

**Informe sobre la Reforma de Pensiones:
Impacto Fiscal de Alternativas en materia de PGU y Seguro Social¹**

¹ Estudio elaborado por Matías Acevedo y Hermann González.

RESUMEN EJECUTIVO

La reforma al sistema de pensiones presentada por el gobierno tiene un costo permanente estimado de 2,1 puntos del PIB al 2050. Es decir, se trata de un proyecto de ley que tiene un elevado costo fiscal y que, a la fecha, no cuenta con los ingresos permanentes para hacer frente a los mayores gastos permanentes que propone.

El proyecto plantea aumentar la PGU a \$250 mil como también la cobertura actual al 10% de mayores ingresos. El debate en torno a esta materia debe considerar que aumentos en el monto y la cobertura de la PGU generan desincentivos a trabajar formalmente y al ahorro previsional, particularmente de los segmentos de menores rentas y menos años faltantes para jubilar. También se debe considerar que el objetivo de la PGU es prevenir la pobreza en la vejez, por lo que sucesivos aumentos deben estar alineados con este criterio. Considerando los efectos no deseados sobre la formalidad y cotizaciones de aumentar la PGU a \$250 mil, se propone limitar este incremento a la línea de la pobreza por hogar y se plantea la opción de no incrementar la PGU al 10% de la población de mayores ingresos. Estas dos medidas reducen el costo fiscal del PDL actual en 0,7 puntos del PIB.

Por otro lado, el proyecto de ley propone entregar a través del Seguro Social (SS) un beneficio por año cotizado para los actuales y futuros pensionados, el que se financiaría con 3 puntos de cotización adicional. Sin embargo, financiar los beneficios solidarios del seguro con el aumento de la cotización adicional de los trabajadores, desalienta la formalidad y el ahorro, lo que podría afectar la sostenibilidad del financiamiento del seguro. En consecuencia, los beneficios del seguro social deberían establecer como requisito un mínimo de años cotizados, por ejemplo, a partir de 20 años, como establecía el sistema de caja previsional antiguo. Aquellos que no cumplan ese umbral mínimo, serán beneficiados con la PGU.

Estimamos que las medidas que permiten perfeccionar el SS podrían reducir su costo en al menos 0,13 puntos del PIB. Por su parte, estimamos que es posible financiar el costo fiscal asociado a los beneficios del seguro social (0,73 puntos del PIB) con las medidas que perfeccionan la PGU y el Seguro Social, incluyendo los mayores recursos por litio y la mayor eficiencia del gasto público.

I. CONTEXTO

- La reforma al sistema de pensiones presentada por el gobierno tiene un costo permanente estimado de 2,01 puntos del PIB al 2050².
 - 1,30 puntos del PIB, corresponde tanto al costo de aumentar la PGU y su cobertura, como los gastos asociados al Estado como empleador y la menor recaudación fiscal.
 - 0,71 puntos del PIB, corresponde al costo de los beneficios del seguro social como la garantía por año cotizado, compensación por expectativas de vida y el complemento de cuidados de terceros.
- Es decir, se trata de un proyecto de ley que tiene un elevado costo fiscal. A la fecha, este proyecto de ley no cuenta con los ingresos permanentes para hacer frente a los mayores gastos permanentes que propone.
- Es importante considerar que partimos de una situación fiscal de mediano plazo deficitaria y con un riesgo medio-alto de no lograr su consolidación (estabilizar la deuda pública como porcentaje del PIB).
- Los principales componentes del costo fiscal de la PGU (1,3 puntos del PIB) son:
 - a) 0,72 puntos del PIB, por aumento de la Pensión Garantizada Universal (PGU) a \$250 mil y por ampliar la cobertura al 100% de la población, es decir sumar al 10% de mayores ingresos.
 - b) 0,54 puntos del PIB, por aumento de cotización y tope imponible.
 - c) 0,04 puntos del PIB en la nueva institucionalidad.
- Por su parte, los principales componentes del costo del seguro social (0,71 puntos del PIB) son:
 - a) 0,669 puntos del PIB, garantía por año cotizado.
 - b) 0,036 puntos del PIB, compensación por expectativas de vida.
 - c) 0,007 puntos del PIB, por complemento por cuidados de terceros.

² Para efectos de este informe, se asume como año el régimen el 2050.

II. MEDIDAS PROPUESTAS POR EL EJECUTIVO EN MATERIA DE PGU

- El proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones plantea aumentar la PGU a \$250 mil como también la cobertura actual al 10% de mayores ingresos.
 - **Para el aumento de la PGU a \$250 mil**, se debe cumplir la condición de sostenibilidad financiera o “gatillo”, donde los ingresos estructurales como porcentaje del PIB sean superior a 24,7%.
 - **Para aumentar la cobertura de la PGU al 10% de los hogares de mayores ingresos** se debe cumplir que los ingresos estructurales como porcentaje del PIB sean superior a 25,7%.
- Sin embargo, para ambos aumentos, en caso de que no se hubiere cumplido las condiciones anteriores, pero se proyectare su cumplimiento para los dos años siguientes, el Ministerio de Hacienda, mediante decreto dictado bajo la fórmula “Por orden del presidente de la República”, podrá igualmente autorizar el incremento.
- Este incremento comenzará a regir a contar del mes de julio del año en que se verifique el cumplimiento de la Condición de sostenibilidad financiera o se autorice el incremento mediante decreto.
- El primer año, se hará efectivo el aumento para aquellos con una pensión autofinanciada menor a 100 mil, el segundo año entre 100 mil y 400 mil, y a partir del tercer año para el resto.

CONSIDERACIONES SOBRE LA PGU

- Desde el 2018 al 2023 gasto asociado al Pilar Solidario se ha incrementado desde 0,8 a 2,0 puntos del PIB, es decir US\$ 3.860 millones.
- El incremento del gasto en el pilar solidario en el período 2018-2023 es equivalente a un incremento de 5,5 puntos de la cotización individual.

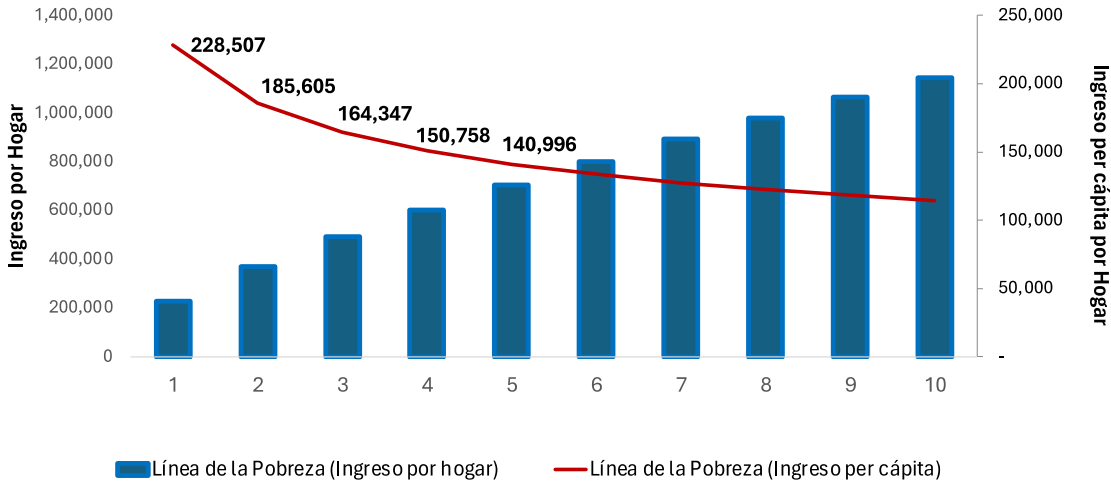
- Aumentos en el monto de la PGU y ampliar su cobertura, genera desincentivos a trabajar formalmente y al ahorro previsional, particularmente de los segmentos de menores rentas y menos años faltantes para jubilar. (Consejo Consultivo Previsional, enero 2024).
- El aumento en los beneficios previsionales no contributivos, producto del efecto ingreso positivo que generan, disminuye los incentivos a trabajar formalmente y a ahorrar para la jubilación (Qualimet, 2023).
- Hoy son cerca de 500.000 personas con 55+ años los que se pueden ver incentivados a dejar la formalidad y/o disminuir las horas trabajadas producto de un aumento de la PGU y de ampliar su cobertura.
- El objetivo de la PGU es prevenir la pobreza en la vejez, por lo que sucesivos aumentos deben estar alineados con este criterio (Clapes UC, Propuesta Grupo de Expertos, abril 2023).

PGU COMO INSTRUMENTO PARA SUPERAR LA POBREZA

i) Costo fiscal de aumentar la PGU a la línea de la pobreza por tamaño del hogar:

- La línea de la pobreza per cápita por hogar calculada por MDS y el valor actual de la PGU se puede apreciar en el **Gráfico 1**.
- Por ejemplo, considere un hogar compuesto por dos personas (dos adultos mayores) beneficiarios de la PGU. El monto que reciben hoy por la PGU es de \$214.296 cada uno, valor que es superior a la línea de la pobreza per cápita de un hogar de dos personas, definido por MDS.
- Por el contrario, aquellos adultos mayores que viven solos, el valor de la línea de la pobreza de \$228.507, es superior al valor actual que entrega la PGU.
- Si el objetivo de la PGU es evitar la pobreza en la vejez, entonces sólo este último grupo (es decir el compuesto por adultos mayores que viven solos) debería recibir un incremento de la PGU por sobre el valor actual.

Gráfico 1: Línea de la Pobreza por tamaño del Hogar
(en pesos de diciembre 2023)

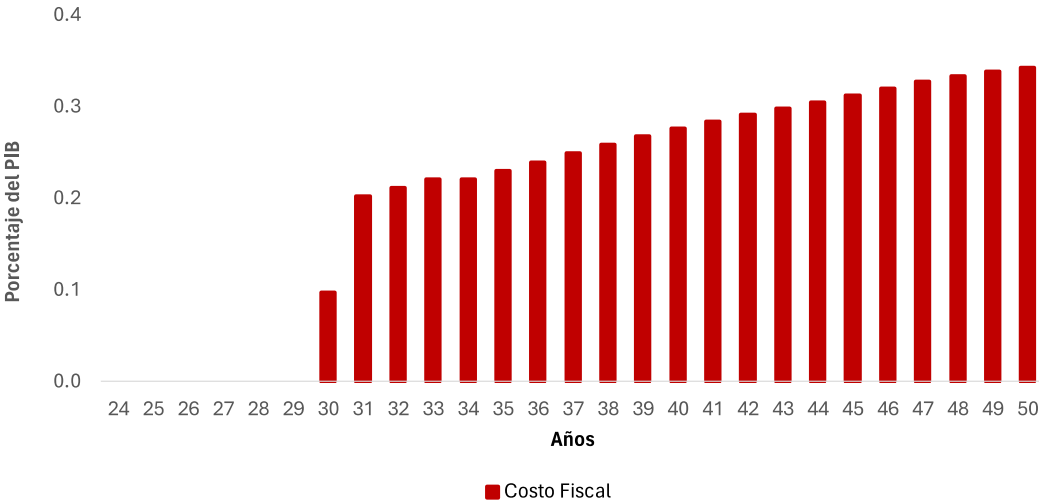


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

- Costo Fiscal de aumentar la PGU a la línea de la pobreza por tamaño de hogar:** se estima según Cipem-UDD, que cerca de 114 mil adultos mayores viven en condición de pobreza. Lo que se podría aproximar a los adultos mayores que viven solos y el monto de la PGU que hoy reciben se encontraría por debajo de la línea de pobreza por tamaño de hogar. Esta medida tendría un costo fiscal promedio que alcanza a 0,019 puntos del PIB.
- ii) Costo fiscal de aumentar la cobertura de la PGU al 10% de mayores ingresos:**

 - Aumentar la cobertura de la PGU al 10% de mayores ingresos de la población y llevarla a \$250 mil, tiene un costo fiscal de 0,34 puntos del PIB al 2050 (**Gráfico 2**).

Gráfico 2: Costo Fiscal Aumento de la PGU al 10% de mayores ingresos
 (en pesos diciembre 2023, como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.

III. **RESUMEN IMPACTO FISCAL MEDIDAS RELACIONADAS CON AUMENTO Y COBERTURA DE LA PGU**

- Considerando los efectos no deseados sobre la formalidad y cotizaciones de aumentar la PGU a \$250 mil, se propone limitar este incremento a la línea de la pobreza por hogar.
- Asimismo, se evaluó la opción de no incrementar la PGU al 10% de la población de mayores ingresos por las razones mencionadas precedentemente.
- La diferencia en costo fiscal del PDL actual y estas propuestas es de 0,7 puntos del PIB (Cuadro 1)

Cuadro 1: Comparación Costo Fiscal PDL vs Propuesta
(como porcentaje del PIB)

	PDL	Propuesta	Diferencia PDL v/s Propuesta
Aumento PGU	\$250 mil	A la línea pobreza x tamaño de hogar	
Costo Fiscal	0.38	0.02	0.36
PGU al 10% más rico	Si	No	
Costo Fiscal	0.34	0.00	0.34
Total	0.72	0.02	0.70

Fuente: Elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley. Costo Fiscal considerando el último año de proyección 2050.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL SEGURO SOCIAL

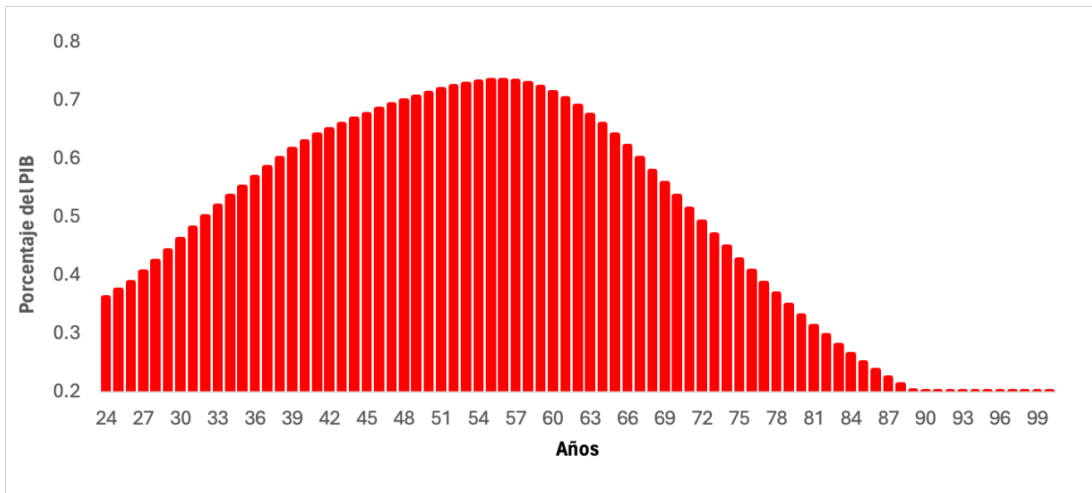
- El proyecto de ley propone entregar a través del Seguro Social (SS) un beneficio por año cotizado para los actuales y futuros pensionados, el que se financiaría con 3 puntos de cotización adicional.
- Financiar los beneficios solidarios del seguro con el aumento de la cotización adicional de los trabajadores, desalienta la formalidad (Informalidad Laboral CPC, Asech, AAFP, marzo 2024) y el ahorro, lo que podría afectar la sostenibilidad del financiamiento del seguro.
- Los beneficios del seguro social deberían establecer como requisitos un mínimo de años cotizados. Por ejemplo, a partir de 20 años, como establecía el sistema de caja previsional antiguo. Y aquellos que no cumplan ese umbral mínimo, serán beneficiados con la PGU.
- **Beneficios del SS:**
 - a) **Garantía por año cotizado:** 0,1 UF por año cotizado, con tope de 3 UF.
 - b) **Compensación por expectativas de vida:** Iguala pensiones de hombres y mujeres, a misma edad y grupo familiar

- c) **Complemento por cuidados de terceros:** cuidado de personas en situación de dependencia funcional severa o moderada. Hasta 24 cotizaciones (más rentabilidad).

La garantía por año cotizado representa cerca del 90% del costo total del seguro social.

- Como se puede apreciar en el **Gráfico 3**, el costo asociado a los beneficios del seguro social es de 0,36 puntos del PIB el primer año, el cual se va incrementando hasta llegar a un máximo de 0,73 puntos del PIB al año el 2056.
 - A partir del 2057, el costo del seguro comienza a reducirse, hasta prácticamente extinguirse al 2100.
- **Financiamiento del SS:** El proyecto de ley establece como principal fuente de financiamiento los ingresos provenientes del 3% de cotización adicional.

Gráfico 3: Costo Total del Seguro Social
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a informe financiero y presentación de 15 de enero de 2024 del Ministerio de Hacienda.

V. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL DISEÑO DEL SEGURO SOCIAL

Las siguientes medidas podrían mejorar el diseño del SS y mantener sus beneficios, sin desalentar la formalidad e incentivando la cotización previsional:

- i. **Financiamiento con Ingresos Generales de la Nación.**
- ii. **Establecer un mínimo 20 años de años de cotización para acceder a los beneficios del seguro.** Lo que además reduce el costo del seguro y permite que aquellos que cotizaron bajo este umbral, reciban hoy la PGU.
- iii. **Destinar la totalidad de la cotización adicional a las cuentas individuales.** Que además permite aumentar la pensión autofinanciada, lo que reduce el costo del seguro social asociado (al beneficio de la garantía por años cotizado se le descuenta la pensión autofinanciada de las cotizaciones adicionales).

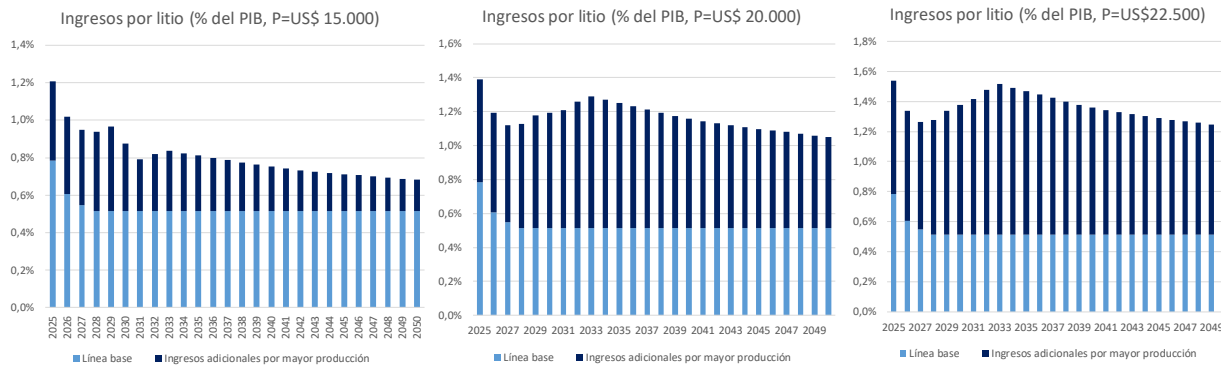
A continuación, se tratará con más detalle el punto i y ii anterior.

i. **Financiar los beneficios del seguro social con Ingresos Generales de la Nación:**

Ingresos provenientes del Litio:

- Las proyecciones fiscales vigentes son la línea base del aporte del litio a los ingresos fiscales. En este ejercicio se presentan los potenciales ingresos adicionales por sobre esa línea asumiendo que se concreta la mayor producción derivada de la Estrategia Nacional del Litio.
- Se incluye en la proyección los ingresos provenientes de un eventual acuerdo Codelco-SQM, más la producción potencial de otros salares, como Maricunga y otros de menor tamaño.
- El aporte promedio de litio a los ingresos fiscales permanentes fluctúa entre 0,2 y 0,7 puntos del PIB, para distintos niveles de precio del litio (**Gráfico 4**).

Gráfico 4: Mayores ingresos fiscales por litio
(como porcentaje del PIB)

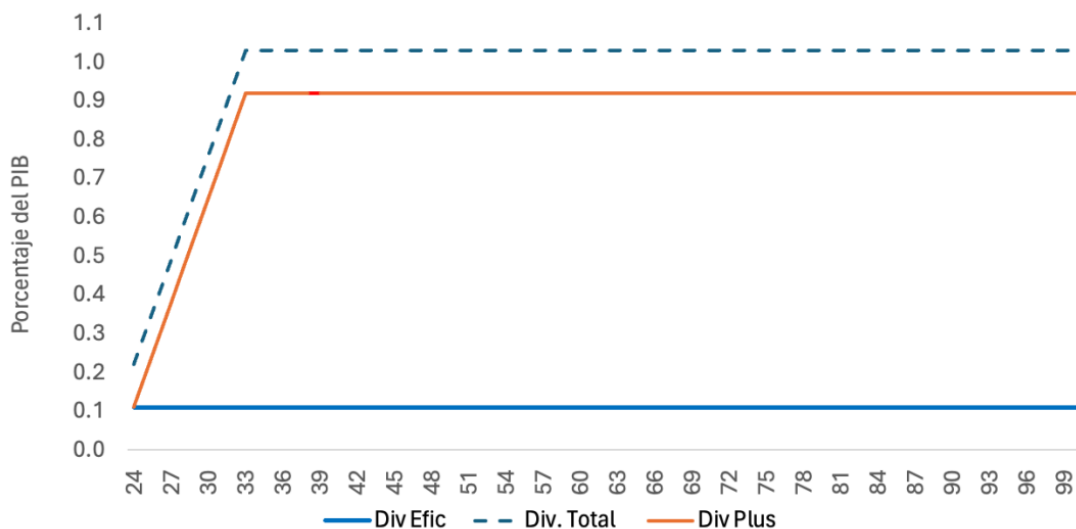


Fuente: Elaboración propia.

Mayor eficiencia del gasto público:

- **Situación Actual:** Dentro del Pacto Fiscal, se estimó que la contribución de la eficiencia del gasto público por medidas de revisión de gasto alcanza a 0,11% y 0,13% del PIB.
- La eficiencia es más que cerrar programas. Permite utilizar mejor los recursos disponibles, incluso en aquellos se definen como gastos “definidos por ley” se gestionen mejor forma. Esto incluye programas sociales y no sociales, como también al gasto de inversión pública.
- **Aporte Fiscal Eficiencia:** se proyecta que un mayor esfuerzo en la eficiencia del gasto público podría movilizar recursos en 10 años un 1% del PIB (**Gráfico 5**). Lo que es equivalente a que, de cada 100 pesos aportados para financiar el gasto, se haga un esfuerzo de eficiencia en sólo 5 pesos. (ver más detalles sobre oportunidades de eficiencia del gasto público en **Anexo**).

Gráfico 5: Eficiencia Gasto Público
(como porcentaje del PIB)

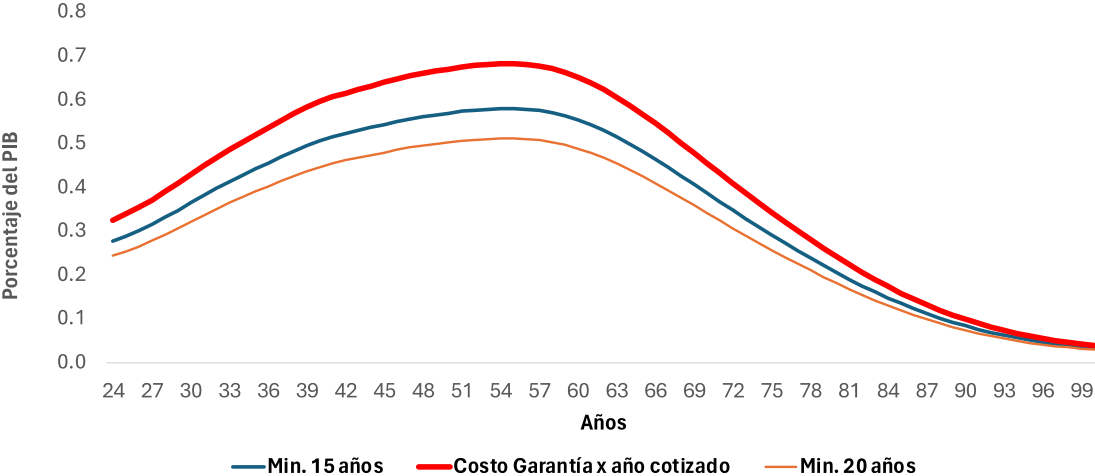


Fuente: Elaboración propia con información de informe OCDE sobre revisión del gasto público de noviembre de 2023.

Establecer un mínimo de 20 años de años de cotización para acceder a los beneficios del seguro

- **Propuesta:** limitar el beneficio del seguro a aquellos jubilados que hayan aportado el equivalente a 20 años de cotización (tal como se solicitaba en el sistema de Cajas antiguo). Toda vez que aquellos que no cotizaron o hicieron una fracción pequeña de su vida activa, tienen acceso a la PGU.
- **Impacto en el costo garantía:** reduce el costo de la garantía entre 0,09 y 0,13 puntos del PIB (Gráfico 6).

Gráfico 6: Impacto en el costo SS con un mínimo de años cotizado (como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

VI. RESUMEN IMPACTO FISCAL DE MEDIDAS PGU + SEGURO SOCIAL

I. RESUMEN APORTE MEDIDAS PARA PERFECCIONAR SEGURO SOCIAL	Períodos (años)			
	24-30	31-40	41-49	50
1. Financiar beneficios del seguro con Ingresos + Eficiencia del Gasto Público (A+B)	1,00	1,60	1,50	1,46
A. Ingresos adicionales provenientes del Litio (mayores ingresos fiscales)	0,62	0,71	0,58	0,54
B. Eficiencia del Gasto Público (reasignar gasto para financiar otras prioridades)	0,38	0,89	0,92	0,92
2. Mínimo de 20 años cotizados para acceder al seguro (reduce costo)	0,06	0,11	0,17	0,21
TOTAL CONTRIBUCIÓN MEDIDAS SEGURO SOCIAL (1+2)	1,06	1,71	1,67	1,66
II. MEDIDAS PGU (PRO FORMALIDAD Y AHORRO)				
3. Limitar el aumento de la PGU al 90% más vulnerable (menor costo pdl)	0.00	0.23	0.31	0.34
4. Aumentar PGU línea de la pobreza por integrante de Hogar (menor costo pdl)	0.24	0.33	0.35	0.36
TOTAL CONTRIBUCIÓN DE MEDIDAS PGU (reducen costo fiscal actual del PDL)	0.24	0.56	0.66	0.70

Fuente: elaboración propia. Se considera año en régimen 2050.

VII. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

En el Escenario Central, las medidas para que permitieran perfeccionar el SS alcanzan a 1,3 puntos del PIB. Mientras las relacionadas con la PGU totalizan menores costos del pdl actual por 0,7 puntos del PIB.

Con una “Alta Probabilidad” las medidas que permiten perfeccionar el SS alcanzan a 0,6 puntos del PIB. Mientras las relacionadas con la PGU totalizan menores costos del pdl actual por 0,4 puntos del PIB.

Medidas	Fundamento	Impacto Fiscal (% del PIB)	Mínimo	Escenario Central	Máximo
Ingresos Litio	El escenario central considera el Acuerdo SQM - Codelco mas la entrada en operación gradual de Maricunga y otros salares. Con un precio del litio de largo plazo de USD 20 mil x tonelada.	Esperado: 0,54 Min: 0,70 Max: 1,25	0,2	0,54	0,72
Mayor Eficiencia del Gasto Público	Considerando la experiencia de otros procesos de eficiencia, se puede aspirar a un escenario central de 0,5 puntos del PIB, por sobre lo estimado por la OCDE	Esperado: 0,6 Min: 0,3 Max: 0,9	0,30	0,6	0,9
Limitar beneficios del Seguro Social a mínimo 10 años de cotización	El escenario central considera establecer un mínimo de entre 15 y 20 años cotizados para acceder al Seguro Social.	Esperado: 0,15 Min: 0,1 Max: 0,30	0,10	0,15	0,30
Limitar aumento PGU a la Línea de Pobreza vs aumentar a \$250 mil	El escenario central refleja la probabilidad que se puede condicionar el aumento de la PGU a la línea de la pobreza per cápita por tamaño de hogar.	Esperado: 0,20 Min: 0,2 Max: -	0,20	0,36	-
Limitar Aumento PGU al 90% más vulnerable	El esenario central es que la PGU se mantenga con la actual cobertura. Sin embargo se podría introducir algún mecanismo que vaya incrementando la cobertura en el tiempo.	Esperado: 0,34 Min: 0,2 Max: -	0,20	0,34	-

Fuente: elaboración propia. Se considera año en régimen 2050.

VIII. CONCLUSIONES

1. El aumento de la PGU y su cobertura, como el financiamiento y diseño del Seguro Social podrían generar incentivos a la informalidad en el mercado laboral, con sus consecuentes efectos negativos en el ahorro previsional. Como también en las condiciones laborales de los trabajadores que en la informalidad ganan menos y tienen menos protección.
2. Las medidas que permiten perfeccionar la PGU respecto de la propuesta actual de ejecutivo reducen el costo fiscal del proyecto de ley en 0,7 puntos del PIB.
3. Las medidas que buscan perfeccionar el seguro social podrían reducir su costo en al menos 0,13 puntos del PIB.
4. Es posible financiar el costo fiscal asociado a los beneficios del seguro social (0,73 puntos del PIB) con las medidas que perfeccionan el Seguro Social y la PGU.
5. Otras medidas adicionales que podrían reducir el costo del seguro en el mediano plazo deberían ser evaluadas por el ejecutivo durante la tramitación del proyecto de ley. Por ejemplo, el menor costo del seguro social por: (i) destinar 6% de cotización adicional a las cuentas individuales o bien (ii) el aumentar límite de inversiones en activos alternativos.

Anexo: Antecedentes sobre la posibilidad de aumentar la eficiencia del gasto público

- Si bien Chile destaca en los rankings de eficiencia del sector público en América Latina y entre países emergentes, existen diversos espacios de mejora en distintas dimensiones de eficiencia del gasto público. En particular, en lo referido a la dimensión organizacional, del personal, presupuestarias, de compra de bienes y servicios, y de nuevas tecnologías (CFA 2020).

Ineficiencia técnica en adquisiciones, salarios y subsidios del sector público como % del PIB

Argentina	Bolivia	Colombia	Paraguay	Brasil	Uruguay	Perú	Chile	LATAM y Caribe
7,2	6,3	4,8	3,9	3,9	3,7	2,5	1,8	4,4

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2018)

- El año 2018 se realizaron dos conjuntos de medidas para contener la presión de gasto. La primera de ellas fue un instructivo presidencial (GAB. PRES. N° 002, de 4 de abril de 2018) que refundía instrucciones de austeridad de gobiernos anteriores e incluía nuevos elementos en materia de viajes, honorarios y compras, entre otras materias.
- El segundo conjunto de medidas fue un decreto de modificación presupuestaria (No. 651 de 2018). Este segundo paquete contenía medidas de austeridad y de contención de gasto que buscaban ahorros por un total de aproximadamente US\$4.500 millones para el periodo 2018-2021 (gastos de soporte, fondo de libre disponibilidad de la presidencia y otras rebajas).
- Por otro lado, está la experiencia del Presupuesto base cero ajustado 2021: se basó en los principios de Eficiencia, Priorización y Evaluación, lográndose ahorros por más de US\$ 2.000 millones, como se muestra en el siguiente Cuadro:

Cuadro R.4.2 Detalle del espacio fiscal generado
(millones de dólares)

CONCEPTO	AJUSTE AGREGADO (US\$ MM)	AJUSTE DESAGREGADO (US\$ MM)	DETALLE
		-191	Gasto en personal (Subt. 21 y provisiones)
Ajustes administrativos, priorización y otros	-1.528	-261	Bienes y servicios de consumo
		-216	Adquisición de activos no financieros
		-860	Prestaciones de seguridad social
		-742	Transferencias corrientes
Revisión de programas	-742	-742	
TOTAL	-2.270	-2.270	

Fuente: Dipres.