

**ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY  
QUE CREA UN NUEVO SISTEMA MIXTO DE PENSIONES Y UN  
SEGURO SOCIAL EN EL PILAR CONTRIBUTIVO, MEJORA LA  
PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL Y ESTABLECE BENEFICIOS Y  
MODIFICACIONES REGULATORIAS QUE INDICA**

Informe del Consejo Consultivo Previsional

22 de noviembre de 2022

## ÍNDICE

SIGLAS.....	3
GLOSARIO .....	4
I. INTRODUCCIÓN .....	7
II. EVENTUALES EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY EN EL GASTO FISCAL.....	11
1. Proyección beneficiarios de PGU y de SPS invalidez .....	11
2. Costo fiscal de las medidas propuestas .....	22
III. EVENTUALES EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY EN EL MERCADO DEL TRABAJO Y EL AHORRO PREVISIONAL.....	32
1. Informe de impacto regulatorio .....	33
2. Análisis de estudios empíricos .....	33
3. Análisis de los efectos esperados del aumento de la PGU.....	35
IV. CONCLUSIONES .....	39
V. BIBLIOGRAFÍA .....	42

## **SIGLAS**

APA:	Administrador Previsional Autónomo
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
DIPRECA:	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
IPC:	Índice de Precios del Consumidor
IPS:	Instituto de Previsión Social
ITF:	Instrumento Técnico de Focalización
MINTRAB:	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
PAFE:	Pensión Autofinanciada de Referencia
PB:	Pensión Base
PBS:	Pensión Básica Solidaria
PBSI:	Pensión Básica Solidaria de Invalidez
PBSV:	Pensión Básica Solidaria de Vejez
PGU:	Pensión Garantizada Universal
PIB:	Producto Interno Bruto
SPS:	Sistema de Pensiones Solidario
SUPEN:	Superintendencia de Pensiones
UF:	Unidad de Fomento

## GLOSARIO

Definición de conceptos de acuerdo con el proyecto de ley de la reforma de pensiones:

1. **Sistema Mixto de Pensiones:** Se crea un nuevo sistema compuesto por tres pilares: un pilar no contributivo, conformado por la Pensión Garantizada Universal establecida en la ley N° 21.419 y las pensiones solidarias de la ley N° 20.255, un pilar contributivo de carácter mixto integrado por un componente de capitalización individual y un componente de ahorro colectivo denominado Seguro Social Previsional. Finalmente, se mantiene un pilar de ahorro previsional voluntario, con modificaciones a la estructura de incentivos del mismo.
2. **Seguro Social Previsional:** nuevo componente del pilar contributivo de naturaleza colectiva, cuyo objetivo es mejorar pensiones del Componente de Capitalización Individual a través de una pensión del Seguro Social que incluirá prestaciones con elementos de carácter contributivo y complementos por brechas de género y cuidados. Para el financiamiento del Seguro Social, se crea una cotización de cargo del empleador o empleadora equivalente al 6% de las remuneraciones imponibles de las y los trabajadores. Dicha cotización comenzará transitoriamente en un 1% de las remuneraciones imponibles de las y los trabajadores, a partir del tercer mes de publicada la ley y aumentará en 1% cada año hasta alcanzar el 6%.
3. **Pensión Base:** Aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante de vejez o invalidez, más las pensiones de sobrevivencia de algún régimen previsional; las pensiones de las leyes N°s. 18.056, 19.123, 19.234, 19.980 y 19.992 de las que fuese titular; las pensiones otorgadas por cualquier causa en conformidad a los regímenes administrados por el Administrador Previsional Autónomo (APA), incluyendo aquellas prestaciones otorgadas por el Seguro Social Previsional, y las pensiones de sobrevivencia en virtud de la ley N°16.744.
4. **Pensión Base Inferior:** Valor de pensión base que se usa para calcular el monto de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y que asciende a \$660.366.
5. **Pensión Base Superior:** Valor de pensión base que se usa para calcular el monto de la PGU y que asciende a \$1.048.200.
6. **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 aquel 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 se pensionen en el Sistema Mixto de Pensiones:** La pensión autofinanciada de referencia que se considerará para el cálculo de la pensión base se calculará como una renta vitalicia inmediata 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. Para este cálculo se utilizará la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez, otorgadas de conformidad a la ley que establece el Sistema Mixto de Pensiones, 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”.

- e) **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 aquel 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.

## I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 28 de octubre de 2022 este Consejo recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, solicitando, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 20.255 de 2008, sobre Reforma Previsional, y en particular a lo establecido en el literal a) del artículo 66 y en el artículo 67 de la referida norma, que emitiéramos opinión sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de la propuesta de modificaciones legales al beneficio de pensión garantizada universal establecido en la Ley N° 21.419 y al Pilar Solidario contemplado en la Ley N° 20.255, los que tienen impacto en materias que son de competencia para este Consejo.

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

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

Hacemos presente que, si bien se habían efectuado presentaciones preliminares al Consejo, en su versión final, el texto completo del Proyecto de Ley con su Informe Financiero y de Productividad fue enviado a este Consejo con fecha 8 de noviembre, con posterioridad a su ingreso a la Cámara de Diputados para el inicio de su tramitación.

En concreto, el proyecto de ley en análisis propone en el ámbito previsional, en el Pilar no Contributivo o Solidario, materias que son de competencia del Consejo Consultivo Previsional, de acuerdo con lo expresado en el mensaje del mismo, lo siguiente:

### **1. Pilar no Contributivo o Solidario: ampliación de la Pensión Garantizada Universal**

Actualmente la PGU alcanza el valor de \$193.917 y cubre al 90% de la población de 65 años y más. El proyecto de ley, sujeto a la disponibilidad presupuestaria, propone terminar con este requisito de focalización, permitir el acceso al beneficio a pensionados y pensionadas de leyes de reparación

(Leyes N° 19.123, N° 19.234, N° 19.980 y N° 19.992) y pensiones de gracia (Ley N° 18.056) bajo condiciones generales, y aumentar gradualmente su valor a \$250.000.

En régimen, para recibir el beneficio, las personas deberán percibir una pensión base menor a la pensión superior de \$1.048.200 y el monto del beneficio dependerá del valor de la pensión base (pensión autofinanciada más cualquier otra pensión que perciba), llegando a \$250.000 para quienes tengan una pensión base menor o igual a \$660.366.

El aumento se realiza por grupos de beneficiarios, definidos según la pensión base de cada uno de ellos, durante los primeros tres años, para luego al cuarto año cubrir con el aumento a toda la población objetivo, es decir, beneficiarios mayores de 65 años que cumplan con las condiciones de cobertura que señale la ley.

Asimismo, este aumento de la PGU modifica en el mismo monto la Pensión Básica Solidaria de Invalidez establecida en la Ley N° 20.255. También deviene en un incremento del monto establecido para el Subsidio de Discapacidad Mental (SDM) para menores de 18 años, el cual está establecido en un monto mensual equivalente a la mitad de la PGU. Dicho cambio, en consecuencia, aumenta la Pensión Básica Solidaria de Invalidez para personas entre 18 y 64 años y el Subsidio de Discapacidad mental para menores de 18 años.

En síntesis, la propuesta considera un aumento de la PGU que se financiará con impuestos generales. Esto permitirá entregar un mínimo de pensión que complementará las pensiones de carácter contributivo. El aumento de la cobertura será de forma gradual y condicional a los recursos extras provenientes de la reforma tributaria.

## **2. Se modifica el concepto de Pensión base**

Se propone que dicha pensión será aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante de vejez o invalidez, más las pensiones de sobrevivencia de algún régimen previsional; las pensiones de las leyes N°s. 18.056, 19.123, 19.234, 19.980 y 19.992 de las que fuese titular; las pensiones otorgadas por cualquier causa en conformidad a los regímenes administrados por el IPS, incluyendo aquellas prestaciones otorgadas por el Seguro Social Previsional, y las pensiones de sobrevivencia en virtud de la ley N°16.744. Todos los montos serán expresados en moneda de curso legal.

En general, los potenciales nuevos beneficiarios podrán acceder a la PGU siempre que cumplan los requisitos correspondientes a edad, focalización y años de residencia.

## **3. Ajuste a la forma de cálculo del umbral del 90% de cobertura**

De conformidad con la Ley N° 21.419 que creó la PGU y el Reglamento respectivo, se estableció un nuevo instrumento de focalización para la procedencia de este beneficio. Este nuevo instrumento debe considerar, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar de la población de 65 años o más y un test de afluencia, el que podrá incluir variables indicativas de ingreso y/o patrimonio. Para estos efectos se entiende el test de afluencia como un instrumento de medición que permite comparar recursos efectivos tales como ingresos y/o patrimonio de un individuo o un hogar u otro



con algún umbral de corte para efectos de asignar los beneficios, **pero con el objetivo de descartar a la población que está en la cola superior de la distribución (10%).**

Actualmente, la focalización de la PGU contempla excluir a las personas que pertenecen al 10% de mayores recursos entre los mayores de 65 años. La propuesta contempla reemplazar la condición de **“no integrar un grupo familiar perteneciente al 10 más rico de la población de 65 o más años de Chile”** por la de **“No integrar un grupo familiar perteneciente al 10 más rico de la población de Chile”**.<sup>1</sup>

Por lo tanto, podrán acceder al beneficio quienes postulen y cumplan los siguientes requisitos:

1. Tener 65 años o más, independientemente de su condición de pensionado.
2. “No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de Chile”.
3. Acreditar residencia por al menos 20 años, contados desde los 20 años y por al menos 4 años desde los últimos 5.
4. Tener una pensión base menor a \$ 1.048.200.
5. No ser afiliado ni pensionado a DIPRECA o CAPREDENA.

#### **4. Eliminación del test de afluencia**

El requisito para tener derecho a la Pensión Garantizada Universal de no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de Chile, conforme a lo establecido en el artículo 25 de la ley N°21.419 se derogará a partir del primer día del sexto año siguiente al de la publicación de la ley siempre que a esta última data se encuentre publicada en el Diario Oficial la ley de Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social.

Con todo, en el evento que dicha reforma tributaria se publique con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley que reforma el actual sistema de pensiones, la derogación antes señalada entrará en vigencia a partir del primer día del sexto año siguiente al de la publicación de la citada reforma tributaria.

#### **5. Implementación gradual en el tiempo del aumento de la PGU**

La PGU se incrementa a \$250.000 a partir del tercer mes una vez publicada la ley, condicional a la publicación de la Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social, y se permite el acceso bajo condiciones generales a la PGU de quienes reciban una pensión por leyes de reparación y pensiones de gracia.

En consecuencia, la transición que contempla el proyecto de ley dependerá de la fecha de publicación de la Reforma Tributaria:

---

<sup>1</sup> Si bien es de conocimiento público que este ajuste al cálculo en el umbral de cobertura se realizará mediante el envío de un proyecto de ley corta, el PdL en análisis y sus estimaciones de impacto incluyen este cambio, por lo que lo consideramos como parte de este proyecto.

**Caso 1: Si la publicación de la Reforma Tributaria es al menos 6 meses antes de la publicación de la Reforma de Pensiones.**

- 1.- **El primer día del tercer mes de publicada la ley** para las y los beneficiarios de la PGU que no tengan derecho a alguna otra pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N° 16.744 o pensión de reparación.
2. **El primer día del décimo tercer mes de publicada la ley** las y los beneficiarios de la PGU que, además, perciban alguna otra pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N° 16.744 o pensión de reparación, y cuya pensión base sea inferior o igual a \$100.000.-
3. **El primer día del vigésimo quinto mes de publicada la ley** las y los beneficiarios de la PGU que, además, perciban alguna otra pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N° 16.744 o pensión de reparación, y cuya pensión base sea de un monto superior a \$100.000 e inferior o igual a \$400.000.-
4. **El primer día del trigésimo séptimo mes de publicada la ley** las y los beneficiarios de la PGU que, además, perciban alguna otra pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N° 16.744 o pensión de reparación, y cuya pensión base sea de un monto superior a \$400.000.-

**Caso 2: Si la publicación de la Reforma Tributaria es dentro de los 6 meses anteriores a la publicación de la Reforma de Pensiones o con posterioridad a esta.**

- 1.-**El primer día del noveno mes de publicada la ley de la Reforma Tributaria** para las y los beneficiarios de la PGU que no tengan derecho a alguna otra pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N° 16.744 o pensión de reparación
2. **El primer día del décimo noveno mes de publicada la ley de la Reforma Tributaria** las y los beneficiarios de la PGU que, además, perciban alguna otra pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N° 16.744 o pensión de reparación, y cuya pensión base sea inferior o igual a \$100.000.-
3. **El primer día del trigésimo primero mes de publicada la ley de la Reforma Tributaria** las y los beneficiarios de la PGU que, además, perciban alguna otra pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N° 16.744 o pensión de reparación, y cuya pensión base sea de un monto superior a \$100.000.- e inferior o igual a \$400.000.-
4. **El primer día del cuadragésimo tercero mes de publicada la ley de la Reforma Tributaria** las y los beneficiarios de la PGU que, además, perciban alguna otra pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia de algún régimen previsional o de la ley N° 16.744 o pensión de reparación, y cuya pensión base sea de un monto superior a \$400.000.-

## 6. SPS Invalidez

En relación a las **Pensiones Básicas Solidarias de Invalidez** el monto aumenta a \$250.000.- incrementándose en consecuencia el monto del APS de invalidez y la Pensión Básica Solidaria de Invalidez a partir del primer día del tercer mes de publicada la ley sobre Reforma de Pensiones.

**7. Se reemplaza la expresión “Instituto de Previsión Social” por “Administrador Previsional Autónomo”.**

## II. EVENTUALES EFECTOS DEL PROYECTO DE LEY EN EL GASTO FISCAL

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

#### a) Beneficiarios de PGU

El análisis que sigue se basa en las estimaciones y aperturas de datos del Informe Financiero N°201 de 2022, proporcionadas por DIPRES al CCP. Dichas estimaciones asumen que la publicación de la ley de reforma previsional ocurre a inicios de 2024. Por ello, no se reportan costos o beneficiarios en 2023. Asimismo, las simulaciones de DIPRES asumen, para efectos de la estimación de los costos y beneficiarios, que la ley de reforma tributaria será publicada de forma que permitirá la implementación regular de la reforma de pensiones (Caso 1). Por lo tanto, y como se explicó al inicio de este informe, las gradualidades y transiciones que están vinculadas a la aprobación de la reforma tributaria consideran el supuesto de su oportuna aprobación.

Así, en el escenario base (sin reforma), de acuerdo con las estimaciones realizadas por DIPRES, para el año 2024 la PGU alcanzaría una cobertura total de 2.445.607 beneficiarios, equivalentes a un 84% de la población de 65 años y más estimada. Con reforma la cobertura proyectada asciende a 2.540.750 (88% de la población de 65 años y más estimada). Esta última cifra difiere de la presentada en el Cuadro 3 del IF N° 201 de 2022 ya que, a partir de las consultas efectuadas, DIPRES efectuó dicha corrección pues originalmente se incluía el efecto de modificar la población de referencia para el test de afluencia, lo cual solo entrará en vigencia el segundo año.

Es decir, existirían 95.143 beneficiarios adicionales. Dicho aumento de cobertura se produciría principalmente por la modificación al tratamiento de los pensionados por leyes especiales, de reparación y gracia, que al 3° mes de publicada la ley acceden a la PGU bajo condiciones generales.

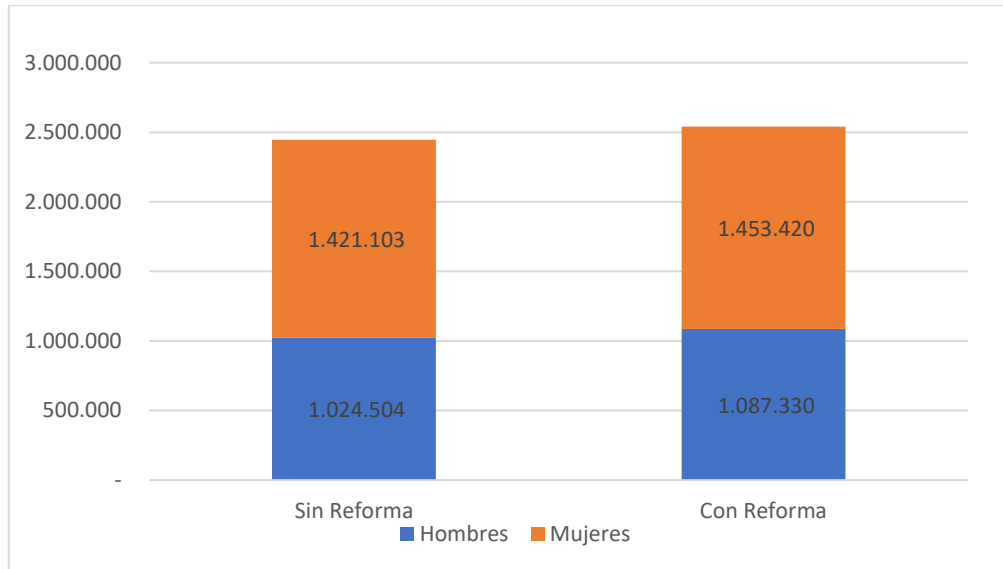
Cabe señalar que, de acuerdo con lo informado por DIPRES, la cifra de beneficiarios de leyes especiales informada en el Cuadro 3 del IF N°201 de 2022 se encuentra a su vez incluida en la columna PGU de dicho cuadro. Es decir, esta última reporta todos los beneficiarios estimados de PGU, incluyendo aquellos que acceden producto de la modificación legal al tratamiento de las pensiones especiales. A su vez, de acuerdo con lo informado por DIPRES, la columna PGU incluye también a los

beneficiarios estimados de APS con pensión final garantizada que optaron por mantenerse con en ese beneficio toda vez que les resulta más conveniente.

Considerando que este último se trata de un beneficio diferente, se sugiere que hacia adelante dichas cifras sean reportadas separadamente. En lo que sigue, se analizan consolidadamente los beneficiarios denominados PGU (incluyendo los provenientes de leyes especiales y APS con pensión final garantizada).

Desde una perspectiva de género, de los 2.540.750 beneficiarios estimados en 2024 con reforma, 1.453.420 serían mujeres (57%) y 1.087.330 (43%) serían hombres. En el caso de los 2.445.607 beneficiarios del escenario base sin reforma, 1.421.103 (58%) serían mujeres y 1.024.504 (42%) serían hombres. Así, de los 95.143 beneficiarios adicionales, 32.317 serían mujeres y 62.826 serían hombres.

**Figura N°1: Número de beneficiarios PGU para el año 2024, según sexo**

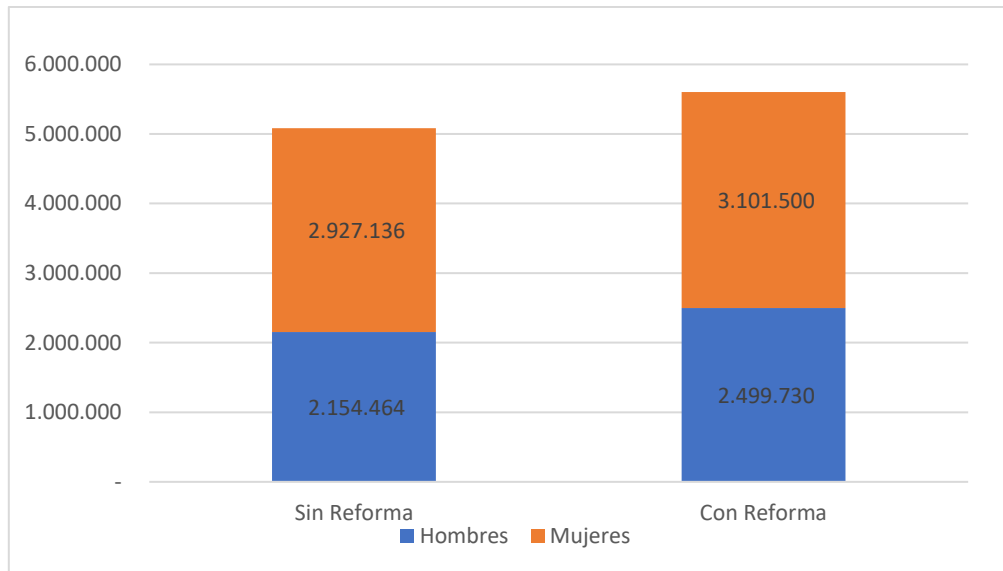


Fuente: DIPRES

Para el año 2050, el total de beneficiarios de PGU proyectados llegaría a 5.601.230, versus 5.081.600 proyectados en el escenario base sin reforma. Es decir, existirían 519.630 beneficiarios adicionales.

Desde la óptica de género en 2050 de los 5.601.230 beneficiarios, se estima que 3.101.500 (55%) serían mujeres y 2.499.730 (45%) serían hombres.

En el caso de los 5.081.600 beneficiarios del escenario sin reforma, las mujeres llegarían a 2.927.136, en tanto, los hombres sumarían 2.154.464. Así, de los 519.630 beneficiarios adicionales, la distribución por género muestra que 174.364 serían mujeres y 345.266 serían hombres.

**Figura N°2: Número de beneficiarios PGU para el año 2050, según sexo**

Fuente: DIPRES

En la Tabla 1 se puede apreciar el número proyectado de beneficiarios en el escenario base sin reforma entre los años 2024 y 2100. Las estimaciones dan cuenta de una cobertura proyectada de la PGU que crece gradualmente desde 84% hasta llegar a 89% de la población de mayores de 65 años estimada, siendo superior para las mujeres (como porcentaje de la población respectiva). Esto último ocurre porque al tener pensiones más bajas, una menor proporción de ellas queda sobre la pensión base superior establecida como límite.

La Tabla 2, por su parte, muestra el número proyectado de beneficiarios en el escenario con reforma. La cobertura proyectada de la PGU en este caso comienza en 88% de la población de mayores de 65 años, aumenta a 90% el segundo año y pasa a 95% en 2030. Esto coincide con la modificación a la población con que se calcula el test de afluencia el segundo año y con la derogación de la exclusión del 10% más rico que se asume que ocurre al sexto año siguiente al de publicación de la ley. Dichas cifras consideran además el efecto del requisito de tener pensiones por debajo de la pensión superior. Al respecto, cabe notar el descenso que se produce en el porcentaje de cobertura hacia el final del periodo de proyección, lo que se analizará a continuación.

**Tabla N°1: Beneficiarios PGU según sexo, escenario base sin reforma  
(Número y porcentaje de la población de 65 años y más)**

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+
2024	1.024.504	79%	1.421.103	89%	2.445.607	84%
2025	1.069.934	79%	1.485.545	89%	2.555.479	85%
2026	1.113.317	79%	1.550.704	90%	2.664.021	85%
2027	1.160.556	79%	1.618.012	90%	2.778.568	85%
2028	1.205.412	79%	1.682.596	90%	2.888.008	85%
2029	1.250.137	79%	1.749.202	90%	2.999.339	85%
2030	1.295.838	79%	1.817.149	91%	3.112.987	85%
2031	1.342.424	79%	1.883.114	91%	3.225.538	86%
2032	1.388.691	79%	1.950.342	91%	3.339.033	86%
2033	1.435.853	79%	2.014.350	91%	3.450.203	86%
2034	1.477.904	79%	2.073.883	91%	3.551.787	86%
2035	1.521.198	79%	2.132.494	91%	3.653.692	86%
2036	1.565.753	79%	2.190.067	91%	3.755.820	86%
2037	1.609.300	80%	2.250.405	91%	3.859.705	86%
2038	1.651.784	80%	2.309.958	91%	3.961.742	86%
2039	1.694.626	80%	2.368.908	92%	4.063.534	86%
2040	1.737.877	80%	2.422.080	92%	4.159.957	86%
2041	1.778.976	80%	2.471.734	92%	4.250.710	86%
2042	1.816.221	80%	2.519.120	92%	4.335.341	86%
2043	1.852.749	80%	2.570.616	92%	4.423.365	87%
2044	1.893.413	80%	2.619.001	92%	4.512.414	87%
2045	1.934.926	80%	2.672.358	92%	4.607.284	87%
2046	1.977.500	80%	2.721.983	92%	4.699.483	87%
2047	2.020.670	80%	2.775.659	92%	4.796.329	87%
2048	2.063.391	81%	2.823.559	92%	4.886.950	87%
2049	2.107.881	81%	2.871.784	92%	4.979.665	87%
2050	2.154.464	81%	2.927.136	92%	5.081.600	87%
2051	2.205.269	81%	2.976.401	92%	5.181.670	87%
2052	2.254.381	81%	3.030.228	92%	5.284.609	87%
2053	2.302.936	81%	3.089.257	92%	5.392.193	87%
2054	2.355.462	81%	3.149.015	93%	5.504.477	87%
2055	2.409.660	82%	3.209.213	93%	5.618.873	88%
2056	2.464.432	82%	3.268.765	93%	5.733.197	88%
2057	2.515.855	82%	3.324.072	93%	5.839.927	88%
2058	2.566.741	82%	3.378.096	93%	5.944.837	88%
2059	2.611.269	82%	3.426.568	93%	6.037.837	88%

2060	2.648.141	83%	3.466.765	93%	6.114.906	88%
2061	2.678.748	83%	3.494.280	93%	6.173.028	88%
2062	2.708.107	83%	3.524.098	93%	6.232.205	88%
2063	2.732.526	83%	3.548.224	93%	6.280.750	88%
2064	2.755.009	83%	3.566.648	93%	6.321.657	88%
2065	2.771.097	83%	3.584.497	93%	6.355.594	88%
2066	2.779.906	83%	3.595.814	93%	6.375.720	88%
2067	2.784.623	83%	3.601.885	93%	6.386.508	88%
2068	2.787.259	83%	3.604.507	93%	6.391.766	89%
2069	2.785.366	83%	3.599.631	93%	6.384.997	89%
2070	2.782.396	83%	3.597.056	93%	6.379.452	89%
2071	2.778.524	83%	3.592.077	93%	6.370.601	89%
2072	2.774.263	83%	3.589.624	93%	6.363.887	89%
2073	2.770.600	83%	3.585.096	93%	6.355.696	89%
2074	2.765.548	83%	3.583.005	93%	6.348.553	89%
2075	2.761.215	83%	3.578.024	93%	6.339.239	89%
2076	2.756.946	83%	3.575.130	93%	6.332.076	89%
2077	2.750.167	83%	3.569.649	93%	6.319.816	89%
2078	2.746.968	83%	3.571.141	94%	6.318.109	89%
2079	2.737.599	83%	3.561.472	94%	6.299.071	89%
2080	2.727.885	83%	3.552.336	94%	6.280.221	89%
2081	2.717.861	83%	3.539.400	94%	6.257.261	89%
2082	2.702.585	83%	3.523.927	94%	6.226.512	89%
2083	2.688.943	83%	3.503.837	94%	6.192.780	89%
2084	2.674.481	83%	3.483.135	94%	6.157.616	89%
2085	2.659.525	83%	3.463.123	94%	6.122.648	89%
2086	2.647.169	83%	3.443.331	94%	6.090.500	89%
2087	2.632.105	83%	3.421.836	94%	6.053.941	89%
2088	2.618.356	83%	3.398.499	94%	6.016.855	89%
2089	2.603.470	83%	3.375.515	93%	5.978.985	89%
2090	2.589.480	83%	3.353.226	94%	5.942.706	89%
2091	2.573.850	83%	3.332.621	94%	5.906.471	89%
2092	2.555.544	83%	3.307.125	94%	5.862.669	89%
2093	2.540.636	83%	3.281.313	93%	5.821.949	89%
2094	2.524.499	83%	3.257.606	93%	5.782.105	88%
2095	2.508.820	83%	3.232.593	93%	5.741.413	88%
2096	2.495.892	83%	3.210.595	93%	5.706.487	88%
2097	2.482.677	83%	3.188.294	93%	5.670.971	88%
2098	2.468.332	83%	3.165.783	93%	5.634.115	88%
2099	2.453.500	83%	3.147.943	93%	5.601.443	88%
2100	2.440.988	82%	3.124.522	93%	5.565.510	88%

Fuente: DIPRES

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

Año	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+	Número	% Población 65+
2024	1.087.330	83%	1.453.420	91%	2.540.750	88%
2025	1.174.840	87%	1.547.210	93%	2.722.050	90%
2026	1.219.360	86%	1.611.500	93%	2.830.860	90%
2027	1.267.660	86%	1.680.250	93%	2.947.910	90%
2028	1.313.260	86%	1.745.060	94%	3.058.320	90%
2029	1.358.480	86%	1.812.250	94%	3.170.730	90%
2030	1.516.570	93%	1.934.460	96%	3.451.030	95%
2031	1.572.580	93%	2.003.860	97%	3.576.440	95%
2032	1.626.380	93%	2.074.350	97%	3.700.730	95%
2033	1.682.310	93%	2.142.310	97%	3.824.620	95%
2034	1.731.810	93%	2.204.950	97%	3.936.760	95%
2035	1.782.690	93%	2.268.170	97%	4.050.860	95%
2036	1.834.930	93%	2.331.630	97%	4.166.560	95%
2037	1.886.310	93%	2.396.590	97%	4.282.900	95%
2038	1.935.580	93%	2.459.470	97%	4.395.050	96%
2039	1.986.240	93%	2.522.750	97%	4.508.990	96%
2040	2.035.440	93%	2.579.190	98%	4.614.630	96%
2041	2.081.770	93%	2.630.890	98%	4.712.660	96%
2042	2.122.300	94%	2.681.790	98%	4.804.090	96%
2043	2.164.620	94%	2.734.150	98%	4.898.770	96%
2044	2.210.830	94%	2.785.570	98%	4.996.400	96%
2045	2.259.540	94%	2.842.720	98%	5.102.260	96%
2046	2.308.220	94%	2.896.440	98%	5.204.660	96%
2047	2.356.430	94%	2.952.810	98%	5.309.240	96%
2048	2.403.840	94%	3.002.990	98%	5.406.830	96%
2049	2.450.830	94%	3.053.090	98%	5.503.920	96%
2050	2.499.730	94%	3.101.500	98%	5.601.230	96%
2051	2.556.820	94%	3.153.870	98%	5.710.690	96%
2052	2.609.180	94%	3.207.850	98%	5.817.030	96%
2053	2.661.420	94%	3.268.780	98%	5.930.200	96%
2054	2.715.410	94%	3.329.540	98%	6.044.950	96%
2055	2.773.030	94%	3.391.090	98%	6.164.120	96%
2056	2.828.230	94%	3.449.570	98%	6.277.800	96%
2057	2.879.530	94%	3.502.970	98%	6.382.500	96%
2058	2.930.090	94%	3.556.140	98%	6.486.230	96%

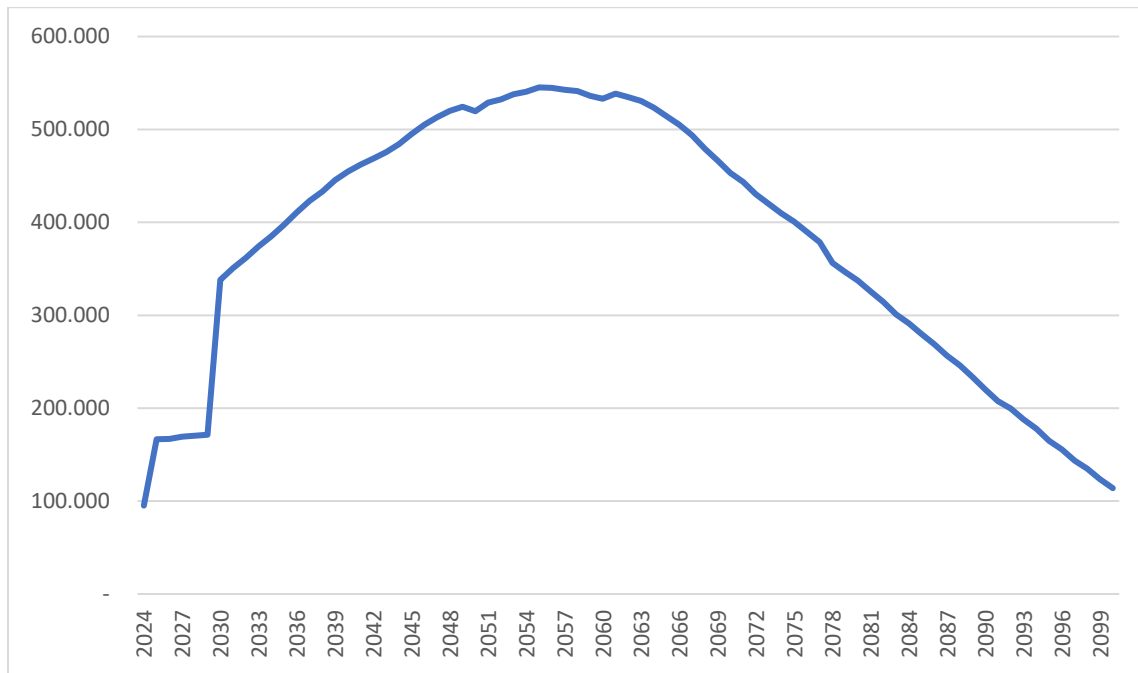


2059	2.970.920	94%	3.603.000	98%	6.573.920	96%
2060	3.006.270	94%	3.641.530	98%	6.647.800	96%
2061	3.034.940	94%	3.676.740	98%	6.711.680	96%
2062	3.061.740	94%	3.705.150	98%	6.766.890	96%
2063	3.083.180	93%	3.728.120	98%	6.811.300	96%
2064	3.100.340	93%	3.744.580	98%	6.844.920	96%
2065	3.112.340	93%	3.757.300	98%	6.869.640	96%
2066	3.114.490	93%	3.766.280	97%	6.880.770	95%
2067	3.111.900	93%	3.768.500	97%	6.880.400	95%
2068	3.106.270	93%	3.764.960	97%	6.871.230	95%
2069	3.096.780	93%	3.754.660	97%	6.851.440	95%
2070	3.085.400	92%	3.747.200	97%	6.832.600	95%
2071	3.074.310	92%	3.739.790	97%	6.814.100	95%
2072	3.061.840	92%	3.732.310	97%	6.794.150	95%
2073	3.050.620	92%	3.725.150	97%	6.775.770	95%
2074	3.039.590	92%	3.718.850	97%	6.758.440	94%
2075	3.028.970	91%	3.711.120	97%	6.740.090	94%
2076	3.017.760	91%	3.704.140	97%	6.721.900	94%
2077	3.003.350	91%	3.695.120	97%	6.698.470	94%
2078	2.990.990	91%	3.683.420	97%	6.674.410	94%
2079	2.975.360	91%	3.670.350	97%	6.645.710	94%
2080	2.958.750	90%	3.658.960	96%	6.617.710	94%
2081	2.940.170	90%	3.642.880	96%	6.583.050	93%
2082	2.918.150	90%	3.622.650	96%	6.540.800	93%
2083	2.894.820	90%	3.598.990	96%	6.493.810	93%
2084	2.873.560	89%	3.575.370	96%	6.448.930	93%
2085	2.851.490	89%	3.551.190	96%	6.402.680	93%
2086	2.831.780	89%	3.527.460	96%	6.359.240	93%
2087	2.808.950	89%	3.501.510	96%	6.310.460	92%
2088	2.788.290	88%	3.474.580	96%	6.262.870	92%
2089	2.764.820	88%	3.447.450	95%	6.212.270	92%
2090	2.743.100	88%	3.419.470	95%	6.162.570	92%
2091	2.720.020	88%	3.394.020	95%	6.114.040	92%
2092	2.697.650	87%	3.364.480	95%	6.062.130	92%
2093	2.674.590	87%	3.335.390	95%	6.009.980	91%
2094	2.652.340	87%	3.307.560	95%	5.959.900	91%
2095	2.628.030	87%	3.278.370	95%	5.906.400	91%
2096	2.608.740	86%	3.253.190	95%	5.861.930	91%
2097	2.587.620	86%	3.226.690	95%	5.814.310	91%
2098	2.567.070	86%	3.201.880	94%	5.768.950	90%
2099	2.545.450	86%	3.179.470	94%	5.724.920	90%
2100	2.525.600	85%	3.153.750	94%	5.679.350	90%

Fuente: DIPRES

La disminución proyectada en el número de beneficiarios PGU, como porcentaje de la población de 65 años y más, responde fundamentalmente a que el valor de la pensión superior se mantiene fijo en términos reales a lo largo de todo el horizonte de proyección. Por el contrario, las pensiones proyectadas asumen incrementos reales por efecto del crecimiento en los salarios reales, lo que lleva a que aumente el número de pensionados que queda fuera del beneficio producto de que superan el límite superior. Otra forma de ver este efecto es en la evolución del número adicional de beneficiarios producto de la reforma. La Figura 3 muestra que esta disminuye aceleradamente, desde 2056.

**Figura N°3: Diferencia entre el número de beneficiarios PGU con Reforma y escenario base**

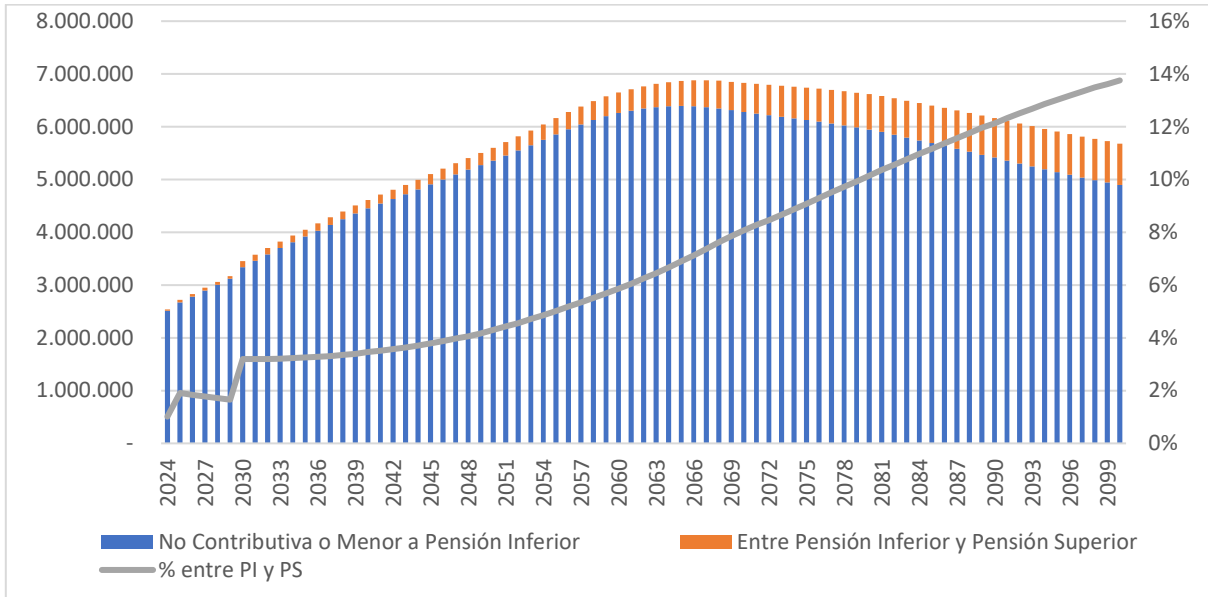


Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES

Lo anterior se traduce también en que a lo largo del horizonte de proyección se incrementa el porcentaje de beneficiarios en el tramo comprendido entre el límite inferior y el límite superior, que pasa desde 1% a 14%, como se muestra en la Figura 4. Estos beneficiarios reciben un monto reducido de la PGU, donde la reducción es mayor mientras más elevada es su pensión base.

Sin perjuicio de que en la ley dichos parámetros se reajustan por IPC, si en la práctica los valores de los límites inferior y superior se van reajustando de conformidad con las variables reales de la economía, como ha sucedido históricamente, el número de beneficiarios resultará superior y el porcentaje de beneficiarios que percibe un monto reducido será menor.

**Figura N°4: Distribución de beneficiarios PGU con reforma, según tramo de monto de pensión base proyectada**



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES

Por último, la Figura 5 presenta el número adicional de beneficiarios que se incorporan a la PGU con la derogación del requisito de no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de Chile, conforme a lo establecido en el artículo 25 de la ley N°21.419. Se estima que los beneficiarios de este grupo ingresarían en 2030 y llegarían a un máximo de 420.370 en 2060. El efecto de mantener los valores límites inferior y superior fijos en términos reales para efectos de la proyección, mientras que las pensiones se incrementan en términos reales, repercute especialmente en este grupo. Al tener montos de pensiones base más elevados la restricción se vuelve activa para un porcentaje importante de ellos. Así, en el horizonte de proyección el número de beneficiarios proyectados final es menor al nivel inicial.

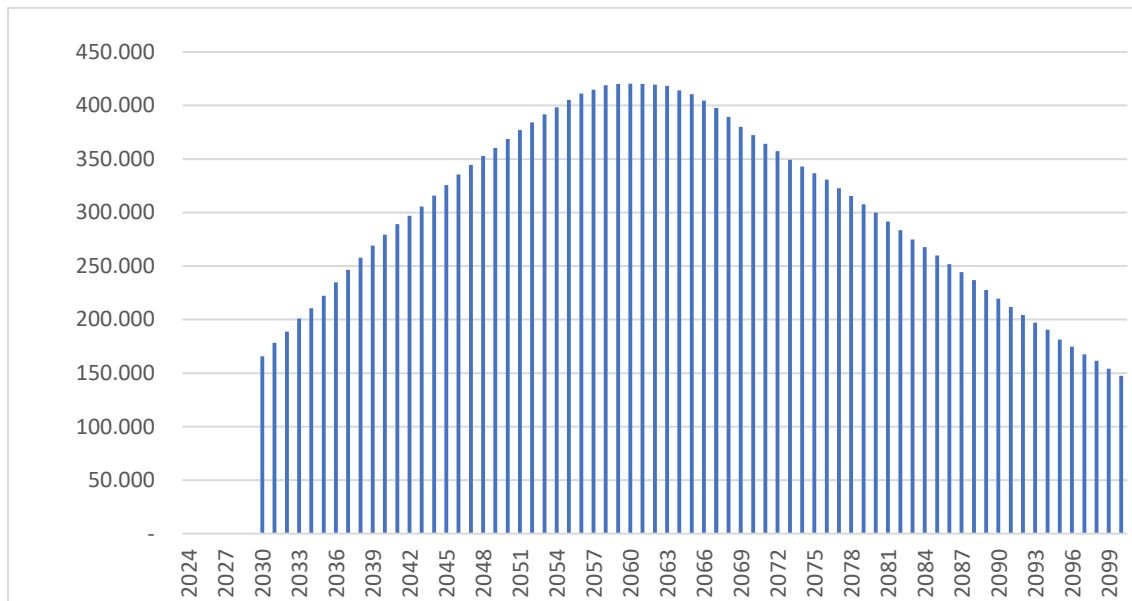
Estas interacciones afectan las estimaciones, por lo que se refuerza la necesidad de generar escenarios alternativos de simulación, considerando para efectos de las proyecciones de largo plazo, que los parámetros del sistema mantienen su valor en términos relativos a las variables reales de la economía. Es decir, se sugiere que se elaboren y publiquen escenarios de proyección de largo plazo en que se contemple un crecimiento real para los parámetros de la PGU, pensión inferior y pensión superior, en línea con los salarios reales, incluyendo análisis de sensibilidad.

Este tipo de supuestos es considerado en la práctica internacional. Por ejemplo, las proyecciones de largo plazo efectuadas para los países miembros de la UE en la publicación *"The 2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)"* consideran reglas de indexación que reflejan el propósito de los esquemas de pensiones mínimas de proteger a los pensionados contra la pobreza. En efecto, se consigna que, en países con reglas de indexación menos generosas, o sin reglas formalmente fijas, los beneficios mínimos se han revisado en la práctica más

en consonancia con la evolución de los salarios mediante ajustes discretionales más allá de la indexación legal, exactamente para corregir el nivel de vida y mantener la adecuación de beneficios a lo largo del tiempo. Por esta razón, los Estados miembros acordaron que, para las proyecciones de pensiones a largo plazo, se puede suponer que las pensiones mínimas se ajustan de acuerdo con la legislación vigente durante un máximo de diez años, después de lo cual deberían seguir el crecimiento salarial.

Al respecto, cabe señalar que el Consejo no cuenta actualmente con un equipo de apoyo ni recursos para el desarrollo de modelos que permitan generar estimaciones propias y escenarios alternativos.

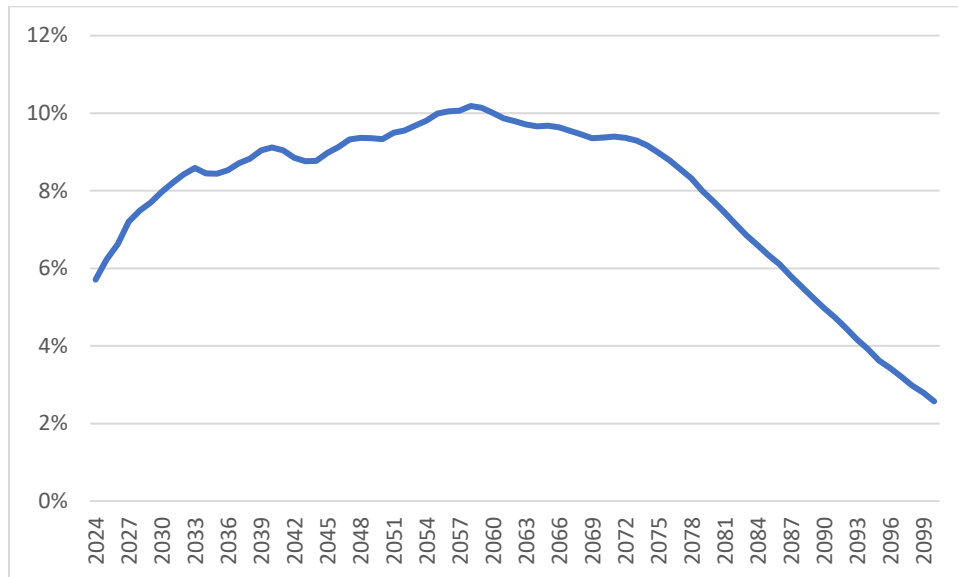
**Figura N°5: Beneficiarios PGU del 10% más rico**



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES

Por último, cabe mencionar que se observan diferencias relevantes entre la población de 65 años y más proyectada por DIPRES y las estimaciones de población de la división de población de CEPAL en su revisión 2022. Las proyecciones DIPRES llegan a ser hasta 10% superiores, lo que implicaría por este factor un escenario más conservador desde el punto de vista fiscal. Con todo, se sugiere revisar las calibraciones de población utilizadas en el modelo, de forma de que se ajusten con la mayor precisión posible a la mejor información poblacional disponible. De esa forma, se resguardaría igualmente, la precisión en la comunicación de beneficiarios esperados y de impacto de política pública.

**Figura N°6: Población de 65 años y más proyectada por el modelo DIPRES  
(Porcentaje con respecto de proyecciones CELADE Revisión 2022)**



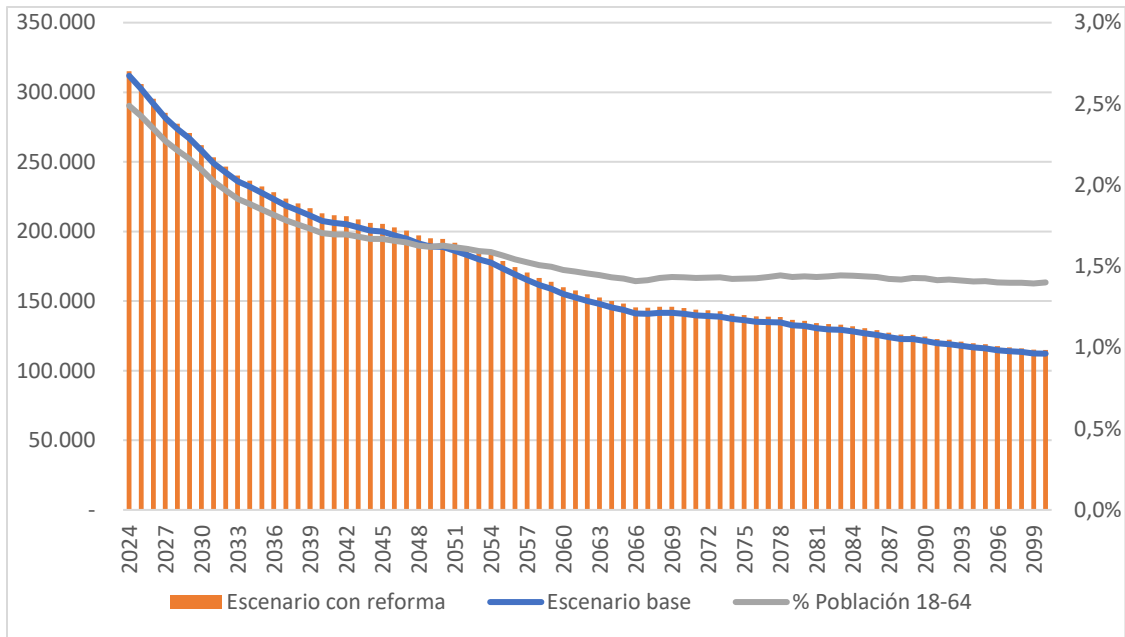
Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES y CELADE (estimaciones y proyecciones a largo plazo:1950-2100 Revisión 2022, utilizando población por edad y sexo a mitad del año).

#### **b) Beneficiarios de SPS invalidez**

Los beneficiarios del SPS invalidez tienen un aumento del monto de la PBSI asociado al aumento de la PGU. A su vez, al aumentar la PBSI se debería producir un incremento en el número de beneficiarios de APSI, debido a que el monto de la PBSI corresponde al monto de la pensión base máxima para acceder al APSI. Por ejemplo, un pensionado de invalidez con una pensión base de 200 mil hoy no puede acceder al APSI, mientras que cuando la PBSI sea de 250 mil, sí podría hacerlo.

En el año 2024, DIPRES estima que habría 315.040 beneficiarios con reforma versus 311.890 en el escenario base. Para el 2050, se estiman en 194.640 los beneficiarios con reforma y 188.820 sin reforma.

En la Figura 7 se puede apreciar el número proyectado de beneficiarios del SPS de invalidez -por año- entre 2024 y 2100, en los escenarios con y sin reforma.

**Figura N°7: Número de beneficiarios SPS Invalidez y porcentaje de población cubierta**

Fuente: DIPRES

En primer lugar, el Consejo hace notar que no se observa un aumento significativo en la cobertura del SPS de invalidez asociado al aumento de la PBSI inicial. Asimismo, la pronunciada reducción en el número de beneficiarios (que pasan en 2100 a 36% de los beneficiarios iniciales) amerita revisión ya que implica una drástica reducción de la tasa de beneficiarios, que pasaría desde 2,5% a 1,4% de la población entre 18 y 64 años (con cifras CELADE).

## 2. Costo fiscal de las medidas propuestas

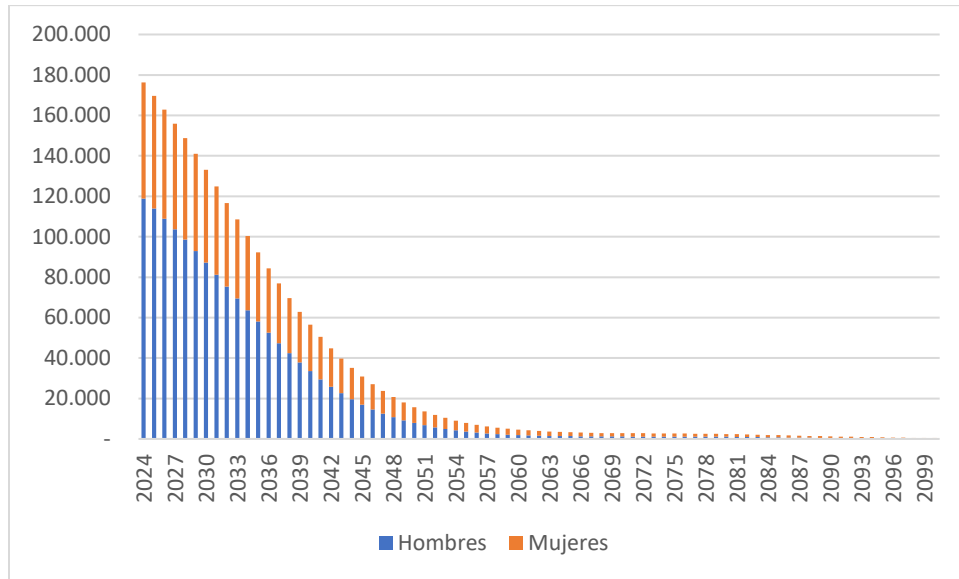
Esta sección presenta el impacto del proyecto de ley sobre el gasto fiscal, para lo cual se distinguen cuatro efectos: (a) la modificación al tratamiento de las pensiones de leyes especiales, (b) el aumento de la PGU a \$250.000, (c) el aumento asociado en la PBS de invalidez; y (d) la eliminación del test de afluencia. Cabe señalar, que en el análisis del aumento de la PGU a \$250.000, de acuerdo con lo informado por DIPRES se incluye a partir del segundo año el efecto de la modificación contemplada al conjunto de la población con la que se calcula el umbral del test de afluencia del 90%.

### a) Costo fiscal adicional asociado a la cobertura de leyes especiales

Como se describió previamente, el proyecto de ley modifica el tratamiento que tenían las leyes especiales para acceder a la PGU, asimilándolas a las condiciones generales. Para la proyección del gasto adicional de la reforma, DIPRES calcula por separado el efecto adicional de incorporar como beneficiarios a quienes reciben pensiones por leyes especiales, calculado bajo el monto vigente del

beneficio. Es decir, sin considerar el aumento de la PGU. Este efecto, que iniciaría en 2024, está concentrado en hombres y es decreciente en el tiempo al ser un grupo específico de la población (sin entrantes).

**Figura N°8: Gasto fiscal adicional por leyes especiales, según género  
(millones de pesos de 2022)**



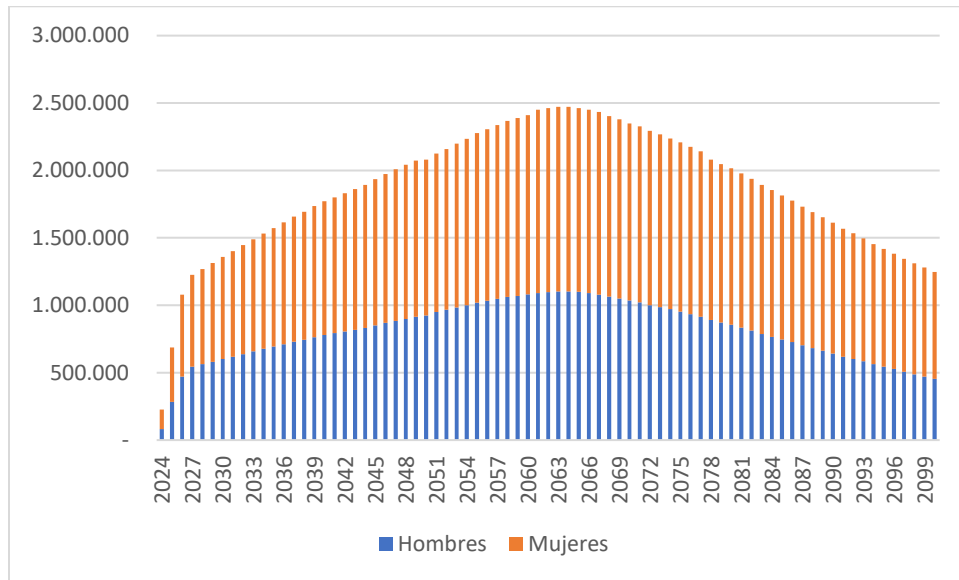
Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

#### **b) Costo fiscal adicional del incremento en el monto de la PGU**

El costo fiscal del aumento de la PGU muestra el incremento proyectado del gasto producto del aumento escalonado en el monto de este beneficio y del incremento de beneficiarios al medir el test de afluencia sobre la población total. La Figura 9 presenta el impacto fiscal proyectado de la precitada medida, desde 2024 hasta 2100, en millones de pesos de 2022, distinguiendo su efecto según género.

Sobre la base de las gradualidades contempladas en el proyecto de ley, el costo fiscal asociado al aumento de la PGU para el año 2024, asciende a MM\$225.551. Para el año 2050 dicho costo se estima en MM\$2.079.686. La trayectoria muestra un perfil decreciente a partir del año 2065, el cual se origina en el aumento del número de beneficiarios con monto reducido (personas entre límite inferior y superior, según fue explicado previamente), en el aumento de personas excluidas por estar sobre el límite superior, y en la trayectoria decreciente de la población de 65 años a partir de 2068 en las estimaciones DIPRES. A los efectos anteriores se suma la incorporación en la pensión base de los beneficios del seguro social creado.

**Figura N°9: Gasto fiscal adicional por aumento de la PGU, según género  
(Millones de pesos de 2022)**



Fuente: DIPRES

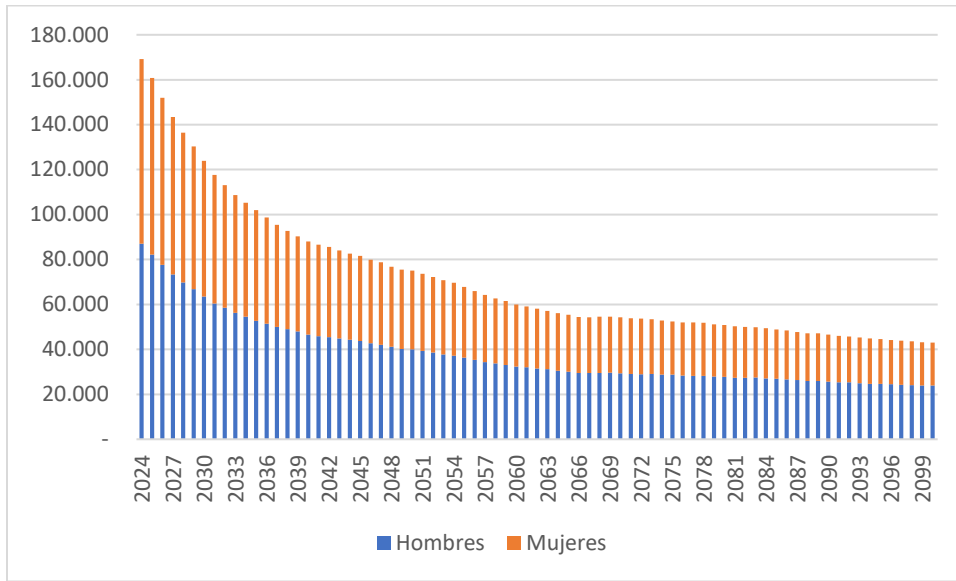
### c) Costo fiscal adicional por efecto del incremento en el monto de la PBSI

El proyecto de ley incrementa el valor de la actual PBSI para las personas inválidas entre 18 y 64 años, al mismo nivel de la PGU. Lo anterior también se traduce en un mayor monto para el cálculo del beneficio del Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI). En este caso, el aumento de la PBSI a \$250.000 es proyectado por DIPRES considerando la norma transitoria que lo establece a partir del primer día del tercer mes siguiente a la publicación de la ley.

El mayor gasto se produce tanto por el aumento del monto del beneficio como también por un leve aumento en la cobertura del APSI derivado de dicho monto. En la Figura 10 se presenta la proyección de este gasto para los años 2024 al 2100. Se observa un patrón fuertemente decreciente, el que se produce por la evolución de la población beneficiaria antes descrita respecto de lo que se sugiere revisión, a lo cual debería sumarse el efecto de que la proyección mantiene fijo el valor de la PBSI en términos reales, mientras que las pensiones evolucionan considerando los incrementos en salarios reales, lo que genera que un menor número de personas acceden al beneficio del APSI.



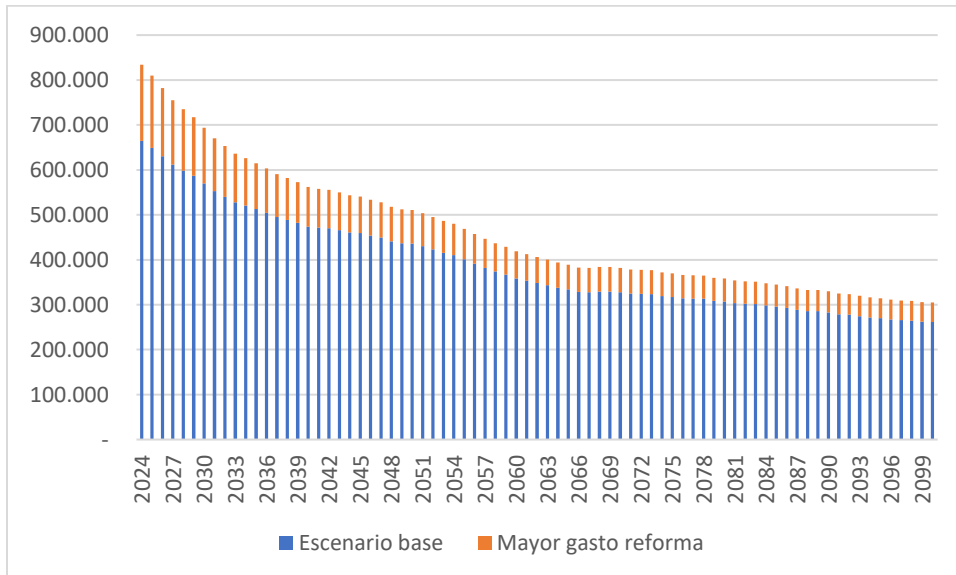
**Figura N°10: Gasto fiscal adicional por aumento de la PBSI en el SPS de Invalidez, según género  
(millones de pesos de 2022)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

La trayectoria decreciente proyectada se observa también en el escenario base que se sugiere revisar en conjunto con el gasto incremental, según se muestra en la Figura 11 a continuación.

**Figura N°11: Gasto SPS Invalidez escenario base y mayor gasto reforma  
(millones de pesos de 2022)**

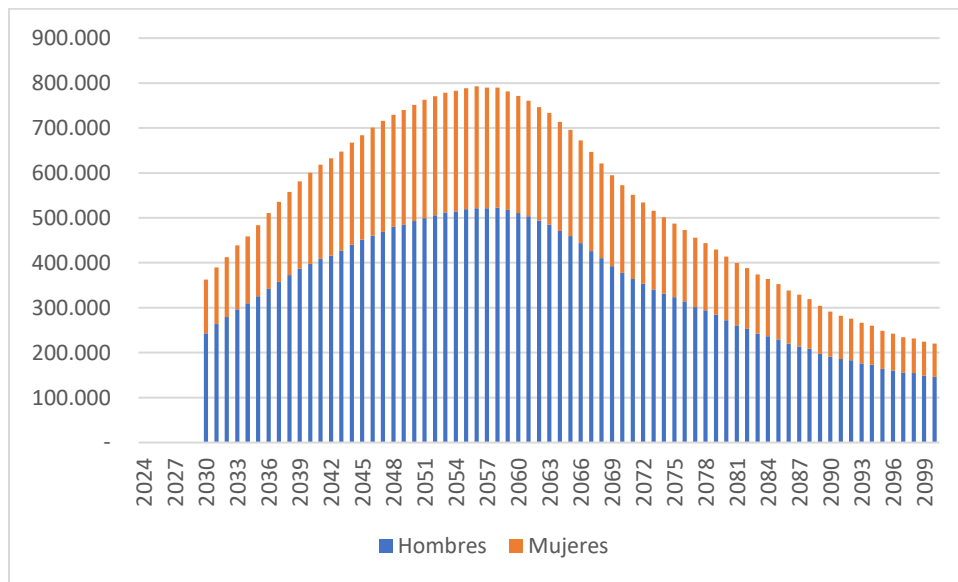


Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

#### d) Costo fiscal adicional asociado a la eliminación del test de afluencia

Finalmente, DIPRES estima el costo fiscal adicional de la derogación del requisito para tener derecho a la Pensión Garantizada Universal de no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de Chile. Con todo, como se ha señalado previamente se mantiene el límite superior de pensión base para calificar como beneficiario. Por su parte, la derogación del test de afluencia se proyecta en las estimaciones a partir del primer día del sexto año siguiente al de la publicación de la ley, es decir en 2030. La Figura 12 muestra los valores de este mayor gasto para los años 2024 al 2100. La trayectoria decreciente se relaciona con el efecto descrito previamente sobre la reducción en cobertura y trayectoria poblacional. Cabe destacar adicionalmente que este mayor gasto se concentra en los hombres de mayores ingresos.

**Figura N°12: Gasto fiscal adicional por eliminación del test de afluencia, según género (millones de pesos de 2022)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

#### e) Costo fiscal adicional consolidado

La Tabla 3 a continuación presenta la evolución del costo fiscal adicional de los cuatro componentes antes descritos. El principal componente en el mayor gasto es efecto directo del aumento en el valor de la PGU. Sin embargo, cabe destacar la relevancia del mayor gasto de la eliminación del test de afluencia que representa hasta un 26% del gasto total adicional, como se muestra también en la Figura 13.

**Tabla N°3: Proyección del mayor gasto asociado a los distintos componentes del PDL  
(Millones de pesos de 2022)**

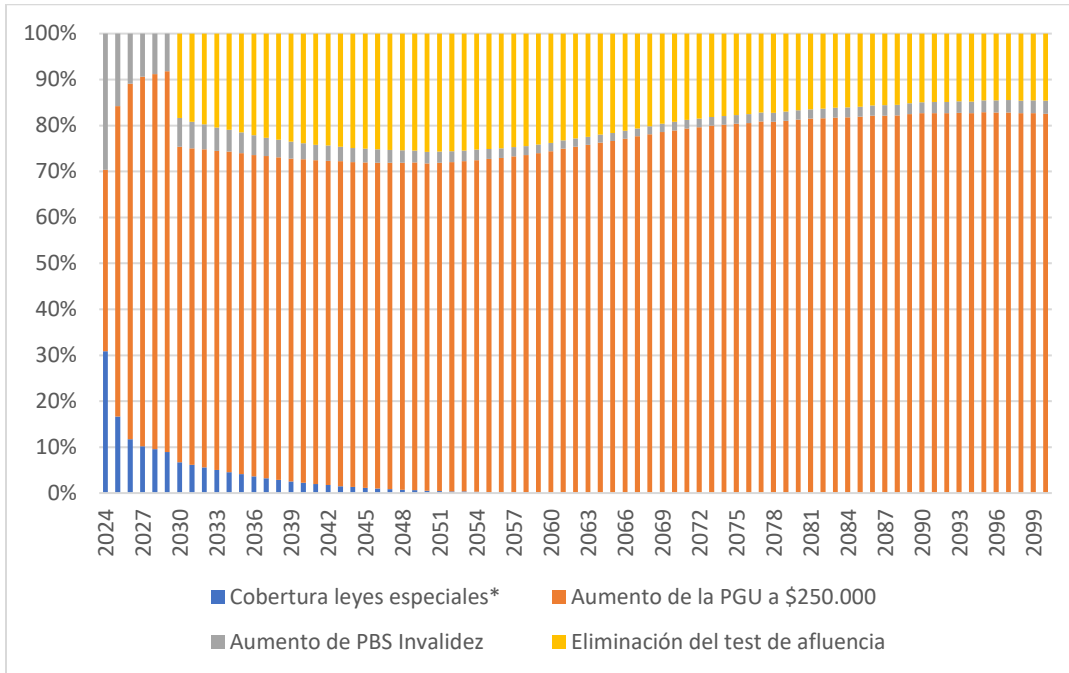
Año	Cobertura leyes especiales*	Aumento de la PGU a \$250.000	Aumento de PBS Invalidez	Eliminación del test de afluencia	Total
2024	176.248	225.551	169.151	-	570.950
2025	169.705	686.472	160.818	-	1.016.995
2026	162.860	1.078.851	151.940	-	1.393.651
2027	155.878	1.226.834	143.474	-	1.526.186
2028	148.744	1.269.089	136.454	-	1.554.287
2029	141.068	1.313.399	130.285	-	1.584.752
2030	133.050	1.358.038	123.972	362.543	1.977.603
2031	124.863	1.402.082	117.694	389.804	2.034.442
2032	116.706	1.445.537	113.045	412.500	2.087.788
2033	108.507	1.489.919	108.628	438.644	2.145.699
2034	100.292	1.531.046	105.259	458.940	2.195.537
2035	92.213	1.571.861	102.014	483.514	2.249.602
2036	84.363	1.614.230	98.673	510.829	2.308.096
2037	76.859	1.656.831	95.419	535.285	2.364.393
2038	69.638	1.693.883	92.724	557.973	2.414.218
2039	62.893	1.735.682	90.314	581.474	2.470.363
2040	56.480	1.771.139	88.013	600.124	2.515.757
2041	50.452	1.800.492	86.644	618.298	2.555.887
2042	44.872	1.831.499	85.619	632.161	2.594.150
2043	39.762	1.861.911	84.078	647.572	2.633.323
2044	35.103	1.893.303	82.603	667.184	2.678.193
2045	30.890	1.934.732	81.569	683.753	2.730.943
2046	27.087	1.973.292	79.965	700.826	2.781.171
2047	23.693	2.008.199	78.785	715.582	2.826.260
2048	20.687	2.041.941	76.839	729.271	2.868.737
2049	18.044	2.072.171	75.451	739.705	2.905.371
2050	15.718	2.079.686	75.022	751.068	2.921.494
2051	13.690	2.124.403	73.648	762.699	2.974.440
2052	11.938	2.158.174	72.242	770.838	3.013.192
2053	10.406	2.199.010	70.778	778.142	3.058.336
2054	9.093	2.235.544	69.601	782.492	3.096.729
2055	7.990	2.276.628	67.728	788.728	3.141.074
2056	7.042	2.306.698	65.890	792.549	3.172.179
2057	6.240	2.337.291	64.223	789.649	3.197.403
2058	5.566	2.366.603	62.689	790.126	3.224.984
2059	5.052	2.388.383	61.498	781.281	3.236.213
2060	4.630	2.410.149	59.974	771.481	3.246.234

2061	4.249	2.449.298	59.060	760.378	3.272.985
2062	3.950	2.462.969	58.059	746.460	3.271.439
2063	3.679	2.471.601	57.099	733.896	3.266.274
2064	3.463	2.472.809	56.144	713.965	3.246.382
2065	3.316	2.462.510	55.471	695.954	3.217.251
2066	3.153	2.450.809	54.403	672.474	3.180.838
2067	3.050	2.432.697	54.336	646.969	3.137.052
2068	2.935	2.404.096	54.528	621.144	3.082.704
2069	2.915	2.378.234	54.548	594.481	3.030.177
2070	2.872	2.347.800	54.308	572.425	2.977.405
2071	2.821	2.326.082	53.825	551.129	2.933.857
2072	2.794	2.292.808	53.669	534.305	2.883.577
2073	2.739	2.267.697	53.427	515.876	2.839.739
2074	2.721	2.237.341	52.807	501.158	2.794.027
2075	2.698	2.209.022	52.428	487.365	2.751.513
2076	2.685	2.174.670	52.020	473.259	2.702.635
2077	2.623	2.142.124	51.969	455.895	2.652.611
2078	2.576	2.080.447	51.869	443.813	2.578.704
2079	2.508	2.047.400	51.085	429.742	2.530.734
2080	2.437	2.016.592	50.824	414.188	2.484.042
2081	2.321	1.978.136	50.257	399.650	2.430.363
2082	2.202	1.936.988	50.001	387.930	2.377.121
2083	2.086	1.893.543	49.894	373.789	2.319.312
2084	1.964	1.854.696	49.419	363.884	2.269.963
2085	1.844	1.815.232	48.883	352.484	2.218.443
2086	1.727	1.776.365	48.371	338.614	2.165.077
2087	1.611	1.732.143	47.672	328.947	2.110.374
2088	1.499	1.691.899	47.133	319.049	2.059.580
2089	1.389	1.653.779	47.113	303.877	2.006.158
2090	1.282	1.612.067	46.649	291.206	1.951.204
2091	1.178	1.567.834	45.966	281.996	1.896.974
2092	1.078	1.533.719	45.740	275.714	1.856.251
2093	982	1.495.508	45.300	266.234	1.808.024
2094	889	1.454.469	44.869	260.383	1.760.610
2095	801	1.416.788	44.620	248.410	1.710.620
2096	718	1.382.935	44.086	242.252	1.669.989
2097	638	1.344.772	43.818	234.703	1.623.932
2098	564	1.311.765	43.575	231.684	1.587.587
2099	495	1.279.162	43.165	224.226	1.547.047
2100	431	1.246.567	43.085	220.544	1.510.626

Nota: Leyes especiales corresponde a beneficiarios de leyes de reparación y pensiones de gracia.

Fuente: DIPRES

**Figura N°13: Participación por componentes del mayor gasto fiscal (porcentaje)**



Fuente: DIPRES

#### f) Costo Total

Por último, la Tabla 4 muestra el gasto total asociado en el SPS y la PGU en caso de aprobarse el proyecto de ley. En la columna "Gasto Adicional PGU" se agrupa el mayor gasto producto de la cobertura de leyes especiales, el aumento de la PGU a \$250.000, el efecto de aumentar la cobertura al excluir al 10% de la población total (versus población de 65 y más) y la posterior eliminación del test de afluencia. Lo anterior, sumado al escenario base permite obtener el gasto total PGU (personas de 65 años y más). Luego se suma el gasto adicional por aumento de la PBS Invalidez al escenario base del pilar solidario de invalidez.

Del análisis se concluye que el proyecto de ley tiene un impacto fiscal significativo, a través de 4 componentes principales. El principal es el efecto directo asociado al aumento de la PGU e incremento en cobertura que muestra un perfil decreciente a partir del año 2065, el cual se origina en el aumento del número de beneficiarios con monto reducido, en el aumento de personas excluidas por estar sobre el límite superior de la pensión base para calificar, y en la trayectoria decreciente de la población de 65 años a partir de 2068 en las estimaciones DIPRES. A los efectos anteriores se suma la incorporación en la pensión base de los beneficios del seguro social creado.

**Tabla N°4: Proyección del gasto total en caso de aprobarse el PDL  
(Millones de pesos de 2022)**

Año	Gasto Adicional PGU	Escenario Base PGU	Gasto Total PGU	Gasto Adicional Aumento PBS Invalidez	Escenario Base SPS Invalidez	Gasto Total SPS Invalidez	Gasto Total
2024	401.799	5.787.366	6.189.165	169.151	664.632	833.783	7.022.947
2025	856.177	6.054.490	6.910.667	160.818	649.004	809.822	7.720.489
2026	1.241.711	6.319.063	7.560.774	151.940	630.178	782.118	8.342.892
2027	1.382.712	6.597.654	7.980.365	143.474	611.758	755.233	8.735.598
2028	1.417.833	6.864.469	8.282.302	136.454	598.314	734.768	9.017.070
2029	1.454.467	7.135.606	8.590.073	130.285	586.803	717.087	9.307.161
2030	1.853.631	7.412.303	9.265.934	123.972	570.053	694.025	9.959.959
2031	1.916.749	7.686.700	9.603.449	117.694	552.454	670.148	10.273.597
2032	1.974.742	7.962.527	9.937.269	113.045	540.075	653.121	10.590.390
2033	2.037.070	8.232.643	10.269.713	108.628	527.530	636.158	10.905.871
2034	2.090.278	8.479.748	10.570.027	105.259	521.052	626.311	11.196.337
2035	2.147.589	8.727.896	10.875.484	102.014	512.670	614.684	11.490.168
2036	2.209.423	8.975.834	11.185.256	98.673	504.459	603.132	11.788.389
2037	2.268.974	9.227.038	11.496.013	95.419	494.945	590.364	12.086.377
2038	2.321.494	9.473.138	11.794.632	92.724	488.950	581.674	12.376.306
2039	2.380.049	9.718.376	12.098.425	90.314	482.307	572.621	12.671.046
2040	2.427.743	9.950.237	12.377.981	88.013	474.012	562.025	12.940.006
2041	2.469.243	10.167.644	12.636.886	86.644	471.356	558.000	13.194.886
2042	2.508.531	10.369.529	12.878.060	85.619	470.178	555.797	13.433.857
2043	2.549.245	10.578.574	13.127.819	84.078	465.642	549.720	13.677.539
2044	2.595.590	10.789.171	13.384.761	82.603	460.657	543.260	13.928.021
2045	2.649.374	11.012.711	13.662.085	81.569	459.411	540.980	14.203.066
2046	2.701.206	11.228.595	13.929.801	79.965	453.816	533.781	14.463.582
2047	2.747.475	11.454.969	14.202.444	78.785	449.209	527.994	14.730.437
2048	2.791.898	11.665.196	14.457.095	76.839	441.302	518.141	14.975.236
2049	2.829.920	11.877.925	14.707.844	75.451	436.496	511.947	15.219.791
2050	2.846.471	12.110.897	14.957.368	75.022	435.900	510.923	15.468.291
2051	2.900.792	12.337.766	15.238.558	73.648	430.039	503.687	15.742.245
2052	2.940.950	12.570.658	15.511.608	72.242	423.001	495.244	16.006.851
2053	2.987.558	12.812.730	15.800.288	70.778	415.539	486.317	16.286.605
2054	3.027.129	13.064.930	16.092.059	69.601	410.296	479.897	16.571.955
2055	3.073.346	13.321.093	16.394.439	67.728	401.021	468.749	16.863.188
2056	3.106.288	13.575.901	16.682.190	65.890	391.199	457.089	17.139.279
2057	3.133.180	13.811.636	16.944.816	64.223	382.158	446.381	17.391.197
2058	3.162.295	14.042.917	17.205.212	62.689	374.071	436.760	17.641.972

2059	3.174.716	14.245.407	17.420.123	61.498	367.214	428.712	17.848.835
2060	3.186.260	14.411.129	17.597.389	59.974	358.641	418.614	18.016.004
2061	3.213.925	14.533.021	17.746.946	59.060	353.712	412.771	18.159.717
2062	3.213.380	14.657.749	17.871.130	58.059	348.105	406.164	18.277.294
2063	3.209.176	14.758.702	17.967.877	57.099	343.484	400.583	18.368.460
2064	3.190.238	14.843.501	18.033.739	56.144	337.663	393.807	18.427.546
2065	3.161.781	14.913.111	18.074.891	55.471	333.867	389.338	18.464.229
2066	3.126.435	14.952.521	18.078.956	54.403	328.235	382.638	18.461.594
2067	3.082.716	14.968.580	18.051.297	54.336	327.844	382.180	18.433.477
2068	3.028.175	14.972.213	18.000.389	54.528	329.452	383.981	18.384.369
2069	2.975.630	14.948.151	17.923.780	54.548	329.553	384.101	18.307.882
2070	2.923.097	14.927.755	17.850.853	54.308	327.946	382.254	18.233.106
2071	2.880.032	14.900.396	17.780.428	53.825	324.641	378.465	18.158.893
2072	2.829.907	14.878.055	17.707.962	53.669	324.221	377.890	18.085.852
2073	2.786.312	14.851.619	17.637.931	53.427	323.166	376.593	18.014.524
2074	2.741.220	14.829.112	17.570.331	52.807	319.251	372.058	17.942.390
2075	2.699.085	14.801.306	17.500.391	52.428	317.038	369.466	17.869.857
2076	2.650.614	14.779.376	17.429.990	52.020	314.541	366.562	17.796.552
2077	2.600.642	14.745.354	17.345.995	51.969	313.710	365.680	17.711.675
2078	2.526.836	14.735.440	17.262.276	51.869	313.241	365.109	17.627.385
2079	2.479.650	14.685.583	17.165.233	51.085	308.720	359.805	17.525.038
2080	2.433.218	14.637.596	17.070.814	50.824	307.436	358.260	17.429.074
2081	2.380.106	14.578.422	16.958.528	50.257	303.705	353.962	17.312.490
2082	2.327.120	14.501.850	16.828.970	50.001	302.100	352.101	17.181.071
2083	2.269.418	14.417.469	16.686.887	49.894	301.417	351.312	17.038.199
2084	2.220.544	14.329.331	16.549.875	49.419	298.629	348.048	16.897.922
2085	2.169.560	14.241.220	16.410.780	48.883	295.795	344.678	16.755.458
2086	2.116.705	14.160.721	16.277.427	48.371	293.159	341.530	16.618.957
2087	2.062.702	14.069.632	16.132.334	47.672	288.783	336.455	16.468.788
2088	2.012.447	13.977.424	15.989.871	47.133	285.829	332.962	16.322.832
2089	1.959.045	13.882.661	15.841.706	47.113	285.620	332.733	16.174.439
2090	1.904.555	13.792.639	15.697.194	46.649	282.987	329.636	16.026.830
2091	1.851.008	13.701.607	15.552.615	45.966	278.984	324.950	15.877.565
2092	1.810.511	13.592.479	15.402.990	45.740	278.021	323.761	15.726.751
2093	1.762.724	13.490.907	15.253.631	45.300	274.471	319.771	15.573.402
2094	1.715.741	13.391.581	15.107.322	44.869	271.605	316.474	15.423.797
2095	1.665.999	13.290.563	14.956.562	44.620	269.918	314.538	15.271.101
2096	1.625.904	13.203.344	14.829.248	44.086	267.399	311.484	15.140.733
2097	1.580.114	13.113.421	14.693.535	43.818	265.809	309.627	15.003.162
2098	1.544.013	13.019.767	14.563.780	43.575	264.702	308.276	14.872.056
2099	1.503.883	12.936.363	14.440.246	43.165	262.258	305.423	14.745.668
2100	1.467.542	12.845.006	14.312.548	43.085	261.870	304.955	14.617.503

Fuente: DIPRES.

Como se explicó anteriormente, cabe destacar también la relevancia del mayor gasto que irroga la eliminación del requisito de no pertenecer al 10% más rico de la población, costo que llega a representar hasta un 26% del gasto total adicional y se encuentra concentrado en los hombres de altos ingresos.

En el caso del efecto del aumento de la PBS de Invalidez se observa un patrón fuertemente decreciente, el que se produce por una caída de la población beneficiaria. Se reitera la sugerencia de que dichas estimaciones sean revisadas ya que no parecen acordes al cambio contemplado.

Por último, en el caso de la modificación al tratamiento de las leyes especiales este se observa concentrado en hombres y es decreciente en el tiempo al ser un grupo específico.

Las trayectorias analizadas reflejan las limitaciones que impone para el análisis de largo plazo el anclar los parámetros en términos reales mientras que los salarios y las pensiones evolucionan con las variables reales de la economía. Sin perjuicio de que en la ley dichos parámetros se reajusten por IPC, si en la práctica los valores de la PGU, límites de pensión base inferior y pensión base superior se van reajustando de conformidad con las variables reales de la economía, como ha sucedido históricamente, el número de beneficiarios resultará superior, el porcentaje de beneficiarios que percibe un monto reducido será menor y el gasto superior. Se sugiere, asimismo, revisar las calibraciones de las estimaciones de población.

Lo anterior refuerza la necesidad de generar escenarios alternativos de simulación, considerando para efectos de las proyecciones de largo plazo, que los parámetros del sistema mantienen su valor en términos relativos a las variables reales de la economía. Es decir, se sugiere que se elaboren y publiquen escenarios de proyección de largo plazo en que se contemple un crecimiento real para el parámetro de la PGU, pensión inferior y pensión superior, en línea con los salarios reales, incluyendo análisis de sensibilidad. Este tipo de supuestos es considerado en la práctica internacional como fue descrito previamente.

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

En esta sección se analiza el efecto esperado de la normativa propuesta sobre el mercado del trabajo y el ahorro previsional, acotado solamente a los efectos generados por el aumento de la PGU. Este capítulo se divide en tres partes incluyendo una reseña del Informe de Impacto Regulatorio elaborado por el Ministerio de Hacienda, un análisis de estudios empíricos y un análisis de los efectos esperados por este Consejo.



## 1. Informe de impacto regulatorio

En esta oportunidad, el Ministerio de Hacienda elaboró un Informe de Impacto Regulatorio del proyecto de Ley Boletín N° 180-370, que en el punto N°3 analiza el impacto del aumento de la PGU en el mercado laboral. Dicho informe plantea que el principal canal a través del cual el aumento de la PGU podría afectar el empleo formal es el denominado efecto ingreso. Este efecto tiene que ver con el hecho de que las personas beneficiadas por la PGU observarán un aumento en su ingreso futuro, por lo que, si desean mantener sus niveles de ingreso constantes en el futuro, entonces necesitan una cantidad menor de cotizaciones en el sector formal para alcanzar dicho nivel. En consecuencia, se incentivaría a trabajar una cantidad menor de tiempo en el sector formal. El informe señala que la literatura concuerda con esta relación, aunque existe divergencia en la magnitud del efecto de un mayor beneficio social previsional en la decisión de trabajo formal.

El informe plantea que la magnitud de este efecto en términos cuantitativos depende de una serie de factores. En primer lugar, depende de qué tanto las personas internalizan los mayores beneficios futuros en sus decisiones económicas del presente. Plantea también que la evidencia muestra que las personas de bajos ingresos tienden a subvalorar los beneficios futuros y ponen más atención a los beneficios del presente. Por lo tanto, resulta más probable que el efecto ingreso que generaría el aumento en monto y cobertura de la PGU sea acotado.

De acuerdo con el citado informe, un segundo factor que afecta la magnitud del efecto ingreso son las rigideces en el mercado laboral. La capacidad de una persona para reducir sus cotizaciones en el presente cuando observa un aumento de la PGU en el futuro, con el objetivo de mantener niveles de pensión similares, depende fuertemente de la posibilidad de reducir su jornada laboral o bien encontrar un trabajo con un salario líquido similar en el sector informal. Estas limitaciones reducirían aún más la magnitud del efecto ingreso.

Concluye el informe que, en vista de las consideraciones sobre valoración de beneficios futuros por parte de las personas, las rigideces del mercado laboral y la evidencia de la literatura empírica, se estima que el aumento de la PGU a \$250.000 y el incremento en la cobertura no tendrán impactos significativos en la oferta laboral del sector formal.

## 2. Análisis de estudios empíricos

El Consejo, al no contar con recursos técnicos suficientes, está impedido de realizar estimaciones cuantitativas independientes con el objeto de medir el impacto esperado que tendrían las modificaciones propuestas en el PDL sobre el mercado del trabajo y del ahorro, por lo que el análisis que se realiza se sustenta en la teoría económica y en los resultados obtenidos en diversos estudios empíricos realizados para el caso chileno y para otros países, algunas de cuyas conclusiones se resumen a continuación.

Un estudio reciente realizado por Sabat, J. (2022) sobre los efectos de la creación del Pilar Solidario en el mercado laboral formal y el ahorro previsional apunta en la dirección de que este efecto podría ser importante. La conclusión principal de ese estudio señala lo siguiente:

*“Utilizando datos longitudinales de aproximadamente 16.800 trabajadores de ingresos bajos, estimo los efectos de una reforma que introdujo el pilar solidario en el sistema de pensiones chileno de contribución definida. Empíricamente, se documenta un efecto negativo y significativo sobre la propensión a ahorrar para el retiro entre trabajadores con ingresos y densidades de cotización históricamente bajas. Los efectos desincentivadores son más pequeños que las predicciones de un modelo neoclásico estándar. Sin embargo, muestro que pueden ser racionalizado mediante la introducción de suposiciones de comportamiento”.*

Este estudio muestra, que el efecto ingreso negativo en la decisión de trabajar formalmente existe, y es importante para los sectores de menores ingresos, aunque se debe mencionar que el diseño del Pilar Solidario es relevante en el resultado obtenido, ya que los aportes solidarios eran inferiores en función de la pensión que se lograba autofinanciar, elemento que está presente en la reforma propuesta de la PGU sólo para los sectores de ingreso alto, que son más insensibles a este tipo de beneficio, en línea con las conclusiones del estudio citado.

Este mismo estudio hace una revisión de literatura en la materia, que no muestra resultados concluyentes, aunque en su mayoría apuntan a la existencia de efectos negativos en el ahorro previsional como resultado de mayores beneficios sociales. A continuación, reproducimos los principales resultados encontrados para la relación entre ahorro previsional y beneficios de seguridad social:

Barro et al. (1979) documentan un efecto nulo de la seguridad social estadounidense sobre el capital acumulado. Posteriormente, en un análisis entre países realizado por Feldstein (1980), se encuentra que la seguridad social reduce significativamente el ahorro privado. En el lado microeconómico, Feldstein y Pelechio (1979), utilizando datos de encuestas de hogares de EE. UU., estiman que un dólar de riqueza de pensión no financiada redujo otros tipos de acumulación de activos en aproximadamente \$0.93. Boskin y Hurd (1978), a través del análisis de los datos de la encuesta longitudinal de EE. UU., documentan un efecto positivo y significativo de la riqueza de seguridad en la jubilación anticipada. Con base en los mismos datos, Kotlikoff (1979) estima un costo de \$0.66 reducción del patrimonio neto por cada \$1 de riqueza previsional, y efecto nulo en la edad de jubilación. Diamond y Hausman (1984), que también utilizan datos de encuestas longitudinales de EE.UU. muestran que la seguridad sólo tiene un efecto negativo moderado sobre la acumulación de riqueza. Gordon y Blinder (1980) analizan datos transversales de EE. UU., documentando un efecto nulo de la seguridad social en la probabilidad de jubilación de los trabajadores menores de 62 años, y un pequeño efecto positivo para los trabajadores de mayor edad. Attanasio y Brugiavini (2003) y Attanasio y Rohwedder (2003) usan cohortes y grupos de edad, explorando las reformas de las pensiones que redujeron la generosidad de los esquemas de seguridad en Italia y el Reino Unido, respectivamente. Su resultado implica una relación negativa entre la riqueza de la seguridad social y las tasas de ahorro de los trabajadores.

Un estudio muy reciente de Moreno, C., (2022), tomando como base el sistema previsional peruano, menciona un canal adicional indirecto por el cual la mejoría en los sistemas no contributivos puede afectar la formalidad y el ahorro previsional. Considerando que, en ese país, al igual que en Chile, el pilar no contributivo se financia con impuestos generales, mayores recursos para el pilar no contributivo requieren de una mayor carga tributaria sobre el sector formal, generando incentivos a la informalidad.

Podemos concluir entonces que a nivel académico no existe consenso sobre la magnitud del efecto de los beneficios no contributivos y el ahorro previsional, aunque un número importante de estudios señala que el impacto es negativo, y varios de ellos lo consideran relevante.

Por último, nos parece importante mencionar la necesidad de que se realicen nuevos estudios empíricos para el caso chileno que permitan sacar conclusiones más robustas de los efectos de variaciones en el pilar solidario sobre el mercado del trabajo y del ahorro previsional, considerando además que, como mostramos en el punto a continuación, la informalidad es un problema significativo en el país. La implementación de esta política, junto con los cambios propuestos a la misma, entregará en materia estadística insumos muy valiosos para medir empíricamente los efectos que tiene en las decisiones de los trabajadores, por lo que recomendamos que esos estudios se realicen. Esto permitiría hacer ajustes a esta política pública en base a información más objetiva.

### **3. Análisis de los efectos esperados del aumento de la PGU**

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

Para analizar el eventual impacto sobre la informalidad, es interesante tener presente que los análisis empíricos muestran que ésta se asocia mayoritariamente con personas jóvenes y los mayores de 65 años, con mujeres, y con grupos de menor educación, baja productividad y con territorios geográficos de reducido desarrollo económico.

De acuerdo a la información publicada por el INE, en el trimestre julio-septiembre 2022, la tasa de ocupación informal alcanzó 27,1%, siendo de 28,9% para mujeres y 25,7% para hombres. Las tasas de ocupación informal más altas se encuentran en los tramos de 65 años y más, con un 53,5%, y en el de 15-24 años, con 38,9%. Según grupo ocupacional, la evidencia muestra que la mayor informalidad se da en categorías ocupacionales básicas y en aquellas que requieren menor capacitación. Tal es el caso de Ocupaciones elementales (37,6%), Artesanos y operadores de oficio (45,8%), Trabajadores agropecuarios y pesqueros (54%) y Trabajadores de servicios y comercios (34,5%). Por el contrario, en los grupos ocupacionales que exigen mayor nivel de calificación las tasas

son mucho más bajas, por ejemplo, Profesionales, científicos e intelectuales (12%) Técnicos y profesionales de nivel medio (11,1%).

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

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

La situación prevista en el PDL actual es distinta toda vez que la PGU ya está funcionando y lo que se propone es un incremento de la misma de 29% (incremento de \$193.917 a \$250.000), que será gradual acorde a tramos de la pensión base, junto con una ampliación en el universo de personas que podrían calificar como beneficiario al modificar la restricción sobre el cual se medirá el 10% más rico de la población. Bajo la norma actual para acceder al beneficio de la PGU no se puede pertenecer al 10% más rico de la población de 65 años o más, mientras que el PDL propone que sea respecto del 10% más rico de la población total. De aprobarse esta modificación propuesta se incrementaría el número de personas de 65 años o más que calificarían y podrían acceder a la PGU toda vez que el umbral de corte sería más alto.

Una última consideración que nos parece relevante mencionar, es que las proyecciones de gasto fiscal realizadas por DIPRES no contemplan cambios en el comportamiento de los cotizantes y, por tanto, no consideran los efectos de incentivos que eventualmente pueden afectar a los mercados del trabajo y del ahorro.

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

#### **a) Grupo de actuales beneficiarios de la PGU**

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

Dentro de este grupo se distinguen a su vez tres conjuntos de personas que podrían verse impactadas. Por un lado, están las personas que ya han jubilado y dejaron de trabajar, por otra las

personas que sí están trabajando, pero decidieron dejar de cotizar<sup>2</sup>, y finalmente las personas que siguen trabajando y continúan cotizando, independientemente de si se han jubilado o no.

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

Reconociendo que no tenemos la posibilidad de realizar estimaciones cuantitativas, estimamos que el efecto ingreso que provoca el aumento de la PGU tendrá un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con menores salarios. Para estas personas la medida propuesta tendría un impacto negativo en cuanto a empleo. Para aquellos trabajadores que han permanecido por largo tiempo trabajando y con una remuneración superior, es menos probable que modifiquen su comportamiento, por cuanto es razonable pensar que se mantendrán trabajando y cotizando.

Sin embargo, al analizar el número total de personas mayores de 65 años que siguen trabajando y cotizando se constata que es una cifra muy reducida, por lo que estimamos que el impacto agregado de este subconjunto de personas no sería relevante. En efecto, según la información publicada por la SUPEN, al 30 de septiembre 2022 el total de personas activas cotizando mayores de 65 años es de 19.372, de las cuales más de la mitad tiene una renta imponible inferior a \$1.000.000. Es razonable suponer que el incentivo a cotizar de aquellos con rentas superiores no debiera verse afectado, por lo tanto, el grupo potencial de cotizantes que podría optar por dejar de cotizar es muy poco significativo.

#### **b) Grupo de personas mayores de 65 años que ahora podrían obtener la PGU debido al aumento en cobertura**

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

Considerando que se trata de personas de ingresos altos, toda vez que hoy se encuentran dentro del 10% más rico de la población de 65 años y más, si bien el eventual efecto sobre la oferta de trabajo

---

<sup>2</sup> “El afiliado mayor de 65 años de edad si es hombre o mayor de 60 si es mujer, o aquél que estuviere acogido a pensión de vejez o invalidez total y continuare trabajando como trabajador dependiente, deberá efectuar la cotización para salud que establece el artículo 84 de dicho decreto ley (7%) y estará exento de la obligación de cotizar para el fondo de pensiones y sobrevivencia, salvo que él opte por seguir cotizando”. Ver <https://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-95283.html>

y el ahorro previsional de los que seguían cotizando sería negativo, al igual que en el caso anterior, el número de personas afectas es muy bajo y por tanto se estima que el efecto agregado sería marginal. Del total de cotizantes mayores de 65 años son cerca de 5.000 los que se encuentran en tramos de ingreso imponible medio alto, de entre \$1.000.000 y \$2.000.000.

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

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

Para aquellas personas de menores rentas y con menos años faltantes para alcanzar los 65 años se estima que el efecto ingreso será negativo, desincentivando su participación laboral, incrementando la informalidad y reduciendo el ahorro previsional. Se desconoce la magnitud de estos efectos, pero se sabe que dependerá de las posibilidades de reducir su jornada laboral o eventualmente moverse al sector informal. También, y como se ha mencionado anteriormente, es razonable pensar que las personas de mayores ingresos y que llevan muchos años trabajando en el sector formal es menos probable que alteren su comportamiento. El número de cotizantes entre 60 y 65 años, los más probablemente afectados por el efecto ingreso positivo del aumento de la PGU, es bastante más numeroso, equivalente a 189.436 personas al 30 de septiembre. Si consideramos también al segmento entre 55 y 60, se agregan 297.212 personas, que podrían tener incentivos a dejar la formalidad y/o disminuir las horas trabajadas producto del aumento del monto de la PGU y su mayor cobertura.

La reforma en discusión propone también el establecimiento de incentivos en la cotización para los sectores de menores ingresos a través del sistema de seguro social, que podrían contribuir a atenuar el efecto anterior.

Por otra parte, consideramos que para atenuar estos probables impactos negativos en la formalidad laboral y en el ahorro previsional son importantes los esfuerzos comunicacionales en pro de difundir que el beneficio de la PGU no exige estar jubilado para ser recibido, siendo esta una diferencia importante y positiva respecto a los beneficios anteriores de PBS y APS. También nos parece relevante insistir en que se refuercen los esfuerzos de fiscalización con el propósito de reducir la informalidad y la evasión y elusión de cotizaciones previsionales.

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

la tasa de cotización sean acompañados de medidas que permitan reducir la informalidad, que hoy representa del orden del 27% de la tasa de ocupación.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Este informe se elabora en cumplimiento de las disposiciones de la Ley N°20.255, que establece la necesidad de que el CCP se pronuncie sobre los efectos fiscales, en el mercado laboral y en el ahorro de las modificaciones legales propuestas sobre el SPS y la PGU. Se analizan entonces los efectos de los cambios propuestos a la PGU, tanto en términos de un monto mayor del beneficio, que es recibido gradualmente por los beneficiarios en función de su situación de pensión base, como también respecto a la cobertura del beneficio. Esto último se realiza primeramente a través de una modificación del instrumento de focalización, en que se propone excluir del beneficio a las personas de 65 años y más que integren el 10% más rico de la población total en vez del 10% de la población de 65 años y más, y, posteriormente, producto del efecto de establecer universalidad del beneficio al sexto año de promulgada la ley, manteniendo el límite superior de pensión base como requisito para calificar.

El impacto fiscal de la reforma se analiza solo a partir de los resultados obtenidos de modelos de proyección de DIPRES, que entregan estimaciones para los próximos 80 años del número de beneficiarios por género y por tipo de beneficio entregado, lo que permite obtener el costo fiscal de la mejoría de la PGU. Es importante señalar que estos modelos no incorporan cambios en el comportamiento de los agentes económicos producto de las reformas propuestas. Para el futuro sería conveniente dotar a este Consejo de recursos técnicos y financieros suficiente para poder realizar estimaciones y modelaciones propias y así poder comparar proyecciones.

Asimismo, junto con valorar el trabajo que realizan los equipos de DIPRES y la Subsecretaría de Previsión Social, se sugiere fortalecer sus capacidades permanentes considerando la envergadura de los análisis actuariales que se requieren en el contexto de la reforma y el nivel de los compromisos fiscales que se generan con la misma.

En términos generales se estima que los beneficiarios de la ampliación de la PGU, conforme los términos del proyecto de ley al 2024 llegarían a 2.540.750 que equivalen al 88% de la población de 65 años y más estimada lo que implica 95.143 nuevos beneficiarios. En los años siguientes el número de beneficiarios crece en función de la demografía, hasta el año 2030, en que aumenta en 338.043 respecto del escenario base producto de la eliminación del test de afluencia. El máximo de cobertura, de 96% de los mayores de 65 años se mantiene entre los años 2038 y 2065. Luego, empieza a decrecer debido a que hay un mayor porcentaje de adultos mayores que quedan excluidos por tener una pensión base mayor a la pensión superior. En el año 2100 el modelo de la DIPRES estima una cobertura del 90% de los mayores de 65 años.

Es importante destacar que de acuerdo con las estimaciones del total de 2.540.750 beneficiarios estimados al 2024, 1.453.420 serían mujeres que equivalen al 57%.

El impacto en el gasto fiscal de la reforma responde a cuatro efectos: (a) la modificación al tratamiento de las pensiones de leyes especiales, (b) el aumento de la PGU a \$250.000 y el incremento en la cobertura al modificar la focalización en base a la población total, (c) el aumento asociado en la PBS de invalidez; y (d) la eliminación del test de afluencia. Dentro de estos, el más significativo en términos de su impacto fiscal es el aumento de la PGU, que, con excepción de los dos primeros años, fluctúa entre 70% y 83% del mayor gasto público. En el primer año desde promulgada la ley, la eliminación de la exclusión de las leyes especiales representa un 31% del total, pero cae rápidamente en los años siguientes. En el resto del período analizado, la eliminación del test de afluencia ocupa un segundo lugar en términos del impacto en el gasto fiscal. En términos de género, los recursos destinados a esta reforma favorecen más a las mujeres que a los hombres (en promedio 52% de los beneficios son recibidos por las mujeres y 48% por los hombres).

Por otra parte, el perfil de gastos adicionales del aumento de la PGU y del consecuente aumento de la PBSI es fuertemente creciente en los primeros años, desde \$570.950 millones de pesos de 2022 en 2024 a \$ 1.977.603 millones de pesos de 2022 en 2030, y presenta saltos discretos, producto de la incorporación gradual de nuevos beneficiarios. Este gasto adicional proyectado para 2030 representa un aumento de 25% real respecto al gasto estimado sin reforma. Entre 2030 y 2056 el gasto generado por esta reforma muestra un patrón creciente, aunque a un ritmo más moderado que el de los primeros años. A partir del año 2062, el gasto de la reforma empezaría a caer, lo que en principio llama la atención, producto de que la población adulta mayor de 65 años sigue creciendo. Lo anterior responde a las estimaciones del número de beneficiarios y su composición por tramos de pensión base, que como vimos, muestra también un patrón decreciente en el largo plazo y con un mayor porcentaje de beneficiarios por sobre la pensión inferior, explicado por dejar fijos en términos reales los límites de los montos de pensión base inferior y superior, lo que lleva a que un número creciente de adultos mayores no cumpla los requisitos para recibir el beneficio o a que reciba uno reducido.

Respecto de las estimaciones de gasto producto del aumento de la PBS de Invalidez que muestran un patrón fuertemente decreciente, se sugiere sean revisadas ya que no parecen acordes al cambio contemplado al igual que el escenario base.

El CCP sugiere asimismo generar escenarios alternativos de simulación, considerando para efectos de las proyecciones de largo plazo, que los parámetros del sistema mantienen su valor en términos relativos a las variables reales de la economía. Es decir, se sugiere que se elaboren y publiquen escenarios de proyección de largo plazo en que se contemple un crecimiento real para el parámetro de la PGU, pensión inferior y pensión superior, en línea con los salarios reales, incluyendo análisis de sensibilidad.

Por último, respecto al impacto de la reforma en las decisiones de trabajo y ahorro previsional, el CCP contó con el análisis de Impacto Regulatorio elaborado por el Ministerio de Hacienda, el cual, respecto a la mejoría de la PGU concluía que, en vista de las consideraciones sobre valoración de



beneficios futuros por parte de las personas, las rigideces del mercado laboral y la evidencia de la literatura empírica, el aumento de la PGU a \$250.000 y el incremento en la cobertura no tendrán impactos significativos en la oferta laboral del sector formal.

Como Consejo consideramos que esta es una materia muy relevante, especialmente en un contexto, como el chileno, en que cerca de un tercio de los ocupados trabaja de manera informal, problema que se ha mantenido en el tiempo, a pesar del desarrollo económico. Adicionalmente, las nuevas formas de trabajo, vinculadas a la economía digital, podrían agravar en vez de atenuar la situación. Nos parece entonces de gran importancia que se profundice en los estudios de esta materia, de tal forma de avanzar en políticas públicas que reduzcan el problema y eviten profundizarlo a través de incentivos incorrectos, asegurando así mejorar las pensiones en forma sostenible.

El CCP revisó literatura comparada en esta materia, la cual no resulta concluyente respecto al efecto de los beneficios no contributivos en la decisión de trabajar formalmente y contribuir al sistema. En todo caso, numerosos estudios apuntan a que este efecto sí existe y es negativo, lo que significaría que el aumento de la PGU podría afectar la decisión de trabajar formalmente y cotizar, existiendo, con todo, bastante divergencia en la magnitud de este efecto.

De acuerdo con el análisis presentado en este informe podemos inferir que la magnitud de este efecto no es homogénea para los distintos grupos etarios y socioeconómicos según se describe previamente.

Reconociendo que por falta de recursos el CCP no tiene la posibilidad de realizar estimaciones cuantitativas independientes, estimamos que el efecto ingreso que provoca el aumento de la PGU tendrá un mayor impacto sobre aquellos afiliados activos con menores salarios y con más posibilidades de trabajar informalmente, lo que les permite evadir o eludir las cotizaciones previsionales. Para estas personas la medida propuesta tendría un impacto negativo en cuanto a empleo formal y a ahorro previsional. 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.

En definitiva, podemos señalar que el aumento de la PGU y su cobertura podría producir desincentivos a trabajar formalmente y al ahorro previsional particularmente en trabajadores de ingresos medios y bajos.

Cabe destacar que el PDL propone también el establecimiento de incentivos en la cotización para los sectores de menores ingresos a través del sistema de seguro social, que podrían contribuir a atenuar el efecto anterior.

Para poder mejorar la calidad del análisis, estimamos fundamental que se realicen nuevos estudios empíricos para el caso chileno que permitan sacar conclusiones más robustas de los efectos de variaciones en el pilar solidario y PGU sobre el mercado del trabajo y del ahorro previsional.

Asimismo, sugerimos el estudio, evaluación y análisis permanente acerca del impacto de la PGU y sus efectos en las pensiones, monto, cobertura y focalización, así como en el mercado del trabajo, con énfasis en la informalidad, lo que debería ser incorporado como decisión de política pública.

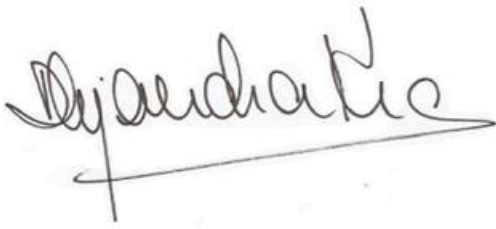
Finalmente, el Consejo sugiere reforzar los esfuerzos de fiscalización con el propósito de reducir la informalidad laboral y la evasión y elusión de cotizaciones previsionales en los independientes y en trabajadores del sector formal.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Attanasio, O. P., & Brugiavini, A. (2003). Social security and households' saving. *the Quarterly Journal of economics*, 118(3), 1075-1119.
- Attanasio, O. P., & Rohwedder, S. (2003). Pension wealth and household saving: Evidence from pension reforms in the United Kingdom. *American Economic Review*, 93(5), 1499-1521.
- Attanasio, O., Meghir, C., & Otero, A. (2011). Pensions, work, and informality: The impact of the 2008 Chilean pension reform. Unpublished paper, University College London.
- Barro, R. J. (1979). Social Security and Private Saving: Another Look. *Social Security Bulletin*, 42(5), 33.
- Boskin, M. J., & Hurd, M. D. (1978). The effect of social security on early retirement. *Journal of Public Economics*.
- Diamond, P. A., & Hausman, J. A. (1984). Individual retirement and savings behavior. *Journal of Public Economics*, 23(1-2), 81-114.
- European Commission (2021). *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*.
- Feldstein, M. (1980). International differences in social security and saving. *Journal of Public Economics*, 14(2), 225-244.
- Feldstein, M., & Pellechio, A. J. (1979). Social security and household wealth accumulation: New microeconomic evidence. *The Review of Economics and Statistics*.
- Gordon, R. H., & Blinder, A. S. (1980). Market wages, reservation wages, and retirement decisions. *Journal of public Economics*, 14(2), 277-308.
- INE Chile (2022). *Informalidad Laboral trimestre julio-septiembre 2022*.
- Joubert, C., & Todd, P. (2011). The impact of Chile's 2008 pension reform on labor force participation, pension savings, and gender equity. Filadelfia, Universidad de Pensilvania.
- Kotlikoff, L. J. (1979). Testing the theory of social security and life cycle accumulation. *The American Economic Review*, 69(3), 396-410.

Moreno, C. (2022). The impact of pension systems in labor markets with informality, Department of Economics, Emory University.

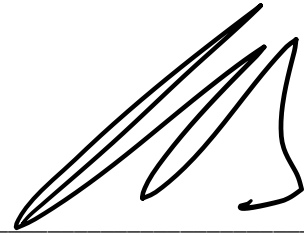
Sabat, J. (2022). The Effects of the Minimum Pension Reform in a Defined Contribution Pension System: The Case of Chile. Available at SSRN 4136711.



---

**Alejandra Krauss Valle**

Presidenta



---

**Carlos Díaz Vergara**

Vicepresidente



---

**María Cecilia Cifuentes Hurtado**

Consejera



---

**Paula Benavides Salazar**

Consejera