

INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N°21.419, QUE CREA LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL Y MODIFICA LOS CUERPOS LEGALES QUE INDICA

Boletín N° 15.625-13

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, originado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Gabriel Boric Font, ingresado a tramitación en el día de hoy, 3 de enero, e informado en primer trámite constitucional y reglamentario por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. La referida iniciativa, se encuentra con urgencia calificada de Discusión Inmediata.

Asistió en representación del Ejecutivo, el Ministro de Hacienda, señor Mario Marcel Cullell, y la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Jeannette Jara Román, acompañados de la Subsecretaria de Hacienda, señora Claudia Sanhueza Riveros y del Subsecretario de Previsión Social, señor Christian Larraín Pizarro, respectivamente.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

1.-Artículos conocidos por esta Comisión de Hacienda.

La Comisión Técnica señaló en tal condición a todo el proyecto de ley.

2.- Normas de quórum especial:

No hubo en este trámite nuevas normas que calificar.

3.- Artículos modificados:

No hay

4.- Artículos aprobados en los mismos términos propuestos por la Comisión Técnica de Trabajo y Seguridad Social:

El artículo único y los artículos transitorios fueron aprobados en los mismos términos propuestos.

5- Indicaciones declaradas inadmisibles:

No hay

6.- Diputado Informante: Se designó al señor Guillermo Ramírez Diez.



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: 62CACB0D6991783F

II.-SÍNTESIS DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES

Corregir las dificultades de la PGU en materia de universalización de la pensión no contributiva, de modo de asegurar un piso mínimo para una vejez más digna a una mayor cantidad de adultos mayores, mediante la extensión del universo de focalización de la PGU, desde el subgrupo de la población de 65 años o más a toda la población del país, para que el umbral de corte sea más alto, permitiendo que más adultos mayores accedan al beneficio, incorporando a aproximadamente 70.000 nuevos beneficiarios.

III.-CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo consta de un artículo permanente y dos disposiciones transitorias, mediante las que se introduce modificaciones a los artículos 10 y 25 de la ley N° 21.419, ampliando el universo de focalización de la PGU, desde la población de 65 años o más, a toda la población del país.

Asimismo, el proyecto de ley contempla un artículo transitorio único que dispone que la entrada en vigencia de la ley tendrá lugar el primer día del tercer mes desde su publicación, y ordena modificar el reglamento pertinente, a más tardar, dentro del segundo mes desde su publicación. Además, se regula que el Instituto de Previsión Social verificará de oficio el cumplimiento de los requisitos de quienes habiendo postulado no accedieron a la pensión garantizada universal por no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.

IV.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA O PRESUPUESTARIA DEL ESTADO

El informe financiero N° 251 de 30 de diciembre de 2022 elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, indica al respecto lo siguiente.

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. Con esto se modifica el punto de corte del Instrumento Técnico de Focalización establecido en el artículo 25 de la ley N°21.419, lo cual amplía la cobertura del beneficio. Dicho cambio se realizaría a partir del tercer mes una vez publicada la ley.

Para los efectos de este informe financiero, dado que no es posible predecir la fecha de aprobación de la ley, se considera que la publicación de la misma ocurre antes de enero 2023, por lo tanto, el efecto en gasto y cobertura se observaría a partir del mes de abril del mismo año.

En el Cuadro 1 se muestra el número de beneficiarios adicionales que recibirían la PGU, así como también el mayor gasto fiscal asociado al cambio.

El número de beneficiarios de la PGU corresponde a las personas mayores de 65 años o más, proyectadas por Dipres basándose en 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 los requisitos de focalización. Mientras que el efecto en gasto es el resultado de darle la PGU a este grupo según la respectiva pensión base.

Cuadro 1
Proyección del aumento de beneficiarios y gasto fiscal

Año	Beneficiarios adicionales	Mayor gasto (MM\$ 2022)
Primer año	73.220	107.886
Segundo año	71.380	140.339
Tercer año	69.560	136.807
Cuarto año	68.730	135.976
Quinto año	70.120	140.208
Régimen	76.070	168.670

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.
- Sistema de Información de Datos Previsionales. Ley N° 20.255.
- Subsecretaría de Previsión Social. (2022). Decreto N°52. Aprueba el reglamento del beneficio de Pensión Garantizada Universal establecido en la ley N°21.419. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Subsecretaría de Previsión Social. (2022). Resolución Exenta N°77. Fija Puntaje de Focalización Previsional a que se refiere el artículo 26 del decreto supremo N°52, de 2022, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y la fórmula matemática de cálculo para obtenerlo.

V.-ACUERDOS ADOPTADOS EN ESTE TRÁMITE

Primeramente, presentó el proyecto la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Jeannette Jara Román.

Como antecedentes a este proyecto de ley, señaló que se ha considerado, por una parte, la ley N°20.255 (Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario de Vejez) que significó un avance importante destinado al 60% de la población de menores recursos del país. Por otra parte, la ley N°21.419 (Pensión Garantizada Universal) incorporó a los mayores de 65 años o más, con excepción del 10% más rico de este universo.

Este criterio de focalización restringió el umbral para definir el 90% que califica para recibir el beneficio de la Pensión Garantizada Universal, toda vez que la población mayor de 65 años es más pobre que la población total del país. Se generó una sensación de injusticia, en tanto personas que no forman parte del 10% más rico de la población total del país no acceden al beneficio por el parámetro definido en la Ley N°21.419. Al 31 de diciembre de 2020, que era información disponible en la tramitación de esta ley, el 90% de toda la población del país era \$683.469 y el 90% de la población mayor de 65 años corresponde a 497.468. Una diferencia de \$ 186.001.

Quedan excluidas personas que considerando el “porcentaje más rico del total de la población del país” hubieran podido acceder a la PGU:

- De acuerdo a datos de noviembre del IPS el número de rechazos de dicho mes con este criterio se reduciría. En este sentido, de 46.213 rechazos por la actual focalización pasarían a ser 22.027.

- En noviembre, sin el cambio del criterio, se habrían reducido en más de un 50% los rechazos.

Explicó que el fundamento de esta iniciativa radica en la necesidad de corregir las dificultades de la Pensión Garantizada Universal en materia de universalización de la pensión no contributiva asumiendo el criterio de la Ley N°20.255, abordando a la “población total del país”. Y por otra parte, asegurar un piso mínimo a una mayor cantidad de personas mayores con un umbral de corte más alto.

El artículo 25 establece el Reglamento que debe dictar el Ministerio del Trabajo, suscrito por el Ministerio de Hacienda, respecto a la forma de acreditar los requisitos. En este artículo también se elimina el criterio de focalización centrado en la población de 65 años o más.

La ley entrará en vigencia el primer día del tercer mes siguiente a su publicación, debiendo modificarse el reglamento establecido en el artículo 25 de la Ley N°21.419 a más tardar dentro del segundo mes dicha publicación. El Instituto de Previsión Social verificará de oficio el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley N°21.419, modificado con esta iniciativa, respecto de todas aquellas personas que presentaron su solicitud y fueron rechazadas, evaluando si se ajustan al nuevo criterio de focalización, devengándose la pensión desde la entrada en vigencia del nuevo requisito legal.

Una vez finalizada la exposición, el diputado Ramírez pregunta qué porcentaje de los mayores de 65 no recibirán la PGU. Pregunta luego por qué no se ha hecho universal, considerando que el grupo que no la recibiría es muy pequeño.

El diputado Mellado pregunta cuantos más recursos deben sumarse al déficit de la PGU por efecto de los proyectos que se han tramitado y que han modificado puntos del proyecto de la PGU y que implican menos ingresos fiscales.

El diputado Romero pregunta al Ejecutivo cuanta gente ha postulado al beneficio de la PGU.

El diputado Sauerbaum pregunta por qué el proyecto comienza a regir luego del tercer mes y no de inmediato. Pregunta además por el informe del Consejo Consultivo.

El diputado Barrera se manifiesta preocupado porque a su juicio, no se esté avanzando suficientemente en la reforma tributaria, considerando lo relevante que es para financiar la PGU. Pregunta además por el test de afluencia y el impacto del proyecto en ese test.

El diputado Soto felicita la modificación que se hace al proyecto cambiando el criterio de asignación. Sin embargo, cree que las mujeres aún están siendo discriminadas en el acceso a la PGU, por la edad de corte. Considera una discriminación arbitraria que las mujeres deban esperar cinco años más, desde el momento en que se jubilan, para percibir la PGU. Agrega que es necesario revisar de manera más general, la edad de jubilación del país.

El diputado Naranjo (Presidente) acota que no es común que a las mujeres entre los 60 y los 65 años, en algún punto se acabe la pensión autofinanciada y debe esperar hasta los 65 años, para acceder a la PGU.

La Ministra del Trabajo señala que hay boletines periódicos sobre la cobertura de la PGU. Cuando esta entró en vigencia, no se amplió cobertura, sino que se pasó a las personas que estaban en la PBS a la PGU. Luego se innovó complementando las pensiones con el aporte del Estado, entregando aquellos recursos a la AFP o a las

Compañías de Seguros. Una parte pequeña de esas pensiones provenía de autofinanciamiento y la mayoría desde el aporte fiscal. La PGU cambia esto y el beneficio lo paga ahora directamente el Estado, pero faltó establecer la obligación para las AFP y Compañías de Seguros de traspasar la parte autofinanciada, para evitar que se realizaran dos tramites de pago. Este cambio de modalidad ocurrió ahora en mayo. En diciembre, el Informe Financiero consideraba el ingreso de aproximadamente 2.2 millones de personas y a la fecha se están pagando poco más de dos millones. Hay además solicitudes en curso por tramitarse y potenciales beneficiarios sin solicitud cursada aún. Los cupos que ingresarían por efecto de esta cláusula que se modifica son aproximadamente de 20.000 personas. Agrega que el IPS se encuentra realizando búsquedas activas y que a la fecha se han realizado al menos 68 mil acciones directas a potenciales beneficiarios y se han entregado más de 88 mil cartas de aviso, además de otros mecanismos de mensajería y otros medios de contacto.

Sobre la universalidad de la PGU, señala que el proyecto de pensiones en trámite, considera la universalidad en un lapso de 6 años.

Sobre el informe al Consejo Consultivo, este se solicitó a mediados de diciembre y el plazo de respuesta aún está pendiente. Su informe será tenido a la vista, en tanto órgano consultivo en estas materias.

Sobre los requisitos, estos siguen siendo los mismos, con un requisito de residencia. El único que se modifica es el que presenta este proyecto de ley.

Sobre el test de afluencia indica que no se modifica con esta ley.

El Ministro de Hacienda, señor Marcel señala que no se optó por la cobertura universal hoy, porque como ya se señaló, está en el proyecto de reforma previsional en trámite actualmente. La implicancia fiscal es de unos 300.000 millones.

Sobre el financiamiento de la PGU recuerda que cuando se envió originalmente el proyecto, tenía financiado solo un tercio de su costo, por la vía tributaria. El grueso correspondía a la exención de IVA a los servicios. Luego, se generaron otras medidas tributarias que permitieron llegar al 70% de financiamiento. Es decir que a la PGU originalmente concebida, le falta un 30% de financiamiento, que proviene de los recursos generales de la Nación. Eso explica por qué cuando se presentó el proyecto de presupuestos, la PGU explicaba más o menos la mitad del incremento del gasto público, por el aumento del valor de la PGU y de su cobertura.

En cuanto a las edades de corte, se ha seguido el criterio del pilar solidario de aplicarlo de forma pareja para hombres y mujeres a los 65 años.

Señala que como la jubilación es un derecho y no una obligación, hay mucha incidencia de personas que una vez jubiladas, se mantienen trabajando. En la práctica se ha ido nivelando entre hombres y mujeres pues el mercado de trabajo logra retener una proporción de mujeres mayores de 60 años

El diputado Mellado solicita una precisión sobre el monto de lo que faltaba por financiar en la PGU original.

El diputado Romero pregunta cómo afecta la informalidad laboral y la falta de cotizaciones, considerando que la PGU se acerca aproximadamente al 60% de la mediana de las remuneraciones en Chile.

El diputado Sauerbaum reitera la pregunta sobre los plazos de la ley, específicamente por qué esperar tres meses y no es inmediato.

El diputado Ramírez pregunta si los pagos se harán de manera retroactiva o si las personas que postularon en su momento y fueron rechazadas, deberán postular nuevamente.

La diputada Yeomans pregunta si depende totalmente el financiamiento de la PGU de la reforma tributaria. Solicita que se aclare cuál es exactamente la incidencia de la reforma en esos recursos. Acota luego que si se pretende avanzar en universalidad a futuro -y en lo inmediato al incremento del universo de mujeres beneficiarias- es muy importante seguir legislando respecto de las fuentes de financiamiento.

El diputado Naranjo pregunta de cuánto es el déficit actual, si se mantiene en el 30% y si ese diferencial se financiará con ingresos tributarios y particularmente, con cargo a la reforma tributaria.

El diputado Ramírez señala que el mayor factor de incremento en la recaudación es el crecimiento económico, más que las reformas tributarias.

El Ministro de Hacienda señala que la idea de que por definición los impuestos sacrifican crecimiento, no es efectiva. Pone como ejemplo la reforma tributaria de 1990, que aumentó dos puntos la carga impositiva y mantuvo al país con un crecimiento de 7% por toda la década. Señala que además de las medidas de la reforma tributaria, se generaran además una serie de medidas para incrementar el crecimiento de la economía. En cuanto a las medidas tributarias que se diseñaron para financiar la PGU y que se han ido ajustando recientemente, esto se hará, por una parte, en materia de leasing, en materia de IVA en la construcción y en otras materias. Lo que se está haciendo, particularmente, es extender la transición de las medidas.

En cuanto al efecto en la informalidad y los incentivos a cotizar, acota que en general los trabajadores cotizan cuando es obligatorio hacerlo. Cuando es voluntario, es difícil que ocurra. Se ha avanzado también en la cotización de trabajadores por cuenta propia, para lo cual se requiere una declaración. Esto se ha hecho obligatorio a través del sistema tributario, pero cuando se trata de trabajadores informales, eso no es posible. En todo caso, en el proyecto de reforma previsional, hay medidas que van a este sentido. Se plantea también en esa reforma, que las cotizaciones adicionales tienen beneficios mayores.

El incremento de la PGU contemplado en la reforma previsional, cuesta unos 2500 millones de dólares, que es un 0,8 del PIB. El proyecto que está viendo la comisión hoy, recauda 2,3 puntos del PIB. Es decir que un tercio de ese proyecto, financia el aumento de la PGU propuesto en el proyecto de reforma previsional.

La Ministra del Trabajo acota que en la mecánica de la PGU, esta complementa las pensiones autofinanciadas. Por la totalidad de 193 mil y fracción, hasta 660 mil pesos aproximadamente, y luego de forma decreciente hasta 1.048.000, aproximadamente.

La Subsecretaria de Hacienda complementa sobre el informe del consejo consultivo previsional, señalando que este ingresará prontamente y agrega que, el proyecto de reforma previsional, tiene un informe del consejo consultivo específico.

El diputado Sauerbaum acota que cada proyecto debe ingresar con ese informe del Consejo Consultivo.

El diputado Sáez pregunta cómo se compensa el menor ingreso por las modificaciones que se han realizado a los proyectos que financian la PGU.

El Subsecretario de Previsión Social señala que en cuanto a la gradualidad de la ley, el plazo es de tres meses, para ajustar el Reglamento y las acciones del IPS.

La Subsecretaria de Hacienda explica que el gasto público del presupuesto se calcula en relación con los ingresos permanentes del Estado y eso no se

altera con este proyecto. Pero si es importante que una vez que se aprueban los gastos tributarios, más allá de la gradualidad, se materialicen.

El diputado Romero cree que no es adecuado que el financiamiento de la política pública se entregue a una potencial recaudación que no se sabe si se va a obtener y que está cuestionada desde la opinión pública. Agrega que todos deben contribuir al financiamiento de las pensiones y que, a ciertos niveles de beneficio, la idea de formalizarse o no es parte de una economía de opción. Los incentivos deben ponerse en la formalización y en la idea de que todos contribuyan a su financiamiento.

VOTACIÓN

Puesto en votación el proyecto en su totalidad, con el artículo permanente y los dos transitorios, este resulta aprobado por unanimidad.

Votaron a favor los diputados señores Boris Barrera, Alejandro Bernal, Ricardo Cifuentes, Miguel Mellado, Guillermo Ramírez, Agustín Romero, Jaime Sáez, Frank Sauerbaum, Alexis Sepúlveda, Raúl Soto, Gastón Von Mühlenbrock, la diputada señorita Gael Yeomans y el Presidente diputado Jaime Naranjo.

Por las razones señaladas y consideraciones que expondrá el Diputado Informante, la Comisión de Hacienda recomienda aprobar las normas sometidas a consideración por la Comisión Técnica, en los mismos términos propuestos en la forma explicada.

Tratado y acordado en la sesión ordinaria celebrada el martes 3 de enero del año en curso, con la asistencia presencial o remota, de los diputados señores Boris Barrera Moreno, Alejandro Bernal Maldonado, Ricardo Cifuentes Lillo, Miguel Mellado Suazo, Jaime Naranjo Ortiz (Presidente), Guillermo Ramírez Diez, Agustín Romero Leiva, Jaime Sáez Quiroz, Frank Sauerbaum Muñoz, Alexis Sepúlveda Soto, Raúl Soto Mardones y Gastón Von Mühlenbrock Zamora y señora Gael Yeomans Araya.

Sala de la Comisión, a 3 de enero de 2023.

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión