047	0,39%
2048	0,40%
2049	0,40%
2050	0,40%
2051	0,41%
2052	0,41%
2053	0,42%
2054	0,42%
2055	0,43%
2056	0,43%
2057	0,43%
2058	0,44%
2059	0,44%
2060	0,44%

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

## Eventuales efectos del proyecto de ley en el mercado del trabajo y sobre el ahorro previsional

En esta sección se analiza el efecto esperado del PDL sobre el mercado del trabajo y el ahorro previsional. Se consultó a DIPRES y a la Subsecretaría de Previsión Social si habían realizado un estudio empírico sobre este tema y se nos informó que no tenían estimaciones. Tampoco existe un Informe de Productividad que acompañe al PDL presentado.

Ante la falta de una estimación cuantitativa del efecto esperado que tendría la modificación del SPS, el análisis que se presenta a continuación se sustenta en la teoría económica, lo que se puede inferir a partir de las estadísticas de la SUPEN, y los resultados obtenidos en diversos estudios empíricos<sup>20</sup>.

También nos parece relevante mencionar que las proyecciones realizadas por DIPRES no consideran 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.

A continuación, un breve análisis de los eventuales efectos en el mercado formal del trabajo y el ahorro previsional de cada una de las medidas de reforma propuestas:

### **1. Efecto esperado del adelantamiento del reajuste de la PBS y PMAS para los menores de 75 años.**

El PDL propone adelantar la transición del reajuste de los parámetros que definen los beneficios del SPS del 1 de enero de 2022 al primer día del mes siguiente de la publicación en el Diario Oficial, para beneficiarios menores de 75 años.

Producto de este adelanto de la transición, los parámetros que definen los beneficios del SPS no se diferenciarán por la edad de los beneficiarios, quedando la PBS en un monto igual a \$177.000 y la PMAS de \$520.366.

En nuestra opinión el adelantamiento del reajuste para este grupo de beneficiarios debiera tener un efecto insignificante sobre el ahorro previsional y el empleo, toda vez que este cambio estaba ya previsto a partir del 1 de enero 2022.

---

<sup>20</sup> Vid. Informe CCP sobre el proyecto de Reforma Previsional del 2018, página 30. [Informe-opinion-ccp-dl-reforma-previsional-2018.pdf \(consejoprevisional.cl\)](#)

Si bien puede ser que algunas pocas personas menores de 75 años, que aún no se han jubilado, se vieran motivados a adelantar su fecha de jubilación unos meses, afectando negativamente el empleo y el ahorro previsional, el efecto sería muy marginal, por lo tanto, se estima que este eventual impacto sería muy insignificante. Adicionalmente, según lo reportado por la SUPEN, en diciembre 2020, solo se registraba un total de 21.978 cotizantes mayores de 65 años de edad (16.712 cotizantes hombres y 5.266 mujeres), lo que es un número bastante reducido.

## **2. Efecto del aumento de la PBS y de la PMAS**

La variación en el valor de la PBS que afecta al grupo de beneficiarios de 74 años y menos es, en nuestra opinión, un cambio muy menor por lo que el eventual impacto sobre el ahorro y el mercado de trabajo debiera ser insignificante. Lo mismo sucede con el incremento de la PBS en \$904 para las personas de 75 años y más.

En el caso de los beneficiarios de APS, el aumento de los valores de la PBS y PMAS implica un leve incremento en el impuesto implícito que se deriva de la fórmula de cálculo del Complemento Solidario ( $CS = PBS - PBS/PMAS * PB$ ).

En esta fórmula, el impuesto implícito viene dado por la razón entre la PBS/PMAS, que varía de 33,84% a 34,01%. Si bien existe un incremento, se prevé que es muy poco probable que un cambio tan reducido pueda tener un efecto significativo en la decisión de cotizar.

## **3. Impacto esperado del incremento en la cobertura de 60% a 80% de la población más pobre del país.**

Como ya se ha señalado, el PDL propone aumentar la cobertura de focalización desde un 60% a un 80% de la población más pobre del país para aquellas personas que cumplan con los restantes requisitos para acceder a los beneficios del SPS. Esta propuesta afectaría tanto a los actuales jubilados como a los futuros.

En términos generales, el incremento en la cobertura generará, para las personas que se encuentren en ese nuevo rango (60%-80%), desincentivos a trabajar en el mercado formal, incrementando la informalidad laboral, no necesariamente en igual magnitud, y provocando una reducción del ahorro previsional.

El motivo que explica este comportamiento es que de aprobarse el PDL, algunas personas se darán cuenta que para alcanzar un determinado valor de pensión requerirán un menor ahorro previsional, toda vez que una parte será financiada por el Estado a través de la PBS o APS, en caso de que cumplan con los restantes requisitos de elegibilidad.

Dado que no existen estimaciones cuantitativas, no nos es posible dar un orden de magnitud de este impacto negativo que podría producirse sobre el empleo formal y el ahorro previsional para los eventuales nuevos beneficiarios del SPS.

Si bien el impacto esperado será negativo en el empleo formal y ahorro previsional, nos parece importante mencionar que estos desincentivos no afectarán a todas las personas que se encuentran entre el 60% y 80% de la población más pobre por igual. En nuestra opinión es más factible esperar que tenga un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con menores salarios y con más posibilidades de trabajar informalmente, lo que le permite evadir o eludir las cotizaciones previsionales.

Para aquellos trabajadores que han tenido por largo tiempo un trabajo formal y con una remuneración superior, es menos probable que modifiquen su comportamiento, por cuanto es razonable pensar que tendrán una Pensión Base superior a la PMAS y, por tanto, no serán elegibles para los beneficios del SPS.

Un efecto adicional del aumento de cobertura, y que irá en sentido contrario al mencionado anteriormente, es que para aquellos afiliados que están cercanos al umbral del 60%, y que, por ende, podían verse desincentivados a cotizar y a trabajar en el mercado formal para no perder los beneficios, dejarán de estar en esta situación, desapareciendo ese desincentivo, aumentando, por tanto, su participación en el mercado formal y con ello sus cotizaciones previsionales.

## ADENDUM DEL ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA Y FORTALECE EL PILAR SOLIDARIO DE LA LEY N° 20.255 Y QUE REDUCE O ELIMINA EXENCIONES TRIBUTARIAS PARA OBTENER RECURSOS PARA SU FINANCIAMIENTO (24 DE SEPTIEMBRE DE 2021)

1. Con fecha 18 de septiembre el Consejo Consultivo Previsional emitió, en el marco de sus atribuciones, informe sobre los impactos fiscales, en el mercado del trabajo y en el ahorro del proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario de la ley N° 20.255 y que reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos para su financiamiento.
2. Sin perjuicio de lo anterior, el texto del proyecto de ley que el Consejo tuvo a la vista al momento de la elaboración de su informe difiere en tres aspectos respecto al texto definitivo que el Ejecutivo ingresó el día 21 de septiembre a primer trámite constitucional a la H. Cámara de Diputadas y Diputados.
3. En razón de lo anterior, venimos en formular el siguiente Adendum al informe individualizado en el numeral 1.
4. La primera diferencia constatada dice relación con el nuevo valor de la Pensión Básica Solidaria.
  - a) El proyecto que tuvo a la vista el Consejo fijaba dicho monto en \$177.000, sin embargo, expresaba que era equivalente a la línea de la pobreza. Al respecto, el Consejo precisó que el precitado monto no estaba alineado con la actualización de la línea de la pobreza fijada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, sugiriendo actualizarlo.
  - b) El proyecto ingresado a tramitación, se hace cargo de la precitada sugerencia y eleva el monto de la pensión básica solidaria a \$178.958. A consecuencia de dicho aumento, el costo del proyecto, para el año 2021, por concepto de aceleración de la transición de la ley N° 21.190, pasa de MM\$40.190 a MM\$48.855, lo que supone un incremento de MM\$8.665.
  - c) Lo anterior se traduce en que el año 2021 el gasto incremental total por concepto de Pensión Básica Solidaria, Aporte Previsional Solidario y Transición de la ley N° 21.190 es MM\$201.168 versus los MM\$ 190.882 contemplados en nuestro informe original, lo que supone un incremento de MM\$10.268.

## Cuadro 1 Y 2: Gasto fiscal incremental 2021 (MM\$)

**Cuadro 1: PDL informado por el consejo**

<b>PBS</b>	<b>APS</b>	<b>Transición Ley N°21.190</b>	<b>TOTAL</b>
46.545	104.147	40.190	190.882

**Cuadro 2: PDL ingresado a trámite**

<b>PBS</b>	<b>APS</b>	<b>Transición Ley N°21.190</b>	<b>TOTAL</b>
47.042	105.271	48.855	201.168

5. La segunda diferencia corresponde a que la Tabla N° 1 contenida en el informe financiero N°119 de la Dirección de Presupuestos, incorpora erróneamente dentro del gasto asociado al Sistema de Pensiones Solidarias el gasto derivado, por el aumento de cobertura del pilar, en la exención del 7% de salud. El análisis del Consejo no incorporó en los costos informados el relativo a la referida exención, toda vez que ese no corresponde a un gasto del SPS.

**Cuadro 3: Gasto incremental en MM\$ 2021 PDL informado por el Consejo**

Gasto incremental, millones de pesos 2021			
Año	PBS	APS	Total
2021	46.545	104.147	150.692
2022	188.807	433.551	622.358
2023	190.469	436.466	626.935
2024	191.910	445.180	637.091
2025	193.750	468.466	662.217
2026	194.924	510.266	705.190
2027	191.906	558.241	750.147
2028	189.019	601.919	790.938
2029	185.595	636.071	821.665
2030	182.900	669.329	852.229
2031	178.496	706.041	884.537
2032	181.277	743.875	925.152
2033	183.683	789.168	972.851
2034	184.071	837.049	1.021.119
2035	185.684	884.314	1.069.998
2036	185.604	933.672	1.119.276
2037	180.498	982.882	1.163.380
2038	174.798	1.030.522	1.205.320
2039	168.412	1.078.667	1.247.079
2040	163.044	1.127.953	1.290.996
2041	156.423	1.178.048	1.334.471
2042	150.080	1.228.282	1.378.362
2043	143.629	1.279.890	1.423.518
2044	136.457	1.328.619	1.465.075
2045	129.647	1.378.169	1.507.816
2046	124.382	1.431.455	1.555.837
2047	119.100	1.478.783	1.597.883
2048	113.427	1.522.719	1.636.146
2049	107.237	1.569.864	1.677.101
2050	102.701	1.615.483	1.718.184
2051	97.640	1.663.419	1.761.059
2052	91.291	1.711.438	1.802.729
2053	86.094	1.755.632	1.841.726
2054	80.286	1.793.751	1.874.038
2055	75.079	1.837.845	1.912.924
2056	70.304	1.880.470	1.950.774
2057	67.166	1.919.964	1.987.129
2058	64.393	1.959.522	2.023.915
2059	61.097	1.994.254	2.055.351
2060	59.172	2.028.923	2.088.095
2061	57.419	2.067.226	2.124.644
2062	55.733	2.088.754	2.144.487
2063	55.404	2.110.464	2.165.868

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**Cuadro 3: Gasto incremental en MM\$ 2021 PDL informado por el Consejo (continuación)**

Gasto incremental, millones de pesos 2021			
Año	PBS	APS	Total
2064	54.666	2.134.894	2.189.560
2065	53.592	2.150.021	2.203.613
2066	53.623	2.152.562	2.206.185
2067	53.541	2.152.928	2.206.469
2068	53.796	2.145.563	2.199.359
2069	55.013	2.127.781	2.182.794
2070	55.619	2.109.508	2.165.126
2071	56.444	2.087.763	2.144.207
2072	56.964	2.053.778	2.110.742
2073	58.274	2.020.187	2.078.461
2074	59.820	2.001.651	2.061.470
2075	61.651	2.003.100	2.064.751
2076	63.103	2.024.429	2.087.533
2077	65.139	2.053.299	2.118.439
2078	65.777	2.113.889	2.179.666
2079	67.902	2.198.957	2.266.859
2080	69.753	2.296.364	2.366.118
2081	70.861	2.409.652	2.480.513
2082	72.962	2.509.313	2.582.275
2083	74.617	2.617.680	2.692.297
2084	76.656	2.715.462	2.792.118
2085	78.527	2.795.399	2.873.927
2086	80.463	2.883.739	2.964.202
2087	82.552	2.960.514	3.043.066
2088	83.263	3.029.610	3.112.873
2089	84.936	3.077.183	3.162.120
2090	86.050	3.131.977	3.218.027
2091	88.118	3.169.705	3.257.823
2092	89.690	3.191.902	3.281.592
2093	91.721	3.215.985	3.307.705
2094	92.818	3.228.707	3.321.525
2095	94.280	3.227.817	3.322.096
2096	94.686	3.235.164	3.329.850
2097	95.643	3.212.277	3.307.919
2098	95.687	3.195.859	3.291.547
2099	96.230	3.176.300	3.272.530
2100	97.331	3.154.070	3.251.401

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**Cuadro 4: Gasto incremental en MM\$ 2021 PDL ingresado a trámite**

Gasto incremental, millones de pesos 2021				
Año	Mayor Cobertura PBS	Mayor Cobertura APS	Transición Ley N°21.190	Mayor Gasto
2021	47.042	105.271	48.855	201.167
2022	190.825	438.216		629.041
2023	192.506	441.144		633.650
2024	193.964	450.003		643.967
2025	195.825	473.925		669.750
2026	197.013	516.616		713.630
2027	193.963	565.791		759.754
2028	191.045	608.868		799.913
2029	187.584	642.742		830.326
2030	184.861	676.830		861.691
2031	180.410	713.862		894.272
2032	183.223	751.588		934.811
2033	185.656	796.931		982.587
2034	186.049	845.573		1.031.622
2035	187.681	892.696		1.080.377
2036	187.601	942.861		1.130.462
2037	182.440	992.397		1.174.837
2038	176.677	1.040.050		1.216.728
2039	170.222	1.088.451		1.258.673
2040	164.796	1.137.938		1.302.733
2041	158.103	1.188.472		1.346.575
2042	151.690	1.238.740		1.390.431
2043	145.169	1.290.842		1.436.011
2044	137.918	1.339.589		1.477.507
2045	131.034	1.390.081		1.521.115
2046	125.711	1.443.502		1.569.213
2047	120.372	1.490.809		1.611.180
2048	114.636	1.534.764		1.649.400
2049	108.378	1.582.729		1.691.107
2050	103.793	1.628.288		1.732.081
2051	98.675	1.676.232		1.774.908
2052	92.257	1.725.181		1.817.438
2053	87.003	1.769.153		1.856.156
2054	81.131	1.807.183		1.888.314
2055	75.866	1.851.940		1.927.806

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

- La tercera y última diferencia dice relación con el mayor gasto fiscal incremental del proyecto de ley, expresado como porcentaje del PIB. Así, mientras los datos proporcionados por la DIPRES y contenidos en el informe del Consejo llegaban a un costo estimado de 0,43% el año 2055. El informe financiero que acompaña el proyecto de ley, en tanto, llega para el mismo año a un 0,34%.

La razón de esta diferencia, de acuerdo con lo informado por representantes de DIPRES en reunión sostenida el día 22 de septiembre, complementado por nota explicativa recibida en la misma fecha, radica en que los cálculos fueron efectuados con supuestos de PIB diferentes.

**a) Proyección contenida en el Informe del Consejo (Costo estimado a 2055, como porcentaje PIB= 0,43%).** Los datos proporcionados al Consejo por DIPRES utilizaron como supuesto del PIB la proyección implícita contenida en el Informe de Finanzas Públicas (IFP) del segundo trimestre de 2021, publicado el 12 de julio del presente año,<sup>21</sup> que consideró como horizonte de proyección el período 2021-2025.

Luego, para el período 2026-2055, se utilizó como supuesto la tasa de crecimiento real anual proyectada para el PIB por el modelo de proyección de ingresos fiscales de largo plazo de la DIPRES, publicado en el documento de trabajo “Estimación de los Ingresos Fiscales en el Largo Plazo 2020-2060”<sup>22</sup>.

**b) Proyección contenida en el Informe Financiero N° 119 que acompaña al proyecto de ley ingresado al Congreso (Costo estimado a 2055, como porcentaje PIB= 0,34%).** Este cálculo, en tanto, si bien utilizó para el 2021, como supuesto del PIB la misma base que la anterior (proyección implícita en el IFP del segundo trimestre de 2021). Luego, para el período 2022-2055, asumió, como tasa de crecimiento del PIB una tasa constante de 2,6% real anual, de acuerdo con la última estimación del Comité de Expertos del PIB Tendencial para el año 2022, resultado que fue publicado el 13 de septiembre del presente año<sup>23</sup>.

7. Consignar que las modificaciones antes indicadas modifican marginalmente los costos asociados al proyecto, sin afectar las conclusiones contenidas en el informe remitido el pasado 18 de septiembre, el que se mantiene plenamente vigente en todo lo no contenido en este adendum.

---

<sup>21</sup> Disponible en el siguiente link: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-232650.html>

<sup>22</sup> Disponible en el siguiente link: [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-215722\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-215722_doc_pdf.pdf)

<sup>23</sup> Disponible en el siguiente link: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/ministerio-de-hacienda-y-dipres-publican-resultados-de-comites-de-expertos-del>

**Cuadro 5: Gasto incremental como porcentaje del PIB contenida en el PDL  
informado por el Consejo**

Año	Gasto total % PIB
2021	0,08%
2022	0,26%
2023	0,25%
2024	0,25%
2025	0,25%
2026	0,26%
2027	0,27%
2028	0,28%
2029	0,29%
2030	0,29%
2031	0,29%
2032	0,30%
2033	0,31%
2034	0,32%
2035	0,33%
2036	0,33%
2037	0,34%
2038	0,34%
2039	0,35%
2040	0,35%
2041	0,36%
2042	0,37%
2043	0,37%
2044	0,38%
2045	0,38%
2046	0,39%
2047	0,39%
2048	0,40%
2049	0,40%
2050	0,40%
2051	0,41%
2052	0,41%
2053	0,42%
2054	0,42%
2055	0,43%
2056	0,43%
2057	0,43%
2058	0,44%
2059	0,44%
2060	0,44%

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**Cuadro 6: Gasto incremental como porcentaje del PIB contenida en el PDL ingresado a trámite**

<b>Año</b>	<b>Mayor Gasto % PIB</b>
2021	0,09%
2022	0,26%
2023	0,26%
2024	0,25%
2025	0,26%
2026	0,27%
2027	0,28%
2028	0,28%
2029	0,29%
2030	0,29%
2031	0,29%
2032	0,30%
2033	0,31%
2034	0,31%
2035	0,32%
2036	0,33%
2037	0,33%
2038	0,33%
2039	0,34%
2040	0,34%
2041	0,34%
2042	0,34%
2043	0,35%
2044	0,35%
2045	0,35%
2046	0,35%
2047	0,35%
2048	0,35%
2049	0,35%
2050	0,35%
2051	0,35%
2052	0,35%
2053	0,35%
2054	0,34%
2055	0,34%

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

## ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL Y MODIFICA CUERPOS LEGALES QUE INDICA (20 DE DICIEMBRE DE 2021)

### Glosario

1. **Pensión Inferior:** Valor de pensión base que se usará para calcular el monto de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y que ascenderá a \$630.000.
2. **Pensión Superior:** Valor de pensión base que se usará para calcular el monto de la PGU y que ascenderá a \$1.000.000.
3. **Pensión Base:** Aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980, las pensiones otorgadas por cualquier causa en conformidad a los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social y las pensiones de sobrevivencia en virtud de la ley N° 16.744.
4. **Pensión autofinanciada de referencia:**
  - a) **Para los afiliados al decreto ley N° 3.500, de 1980:** La pensión autofinanciada de referencia que se considerará para el cálculo de la pensión base se calculará como una renta vitalicia inmediata del decreto ley N° 3.500, de 1980, sin condiciones especiales de cobertura, considerando la edad, el grupo familiar y el total del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual, que el beneficiario tenga a la fecha de la edad legal para pensionarse por vejez, independientemente de haber solicitado la pensión o no, de acuerdo al referido decreto ley. Para este cálculo se utilizará la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez, otorgadas de conformidad al decreto ley N° 3.500, de 1980, en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquel en que el beneficiario haya cumplido dicha edad. En el caso de los pensionados por invalidez, la pensión autofinanciada de referencia será la establecida en el inciso segundo del artículo 23 de la ley N° 20.255. El monto de la pensión autofinanciada de referencia se expresará en unidades de fomento al valor que tenga a la fecha en que el beneficiario cumpla la edad legal de pensión.

En el saldo señalado en el párrafo anterior, no se incluirán los traspasos del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.728, los traspasos de la cuenta de ahorro voluntario, las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario, el ahorro previsional voluntario

colectivo, ni los depósitos convenidos a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980.

- b) Para los imponentes de los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social:** La pensión autofinanciada de referencia de los imponentes de cualquiera de los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social se calculará considerando las variables que sean requeridas para la determinación de la pensión de vejez o jubilación, antigüedad o cualquier otra de naturaleza homologable, según la ex caja de previsión a la que pertenezca el imponente. La citada pensión se calculará a la fecha en que el imponente cumpla 60 años de edad si es mujer y 65 años si es hombre.

Esta pensión autofinanciada sólo se considerará para el cálculo de la pensión base mientras el imponente no se pensione por vejez.

- c) Para quienes se pensionen anticipadamente de acuerdo al artículo 68 del decreto ley N° 3.500, de 1980:** La pensión autofinanciada de referencia se calculará como una renta vitalicia inmediata sin condiciones especiales de cobertura, considerando la edad y el grupo familiar, ambas a la fecha de cumplimiento de 60 años para las mujeres y 65 para los hombres, y el total del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual que el beneficiario tenga a la fecha de pensionarse conforme al mencionado artículo 68. Para este cálculo se utilizará la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez, otorgadas de conformidad a dicho decreto ley, en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquél en que el beneficiario se haya pensionado por vejez.

El saldo señalado en el párrafo anterior se expresará en cuotas al valor que tenga a la fecha de obtención de la pensión y se le sumarán, si correspondiere, el monto de las cotizaciones previsionales que hubiere realizado con posterioridad a dicha fecha, expresadas también en cuotas. En dicho saldo, no se incluirán los traspasos del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.728, los traspasos de la cuenta de ahorro voluntario, las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario, el ahorro previsional voluntario colectivo ni los depósitos convenidos del decreto ley N° 3.500, de 1980. Cuando el solicitante cumpla 60 años en el caso de las mujeres o 65 años en el de los hombres, la pensión autofinanciada de referencia se expresará en unidades de fomento al valor que tenga a la fecha de cumplimiento de dicha edad.

- d) Para quienes hubieren desarrollado trabajos pesados de acuerdo al artículo 68 bis**

**del decreto ley N° 3.500, de 1980:** La pensión autofinanciada de referencia se calculará como una renta vitalicia inmediata del decreto ley N° 3.500, de 1980, sin condiciones especiales de cobertura, considerando la edad, el grupo familiar y el total del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual, que el beneficiario tenga a la fecha de pensionarse por vejez de acuerdo al referido decreto ley, más el interés real que haya devengado a la misma fecha del saldo. Para este cálculo se utilizará la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez, otorgadas de conformidad al decreto ley N° 3.500, de 1980, en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquél en que el beneficiario se haya pensionado por vejez.

En el saldo señalado en el párrafo anterior, no se incluirán los traspasos del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.728, los traspasos de la cuenta de ahorro voluntario, las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario, el ahorro previsional voluntario colectivo, ni los depósitos convenidos a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980.

## Introducción

Con fecha 10 de diciembre de 2021 se recibió carta de los Ministros de Hacienda don Rodrigo Cerda Norambuena y de Trabajo y Previsión Social, don Patricio Melero Abaroa, solicitando, en función de lo establecido en el literal a) del artículo 66 y artículo 67, ambos de la ley N° 20.255, la opinión del Consejo Consultivo Previsional (CCP) sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de la propuesta normativa que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU) para las personas de 65 o más años de edad, elimina el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) de vejez y aumenta los beneficios a los pensionados de invalidez del SPS.

Cabe mencionar, que la precitada misiva no adjuntó el texto del proyecto de ley que se solicitaba someter a análisis del Consejo. Con fecha 17 de diciembre se recibió un primer borrador, el cual fue sustituido por una nueva versión el día sábado 18 del presente.

Parece importante destacar que más allá de las observaciones específicas que merece la iniciativa, ésta avanza en la dirección correcta toda vez que:

- ✓ Asume el bajo monto de las pensiones especialmente de la clase media, quien hoy está mayoritariamente excluido del Sistema de Pensiones Solidarias, y que en el nuevo esquema podrán acceder a la Pensión Garantizada Universal (PGU).
- ✓ Simplifica considerablemente el esquema de beneficios previsionales no contributivos, lo que garantiza un mayor entendimiento de las características del mismo, lo que se traduce en una mayor certeza respecto del acceso y monto del beneficio.
- ✓ Corrige el hecho que las personas que acumulan un mayor ahorro previsional se ven perjudicadas al obtener un menor beneficio.

Para efectos de facilitar el análisis de la iniciativa, el presente informe incorporará una breve reseña de la estructura, características y funcionamiento del Sistema de Pensiones Solidarias que el proyecto de ley se propone sustituir mediante la creación de la PGU, para luego hacer un análisis del contenido del proyecto, profundizando, posteriormente en los efectos fiscales que implica la propuesta de modificación, distinguiendo el sistema en régimen de la transición.

A continuación, se abordan los eventuales efectos en el mercado del trabajo y en el ahorro previsional. Finalmente, se analizan las nuevas funciones y atribuciones propuestas para el Consejo Consultivo Previsional.

## Breve reseña del actual funcionamiento del sistema de pensiones solidarias

Con el objeto de facilitar el análisis de las características e implicancias de la PGU que se propone, nos parece relevante recordar brevemente, las características del Sistema de Pensiones Solidarias creado por la ley N° 20.255, en el gobierno de la ex Presidenta Bachelet.

El referido sistema tuvo como objeto prevenir la pobreza en la vejez mediante el otorgamiento de los siguientes beneficios:

1. **Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV):** Beneficio económico mensual para las personas que no tienen derecho a pensión en ningún régimen previsional.
2. **Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI):** Beneficio económico mensual que se entrega a las personas que han sido declaradas inválidas, es decir, que no pueden llevar a cabo un trabajo, ya sea por problemas físicos o por alguna discapacidad intelectual.
3. **Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV):** Beneficio económico mensual para las personas de menores ingresos que reciben pensiones de vejez, complementando el monto de la misma, en la medida que no exceda la PMAS.
4. **Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI):** Beneficio económico mensual que tiene por objeto apoyar a las personas de menores ingresos que reciben pensiones de invalidez, complementando el monto de la misma hasta llegar al valor de la PBSI.

Los beneficios que forman parte del SPS son financiados por el Estado, y pagados por el IPS en el caso de las PBS y APS a que tienen derecho los pensionados del antiguo sistema, y por las CSV y AFPs, en el caso de los restantes beneficiarios.

Para acceder a los beneficios del SPS, las personas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- i) Haber cumplido sesenta y cinco años de edad en el caso de los beneficios por vejez y tener entre dieciocho y sesenta cinco para los de invalidez.
- ii) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile de acuerdo al instrumento técnico de focalización.

iii) Para el caso de los beneficios de vejez, acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.

En caso de los beneficios de invalidez, acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a cinco años en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la pensión básica solidaria de invalidez.

Actualmente, la PBS tiene un valor de \$164.356 para los menores de 75 años y de \$176.096, para quienes tienen 75 o más años. El monto del APS, en tanto, varía para cada beneficiario, de acuerdo a la diferencia entre la pensión que recibe el beneficiario y la PMAS, que hoy asciende a \$485.674 para los menores de 75 años y a \$520.366, para los mayores de dicha edad. Cabe destacar que, a partir del 1 de enero de 2022, los valores se uniforman en \$176.096 y \$520.366, para ambos grupos.

Ambos beneficios se reajustan anualmente en el mes de julio, de acuerdo a la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

El complemento solidario (CS) es siempre inferior a la PBS y se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:  $APS = PBS - (PBS/PMAS) \times PB$ . En esta fórmula, el impuesto implícito viene dado por la razón entre la PBS/PMAS, que, a partir del 1 de enero 2022, será de 33,8%.

Análisis de las medidas contenidas en el proyecto de ley del ejecutivo

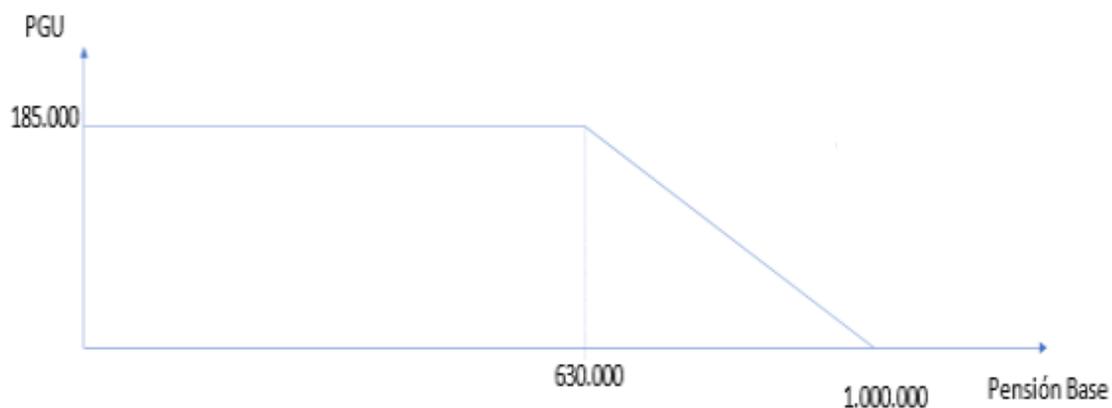
*i. Creación de una pensión garantizada universal. El proyecto de ley propone, en primer término, la creación de una Pensión Garantizada Universal (PGU).*

## **1. Características Generales**

- a) Será un beneficio no contributivo que se financiará con recursos del Estado.
- b) Beneficiará a todos quienes pertenezcan al 90% de los grupos familiares más pobres de la población de 65 o más años de edad, sean pensionados o no.

- c) Tendrá un valor de \$185.000 mensuales, para aquellas personas que tengan una pensión base (PB)<sup>24</sup> igual o menor a \$630.000 (pensión inferior). Dicho valor disminuirá linealmente a 0 para personas cuya PB sea mayor a \$1.000.000 (pensión superior), según se aprecia en las figuras siguientes:

**Figura 1: Esquema monto PGU**

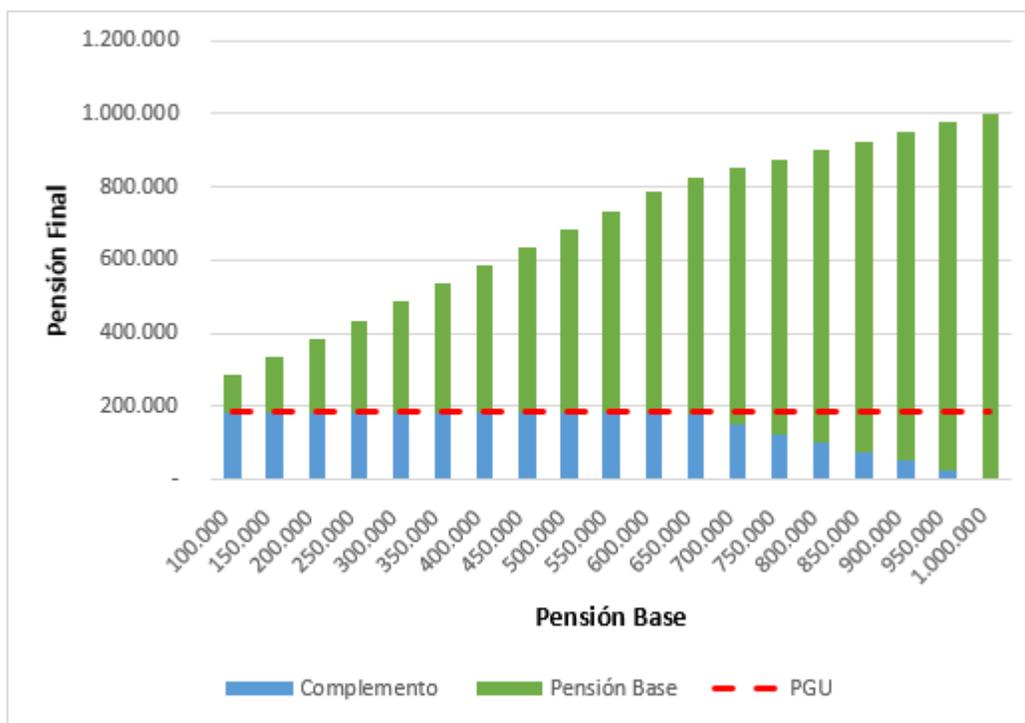


**Fuente: Dirección de Presupuestos**

---

<sup>24</sup> Aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980, las pensiones otorgadas por cualquier causa en conformidad a los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social y las pensiones de sobrevivencia en virtud de la ley N° 16.744. Todos los montos serán expresados en moneda de curso legal.

**Figura 2: Pensión final con PGU**



**Fuente: Superintendencia de Pensiones**

- d) Será administrada y entregada por el Instituto de Previsión Social (IPS). El que podrá revisar el cumplimiento de los requisitos en cualquier oportunidad y deberá poner término al beneficio cuando haya concurrido alguna causal de extinción. Sin perjuicio de lo anterior, deberá realizar una revisión general anual del cumplimiento de los requisitos respecto de los beneficiarios vigentes con una antigüedad mayor a tres años desde su concesión.
- e) La PGU se devengará a contar del mes siguiente al cumplimiento de los 65 años de edad o de la fecha de la presentación de la solicitud, si esta fuere posterior al cumplimiento de la edad antes señalada.
- f) La PGU y los valores de la pensión inferior y superior se reajustarán automáticamente el 1 de febrero de cada año, en el cien por ciento de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor (IPC) determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas, en el año calendario anterior al del reajuste, siempre que dicha variación sea positiva.

Con todo, en el evento de que la variación sea negativa, el reajuste del año calendario siguiente considerará la inflación acumulada de ambos periodos, o periodos anteriores, hasta compensarlo completamente.

Sin perjuicio de lo anterior, deberá reajustarse anticipadamente su valor cuando la variación que experimente el IPC, entre el mes siguiente al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el diez por ciento.

- g) La PGU genera cuota mortuoria respecto de quien se haya hecho cargo de los gastos del funeral tratándose de beneficiarios que no causen derecho a cuota mortuoria o asignación por muerte en algún régimen de seguridad social. El pago corresponderá al monto efectivo de la prestación, con un límite de 15 UF, y lo realizará el IPS a quien corresponda.
  - h) Las personas que gocen de PGU no causarán asignación familiar. No obstante, podrán ser beneficiarias de esta prestación en relación con sus descendientes que vivan a su cargo en los términos contemplados en el Sistema Único de Prestaciones Familiares.
  - i) El beneficio de PGU no genera beneficios de sobrevivencia.
  - j) Este beneficio sustituirá el SPS de vejez (tanto la PBS como el APS), subsistiendo solo el SPS para el caso de invalidez, ajustándose el monto de la PBSI al monto de la PGU.
  - k) Corresponderá a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) interpretar la ley que crea la PGU y dictar las normas necesarias para su aplicación, en materias de su competencia.
  - l) La PGU no será aplicable, al igual que el SPS, a las personas pensionadas o imponentes de los regímenes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA), ni aun cuando además se encuentren afiliadas o afectas a otro régimen previsional.
- 2. Requisitos de Acceso.** Serán beneficiarias de la PGU, las personas que reúnan los siguientes requisitos copulativos:
- a) Haber cumplido 65 años de edad.

- b) No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile. Para estos efectos se mantiene la misma definición de grupo familiar que la ley N°20.255 estableció para el SPS.
- c) Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse al beneficio de esta ley.
- d) Contar con una pensión base menor a la pensión superior.

Para acceder a la PGU, las personas deberán presentar la correspondiente solicitud en el IPS a partir de la fecha en que el peticionario cumpla los 64 años y 9 meses de edad. El beneficio se devengará a contar del mes siguiente al cumplimiento de los 65 años de edad o de la fecha de la presentación de la solicitud, si ésta fuere posterior al cumplimiento de la edad antes señalada.

### **3. Causales de Extinción de la PGU.** La PGU se extingue:

- ✓ Por el fallecimiento del beneficiario. En este caso el beneficio se extinguirá el último día del mes del fallecimiento.
- ✓ Por permanecer el beneficiario fuera del territorio de la República de Chile por un lapso superior a noventa días continuos o discontinuos durante un año calendario<sup>25</sup>.
- ✓ Por haber entregado el beneficiario antecedentes incompletos, erróneos o falsos, con el objeto de acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder al beneficio.
- ✓ Por haber el beneficiario dejado de integrar un grupo familiar perteneciente al 90% más pobre de la población de 65 o más años de edad.

---

<sup>25</sup> La persona a la que se le hubiere extinguido el derecho a percibir PGU, de conformidad a lo señalado en la letra b), que quiera solicitar nuevamente el beneficio, deberá acreditar la residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a doscientos setenta días en el año inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud.

#### 4. Causales de Suspensión de la PGU. La PGU se suspende:

- ✓ Si el beneficiario no cobrara la PGU durante el periodo de seis meses continuos<sup>26</sup>.
- ✓ Cuando el beneficiario no proporcione los antecedentes para acreditar el cumplimiento de los requisitos que sean necesarios para la mantención del beneficio, que le requiera el IPS, dentro de los tres meses calendario siguientes al respectivo requerimiento.

5. **Sanción a quien, a sabiendas presente antecedentes o datos falsos, incompletos o erróneos con el objeto de percibir el beneficio.** Se le aplicarán las penas que establece el artículo 467 del Código Penal<sup>27</sup>. Además, deberá restituir al IPS las sumas indebidamente percibidas, reajustadas en conformidad a la variación que experimente el IPC, entre el mes anterior a aquél en que se percibieron y el que antecede a la restitución.

6. **Potestad Reglamentaria.** Siguiendo el mismo esquema de la ley N° 20.255, el proyecto de ley propone que, mediante reglamento del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), suscrito además por el Ministro de Hacienda, se regulen una serie de materias vinculadas con la implementación del beneficio. En concreto, se remite a reglamento la regulación de: **(i)** la forma de acreditar los requisitos para el otorgamiento de la PGU; **(ii)** la determinación de la forma en la cual se acreditará la composición del grupo familiar; **(iii)** el o los instrumentos de focalización y procedimientos que utilizará el IPS para determinar la integración a un grupo familiar perteneciente al 90% más pobre de personas mayores de 65 años, considerando, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia al mismo; **(iv)** la forma y circunstancias en que se harán efectivas las causales de extinción y suspensión de la PGU; **(v)** los sistemas de control y evaluación que utilizará el IPS para excluir a los beneficiarios que no cumplan los requisitos establecidos; y **(vi)** las demás normas necesarias para la aplicación de la Pensión Garantizada Universal.

7. **Focalización.** Una de las mayores diferencias entre el SPS y la nueva PGU que se propone, es ampliar considerablemente la cobertura, pasando de un beneficio que actualmente focaliza en quienes integren un grupo familiar perteneciente el 60% más pobre de la

---

<sup>26</sup> El beneficiario podrá solicitar que se deje sin efecto la medida, hasta el plazo de seis meses contado desde que se hubiese ordenado la suspensión; una vez transcurrido el plazo sin que se haya verificado dicha solicitud, operará la extinción del beneficio.

<sup>27</sup> Presidio menor en su grado medio a máximo y multa, ente cinco y cuarenta Unidades Tributarias Mensuales (UTM), en, ambos casos, función del valor de lo defraudado.

población de Chile, a uno que lo hace respecto a quienes integren un grupo familiar perteneciente al 90% más pobre de la población de 65 o más años de edad.

Dicho cambio, implica también, que – en régimen- se propone sustituir, tal como lo sugirió el Consejo en su informe relativo a Proyecto de ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario de la ley Nº 20.255 y que reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos para su financiamiento, el actual instrumento técnico de focalización (ITF), por un test de afluencia.

Por esta vía se garantiza que será el propio Estado quien deberá evaluar y realizar un test a los grupos de personas que puedan encontrarse en torno al umbral de focalización para identificar, mediante datos administrativos, quienes no serían elegibles, por poseer mayores ingresos.

Dada la necesidad de contar con más tiempo para afinar el diseño del nuevo mecanismo de focalización, el proyecto de ley remite su regulación a un reglamento del MINTRAB y Hacienda, el que deberá indicar los procedimientos para determinar la exclusión de quienes integren un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile, considerando, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia al mismo, fijando el algoritmo respectivo. El proyecto de ley también prevé que el o los instrumentos de focalización que se apliquen deberán ser los mismos para toda la población de 65 o más años de edad.

Hay que destacar que la existencia del mecanismo de focalización es indispensable para el otorgamiento del beneficio en régimen. En dicho contexto, será clave el trabajo administrativo para garantizar que al séptimo mes siguiente a la publicación de la ley en el Diario Oficial se cuente con el Reglamento que regule el instrumento que permite excluir a los mayores de 65 años pertenecientes a grupos familiares que integren el 10% más rico de la población de 65 o más años.

Con el objeto de facilitar el adecuado entendimiento del proceso de focalización en el cuadro siguiente se sintetizan de manera sucesiva las diversas etapas que lo componen, las que son meramente indicativas, toda vez que la arquitectura definitiva del instrumento de focalización está pendiente y se resolverá con posterioridad mediante reglamento.

**Cuadro 1: Etapas Proceso de Focalización**

<b>ETAPA</b>	<b>ACCIÓN</b>
Primer Paso	Se identifica a toda la población de 65 años y más (activos y pasivos; incluyendo a los pensionados)
Segundo Paso	Para cada uno de ellos se identifica su grupo familiar en los términos definidos en el proyecto de ley.
Tercer Paso	Se calcula el puntaje previsional para cada integrante del grupo familiar, considerando, a lo menos, el ingreso per cápita <sup>28</sup> .
Cuarto Paso	Se ordenan las personas mayores de 65 años de mayor a menor según su puntaje previsional.
Quinto Paso	Se identifica umbral de corte a fin de excluir a todas las personas mayores de 65 años que integren grupo familiar perteneciente al 10% más rico del país.
Sexto Paso	Efectuada la operación anterior se excluyen del 90% restantes los pensionados de las CAPREDENA y DIPRECA que no están habilitados para impetrar la PGU.
Séptimo Paso	Respecto del universo de potenciales beneficiarios determinado de conformidad a los pasos previamente descritos, y en la medida que cumplan los requisitos y soliciten el beneficio, se determina el monto de la PGU a que tendrán derecho: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aquellos que tienen Pensión Base menor o igual a \$630.000 recibirán la PGU=\$185.000.</li> <li>✓ Aquellos que tienen una Pensión Base mayor a \$1.000.000 no recibirán beneficio alguno.</li> <li>✓ Aquellos que tienen una Pensión Base entre \$630.000 y \$1.000.000</li> </ul>

<sup>28</sup> Cabe señalar que la determinación del puntaje previsional estará sujeta a lo que defina el Reglamento respectivo.

	recibirán un monto que decrece de manera lineal, es decir, por cada \$1 de Pensión Base Adicional a \$630.000 que tenga una persona, el beneficio se le reduce en \$0,5 hasta llegar a Pensión Base de \$1.000.000 en que el beneficio se hace igual a cero.
--	--

**8. Transición.** De acuerdo a las disposiciones transitorias la ley entrará en vigencia el primer día del tercer mes siguiente al de su publicación en el diario oficial, con la excepción del reglamento que regulará los distintos aspectos relativos a la implementación del beneficio el que podrá dictarse desde la publicación de la misma.

Esto implica que la ley tendrá una vacancia de 2 meses y una aplicación gradual según se detalla para cada universo de beneficiarios en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2: Gradualidad del universo de beneficiarios**

BENEFICIARIOS	SUBGRUPOS BENEFICIARIOS	FECHA ACCESO PGU
<b>Actuales Beneficiarios SPS u otros beneficios de vejez</b>	Beneficiarios PBSV.	Desde la entrada en vigencia de la ley por el solo ministerio de la misma
	Pensionados bajo la modalidad de retiro programado con PB mayor o igual a la PMAS, cuando el monto de la pensión sea inferior al monto de la PBS.	
	Beneficiarios del APS de vejez pensionados bajo la modalidad de renta vitalicia.	
	Pensionados del antiguo sistema, con APS de vejez, cuando la pensión base sea inferior al valor de la PMAS.	
	Pensionados beneficiarios del APS de vejez, en virtud del antiguo artículo 11 de la ley N° 20.255, con beneficio definido.	
	Beneficiarios del APS de vejez con pensión final garantizada	

	menor al monto máximo de la PGU.	
	Postulantes a los beneficios del SPS cuyas postulaciones se encuentren pendientes a la fecha de la entrada en vigencia de la ley.	
<b>Nuevos Beneficiarios</b>	Quienes reúnan los requisitos para ser beneficiarios del Pilar Solidario de vejez de acuerdo a la ley N° 20.255 actualmente vigente.	Dentro de los primeros seis meses de vigencia de la ley.
	Quienes cumplan con los requisitos de edad, residencia y monto de pensión para ser beneficiarios de la PGU, aplicando, al efecto, el nuevo instrumento de focalización.	Desde el primer día del séptimo mes desde la vigencia de la ley y hasta el 31 de diciembre del año siguiente.

**9. Derecho de Opción.** El proyecto de ley contempla, en sus disposiciones transitorias, una serie de reglas destinadas a que actuales beneficiarios del SPS de vejez u otros beneficios de vejez puedan informadamente ejercer ante el IPS, por una sola vez y sin tiempo límite el derecho de opción entre el beneficio que perciben y la PGU, siempre que cumplan todos los requisitos para impetrar esta última. Mientras no ejerzan el derecho de opción mantienen el beneficio que estuvieren percibiendo. Podrán ejercer este derecho:

- ✓ Quienes perciban una pensión mínima con garantía estatal, siempre que cumplan con los requisitos para acceder a la PGU.
- ✓ Aquellos beneficiarios de APS de vejez con pensión final garantizada, con anterioridad a la ley N° 21.190.
- ✓ Aquellos beneficiarios de APS de vejez con pensión final garantizada, con posterioridad a la ley N° 21.190, es decir, que financiaron los beneficios contemplados en el artículo 10 de la ley N° 20.255 con parte del saldo de su cuenta de capitalización individual. Ellos recibirán un monto adicional mensual a su pensión, calculada como una renta vitalicia inmediata, en base a la diferencia entre el saldo que hubiese quedado en la cuenta individual del pensionado, de

no haberse financiado el aporte previsional solidario con recursos de dicha cuenta, y el saldo efectivo.

*ii. Eliminación del SPS de vejez.*

A consecuencia de la creación de la PGU, el proyecto de ley suprime el SPS de vejez (PBSV y APSV), incorporando una serie de enmiendas a la ley N° 20.255 y el Decreto ley N° 3.500, de 1980, destinadas justamente a restringir la pervivencia del SPS solo para el caso de invalidez, procediendo en consecuencia a derogar todos los artículos de la precitada ley que digan relación con los beneficios del pilar solidario asociados a vejez, todos los cuales son sustituidos por la referencia a la nueva PGU.

Las solicitudes de PBSV y APSV que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia contemplada en el proyecto de ley y que hayan sido presentadas conforme a las disposiciones de la ley N° 20.255, y siempre que cumplan los requisitos en ella establecidos, se entenderán realizadas a la PGU. En caso de no cumplir dichos requisitos, a partir del mes séptimo de entrada en vigencia de la ley, las solicitudes serán evaluadas conforme a los nuevos criterios establecidos en ella, focalizando en quienes pertenezcan a grupos familiares pertenecientes al 90% más pobre de personas de 65 o más años.

Las personas que a la fecha de entrada en vigencia de la ley se encuentren pensionadas, la pensión base y la pensión autofinanciada de referencia serán aquellas determinadas conforme a lo establecido en la ley N° 20.255.

Las personas que a la entrada en vigencia de la ley sean beneficiarias de PBSV y APSV, seguirán estando exentas de la cotización legal del artículo 85 del decreto ley N° 3.500, de 1980<sup>29</sup>.

*iii. Pensión Básica Solidaria de Invalidez.*

El proyecto de ley mantiene el beneficio del SPS de invalidez, manteniendo vigente los requisitos establecidos en la ley N° 20.255 para acceder a él. Es decir, a diferencia de lo que ocurre, con los beneficios de vejez que, mediante la creación de la PGU, aumentarán considerablemente su cobertura, llegando hasta el 90% de los grupos familiares menos ricos de personas de 65 o más años, los beneficios de invalidez seguirán focalizándose en las personas que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile.

---

<sup>29</sup> Cotización 7% destinada a financiar prestaciones de salud.

El monto de la PBSI se equiparará al monto propuesto para la PGU, esto es, \$185.000.

Respecto de los beneficiarios de PBSI o APSI que no hayan solicitado la Pensión Garantizada Universal a contar de que cumplan 64 años de edad y hasta el trimestre previo a que cumplan los 65 años de edad, el IPS tramitará de oficio y si corresponde, la solicitud de PGU. Para lo anterior, el IPS utilizará los antecedentes del Sistema de Información de Datos Previsionales y los que le proporcionen los organismos públicos y privados respectivos. En este caso, la PGU se devengará a contar del día primero del mes siguiente al mes siguiente al cumplimiento de 65 años de edad, siempre que los peticionarios reúnan los requisitos para ser beneficiarios de dicha pensión.

*iv. Nuevas funciones SUPEN.*

El proyecto de ley le asigna a la SUPEN, además de la supervigilancia y fiscalización del SPS, la fiscalización del otorgamiento y pago de la PGU. En dicho contexto, le incorpora dos nuevas funciones y atribuciones:

- ✓ Fiscalizar el funcionamiento de los servicios que el IPS hubiere subcontratado, cuando éstos sean relacionados con su giro en los ámbitos de competencia de la Superintendencia. Para efectos de lo anterior, podrá requerir el envío de información y documentación necesaria o bien tener acceso directamente a las dependencias y archivos del prestador de servicios.
  
- ✓ Impartir instrucciones al IPS respecto del Sistema de Información de Datos Previsionales a que se refiere la ley N° 20.255.

*v. Nuevas funciones IPS.*

En el caso del IPS, se le asigna el rol de conceder las PGU, modificarlas, suspenderlas o cesarlas, así como la opción de celebrar convenios con organismos públicos y privados para realizar tareas de apoyo en la tramitación, información y pago respecto de la precitada pensión.

*vi. Nuevas funciones CCP.*

Dentro de las modificaciones institucionales propuestas por el proyecto de ley, se incluyen algunas adecuaciones menores a las funciones del CCP, destinadas a que pase a ser un órgano técnico asesor de los Ministros del Trabajo y Previsión Social y Hacienda ya no sólo en materias vinculadas al SPS, sino que también respecto de la nueva PGU, que sustituye el pilar solidario de vejez.

Adicionalmente, se establece una regla orientada a potenciar la transparencia de las decisiones del CCP, imponiendo la obligación de poner a disposición del público sus pronunciamientos y estudios dentro de los 30 días siguientes a su remisión a las autoridades respectivas.

Por último, se acoge observación formulada por el CCP en orden a establecer la obligación de que los órganos requeridos de información, por parte de esta entidad, estarán obligados a entregarla. Estableciendo, además, los adecuados resguardos para garantizar el carácter indeterminado e indeterminable de la información proporcionada.

*vii. Modificaciones al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP).*

El proyecto de ley modifica las normas de la ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal, relativa a la regulación del Fondo de Reserva de Pensiones. En primer término, modifica su objeto señalando que será complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas ya no de la PBS y APS, ambos de vejez, sino que, de la PGU, manteniendo dentro del objeto a los beneficios solidarios de invalidez (PBS y APS). Asimismo, se ajusta el monto el aporte fiscal anual, reduciéndolo de 0,2 a 0,1 del producto interno bruto (PIB). Se limita también, el monto que anualmente se puede utilizar del Fondo, haciéndolo simétrico con los aportes, esto es, 0,1% del PIB del año anterior.

Impacto en el gasto fiscal derivados del proyecto de ley

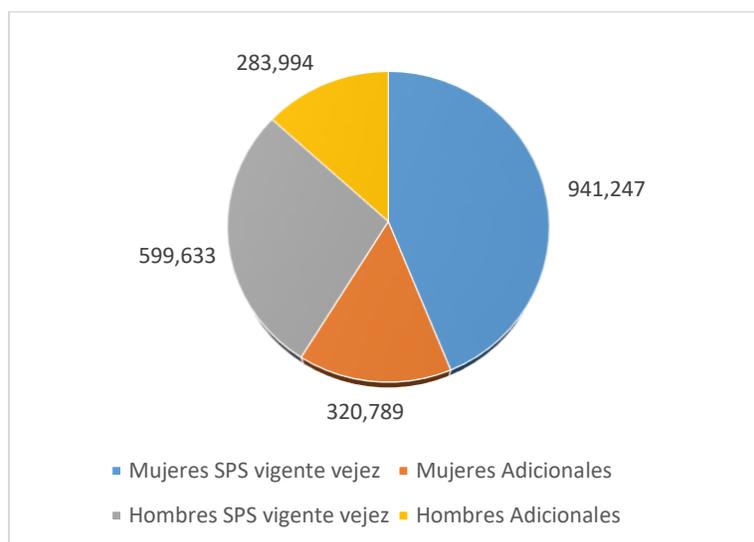
*1. Proyección beneficiarios de PGU y de SPS invalidez por incremento de la PBSI*

**a) Beneficiarios de PGU**

De acuerdo a las estimaciones realizadas por DIPRES, para el año 2022, la PGU alcanzaría una cobertura total de 2.145.663 beneficiarios, de los cuales 1.540.880 serían los actuales beneficiarios del SPS por vejez vigente y 604.783 corresponderían a beneficiarios adicionales.

Desde una perspectiva de género, del total de 2.145.663 beneficiarios, se estima que 1.262.036 serían mujeres y 883.627 serían hombres. En el caso de los 1.540.880 beneficiarios por SPS de vejez vigente, 941.247 serían mujeres y 599.633 hombres. En el caso de los 604.783 beneficiarios adicionales, 320.789 serían mujeres y 283.994 serían hombres.

**Figura 3: Número de beneficiarios PGU para el año 2022, según sexo y condición de beneficiario SPS**



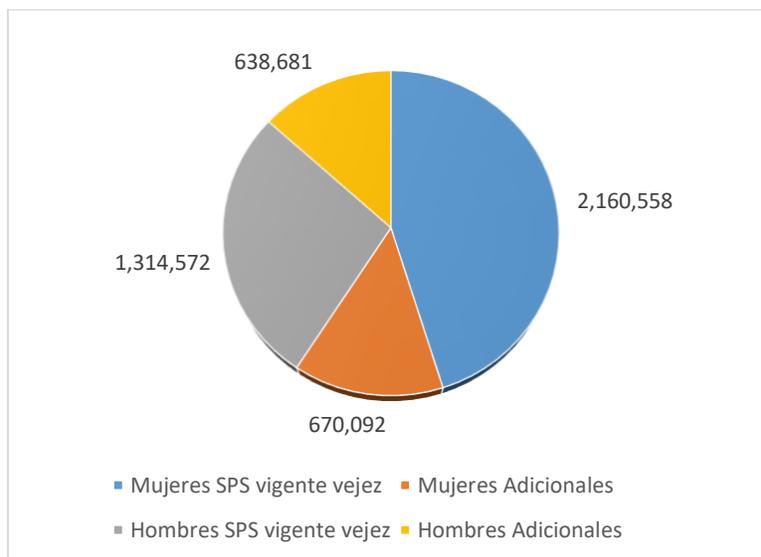
**Fuente: Dirección de Presupuestos**

Para el año 2050, la proyección es que el total de beneficiarios de PGU llegaría a un total de 4.783.903 beneficiarios, de los cuales 3.475.130 corresponderían al SPS de vejez vigente y 1.308.773 a beneficiarios adicionales.

Proyectando la cobertura al año 2050, desde la óptica de género, de los 4.783.903 beneficiarios, se estima que 2.830.649 serían mujeres y 1.953.254 serían hombres.

En el caso de los 3.475.130 beneficiarios del SPS de vejez vigente, las mujeres llegarían a 2.160.558, en tanto, los hombres sumarían 1.314.572. En el caso de los 1.308.773 beneficiarios adicionales, la distribución de género se desglosa de la siguiente manera, 670.092 serían mujeres y 638.681 serían hombres.

**Figura 4: Número de beneficiarios PGU para el año 2050, según sexo y condición de beneficiario SPS**



**Fuente: Dirección de Presupuestos**

En el Cuadro siguiente se puede apreciar el número proyectado de beneficiarios por año entre los años 2022 y 2050.

**Cuadro 1: Número beneficiarios PGU, por sexo y condición de focalización**

Año	Mujeres		Hombres		Total		
	SPS vigente vejez	Adicionales	SPS vigente vejez	Adicionales	SPS vigente vejez	Adicionales	Total
2022	941.247	320.789	599.633	283.994	1.540.880	604.783	2.145.663
2023	987.711	326.645	635.399	290.936	1.623.110	617.581	2.240.691
2024	1.038.992	332.513	671.058	298.573	1.710.050	631.086	2.341.136
2025	1.090.376	341.574	711.154	306.120	1.801.530	647.694	2.449.224
2026	1.142.963	351.105	750.457	317.895	1.893.420	669.000	2.562.420
2027	1.193.219	359.359	787.951	333.354	1.981.170	692.713	2.673.883
2028	1.246.436	371.138	827.674	345.441	2.074.110	716.579	2.790.689
2029	1.298.443	382.526	865.087	356.469	2.163.530	738.996	2.902.526
2030	1.352.006	394.720	902.314	369.027	2.254.320	763.747	3.018.067
2031	1.403.410	405.877	938.260	379.397	2.341.670	785.274	3.126.944
2032	1.460.161	418.564	974.739	391.022	2.434.900	809.586	3.244.486
2033	1.516.313	430.825	1.013.447	401.028	2.529.760	831.853	3.361.613
2034	1.565.124	443.925	1.045.026	410.928	2.610.150	854.853	3.465.003
2035	1.614.428	456.638	1.075.882	422.408	2.690.310	879.046	3.569.356
2036	1.667.225	472.031	1.108.015	433.666	2.775.240	905.697	3.680.937
2037	1.716.143	485.694	1.135.777	446.665	2.851.920	932.359	3.784.279
2038	1.760.055	499.961	1.163.285	457.213	2.923.340	957.174	3.880.514
2039	1.804.897	512.433	1.189.143	467.887	2.994.040	980.321	3.974.361
2040	1.847.103	524.065	1.209.547	476.231	3.056.650	1.000.295	4.056.945
2041	1.884.654	536.695	1.226.106	486.478	3.110.760	1.023.173	4.133.933
2042	1.918.453	548.964	1.241.887	494.179	3.160.340	1.043.143	4.203.483
2043	1.949.805	561.398	1.254.265	505.230	3.204.070	1.066.628	4.270.698
2044	1.982.503	574.811	1.266.277	517.591	3.248.780	1.092.403	4.341.183
2045	2.015.992	589.471	1.278.058	533.032	3.294.050	1.122.503	4.416.553
2046	2.050.792	604.394	1.288.608	554.426	3.339.400	1.158.819	4.498.219
2047	2.085.089	621.923	1.300.071	575.487	3.385.160	1.197.410	4.582.570
2048	2.112.764	637.638	1.305.726	593.466	3.418.490	1.231.104	4.649.594
2049	2.138.332	651.901	1.312.428	615.896	3.450.760	1.267.797	4.718.557
2050	2.160.558	670.092	1.314.572	638.681	3.475.130	1.308.773	4.783.903

Fuente: Dirección de Presupuestos

**b) Beneficiarios de SPS invalidez**

Los beneficiarios de SPS invalidez tienen un aumento de la PBSI, pero no son beneficiarios de PGU, toda vez que mantienen su régimen actual.

En el año 2022, DIPRES estima que habría 259.170 beneficiarios por el incremento de la PBSI, siendo 145.021 mujeres y 114.149 hombres. Para el 2050, se estiman en 302.400 los beneficiarios, de los cuales 158.799 serían mujeres y 143.601 hombres.

En el Cuadro siguiente se puede apreciar el número proyectado de beneficiarios del SPS de invalidez -por año- entre 2022 y 2050.

**Cuadro 2: Número de beneficiarios SPS Invalidez, según sexo**

<b>Año</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
2022	145.021	114.149	259.170
2023	145.389	115.501	260.890
2024	145.420	117.850	263.270
2025	144.421	118.809	263.230
2026	143.731	120.519	264.250
2027	142.529	121.571	264.100
2028	142.370	123.380	265.750
2029	142.250	124.640	266.890
2030	142.550	125.150	267.700
2031	142.430	126.260	268.690
2032	141.619	126.361	267.980
2033	141.409	126.721	268.130
2034	141.389	127.381	268.770
2035	141.419	127.951	269.370
2036	140.909	128.711	269.620
2037	141.670	129.790	271.460
2038	142.320	130.470	272.790
2039	143.460	131.330	274.790
2040	144.250	132.520	276.770
2041	145.240	134.320	279.560
2042	146.700	135.530	282.230
2043	148.571	137.109	285.680
2044	149.859	138.271	288.130
2045	151.701	139.539	291.240
2046	153.329	140.421	293.750
2047	154.140	141.340	295.480
2048	155.989	142.161	298.150
2049	157.100	142.590	299.690
2050	158.799	143.601	302.400

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**c) Número total beneficiarios asociados a las mejoras propuestas en el PDL**

Anteriormente se hizo la distinción entre beneficiarios de la PGU y del SPS invalidez producto del incremento en la PBSI. En el Cuadro siguiente se puede apreciar el número total proyectado de beneficiarios asociados a ambas mejoras (PGU y SPSI), por año, entre 2022 y 2050.

**Cuadro 3: Número de beneficiarios PGU más SPS Invalidez, según sexo**

<b>Año</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
2022	1.407.057	997.776	2.404.833
2023	1.459.745	1.041.837	2.501.581
2024	1.516.925	1.087.481	2.604.406
2025	1.576.371	1.136.082	2.712.454
2026	1.637.798	1.188.872	2.826.670
2027	1.695.107	1.242.876	2.937.983
2028	1.759.945	1.296.495	3.056.439
2029	1.823.219	1.346.197	3.169.416
2030	1.889.276	1.396.491	3.285.767
2031	1.951.716	1.443.918	3.395.634
2032	2.020.344	1.492.122	3.512.466
2033	2.088.547	1.541.196	3.629.743
2034	2.150.438	1.583.334	3.733.773
2035	2.212.485	1.626.241	3.838.726
2036	2.280.165	1.670.392	3.950.557
2037	2.343.506	1.712.233	4.055.739
2038	2.402.336	1.750.968	4.153.304
2039	2.460.790	1.788.361	4.249.151
2040	2.515.417	1.818.298	4.333.715
2041	2.566.589	1.846.904	4.413.493
2042	2.614.118	1.871.595	4.485.713
2043	2.659.774	1.896.604	4.556.378
2044	2.707.174	1.922.139	4.629.313
2045	2.757.164	1.950.629	4.707.793
2046	2.808.515	1.983.454	4.791.969
2047	2.861.152	2.016.898	4.878.050
2048	2.906.391	2.041.353	4.947.744
2049	2.947.334	2.070.913	5.018.247
2050	2.989.449	2.096.854	5.086.303

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

## *2. Costo fiscal de las medidas propuestas*

Esta sección persigue presentar el impacto del proyecto de ley sobre el gasto fiscal, distinguiendo entre el efecto de la incorporación del beneficio de la PGU en reemplazo del actual SPS, y el efecto del incremento en el monto de la PBSI, que no es parte del sistema de beneficios de la PGU, ya que el sistema del SPS invalidez continúa sin cambios para las personas entre 18 y 64 años, que tengan la condición de inválidos.

### **a) Costo Fiscal total y adicional asociado a la PGU respecto del actual SPS**

El costo fiscal de la PGU viene dado por los beneficios que reciben los distintos grupos de pensionados y activos mayores de 65 años, siempre que cumplan los requisitos para acceder a los nuevos beneficios del proyecto de ley y lo soliciten.

El Cuadro siguiente muestra el impacto fiscal proyectado de la precitada medida, desde 2022 hasta 2050, en millones de pesos de 2022, distinguiéndose entre:

- a) El costo fiscal asociado al pago de la PGU a los beneficiarios del actual SPS vejez, más el pago de la PGU a todos aquellos que entrarían, en el futuro, suponiendo que se mantuviera el SPS de vejez en los términos actuales.
- b) El costo fiscal asociado a los beneficiarios adicionales, es decir, de aquellos pensionados que potencialmente ingresarían al nuevo sistema de beneficios y que hoy no califican, ni calificarían, en el futuro, en las condiciones del SPS de vejez vigente, más las personas activas que calificarían para acceder al nuevo beneficio. Los cálculos se efectuaron considerando que todas las personas que cumplen los requisitos de acceso lo solicitarían. En consecuencia, el gasto proyectado es la cota máxima prevista de acuerdo al modelo de predicción.

Sobre la base de los anteriores supuestos, el costo fiscal total asociado al pago de la PGU, para el año 2022, asciende a MM\$4.514.101. Esta estimación considera, en el caso de los beneficiarios adicionales, los tiempos de transición contemplados en el proyecto de ley, esto es, 2 meses de vacancia, 6 meses de focalización de los nuevos beneficiarios con el actual instrumento de focalización (ITF) y 3 meses de pago íntegro del beneficio aplicando las reglas de focalización previstas para el régimen PGU (se estimó, entonces, que se comienza a pagar en régimen el beneficio en el mes de octubre 2022).

El costo fiscal total para el año 2050 se estima en MM\$10.353.695, de los cuales MM\$7.714.789 corresponderían al costo derivado del pago del beneficio a los beneficiarios SPS de vejez actualmente vigente y MM\$2.638.907 respecto a beneficiarios adicionales<sup>30</sup>.

**Cuadro 4: Costo fiscal total por pago de PGU (MM\$2022)**

<b>Año</b>	<b>Costo Fiscal asociado a beneficiarios SPS Vigente Vejez que recibirán PGU</b>	<b>Costo Fiscal asociado a beneficiarios adicionales</b>	<b>Total</b>
2022	3.420.754	1.093.347	4.514.101
2023	3.603.304	1.250.625	4.853.929
2024	3.796.311	1.274.834	5.071.145
2025	3.999.397	1.305.461	5.304.858
2026	4.203.392	1.346.207	5.549.599
2027	4.398.197	1.392.370	5.790.568
2028	4.604.524	1.438.608	6.043.132
2029	4.803.037	1.481.905	6.284.941
2030	5.004.590	1.530.148	6.534.738
2031	5.198.507	1.571.635	6.770.142
2032	5.405.478	1.618.834	7.024.312
2033	5.616.067	1.661.520	7.277.588
2034	5.794.533	1.706.606	7.501.139
2035	5.972.488	1.754.273	7.726.761
2036	6.161.033	1.807.036	7.968.068
2037	6.331.262	1.860.266	8.191.528
2038	6.489.815	1.909.832	8.399.646
2039	6.646.769	1.955.809	8.602.577
2040	6.785.763	1.995.407	8.781.170
2041	6.905.887	2.041.779	8.947.666
2042	7.015.955	2.082.115	9.098.070
2043	7.113.035	2.130.380	9.243.415
2044	7.212.292	2.183.563	9.395.854
2045	7.312.791	2.246.106	9.558.897
2046	7.413.468	2.322.123	9.735.591
2047	7.515.055	2.403.034	9.918.090
2048	7.589.048	2.474.033	10.063.080
2049	7.660.687	2.551.608	10.212.295
2050	7.714.789	2.638.907	10.353.695

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

<sup>30</sup> Las sumas pueden diferir de manera marginal producto de la aproximación de los decimales que considera la fórmula sobre la cual la DIPRES construye los respectivos cuadros.

En el Cuadro siguiente se muestra el costo fiscal proyectado para el evento que se mantuviese el actual SPS y comprende la proyección del gasto asociado al SPS de vejez actualmente vigente más el costo fiscal asociado a la Garantía Estatal de Pensión Mínima para las personas de 65 años de edad o más (GEPM vigente). Todo expresado en MM\$2022.

**Cuadro 5: Costo fiscal asociado al SPS vigente (MM\$2022)**

<b>Año</b>	<b>SPS Vigente Vejez</b>	<b>GEPMVigente</b>	<b>Total</b>
2022	2.545.966	131.649	2.677.615
2023	2.580.774	149.709	2.730.483
2024	2.643.324	155.903	2.799.227
2025	2.721.645	162.736	2.884.381
2026	2.826.548	171.208	2.997.756
2027	2.946.513	179.196	3.125.709
2028	3.106.832	184.685	3.291.517
2029	3.313.931	181.778	3.495.709
2030	3.480.519	179.115	3.659.634
2031	3.658.010	175.661	3.833.672
2032	3.844.114	171.693	4.015.807
2033	4.029.254	168.651	4.197.905
2034	4.214.590	165.058	4.379.648
2035	4.392.182	161.332	4.553.514
2036	4.569.896	156.962	4.726.857
2037	4.732.121	152.461	4.884.582
2038	4.887.300	148.180	5.035.481
2039	5.042.416	143.590	5.186.006
2040	5.189.147	138.781	5.327.928
2041	5.326.641	133.918	5.460.559
2042	5.454.348	128.977	5.583.325
2043	5.575.568	123.815	5.699.384
2044	5.681.541	118.726	5.800.267
2045	5.779.185	113.648	5.892.833
2046	5.867.142	108.281	5.975.423
2047	5.941.852	102.668	6.044.520
2048	6.001.266	96.821	6.098.088
2049	6.049.975	90.874	6.140.848
2050	6.090.355	85.579	6.175.934

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

Al comparar el costo fiscal total asociado al nuevo beneficio de la PGU con el costo fiscal proyectado en el evento que se hubiere mantenido el actual SPS de vejez, se obtiene la proyección del costo fiscal adicional que se deriva del pago de la PGU. El Cuadro siguiente muestra dichos costos para los años 2022 al 2050.

**Cuadro 7: Costo fiscal adicional por pago PGU (MM\$2022)**

<b>Año</b>	<b>Total</b>
2022	1.836.486
2023	2.123.446
2024	2.271.918
2025	2.420.477
2026	2.551.843
2027	2.664.859
2028	2.751.615
2029	2.789.233
2030	2.875.105
2031	2.936.470
2032	3.008.505
2033	3.079.683
2034	3.121.491
2035	3.173.247
2036	3.241.211
2037	3.306.946
2038	3.364.166
2039	3.416.571
2040	3.453.242
2041	3.487.107
2042	3.514.744
2043	3.544.032
2044	3.595.588
2045	3.666.063
2046	3.760.168
2047	3.873.569
2048	3.964.993
2049	4.071.447
2050	4.177.762

**Fuente: Elaboración a partir de datos proporcionados por DIPRES**

**b) Costo fiscal del efecto del incremento en el monto de la PBSI al valor de la PGU**

Asociado al proyecto de ley en análisis existiría un segundo costo fiscal adicional, producto de aquellos beneficiarios de pensiones de invalidez. El referido costo se deriva de que el valor de la actual PBS de invalidez para las personas invalidas entre 18 y 64 años se incrementaría al nivel de la PUG propuesta (\$185.000). En el siguiente Cuadro se presenta la proyección de este gasto para los años 2022 al 2050. Para el año 2022 se supuso que el gasto asociado a este concepto es sólo por un período de 9 meses.

**Cuadro 8: Costo fiscal de igualar la PBSI al monto de la PGU**

<b>Año</b>	<b>Costo fiscal de igualar la PBSI al monto de la PGU</b>
2022	20.769
2023	27.876
2024	28.130
2025	28.126
2026	28.235
2027	28.219
2028	28.395
2029	28.517
2030	28.603
2031	28.709
2032	28.633
2033	28.649
2034	28.718
2035	28.782
2036	28.808
2037	29.005
2038	29.147
2039	29.361
2040	29.572
2041	29.870
2042	30.156
2043	30.524
2044	30.786
2045	31.118
2046	31.387
2047	31.571
2048	31.857
2049	32.021
2050	32.311

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**c) Costo fiscal total asociado a los nuevos beneficios del proyecto de ley (PGU + PBSI llevada al valor de la PGU)**

Finalmente, se estima el costo fiscal total que se compone de dos variables. El costo fiscal asociado a la creación de la PGU para los mayores de 65 años, más el costo fiscal asociado al incremento de la PBSI al mismo monto que la PGU.

El Cuadro que sigue muestra los valores para los años 2022 al 2050. También se presenta el diferencial de costo fiscal cuando se compara con la proyección de gasto bajo el actual SPS. Como puede apreciarse, comparado con el actual SPS, el costo fiscal representa un crecimiento de 69% para el año 2022, llegando a un punto máximo de 85% el año 2027, para cerrar el 2050 con un incremento del 68%.

**Cuadro 9: Costo fiscal total asociado al PDL y costo fiscal incremental PDL versus SPS actual (MM\$2022)**

Costo Fiscal Total asociado al PDL (MM\$2022)		Costo Fiscal incremental PDL versus SPS actual	
Año	Total	Diferencia(MM\$2022)	Diferencia %
2022	4.534.870	1.857.255	69%
2023	4.881.805	2.151.322	78%
2024	5.099.275	2.300.047	81%
2025	5.332.983	2.448.602	84%
2026	5.577.834	2.580.078	85%
2027	5.818.786	2.693.077	85%
2028	6.071.527	2.780.010	84%
2029	6.313.458	2.817.750	80%
2030	6.563.342	2.903.708	79%
2031	6.798.851	2.965.179	77%
2032	7.052.945	3.037.139	75%
2033	7.306.237	3.108.332	74%
2034	7.529.856	3.150.208	71%
2035	7.755.543	3.202.028	70%
2036	7.996.877	3.270.020	69%
2037	8.220.533	3.335.951	68%
2038	8.428.793	3.393.313	67%
2039	8.631.938	3.445.932	66%
2040	8.810.742	3.482.814	65%
2041	8.977.536	3.516.978	64%
2042	9.128.225	3.544.900	63%
2043	9.273.940	3.574.556	62%
2044	9.426.640	3.626.374	62%
2045	9.590.015	3.697.182	62%
2046	9.766.978	3.791.555	63%
2047	9.949.661	3.905.141	64%
2048	10.094.937	3.996.849	65%
2049	10.244.316	4.103.468	66%
2050	10.386.006	4.210.072	68%

**Fuente: Elaboración a partir de datos proporcionados por DIPRES**

Solo para efectos ilustrativos, y para tener un orden de magnitud relativo, considerando la proyección del PIB efectuada por el Ministerio de Hacienda en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2020, se puede decir que el costo fiscal incremental, en régimen, fluctuaría entre 0,83% y 0,95% del PIB, y que el costo fiscal total del nuevo sistema de beneficios fluctuaría entre 1,88% del PIB en el año 2023, alcanzando el 2,07% el año 2027, y llegando a 2,35% el 2050 que sería el nivel superior.

Es importante destacar que pudiendo existir diversas proyecciones del PIB, a juicio del CCP para efectos de cuantificar el costo fiscal de los beneficios incorporados en el proyecto, lo más certero es anclarse a las cifras expresadas en MM\$ del año 2022.

Del análisis precedente se concluye que el proyecto de ley en análisis tiene un impacto fiscal muy significativo, que compromete de manera permanente cuantiosos recursos a futuro. En dicho contexto, el CCP llama la atención sobre la importancia que el proyecto cuente con las fuentes de financiamiento necesarias (que no vienen explicitadas en la iniciativa), de forma tal de asegurar la sostenibilidad fiscal y permanencia de estos beneficios.

Esta preocupación es aún más sensible considerando que el proyecto de ley disminuye los aportes anuales al FRP, así como los desembolsos que, en igual período, se pueden hacer con cargo a él.

#### Eventuales efectos del proyecto de ley en mercado del trabajo y sobre el ahorro previsional

En esta sección se analiza el efecto esperado del de la propuesta normativa sobre el mercado del trabajo y el ahorro previsional. Se consultó a DIPRES y a la Subsecretaría de Previsión Social si habían realizado un estudio empírico sobre este tema y se nos informó que no tenían estimaciones. Tampoco existe un Informe de Productividad que acompañe al proyecto presentado.

Ante la falta de una estimación cuantitativa del efecto esperado que tendría la modificación que supone la supresión del SPS de vejez y la creación de una PGU, el análisis que se presenta a continuación se sustenta en la teoría económica y en los resultados obtenidos en diversos estudios empíricos<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Los dos estudios empíricos más destacados son:

- “Pensions, Work and Informality: The impact of the 2008 Chilean Pension Reform”, 2011, <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/pensiones-trabajo-informalidad-attanasio-meghir-otero.pdf>.

Los incentivos que generen las medidas propuestas no afectarán a todas las personas por igual. 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.

También nos parece relevante mencionar que las proyecciones 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.

A continuación, un breve análisis de los eventuales efectos en el mercado formal del trabajo y el ahorro previsional de la PGU descrita en el proyecto de ley. El análisis se realiza según el grupo de ingresos que se trate.

*1. Efecto esperado de la PGU en el mercado formal del trabajo y el ahorro previsional para el grupo del 60% de menores ingresos que actualmente recibe beneficios del SPS de vejez.*

**a) Actuales beneficiarios de PBSV**

El SPS actual contempla, a partir del 1 de enero 2022, una PBS igual a \$176.096. La PGU de \$185.000 implicaría, en consecuencia, un aumento de 5,1% en las pensiones de aquellos que hoy solo reciben la PBS.

En el caso de aquellos que son beneficiarios de PBS en el sistema actual, y que trabajan de manera informal, es dable pensar que la posibilidad de recibir una mayor pensión les haga disminuir su oferta de trabajo por tener garantizada una pensión mayor, y con ello disminuir también su ahorro previsional autofinanciado.

En todo caso, se estima que este efecto, conocido como efecto ingreso, en la literatura económica<sup>32</sup>, será muy menor, dado que el cambio en el ingreso, 5,1%, es poco significativo. Además, muchos beneficiarios de PBS no trabajan o trabajan en el sector informal sin pensar en la pensión futura.

- 
- “The Impact of Chile’s 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity”, 2001, <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/impacto-reforma-2008-fza-laboral-ahorro-genero-joubert-todd.pdf>.

<sup>32</sup> El aumento de beneficios podría reducir la oferta de trabajo formal y las cotizaciones previsionales. Ello por cuanto para alcanzar un determinado valor de la pensión final, si el beneficio del Estado se incrementa, ya no es necesario trabajar y ahorrar tanto en el sistema previsional para lograr ese objetivo.

Por otro lado, el hecho, como se analizará a continuación, que el impuesto implícito de la PGU sea cero – aumentos de la Pensión Base no implican reducción de los beneficios recibidos del Estado – puede hacer que algunas personas de este grupo, que hoy están en el sector informal, decidan moverse al sector formal, incrementando con ello sus ahorros previsionales.

#### **b) Actuales beneficiarios de APS**

La ley actual contempla un APS para quienes hayan cotizado al Sistema de Pensiones, y que tengan una Pensión Base inferior o igual a la PMAS y reúnan los requisitos de focalización y residencia de la ley N° 20.255.

El valor de la PMAS será, a partir del 1 de enero de 2022, el mismo para todos los mayores de 65 años, e igual a \$520.366. Cabe recordar que el APS es siempre inferior a la PBS y se calcula según la siguiente fórmula:

$$APS = PBS - (PBS/PMAS) \times PB$$

El beneficio de la PGU implicaría, en consecuencia, y, según el nivel de la PB, un aumento de hasta un 35,6%<sup>33</sup>, que sería el valor más alto que podría alcanzar para aquellos beneficiarios que hoy tienen una pensión base en el borde de la PMAS.

En este contexto, el aumento del beneficio estatal podría reducir la oferta de trabajo y las cotizaciones previsionales, por cuanto para alcanzar un determinado valor de pensión final, al incrementarse el beneficio del Estado ya no es tan necesario trabajar y ahorrar más en el sistema previsional para lograr ese objetivo.

El efecto, sin duda será mayor para aquellos beneficiarios que por tener ingresos más altos, generan un mayor ahorro y, por ende, acceden a un APS marginal, y que, de aprobarse el proyecto de ley, verían incrementado el monto del beneficio estatal de manera significativa, en relación a aquellos cuyo APS es casi equivalente a la PBSV, quienes experimentarían un incremento sólo de 5,1%. Lo anterior, se traduce que una eventual reducción del trabajo y, por ende, del ahorro previsional, es creciente en función de los ingresos.

Dado que no existen estimaciones cuantitativas, no nos es posible dar un orden de magnitud de este impacto negativo que podría producirse sobre el empleo formal y el ahorro previsional para los eventuales nuevos beneficiarios de la PGU.

Si bien el impacto esperado por este efecto será negativo en el empleo formal y en el ahorro previsional, nos parece importante mencionar que estos desincentivos no

---

<sup>33</sup> [(520.366+185.000) /520.366]-1]=0,3555

afectarán a todas las personas de este grupo por igual. En nuestra opinión es más factible esperar que tenga un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con más posibilidades de trabajar informalmente, lo que le permite evadir o eludir las cotizaciones previsionales.

Por otro lado, cabe hacer notar que el SPS actual tiene un impuesto implícito a la cotización por parte de los beneficiarios, que se deriva de la fórmula de cálculo del Complemento Solidario ( $CS = PBS - PBS/PMAS * PB$ ). En esta fórmula, el impuesto implícito viene dado por la razón entre la PBS/PMAS, que, a partir del 1 de enero de 2022, será de 33,8% ( $\$176.096/\$520.366$ ).

Bajo estos valores de PBS y PMAS, por ejemplo, si una persona trabaja y cotiza más años durante su vida activa, y con ello logra incrementar su Pensión Base en \$10.000, su pensión final se incrementaría en solo \$6.620, ya que el APS se reduciría producto de la mayor Pensión Base.

Con la propuesta del proyecto de ley, en cambio, por el hecho que el monto del beneficio de la PGU sea igual para todos los que pertenecen a este grupo, hace que el impuesto implícito del sistema actual se reduzca a cero. Ello implicará que la informalidad pierda uno de sus grandes beneficios y por tanto esto incentivaría a algunas personas a abandonar el mercado del trabajo informal para trasladarse al mercado del trabajo formal e incrementar así su ahorro previsional.

A lo anterior habría que agregar que, al ser el impuesto implícito igual a cero, se crea un incentivo a trabajar más, no solo a sustituir trabajo informal por trabajo formal.

2. *Efecto esperado de la PGU en el mercado formal del trabajo y el ahorro previsional para el grupo que hoy no recibe beneficios previsionales a través del SPS.*

a) **Grupo con Pensión Base entre la PMAS (\$520.366) y la Pensión Inferior (\$630.000)**

Este grupo no tiene beneficios del SPS bajo la ley actual, y pasaría a tener la PGU de \$185.000. Según su PB, su Pensión Final aumentaría entre 29,4% y 35,6%.

En este caso se repite, en consecuencia, el llamado efecto ingreso en que la PGU podría reducir la oferta de trabajo y las cotizaciones previsionales. Ello por cuanto para alcanzar un determinado valor de la pensión final, si el beneficio del Estado se incrementa, ya no es necesario trabajar y ahorrar tanto en el sistema previsional para lograr ese objetivo.

En nuestra opinión es más factible esperar que tenga un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con menores salarios y con más posibilidades de trabajar informalmente, lo que le permite evadir o eludir las cotizaciones previsionales.

Para aquellos trabajadores que han tenido por largo tiempo un trabajo formal y con una remuneración superior, es menos probable que modifiquen su comportamiento, por cuanto es razonable pensar que se mantendrán en el sector formal.

Un efecto adicional del aumento de cobertura que se produce con la PGU, y que irá en sentido contrario al mencionado anteriormente, es que para aquellos afiliados que están cercanos al umbral del 60% bajo el SPS actual, o tienen una pensión en torno a la PMAS, y que, por ende, podían verse desincentivados a cotizar y a trabajar en el mercado formal para no perder los beneficios, dejarán de estar en esta situación, desapareciendo ese desincentivo, aumentando, por tanto, su participación en el mercado formal y, con ello, sus cotizaciones previsionales.

También es importante destacar que, como cada peso adicional de pensión base implica un peso más de pensión final, no habría efecto sobre el grado de informalidad del trabajo de este grupo de personas.

**b) Grupo con Pensión Base entre la Pensión Inferior (\$630.000) y la Pensión Superior (\$1.000.000)**

En este grupo también habría un efecto ingreso, al aumentar su pensión final. Este grupo pasaría a tener beneficios que bajo el sistema actual no tiene. Ello significa, al igual que en todos los grupos analizados más arriba, que podría haber una reducción en la oferta de trabajo porque no sería necesario trabajar tanto y ahorrar más para lograr un determinado objetivo de pensión final.

De acuerdo a la regla de cálculo establecida en el proyecto de ley, si la pensión base está entre \$630.000 y \$1.000.000, el beneficio de la PGU se reduce linealmente, generando un impuesto implícito de 50%.

Así, por ejemplo, si una persona trabaja y cotiza más años durante su vida activa, y con ello logra incrementar su PB en \$10.000, su pensión final se incrementaría en solo \$5.000. Ello por cuanto el beneficio de la PGU cae desde su máximo de \$185.000 cuando la pensión base es de \$630.000 a \$0 cuando la pensión base alcanza \$1.000.000.

El impuesto implícito de 50% implica que el riesgo de informalidad sí estará presente en este grupo. Para maximizar el beneficio, algunas personas de este grupo podrían verse incentivadas a moverse al sector informal, reduciendo así sus ahorros previsionales y, con ello, su pensión base. Se desconoce la magnitud de este efecto, pero se sabe que dependerá de las posibilidades de moverse al sector informal. También es razonable pensar que las personas de mayores ingresos y que llevan

muchos años trabajando en el sector formal es menos probable que modifiquen su comportamiento.

#### Análisis nuevas funciones y atribuciones del CCP

En primer lugar, hay que destacar la relevancia que ha tenido el CCP, concebido como una instancia permanente, de carácter técnico, autónoma, que de manera informada y pública analiza y hace ver las implicancias de las decisiones impulsadas por el Ejecutivo en el ámbito del Sistema de Pensiones Solidarias.<sup>34</sup>

Las enmiendas propuestas en este ámbito son mucho más acotadas que las contempladas en el proyecto de ley que “Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea el subsidio de dependencia e introduce modificaciones a los cuerpos legales que indica” (Boletín N° 12.212-13)<sup>35</sup> y se restringen básicamente a darle competencia respecto al nuevo beneficio de PGU que crea el proyecto de ley.

#### 1. Enmienda al encabezado y literal a) del artículo 66

Se incorpora dentro del ámbito de competencia del CCP asesorar a los Ministros de Trabajo y Previsión Social ya no solo en el SPS sino que en todo lo relativo a la PGU.

**Comentario:** Parece del todo razonable que sustituyéndose para importante de actual SPS por la PGU, se incorpore dentro de las competencias del CCP asesorar en todo lo relativo a ella.

---

<sup>34</sup> De acuerdo al actual artículo 66 de la ley N° 20.255, al Consejo Consultivo Previsional, en el cumplimiento de sus funciones le corresponderá:

- a) Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario;
- b) Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre esta materia;
- c) Asesorar acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios, contenidos en los reglamentos a que se refiere el literal precedente, y
- d) Evacuar un informe anual que será remitido a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, y al Congreso Nacional, que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa a que se refieren los literales precedentes.

Cabe precisar, que el artículo 67, establece que respecto a las modificaciones normativas a que se refiere el literal a) precedente el Consejo deberá emitir una opinión fundada sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales por ellas producidos. Dicha opinión constará en un informe de carácter público que será remitido a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda.

<sup>35</sup> Sobre el sentido y alcance de esos cambios ver el segundo capítulo del Informe del año 2020 del CCP, páginas 22 y siguientes.

## **2. Adición de un nuevo inciso segundo al artículo 66**

En este nuevo inciso se explicita el carácter no vinculante de las opiniones del CCP, estableciéndose que, dentro del plazo máximo de 30 días corridos, después de que hayan entregado su opinión a las autoridades correspondientes, deberán ponerse a disposición del público.

**Comentario:** Se comparte plenamente el que se institucionalice la práctica del CCP en orden a dar la debida publicidad a todas sus decisiones en línea con el principio de transparencia.

## **3. Incorporación de nuevos incisos tercero a sexto al artículo 69**

A través de estas enmiendas se explicita que el Consejo estará facultado para requerir a los organismos públicos, y estos obligados a entregar, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, siempre que esta se encuentre disponible, debiendo mantener reserva de la información que reciba de dichos organismos. Con todo, accederá a los datos sólo de manera innominada. Asimismo, la información que reciba el mencionado Consejo deberá ser de carácter indeterminado e indeterminable respecto a los datos personales. Entre otros, podrá requerir información a la Superintendencia de Pensiones, a la Superintendencia de Seguridad Social, a la Comisión para el Mercado Financiero, al Instituto de Previsión Social, a la Dirección de Presupuestos, al Ministerio de Desarrollo Social y Familia y al Instituto Nacional de Estadísticas, debiendo en este último caso darse estricto cumplimiento, además, al secreto estadístico consagrado en el artículo 29 de la ley N° 17.374.

El que infringere la obligación de reserva establecida en el inciso anterior será sancionado con la pena de presidio menor en cualquiera de sus grados, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, cuando aquélla proceda.

El Presidente del Consejo deberá implementar una política de tratamiento y uso de la información reservada.

Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo podrá invitar a expertos a dar testimonio y presentar su opinión ante los consejeros sobre las materias que éstos les requieran. Estas audiencias podrán ser públicas, según lo defina el propio Consejo.

**Comentario:** Valoramos sustancialmente la incorporación de estos incisos que, van en la línea de lo planteado por el Consejo<sup>36</sup> en orden a garantizar que el CCP tenga acceso oportuno a la información necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones, imponiendo de manera explícita la obligación de los órganos del Estado a proporcionarla y que como contrapartida a las exigencias de información se establezca la obligación de reserva de los consejeros respecto de la información a la que accedan en el ejercicio de su cargo, estableciendo sanciones ejemplificadoras en caso de incumplimiento a dicho deber.

---

<sup>36</sup> Ibid páginas 27 y 28.

## ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS INDICACIONES AL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL (18 DE ENERO DE 2022)

Con fecha 18 de enero de 2022 se recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Rodrigo Cerda Norambuena, y del Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Patricio Melero Abaroa, solicitando, en función de lo establecido en el literal a) del artículo 66 y artículo 67, ambos de la ley N°20.255, la opinión del Consejo Consultivo Previsional (CCP) sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de las indicaciones al proyecto de ley que “Crea la Pensión Garantizada Universal” (Boletín N°14.588-13) y que tiene impacto en las materias que son de competencia para este Consejo.

En concreto, las indicaciones sometidas a consulta del CCP, apuntan a:

### **1. Ampliación de la cobertura del Pilar Solidario de Invalidez, pasando del 60% al 80%, de la población más pobre del país.**

La modificación propuesta aumenta el parámetro que define la cobertura poblacional de los beneficios de invalidez contemplados en la ley N°20.255. En efecto, a partir de la entrada en vigencia de la modificación propuesta, accederán a los beneficios solidarios de invalidez las personas declaradas inválidas de conformidad a la ley que cumplan los siguientes requisitos: (i) tengan entre 18 y 64 años de edad; (ii) que acrediten residencia en el territorio nacional por un lapso no menor a cinco años en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud; (iii) que integren un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población, de conformidad al instrumento técnico de focalización (ITF)<sup>37</sup>.

Hay que recordar que el proyecto original sustituye los beneficios del sistema de pensiones solidarias de vejez [tanto la Pensión Básica Solidaria (PBS) como el Aporte Previsional Solidario (APS)] por la pensión garantizada universal (PGU), ampliando la cobertura hasta el 90% de los grupos familiares menos ricos de personas de 65 o más años de edad. En tanto, en materia de invalidez, mantenía el régimen vigente del sistema de pensiones solidarias, sin modificar los requisitos de acceso establecidos en la ley N° 20.255, focalizando el acceso a los beneficios, en consecuencia, en las personas que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile, equiparando el monto de la PBS de Invalidez al de la PGU, esto es, \$185.000.

---

<sup>37</sup> Vid artículo 16 en relación al artículo 32, todos de la ley N° 20.255 [Modificaciones a los literales b) del numeral 7 y numeral 14, ambos del artículo 1 del proyecto de ley].

Por la vía de la indicación, se prevé un aumento de cobertura respecto a los actuales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias de Invalidez que implicará incorporar potencialmente, el año 2022, a 56.431 nuevos beneficiarios.

Este aumento de cobertura presenta las siguientes características:

- a) Solo se trata de potenciales nuevos beneficiarios de Aporte Previsional Solidario de Invalidez.
- b) Representa un incremento del 22% respecto de la actual cobertura del APS de Invalidez, que alcanza a 259.170 beneficiarios.
- c) Los nuevos potenciales beneficiarios serían 35.220 hombres (62,4%) y 21.211 mujeres (37,6%).
- d) La mayor cobertura de potenciales hombres que mujeres se explica mayoritariamente en que las pensiones de invalidez incorporan las relativas a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, donde sabemos que la participación laboral masculina es mucho más alta que la femenina.
- e) Al año 2025 llega a un total de 57.781 beneficiarios, los que se incrementan a 59.464 el año 2030, y a 61.986 el año 2040, para alcanzar un total de 67.533 el año 2050, según se aprecia en el Cuadro siguiente:

**Cuadro 1: Aumento de Cobertura Pilar Solidario de Invalidez**

Año	Beneficiarios Actuales SPS			Beneficiarios adicionales (delta) potenciales		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
2022	145.021	114.149	259.170	21.211	35.220	56.431
2023	145.389	115.501	260.890	21.265	35.637	56.902
2024	145.420	117.850	263.270	21.269	36.362	57.631
2025	144.421	118.809	263.230	21.123	36.658	57.781
2026	143.731	120.519	264.250	21.022	37.186	58.208
2027	142.529	121.571	264.100	20.847	37.510	58.357
2028	142.370	123.380	265.750	20.823	38.068	58.891
2029	142.250	124.640	266.890	20.806	38.457	59.263
2030	142.550	125.150	267.700	20.850	38.614	59.464
2031	142.430	126.260	268.690	20.832	38.957	59.789
2032	141.619	126.361	267.980	20.713	38.988	59.701
2033	141.409	126.721	268.130	20.683	39.099	59.782
2034	141.389	127.381	268.770	20.680	39.303	59.983
2035	141.419	127.951	269.370	20.684	39.479	60.163
2036	140.909	128.711	269.620	20.610	39.713	60.323
2037	141.670	129.790	271.460	20.721	40.046	60.767
2038	142.320	130.470	272.790	20.816	40.256	61.072
2039	143.460	131.330	274.790	20.983	40.521	61.504
2040	144.250	132.520	276.770	21.098	40.888	61.986
2041	145.240	134.320	279.560	21.243	41.444	62.687
2042	146.700	135.530	282.230	21.457	41.817	63.274
2043	148.571	137.109	285.680	21.730	42.304	64.034
2044	149.859	138.271	288.130	21.919	42.663	64.582
2045	151.701	139.539	291.240	22.188	43.054	65.242
2046	153.329	140.421	293.750	22.426	43.326	65.752
2047	154.140	141.340	295.480	22.545	43.610	66.155
2048	155.989	142.161	298.150	22.815	43.863	66.678
2049	157.100	142.590	299.690	22.978	43.995	66.973
2050	158.799	143.601	302.400	23.226	44.307	67.533

Fuente: Dirección de Presupuestos

**2. Automaticidad en la asignación del beneficio más favorable entre el recibido con cargo al Sistema de Pensiones Solidarias (APS de vejez) o la PGU respecto a los beneficiarios de pensión final garantizada a que se refiere el artículo 10 de la ley N° 20.255.**

Al efecto, las indicaciones proponen dar una nueva redacción al artículo séptimo transitorio, garantizando la automaticidad de la opción más favorable<sup>38</sup>. Según

---

<sup>38</sup> Propuesta nuevo contenido “Artículo séptimo.- Los pensionados beneficiarios del artículo 10 de la ley N° 20.255 a la entrada en vigor de la presente ley, que hayan accedido al beneficio con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 21.190, serán asignados por el Instituto de Previsión Social, utilizando información proveída por las entidades pagadoras de pensión, de manera automática a aquel beneficio de mayor valor, entre el aporte previsional solidario de vejez que actualmente reciben y la Pensión Garantizada Universal. Para estos efectos, se entenderá por mayor valor a aquel que, en valor presente, otorgue mayores pensiones finales al beneficiario. El valor presente en cada alternativa será calculado por la entidad pagadora de pensión contributiva, y los parámetros necesarios para dicho cálculo serán determinados por la Superintendencia de Pensiones mediante norma de carácter general. Con todo, los pensionados que sean asignados automáticamente a la Pensión Garantizada Universal, en virtud del presente artículo, tendrán la posibilidad de revertir por una sola vez dicha asignación, mediante una solicitud realizada ante el Instituto de Previsión Social dentro del plazo de doce meses a contar de la asignación. De igual manera, quienes se hayan mantenido con el aporte previsional solidario que actualmente reciben, podrán optar, por una sola vez, por la Pensión Garantizada Universal dentro del mismo plazo. Una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones establecerá las condiciones bajo las cuales se podrá ejercer la opción o revertir la asignación automática que trata este inciso y la información que deberá proporcionarles el Instituto de Previsión Social a los beneficiarios para estos efectos.

A los pensionados beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal, que hayan tenido derecho al aporte previsional solidario de vejez con posterioridad a la entrada en vigencia del numeral 3 del artículo 1 de la ley N° 21.190, y que hayan financiado con parte del saldo de su cuenta de capitalización individual los beneficios del artículo 10 de la ley N° 20.255, se les entregará en forma complementaria a la Pensión Garantizada Universal un bono compensatorio a su pensión, de cargo fiscal. El bono compensatorio considerará una mensualidad fija expresada en unidades de fomento, calculada en base a la diferencia entre el saldo que hubiese quedado en la cuenta individual del pensionado de no haberse financiado el aporte previsional solidario con recursos de dicha cuenta, y el saldo efectivo, diferencia que para estos efectos se denominará saldo compensatorio. La mensualidad se calculará como una renta vitalicia inmediata del decreto ley N° 3.500, de 1980, sin condiciones especiales de cobertura. Para este cálculo se utilizará la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez, otorgadas de conformidad a dicho decreto ley, en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquél en que el titular accede a este beneficio. El bono compensatorio a que se refiere este inciso se extinguirá una vez agotado el saldo compensatorio o en caso de que el pensionado beneficiario opte por recibir nuevamente el aporte previsional solidario. En caso de que el fallecimiento del beneficiario sea anterior al agotamiento de dicho saldo, el Fisco enterará el equivalente al remanente del saldo compensatorio en la cuenta de capitalización individual obligatoria del pensionado beneficiario. Una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones establecerá la forma de determinar el monto de los beneficios del presente inciso, el cual será determinado por la entidad pagadora de pensión contributiva.

estimaciones de la Superintendencia de Pensiones, el número máximo de personas que podría mantenerse con aporte previsional solidario de vejez (APS vejez) serían 157.152. Se trataría de personas que, de acuerdo a los cálculos realizados, recibirían un beneficio de APS de vejez cuyo valor presente esperado sería mayor al valor presente esperado del beneficio que obtendrían de optar por la PGU.

Es importante destacar que el derecho a opción entre los beneficios del pilar solidario de vejez y la PGU es solo aplicable para el stock actual de beneficiarios del artículo 10 de la ley N° 20.255 y, por tanto, el número afectado por esta situación está acotado, lo que implica que, en el largo plazo, estos beneficiarios serán cada vez menos significativos hasta desaparecer.

De acuerdo a lo informado por los representantes del Ejecutivo, para efectuar la asignación del beneficio más favorable, los cálculos del valor presente esperado de cada uno de ellos se habrían realizado considerando los siguientes supuestos:

- a) **Tasa de Descuento.** Como tasa de descuento se utiliza la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez, otorgadas de conformidad al decreto ley N° 3.500, de 1980, en los últimos seis meses inmediatamente anteriores a aquél en que el titular accede a este beneficio.
- b) **Trayectoria Beneficio en el Tiempo.** Para el cálculo de las trayectorias de beneficios esperados a través del tiempo se usaron las tablas de mortalidad oficiales. En la práctica esto significa ponderar los beneficios asociados a cada opción en el tiempo por la probabilidad de estar vivo en esa fecha.
- c) **Composición Grupo Familiar.** En los cálculos se supuso que todas las personas tienen cónyuge. En el caso de las mujeres su cónyuge tendría dos años más y en el caso de los hombres su cónyuge tendría 2 años menos.

Tal como establece el texto de la indicación, los parámetros necesarios para el cálculo de cada valor presente esperado de los beneficios serán determinados por la Superintendencia de Pensiones mediante norma de carácter general. Sin embargo, es perfectamente posible que las personas tengan otra realidad conyugal, sean solteros, por ejemplo, o visualicen otros escenarios respecto del valor de la tasa de descuento,

---

Los pensionados beneficiarios del artículo 10 de la ley N° 20.255 con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley N° 21.190, serán asignados conforme al inciso primero del presente artículo. No obstante lo anterior, no les aplicará lo establecido en el inciso segundo.

Tanto la asignación automática a la Pensión Garantizada Universal a que se refiere el inciso primero, como el entero del bono compensatorio contenido en el inciso segundo, se efectuarán a partir del primer día del cuarto mes contado desde la entrada en vigencia de la presente ley.”.

en función de su grado de aversión al riesgo y sus probabilidades de sobrevivencia, y por tanto algunos podrían llegar a una conclusión diferente a la asignación que tenga lugar producto de la normativa.

A modo de ejemplo, una persona que valora mucho el consumo presente en desmedro del consumo futuro tendrá una tasa de descuento subjetiva, que usará en su cálculo de los valores presentes, mucho más alta que la tasa promedio implícita de las rentas vitalicias y, por tanto, valorará sustancialmente más los primeros flujos de beneficios que los beneficios que podría recibir más adelante en el tiempo. Esta situación lo podría llevar a preferir optar por la PGU en vez de permanecer recibiendo el APS de vejez que sería la asignación automática que se realizaría de acuerdo al sistema propuesto en la indicación.

Como los supuestos de las personas pueden diferir de los que se señalen en la norma nos parece positivo que la indicación deje abierta la opción de que los pensionados que sean asignados automáticamente a la PGU, tengan la posibilidad de revertir por una sola vez dicha asignación, mediante una solicitud realizada ante el Instituto de Previsión Social dentro del plazo de doce meses a contar de la asignación. De esta manera se garantiza el derecho a elección de la persona.

**3. Cabe destacar que adicionalmente, el Ejecutivo informó al Consejo la presentación de otras tres indicaciones que no incidirían en las competencias del Consejo. A saber:**

- a) Desglose de los recursos asignados al Instituto de Previsión Social para atender las nuevas funciones y atribuciones relativas al otorgamiento de la PGU.
- b) Ajustes en los criterios que deberá considerar el test de afluencia que se aplicará para excluir al 10% más rico de la población del acceso a la PGU.
- c) Aumento del monto del subsidio contemplado en el artículo 35 de la ley N° 20.255 para los menores de 18 años que sufran discapacidad mental, ampliando asimismo su actual cobertura.

## Efectos de las indicaciones sobre el gasto fiscal

Esta sección persigue presentar el impacto de las indicaciones sobre el gasto fiscal, distinguiendo entre el efecto del aumento de cobertura del sistema de pensiones solidarias de invalidez, del 60% al 80% de la población más pobre del país y el de aquellas personas que se mantendrían en el Sistema de Pensiones Solidarias de Vejez por serle más favorable que el nuevo beneficio de la PGU.

### **1. Aumento de la Cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias de Invalidez del 60% al 80% de la población más pobre del país.**

De las dos indicaciones sometidas a análisis del Consejo, esta es, sin duda, la que demanda mayor aporte fiscal por cuanto significa incorporar a un poco más de 56.000 nuevos beneficiarios, a partir del año 2022.

Cabe destacar que el efecto fiscal analizado en este informe ha de entenderse como adicional al ya analizado por esta instancia con ocasión del informe emitido el 20 de diciembre pasado. Este mayor costo se deriva de incluir a los nuevos potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias de Invalidez del 60% al 80% de la población más pobre del país, y su determinación se realizó, según lo informado por DIPRES, sobre la base de las siguientes consideraciones:

- ✓ Excluyendo para su determinación a los actuales beneficiarios del SPS de invalidez.
- ✓ El monto de la transferencia a pagar a cada nuevo potencial beneficiario (APS Invalidez) es igual a la diferencia entre la suma de pensiones percibidas y el valor de la PGU.

El gasto fiscal incremental alcanza, en millones de pesos del año 2022, los \$51.520, llegado a \$52.720 el año 2025, \$54.208 el 2030, para superar los 60 mil millones el 2050 (\$61.540), según da cuenta el Cuadro siguiente:

**Cuadro 2: Gasto Fiscal Incremental por Aumento de la Cobertura del SPS de Invalidez para aquellos entre el 61% y 80% de la población más pobre del país**

**(En Millones de pesos 2022)**

Mujeres	Hombres	total
20.079	31.441	51.520
20.130	31.813	51.943
20.134	32.460	52.595
19.996	32.724	52.720
19.901	33.195	53.096
19.734	33.485	53.219
19.712	33.983	53.696
19.695	34.331	54.026
19.737	34.471	54.208
19.720	34.777	54.497
19.608	34.804	54.413
19.579	34.904	54.483
19.576	35.085	54.662
19.580	35.242	54.823
19.510	35.452	54.962
19.615	35.749	55.364
19.705	35.936	55.641
19.863	36.173	56.036
19.972	36.501	56.473
20.109	36.997	57.106
20.312	37.330	57.642
20.571	37.765	58.336
20.749	38.085	58.834
21.004	38.434	59.438
21.229	38.677	59.907
21.342	38.930	60.272
21.598	39.156	60.754
21.752	39.274	61.026
21.987	39.553	61.540

**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**2. Automaticidad en la asignación del beneficio más favorable entre el recibido con cargo al Sistema de Pensiones Solidarias (APS de vejez) o la PGU respecto a los beneficiarios de pensión final garantizada a que se refiere el artículo 10 de la ley N° 20.255.**

Consultada a la DIPRES, la Superintendencia y a la Subsecretaría de Previsión Social sobre el impacto fiscal de esta indicación se nos informó que no se han realizado cálculos respecto del impacto adicional que tendría esta indicación en el gasto fiscal.

Ante la falta de información sobre el gasto fiscal adicional proyectado, a continuación, realizaremos algunos comentarios indicando posibles variaciones en la trayectoria del gasto fiscal, tomando como escenario base el nivel de gasto presentado en el Informe Financiero, que supone que todos los beneficiarios del supuesto en análisis optaban por la obtención de una PGU.

Como veremos más adelante, el que algunas personas permanezcan en APS de vejez en vez de la PGU conllevaría a que el Estado efectuara un menor gasto fiscal en los primeros años, debiendo materializar un mayor gasto fiscal futuro. Para efectos de analizar esta trayectoria de gasto, hay que distinguir las dos hipótesis que regula la nueva redacción del artículo séptimo transitorio:

**Beneficiarios Pensión Final Garantizada antes de la entrada en vigencia de la ley N° 21.190 (año 2020).** El primer caso corresponde a personas beneficiarias de APS de vejez, con regla de pensión final garantizada y que son beneficiarios anteriores al 2020.

Como se puede apreciar en la Figura N° 1, a modo ilustrativo, para una persona que se jubila a los 65 años, el monto pagado por PGU sería mayor para los primeros años, en cambio, si optara por mantenerse en el pilar solidario de vejez, cuando su retiro programado fuere lo suficientemente bajo, el beneficio asociado a la APS de vejez tendería a aumentar sobre la PGU.

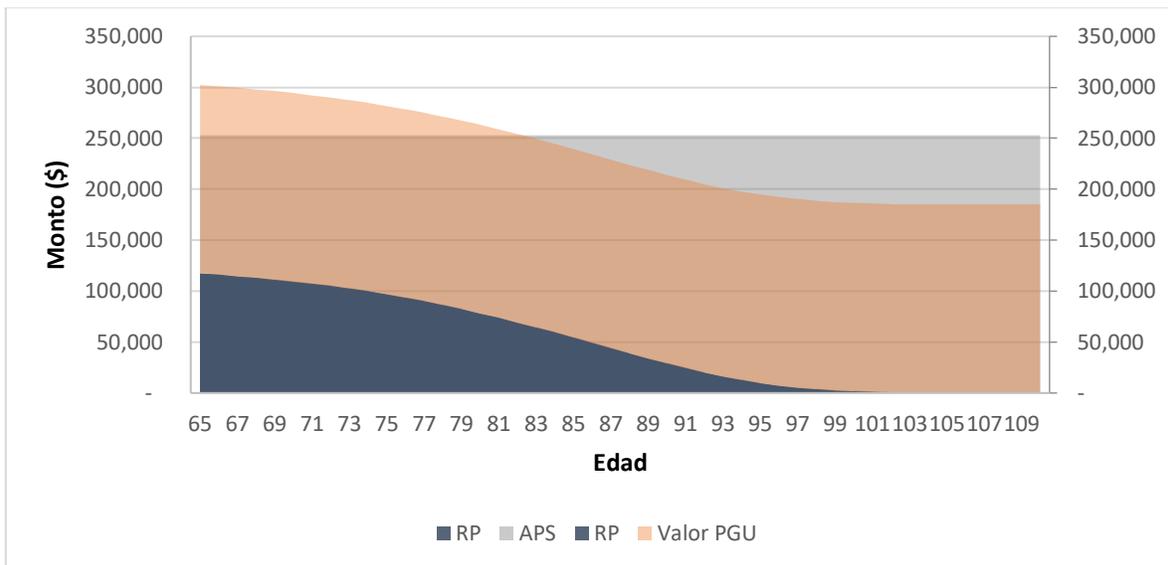
En dicho contexto, si observamos la figura siguiente el área azul muestra la trayectoria en el tiempo de su pensión de retiro programado. La línea en \$250.000 representa la pensión final garantizada (que es igual a la suma de la pensión base más el Complemento Solidario que se calcula a los 65 años) y el área de color café claro representa la PGU.

Si la persona opta por la PGU tendría una pensión final igual a la pensión de retiro programado más la PGU que implica un pago de \$185.000 por parte del Estado. Si, en cambio, opta por mantenerse en APS su pensión final sería igual a su pensión de retiro

programado más un aporte previsional solidario que pagaría el Estado equivalente a la diferencia entre la pensión final garantizada y su pensión de retiro programado.

Al comparar las trayectorias del beneficio de la PGU con el beneficio del APS de vejez, queda claro que, si la persona se queda en APS, los primeros años habría un menor gasto fiscal, toda vez que el beneficio de PGU durante los primeros años es mayor al del APS entregado bajo la regla de pensión final garantizada.

**Figura 1: Ejemplo de comparación beneficio PGU versus APS para una persona**



**Fuente: Dirección de Presupuestos**

**Beneficiarios Pensión Final Garantizada después de la entrada en vigencia de la ley N° 21.190 (año 2020).** Acá se regula la hipótesis de las personas que ingresaron al SPS después de la entrada en vigencia de la ley N°21.190, en enero de 2020. En este caso se debe recordar que el APS de vejez pagado los primeros años no genera gasto fiscal, ya que se usa el saldo inicial de la cuanta de capitalización individual de la persona para financiarlo hasta que éste se agote.

Respecto de este universo, las personas que elijan mantenerse en APS de vejez versus tomar la PGU generan un ahorro fiscal considerable, ya que los primeros años no habría pago (monto \$0) en comparación con pagar la PGU más el bono complementario definido en el inciso segundo del artículo séptimo transitorio, destinado justamente a compensar el uso de los recursos propios en el financiamiento de su APS de vejez.

Finalmente, es importante destacar que, tal como se hizo al inicio, que estos efectos son sólo relevantes para el stock de beneficiarios, por lo que en el largo plazo esta situación desaparece.

A modo de conclusión se puede sostener que el significativo impacto fiscal informado por este Consejo respecto al proyecto que crea la Pensión Garantizada Universal despachado por la H. Cámara de Diputadas y Diputados se verá incrementado por las indicaciones presentadas por el Ejecutivo en este segundo trámite constitucional, reiterándose, en consecuencia, la importancia que la iniciativa cuente con las fuentes de financiamiento permanente necesarias para garantizar su sostenibilidad fiscal.

#### Eventuales efectos de las indicaciones en el mercado del trabajo y sobre el ahorro previsional

Cabe destacar que ni la DIPRES ni la Subsecretaría de Previsión Social tienen antecedentes empíricos sobre la materia, por lo que es imposible realizar una estimación cuantitativa del efecto.

Con todo, cabe mencionar que la derogación del artículo 22 de la ley N° 20.255, que reducía los beneficios solidarios de invalidez cuando el beneficiario iniciaba o reiniciaba labores en función del nivel de remuneraciones percibidas y el tiempo trabajado, al facilitar que los pensionados por invalidez puedan continuar trabajando sin poner en riesgo sus beneficios solidarios de invalidez, sin duda fomentará la permanencia en el mercado del trabajo y, por ende, el ahorro previsional.

Respecto de la indicación sobre la automaticidad en la asignación del beneficio más favorable entre el recibido con cargo al Sistema de Pensiones Solidarias (APS de vejez) o la PGU respecto a los beneficiarios de pensión final garantizada a que se refiere el artículo 10 de la ley N° 20.255, en nuestra opinión no tendrá ningún impacto en el mercado del trabajo ni en el ahorro previsional. La asignación automática, con posibilidad de cambio por parte de la persona, no debiera afectar su comportamiento en estas materias.

