



Informe Financiero

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

Mensaje N° 180-370

I. Antecedentes

Con el presente mensaje se propone un nuevo Sistema Mixto de Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia, que reemplaza el sistema regulado por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias. Este nuevo sistema estará integrado por tres pilares: i) 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; ii) un pilar contributivo, con un componente de ahorro individual y un componente de seguro social; y, finalmente, iii) un pilar voluntario.

En el pilar no contributivo se incrementa el monto del beneficio a \$250.000, a partir del tercer mes una vez publicada la ley y se deja de excluir entre los beneficiarios de la PGU, a quienes reciben una pensión por leyes de reparación y pensiones de gracia. El aumento se realiza por grupos de beneficiarios, definidos según la pensión base de cada beneficiario. 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.

El pilar contributivo mixto estará integrado por un componente de ahorro individual denominado "Componente de Capitalización Individual" y un componente de ahorro colectivo denominado "Seguro Social Previsional", que será administrado por el Administrador Previsional Autónomo (APA), mientras que la gestión de inversiones del componente de la capitalización individual podrá ser efectuada por los Inversores de Pensiones Privados o por el nuevo Inversor de Pensiones Público y Autónomo, el que además será responsable de la gestión de inversiones del componente de capitalización colectiva, denominado Fondo Integrado de Pensiones.

El Seguro Social Previsional, se financiará con una nueva cotización de cargo del empleador que se incrementa gradualmente hasta alcanzar el 6% de las

remuneraciones imponibles de los trabajadores. En el caso de los trabajadores independientes, esta cotización tendrá el carácter de voluntaria.

Asimismo, considera un incremento del tope imponible, el que aplica tanto para las cotizaciones del componente de capitalización individual como para el componente de Seguro Social. En el caso del componente de capitalización individual se establece una gradualidad hasta alcanzar el tope imponible considerado para efecto del pago de las cotizaciones que se efectúan al Seguro de Cesantía.

El incremento de la tasa de cotización y del tope imponible se implementarán tal como se presenta en el cuadro a continuación¹.

Cuadro 1
Transición del aumento de la tasa de cotización y del tope imponible

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cotización adicional (%)	1%	2%	3%	4%	5%	6%	6%
Tope imponible nueva cotización 6% (UF)	122,6	122,6	122,6	122,6	122,6	122,6	122,6
Tope imponible artículo 16 del DL N° 3.500 (UF)	-	90	100	110	122,6	122,6	122,6

El proyecto de ley también contempla perfeccionamientos a la legislación sobre ahorros previsionales voluntarios.

II. Efectos sobre el Presupuesto Fiscal

1. Aumento del valor y mayor cobertura de la Pensión Garantizada Universal

El proyecto de ley aumenta el monto de la Pensión Garantizada Universal (PGU) a un equivalente de \$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. El aumento se realiza por grupos de beneficiarios, definidos según la pensión base de cada beneficiario, 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

¹ Se asume que la publicación de la ley ocurre a inicios del año 2024, sin perjuicio de fechas de entrada en vigencia específicas establecidas en las disposiciones transitorias.



cobertura que señale la ley. Asimismo, el aumento del monto de la PGU modifica en el mismo monto la Pensión Básica Solidaria de Invalidez establecida en la Ley N°20.255. De la misma manera, esta modificación 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.

Adicionalmente, el proyecto de ley deja de excluir en la cobertura de la PGU a quienes reciben pensiones especiales, es decir las pensiones por gracia (ley N°18.056), exonerados políticos (ley N°19.234), beneficiarios por la Ley Rettig (leyes N°19.123 y N°19.980) y la Ley Valech (ley N°19.992). Los potenciales nuevos beneficiarios podrán acceder a la PGU siempre que cumplan los requisitos correspondientes a edad, focalización y años de residencia.

El primer año el aumento de la PGU se entregará para quienes tengan una pensión base igual a cero, beneficiando a los que originalmente eran beneficiarios de PBS. A partir del segundo año este beneficio incorporará a quienes tengan una pensión base inferior a \$100.000, el tercer año incorporará a quienes tengan una pensión base inferior a \$400.000 para que en el cuarto año el aumento de la PGU llegue a todos los beneficiarios. Finalmente, en el sexto año se eliminará el test de afluencia para completar la universalidad de la PGU².

Actualmente la focalización de la PGU considera excluir a las personas que pertenecen al 10% de mayores recursos entre los mayores de 65 años, sin embargo, el Proyecto de Ley propone cambiarlo por el 10% de mayores recursos de la población total, lo cual ampliaría la cobertura del beneficio.

En el Cuadro 2 se muestra el número de beneficiarios de pensiones de gracia y leyes de reparación proyectados para el año 2024. En su totalidad, se estima serán 98.011 beneficiarios los que recibirán una pensión de gracia o por leyes de reparación, de los cuales 95.143 cumplirían el requisito para recibir la PGU de tener 65 años o más, además de tener una pensión base menor a la pensión superior. El número de beneficiarios de las pensiones señaladas disminuye debido a su fallecimiento en el tiempo (Cuadro 3), por lo tanto, el efecto fiscal de entregarles PGU a este grupo también decrece en el horizonte de proyección.

² Para efectos de las estimaciones de costo de dichos incrementos de monto y cobertura en este informe financiero, se asume que la ley de Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social será publicada de forma que permitirá la implementación regular de este proyecto.



Cuadro 2
Proyección de Beneficiarios de Pensiones de Gracia y Leyes de Reparación por tipo de pensión y grupo de edad al año 2024

Tipo de Pensión	65 años o más	menores de 65 años	Total
Pensiones de Gracia	10.243	7.423	17.666
Exonerados	65.673	1.115	66.788
Rettig	1.435	167	1.602
Valech	20.660	3.760	24.420
Total	98.011	12.465	110.476

Adicionalmente, se presenta el número de beneficiarios de la PGU y el SDM para cada año, donde el número de beneficiarios de la PGU corresponde a las personas mayores de 65 años o más, proyectadas en base a la estimación de población que publicó la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE) en julio de 2022, incorporando también los requisitos de focalización. Así, con dicha proyección de población se estima el número de beneficiarios del Subsidio de Discapacidad Mental para menores de 18 años, según la intensidad de uso del beneficio en los últimos 8 años (promedio de 0,5% de la población menor de 18 años) y el aumento de cobertura ya definido en la Ley N°20.255 que corresponde al incremento de un 40% de focalización a un 60% de la población más vulnerable, proyectándose alrededor de 23.000 beneficiarios para el año 2024.

Cuadro 3
Proyección del número de beneficiarios por tipo de pensión

Año	Invalidez SPS	L. especial*	PGU	SDM
2024	315.040	95.143	2.612.770	23.075
2025	305.960	96.441	2.722.050	22.684
2026	295.330	97.649	2.830.860	22.410
2027	285.180	98.832	2.947.910	22.188
2028	277.510	99.972	3.058.320	21.976
2029	270.700	100.821	3.170.730	21.815
2030	262.070	101.483	3.451.030	21.843
2031	253.220	102.002	3.576.440	21.536
2032	246.640	102.457	3.700.730	21.247
2033	240.280	102.767	3.824.620	20.978
2034	236.590	102.933	3.936.760	20.736
2035	232.330	102.988	4.050.860	20.527
2036	228.140	102.960	4.166.560	20.355
2037	223.540	102.805	4.282.900	20.189
2038	220.190	102.468	4.395.050	20.012
2039	216.630	102.056	4.508.990	19.802
2040	212.970	101.443	4.614.630	19.592
2041	211.640	100.720	4.712.660	19.390
2042	210.890	99.809	4.804.090	19.205
2043	208.650	98.785	4.898.770	19.031
2044	206.160	97.526	4.996.400	18.871
2045	205.410	96.026	5.102.260	18.718
2046	202.820	94.237	5.204.660	18.575
2047	200.660	92.311	5.309.240	18.448
2048	197.260	90.020	5.406.830	18.329
2049	195.020	87.235	5.503.920	18.223
2050	194.640	84.050	5.601.230	18.123
2051	191.880	80.540	5.710.690	18.026
2052	189.060	76.621	5.817.030	17.932
2053	185.680	72.237	5.930.200	17.841
2054	183.300	67.463	6.044.950	17.752
2055	178.840	62.497	6.164.120	17.657
2056	174.410	57.413	6.277.800	17.563
2057	170.410	51.853	6.382.500	17.465
2058	166.650	46.443	6.486.230	17.371
2059	163.870	41.053	6.573.920	17.270
2060	160.020	36.104	6.647.800	17.165

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

Para la proyección de gasto, se calcula el efecto adicional de incorporar como beneficiarios a quienes reciben una pensión por leyes especiales bajo el monto vigente del beneficio, es decir, sin considerar el aumento de la PGU (Cuadro 4)³.

³ Existen pequeños efectos en la recaudación derivados del aumento de la PGU, pero por

A su vez, las columnas de aumento del monto de PGU, PBS invalidez y SDM muestran el mayor gasto fiscal por otorgar un beneficio mayor, considerando el periodo de transición en los cuatro primeros años. En tanto, el aumento del Subsidio de Discapacidad Mental presenta un efecto sustantivamente menor a los otros observados.

Cuadro 4
Proyección de mayor gasto por incremento del valor de la PGU
(MM\$ 2022)

Año	Cobertura L. especiales*	Aumento de PGU a \$250.000	Aumento de PBS Invalidez	Aumento de SDM	Eliminar test de afluencia	Total
2024	176.248	225.551	169.151	5.003		575.953
2025	169.705	686.472	160.818	4.918		1.021.914
2026	162.860	1.078.851	151.940	4.859		1.398.510
2027	155.878	1.226.834	143.474	4.811		1.530.997
2028	148.744	1.269.089	136.454	4.765		1.559.052
2029	141.068	1.313.399	130.285	4.730		1.589.482
2030	133.050	1.358.038	123.972	4.736	362.543	1.982.339
2031	124.863	1.402.082	117.694	4.670	389.804	2.039.112
2032	116.706	1.445.537	113.045	4.607	412.500	2.092.394
2033	108.507	1.489.919	108.628	4.549	438.644	2.150.247
2034	100.292	1.531.046	105.259	4.496	458.940	2.200.033
2035	92.213	1.571.861	102.014	4.451	483.514	2.254.053
2036	84.363	1.614.230	98.673	4.414	510.829	2.312.509
2037	76.859	1.656.831	95.419	4.378	535.285	2.368.771
2038	69.638	1.693.883	92.724	4.339	557.973	2.418.557
2039	62.893	1.735.682	90.314	4.294	581.474	2.474.657
2040	56.480	1.771.139	88.013	4.248	600.124	2.520.005
2041	50.452	1.800.492	86.644	4.204	618.298	2.560.091
2042	44.872	1.831.499	85.619	4.164	632.161	2.598.314
2043	39.762	1.861.911	84.078	4.126	647.572	2.637.450
2044	35.103	1.893.303	82.603	4.092	667.184	2.682.285
2045	30.890	1.934.732	81.569	4.058	683.753	2.735.002
2046	27.087	1.973.292	79.965	4.027	700.826	2.785.198
2047	23.693	2.008.199	78.785	4.000	715.582	2.830.260
2048	20.687	2.041.941	76.839	3.974	729.271	2.872.712
2049	18.044	2.072.171	75.451	3.951	739.705	2.909.322
2050	15.718	2.079.686	75.022	3.929	751.068	2.925.423
2051	13.690	2.124.403	73.648	3.909	762.699	2.978.349
2052	11.938	2.158.174	72.242	3.888	770.838	3.017.080
2053	10.406	2.199.010	70.778	3.868	778.142	3.062.205
2054	9.093	2.235.544	69.601	3.849	782.492	3.100.579
2055	7.990	2.276.628	67.728	3.829	788.728	3.144.903

simplicidad y por su bajo monto, alrededor de \$60 millones, no han sido incorporados en las tablas presentadas.

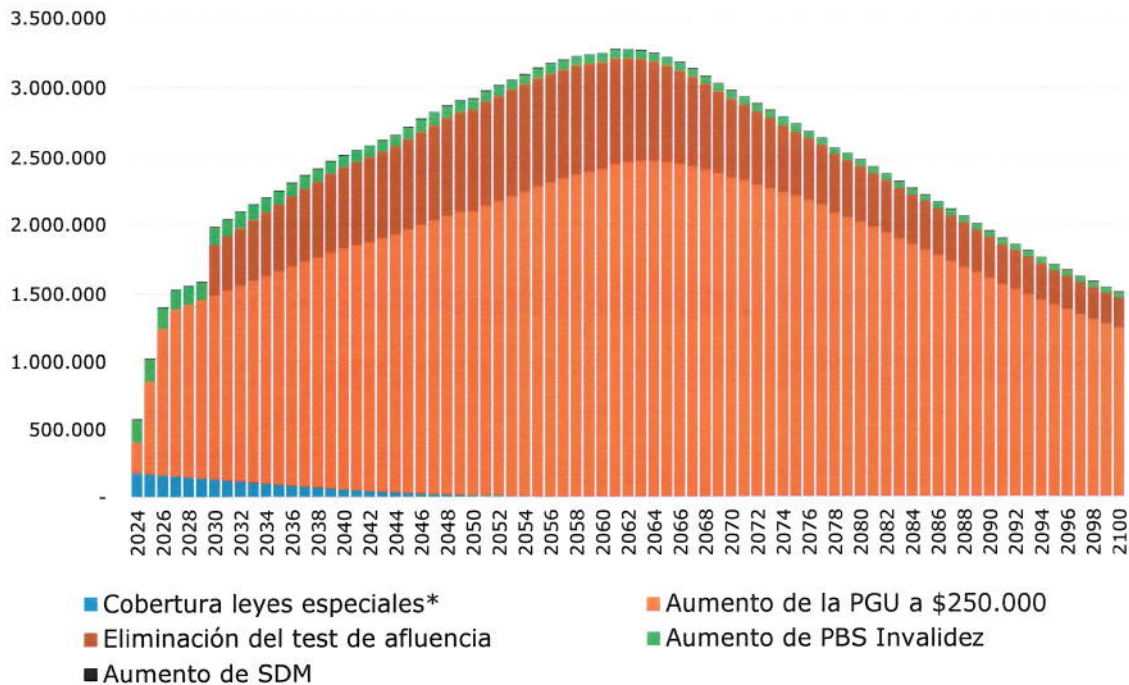


Año	Cobertura L. especiales*	Aumento de PGU a \$250.000	Aumento de PBS Invalidez	Aumento de SDM	Eliminar test de afluencia	Total
2056	7.042	2.306.698	65.890	3.808	792.549	3.175.987
2057	6.240	2.337.291	64.223	3.787	789.649	3.201.190
2058	5.566	2.366.603	62.689	3.767	790.126	3.228.750
2059	5.052	2.388.383	61.498	3.744	781.281	3.239.958
2060	4.630	2.410.149	59.974	3.722	771.481	3.249.955

Nota: *Leyes especiales corresponde a beneficiarios de leyes de reparación y pensiones de gracia, el efecto fiscal en este grupo es el mayor gasto por dejar de excluir a dichos beneficiarios, entregándoles el monto vigente de la PGU, es decir, no considera el gasto adicional por incrementar el monto.

Como se señaló, el proyecto incorpora al 10% más rico de la población a partir del sexto año. En el Gráfico 1 se muestra el mayor gasto fiscal hasta el año 2100, tanto para dicho efecto como para los anteriores, con la misma desagregación que se muestra en el Cuadro 4. A partir del año 2030, aumentaría la cobertura en 166.000 personas con un mayor gasto por este concepto de \$366.000 millones, luego, el mayor gasto para el horizonte proyectado ocurriría en el año 2056, con \$793.000 millones adicionales y 411.000 beneficiarios adicionales tras la eliminación del test de afluencia. Finalmente, para el año 2100, el gasto adicional sería en torno a \$221.000 millones. La caída en el aumento de gasto para los años posteriores a 2060 se debe a la disminución de la población mayor a 65 años de edad.

Gráfico 1
Proyección de mayor gasto por incremento del valor de la PGU y aumento de cobertura al 100%
(MM\$ 2022)



Nota: *Leyes especiales corresponde a beneficiarios de leyes de reparación y pensiones de gracia, el efecto fiscal en este grupo es el mayor gasto por dejar de excluir a dichos beneficiarios, entregándoles el monto vigente de la PGU, es decir, no considera el gasto adicional por incrementar el monto.

2. Aumento de la cotización para pensiones del Seguro Social Previsional y del tope imponible

A continuación, se detallan los efectos fiscales directos relacionados con el aumento de la tasa de cotización y el tope imponible. El primero de ellos es el mayor gasto en personal por parte del Estado en su rol de empleador. El segundo efecto corresponde a la menor recaudación por concepto de impuesto a la renta. El tercero corresponde al aumento de gasto por concepto de licencias médicas y subsidios maternales del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), producto del incremento del tope imponible. El cuarto efecto se relaciona con los mayores ingresos de Fonasa y del Instituto de Seguridad Laboral (ISL) también por el aumento del tope imponible. Por último, el quinto efecto se relaciona con la bonificación a la cotización de salud (7%) que realiza el Estado a los pensionados, particularmente el mayor gasto proviene de la bonificación a los pensionados afiliados a una Isapre.



2.1 Estado como empleador

El Estado como empleador debe pagar el aumento de cotización de sus trabajadores. En este caso, el efecto fiscal es igual a la diferencia entre la cotización actual más la nueva tasa de cotización aplicados sobre el ingreso imponible ajustado al nuevo tope, y la cotización actual de cada funcionario/a. Lo anterior, se expresa en la siguiente ecuación.

$$\sum_i (\text{ingreso imp. reforma} * (0,2034 + \Delta \text{ tasa cot.}) - \text{ingreso imp. hoy} * (0,2034))$$

Donde "i" corresponde a cada individuo que trabaja en el Estado, el "*ingreso imp. reforma*" es el ingreso con el nuevo tope imponible, a su vez el "*ingreso imp. hoy*" es el ingreso con el tope imponible actual y " $\Delta \text{ tasa cot.}$ " corresponde al porcentaje de cotización adicional para el Seguro Social Previsional, aplicado según la gradualidad presentada en el Cuadro 1. Asimismo, 0,2034 es la suma de los distintos regímenes de seguridad social vinculados al tope imponible del DL N° 3.500, estos son, la cotización previsional, la cotización de salud, el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, el Seguro de Accidentes Laborales y Enfermedades Profesionales, y la Ley Sanna.

Para cuantificar el efecto mencionado, se consideran las instituciones que conforman el Gobierno Central⁴, excluyendo al personal uniformado de las Fuerzas Armadas y de Orden, personal de las empresas públicas, y los diputados y senadores del Congreso Nacional. Como fuente de información, se utiliza la base de datos nominada de empleados públicos que trabajan en instituciones y servicios públicos afectos al artículo 70 de la ley N°21.306 de los meses de marzo y abril de 2021⁵. Se incluye todo el personal independiente de su calidad jurídica, excluyendo a los individuos que poseen algún tipo de pensión.

En base a esta información a nivel individual, se estima el efecto para el año base considerando la dotación actual del sector público y la ecuación mencionada. Para proyectar los años futuros, se considera adicionalmente el crecimiento de los trabajadores del sector público, utilizando la proyección de cotizantes totales del modelo de proyección de pensiones de Dipres y se supone

4 El Gobierno Central lo componen la Administración Central del Estado, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

5 Además, se corroboró que el total de remuneraciones estimado en los datos administrativos fuese consistente con el gasto total destinado a personal (Subtítulo 21) de la ejecución de la Ley de Presupuestos 2021, sin contar los servicios vinculados a las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Gendarmería.

que la proporción de cotizantes del sector público en relación al total de cotizantes se mantiene constante en el tiempo e igual a su media histórica, esto es, un 13%. Para la proyección de la evolución de los salarios se supone que la distribución relativa de remuneraciones no se altera en el tiempo, manteniéndose a precios constantes⁶.

2.2 Efecto neto sobre la recaudación tributaria.

El aumento del tope imponible y el aumento de tasa de cotización generan efectos sobre la recaudación del Fisco. En el caso del impuesto a la renta se pueden observar dos efectos principales:

- **Menor recaudación vinculada al mayor gasto de las empresas privadas que deben pagar la cotización del Seguro Social Previsional (6%) para sus trabajadores**

Esto se traduce en menor recaudación y menor crédito del impuesto de primera categoría, y menor recaudación por impuesto global complementario.

Para la estimación de este efecto se utiliza como fuente de información los datos agregados de ingreso imponible promedio de la base del Seguro de Cesantía, junto a la proyección del total de cotizantes y proyección del crecimiento de salarios reales utilizados en el modelo de proyección de pensiones de Dipres. En particular, la proyección del total de cotizantes asume que su evolución sigue una proporción fija de la fuerza de trabajo, calculada por cohorte. Esta estimación se efectúa con información por cohorte publicada por CELADE para Chile y la información de cotizantes y afiliados histórica publicada por la Superintendencia de Pensiones.

Para calcular la reducción de la recaudación tributaria, en primer lugar, se calcula el total de ingresos por año que serán destinados a aumentar las pensiones producto del aumento de la tasa de cotización⁷.

$$\Delta \text{tasa cot.} \cdot \text{ingreso imp. promedio reforma} \cdot 12 \cdot \text{cotizantes}$$

Donde " $\Delta \text{tasa cot.}$ " es la nueva tasa de cotización de 6%, considerando su gradualidad, " $\text{ingreso imp. promedio reforma}$ " es igual al ingreso imponible

⁶ Se debe tener en consideración que el aumento de las remuneraciones es materia de la ley de reajuste, sus efectos se incorporan en los respectivos Informe Financieros de esas leyes.

⁷ Se supone que el empleador absorberá el 100% del aumento de la cotización que es legalmente de su cargo.



promedio de la base del Seguro de Cesantía, y “cotizantes” corresponde a la proyección de cotizantes del modelo de pensiones de Dipres. En base a este total de ingresos, se calcula la menor recaudación de primera categoría, el menor crédito y el menor global complementario tanto en el sistema atribuido como en el sistema semi integrado.

Para ello, se supone que el 77% de la masa de cotización, estimada en base a la remuneración imponible promedio del sistema, corresponde al sector privado, porcentaje que se mantiene en el tiempo. Asimismo, el 29% del aumento de la masa de cotización sigue el régimen atribuido, con una tasa promedio de 25% de impuesto de primera categoría y un 13,5% de global complementario. La masa de cotización restante está vinculada a empleadores que siguen el régimen semi integrado con una tasa de primera categoría del 27%, con un tercio dedicado a retiros y un 13,5% de tasa media del global complementario.

- **Menor recaudación vinculada al aumento del tope imponible previsto en el artículo 16 del decreto ley N° 3.500**

En segundo lugar, se estima la menor recaudación fiscal producto del aumento del tope imponible vinculado a los distintos regímenes de seguridad social afectos al tope imponible del D.L N°3.500, lo que implica a un menor pago de impuesto global complementario por parte de los trabajadores cuyo ingreso imponible se vea alterado por esta modificación.

Para identificar a los cotizantes del sector privado que están topados, se utiliza como fuente de información la base de cotizantes del Seguro de Cesantía. En particular, se identifica la remuneración imponible promedio en UF durante el periodo de enero a diciembre 2021. Para el sector público se utiliza la base de datos mencionada en la sección 2.1.

Luego, para cada individuo se estima la mayor cotización, como la diferencia entre el ingreso imponible ajustado al nuevo tope imponible y el ingreso imponible actual, por el porcentaje de cotización afecto (0,2034) y se multiplica por 12 para tener una base anual. Al resultado se le aplica un factor de impuesto global complementario de 13,5%.

$$\sum_i (\text{ingreso imp. nuevo} - \text{ingreso imp. hoy}) * (0,2034) * 12 * 0,135$$

Para proyectar los años futuros, se considera la tasa de crecimiento de cotizantes y el aumento de remuneraciones utilizados en el modelo de proyección de pensiones de Dipres. Este último solo aplica al cálculo del sector privado de la

economía, ya que el aumento de remuneraciones del sector público es materia de la ley de reajuste.

Cabe destacar que estos menores recursos por recaudación tributaria se contabilizan con un año de rezago desde la implementación de esta ley, es decir, desde 2025 en adelante.

Cuadro 5
Efecto total sobre la recaudación tributaria
(MM\$ 2022)

Año	Menor recaudación empleadores (6%)	Menor recaudación trabajadores (cambio de tope imponible)	Efecto Total sobre recaudación
2025	143.723	-	143.723
2026	292.581	59.172	351.753
2027	446.496	128.317	574.813
2028	604.716	189.794	794.509
2029	770.170	254.583	1.024.753
2030	939.686	257.197	1.196.883
2031	955.080	260.108	1.215.188
2032	970.410	262.883	1.233.293
2033	983.095	264.821	1.247.917
2034	1.002.435	269.127	1.271.562
2035	1.017.597	270.347	1.287.944
2036	1.032.718	272.543	1.305.261
2037	1.047.850	274.594	1.322.444
2038	1.061.814	276.178	1.337.992
2039	1.078.775	278.687	1.357.462
2040	1.093.722	279.722	1.373.443
2041	1.108.549	281.083	1.389.633
2042	1.123.252	282.270	1.405.522
2043	1.137.421	283.179	1.420.599
2044	1.152.185	284.194	1.436.379
2045	1.166.031	284.719	1.450.751
2046	1.179.579	285.287	1.464.866
2047	1.192.831	285.741	1.478.572
2048	1.206.077	286.142	1.492.219
2049	1.218.263	286.171	1.504.434
2050	1.230.536	286.353	1.516.889

2.3 Aumento de gasto por licencias médicas pagadas por Fonasa

Respecto al aumento del gasto derivado de licencias médicas pagadas por Fonasa se observan dos efectos: pago de licencias médicas y pago de subsidios maternales de afiliados a Fonasa debido al aumento del tope imponible.

Respecto al primer caso, para aquellos individuos afiliados a Fonasa con ingresos en el tope imponible y que trabajen en el sector privado de la economía, que hacen uso de licencias médicas, existe un aumento de gasto fiscal equivalente al valor del aumento del tope imponible de dichas licencias⁸. En este caso, el efecto fiscal del año base corresponde a la diferencia entre el ingreso imponible ajustado al nuevo tope imponible y el ingreso imponible actual, ponderado por la cantidad de días de licencia autorizadas a pagar de los individuos afiliados a Fonasa del sector privado de la economía, expresados en meses⁹. Lo anterior, se resume en la siguiente ecuación.

$$\sum_i \left((\text{ingreso imp. nuevo} - \text{ingreso imp. hoy}) * \frac{\text{días licencia Fonasa}}{30} \right) * 0,79$$

Para calcular este gasto, se utiliza como fuente de información las estadísticas de licencias médicas y subsidio por incapacidad laboral (SIL) del año 2020. En este, se presenta la cantidad de licencias médicas por tramo de remuneración. Los tramos que estarían afectados al tope imponible corresponden a los dos últimos, esto es, de 73-83 UF y más de 83 UF. El tope imponible a 2020 equivalía a 80,2 UF, por lo que se considera un 30% de las licencias del tramo 73-83 UF¹⁰ y el 100% de las licencias del tramo de más de 83 UF. Lo anterior, acumula un total de 19.226 licencias que cumplen el criterio mencionado. La cantidad de días de licencia autorizadas a pago promedio en Fonasa es de 13,7 días¹¹. Además, utilizando los datos de la encuesta Casen 2020¹², se estima que, del total de cotizantes afiliados a Fonasa con un nivel de ingresos en el tope imponible, un 79% trabaja en el sector privado.

8 En el caso de trabajadores del sector público afiliados a Fonasa, cuando Fonasa paga una licencia, los fondos son recuperados por el servicio público en que trabaja el individuo, por lo que el mayor gasto fiscal es 0 por el aumento del tope imponible para dichos trabajadores. Respecto a los trabajadores del sector privado afiliados a Fonasa, cuando Fonasa paga una licencia, dichos fondos se transfieren desde el sector público al sector privado, por lo que este ítem constituye un mayor gasto.

9 Por simplicidad, se asume que la cantidad de días de licencia autorizados a pagar a los individuos con ingreso imponible igual o superior al tope imponible, corresponde al promedio de días del año 2020 para todos los individuos, independientemente de su ingreso imponible.

10 Por simplicidad, se asume que la cantidad de licencias en cada tramo de remuneración es uniforme.

11 Esto es el cociente entre el número de días pagados en Fonasa (59.147.614) y el número de licencias médicas autorizadas en Fonasa (4.310.302) para el año 2020.

12 No existen variaciones relevantes al utilizar los datos de la encuesta Casen 2017.



Para proyectar los años futuros, se considera la tasa de crecimiento de cotizantes y el aumento de remuneraciones utilizados en el modelo de proyección de pensiones de Dipres.

Respecto al segundo caso, para los individuos que se encuentren haciendo uso del beneficio de prenatal, postnatal o postnatal parental, que estén trabajando en el sector privado y con ingresos en el tope imponible, existe un aumento del costo fiscal equivalente al valor del aumento del tope imponible de dichas licencias. Utilizando información de licencias prenatales, postnatales y post parentales proporcionadas por SUSESO, para el año 2021 se tiene que un 18% del tramo de 67-84 UF¹³ tendría ingresos iguales o superiores al tope imponible y 4 individuos en el tramo superior a 84 UF. Lo anterior, acumula un total de 1.243 licencias que cumplen el criterio mencionado. La duración del prenatal es de 6 semanas, del postnatal es 12 semanas y del postnatal parental es de 12 semanas, lo que equivale aproximadamente a 7 meses de remuneración completa. Análogo al caso anterior, se aplica un factor de 0,88¹⁴, que corresponde al porcentaje de licencias por maternidad que provienen del sector privado de la economía. Lo anterior, se resume en la siguiente ecuación.

$$\sum_i (\text{ingreso imp. nuevo} - \text{ingreso imp. actual}) * 7 * 0,88$$

2.4 Mayores ingresos a Fonasa y al ISL.

El aumento del tope imponible genera un incremento en los recursos entregados a Fonasa y al ISL¹⁵. En el primer caso, todos los trabajadores afiliados a Fonasa (tanto del sector público como del sector privado) aportan a éste el 7% de su ingreso imponible, el que se incrementa para quienes se encuentran afectados al cambio de tope imponible. Lo anterior, se expresa en la siguiente ecuación:

$$\sum_i (\text{ingreso imp. nuevo} - \text{ingreso imp. hoy}) * (0,07) * 12$$

Para identificarlos se utiliza la base de beneficiarios Fonasa del año 2018. Con el objetivo de verificar la consistencia de esta información, la base anterior se cruza con la base de datos de individuos afiliados a Isapres, Capredena y Dipreca,

13 Ídem.

14 Esto es el cociente entre el número de licencias por maternidad en trabajadores del sector privado (68.312) y el total de licencias por maternidad (77.957) en 2021.

15 Este aumento de recursos se contabiliza con un año de rezago desde la implementación de esta ley, es decir, desde 2025 en adelante, con la gradualidad establecida en el Cuadro 1.



junto a sus respectivas cargas familiares. De esta forma se descarta a los individuos que se identifican como beneficiarios de Fonasa pero que aparecen como afiliados a los otros sistemas de salud mencionados.

Luego, se identifica a los cotizantes con ingresos imposables en el tope tanto en el sector privado como en el sector público. Para identificar a los cotizantes del sector privado se utiliza como fuente de información la base de cotizantes del Seguro de Cesantía. En particular, se identifica la remuneración imponible promedio en UF durante el periodo de mayo de 2021 a abril 2022. Para el sector público se utiliza la base de datos nominada de empleados públicos que trabajan en instituciones y servicios públicos afectos al artículo 70 de la Ley N°21.306.

Para proyectar esta transferencia de recursos en años futuros, se considera la tasa de crecimiento de cotizantes y el aumento de remuneraciones reales utilizados en el modelo de proyección de pensiones de Dipres.

Finalmente, se considera que el aumento del tope imponible puede generar un aumento de recursos al ISL. Utilizando los datos de estadísticas mensuales del ISL, en 2018 existen 939.252 trabajadores afiliados/cotizantes al ISL. Se asume que un 3% de los beneficiarios posee un nivel de ingresos igual o superior al tope imponible¹⁶, esto es, 28.177 afiliados. La cotización al ISL aplica un factor de 0,95%, que es el porcentaje del ingreso imponible que va Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP). El total de recursos adicionales con los que contaría el ISL se expresa en la siguiente ecuación.

$$\sum_i (\text{ingreso imp. nuevo} - \text{ingreso imp. hoy}) * (0,0095) * 12$$

2.5 Bonificación Cotización Obligatoria de Salud (7%) para mayores de 65 años

Este beneficio consiste en la eliminación de la obligación de pagar la cotización del 7% de salud, tanto en Fonasa como en Isapre, cuyo monto es bonificado por el Estado. Los beneficiarios son los pensionados mayores de 65 años que integran un grupo familiar perteneciente al cuarto quintil más vulnerable de la población (Puntaje de Focalización Previsional, PFP, igual o menor a 1.876 puntos). Para la estimación del mayor gasto fiscal, se consideran solo los

¹⁶ No tenemos información que permita caracterizar el número de trabajadores en ISL por tramo de remuneración. Como aproximación, se considera la distribución de licencias médicas por tramo de remuneración. En esta, aproximadamente el 3% de los beneficiarios está en el tope imponible.



beneficiarios que pertenecen a una Isapre, dado que el gasto asociado a los beneficiarios que pertenecen a Fonasa se compensa con los mayores ingresos de Fonasa por el mismo concepto.

Se generan deciles (*d*) de pensión para los mayores de 65 años y luego se calcula la siguiente tasa por sexo (*s*) y edad (*e*), tal como se explica en la siguiente ecuación.

$$tasa = \frac{\sum_{e,s,d} pensionados\ con\ isapre\ \&\ PFP \leq 1.876}{\sum_{e,s,d} pensionados}$$

Para el cálculo del mayor gasto fiscal producto de los beneficiarios afiliados a Isapre, se utilizan los resultados del modelo microsimulado, que proyecta a nivel individual el incremento en la pensión autofinanciada y la pensión adicional por el Seguro Social Previsional. Luego, se multiplica la tasa estimada según sexo, edad y decil, por el porcentaje de la Bonificación por Cotización Obligatoria de Salud adicional producto de las mayores pensiones, para así tener la proporción de bonificación que se va a Isapre. Con ello, el porcentaje de cotización del aumento de pensión del Seguro Social Previsional más la pensión proveniente de la cotización individual, es en promedio un 3,6% entre los años 2024 y 2100. Mientras que, por el aumento de la Pensión Garantizada Universal, dicha tasa es en promedio un 1,9% para el mismo periodo. En el Cuadro 6 se muestra la proyección de este costo hasta el año 2050, la cual es creciente conforme al aumento en las pensiones, alcanzando los \$15.531 millones de gasto fiscal adicional para el año 2050.

2.6 Prestaciones del Seguro Social Previsional

Los beneficios señalados en la ley como Complemento por maternidad, el Complemento por cuidados no remunerados de terceros o Pensión contributiva con solidaridad intergeneracional y garantía definida, se financiarán con cargo al Fondo Integrado de Pensiones administrado por el Inversor de Pensiones Público y Autónomo por lo que no representan costo fiscal directo.

Con todo, y dado los flujos esperados, la ley autoriza a transferir desde el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) un préstamo de hasta US\$450 millones con el fin de financiar el pago de las prestaciones de la pensión del Seguro Social Previsional durante sus primeros años. Dado que se realizará como un préstamo, estos recursos deberán ser reintegrados al FRP en un plazo que no podrá exceder los 20 años, por lo que estos no representan un mayor gasto fiscal.

El Cuadro 6 presenta el costo fiscal de los componentes antes señalados, los que en conjunto representan cerca de \$100.000 millones para el primer año, pero se proyecta que aumenten a \$2.000.000 millones para el año 2030 cuando finaliza gran parte de la transición, y alzándose hasta los \$2.400.000 millones hacia el año 2050.

Cuadro 6
Efecto fiscal del aumento de la cotización para pensiones en 6% y del tope imponible
(MM\$ 2022¹⁷)

Año	Mayor gasto Estado como Empleador	Menores ingresos tributarios	Mayor gasto por licencias	Mayores ingresos Fonasa	Mayor gasto por bonificación cotización 7% salud	Total
2024	91.600	-	-		3.048	94.648
2025	239.838	143.723	2.331	-5.814	3.704	383.782
2026	387.554	351.753	2.868	-11.604	4.410	734.982
2027	526.207	574.813	2.914	-15.831	5.221	1.093.324
2028	668.662	794.509	2.969	-19.710	5.549	1.451.979
2029	767.420	1.024.753	3.018	-20.120	5.899	1.780.971
2030	771.658	1.196.883	3.068	-20.519	6.268	1.957.359
2031	775.667	1.215.188	3.117	-20.910	6.677	1.979.739
2032	777.411	1.233.293	3.158	-21.234	7.090	1.999.717
2033	784.234	1.247.917	3.220	-21.693	7.520	2.021.198
2034	787.590	1.271.562	3.269	-22.053	7.944	2.048.312
2035	790.753	1.287.944	3.317	-22.401	8.377	2.067.991
2036	793.767	1.305.261	3.366	-22.737	8.814	2.088.470
2037	795.751	1.322.444	3.411	-23.037	9.263	2.107.832
2038	799.824	1.337.992	3.465	-23.387	9.715	2.127.609
2039	802.241	1.357.462	3.513	-23.680	10.185	2.149.722
2040	804.430	1.373.443	3.561	-23.957	10.621	2.168.098
2041	806.390	1.389.633	3.608	-24.214	11.049	2.186.465
2042	807.837	1.405.522	3.653	-24.445	11.479	2.204.046
2043	809.580	1.420.599	3.701	-24.669	11.903	2.221.114
2044	810.555	1.436.379	3.745	-24.855	12.350	2.238.174
2045	811.211	1.450.751	3.789	-25.013	12.866	2.253.604
2046	811.560	1.464.866	3.831	-25.144	13.365	2.268.478
2047	811.805	1.478.572	3.874	-25.255	13.909	2.282.904
2048	811.245	1.492.219	3.913	-25.320	14.444	2.296.501
2049	810.663	1.504.434	3.953	-25.362	14.977	2.308.664
2050	809.837	1.516.889	3.991	-25.374	15.531	2.320.874

17 La conversión a pesos 2022 considera el valor de la UF a 21 de octubre 2022.

3. Modificaciones al pilar de ahorro voluntario

3.1 Eliminación de los depósitos convenidos

El proyecto de ley mantiene la posibilidad de realizar cotizaciones voluntarias, las que podrán ser administradas por un Inversor de Pensiones Privado o por el Inversor de Pensiones Público y Autónomo, o depósitos de ahorro previsional voluntario en los planes de ahorro previsional voluntario autorizados por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

Respecto a los instrumentos de ahorro voluntario establecidos en el DL N° 3.500, el proyecto de ley elimina los depósitos convenidos, que actualmente cuentan con un beneficio tributario al no ser considerados renta hasta un monto máximo anual de 900 UF. Los trabajadores que mantienen saldo en sus cuentas de depósitos convenidos podrán traspasar una parte o la totalidad de dichos recursos a las instituciones autorizadas, a los Inversores de Pensiones Privados o a el Inversor de Pensiones Público y Autónomo.

Esta modificación conlleva una mayor recaudación tributaria, debido a que el flujo de recursos destinados a depósitos convenidos pasaría a constituir renta para efectos tributarios. Para estimar el efecto fiscal, se considera que el 50% de los cotizantes que posee depósitos convenidos continúa ahorrando mediante cotizaciones voluntarias, y al tratarse principalmente de personas de ingresos altos, escogerían el régimen b) del artículo 25 del presente proyecto de ley, el cual les permite rebajar los aportes de su base imponible con un máximo de 600 UF al año. El otro 50% de cotizantes con cuentas de depósitos convenidos optaría por una mayor liquidez, destinando sus aportes a incrementar su remuneración y, en consecuencia, pagarían un mayor impuesto a la renta.

Para la proporción de cotizantes que continúa ahorrando mediante cotizaciones voluntarias, la eliminación de los depósitos convenidos puede ser aproximada como una unificación de los topes exentos de impuesto en 600 UF y, por lo tanto, sólo el monto de los depósitos convenidos entre 600 y 900 UF pasaría a constituir renta para efectos tributarios.

Utilizando como fuente de información los saldos de depósitos convenidos proporcionados por la Superintendencia de Pensiones, se calcula el total de ingresos que se recaudarían por este concepto en el tramo de depósitos que estén en el intervalo de los 600 a 900 UF para los años que se posee información, asumiendo una tasa de impuesto promedio para el tramo afecto igual a 35%. Para el grupo de cotizantes que deja de ahorrar e incrementa su remuneración, se asume una tasa promedio de 23% de impuesto global complementario.



Para proyectar los valores futuros se asume una tasa de participación de los depósitos convenidos igual a 0,7%¹⁸, una tasa de aporte de 0,5% de la remuneración y se aplica la tasa de crecimiento de cotizantes y el aumento de remuneraciones utilizados en el modelo de proyección de pensiones de Dipres.

3.2 Modificaciones al Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)

Para incentivar esta herramienta de ahorro, el proyecto de ley propone las siguientes modificaciones:

- Adscripción automática de los trabajadores a los planes ofrecidos por sus empleadores.
- La proporción de los aportes del empleador respecto de los aportes de sus trabajadoras y trabajadores podrá diferenciarse en función de los niveles de remuneraciones de éstas y éstos, o de su antigüedad en la empresa.
- Podrá diferenciarse, de igual forma, el período mínimo de permanencia en la empresa para que los aportes del empleador sean propiedad del trabajador.
- Se otorga la posibilidad de que los trabajadores puedan retirar una única vez por cada relación laboral, hasta un 25% de los recursos originados en aportes del empleador y que sean de propiedad del trabajador. Dicho retiro será gravado con el Impuesto Global Complementario.

Adicionalmente, se establece un nuevo incentivo tributario para el empleador, por los aportes que realicen a los planes de APVC, respecto de los contratos en que el aporte del empleador supere el aporte del trabajador y sea al menos igual al 0,5% de la remuneración imponible pagada al trabajador. Este crédito tributario será mayor para los trabajadores de menores ingresos, de acuerdo con la siguiente escala:

- a) 25% del aporte efectuado a los trabajadores con ingresos tributables anuales menores o iguales al 35% del monto equivalente a doce veces el límite máximo imponible;
- b) 15% del aporte efectuado a los trabajadores con ingresos tributables anuales superiores al 35% y hasta el 65% del monto equivalente a doce veces el límite máximo imponible, y

18 Este porcentaje corresponde al número promedio de aportes en cuentas de depósitos convenidos reportados por la CMF para el último trimestre del 2021, igual a 33.589, sobre el total de cotizantes de AFP, descontando el sector público.



- c) 5% del aporte efectuado a los trabajadores con ingresos tributables anuales superiores al 65% del monto equivalente a doce veces el límite máximo imponible y hasta doce veces dicho límite.

Este crédito tendrá un límite máximo de 1,4 unidades de fomento por trabajador.

Como resultado del conjunto de medidas antes mencionadas se espera un incremento en el número de contratos suscritos y de trabajadores cubiertos por APVC, especialmente de aquellos con ingresos medios y bajos, los que se verían beneficiados por el complemento fiscal del 15% sobre el monto de sus aportes, con el consecuente mayor gasto fiscal. Por otro lado, respecto a los aportes de los empleadores, estos se traducen en menores ingresos fiscales, tanto por la menor recaudación de impuesto global complementario por concepto del nuevo crédito fiscal, como por la reducción del impuesto de primera categoría.

Para la estimación del efecto fiscal se consideran los siguientes supuestos:

- De acuerdo a las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, en agosto de 2022, 1.034 trabajadores tenían un contrato de APVC vigente, lo que representa un 0,02% del total de cotizantes del mes, sin contar el sector público. Para la proyección se asume que este porcentaje alcanza un 1% el que se mantiene constante en el tiempo.
- Se mantiene la distribución de los trabajadores con APVC según tramo de ingreso.
- Los nuevos contratos se acogen al régimen a) del artículo 25 del presente proyecto de ley, con excepción de las rentas sobre el tope imponible que optarían por el régimen b). Para estos últimos se asume una tasa de impuesto a la renta de 23%.
- La tasa de cotización de empleadores y trabajadores es igual a 0,5% de la remuneración imponible.

Se utiliza como fuente de información los datos del Seguro de Cesantía para el año 2021, y se estima en primer lugar la disminución de ingresos por concepto del crédito APVC. El total de crédito bruto del empleador por concepto del APVC se detalla en la siguiente ecuación.

$$\sum_r tasa_r * (MC_r) * 0,01 * 0,005 * POPSC_r$$

El crédito bruto se calcula como una función de la tasa de descuento (*tasa*) para cada tramo de ingreso anual (r), la marca de clase¹⁹ (MC) del tramo de ingreso (r), la tasa de participación del APVC (0,01), la tasa de cotización promedio (0,005) y la población que ha cotizado al menos una vez en el Seguro de Cesantía ($POPSC$) en 2021 por tramo de renta r .

Asimismo, la creación del crédito APVC disminuye la recaudación de ingresos de primera categoría sobre los aportes totales netos de los empleadores en APVC (el total de aportes del empleador por APVC menos el crédito bruto del empleador por APVC). Para calcular este efecto se aplica las normas de tributación mencionadas en la sección 1.2.

Finalmente, se estima la bonificación del 15% con cargo fiscal para los aportes de los trabajadores que se acogen al régimen a) del artículo 25, aplicando el límite anual de 6 UTM, así como la rebaja de la base imponible del tramo de trabajadores que opta por el régimen b).

El Cuadro 7 presenta el efecto fiscal de las modificaciones propuestas a los instrumentos de APV y APVC. El primer año de entrada en vigencia de la ley, sólo se observa un mayor gasto por la bonificación del 15% correspondiente a los nuevos contratos de APVC que optan por el régimen a) del artículo 25, equivalente a \$534 millones. Los menores ingresos por concepto del nuevo crédito tributario por APVC, así como el menor ingreso por global complementario se contabilizan desde el año siguiente, al igual que los mayores ingresos por la eliminación de los depósitos convenidos, los cuales compensan el mayor gasto fiscal por APVC, obteniendo un resultado neto de mayores ingresos por \$21.363 millones durante el segundo año de vigencia de la ley

¹⁹ La marca de clase es el punto medio del intervalo de la clase. Su valor es obtenido al promediar los extremos del intervalo.

Cuadro 7
Efecto fiscal neto por APV y APVC
(MM\$ 2022)

Año	Eliminación depósitos convenidos	Crédito bruto por APVC	Menores ingresos global complementario por APVC	Bonificación 15% por APVC	Efecto Neto
2024	-	-	-	-	-
2025	-	-	-	-	-
2026	-	-	-	534	534
2027	-23.048	557	584	543	-21.363
2028	-23.411	567	594	554	-21.697
2029	-23.853	578	605	563	-22.106
2030	-24.253	589	616	573	-22.475
2031	-24.650	599	626	582	-22.842
2032	-25.046	609	637	590	-23.209
2033	-25.373	618	645	603	-23.507
2034	-25.872	631	659	612	-23.971
2035	-26.263	641	669	622	-24.332
2036	-26.654	651	680	631	-24.691
2037	-27.044	662	690	640	-25.052
2038	-27.405	671	700	651	-25.382
2039	-27.842	683	712	661	-25.787
2040	-28.228	693	722	671	-26.142
2041	-28.611	703	733	680	-26.494
2042	-28.990	713	744	690	-26.844
2043	-29.356	723	754	700	-27.180
2044	-29.737	733	765	709	-27.531
2045	-30.094	742	775	718	-27.859
2046	-30.444	752	785	727	-28.180
2047	-30.786	761	795	736	-28.494
2048	-31.128	770	805	744	-28.809
2049	-31.443	778	814	753	-29.097
2050	-31.759	787	824	761	-29.387



4. Retiro del encaje por parte de las AFP

Las Administradoras de Fondos de Pensiones reguladas en el decreto ley N° 3.500 podrán incorporarse al nuevo sistema como Inversores de Pensiones Privados, para lo cual deberán ajustar sus estatutos, modificando su razón social y todas aquellas materias que instruya la Superintendencia de Pensiones, además de retirar la inversión representativa del encaje que mantengan en los Fondos de Pensiones. Al retirar el encaje, las AFP deberán pagar los impuestos que corresponda según Ley de la Renta, constituyendo mayores recursos para el Fisco.

Este retiro deberá practicarse en tres partes equivalentes, separadas por cuatro meses calendario cada una, durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, que se asume ocurre el año 2026, por lo que el retiro se implementaría el 2027.

Utilizando la información de patrimonio de las AFP publicado por la Superintendencia de Pensiones, se calcula el valor total del patrimonio por tipo de fondo y el total del sistema para el 31 de agosto de cada año. Con esta información, se proyecta el valor patrimonial por tipo de fondo utilizando la siguiente rentabilidad anual esperada.

Cuadro 8
Retornos promedio proyectados de los fondos de pensiones

Fondos	A	B	C	D	E
Rentabilidad	4,49%	4,02%	3,38%	2,81%	2,17%

Luego, para calcular el impuesto por la liberación del encaje se debe estimar el valor financiero del activo de encaje y su valor tributario. En el caso del valor del activo tributario de encaje, éste corresponde a la diferencia entre el valor financiero del encaje a diciembre de 2021 y el componente imponible del encaje en base al impuesto diferido según los Estados de Resultados del sistema de AFP para la misma fecha. Con el valor tributario calculado y el número de cuotas de cada fondo, se estima un valor tributario promedio de las cuotas de encaje. Por su parte, el activo financiero de encaje corresponde al valor del fondo de encaje al momento del rescate del encaje, expresado en el valor cuota del periodo.

En consecuencia, el impuesto por el retiro de encaje corresponderá al 27% de la diferencia entre el valor financiero del activo de encaje (a valor cuota del periodo) y el valor tributario (valor tributario promedio calculado) de las cuotas



que serán liberadas.

Finalmente, las modificaciones al encaje afectarán los ingresos del período siguiente, que corresponde al momento de la operación renta.

Cuadro 9
Mayores recursos por reducción de encaje por parte de AFP
(MM\$ 2022)

Año	Mayor recaudación por encaje
2025	-
2026	-
2027	-
2028	394.899
2029	-
2030	-

5. Nueva institucionalidad

5.1 Administrador Previsional Autónomo (APA)

El proyecto de ley dispone la creación del Administrador Previsional Autónomo (APA), a partir del actual instituto de Previsión Social (IPS), institución que administrará el Sistema Mixto de Pensiones, lo que implicará una mayor carga de trabajo para dicho servicio, en materias como administración de cuentas, cobranza de cotizaciones, pago de pensiones y administración de Comisiones Médicas, entre otras.

Para ello, se contempla la contratación de 1.732 funcionarios al séptimo año desde la publicación de la ley, de acuerdo al detalle presentado en el Cuadro 10.

Cuadro 10
Incremento en personal para APA

Subdirección	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Administración y Finanzas	69	69	69	69	69	69	69
Beneficios	8	8	8	8	24	25	214
Dirección Nacional	22	118	118	118	118	118	118
Operaciones (Cuentas)	3	3	3	3	48	74	151
Servicios al Cliente	232	418	836	836	836	836	836
Soporte de Operación de Comisiones Médicas	-	-	-	-	-	-	195
Tecnología	149	149	149	149	149	149	149
Total	483	765	1.183	1.183	1.244	1.271	1.732

El mayor gasto fiscal que implicará la implementación de la ley para el APA se presenta en el Cuadro 11. En la estimación se consideran los siguientes elementos:

- a. El ítem 1 presenta el mayor gasto fiscal asociado al incremento de personal, el que incluye pago de remuneraciones, bienes y servicios de consumo, y gastos en habilitación de oficinas.
- b. Se contempla la subcontratación transitoria de funciones asociadas a beneficios, gestión de cuentas y soporte a la operación de comisiones médicas, durante los primeros 7 años de vigencia de la ley. Dicho gasto se presenta en el ítem 2 de la tabla.
- c. El ítem 3 agrupa costos de inversión, operación de software y contratación permanente de funciones necesarias para la implementación de la ley.
- d. El ítem 4 estima el costo de realizar talleres al personal que se incorpora durante cada año.

Cuadro 11
Mayor gasto fiscal para APA
(MM\$ 2022)

Concepto	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031 (régimen)
Incremento en dotación	12.736	24.201	35.387	34.709	37.426	38.249	53.617	53.108
<i>Gastos en personal</i>	<i>10.662</i>	<i>20.405</i>	<i>29.500</i>	<i>29.278</i>	<i>31.655</i>	<i>32.395</i>	<i>45.217</i>	<i>45.217</i>
<i>Bienes y servicios de consumo</i>	<i>1.550</i>	<i>3.484</i>	<i>5.431</i>	<i>5.431</i>	<i>5.704</i>	<i>5.824</i>	<i>7.891</i>	<i>7.891</i>
<i>Adquisición de activos no financieros</i>	<i>524</i>	<i>311</i>	<i>455</i>	<i>-</i>	<i>67</i>	<i>30</i>	<i>508</i>	<i>-</i>
Subcontratación de funciones	15.281	15.281	68.405	68.405	68.405	68.405	68.405	-
Incremento de capacidades	49.427	49.944	48.124	48.124	48.124	48.124	48.124	58.474
Gestión del cambio	1.508	1.404	211	-	31	8	233	-
Total	78.952	90.829	152.127	151.238	153.986	154.787	170.379	111.582

5.2 Superintendencia de Pensiones

La implementación del proyecto de ley implicará también una mayor carga de trabajo para la Superintendencia de Pensiones, debido a las nuevas funciones de fiscalización para la institucionalidad que establece el proyecto.

Para ello, se requerirá la contratación de 16 nuevos funcionarios a partir del año de entrada en vigencia de la ley, junto con el desarrollo de sistemas informáticos y la ampliación de los sistemas tecnológicos de la Superintendencia.

El mayor gasto fiscal que implicarán estas iniciativas se presenta en el Cuadro 12.

Cuadro 12
Mayor gasto fiscal para Superintendencia de Pensiones
(MM\$ 2022)

Concepto	2024	2025	2026 (régimen)
Incremento en dotación	708	691	691
<i>Gastos en personal</i>	637	637	637
<i>Bienes y servicios de consumo</i>	54	54	54
<i>Adquisición de activos no financieros</i>	18	-	-
Desarrollo de sistemas	473	473	151
<i>Bienes y servicios de consumo</i>	473	473	151
Plataformas	143	143	143
<i>Bienes y servicios de consumo</i>	97	97	97
<i>Adquisición de activos no financieros</i>	46	46	46
Total	1.323	1.306	984

5.3 Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA)

El proyecto de ley contempla además la creación de un Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA), cuyo presupuesto deberá ser aprobado por su Consejo Directivo. Este presupuesto estará compuesto por la comisión que el Inversor de Pensiones Público y Autónomo cobre a las personas afiliadas al Sistema Mixto por la gestión de inversiones de los Fondos Generacionales que administre, por otra parte, los costos específicos que se originen exclusivamente por la administración y funciones asociadas al Fondo Integrado de Pensiones, deberán ser descontados de dicho Fondo.

Desde la perspectiva fiscal, se determina únicamente un monto de aporte inicial que deberá entregarse a este ente. Esto requiere realizar una estimación del funcionamiento del ente en sus primeros años, suponiendo una estructura organizacional, gastos operacionales e ingresos, que se resume a continuación:

- a. Estructura: se simula una estructura y sueldos de mercado asociados. Se considera el Consejo Directivo y la Gerencia General (determinadas por el proyecto de ley), además de otras Gerencias y divisiones.
- b. Costos operacionales: se estima un escenario con las plataformas tecnológicas necesarias, así como de otros ítems fundamentales para la operación.
- c. Gradualidad: se estima un calendario gradual para el inicio y continuidad de lo descrito en a. y b. considerando las necesidades operacionales.

- d. Patrimonio mínimo: el proyecto de ley define un patrimonio mínimo necesario de 50.000 UF.
- e. Ingresos operacionales: se estiman ingresos asociados al funcionamiento efectivo del ente. Proyectando comisiones directas e indirectas, total de nuevas cotizaciones mensuales que se mantendrían en IPPA y stock inicial de cotizaciones que se traspasaría hacia el Inversor de Pensiones Público y Autónomo a partir del funcionamiento efectivo.

Además, se considera la gestión diferenciada de los Fondos Generacionales y del Fondo Integrado de Pensiones, lo cual determina parte de la cobertura de costos. Esta diferenciación se corresponde con que el Fondo Integrado de Pensiones empezará a acumular recursos para inversión en el mes 15, y la administración de Fondos Generacionales se realizaría desde el mes 25, desde cuando se puede comenzar a cobrar la señalada comisión.

Finalmente, para el aporte inicial se considera un resguardo del 20% de los costos necesarios de instalación, como un margen de error por eventualidades.

Considerando lo anterior se concluye que el aporte inicial para la IPP asciende a 700.000 UF (equivalente a cerca de MM\$24.220).

El Cuadro 13 resume el mayor gasto fiscal para Institucionalidad de la presente reforma de pensiones y su gradualidad.

Cuadro 13
Mayor gasto fiscal para Institucionalidad de la Reforma de Pensiones
(MM\$ 2022)

Concepto	APA	Super. Pensiones	IPPA	Total
2024	78.952	1.323	4.164	84.439
2025	90.829	1.306	10.775	102.910
2026	152.127	984	7.458	160.569
2027	151.238	984	1.130	153.352
2028	153.986	984	693	155.663
2029	154.787	984	0	155.771
2030	170.379	984	0	171.363
2031 (régimen)	111.582	984	0	112.566

III. Efecto fiscal total

A modo de resumen, el cuadro 14 muestra los efectos anteriormente señalados, los cuales son agregados en las principales fuentes de gasto y proyectados hasta el año 2050.

Cuadro 14
Resumen de la proyección de mayor gasto por la reforma previsional
(MM\$ 2022)

Año	Aumento de monto y cobertura de PGU	Aumento de tasa de cotización y tope imponible	Creación nueva institucionalidad	Otros (APVC y Encaje)	Total
2024	575.953	94.648	84.439	-	755.040
2025	1.021.914	383.782	102.910	-	1.508.606
2026	1.398.510	734.982	160.569	534	2.294.595
2027	1.530.997	1.093.324	153.352	-21.363	2.756.309
2028	1.559.052	1.451.979	155.663	-416.596	2.750.098
2029	1.589.482	1.780.971	155.771	-22.106	3.504.118
2030	1.982.339	1.957.359	171.363	-22.475	4.088.585
2031	2.039.112	1.979.739	112.566	-22.842	4.108.575
2032	2.092.394	1.999.717	112.566	-23.209	4.181.468
2033	2.150.247	2.021.198	112.566	-23.507	4.260.504
2034	2.200.033	2.048.312	112.566	-23.971	4.336.941
2035	2.254.053	2.067.991	112.566	-24.332	4.410.278
2036	2.312.509	2.088.470	112.566	-24.691	4.488.854
2037	2.368.771	2.107.832	112.566	-25.052	4.564.117
2038	2.418.557	2.127.609	112.566	-25.382	4.633.350
2039	2.474.657	2.149.722	112.566	-25.787	4.711.158
2040	2.520.005	2.168.098	112.566	-26.142	4.774.527
2041	2.560.091	2.186.465	112.566	-26.494	4.832.628
2042	2.598.314	2.204.046	112.566	-26.844	4.888.082
2043	2.637.450	2.221.114	112.566	-27.180	4.943.950
2044	2.682.285	2.238.174	112.566	-27.531	5.005.494
2045	2.735.002	2.253.604	112.566	-27.859	5.073.313
2046	2.785.198	2.268.478	112.566	-28.180	5.138.062
2047	2.830.260	2.282.904	112.566	-28.494	5.197.236
2048	2.872.712	2.296.501	112.566	-28.809	5.252.970
2049	2.909.322	2.308.664	112.566	-29.097	5.301.455
2050	2.925.423	2.320.874	112.566	-29.387	5.329.476



El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante el primer año presupuestario de entrada en vigencia en virtud de:

- a) Las modificaciones a las leyes N°s. 20.255 y 21.419. y las nuevas funciones y atribuciones del Administrador Previsional Autónomo, la Subsecretaría de Previsión Social y de la Superintendencia de Pensiones, se financiará con cargo al Presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y en lo que faltare, con cargo a la Partida Tesoro Público.
- b) La cotización del Seguro Social Previsional de cargo del empleador, se financiará con cargo a los recursos contemplados en el subtítulo 21 de los presupuestos de los servicios públicos, y en lo que faltare, con cargo a la Partida Tesoro Público.
- c) El aporte fiscal a la Inversor Público y Autónomo se financiará con cargo a la Partida Tesoro Público.
- d) El gasto derivado de las funciones de la preinstalación del Inversor Público y Autónomo se financiará con cargo al Presupuesto del Ministerio de Hacienda, y en lo que faltare, con cargo a la Partida Tesoro Público.
- e) En los años siguientes, los recursos serán provistos en las respectivas leyes de presupuestos respectivas.

IV. Fuentes de Información

- CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población (2022). World Population Prospects. 2022, edición online.
- Compendio de normas del Sistema de Pensiones. Superintendencia de Pensiones.
- Información de saldos nocionales y efectivos. Superintendencia de Pensiones.
- Estadísticas mensuales de cotizantes del Instituto de Seguridad Laboral
- Estadísticas de licencias médicas y subsidio por incapacidad laboral (SIL). Superintendencia de Seguridad Social (SUSESOS)
- Estadísticas de licencias prenatales, postnatales y post parentales. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESOS)
- Sistema de Información de Datos Previsionales. Ley N° 20.255.
- Sistema de Información de la Ley N°21.306



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 199GG

I.F. N°201 /07.11.2022



JMF

JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA
Directora de Presupuestos

Visado Subdirección de Presupuestos:



Visado Subdirección de Racionalización y Función Pública:

