

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



#2201
Edición

MIRADA POLITICA

ENERO
2022

PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL



I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno ha realizado una serie de esfuerzos para lograr sacar adelante modificaciones al sistema de pensiones en Chile. En sus inicios optó por presentar un proyecto de reforma estructural al sistema de pensiones –coloquialmente conocido como “ley larga”–, sin embargo, actualmente se encuentra frenada su tramitación en el Senado.

En septiembre del año 2021, el Presidente Piñera se dirigió al país anunciando el ingreso de un nuevo proyecto, conocido como la “ley corta de pensiones”, que establecía a grandes rasgos lo siguiente:

- Ampliar la cobertura del Pilar Solidario del 60% al 80 de la población más vulnerable.
- Aumentar inmediatamente la Pensión Básica Solidaria a \$178.958, no existiendo pensiones de este tipo inferiores a la línea de la pobreza.
- Para disminuir las lagunas previsionales, crear un aporte equivalente al 10% de cada prestación del Seguro de Cesantía, que sería transferido a la cuenta de capitalización individual, así como un aporte para el pago de la cotización del Seguro de invalidez y sobrevivencia.
- Su financiamiento sería a través la reducción o eliminación de ciertas exenciones tributarias.

Dicho proyecto era innovador en cuanto a que en él mismo se expresaba la forma de financiamiento que se iba a utilizar y, además, lograba incorporar a cerca de 506 mil nuevos beneficiarios al Pilar Solidario, llegando a más de 2 millones de beneficiarios totales, donde el 55% correspondía a mujeres y el 45% a hombres.

No obstante, durante la tramitación de la ley corta en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, se presen-

taron una serie de indicaciones, las cuales eran inadmisibles por tratarse de temas que, a partir de lo establecido en el artículo 65 de nuestra Constitución, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Sin embargo, la Comisión señalada aprobó de igual forma dichas indicaciones, las que generaron que el Proyecto sufriera grandes modificaciones, que lo dejaron en riesgo respecto a su viabilidad y su financiamiento, como también se advertía una posible desestabilización al sistema de pensiones en su totalidad, prendiendo las alertas del Ejecutivo en cuanto a la continuidad de su tramitación, teniendo en cuenta que paralelamente se discutía el Proyecto del cuarto retiro del 10%.

Ante lo anterior, el gobierno decidió esperar los resultados de la votación del proyecto que anunciaba nuevamente un retiro de los fondos de pensiones, y le quitó la urgencia de discusión inmediata a la ley corta.

El cuarto retiro no logró aprobarse, pero la reanudación de la tramitación de la ley corta no se dio inmediatamente. Sino que, se esperó hasta el 8 de diciembre de 2021, día en el que el Presidente Piñera anunció al país la creación de la nueva Pensión Garantizada Universal (PGU).

Con aquel anuncio se creyó que la ley corta de pensiones iba a ser retirada de tramitación, sin embargo, el Ejecutivo optó por ingresar una indicación que sustituía por completo ese proyecto por la nueva Pensión Garantizada Universal, y por otro lado, anunció que ingresarían un proyecto aparte, el cual contemplaba las modificaciones a las exenciones tributarias contenidas en la ley corta.

A continuación, se analizará la Pensión Garantizada Universal, detallando su contenido, monto, universo de beneficiarios y las formas de financiamiento que se establecen.

II. PROYECTO

El Proyecto de ley establece **un nuevo beneficio de carácter no contributivo** que sustituye a los actuales beneficios del Pilar Solidario, tanto a la Pensión Básica Solidaria de Vejez como también al Aporte Previsional Solidario de Vejez.

El nuevo beneficio es la **Pensión Garantizada Universal (PGU)** y será complementario al ahorro previsional individual.

La **administración y pago** de la PGU le corresponderá al Instituto de Previsión Social, el cual estará supervisado por la Superintendencia de Pensiones.

Serán **beneficiarios** los pensionados, bajo cualquier modalidad de pensión, y adultos mayores que se encuentren laboralmente activos, sin la necesidad de pensionarse o estar afiliados a algún régimen previsional. Sin embargo, se deberán cumplir los siguientes **requisitos**:

1. Haber cumplido 65 años.
2. No pertenecer al 10% más rico de la población de 65 años o más.
3. Acreditar residencia de al menos 20 años, contados desde los 20 años, y, en todo caso, por un lapso no inferior

a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse al beneficio de esta ley.

4. Tener una pensión menor a la pensión superior (\$1.000.000).

Respecto al **monto** de la PGU, este va a depender del valor de la pensión base que tenga el beneficiario, y se calculará una “pensión base” a la edad de jubilación, independientemente si se encuentre pensionado o no.

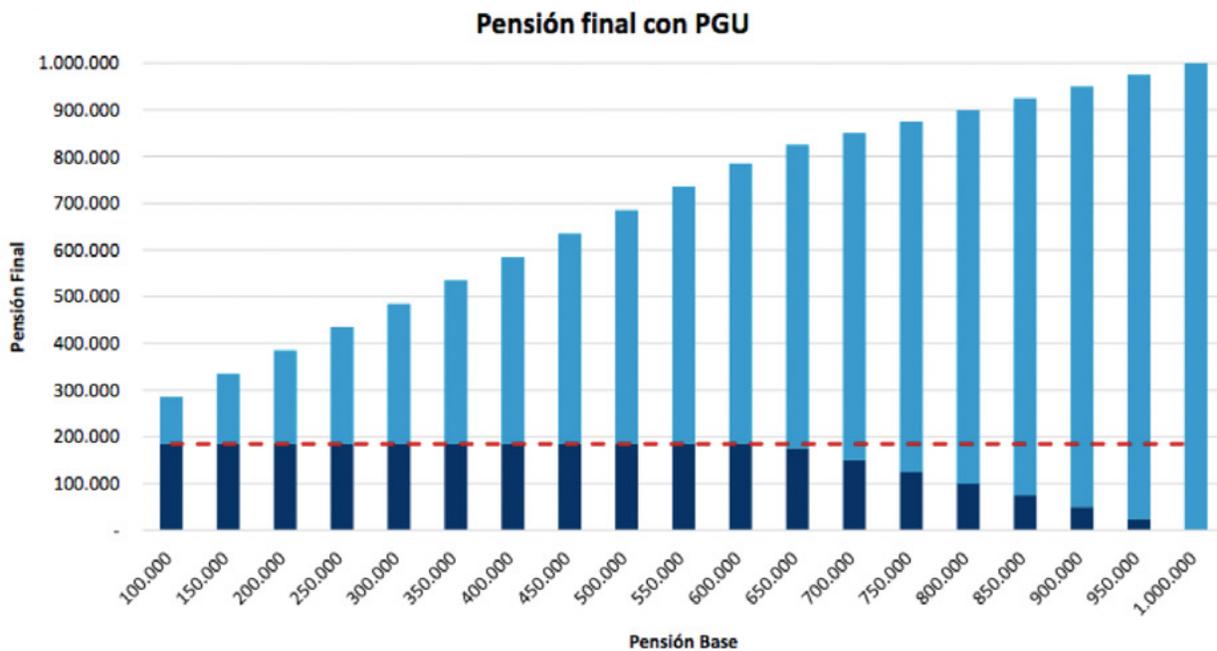
El **cálculo de la Pensión Base** será en base a lo siguiente:

- Se calcula a la edad legal de pensión: 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.
- Tanto para activos como para pensionados.
- Permite mantener incentivos a trabajar y postergar pensión.

Los montos serán reajustados el 1 de febrero de cada año, según la variación del IPC.

A continuación, se presenta un esquema que muestra el monto que recibirán los beneficiarios dependiendo de su “Pensión base”:

PENSIÓN BASE	MONTO QUE RECIBIRÁN
Igual o menor a \$630.000	\$185.000 (monto máximo)
Mayor a \$630.000 y menor a \$1.000.000	Irá disminuyendo progresivamente, de manera lineal.



Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y Ministerio de Hacienda.

El **esquema** de la PGU en régimen señala que se otorgará a todos quienes cumplan con el requisito de focalización, que en su inicio consiste en no pertenecer al 10% más rico de la población, y que no pertenezcan ni a Capredena o Dipreca.

A las pensiones de reparación se les entregará la diferencia entre la PGU y la pensión de reparación, en aquellos casos en que la diferencia sea positiva.

Habrà un período de transición, en el cual se debe realizar un estudio y levantar la información necesaria, para pasar **de un test de medios a un test de afluencia**, recogiendo la recomendación entregada por el Consejo Consultivo de Pensiones. Hasta que no se tenga el nuevo instrumento de focalización, se utilizará el ITF establecido en la ley N°20.255.

Al respecto se busca modernizar el proceso de focalización, haciendo uso de datos administrativos, para lo cual es muy importante mejorar y sistematizar el sistema de información de Datos Previsionales.

Es necesario señalar que se advierte un problema en la focalización en régimen, ya que los instrumentos que se

utilizan actualmente para determinar los percentiles no son los más adecuados.

Lo anterior, se suma a que a pesar de que el monto de la PGU será sumado a la pensión autofinanciada, existen dudas respecto al desincentivo a la cotización, debido a que mientras menos cotice el beneficiario, el monto de la pensión será mayor, lo que fomenta la informalidad. Dicho punto se espera sea aclarado por parte del Ejecutivo durante la tramitación del Proyecto en el Senado.

Por otro lado, el proyecto establece ciertas **causales de extinción** del nuevo beneficio, que serán las siguientes:

- Muerte del beneficiario
- Por permanecer el beneficiario fuera del territorio de la República de Chile por un lapso superior a 90 días continuos o discontinuos durante un año calendario.
- Por haber entregado el beneficiario antecedentes incompletos, erróneos o falsos, con el objeto de acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder al beneficio.
- Por haber el beneficiario pasado a integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más.

Y las **causales de suspensión** de la PGU serán:

- En caso de que el beneficiario no cobre la PGU durante el periodo de 6 meses continuos, pero podrá solicitar que se deje sin efecto esta medida dentro de los 6 meses siguientes. De lo contrario, opera la extinción del beneficio.
- Cuando el beneficiario no entregue los antecedentes necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos que sean necesarios para la mantención del beneficio, que le requiera el IPS, dentro de los 3 meses calendario siguientes al respectivo requerimiento.

La nueva Pensión Garantizada Universal presenta **diferencias** respecto al Pilar Solidario:

- Menos desincentivo al ahorro.
- No hay desincentivo a la edad de jubilación.
- Se incluye a las personas con 65 años cumplidos, y se excluye al 10% más rico de la población.
- Se incluyen los activos y pasivos.
- Es un beneficio vinculado a quien lo solicite.
- No es heredable.
- No genera ni quita derecho a otros beneficios.
- Entre otros.

Respecto a los **costos**, la PGU tiene un **costo fiscal de 0,95%** del PIB entre 2018 y 2034, y el Ejecutivo propuso las siguientes medidas para su **financiamiento**:

1. La provisión destinada en la Ley de Presupuestos 2022 y su Programa Financiero para las reformas de pensiones en discusión en el Congreso (0,5% del PIB)

2. La eliminación o modificación de algunas exenciones tributarias, las cuales en general son las mismas presentadas en la “ley corta” sin embargo, se modifica la tasa de im-

puesto único a las ganancias de capital, aumentando de un 5% a un 10%. (0,35% del PIB).

3. La reducción del aporte obligatorio que debe realizarse al fondo de Reserva de Pensiones, en 0,1% del PIB.

En específico, las modificaciones que se esperan concretar en torno a las exenciones tributarias, en el proyecto presentado en forma paralela por el Ejecutivo, son las siguientes:

1. Tasa de impuesto único a las ganancias de capital del artículo 107 de la Ley de Impuesto a la Renta de 10%. En este caso se aumenta de 5% a 10% en comparación a la ley corta de pensiones.

En concreto la propuesta es la siguiente:

- Gravar el mayor valor con un impuesto único de tasa 10%. El Impuesto se aplicará a las enajenaciones que se efectúen a contar de 6 meses desde el primer día del mes siguiente a la publicación de la ley.
- Se mantiene como ingreso no renta el mayor valor obtenido por los inversionistas institucionales.

2. Eliminación de los beneficios tributarios para la tercera vivienda, para quienes hayan adquirido viviendas DFL2 antes del año 2011.

- Se aplica el límite de 2 viviendas por persona sumado al requisito que deben ser propiedad de personas naturales a contar del 1 de enero de 2023, independientemente de su fecha de adquisición.

3. Reducción del Crédito Especial a las Empresas Constructoras en el IVA (CEEC). Al principio será transitoria por 2 años, pero posteriormente se eliminará.

- Se elimina el crédito especial para los contratos de construcción de inmuebles que se celebren y ventas que se realicen a contar del 1 de enero de 2025.
- Transitoriamente, se reduce el monto que tendrán derecho a deducir de los PPM a un 32,5% del débito IVA y a un 6,175% del valor de la venta, respectivamente, aplicable a los contratos de construcción de inmuebles y las ventas que se celebren a contar del 1 de enero de 2023.

4. Afectación de IVA a todos los servicios, con excepción de los sectores salud, educación, transporte y todos los contribuyentes que emitan boletas de honorario.

- Se elimina la referencia al artículo 20 de la LIR, por lo que la regla general será que todos los servicios se encuentren afectados con IVA, salvo que se encuentren expresamente exentos.
- Se mantiene en general las exenciones de IVA actuales existentes, como por ejemplo a los servicios prestados por personas naturales, ya sea que se presten de manera independiente, o en virtud de un contrato de trabajo. Adicionalmente, se clarifica que están exentos los ingresos de

sociedades de profesionales. Asimismo, se mantienen las exenciones de IVA a los servicios de educación y de transporte de pasajeros, entre otros.

- Se incorpora expresamente que los servicios de salud se encuentran exentos de IVA.
- La afectación con IVA regirá para los servicios que se presten a contar del 1 de enero de 2023.

5. Impuesto a la herencia para los seguros de vida.

- Se elimina la exención a nivel del Impuesto a las Herencias y Donaciones.
- Se afectarán con Impuesto a las Herencias y Donaciones, los beneficios obtenidos en virtud de contratos de seguros de vida celebrados desde la publicación de la ley.
- Se especifica que la eliminación de la exención a los seguros de vida no afectará al seguro de invalidez y sobrevivencia establecido en el Decreto ley 3.500.

Con dichas exenciones señaladas, se espera que la recaudación (en millones de pesos) sea la siguiente):

Exenciones	2022	2023	2024	Régimen
1. Exenciones en el mercado de capitales (tasa 10%)	43.061	86.121	86.121	86.121
2. Exenciones en el mercado inmobiliario				
Reducción transitoria de la tasa de CEEC (2 años)	--	187.119	187.119	--
Eliminación de la franquicia CEEC	--	--	--	467.798
3a vivienda entra en impto 2a categoría	--	--	10.060	10.060
3. Afectación con IVA las prestaciones de servicios	--	444.720	444.720	333.540
TOTAL	43.061	717.960	728.020	897.519
Como % del PIB	0,02	0,28	0,29	0,35

Fuente: Ministerio de Hacienda.



Foto: latercera.com

En cuanto a la **vigencia**, el Proyecto en caso de ser aprobado entrará en vigor a contar del primer día del mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

No obstante, hasta el último día del tercer mes siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, la Pensión Garantizada Universal será pagada por las entidades pagadoras de pensión que se encuentren efectuando el pago de los beneficios del sistema de pensiones solidarias, de la ley N° 20.255. Posteriormente, será pagada por el IPS.

III. CONCLUSIONES

Resulta destacable el esfuerzo de parte del gobierno de insistir en avanzar en temas de pensiones, a pesar de los resultados poco alentadores que se han visto en la tramitación de la Reforma y la ley corta de pensiones, encontrándose la tramitación de la primera frenada en el Senado, y teniendo en cuenta el espíritu poco colaborativo que la oposición ha demostrado durante los últimos 4 años.

No obstante, con el anuncio y tramitación de la Pensión Garantizada Universal se logró obtener más respaldo de parte de los parlamentarios de oposición y, generar mayores acuerdos en la Comisión de Hacienda, avanzando rápidamente en su tramitación con el apoyo de los Diputados.

En Chile el clima previsional es cada día más incierto, y esto principalmente ocurrió producto de los sucesivos retiros de los fondos de pensiones, los que dejaron a cerca de 5 millones de personas sin recursos en sus cuentas de capitalización individual obligatoria, incrementando aún más los daños previsionales existentes, y disminuyendo los montos que reciben mes a mes los chilenos a partir de sus jubilaciones, ya que significaron una caída en promedio de un 28,5% en el monto de las pensiones.

Los efectos que generaron los distintos retiros de fondos de pensiones fueron dramáticos, tanto en la economía y arcas fiscales, como también en las propias pensiones de los chi-

lenos, las cuales de por sí eran bajas, aumentado además la brecha de género existente en materia previsional.

Actualmente la Pensión Básica Solidaria alcanza los \$176.000, pero con este Proyecto en estudio, aquella pensión será reemplazada por la PGU, la que aumenta ese monto alcanzando los \$185.000.

Si bien el aumento no es muy alto, se debe destacar el aumento en la cobertura que el proyecto tiene, el cual con un carácter universal, beneficiará a todos los mayores de 65 años que no se encuentren dentro del 10% más rico de la población, logrando que adultos mayores que hoy día no reciben ningún tipo de ayuda de parte del Estado, una vez aprobada esta ley, puedan ser beneficiarios. Así es como se estima que en el año 2022 cerca de 2.145.663 personas se verían beneficiadas con el proyecto, de las cuales 1.540.880 corresponden a beneficiarios actuales del Pilar solidario, y el resto serían personas que en este momento no reciben aporte estatal alguno, debido a que no pertenecen al 60% más vulnerable de la población.

A pesar de haberse logrado un mayor acuerdo y consenso respecto al proyecto, durante las últimas semanas se ha generado una controversia en torno al financiamiento del Proyecto de la PGU, el cual fue originado a partir de una carta enviada por un grupo de economistas a El Mercurio el pasado 28 de diciembre de 2021 titulada “Sin Financiamiento la PGU no es solución”.



Foto: eldinamo.cl

Sin embargo, ante dichas críticas, la Directora de Presupuestos les respondió al día siguiente, por el mismo medio, refutando los argumentos entregados y señalando que no era prudente confundir conceptos técnicos.

Se sumaron a ella, los ministros de Hacienda y SEGPRES, quienes también salieron a defender el proyecto y su financiamiento, y fueron categóricos en establecer que no había irresponsabilidad alguna en los métodos asignados para obtener los recursos necesarios para financiar la PGU.

Habiendo explicado el Ejecutivo el financiamiento, y dejando claro que el proyecto se encuentra financiado totalmente, los cercanos al nuevo Presidente electo, y él mismo, continuaron con los cuestionamientos hacia la iniciativa legal, y en palabras de Boric señaló que el proyecto *“es pan para hoy, pero hambre para mañana”*.

Sin embargo, cuesta entender el interés por la responsabilidad fiscal que han mostrado los últimos días, siendo

que, hasta hace poco menos de un mes, anunciaban en su Programa de Gobierno, y encabezando la lista de sus propuestas: que en su gobierno avanzarían en una Pensión Universal cuyo monto sería de \$250.000, es decir, \$85.000 más que la propuesta actual del gobierno, y no se explicaba el método que se iba a utilizar para poder financiar dicho monto.

Sin duda, al resultar electos, apareció el interés por la responsabilidad fiscal y la economía del futuro gobierno, olvidando sus mismas propuestas en temas tan importantes como las pensiones.

Por lo señalado urgen lograr rápidamente un acuerdo en torno a la materia, para poder pagar este nuevo beneficio con la mayor prontitud, y así avanzar en generar mejoras reales en las pensiones de los chilenos, escenario muy distinto a lo ocurrido con la política de los retiros del 10%, que solo lograron aumentar considerablemente la crisis y mala calidad de las pensiones.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman