

PROPUESTAS PARA  
MEJORAR  
PENSIONES DE VEJEZ

**Subsecretaría de Previsión Social  
Ministerio del Trabajo y Previsión Social  
Diciembre, 2013\***

\*Versión con modificaciones, Marzo, 2014.

## Índice

I. Motivaciones del Informe .....	3
II. ¿Qué tipo de reformas se necesita?.....	8
III. Situación de las pensiones de vejez en el sistema de ahorro individual.....	16
IV. Propuestas .....	42
IV.1 Trabajo y ahorro .....	45
IV.2 Mayor solidaridad.....	62
IV.3 Educación Previsional.....	74
V. Efectos esperados.....	78
Referencias.....	87
Anexo 1. Supuestos utilizados en las simulaciones .....	90

## I. Motivaciones del Informe

Chile ha construido un sistema de pensiones de amplia cobertura, bajo costo, equitativo, sustentable financieramente, cuya operación tiene efectos positivos sobre la economía y que, además, representa un modelo contra el cual otros sistemas previsionales del mundo se comparan y buscan imitar.

A pesar de ello, el debate sobre las pensiones ha alcanzado fuerza y notoriedad, y hoy se cuestionan aspectos de forma y fondo del diseño de nuestro sistema de pensiones.

Esta situación ha sorprendido a muchos, pues sólo han transcurrido cinco años desde la última reforma -aprobada prácticamente por consenso en el Parlamento- que confirmó los elementos esenciales del sistema de ahorro individual, y cuyos efectos aún no se manifiestan plenamente. Al mismo tiempo, las condiciones del mercado laboral están mejorando sostenidamente y, cada vez más, se crean empleos estables y de calidad, lo que contribuye a mejorar los resultados del sistema de pensiones.

La rapidez e intensidad del debate previsional parece explicarse entonces por la combinación de dos circunstancias particulares.

En primer lugar, algunos pensionados del nuevo sistema han comenzado a recibir pensiones que están por bajo sus expectativas y exigen una solución para un problema del que no se sienten responsables. Se suman a esta situación las demandas de pensionados del antiguo sistema que no están conformes con el nivel de los beneficios que reciben y que, equivocadamente, responsabilizan al sistema de pensiones de ahorro individual de los problemas cuya solución reclaman.

En segundo lugar, cada vez más se escucha la voz de quienes, aun cumpliendo sus responsabilidades en materia previsional, temen que su propio esfuerzo de ahorro no sea suficiente para, en el futuro, financiar pensiones que les permitan vivir con dignidad durante los años de retiro. Es posible que esta situación sea, en parte, efecto de la crisis financiera internacional de los años 2007 y 2008, que se tradujo en fuerte caída de las rentabilidades de los fondos de pensiones más riesgosos, cuando miles de afiliados ya acumulaban un monto significativo de ahorro previsional en sus cuentas individuales, y que ayudó a extender la percepción que los ahorros de los trabajadores están expuestos a riesgos importantes y, eventualmente, que esos riesgos no son compartidos por las administradoras de fondos de pensiones.

Con todo, existen también bases objetivas para sostener que, salvo que se ajusten algunos parámetros del sistema y cambien las expectativas individuales, las pensiones de vejez futuras pueden efectivamente ser menores que las esperadas. Esta situación, por lo demás, es propia de los sistemas previsionales, cuyos parámetros deben ser revisados periódicamente en consideración al cambio continuo en las condiciones sociales, económicas y demográficas del país. De hecho, el sistema vigente ha sido objeto de numerosos perfeccionamientos y ajustes, en un proceso continuo que comenzó prácticamente junto con su implementación.

Frente a esta realidad, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera E. ha llegado al convencimiento que se requiere actualizar el diagnóstico de la situación de las pensiones de vejez que recibe el sector civil de la población, pues esta es una condición necesaria para ordenar el debate respecto a los cursos de acción a seguir y, en particular, para diseñar respuestas oportunas, efectivas y eficientes a los desafíos que se identifique.

Un trabajo de este tipo es, además de necesario, también oportuno, pues en materia de pensiones, y especialmente cuando los beneficios se financian con ahorro individual que se acumula durante toda la vida laboral, se requiere de un tiempo prolongado para que las soluciones que se implementen tengan los efectos buscados. De hecho, para efectos del diagnóstico es importante no olvidar que los resultados de reformas recientes -como, por ejemplo, la obligación a cotizar de los trabajadores independientes-aún no se manifiestan en su totalidad.

Por otra parte, en ausencia de un diagnóstico completo y de propuestas específicas de mejoramiento del sistema, el debate sobre las pensiones puede fácilmente tomar una dirección equivocada, ganando fuerza las posiciones que argumentan en favor de modificaciones a la estructura del sistema previsional, aunque este sea un camino que la gran mayoría de las opiniones informadas, de muy distintas vertientes políticas, han estimado que no es necesario ni conveniente. Al respecto, resulta significativa la opinión del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional el año 2006: *“.....en el caso chileno ha sido usual confundir el sistema previsional con el régimen de capitalización individual. Este último se refiere solo a la forma de financiar las pensiones contributivas, mediante una lógica de contribuciones definidas y capitalización en cuentas individuales. Tal componente del sistema no está en crisis de acuerdo a esta definición. El régimen de capitalización individual funciona de acuerdo a lo previsible, toda vez que las cotizaciones de los trabajadores dependientes se han efectuado con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; solo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas, y en 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006, p. 31.

En consecuencia, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera E. ha decidido presentar al país un conjunto de *Propuestas para Mejorar las Pensiones de Vejez*. Estas *Propuestas* reconocen que Chile tiene un sistema de pensiones cuyas evidentes fortalezas se deben preservar, pero que necesita algunos perfeccionamientos; se sustentan en un diagnóstico completo de la situación de las pensiones de vejez; e identifican medidas específicas que permitan cumplir con el objetivo de mejorar la protección económica de los trabajadores chilenos durante su retiro.

Las *Propuestas* se refieren al caso de las pensiones de vejez para trabajadores del sector civil afiliados al sistema de ahorro individual. En relación a los sistemas de pensiones para las Fuerzas Armadas y de Orden, el Gobierno presentó al Parlamento un proyecto de reforma (Boletín 8643-02) que introduce sustanciales perfeccionamientos a los mismos, y que se transformó recientemente en ley, y ha preparado otro que incorpora a los pensionados de DIPRECA y CAPREDENA al sistema de pensiones solidarias. En el caso de las pensiones del régimen de seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el Gobierno también ingresó al Parlamento un proyecto de reforma (Boletín 8791-13) que, junto con mejorar los beneficios económicos del seguro, permitirá impulsar una baja importante en tasas de accidentabilidad laboral y enfermedades del trabajo.

La rentabilidad acumulada por el ahorro previsional durante la vida activa -y la que obtienen los fondos durante los años de pensión- tiene un efecto significativo sobre la pensión de vejez. Por lo mismo, un objetivo prioritario de la política previsional debe ser el asegurar que las regulaciones de las inversiones de los fondos de pensiones permitan a las AFP formar portafolios con combinaciones óptimas de riesgo y retorno, y a los afiliados seleccionar entre estos portafolios según sus preferencias y condiciones en las distintas etapas de la vida.

La regulación vigente permite a las administradoras invertir en una amplia variedad de instrumentos, tanto dentro como fuera del país, y aplicar reglas de diversificación de riesgos que den adecuada cuenta de las características de cada instrumento. Además, la regulación permite ofrecer a los afiliados alternativas que se ajusten a las preferencias y realidad de cada uno de ellos. Se ha llegado a esta situación como resultado de un proceso de perfeccionamiento y ajuste continuo de las regulaciones que, por cierto, no debe detenerse. De hecho, existe aún algún espacio para mejoras e innovaciones, por ejemplo, en los ámbitos de selección de fondos a lo largo de la vida laboral de los afiliados, y de características de los portafolios a los que pueden acceder los ya pensionados. Sin embargo, el marco regulatorio tiene la flexibilidad suficiente para ajustarse según el cambio en las circunstancias y en las necesidades de los fondos de pensiones y, por otra parte, el potencial de avance en esta materia es menor al que se advierte en otros ámbitos del sistema de pensiones. Por lo mismo, y sin desconocer su importancia, las propuestas que se presentan no se refieren a la regulación de inversiones de los fondos de pensiones.

Por otra parte, la regulación también debe asegurar las condiciones para que las administradoras puedan operar con la máxima eficiencia, y para que los resultados de dicha eficiencia se transmitan a los afiliados en la forma de menores comisiones.

La cuestión de cómo alcanzar estos resultados ha sido objeto de debate prácticamente desde los inicios del sistema, y distintas alternativas de diseño de las regulaciones pertinentes han sido probadas en el tiempo. Al respecto, destacan cambios recientes que pueden ayudar a avanzar hacia el objetivo de más competencia de precios en el sistema. En particular, el mecanismo de licitación de nuevos afiliados ha permitido que ingrese al mercado una nueva administradora, que cobra una comisión (0,77% del salario) sustancialmente inferior a la de otras AFP y, además, ha inducido al menos a una de ellas a bajar el precio que cobraba con anterioridad. Más aún, la fuerza de este mecanismo se apreció en plenitud con el resultado de la última licitación, que fue adjudicada a una administradora que cobrará una comisión de 0,47% del salario a partir del mes de Agosto de 2014, situación que podría motivar reducciones de comisión por parte de otras AFP. Por otra parte, algunos cambios regulatorias han facilitado la subcontratación de servicios por parte de las AFP, bajando así el nivel de inversiones necesarias para poder ingresar a la industria, y facilitando también la competencia.

En este contexto, resulta conveniente esperar que estos cambios muestren plenamente sus efectos, antes de probar con otros ajustes a la regulación, de resultado más incierto.

En un ámbito distinto, la forma en que el ahorro acumulado se transforma en un flujo de pensión tiene también consecuencias de importancia sobre los resultados del sistema previsional. Por lo mismo, se trata de unamateria al que se debe dar atención especial, buscando formas para perfeccionar las modalidades de pensión existentes y, eventualmente, introducir nuevas opciones para los pensionados.

Sin embargo, en este caso se presenta una circunstancia que obliga a enfrentar el análisis de posibles cambios legales con una dosis especial de cautela. Tal como en otros ámbitos del sistema de pensiones, las regulaciones sobre modalidades de pensión han evolucionado en forma continua en el tiempo y hoy muestran un grado importante de desarrollo y complejidad. Quizás por esta razón, a nivel técnico no existe todavía un grado básico de acuerdo sobre cuáles son los cambios específicos que permitirían ofrecer, al mismo tiempo, pensiones más seguras, de menor costo, y que se ajusten mejor a las preferencias y realidades de los distintos pensionados. Resulta entonces prudente esperar por las conclusiones del análisis técnico, antes de proponer reformas cuyos resultados resultan hoy difíciles de predecir.

## *Contenidos*

En el Capítulo II del Informe se analiza el tipo de reforma que permitiría hacer frente de mejor forma a los desafíos que enfrenta el sistema para mejorar las pensiones de vejez. En particular, se discute si, en consideración a las tendencias que hoy están marcando los resultados del sistema de ahorro individual, resultan o no convenientes las propuestas que llaman a sustituir el actual sistema de pensiones por un sistema de pensiones basado en el reparto o si, en cambio, es suficiente con cambios que perfeccionen el sistema vigente, preservando sus fortalezas.

Luego, en el Capítulo III se presenta un diagnóstico detallado de la actual situación de las pensiones de vejez en el sistema de ahorro individual, identificando el origen de los resultados que se observan.

En el Capítulo IV se presentan las *Propuestas para Mejorar las Pensiones de Vejez*, con tres cursos de acción y quince medidas específicas para lograr estos objetivos.

El Informe termina en el Capítulo V, donde se comentan los efectos esperados de las propuestas sobre el nivel de pensiones de vejez.

El Informe termina con la lista de referencias bibliográficas usadas en el texto y un anexo que describe los supuestos utilizados en las simulaciones realizadas.

## II. ¿Qué tipo de reformas se necesita?

Los principales desafíos que enfrenta el sistema de pensiones no tienen su origen en el carácter privado de su administración, ni en el financiamiento de las pensiones de vejez con cuentas de ahorro individual.

En cambio -y tal como ilustra el capítulo siguiente de este Informe- ellos son el resultado de tendencias sociales y económicas que se originan fuera del propio sistema previsional y sobre las cuales, en algunos casos, su diseño sólo tiene influencia parcial e indirecta. En particular, mientras, por una parte, el crecimiento de salarios durante toda la vida laboral está alimentando expectativas de mejores pensiones de vejez, éstas se encuentran bajo la presión de una insuficiente densidad de cotizaciones, del aumento en expectativas de vida de los pensionados, y de la menor rentabilidad del ahorro previsional, fenómenos que tienen su origen en las características del mercado laboral, los avances en salud y las tendencias en el mercado de capitales, y no en el diseño específico del sistema de pensiones.

Por cierto, esta conclusión no es nueva. De hecho, el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, en su informe del año 2006, advirtió que el problema de las pensiones se explicaba principalmente por una baja densidad de cotizaciones y aumento de expectativas de vida, mientras que *“Del lado del funcionamiento del sistema previsional se ha constatado que este no enfrenta problemas estructurales de funcionamiento ni una crisis inminente”* (pág. 99).

En consecuencia, se puede descartar la hipótesis que el problema de las pensiones de vejez en Chile tenga como causa un diseño inadecuado de la estructura del sistema previsional, correspondiendo entonces ponderar, primero, si existe o no un sistema alternativo que se acomode mejor a las tendencias económicas y sociales que dan origen a los problemas identificados y, luego, en caso de una respuesta negativa a esta pregunta, cuáles son los ajustes que se debería hacer al diseño más detallado y específico del sistema existente para que dichas tendencias no sean un obstáculo al logro de sus objetivos.

### *El antiguo vs el nuevo sistema de pensiones*

Durante el debate reciente sobre posibles reformas, se han presentado algunas propuestas para volver al antiguo sistema previsional. El supuesto implícito en el que ellas se sustentan es que un sistema financiado sin acumulación de reservas (llamado “de reparto”) estaría mejor preparado que el sistema de ahorro individual para resolver los desafíos que hoy enfrentan las pensiones de vejez.

Sin embargo, no hay ninguna característica de los sistemas de reparto que permita suponer que ellos puedan enfrentar con éxito esta situación. Así, tomar el camino de regreso a nuestro antiguo sistema previsional representaría un grave error. De hecho, la experiencia histórica de nuestro país aporta suficiente evidencia respecto a la magnitud de las debilidades y limitaciones de los sistemas de reparto. Además, en otras dimensiones, el sistema de pensiones de ahorro individual también tiene importantes ventajas, que no se pueden perder, respecto a la alternativa del sistema de reparto.

### *Nivel de las pensiones de vejez*

Tres tendencias que están impactando negativamente sobre las pensiones de vejez en el sistema de ahorro individual -baja densidad de cotizaciones; sub-declaración de ingresos; y mayores expectativas de vida de los pensionados, golpean con similar -o incluso mayor- fuerza a un sistema de reparto con fórmulas de beneficio definidos.

En primer lugar, todos los factores que llevan a una baja densidad de cotizaciones en el sistema de ahorro previsional individual, tales como carreras laborales interrumpidas, movimientos entre sectores formales e informales de la economía, retiros anticipados, entrada tardía al mundo laboral, desempleo, etc., hacen también bajar las pensiones en un sistema de reparto.

Por ejemplo, conforme a las fórmulas usadas para calcular las pensiones en el antiguo sistema previsional, por cada año menos de cotizaciones la pensión disminuye entre 1,0 y 3,3 puntos porcentuales, según se trate del Servicio de Seguro Social (SSS) o Caja de Empleados Públicos (CANAEMPU), respectivamente (ver Tabla II-1).

Más aún, en ninguno de los antiguos regímenes previsionales se generaba derecho a pensión de vejez con menos de diez años de cotizaciones. Como consecuencia de esta regla, el sistema de reparto dejaba a un gran porcentaje de afiliados sin pensión y, además, sin la posibilidad de recuperar aunque sea parte de los ahorros realizados<sup>2</sup>. De hecho, de haberse aplicado una disposición similar en el sistema de ahorro individual, aproximadamente la mitad de los pensionados por vejez que hoy sí reciben pensión, no habrían tenido el derecho respectivo.

---

<sup>2</sup>Sólo la Caja de Empleados Particulares (EMPART) permite que sus afiliados recuperen sus cotizaciones en caso que no cumplan con los años mínimos para obtener pensión.

**Tabla II-1. Requisitos para pensionarse – Ex Cajas de Previsión**

Ex caja	Nº mínimo de años cotizados	Condición adicional	Monto de Pensión
S.S.S	15,4 Hombres	Densidad de 50% desde la fecha de afiliación en el caso de los hombres	Para 10 años cotizaciones: 50% del Sueldo Base
	10 Mujeres	o 20 años de cotizaciones	Para 30 años cotizaciones: 70% del Sueldo Base
EMPART	10 años	Ser imponente activo a la fecha de solicitar la pensión. O cumplir edad legal en los 2 años de cesado los servicios.	Sueldo Base x (Nº años cotizados/ 35)
CANAEMPU	10 años	Ser imponente activo a la fecha de solicitar la pensión.	Sueldo Base x (Nº años cotizados/30)

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social

En segundo lugar, en todos los sistemas de pensiones que se financian con la recaudación de cotizaciones previsionales, sean de ahorro o de reparto, el nivel de las pensiones de vejez dependerá de cuáles sean las remuneraciones por las que efectivamente se cotiza. En consecuencia, los problemas asociados a la sub-declaración de ingresos y a la alta proporción de componentes no imponibles en la remuneración, que hoy impactan sobre las pensiones de vejez en el sistema de ahorro individual, también las afectan negativamente en un sistema de reparto.

Finalmente, el aumento en la expectativa de vida de los pensionados contribuye a desfinanciar un sistema de reparto (con las cotizaciones de los trabajadores activos hay que pagar pensiones por un mayor número de años a los pasivos) y, en algún momento, lo puede obligar ya sea a modificar las fórmulas de beneficio, para reducir el monto de las pensiones, a aumentar las exigencias para obtenerlos, o a aumentar las cotizaciones que pagan los trabajadores activos. Por cierto, estos mecanismos de ajuste son similares a los que puede usar un sistema de ahorro individual para hacer frente al problema.

En consecuencia, establecer en Chile un sistema de pensiones financiado sin reservas financieras suficientes no serviría para mejorar las pensiones de vejez de forma sostenida en el tiempo.

En particular, volver al antiguo sistema de reparto no daría solución al problema de las pensiones de los más pobres. Como se dijo, en un sistema de reparto las pensiones también dependen del número de cotizaciones pagadas a lo largo de la vida laboral y del nivel del salario imponible. Quien cotiza por menos tiempo y por menores salarios recibirá una pensión más baja, o puede llegar a perder todo lo ahorrado si no alcanza el requisito de años de cotización o no cumple con los requisitos de densidad de cotizaciones que fijen las normas respectivas.

### *Costos comparados*

Las desventajas del antiguo sistema previsional de reparto se hacen aún más evidentes cuando comparamos sus costos con los del actual sistema.

La tasa de cotización al actual sistema de ahorro individual está compuesta por la tasa obligatoria del 10% de la remuneración imponible y la comisión cobrada por la AFP (en promedio, 1,48% de la remuneración imponible), ambas de cargo del trabajador, más el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia -1,26%- de cargo del empleador. En total, un promedio de 12,74% de la remuneración imponible.

En el sistema antiguo, cada régimen previsional tiene su propia tasa de cotización. En el caso de los tres regímenes de mayor tamaño, las tasas de cotización para pensiones van desde un 19,03% a un 20,15%, de cargo del trabajador. Esto significa entre 6,30 y 7,42 puntos porcentuales más que en el sistema de ahorro previsional individual (ver Tabla II-2).

El impacto de esta diferencia en costos sobre las pensiones es significativo. De hecho, si se cotizara en el sistema de ahorro previsional individual lo que se cotiza en el antiguo sistema previsional de reparto, las pensiones de AFP serían más altas, comparadas con cualquiera de las entidades de dicho sistema.

Por ejemplo, al comparar con el SSS, la diferencia en favor de la pensión de vejez del sistema de ahorro individual sería de 50%; al comparar con EMPART la diferencia sería de 33%; y al comparar con CANAEMPU, de 3% (ver Tabla II-2).

En consecuencia, el sistema de ahorro previsional individual puede lograr las mismas pensiones que el sistema de reparto, a costos sustancialmente inferiores; o, con las mismas tasas de cotización establecidas para el sistema de reparto, podría lograr pensiones sustancialmente mayores.

**Tabla II-2. Comparación pensiones antiguo sistema vs AFP**

<b>Tasa cotización</b>	<b>Pensión sistema antiguo</b>	<b>Pensión AFP</b>
19,10% (SSS)	\$ 299.705	\$ 449.394
20,15% (EMPART)	\$ 356.198	\$ 474.120
19,03% (CANAEMPU)	\$ 434.508	\$ 447.767

*Fuente:* Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social  
*Supuestos:* Ver Anexo 1.

## **Equidad**

En el actual sistema de pensiones todos los trabajadores cotizan el mismo porcentaje de su remuneración imponible, y se pensionan bajo las mismas condiciones, sin que existan diferencias según cuál sea el sector de actividad económica donde se desempeñen o gremio al que se pertenezca.

Por otra parte, quienes no han tenido suficiente capacidad de ahorro durante su vida activa, igualmente tienen derecho a recibir una pensión con su ahorro previsional. Si el monto de esta pensión es bajo, y no disponen de otras fuentes de ingreso, entonces reciben un complemento de pensión (en caso de cumplir con los requisitos), de un sistema financiado con el presupuesto público. De esta forma se asegura que la ayuda del Estado se concentre en quienes más lo necesitan y se evita, además, transferir al público la carga de financiamiento de pensiones que sólo beneficiarían a grupos organizados con mayor poder de influencia, tal como sucedió una y otra vez en el antiguo sistema de pensiones.

Así, un aspecto destacado del actual sistema de pensiones es su equidad. Chile tiene hoy un sistema de pensiones que ofrece protección a los trabajadores de menores ingresos, integrado además por un único esquema de pensiones contributivas de vejez para todos sus trabajadores, prácticamente sin distinciones según sector económico o empresas<sup>3</sup>.

La situación anterior contrasta drásticamente con el panorama que se observaba en el antiguo sistema de pensiones de reparto. De hecho, ya en 1968 el ex Presidente E. Frei Montalva señaló que el sistema de pensiones entonces existente no era precisamente un sistema de seguridad

<sup>3</sup> Las únicas excepciones se encuentran el caso de los sistemas de pensiones para las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Además, aún quedan 62.476 cotizantes y 727.987 pensionados de los antiguos regímenes previsionales (Instituto de Previsión Social, Agosto 2013).

social, sino más bien un sistema con altos costos administrativos, injusto, regresivo y capturado por los intereses de grupos de presión<sup>4</sup>.

Ese resultado no debería extrañar, pues la fragmentación de programas previsionales es un resultado probable de un sistema que no acumula reservas financieras y con administración centralizada, especialmente si este se encuentra en la etapa de acumulación potencial de excedentes (flujo de cotizaciones recaudadas mayor que el flujo de pensiones pagadas). En general, los sistemas que no establecen derechos de propiedad sobre las cotizaciones muestran muy baja capacidad para resistir presiones de grupos organizados que buscan mayores beneficios y condiciones especiales de pensión, pues resulta difícil para la opinión pública entender la relación que existe entre mayores pensiones para las generaciones presentes y menores pensiones (o mayores cotizaciones) para las generaciones futuras.

En contraste a la opacidad de transferencias entre generaciones que se produce en el contexto de un sistema de reparto, en un sistema de ahorro individual las eventuales transferencias entre trabajadores activos y pensionados son transparentes, pues deben fluir directamente desde el presupuesto público hacia las pensiones de los beneficiarios. Esta característica ayuda enormemente al control social de dichas transferencias y a sostener la equidad de largo plazo del sistema.

### *Impactos sobre la economía*

Según ha sido extensamente documentado, la adopción del sistema de pensiones de ahorro individual significó para Chile un impulso relevante en su proceso de desarrollo económico, que se ha estimado entre 8% y 10% del crecimiento acumulado desde la reforma del año 1981<sup>5</sup>.

Este resultado se explica por la suma de efectos positivos de la reforma sobre el desarrollo del mercado de capitales (producto de la acumulación de fondos y de la evolución de regulaciones financieras, proceso necesario para crear un marco institucional adecuado para la inversión de los fondos de pensiones); sobre el ahorro (por los efectos de la reforma sobre el ahorro de los sectores público y privado); y sobre el mercado del trabajo (por el menor costo y la mayor movilidad de la mano de obra, al eliminarse los regímenes de pensión especiales y debilitarse incentivos para el trabajo informal).

Estos logros son particularmente relevantes, y se deben preservar. De hecho, un sistema de pensiones que no contribuya al desarrollo económico y, en particular, que frene la creación de empleo y la productividad, difícilmente podrá ser viable en el largo plazo.

---

<sup>4</sup> Ver Frei y Zaldívar (1968).

<sup>5</sup> Ver Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) y Fuentes (2013).

## *El camino a seguir*

A lo largo de los años, distintas condiciones que influyen sobre los resultados del sistema de pensiones chileno han cambiado sustancialmente. Esta situación implica desafíos importantes, algunos de los cuales ya habían sido diagnosticados, y que se han intentado enfrentar con reformas anteriores.

Destacan los sucesivos perfeccionamientos al régimen de inversiones de los fondos de pensiones, que hoy permiten a las administradoras (y a los propios afiliados) estructurar portafolios con las combinaciones más adecuadas de retorno y riesgo, que sirven para transformar eficientemente las cotizaciones en capital disponible para financiar pensiones.

Destaca también el desarrollo de incentivos para el ahorro previsional voluntario, que es un complemento absolutamente necesario al ahorro obligatorio; el desarrollo de mecanismos para incorporar a los trabajadores independientes al sistema previsional; y las iniciativas para mejorar las pensiones de las mujeres. Y, finalmente, destaca el desarrollo y consolidación de un programa de pensiones solidarias que ha permitido avanzar en la solución del problema de las pensiones de los trabajadores de menores ingresos.

Sin embargo, la evidencia permite concluir que estos cambios no han sido siempre suficientes o efectivos, y que persisten desafíos que se deben enfrentar con nuevas propuestas. Es entonces indudable que aún queda camino por recorrer en cuanto al perfeccionamiento del sistema de pensiones, y que se hace necesario evaluar, decidir e implementar los ajustes que sean necesarios para que cumpla con los objetivos que se le han fijado. Por lo demás, esta situación no debería sorprender ni alarmar. Todos los sistemas de pensiones, cualesquiera sean sus características específicas, deben evolucionar según cambien las condiciones económicas y sociales del contexto en el cual están insertos y, por lo mismo, están inevitablemente sujetos a evaluación y ajustes periódicos.

Pero las reformas que necesita el sistema de pensiones chileno no pasan por un cambio de su estructura. Por el contrario, una estrategia de reforma exitosa debe preservar los elementos esenciales de diseño que hoy caracterizan a nuestro sistema previsional.

En particular, por la naturaleza de los desafíos que se enfrentan, la estrategia de reformas requiere, principalmente, de cambios en algunos de los parámetros más relevantes del sistema y un muy importante esfuerzo de educación y difusión. Junto con estos cambios se debe mantener y potenciar la actual estructura del sistema previsional, con sus tres componentes (o “pilares”) principales:

- ✓ El “sistema de pensiones solidarias”, financiado con aportes del presupuesto público, y que cumple un rol de ayuda para quienes no pueden hacer ahorro previsional durante su vida laboral o no hacen ahorro suficiente que les permita cubrir los años de retiro con dignidad.
- ✓ El “sistema de pensiones de ahorro individual obligatorio”, que cubre a quienes participan de manera regular en el mercado de trabajo formal y sirve para transformar eficientemente las cotizaciones en capital que luego servirá para financiar las pensiones.
- ✓ El “sistema de ahorro previsional voluntario”, que ayuda a mejorar las pensiones de quienes tienen capacidad y voluntad de ahorro.

### III. Situación de las pensiones de vejez en el sistema de ahorro individual

#### III.1 Expectativas versus realidad

Por su propia naturaleza, el sistema de ahorro individual no hace promesas sobre los niveles de las futuras pensiones de vejez. Sin embargo, la evidencia sugiere que los afiliados a las AFP esperan (o desean) pensiones de vejez que representen un 70% -o más- de sus “últimos salarios.”<sup>6</sup>

Al menos para el componente obligatorio de un sistema de pensiones, este nivel de expectativas es alto. De hecho, la OIT sugiere una tasa de reemplazo de 45% para aquellos trabajadores que contribuyeron al sistema de pensiones durante más de 30 años.<sup>7</sup>

Sin embargo, las expectativas de pensión han sido alimentadas, desde los inicios del sistema de ahorro individual, por proyecciones de este orden de magnitud sobre lo que podrían obtener individuos con carreras laborales completas.<sup>8</sup> Además, en el propio diseño del sistema existen elementos que sugieren que el objetivo de la política pública previsional es que las pensiones representen no menos del 70% del salario. Por ejemplo, la pensión de invalidez total es igual al 70% del Ingreso Base (el cual, en su origen, era equivalente al promedio de remuneraciones del último año y hoy es igual al promedio de los últimos 10 años); se puede retirar Excedente de Libre Disposición cuando existe una diferencia positiva entre el saldo ahorrado y el capital necesario suficiente para financiar una pensión equivalente al 70% del promedio de remuneraciones de los últimos 10 años; y sólo es posible ejercer el derecho a pensión anticipada cuando la pensión alcanza 70% del promedio de remuneraciones de los últimos 10 años.

Por otra parte, la tasa de reemplazo promedio de los países miembros de la OECD es de 65,8%<sup>9</sup>, referencia que también ha estado presente en los debates sobre pensiones en el país.

De esta forma, la aspiración de una tasa de reemplazo del 70% de los últimos salarios – que, se puede entender, corresponde a la suma de los componentes obligados y voluntarios de las pensiones- se encuentra instalada en la opinión pública y representa el umbral contra el cual los resultados del sistema son comparados.

---

<sup>6</sup>Cadem (2013, p.2). La Encuesta de Protección Social del año 2009 muestra que 79% de los encuestados cree que su pensión de AFP será calculada sobre la base del salario de los últimos años.

<sup>7</sup> OIT, 1967.

<sup>8</sup>Por ejemplo, ver Piñera (1990, p.18) “En efecto, era preferible fijar el porcentaje de la cotización que definir de antemano el monto de la pensión resultante. Si todo iba razonablemente bien, nuestros cálculos indicaban que, ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar a montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo”.

<sup>9</sup> OECD (2013).

En muchos casos, y particularmente en el caso de las mujeres, los resultados del sistema contrastan con estas expectativas.

Por ejemplo, un estudio de la Superintendencia de Pensiones muestra que quienes se pensionaron entre enero de 2012 y mayo de 2013 (por vejez o anticipadamente), habiendo cotizado durante más de 30 años en el sistema de AFP, obtuvieron pensiones -solo del componente obligatorio- que representan un 54% (66% en el caso de los hombres y 42% en las mujeres) de las remuneraciones por las que efectivamente cotizaron en promedio durante los últimos 10 años (esta es la llamada “tasa de reemplazo”).<sup>10</sup>

Este promedio esconde una gran variedad de casos; de hecho, la mediana de la tasa de reemplazo para ese grupo es de 48% (38% para mujeres y 62% para los hombres), lo que significa que la mitad de estos pensionados tienen tasas de reemplazo iguales o inferiores a 48% (ver *Tabla III-1*).

**Tabla III-1. Tasa de Reemplazo Neta  
Pensión sobre el promedio remuneraciones últimos 10 años (\*)  
Pensionados 01/2012 – 05/2013**

	<b>+ de 30 años de cotización</b>	
	<b>promedio</b>	<b>mediana</b>
<b>Hombres</b>	66%	62%
<b>Mujeres</b>	42%	38%
<b>Total</b>	54%	48%

*Fuente:* Superintendencia de Pensiones

(\*) Promedio remuneraciones últimos 10 años, con un máximo de 17 ceros (metodología utilizada para evaluar elegibilidad para retiro anticipado). No se considera eventuales beneficios del Pilar Solidario ni, en el caso de pensionados que además reciben pensión de sobrevivencia. El cálculo corresponde a tasas de reemplazo “netas”, esto es descontando a la pensión la cotización de salud, y al salario las cotizaciones para AFP y salud.

---

<sup>10</sup> Superintendencia de Pensiones, sobre la base de información administrativa de los pensionados AFP entre Enero 2012 y Mayo 2013. Para llegar a los resultados de las Tablas III-1 y III-2:

- Se eliminan de la muestra a los pensionados con fecha de afiliación igual a o superior al año 2008. Esto, con el objeto de limpiar el efecto de quienes se afiliaron solo para obtener el Bono por Hijo, y cuentan con muy poco tiempo contribuyendo al sistema.
- Se deja en la muestra solo a pensionados que se afiliaron al sistema de AFP con 35 años de edad o menos.
- No se considera a los pensionados cuya última cotización fue por un ingreso inferior a 0.5 salarios mínimos. Con esto se evita sesgar la medición de tasas de reemplazo, que se distorsionan cuando los últimos salarios son muy bajos.

Para grupos importantes de afiliados al sistema de pensiones, existe, en consecuencia, una brecha relevante entre sus expectativas (o aspiraciones) de pensión de vejez y el nivel de pensiones que efectivamente recibirán. Esta brecha resulta especialmente relevante en el caso de pensionados de ingresos medios y altos, que no son beneficiarios del Pilar Solidario (los resultados mostrados en la tabla anterior no entregan información de las tasas de reemplazo que se obtienen cuando, además de la pensión autofinanciada, se recibe Aporte Previsional Solidario).

### Recuadro III.1 - Tasas de reemplazo: un indicador complejo

Uno de los indicadores más usados para medir los resultados de un sistema de pensiones es la relación entre pensiones y una remuneración de referencia. A esta medida – pensión/remuneración – se le llama “tasa de reemplazo”.

Para una misma pensión, la “tasa de reemplazo” será mayor mientras menor sea la remuneración de referencia, y menor mientras mayor sea la remuneración de referencia. Por lo mismo, la elección de la remuneración de referencia resulta una cuestión crítica en el cálculo de tasas de reemplazo. ¿Cuál es la medida adecuada de remuneración de referencia? La respuesta depende del objetivo del ejercicio que se desee hacer. Por ejemplo, si se busca medir en qué grado las pensiones se ajustan o no a las expectativas de los individuos, entonces posiblemente se debería usar un promedio de las remuneraciones recibidas en los años más próximos a la edad de pensión, pues las personas se forman expectativas de pensión sobre la base de las últimas remuneraciones que reciben. Si, en cambio, se desea medir la capacidad del sistema de pensiones de ahorro individual para transformar las cotizaciones en pensión, entonces para el cálculo de la tasa de reemplazo se debería usar el promedio de todas las remuneraciones por las que efectivamente se cotizó, pues la pensión se financia con las cotizaciones (capitalizadas) pagadas durante toda la vida laboral.

Los periodos no cotizados también presentan una complejidad especial al momento de decidir la forma de estimar la tasa de reemplazo, pues la remuneración de referencia será distinta según se calcule incluyendo o no los períodos sin cotizaciones. Nuevamente, el criterio a usar depende de cual sea el objetivo del ejercicio respectivo. Por ejemplo, si el objetivo es medir brecha entre pensión efectiva y expectativas de pensión, entonces hay que evaluar si las expectativas de pensión se forman solo sobre la base de las remuneraciones efectivamente percibidas, o sobre la base de las remuneraciones promedio de un período de tiempo, incluyendo los meses no cotizados.

Por último, la trayectoria de las remuneraciones en el tiempo también tiene un impacto sobre la medición de tasas de reemplazo. Si se usan como remuneraciones de referencia aquellas más próximas a la edad de pensión, y las remuneraciones han crecido sostenidamente en el tiempo, la tasa de reemplazo será más baja en comparación a la que se calcula con remuneraciones promedio de toda la vida laboral. Si, en cambio, las remuneraciones bajan hacia el final de la vida laboral, entonces las tasas de reemplazo serán más altas en comparación a la que se calcula con remuneraciones promedio de toda la vida laboral.

## *Educación previsional*

En muchos casos, las expectativas de pensión no se ajustan a los resultados que algunos trabajadores deberían esperar en consideración a su propia historia laboral y previsional.

Por ejemplo, que los trabajadores que se incorporan tardíamente al mundo de trabajo formal cotizan durante una baja proporción de su vida laboral esperen pensiones de vejez autofinanciadas similares a sus últimos salarios, sugiere que existe una muy insuficiente educación previsional.

De hecho, se dispone de abundante evidencia que da cuenta de la falta de conocimiento de la población sobre el sistema de ahorro previsional individual. Por ejemplo, los resultados de la Encuesta de Protección Social (2009) muestran que 85% de las personas no sabe cuánto es el porcentaje de su salario que destina al ahorro para sus pensiones; sólo 1 de cada 3 sabe en qué fondo están sus ahorros previsionales; un poco más de 40% conoce el monto acumulado en su cuenta de capitalización individual; y 80% desconoce la fórmula de cálculo de las pensiones.

Un reciente estudio cualitativo sobre percepciones del sistema previsional, entregó resultados similares<sup>11</sup>. Así, un gran porcentaje de los entrevistados desconoce completamente el porcentaje del sueldo que se cotiza; el nivel de comisiones; la existencia de distintos fondos de riesgo; etc. De igual forma, una parte importante de ellos asumía erróneamente que el monto de pensión a entregar se calcula sobre la base de los ingresos de los últimos años.

El mismo estudio detectó un bajo interés de la población por informarse sobre materias previsionales, que sólo tendería a incrementarse levemente al acercarse la edad de pensión (en parte ello podría explicarse pues los encuestados estiman que la responsabilidad de informar a los cotizantes sobre el funcionamiento y los detalles del sistema previsional no es propia, y recae principalmente en el Estado y las AFP). Además, se documenta una crítica generalizada por la dificultad de acceso que existiría a información sobre el sistema previsional y por la complejidad de la escasa información disponible.

El estudio permite también concluir que el nivel y detalle de conocimiento del sistema de ahorro individual estaría fuertemente correlacionado con el nivel socioeconómico de los individuos (a mayor nivel socioeconómico, mayor conocimiento) y con la edad (a mayor edad, mayor conocimiento).

Este último resultado es consistente con los hallazgos de la literatura académica más reciente que concluye, además, que el nivel de conocimiento sobre el sistema previsional afecta la disposición a contribuir - tanto con la cotización básica como con ahorro voluntario - y que la

---

<sup>11</sup>Cadem (2013).

recepción y la lectura de la cartola que envían las AFP a sus afiliados, mejoran el conocimiento previsional.<sup>12</sup>

Es entonces indudable que una educación previsional más completa y oportuna, que ayude a los individuos a comprender la relación entre nivel, frecuencia y momento de las cotizaciones pagadas y la pensión de vejez a obtener, generaría también expectativas de pensión más ajustadas a la realidad.

### Recuadro III.2- El Fondo de Educación Previsional (FEP)

El Fondo de Educación Previsional fue creado por la reforma previsional del año 2008. Este programa tiene como objetivo “apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones”<sup>13</sup>. La población objetivo del FEP era originalmente toda la población en edad de trabajar (aproximadamente 13 millones de personas). Hasta el año 2013 se han ejecutado cinco concursos, que han comprometido \$ 7.517 millones, y por medio de los cuales se han financiado un total de 176 proyectos, con 1,6 millones de beneficiarios (directos e indirectos).

Este instrumento no ha sido bien evaluado. En particular, DIPRES (2012) señaló que el FEP debe insertarse en el marco de una Política de Educación Previsional, de la que el país carece; que la definición de la población objetivo del programa es demasiado amplia; y que no se contaba con instrumentos de monitoreo del funcionamiento del programa y sus logros, más allá del cumplimiento de las actividades asociadas directamente con la ejecución.

Para avanzar en la solución de estos problemas, durante el año 2013 se preparó un Borrador de Política Nacional de Educación Previsional, cuya discusión pública ha recién comenzado, y se modificó el Decreto Supremo N°78, que regula el funcionamiento del FEP. Los cambios permiten ahora:

- Convocar a uno o más concursos públicos dentro del mismo año calendario para, indistintamente, apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del Sistema de Pensiones, pudiendo diferenciar cada concurso conforme a su respectiva naturaleza y objetivos estratégicos.
- Flexibilizar los criterios de evaluación, pudiendo estos diferenciarse según el tipo de convocatoria que se realice.
- Establecer, en cada concurso público, requisitos específicos referidos a tipos de ejecutores y sus respectivas características.
- Un proceso de selección de proyectos más eficiente y menos discrecional.

<sup>12</sup>Landerretche, O. y C. Martínez (2013); Martínez, C. y C. Sahm (2009); Fajnzylber, E., G. Plaza y Reyes (2009).

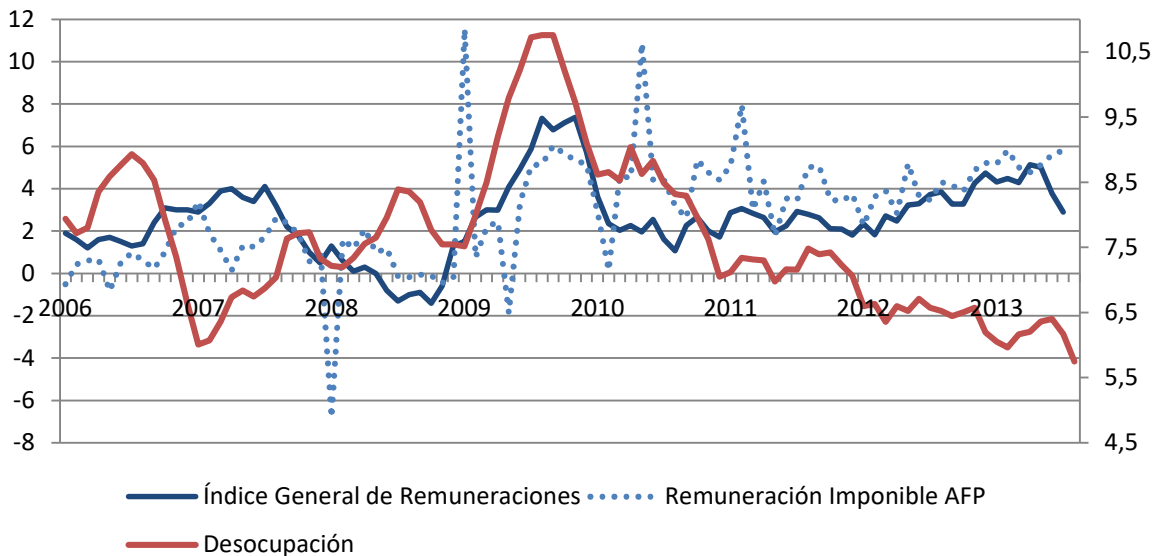
<sup>13</sup> Art 1. Decreto Supremo N°78, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

## Crecimiento de salarios

Otro factor que alimenta la brecha entre las expectativas de pensión y las pensiones efectivamente recibidas, es el aumento de salarios reales que se ha observado en la economía chilena durante los últimos años, tendencia que refleja el impacto del crecimiento económico sobre la creación de empleos y la demanda por trabajo.

Así, en el período Enero de 2006 a Julio de 2013, las remuneraciones reales de los cotizantes al sistema de pensiones aumentaron, en promedio, un 2,4% real anual<sup>14</sup>.

**Gráfico III-1. Variación Índice de Remuneraciones Reales y tasa de desocupación**



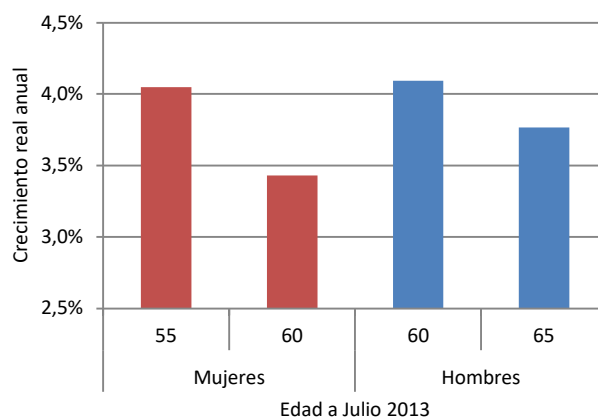
Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas, [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

Particularmente llamativo es el hecho que, aunque las cohortes más jóvenes, tanto de hombres como de mujeres, tienden a tener mayores incrementos de salarios, en el período analizado también se observa incrementos de salarios para las cohortes más próximas a la edad de pensión. Por ejemplo, el salario real de los afiliados hombres al Seguro de Cesantía que entre Julio del 2012 y Julio del 2013 cumplieron 65 años de edad, aumentó en 3,7% anual entre los

<sup>14</sup> Promedio variación real dic.-dic. remuneraciones promedio cotizantes AFP ([www.spensiones.cl](http://www.spensiones.cl)).

años 2006 y 2012, mientras que el de las mujeres que cumplieron 60 años durante el mismo periodo, aumentó 3,4% (ver Gráfico III-2).<sup>15</sup>

**Gráfico III-2. Variación real anual de las remuneraciones de los afiliados al Seguro de Cesantía, por cohortes de edad 2006 - 2012**



*Fuente:* Subsecretaría del Trabajo sobre la base de información del Seguro de Cesantía

Como la mayoría de las personas se forma expectativas de pensión sobre la base de los últimos salarios que recibe, el aumento registrado en los salarios en edades cercanas a la edad de retiro se traduce entonces en demandas por pensiones mayores a las que se puede financiar con las cotizaciones pagadas durante toda la vida activa. En efecto, si las remuneraciones crecen durante toda la vida laboral, mayor será la diferencia entre el salario promedio sobre el cual se pagan cotizaciones, y los últimos salarios recibidos por el trabajador inmediatamente antes de la edad de pensión.

La trayectoria de los salarios a lo largo de la vida laboral tiene también efectos sobre el nivel de salario promedio que se usa para calcular la tasa de reemplazo. Así, bajo un escenario de remuneraciones crecientes en el tiempo, mientras menor sea el número de años que se utilice para estimar la remuneración de referencia en la medición de tasa de reemplazo, menor será también la tasa de reemplazo calculada. Por el contrario, mientras mayor sea ese número de años, mayor será la tasa de reemplazo estimada.

<sup>15</sup> Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de información del Seguro de Cesantía. Se analizaron paneles de individuos que hubieran cumplido la edad relevante entre Julio 2012 y Julio de 2013. Para mantener el tamaño del panel constante durante el periodo de análisis (2004-2012), se descartó a todos los individuos que no presentaran cotización en alguno de los años del periodo.

Por ejemplo, sin crecimiento de salarios durante los últimos 10 años de vida laboral, la tasa de reemplazo neta, medida sobre la última remuneración, de un trabajador que comienza a cotizar a los 21 años es de 72%; con crecimiento de salarios de 1,5% al año, esta tasa de reemplazo cae a 63% (ver Tabla III-2).

**Tabla III-2. Efecto trayectoria de remuneración sobre pensión y tasa de reemplazo**

Variación remuneración últ. 10 años	Última remuneración	Remuneración promedio últ. 10 años	Saldo total acumulado	Pensión financiada	Tasa de reemplazo últ. Rem.	Tasa de reemplazo 10 últ. Rem.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(1)	(4)/(2)
-1%	\$ 346.005	\$ 363.837	\$ 46.865.063	\$ 231.917	79%	76%
0%	\$ 382.587	\$ 382.587	\$ 47.127.074	\$ 233.213	72%	72%
1,5%	\$ 444.008	\$ 578.077	\$ 47.547.819	\$ 235.295	63%	67%

*Fuente:* Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social.

*Supuestos:* Ver Anexo 1. Tasa de reemplazo netas, después de deducción de cotizaciones.

Pero la brecha de expectativas y realidad de las pensiones de vejez se explica también por cambios en las condiciones sociales, demográficas y económicas que enfrenta el sistema previsional y que están impactando negativamente sobre el nivel de las pensiones.

Por lo mismo, esta brecha no se cerrará exclusivamente con políticas - necesarias e importantes - que contribuyan a mejorar la educación previsional y que lleven a las personas a hacer esfuerzos por complementar sus cotizaciones obligatorias con ingresos provenientes de planes de ahorro previsional voluntario y otras fuentes de ahorro. En particular, si no se ajustan algunos de sus parámetros, el sistema de pensiones enfrentará dificultades para entregar lo que hoy se le pide.

### ***III.2 Amenazas a las pensiones de vejez***

Existen cuatro elementos que están impactando negativamente sobre el nivel absoluto de las pensiones de vejez en el sistema de ahorro individual:

- ✓ Bajonúmero de años cotizados durante la vida laboral (baja “densidad de cotizaciones”)
- ✓ Elusión previsional
- ✓ Aumento de las expectativas de vida de los pensionados
- ✓ Menor rentabilidad del ahorro previsional

#### ***A. Bajo número de años cotizados durante la vida laboral***

Una proporción importante de trabajadores cotiza durante muy pocos años de su vida activa. Esta situación tiene efectos negativos de importancia sobre el nivel de las pensiones de vejez.

Durante su vida laboral los hombres cotizan, en promedio, 24,2 años, mientras que las mujeres lo hacen sólo 14,5 años<sup>16</sup>. Esto implica una densidad de cotizaciones a lo largo de la vida laboral (meses cotizados desde edad de afiliación/meses totales contados desde la edad de afiliación hasta la edad legal de pensión) de 56% para los hombres, y de 43% para las mujeres.

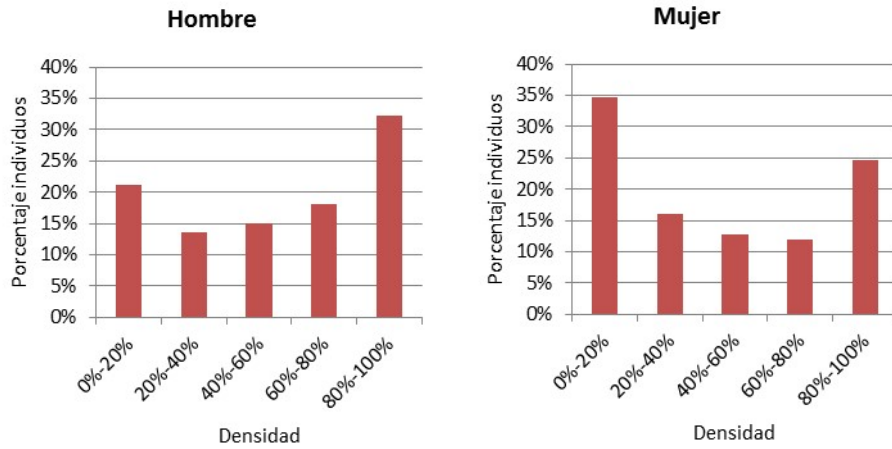
Aunque el promedio esconde realidades muy distintas -afiliados con muy bajas densidades, y otros con densidades altas- destaca que un 35% de los hombres tiene densidad de cotización inferior a 40%, y un 50% cotiza por menos del 60% de su vida laboral. En el caso de las mujeres, un 35% cotiza por menos del 20% de su vida laboral, mientras que un 62% lo hace por menos del 60% del tiempo (ver Gráfico III-3).

Las densidades de cotización son también diferentes según la edad y la remuneración de los afiliados. En particular, a mayor edad y mayor nivel de remuneración, mayor también es su densidad (ver Gráfico III.4). Esto refleja una mayor estabilidad en los empleos a medida que se adquiere más experiencia laboral, y menores tiempos de desempleo entre un trabajo y otro para afiliados de mayor edad en comparación a los más jóvenes.

---

<sup>16</sup> Estimado en base a años cotizados por individuos de 48 - 52 años (esta cohorte ha cotizado exclusivamente en el sistema de AFP). A la información de años efectivamente cotizados, se agrega estimación de años por cotizar hasta la edad de pensión (años remanentes hasta edad legal de pensión, multiplicado por densidad de cotizaciones para el tramo relevante de edad).

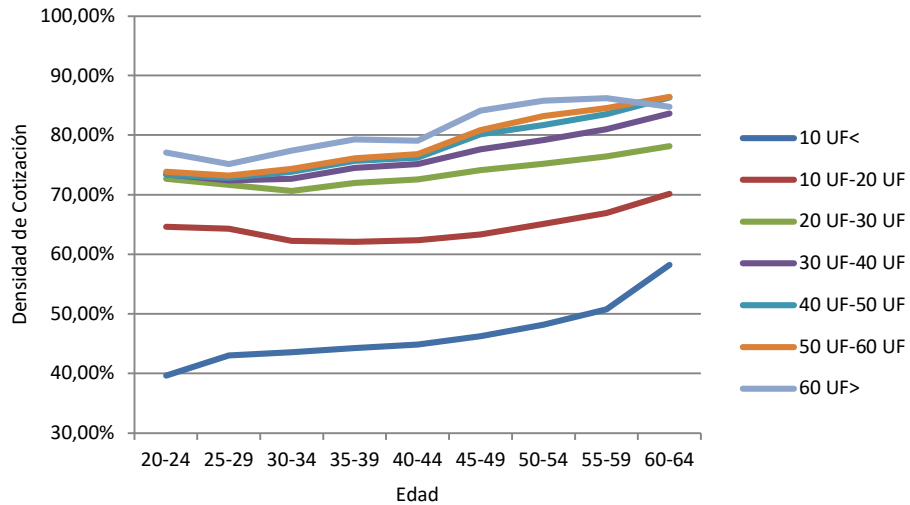
**Gráfico III-3. Densidad de cotización por género**



*Fuente:* Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de información administrativa de la Superintendencia de Pensiones a Mayo 2013.

(\*) Se eliminaron afiliados menores de 40 años, para medir densidad durante un periodo prolongado de actividad laboral.

**Gráfico III-4. Densidad de cotización según edad y salario**



*Fuente:* Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social, sobre la base de información administrativa AFP, a mayo 2013

## ¿Por qué la baja densidad de cotizaciones?

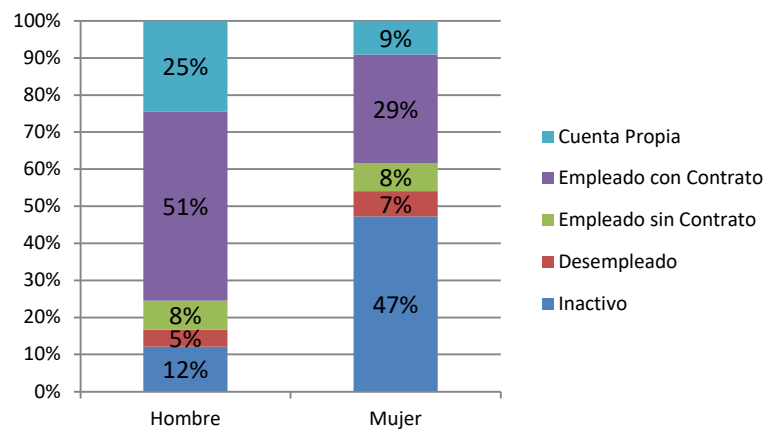
### Historias laborales

Los resultados de densidad de cotización se explican principalmente por la distribución de la vida laboral entre las diferentes categorías ocupacionales.

Los individuos pasan, en promedio, 40% de su vida laboral como empleados con contrato; 30% inactivos; 17% como empleados por cuenta propia; 8% como empleados sin contrato; y 6% desempleados<sup>17</sup>.

Con todo, existen diferencias significativas en las historias laborales de hombres y mujeres. Mientras los hombres pasan un mayor porcentaje de su vida laboral trabajando bajo contrato (50%) y están, en promedio, no más del 11% del tiempo fuera del mercado del trabajo, las mujeres pasan un mayor porcentaje de su vida laboral (47%) fuera del mercado del trabajo (ver Gráfico III-5). Además, mientras están en el mercado laboral, los hombres pasan un 33% del tiempo trabajando por cuenta propia o sin contrato, situaciones en que las mujeres solo pasan el 17% de su vida laboral.

**Gráfico III-5. Descomposición historia laboral en categorías de ocupación**



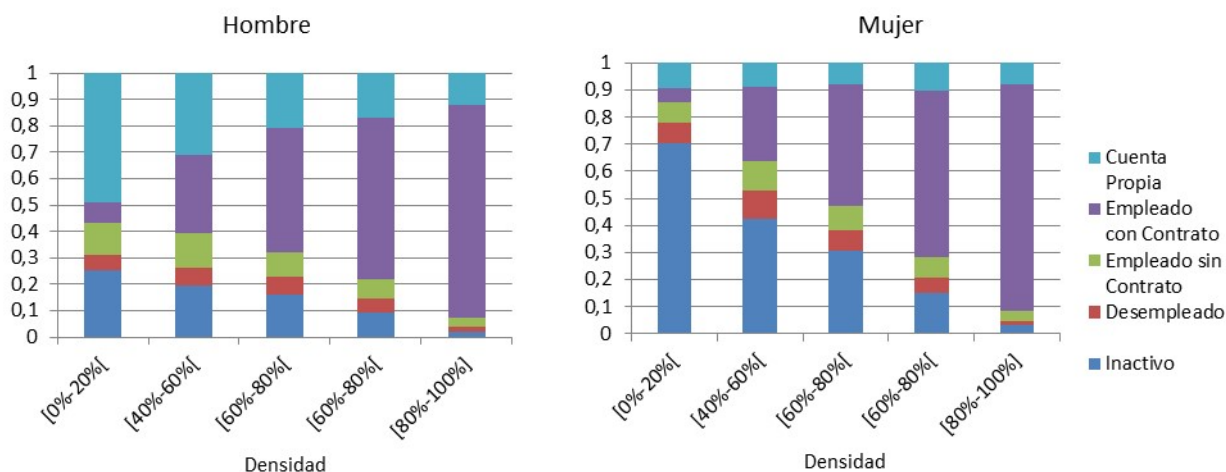
Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social, sobre la base de historial laboral EPS 2002-2004-2006 y 2009.

Estos resultados son relevantes pues el porcentaje de cotizaciones durante la vida laboral está directamente asociado al tipo de empleo. En particular, mientras la baja densidad está asociada a episodios de trabajo por cuenta propia (hombres) o de inactividad (mujeres), la alta densidad se relaciona directamente, tanto para hombres como para mujeres, con el hecho de ser trabajador dependiente (ver Gráfico III-6).

<sup>17</sup> Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social, sobre la base de historial laboral Encuesta EPS 2002-2004-2006 y 2009.

Así, entre los trabajadores dependientes, que representan al 63% de los ocupados, un 92% declara cotizar. Mientras que en el caso de los independientes e informales, sólo un 42% y un 18%, respectivamente, declara cotizar<sup>18</sup>.

**Gráfico III-6. Descomposición historia laboral en categorías de ocupación por tramos de densidad**



Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social, sobre la base de historial laboral EPS 2002-2004-2006 y 2009.

A partir del año 2015, los trabajadores a honorarios deberán cotizar, sin posibilidad de eximirse de la obligación. Aunque este cambio legal probablemente mejorará los resultados de densidad de cotización, no será suficiente para resolver el problema. Esto es evidente en el caso de las mujeres, que solo trabajan por cuenta propia un 9% de sus vidas laborales, pero tampoco se debería esperar que la obligación de cotizar por los honorarios recibidos resuelva totalmente el problema de densidad en el caso de los hombres.

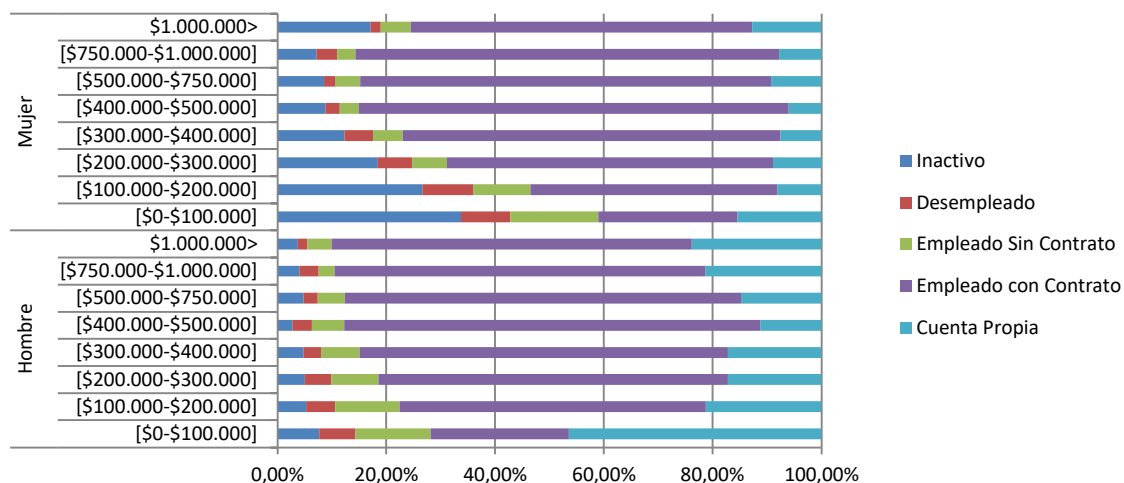
Esto se explica por distintos factores. En primer lugar, existe trabajos por cuenta propia que no están asociados a la emisión de boletas de honorarios y que, aún después del cambio legal, quedan exentos de la obligación de cotizar.

Por otra parte, el pago de cotizaciones depende no solo de la categoría ocupacional, sino también de la formalidad del trabajo que se desempeñe y del nivel de ingresos laborales. Al respecto, destaca el hecho que un alto porcentaje de los trabajadores con menores ingresos laborales trabaja en categorías de ocupación asociadas a baja probabilidad de cotización, como

<sup>18</sup> Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de información CASEN 2011.

es el empleo informal e independiente que no emite boletas, y tienen períodos de desempleo más prolongados(verGráfico III-7).

**Gráfico III-7. Descomposición historia laboral en categorías de ocupación según ingreso laboral**



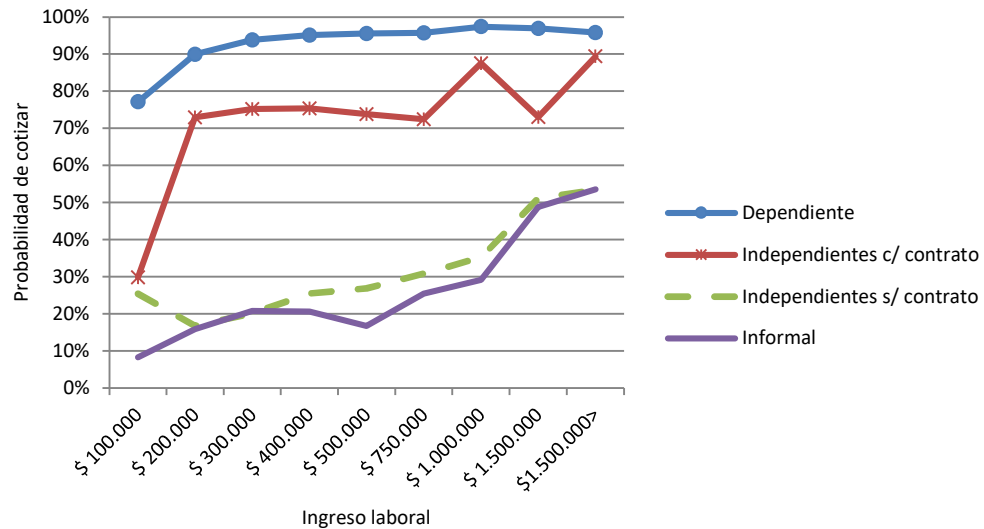
Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social, sobre la base de historia laboral EPS 2002-2004-2006 y 2009.

El nivel absoluto de ingreso laboral parece también influir sobre la densidad de cotizaciones. Así, la evidencia muestra que la probabilidad de estar cotizando aumenta con el nivel de ingreso laboral, para todas las categorías de ocupación (ver Gráfico III-8). Posiblemente esto se explique por los mayores incentivos a evadir el pago de cotizaciones de quienes tienen ingresos laborales más bajos. Además, el nivel de ingresos de los trabajadores está directamente relacionado con el nivel de conocimiento del sistema previsional, el cual a su vez está positivamente correlacionado con la disposición a cotizar en el sistema previsional<sup>19</sup>.

**Gráfico III-8. Probabilidad de cotizar, según categoría**

<sup>19</sup>Hay que considerar también la posibilidad que la obligación de cotizar por los honorarios recibidos signifique un aumento en la evasión. La magnitud del efecto dependerá de las elasticidades de la demanda y de la oferta por trabajo, así como también de la valoración que el trabajador le dé a la cotización. Mientras más se valore la tasa de cotización, menor es el incentivo a la informalidad (ver Repetto y Vega, 2013). La educación previsional debe ser entonces un complemento de la obligación de cotizar.

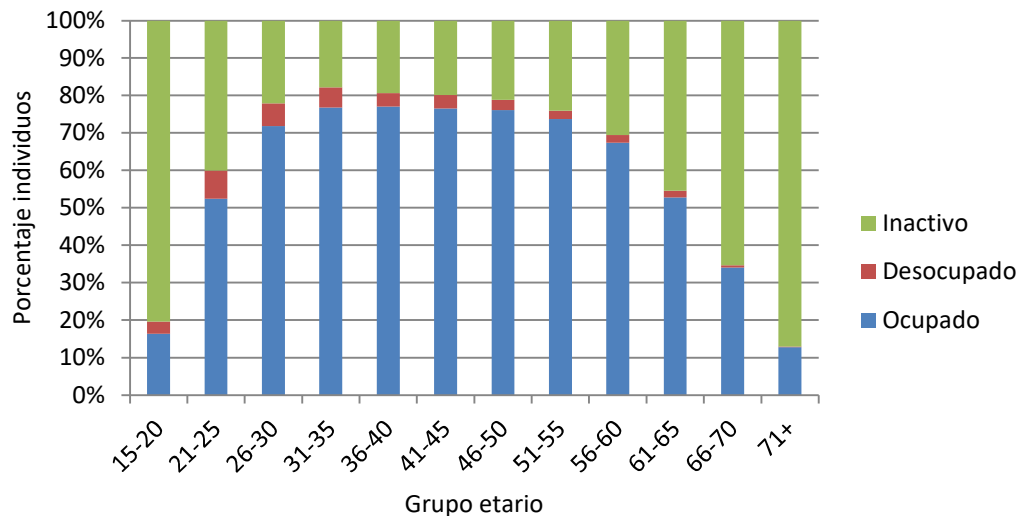
### de ocupación e ingreso laboral



Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social, sobre la base de CASEN 2011.

Por último, la evidencia muestra que la edad también influye directamente sobre la densidad de cotizaciones. En el caso de los jóvenes, la menor densidad de cotizaciones se explica en gran parte por una mayor precariedad del empleo, por entradas y salidas más frecuentes del mercado laboral, y por mayor dificultad para encontrar trabajo (ver Gráfico III-9).

**Gráfico III-9. Descomposición por situación laboral y tramo etario, Jul-Sept 2013**



Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de información Nueva Encuesta Nacional de Empleo, Julio-Sept 2013, INE.

## Evasión

El no pago de cotizaciones previsionales - o evasión - es otra explicación de la baja densidad de cotizaciones.

Se produce evasión tanto cuando existe un contrato de trabajo y las cotizaciones no se pagan, o se paga por menos de lo que corresponde, o cuando, existiendo una relación de dependencia y subordinación entre el trabajador y su empleador, no existe un contrato de trabajo (en este último caso, la evasión es el resultado de una situación de evasión laboral).

La magnitud del problema de evasión es relevante. Para el trimestre agosto - octubre de 2013, el INE estima el número de trabajadores dependientes en 5.735.780. Estos trabajadores están obligados por ley a cotizar. Sin embargo, en esa fecha, y conforme a la Nueva Encuesta Nacional de Empleo, solo el 82,4% declaró pagar las cotizaciones, lo que significaría un 17,6% de evasión.<sup>20</sup>

Otro estudio reciente<sup>21</sup> concluye, sobre la base de cifras de la CASEN para el año 2011, que la evasión laboral (trabajadores asalariados sin contrato), era de 13,2%, (concentrándose en la agricultura, comercio, construcción y transporte), mientras que la evasión previsional (trabajador asalariado con contrato que no tiene cotizaciones), era de 5,7%. De esta forma, se estima que el 18,9% de los asalariados no estaría cotizando. El mismo estudio, esta vez sobre la base de la información de la Encuesta de Protección Social 2009, estima que la evasión laboral alcanza el 14,7% y la evasión previsional el 3,1%, con una evasión total del 17,4%.

Así, se concluye que la evasión de pago de cotizaciones, cualquiera sea la forma que se mida, está en el rango de 17% a 20%. En otras palabras, una de cada cinco cotizaciones no se paga.

Tanto por su magnitud como por las dificultades de control, la evasión laboral representa el principal desafío a resolver para disminuir la evasión en el pago de cotizaciones.

De hecho, las acciones de cobranza de cotizaciones que, se sabe con certeza, están adeudadas, tienen, en el mediano y largo plazo, un grado razonable de efectividad. Por ejemplo, durante los primeros 8 meses de 2012 se generó deuda previsional por un total de \$108.718 millones. De ésta, el 50,7% se recuperó durante el primer mes de generada y un 34,7% adicional durante los meses siguientes del mismo año, quedando como remanente para cobranza el 2013 sólo \$15.856 millones o 14,6% de la deuda original.

Más aún, el stock de deuda por concepto de evasión previsional (que se puede medir a través del stock de Declaración y No Pago –DNP) acumulado desde los inicios del sistema alcanzó, a diciembre de 2012, un total de \$1.072.929 millones, equivalente sólo a 1,22% de los Fondos de

---

<sup>20</sup> Información de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) Julio- Septiembre 2013. Para la misma fecha, si se mide evasión previsional como (asalariados- cotizantes)/ asalariados, tomando información administrativa de cotizantes (AFP), y asalariados (NENE), la evasión se estima en 23,5%.

<sup>21</sup> Consejo Consultivo Previsional, Comisión de Usuarios y Universidad de Chile (2012).

Pensiones. Además, gran parte de esta deuda corresponde a acumulación de intereses (62%) y recargos en favor de las AFP y afiliados (15%), y sólo un 23% del monto corresponde a deuda original real o nominal incurrida por los empleadores<sup>22</sup>.

### Recuadro III.3 - El proceso de cobranza de las cotizaciones previsionales

En caso de no haber efectuado el pago en el plazo correspondiente, los empleadores están obligados a declarar las cotizaciones adeudadas a sus trabajadores dentro de los 10 primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones (art. 19, DL N°3.500 de 1980). Al término del periodo de declaración y no pago (DNP), las AFP tienen un plazo de 180 días para llevar a cabo procesos de cobranza prejudiciales. Finalizado ese proceso, las AFP deben iniciar la cobranza judicial.

El porcentaje de DNP está en torno al 2% y 3% de las cotizaciones totales. De estas un 83% se recupera dentro de los primeros 6 meses desde que se registró la DNP y un 87% dentro de los 10 meses siguientes<sup>23</sup>.

Existen diversos mecanismos que buscan reducir la evasión previsional, imponiendo costos al empleador en caso de no declarar las cotizaciones, o fallar en el pronto pago de las mismas. En caso de declarar, pero no pagar a tiempo, el empleador debe pagar las cotizaciones adeudadas reajustadas por la variación del IPC y por el mayor entre un interés penal, interés para operaciones no reajustables, rentabilidad nominal promedio de los últimos doce meses de todos los fondos de pensiones aumentada en cincuenta por ciento. Adicionalmente, el empleador debe pagar una multa de 0,75 UF por cada trabajador, en caso de no haber presentado declaración de cotizaciones, o haberla presentado incompleta o errónea.

Existen también la figura de presunción de cotización declarada y no pagada, en caso que el empleador no ha declarado cotizaciones por algunos de sus trabajadores y no ha acreditado tampoco la extinción de su obligación a enterarlas, debido al término o suspensión de la relación laboral. En estos casos el empleador tiene hasta el último día hábil del mes subsiguiente del mes en que se devenga la remuneración imponible, para presentar la extinción de su obligación a cotizar. En caso de no presentarla, las cotizaciones se consideran declaradas y no pagadas, dando comienzo al proceso de cobranza judicial.

---

<sup>22</sup>Superintendencia de Pensiones (2013).

<sup>23</sup>Asociación Gremial de AFP.

Que el no pago de cotizaciones previsionales se explique principalmente por causa de evasión laboral, incide en que la solución del problema sea particularmente compleja, pues este tipo de evasión puede estar motivada tanto por decisión del empleador, como también puede ser resultado de un acuerdo entre el empleador y el trabajador con el objeto, este último, de aumentar su sueldo líquido o acceder a beneficios sociales focalizados por pobreza.

Al respecto, destaca el hecho que algunos programas sociales incentivan indirectamente la informalidad - y la evasión previsional - pues, al focalizar los beneficios según los ingresos de los miembros del hogar, inducen a ocultar dichos ingresos. De hecho, un estudio realizado por el Centro de Políticas Públicas de la P. Universidad Católica (2012), sugiere que gran parte de los programas sociales incentivan la informalidad y subcotización, puesto que los montos de los beneficios involucrados son mayores para quienes tienen menores ingresos verificables (ver Recuadro III.4).

Las observaciones anteriores sugieren que la solución del problema de la evasión requiere combinar medidas que ayuden al control del pago de cotizaciones - tal como el desarrollo durante los últimos años de los sitios web “consultatuscotizaciones” (DT) y “Consulta de deuda previsional” (S. Pensiones), y la creación de una Unidad de control de evasión y elusión previsional en la Dirección del Trabajo - con otras que incentiven la formalidad laboral, y eventuales ajustes en el diseño de algunos programas sociales.

**Recuadro III-3. Efecto de programas sociales sobre incentivos positivos a la afiliación y cotización, según cobertura, nivel y densidad de cotizaciones.**

	<b>Programa</b>	<b>Afiliación</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Sub Cotización</b>	<b>Densidad</b>
<b>Programas con Lógica de Protección</b>	Asignación Familiar (beneficiarios)	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Incentivo
	Asignación Familiar (causantes)	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Subsidio Único familiar (SUF)	Desincentivo	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Ingreso Ético Familiar (mujeres)	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Incentivo
	Ingreso Ético Familiar (personas en edad de trabajar)	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Subsidio Vivienda DS 40	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Subsidio Vivienda FSVI y II	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Fonasa (Grupo A y cargas)	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Fonasa (Cotizantes: Grupo B, C y D)	Incentivo	Incentivo	Neutro	Incentivo
	Bono Marzo	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Bono Invierno	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Bono Bodas de Oro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Chile Solidario	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Neutro
	Subsidio Empleo Joven	Incentivo	Incentivo	Neutro	Incentivo
<b>Programas con Lógica de Previsión</b>	Indemnización trabajador casa particular	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Seguro Invalidez y Supervivencia	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Seguro Cesantía	Incentivo	Incentivo	Neutro	Incentivo
	Extensión del Permiso Postnatal Parental	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Pensión Básica Solidaria de Vejez	Neutro	Desincentivo	Desincentivo	Desincentivo
	Pensión Básica Solidaria de Invalidez	Neutro	Desincentivo	Desincentivo	Desincentivo
	Aporte Previsional Solidario de Vejez	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Desincentivo
	Aporte Previsional Solidario de Invalidez	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Desincentivo
	Ahorro Previsional Voluntario Individual	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Ahorro Previsional Voluntario Colectivo	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Bono por Hijo	Incentivo	Neutro	Neutro	Neutro

Fuente: Centro de Políticas Públicas, PUC. Marzo, 2012

## Impacto sobre las pensiones

La baja densidad de cotizaciones tiene un impacto relevante sobre la pensión de vejez.

Por ejemplo, suponiendo que los individuos cotizan desde los 21 años hasta la edad legal de pensión, un hombre que cotice durante el 80% de su vida laboral (35 años) obtendrá una pensión de vejez cuatro veces superior a la que obtendría si cotiza sólo el 20% de su vida laboral (8,8 años). Un caso similar se da para las mujeres (ver Tabla III-4).

**Tabla III-4. Densidad y pensión promedio**

Densidad	Hombre	Mujer	Promedio
20%	\$ 47.375	\$ 32.064	\$ 39.720
40%	\$ 94.642	\$ 64.055	\$ 79.348
60%	\$ 141.788	\$ 95.964	\$ 118.876
80%	\$ 188.601	\$ 127.613	\$ 158.107
100%	\$ 235.295	\$ 159.182	\$ 197.239

Fuente: Simulaciones Subsecretaría de Previsión Social  
Supuestos: Anexo 1.

El momento en el que se paga cotizaciones durante la vida laboral también es importante. Por ejemplo, y suponiendo un crecimiento constante del salario, un trabajador que registra “lagunas” de cotizaciones durante el 30% de su vida activa, distribuidas en forma regular en el tiempo, recibirá una pensión igual al 81% de la que recibiría en caso de cotizar durante toda su vida activa. Pero si las lagunas se concentran al inicio de la vida laboral, el impacto será mayor, financiando una pensión equivalente al 57% de la que recibiría en caso de cotizar durante toda su vida activa (ver Tabla III-).<sup>24</sup>

**Tabla III-5. Efecto de distribución de lagunas previsionales durante la vida laboral**<sup>25</sup>

DISTRIBUCIÓN PERIODO SIN COTIZACIONES DENSIDAD DE 70%	Pensión con lagunas / Pensión sin lagunas (%)
CONSTANTE	70%
CONCENTRADA AL TÉRMINO DE LA VIDA LABORAL	81%
CONCENTRADA AL INICIO DE LA VIDA LABORAL	57%
CONCENTRADA AL CENTRO DE LA VIDA LABORAL	66%

Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

<sup>24</sup> Si los salarios crecen con fuerza durante la mitad o hacia el final de la vida activa de los individuos, el impacto negativo de las lagunas previsionales a edades más avanzadas será mayor, y menor será el efecto de lagunas previsionales a edades tempranas.

<sup>25</sup>Supuestos: Rentabilidad real anual constante de 4,5% y una remuneración que crece en un 1,5% real anual.

## ***B. Elusión previsional***

Se produce elusión previsional cuando no se considera en la base imponible ciertos componentes de la remuneración, como resultado, se cotiza por menos del total de la remuneración. Esta situación se da en trabajadores dependientes, tanto del sector privado como del sector público.

Para trabajadores regidos por el Código del Trabajo, los componentes de la compensación que no constituyen remuneración imponible se establecen en el inciso 2° del artículo N° 41 del Código del Trabajo, y corresponden a: asignaciones de movilización, de pérdida de caja, de desgaste de herramientas y de colación; viáticos; prestaciones familiares; e indemnización por años de servicio. La mayoría de estos conceptos corresponden a componentes permanentes de la remuneración mensual que reciben gran parte de los trabajadores.

Aunque el monto que se puede pagar por concepto de asignaciones que no constituyen remuneración no se fija en la ley, la Dirección del Trabajo y el SII han establecido jurisprudencia al respecto, señalando que éstos deben guardar relación con los fines que persigue la asignación de que se trate; es decir el monto debe ser razonable y prudente.

Sobre la base de información del SII, se estima que el 55% de las empresas del sector privado paga asignaciones no imponibles, las que representan un total aproximado de 9 puntos porcentuales de la renta imponible bruta (ver Tabla III-6).

Estos resultados son consistentes con los de una encuesta reciente que encontré, en una muestra de 221 empresas que emplean a un total de 86.650 trabajadores del sector privado con remuneraciones inferiores al tope imponible, que el 60% de los trabajadores recibe mensualmente asignación de colación y el 58% asignación de movilización<sup>26</sup>. Estas asignaciones de colación y movilización – que, en promedio, son de \$59.001/mes y \$34.587/mes – representan, también en promedio, el 7% y 4% de las remuneraciones imponibles, respectivamente. Para los trabajadores de remuneraciones bajo \$500.000, estas asignaciones alcanzan al 8% y 7% de su remuneración, respectivamente. Así, en las empresas que pagan asignación de colación y movilización se genera una sub-cotización promedio del orden del 11%, y de 15% para los salarios más bajos.

---

<sup>26</sup> MERCER (2013). Un 77% de las empresas participantes en la encuesta MERCER son multinacionales con lineamientos regionales o globales. Por lo tanto, los resultados no representan con exactitud la situación del mercado laboral chileno.

**Tabla III-6. Asignaciones no imponibles, por tamaño de empresa en sector privado (2012)<sup>27</sup>**

<b>Tamaño empresa</b>	<b>Proporción de empresas que pagan asignaciones no imponibles</b>	<b>Renta No Imponible (MM\$)</b>	<b>Renta Imponible Estimada (MM\$)</b>	<b>% estimado de renta exenta sobre renta imponible</b>
Micro	46%	\$ 123.177	\$ 1.128.190	10,9%
Pequeña	73%	\$ 324.730	\$ 3.564.074	9,1%
Mediana	83%	\$ 476.873	\$ 5.597.562	8,5%
Grande	91%	\$ 2.384.880	\$ 26.920.993	8,9%
Total	55%	\$ 3.309.660	\$ 37.210.819	8,9%

Fuente: SII y estimaciones Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de información del SII

En el caso del sector público (con trabajadores regidos por el Estatuto Administrativo), existen 36 tipos de asignaciones no imponibles, las que son aplicables sólo a los trabajadores que indica la Ley que crea la asignación respectiva<sup>28</sup>. En promedio, estas asignaciones no imponibles representarían el 18% de las remuneraciones brutas de los trabajadores.

El impacto de la elusión previsional sobre la pensión de vejez puede ser muy significativo. Si la brecha entre remuneración efectiva e imponible fuese constante durante toda la vida laboral, el efecto sobre la pensión sería proporcional al porcentaje de asignaciones no imponibles.

Así, en promedio, los trabajadores del sector privado obtienen una pensión un 9,9% menor de la que obtendrían de cotizar por el 100% de su remuneración. Este impacto puede llegar al 18% para el caso de los trabajadores del sector público.

<sup>27</sup>*Tamaño de empresa:* Micro hasta 9 empleados; Pequeñas, entre 10 y 49 trabajadores; Medianas, entre 50 y 199; Grandes, más de 200 empleados.

*Renta No imponible:* Corresponde a la suma de las cantidades que hayan sido pagadas a los trabajadores durante el año y que, de acuerdo con la Ley de Renta, correspondan a ingreso no renta, rentas exentas y/o no gravadas con el Impuesto Único de Segunda Categoría, exceptuando las cotizaciones previsionales y de salud de carácter obligatorio y/o voluntario. Las partidas informadas representan pagos en dinero, efectuados al trabajador, incluyendo, entre otros, asignaciones familiares, beneficios previsionales, cantidades percibidas con motivo de indemnizaciones por años de servicios, becas de estudios, alimentación, movilización o alojamiento proporcionado al empleado u obrero, siempre y cuando tales sumas no se encuentren afectas al Impuesto Único de Segunda Categoría.

*Renta Imponible Estimada:* Renta Neta Imponible, que corresponde a la suma de las rentas mensuales -descontadas las cotizaciones previsionales y de salud de carácter obligatorio y/o voluntario- pagadas a los empleados durante el año 2012, incluyendo las rentas accesorias y complementarias, más el 19% por concepto de cotizaciones previsionales (la estimación no considera la existencia del tope imponible, que afecta al 8% de los cotizantes).

<sup>28</sup> Información proporcionada por DIPRES.

En consecuencia, las asignaciones no imponibles, y en particular las que corresponden a componentes permanentes de la remuneración mensual, también contribuyen a acentuar la brecha entre las expectativas de pensión (que se forman sobre la base del total de remuneraciones efectivamente percibidas) y la pensión que se recibe (que depende de lo efectivamente cotizado).

### *C. Aumento de la expectativa de vida pensionados*

Las expectativas de vida de los trabajadores chilenos, a la edad de pensión, están subiendo aceleradamente. Esta tendencia tiene un impacto negativo sobre la pensión de vejez, pues obliga a distribuir el ahorro acumulado en la vida activa durante un mayor número de años de retiro.

El año 1981 los hombres que se pensionaban a los 65 años de edad tenían una expectativa de vida de 13,03 años; actualmente tienen una expectativa de vida de 19,06 años. En igual período la expectativa de vida de las mujeres a los 60 años de edad ha aumentado desde 21,14 años a 28,40 años. Así, con el ahorro acumulado durante la vida de trabajo, los pensionados hombres hoy deben financiar 6 años más de pensión respecto a la situación a comienzos de la década de los '80, mientras que las mujeres deben financiar 7,3 años más (verTabla III-).

**Tabla III-7. Cambio de Expectativas de Vida**

Tabla de expectativa de vida vigente	Expectativas de vida (años) a la edad legal de pensión	
	Hombre	Mujer
	65 años	60 años
1981-1984	13.04	21.14
1985-2003	16.65	24.32
2004-2008	18.16	28.38
2009-2013	18.86	28.25
2013	19.06	28.40
<b>Cambio % 2013-1981</b>	<b>45%</b>	<b>34%</b>

*Fuente:* Tablas Mortalidad 70, RV85, RV2004 y RV2009 de hombres y mujeres de la Superintendencia de Pensiones y Superintendencia de Valores y Seguros.

El efecto del cambio en expectativa de vida sobre la pensión de vejez es significativo. Un hombre que hoy se pensione a los 65 años recibirá, con un mismo saldo acumulado, una pensión 19% inferior a la que habría recibido durante el periodo 1981-1984. En el caso de las

mujeres que se jubilan a los 60 años, la disminución de la pensión por efecto de la mayor expectativa de vida alcanza a 18% (ver Tabla III-).

**Tabla III-8. Impacto de expectativas de vida sobre pensión**

Tabla de expectativa de vida vigente	Hombre	Mujer
	65	60
1981-1984	\$ 282,159	\$ 249,392
1985-2003	\$ 253,847	\$ 226,645
2004-2008	\$ 245,512	\$ 207,408
2009-2013	\$ 230,047	\$ 205,780
2013	\$ 228,527	\$ 205,013
<b>Cambio % 2013-1981</b>	-19%	-18%

*Fuente:* Tablas Mortalidad 70, RV85, RV2004 y RV2009 de hombres y mujeres de la Superintendencia de Pensiones y Superintendencia de Valores y Seguros.

*Supuestos:* Anexo 1, suponiendo saldo acumulado de UF 2.000 para todos los individuos al momento de pensionarse.

Para muchos afiliados el aumento en las expectativas de vida a la edad de pensión, combinado con el bajo número de años de cotización durante la vida laboral, significa una muy baja relación de años de trabajo a años de pensión.

De hecho, en el periodo 1981- 2013, para los hombres, la relación entre años cotizados y años de pensión ha caído desde 1,85 a 1,27; para las mujeres, desde 0,68 a 0,51.<sup>29</sup> Así, los hombres están cotizando -el 10% de su remuneración imponible- durante pocos años más de los que recibirán pensión. Las mujeres están cotizando -10,15% de su remuneración imponible- solo durante la mitad del tiempo del que recibirán pensión. Es evidente que bajo estas condiciones resulta muy difícil financiar las pensiones de vejez deseadas.

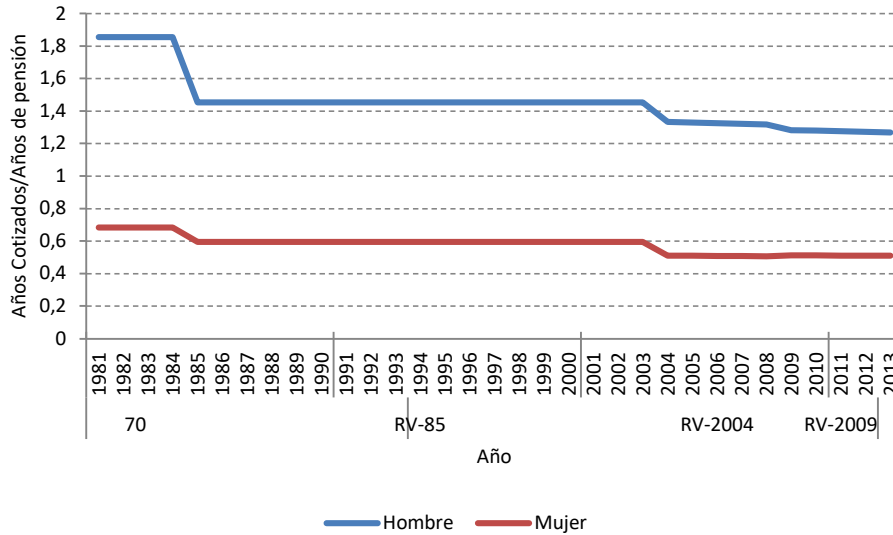
Por cierto, la situación es particularmente compleja en el caso de las mujeres, en parte por las condiciones que impone la normativa. Como se sabe, la edad legal de pensión de vejez es 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres. Por otra parte, la edad promedio de afiliación es de 21 años en el caso de los hombres y de 22 en el caso de las mujeres<sup>30</sup>. Así, los

<sup>29</sup> Suponiendo años de cotización constantes e igual a 24,2 para hombres y 14,5 para mujeres. Expectativas de vida según tablas de mortalidad 70 y RV-2009 ajustada a 2013 (ver Tabla III-).

<sup>30</sup> Edad de afiliación promedio para actuales afiliados entre 40-52 años. Información administrativa Superintendencia de Pensiones a Abril 2013.

hombres que se retiran a la edad legal de pensión pueden cotizar durante 44 años, mientras que las mujeres pueden hacerlo por 6 años menos (38 años), a pesar que reciben pensión, en promedio, por nueve años más que los hombres.

**Gráfico III-10. Años cotizados sobre años de pensión\***



Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

(\*) Años de cotización igual a 24,2 hombres y 14,5 mujeres (estimación en base a información administrativa AFP, Superintendencia de Pensiones). Años de pensión corresponde a expectativa de vida a la edad legal de pensión, utilizando tablas de mortalidad ajustadas al año relevante.

#### **D. Menor rentabilidad del ahorro previsional**

Las tasas de retorno de las inversiones del sistema de pensiones muestran una tendencia a la baja, que se observa tanto en el caso de la rentabilidad obtenida por el ahorro previsional antes de la pensión (la “rentabilidad de los fondos de pensiones”), como en la rentabilidad esperada durante los años de pensión.

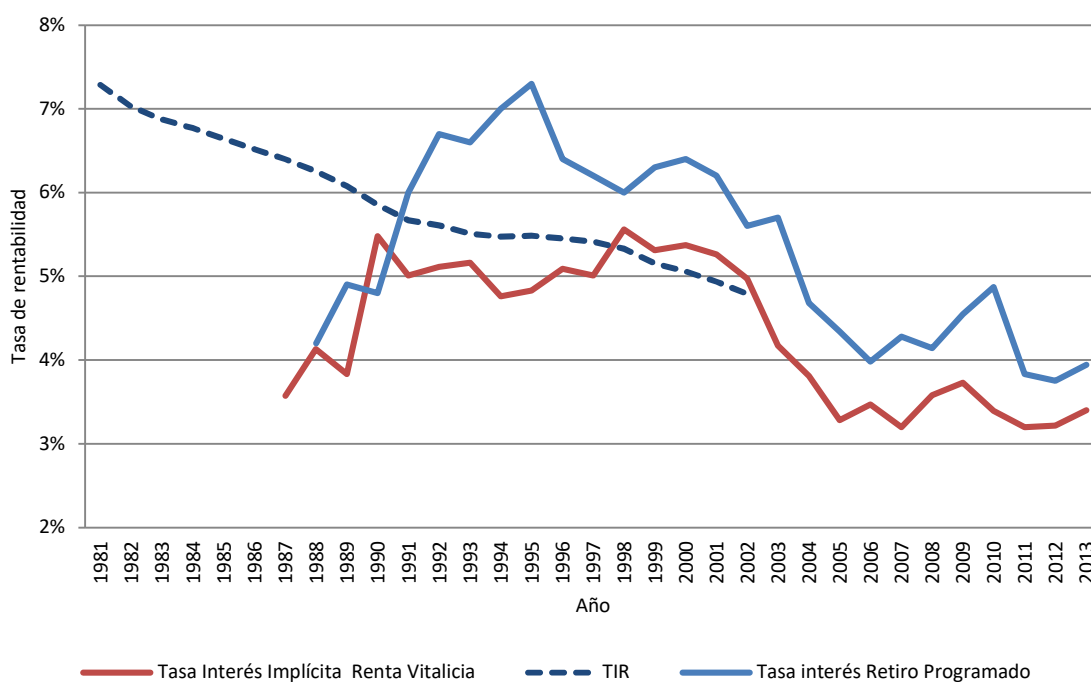
De hecho, la rentabilidad de los fondos de pensiones para sucesivas cohortes de afiliados ha bajado sostenidamente desde los inicios del sistema. Por ejemplo, mientras la Tasa Interna de Retorno a Junio de 2013, para quienes se afiliaron al sistema el año 1981, fue de 7,3%, la rentabilidad promedio anual para quienes se afiliaron el año 1990 fue de 5,9%, y para los afiliados el año 2000, de 5,1%.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> La tasa interna de retorno (TIR) corresponde a rentabilidad promedio anual obtenida por un individuo que invierte un monto fijos mensual en UF en el Fondo C de AFP Habitat, desde el año señalado, hasta 2013.

Durante los últimos años, y en particular desde comienzos de la década pasada, también han bajado las estimaciones de rentabilidad de largo plazo de las reservas que usan las aseguradoras para decidir el precio a ofrecer por las rentas vitalicias. Así, mientras en el año 2000 estas se estimaban en torno a 5,3%, a mediados del 2013 su nivel estaba en 3,3% (y a comienzos del 2014, en 2,8%).

A su vez, la tasa de interés de los Retiros Programados, que fija anualmente la Superintendencia de Pensiones de acuerdo a normas legales que buscan seguir la tendencia de las tasas de interés de largo plazo del mercado, también ha caído, desde un 6,4% en el año 2000 hasta un 3,82% para el 2014.

**Gráfico III-11. Evolución Tasa Interna de Retorno Fondo de Pensiones C, y Tasa de Interés Implícita Renta Vitalicia**



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de información de la Superintendencia de Pensiones.

El efecto conjunto de las caídas en la tasa de retorno durante el período de acumulación y la utilizada para el cálculo de la pensión, es relevante. Por ejemplo, la pensión financiada por un individuo que obtiene una tasa de retorno real del fondo de pensiones de 5% y compra una pensión de renta vitalicia calculada al 3%, será prácticamente la mitad de la pensión que obtendría el mismo trabajador, pero con un retorno de su fondo de pensiones de 7% y una tasa de renta vitalicia del 5% (ver *Tabla III-*).

**Tabla III-9. Impacto de cambios en rentabilidad sobre pensión de vejez\***

<b>Rentabilidad</b>	<b>Tasa de Interés usada para el cálculo de la RV</b>	<b>Saldo acumulado</b>	<b>Pensión</b>	<b>Tasa de Reemplazo líquida último salario</b>	<b>Tasa de Reemplazo líquida promedio 10 años</b>
5%	3%	\$ 54.058.713	\$ 261.389	68,88%	74,09%
5%	5%	\$ 54.058.713	\$ 324.713	85,56%	92,04%
7%	3%	\$ 92.634.694	\$ 447.915	118,03%	126,96%
7%	5%	\$ 92.634.694	\$ 556.426	146,62%	157,71%

*Fuente:* Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

*Supuestos:* Ver Anexo 1.

La caída en las tasas de retorno de las inversiones de los fondos de pensiones y de reservas de las compañías de seguro de vida no ha sido sorpresiva. De hecho, en el primer caso los niveles que se observan actualmente siguen siendo mejores que los proyectados al inicio del sistema, cuando se estimaba que durante el período de acumulación de ahorro la rentabilidad de largo plazo, para vidas laborales completas, estaría en el rango de 4% a 5% real anual.

Sin embargo, las implicancias de esta tendencia son igualmente importantes. Las primeras generaciones de pensionados del sistema previsional se beneficiaron de un “bono de rentabilidad” que les ha permitido compensar en parte o totalmente los efectos sobre la pensión de una baja densidad de cotizaciones, de la mayor longevidad, y de cotizaciones por solo parte de la remuneración efectiva. En cambio, y a medida que las rentabilidades de largo plazo del ahorro previsional se aproximan a su tendencia de largo plazo, las generaciones futuras de pensionados no gozarán de esta ventaja. Este hecho hace aún más urgente implementar las medidas que corresponda para mejorar las futuras pensiones de vejez.

## IV. Propuestas

Para mejorar las pensiones de vejez de los trabajadores chilenos se necesita aumentar el ahorro previsional (obligado y voluntario) que se acumula en los años de trabajo, y extender la duración de la vida laboral activa.

Al mismo tiempo, se hace necesario fortalecer el apoyo estatal a las pensiones de quienes no tuvieron capacidad de ahorro suficiente durante su vida laboral.

Finalmente, es importante redoblar los esfuerzos en materia de educación previsional, para que los trabajadores conozcan los determinantes de su pensión y se formen expectativas respecto a las mismas que sean consistentes con su realidad de cotizaciones; ponderen adecuadamente el impacto de los resultados de la inversión de los fondos de pensiones sobre su pensión futura; y ajusten oportunamente sus decisiones de ahorro y retiro para llegar a las pensiones deseadas.

Para lograr estos objetivos, se propone una estrategia con tres cursos de acción y quince medidas específicas:

- *Trabajo y Ahorro*: ocho propuestas que tienen como objetivo mejorar las pensiones con mayor ahorro previsional y postergando la edad de retiro.
- *Mayor Solidaridad*: cinco propuestas con el objetivo de mejorar las pensiones básicas solidarias y los aportes previsionales solidarios que reciben los pensionados más pobres del país, y proteger a los pensionados que queden en condición de dependencia física.
- *Educación Previsional*: dos propuestas con el objetivo de incrementar el conocimiento del sistema de pensiones, facilitar mejores decisiones por parte de los trabajadores y fomentar, por esta vía, un mayor ahorro previsional.

**Tabla IV-1. Resumen de Propuestas**

Propuesta	Descripción
<p><b>I. Trabajo y Ahorro</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Establecer un nuevo mecanismo para la incorporación de los trabajadores independientes a honorarios al sistema previsional.</i></li> </ul>	<p>Incorporación obligatoria al sistema previsional de los trabajadores que perciben honorarios, a partir del primer año de aprobación de la reforma, ajustando gradualmente la base imponible y aumentando el porcentaje de retención de las boletas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Fortalecer subsidios al empleo de jóvenes y mujeres.</i></li> </ul>	<p>Mejorar cobertura y aumentar los subsidios al empleo SEJ y BTM, destinando una parte del aumento a la cuenta de capitalización individual de los beneficiarios.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Cotizar por el total de la remuneración.</i></li> </ul> <p><i>Aumentar (gradualmente) la cotización obligatoria:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Directamente, en 2 puntos porcentuales.</i></li> <li>• <i>Modificando la licitación del Seguro de Invalidez y Supervivencia para diferenciar por edad (lo que permitiría aumentar la tasa efectiva de cotización en un punto porcentual adicional).</i></li> </ul>	<p>Hacer imposables las asignaciones que reciben los trabajadores (en los sectores público y privado) y que hoy no tienen ese carácter.</p> <p>Aumentar gradualmente la cotización obligatoria a la cuenta de capitalización individual del trabajador en dos puntos porcentuales, y modificar el esquema de licitación del Seguro de Invalidez y Supervivencia, diferenciando por grupos de edad de los afiliados, fijando la tasa al nivel del grupo de mayor edad, y devolviendo a la cuenta individual la diferencia entre esa tasa y el costo efectivo del SIS para los otros grupos de edad.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Masificar el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo.</i></li> </ul>	<p>Obligar a los empleadores a ofrecer un Plan Básico de APVC, con derecho del trabajador a renunciar al plan, y al que el trabajador y el empleador aportarán un 1% de la remuneración. El trabajador podrá retirar hasta 25% de los fondos acumulados en cada relación laboral.</p>
<p><i>Aumentar (gradualmente) la edad legal de pensión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aumentar edad legal de pensión de las mujeres hasta los 65 años de edad.</i></li> <li>• <i>Indexar la edad legal de pensión (hombres y mujeres) a las expectativas de vida.</i></li> </ul>	<p>Establecer en 65 años la edad legal de pensión para las mujeres que tengan menos de 43 años a la fecha de aprobación de la ley. Para las que tengan entre 42 y 49 años, la edad legal de pensión se fijaría desde los 61 hasta 64 años de edad. Para las que tengan 50 años o más, la edad legal de pensión se mantiene a los 60 años de edad.</p> <p>Una vez igualada la edad legal de pensión entre hombres y mujeres, en 65 años de edad, ésta se aumentaría gradualmente según aumenten las expectativas de vida a los 65 años de edad, manteniendo constante el número de años durante los cuales se debe financiar la pensión.</p>

---

## **II. Mayor Solidaridad**

---

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Aumentar en 10% la PBS de vejez y la PBS de invalidez y en 12% la PMAS.</i></li></ul>                                  | Aumentar en 10% las Pensiones Básicas Solidarias que recibe el 60% más pobre de la población, y aumentar en 12% la PMAS.           |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Aumentar el APS de vejez cuando se postergue la edad de pensión.</i></li></ul>   | Aumentar el APS de vejez en la proporción que compense el beneficio que se deja de percibir por postergar su recepción.            |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>No considerar ingresos laborales de pensionados que trabajen, para efectos de acceso al Pilar Solidario.</i></li></ul> | No suspender el derecho a los beneficios del sistema de pensiones solidarias a quienes trabajen después de los 65 años de edad.    |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Igualar cálculo APSI y APSV.</i></li></ul>   | Mejorar los Aportes Previsionales de Invalidez, igualando su forma de cálculo ala establecida para los APS de vejez.               |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Estudiar la creación de un seguro de dependencia física para los adultos mayores.</i></li></ul>                        | Estudiar la implementación de un seguro que incremente la pensión de vejez para quienes queden en situación de dependencia física. |
- 

## **III. Educación Previsional**

---

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Incentivar la educación previsional para todo trabajador menor de 30 años que ingrese por primera vez al sistema de pensiones.</i></li></ul> | Establecer un aporte estatal de 2UF a la cuenta de capitalización individual, o de 1UF de libre disposición, para quienes se capaciten al incorporarse al sistema previsional.  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Entregar Cartola Cuatrimestral, con información complementaria, a quienes dejen de cotizar.</i></li></ul>                                    | Entregar la CartolaCuatrimestral que reciben los afiliados a AFP a quienes dejen de cotizar, hasta por un período de 24 meses después que se interrumpa el pago de cotizaciones, con información adicional respecto a efectos de no seguir cotizando. |
-

## IV.1 Trabajo y ahorro

En el sistema previsional chileno el nivel de las pensiones de vejez autofinanciadas es principalmente el resultado del total de ahorro previsional acumulado al término de la vida activa (obligado y voluntario), y del número de períodos de retiro que éste debe financiar<sup>32</sup>.

A su vez, el total de ahorro acumulado a la fecha de pensión depende del monto de cada cotización; del número de esas cotizaciones; del momento en que ellas se hagan durante la vida laboral; y de la tasa de retorno del ahorro que se acumule. En consecuencia, y dado cualquier nivel de tasa de retorno, para aumentar el ahorro previsional -obligatorio y voluntario- se puede: (1) aumentar la frecuencia de cotizaciones durante la vida laboral especialmente en los momentos donde éstas rindan más (lo que se logra con más empleo formal, y mayores incentivos y control de pago de cotizaciones, sobre todo en la primera etapa de la vida laboral de los individuos); (2) aumentar la base sobre la cual se cotiza (lo que se logra con aumentos en la remuneración imponible); y (3) aumentar la tasa de cotización.

Por otra parte, el número de pagos de pensión que debe financiar el ahorro previsional queda determinado por las expectativas de vida de los pensionados de vejez (que está fuera del control del pensionado y de la propia política previsional), y por la edad a la cual se deje de ahorrar (la edad de pensión de vejez).

Sobre la base de estas consideraciones, y los resultados del diagnóstico presentado en los capítulos anteriores de este documento, a continuación se presentan ocho propuestas específicas con el objeto de aumentar el ahorro previsional y postergar la edad de pensión. Las propuestas son:

- ✓ *Establecer un nuevo mecanismo para la incorporación de los trabajadores independientes a honorarios al sistema de pensiones*
- ✓ *Fortalecer subsidios al empleo de jóvenes y mujeres*
- ✓ *Cotizar por el total de la remuneración*
- ✓ *Aumentar gradualmente la tasa de cotización obligatoria en dos puntos porcentuales*
- ✓ *Aumentar la tasa de cotización obligatoria, diferenciando por edad la licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (lo que permitiría aumentar la tasa efectiva de cotización en un punto porcentual adicional)*
- ✓ *Masificar el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo*

---

<sup>32</sup> El nivel de la pensión de vejez depende también del retorno esperado de los fondos durante los años de pensión; de la necesidad de financiar o no pensiones de sobrevivencia; de la voluntad de la persona de dejar o no herencia; y de la forma en que el pensionado decida retirar sus fondos acumulados.

- ✓ *Aumentar, gradualmente, la edad legal de pensión de las mujeres hasta 65 años de edad*
- ✓ *Indexar la edad legal de pensión (hombres y mujeres) a los aumentos de expectativas de vida*

### ***A. Establecer un nuevo mecanismo para la incorporación de los trabajadores independientes a honorarios al Sistema de Pensiones***

Según la Encuesta de Protección Social (2009), los hombres trabajan como independientes en promedio un 25% de su vida activa, mientras que las mujeres lo hacen un 8% del tiempo.

No cabe duda, por lo tanto, que para aumentar el ahorro previsional acumulado a lo largo de la vida laboral, se debe asegurar que los trabajadores paguen cotizaciones previsionales no solo por los ingresos que reciban cuando tienen contrato de trabajo, sino también por los ingresos que reciban cuando trabajen por cuenta propia.

La cotización obligada de los trabajadores independientes a honorarios - una de las categorías de trabajadores por cuenta propia - fue regulada el año 2008 con la Reforma Previsional (Ley N° 20.255). Sin embargo, el mecanismo que se estableció para estos efectos presenta imperfecciones que se deben corregir.

En particular, bajo las normas actuales los trabajadores deben cotizar para pensiones y seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por los honorarios que generen a partir del año 2012 (la obligación de cotizar para salud se hace efectiva solo respecto a los honorarios generados a partir del año 2018). La obligación se impone gradualmente; así durante los años 2012 y 2013 se ha pagado cotizaciones solo por el 40% y 70% de los honorarios imponible (que, a su vez, corresponden al 80% de la suma de honorarios percibidos en el año calendario), y se comienza a pagar cotizaciones por el total de los honorarios imponible sólo por los honorarios recibidos desde el año 2014 en adelante. Además, durante los tres primeros años de aplicación de la ley (2012, 2013 y 2014) los trabajadores pueden desistirse de cotizar por los honorarios recibidos.

Por otra parte, la ley dispone que las cotizaciones previsionales correspondientes a rentas por concepto de honorarios se puedan pagar junto con los impuestos anuales sobre la renta, usando para ello el 10% de retención que se aplica a las boletas de honorarios.

Este diseño de la transición (hasta la fecha en que sea plenamente obligatorio cotizar por los honorarios percibidos), tiene algunas características que comprometen el éxito de la política. En primer lugar, como existe la posibilidad de no pagar cotizaciones hasta la Operación Renta del año 2016, los trabajadores que escojan dicha opción se enfrentarán recién en ese momento

a la obligación de pagar el total de cotizaciones mandatadas por la ley, habiendo perdido la oportunidad de ajustar gradualmente su estructura de gastos a esta nueva necesidad. Más aún, como el total de cotizaciones a pagar será superior al total de retenciones por concepto de boletas de honorarios, quienes esperan la devolución de dichas retenciones y, al mismo tiempo, estén obligados a cotizar, además de no recibir lo esperado, habrán también generado una deuda previsional en su contra que deberán cancelar directamente a las entidades previsionales (las retenciones son el 10% de las rentas brutas por honorarios del año, mientras que las cotizaciones obligatorias sobre los honorarios brutos serán - como mínimo y mientras no sea obligatorio cotizar para salud - de aproximadamente 10,14%: 10% pensiones, más 0,47% de comisión AFP<sup>33</sup>, más 1,26% seguro de invalidez y sobrevivencia, más 0,95% seguro accidentes del trabajo y enfermedades profesionales \* 80%). Por cierto, esta situación dará lugar a problemas complejos, asociados a la dificultad de cobrar cotizaciones previsionales adeudadas por estos trabajadores a sí mismos.

Por otra parte, mientras la obligación de cotizar para pensiones es anual, para el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales la obligación es mensual (con una reliquidación anual), existiendo diferencias en las rentas imponibles y coberturas. Esto significa que quienes no pagan mensualmente la cotización de este seguro no tienen cobertura, aunque igualmente, junto con la declaración anual de impuestos se les cobra las cotizaciones adeudadas, pero sin que esto tenga beneficio alguno para el trabajador.

Las situaciones anteriores generan incentivos para que algunos trabajadores que reciben honorarios pasen a la informalidad o traten de subdeclarar dichos ingresos<sup>34</sup>. Además, cabe esperar que a medida que se aproxime la fecha de plena aplicación de las normas legales respectivas, surjan demandas por parte de los grupos afectados para que se cambie su régimen de cotizaciones y de incorporación al sistema previsional. Este problema se hará aún más notorio a partir del año 2018, cuando se exija la cotización para salud del 7% sobre el 100% de la renta imponible, generándose un nuevo aumento en la carga previsional que podría llevar a nuevas demandas por una nueva transición y a postergar la obligación de cotizar.

Frente a los escenarios que se han descrito, resulta conveniente hacer los cambios legales que sean necesarios para, por una parte, asegurar la más pronta incorporación de los trabajadores independientes a honorarios al sistema previsional, pero, al mismo tiempo, hacerlo de una forma que sea sustentable en el tiempo.

---

<sup>33</sup>Correspondiente a la comisión de la AFP que ganó la licitación de nuevos afiliados, efectiva desde Agosto, 2014.

<sup>34</sup>La magnitud de este efecto dependerá de las elasticidades de demanda y oferta por trabajo en el mercado formal. El valor que el trabajador asigne a las cotizaciones es muy importante. Mientras más se valore las cotizaciones, menor el incentivo para evitar su pago.

Con este objeto se propone modificar el mecanismo actualmente usado para obligar a cotizar en el sistema previsional por concepto de honorarios recibidos, estableciendo la obligación a cotizar para pensiones (incluyendo el seguro de invalidez y sobrevivencia), accidentes del trabajo y salud, desde el año 2015.

Además, en el caso de las cotizaciones para salud, seguro de invalidez y sobrevivencia, y seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, se propone que se cotice siempre por el 100% de la renta imponible. Con esto se asegura que los cotizantes puedan acceder al total de los beneficios que otorgan estos regímenes en caso de enfermedad, invalidez o fallecimiento, circunstancias que se pueden presentar en cualquier momento del tiempo y cuya cobertura, por lo demás, es particularmente valorada por los trabajadores.

En el caso de las pensiones, se propone aumentar gradualmente el porcentaje de renta afecta, hasta llegar a los valores de largo plazo en un período de 10 años. Con esto se ayuda a los afectados a ajustar sus planes de gasto a la nueva realidad de menores ingresos líquidos y, también, se gana tiempo para educar a este grupo respecto a la importancia del ahorro previsional(ver Tabla IV-2).

Se propone, además, que todos los pagos de cotizaciones sean anuales y se hagan en el proceso Declaración Renta, sobre una misma renta imponible. En el caso de los seguros de salud, de invalidez y sobrevivencia, y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, se propone que su cobertura se obtenga a partir de la Declaración Renta y por los meses siguientes<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> El Gobierno envió al Parlamento un proyecto de ley (Boletín N° 8936-13) para corregir este problema en el caso del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. El proyecto se encuentra en discusión en la Comisión de Trabajo del Senado.

**Tabla IV-2. Propuesta de cambio en porcentaje de rentas afectas:  
Impacto en tasa de cotización neta total**

Año rentas	Año tributario	Tasa de cotización			Neta total (Sobre 100% de la base imponible)
		Seguros (SIS + Acc. Lab. y Enf.			
		Pensiones	Prof.)	Salud	
		11,5% <sup>(*)</sup>	2,5%	7%	
Porcentaje de rentas afectas					
2014	2015	10%	100%	100%	10.7%
2015	2016	20%	100%	100%	11.8%
2016	2017	30%	100%	100%	13.0%
2017	2018	40%	100%	100%	14.1%
2018	2019	50%	100%	100%	15.3%
2019	2020	60%	100%	100%	16.4%
2020	2021	70%	100%	100%	17.6%
2021	2022	80%	100%	100%	18.7%
2022	2023	90%	100%	100%	19.9%
2023	2024	100%	100%	100%	21.0%

(\*) Corresponde a la cotización previsional del 10% y a un supuesto conservador de comisión promedio de 1,5%.

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social

Conforme a la propuesta anterior, la cotización total alcanzaría, en régimen, el 16,8% de los honorarios brutos (21% \* 80% de la suma de honorarios brutos<sup>36</sup>). Por lo tanto (y tal como sucederá bajo el régimen vigente una vez completada la transición), el 10% de retención de los honorarios brutos que se aplica actualmente no alcanzaría para financiar el 100% de las cotizaciones previsionales.

Para superar este problema, y asegurar que la retención alcance a cubrir el 100% de las cotizaciones obligatorias, se propone un aumento gradual del porcentaje de retención desde el 10% al 17% de los honorarios brutos, para todos los trabajadores independientes a honorarios. La propuesta específica es mantener la retención del 10% durante los dos primeros años, y luego aumentarla en un punto porcentual por año hasta llegar el 17% (ver Tabla IV-3). De esta forma se evitaría que las instituciones previsionales - AFP, Mutuales, ISL, Fonasa e Isapre - tengan que iniciar procesos de cobranza de las cotizaciones adeudadas por estos trabajadores respecto a sí mismos.

<sup>36</sup> Actualmente el monto mínimo de la cotización es de 20,69%, que incluye las cotizaciones obligatorias para salud y previsión (7% y 10%, respectivamente), una comisión para la AFP de -promedio- 1,48%, un costo para el Seguro de Invalidez y Supervivencia de 1,26%, y una cotización, de cargo del empleador, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de, al menos, 0,95%. Para efectos de los cálculos aquí realizados, se utilizó una tasa total de 21%. Esta cifra no incluye la cotización al seguro de cesantía.

**Tabla IV-3. Propuesta de cambio en porcentaje de retención sobre honorarios brutos percibidos**

<b>Año tributario</b>	<b>Retención sobre honorarios</b>
2015	10%
2016	10%
2017	11%
2018	12%
2019	13%
2020	14%
2021	15%
2022	16%
2023	17%
2024	17%

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social

### ***B. Fortalecer subsidios al empleo de los jóvenes y mujeres***

Las tasas de desempleo, inactividad e informalidad de jóvenes y mujeres son mayores que el promedio de la población. Esto perjudica su ahorro previsional y disminuye el nivel de la pensión que pueden alcanzar, por cuanto es el empleo formal la principal forma de mejorar la densidad de cotizaciones de los trabajadores.

Existen distintos programas estatales cuyo objetivo es incentivar la incorporación al mundo del trabajo formal de ambos grupos. En particular, existen programas para subsidiar cotizaciones previsionales de los trabajadores jóvenes en situación de vulnerabilidad (aportando directamente en la cuenta de capitalización individual de éstos), y otros que subsidian directamente la contratación formal de jóvenes y mujeres, disminuyendo así el costo de contratación de estos trabajadores (con un aporte al empleador) e incrementando su remuneración (aporte directo a los trabajadores).

El Subsidio Previsional para Trabajadores Jóvenes (en adelante SPJ) beneficia a los trabajadores menores de 35 años. Incluye un subsidio al empleador (desde 2009) igual a la mitad de la cotización previsional que paga por estos trabajadores, calculada sobre un ingreso mínimo, y un subsidio al trabajador (desde 2011) del 50% de la cotización previsional obligatoria de la remuneración, calculada sobre el ingreso mínimo. Este beneficio, además del tope de edad, sólo puede recibirse cuando el trabajador gana hasta 1,5 ingresos mínimos y hasta por 24 cotizaciones, continuas o discontinuas.

El Subsidio al Empleo Joven (en adelante SEJ, que rige desde Julio de 2009), entrega un subsidio a la empresa que contrate formalmente jóvenes vulnerables entre 18 y 25 años. En paralelo, otorga un subsidio al trabajador que va directo a su remuneración bruta.

Por otra parte, el Bono al Trabajo de la Mujer (en adelante BTM, establecido el 2012), en un formato que emula el SEJ (con un subsidio al trabajador y otro a la empresa), busca incentivar simultáneamente la contratación y la participación laboral formal de las mujeres en situación de vulnerabilidad, entre 25 y 60 años (ver Recuadro IV.1).

El SPJ, el SEJ y el BTM registran una baja tasa de uso. Para el caso del SPJ, en Septiembre de 2013, sólo aproximadamente 4% de los trabajadores que cumplían los requisitos del programa solicitó el subsidio. Por su parte, la cobertura promedio del SEJ en 2013 fue de 36% entre los trabajadores jóvenes. En el caso del BTM, este valor alcanza a 30%.

En particular, el SPJ tiene problemas en su diseño que lo hacen poco atractivo para los usuarios. Este programa entrega un bajo monto de beneficios promedio (\$7.330 mensual en 2013) que, en el caso del trabajador, se reciben al momento de pensionarse, por lo que su postulación al subsidio no produce una recompensa inmediata (ver Tabla IV-4). A ello hay que agregar que el trabajador debe financiar el monto del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) mientras perciba el beneficio, lo que genera otro desincentivo a postular al subsidio (costo SIS promedio para estos trabajadores es de 1,26% de la remuneración imponible que, considerando el monto de beneficios promedio, equivaldría a cerca de \$1.850, monto que se carga a su salario).

Por su parte, el SEJ ha sido bien evaluado. Gracias a este subsidio, la ocupación de jóvenes elegibles aumentó en promedio 4,5 puntos porcentuales en 2009 y 2,1 en 2010<sup>37</sup>. Cabe destacar que la cobertura del SEJ es mucho mayor para trabajadores que para sus empleadores, por lo que se concluye que el canal por el cual actúa el subsidio es a través del estímulo a la oferta de trabajo, siendo menor el efecto del programa como estímulo a la contratación.

Como decíamos, aumentar el uso de los programas de incentivo al empleo formal y cotizaciones para mujeres y jóvenes resulta importante, no sólo desde la perspectiva del mercado laboral, sino también por su impacto sobre la densidad de cotizaciones y el ahorro previsional.

---

<sup>37</sup>Microdatos (2012). Comparan tasa de ocupación de jóvenes elegibles vs jóvenes no elegibles (aprovechando discontinuidad en el puntaje).

**Recuadro IV.1- Principales características de los programas de incentivo a la formalización de jóvenes y mujeres**

	Ley 20.255 (SPJ)	Ley 20.338 (SEJ)	Ley 20.595 (BTM)
Vigencia	Subsidio al empleador: desde 1 de Octubre de 2008. Subsidio al trabajador: desde 1 de Julio de 2011	Subsidio al trabajador y al empleador rigen desde el 1 de Julio de 2009	Subsidio al trabajador y al empleador rigen desde el 1 de Julio de 2012
Requisitos de edad	Entre 18 y 35 años	Entre 18 y menos de 25 años	Entre 25 y 60 años
Requisitos de pobreza	No tiene	Pertenecer al 40% más vulnerable de la población de acuerdo a la Ficha de Protección Social.	Pertenecer al 30% socioeconómicamente más vulnerable de la población, de acuerdo a la Ficha de Protección Social y a los ingresos familiares por persona. Cobertura alcanza 40%, el tercer año de implementación
Requisito de ingreso	Tener una remuneración imponible igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual	Tener una remuneración bruta mensual inferior a \$369.000 mensuales (remuneración imponible anual inferior a \$4.428.000)	Tener una remuneración bruta mensual inferior a \$391.442 mensuales (remuneración imponible anual inferior a \$4.697.307)
Duración del beneficio	Hasta un máximo de 24 cotizaciones (deben corresponder a las primeras 24 cotizaciones registradas, continuas o discontinuas)	No tiene duración especificada mientras se cumplan los requisitos anteriores	La trabajadora podrá recibir este beneficio durante cuatro años continuos, mientras que cada empleador podrá recibir el subsidio por 24 meses.
Beneficio	Subsidio a la contratación: 50% de la cotización previsional calculada sobre la remuneración, con un máximo de un ingreso mínimo (5% de la remuneración imponible). Subsidio a la cotización: 50% de la cotización previsional calculada sobre la remuneración, con un máximo de un ingreso mínimo (5% de la remuneración imponible). Subsidio al trabajador irá a la cuenta de capitalización individual.	Subsidio es de 30% para remuneraciones de \$164.000 o menos (20% al trabajador y 10% al empleador). Si la remuneración está entre \$164.000 y \$205.000 el subsidio es de 30% de \$164.000. Si la remuneración está entre \$205.000 y \$369.000, el subsidio equivale al 30% de \$164.000 menos el 30% de la remuneración bruta menos \$205.000. Por lo tanto, el subsidio comienza en 30% y cae gradualmente hasta 0 para una remuneración de \$369.000 mensuales.	Subsidio es de 30% para remuneraciones de \$170.396 o menos (20% al trabajador y 10% al empleador). Si la remuneración está entre \$170.396 y \$212.995 el subsidio es de 30% de \$170.396. Si la remuneración está entre \$212.995 y \$383.391, el subsidio equivale al 30% de \$170.396 menos el 30% de la remuneración bruta menos \$212.995. Por lo tanto, el subsidio comienza en 30% y cae gradualmente hasta 0 para una remuneración de \$383.391 mensuales.

<p>Tipo de trabajador beneficiado</p>	<p>Trabajador dependiente, regido por el Código del Trabajo.</p>	<p>Trabajador dependiente regido por el Código del Trabajo. Trabajador independiente (este último debe, además, ser contribuyente del impuesto a la renta de 2ª categoría y estar al día en el pago de sus cotizaciones obligatorias de pensiones y salud)</p>	<p>Trabajador dependiente regido por el Código del Trabajo. Trabajador independiente (este último debe, además, ser contribuyente del impuesto a la renta de 2ª categoría y estar al día en el pago de sus cotizaciones obligatorias de pensiones y salud)</p>
<p>Incompatibilidades</p>	<p>Subsidio es incompatible con pago del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS) de cargo del empleador. Mientras el trabajador perciba el Subsidio, deberá costear el SIS. Subsidio al empleador es incompatible con el SEJ.</p>	<p>Subsidio al empleador es incompatible con el SPJ, con bonificación para la contratación de aprendices y con bonificación a la contratación de mano de obra.</p>	<p>El subsidio al empleador es incompatible con el SPJ, el SEJ, con la bonificación de aprendices y con otras bonificaciones a la contratación de mano de obra. El Subsidio correspondiente a la trabajadora, dependiente o independiente, serán compatibles con otros beneficios, a excepción del SEJ.</p>

**Tabla IV-4**  
**Subsidios a empleo y cotizaciones (2013)**

	SPJ	SEJ	BTM
Beneficiarios (N° promedio mensual)	24.404	176.204	116.065
Monto total anual desembolsado al trabajador (Millones de \$)	\$ 2.147	\$ 39.270	\$ 22.103
Beneficio mensual promedio	\$ 7.330	\$ 29.187	\$ 10.921

*Fuente: Superintendencia de Pensiones (SPJ) y SENCE (SEJ y BTM)*

Por esta razón se sugiere potenciar los actuales incentivos a la incorporación y formalización laboral de los jóvenes y mujeres, a través de dos mecanismos:

- Elevar gradualmente la cobertura de los beneficios del SEJ y BTM desde el 40% al 60% más vulnerable de la población, de tal forma incentivar a un mayor grupo de jóvenes y mujeres a incorporarse al mundo laboral y/o a formalizarse.
- Aumentar en un 20% el subsidio al trabajador y, simultáneamente, hacer imponible el subsidio, exigiendo así que el 10% del mismo se destine a su cuenta de capitalización individual en calidad de cotización obligatoria.

Con estos cambios, si el beneficio para el trabajador es de \$30.000, éste se vería incrementado en \$6.000 (20%), monto al cual se descontarían \$3.600 (10%) para una contribución directa a la cuenta de capitalización individual. De esta forma el trabajador recibiría en términos líquidos \$32.400 (un 8% más), y el subsidio pasa a ser imponible para pensiones.

Al mismo tiempo, se propone aumentar el límite de edad del SEJ desde 25 hasta 35 años. Con este cambio, las mujeres podrían postular al BTM a partir de los 35 años de edad.

De esta forma, la mejora propuesta a los subsidios al empleo para jóvenes y mujeres vulnerables incluiría también, de manera directa, un componente de subsidio a la cotización previsional. Esto permitiría, con un solo instrumento, fomentar que un mayor universo de trabajadores se formalice y, consecuentemente, que mejoren sus pensiones futuras.

Todo lo anterior hace innecesaria la existencia del programa SPJ, por lo que se propone eliminarlo.

### ***C. Cotizar por el total de la remuneración***

Cotizar por solo una parte de la remuneración percibida significa que las tasas de cotización efectivas, expresadas como porcentaje del total de remuneración, sean inferiores al 10% que fija la ley. En estas circunstancias será muy improbable que la pensión de vejez que se autofinancie guarde la relación que se espera (la “tasa de reemplazo”) con el total de remuneración que efectivamente recibió el trabajador durante su vida activa.

Para alcanzar una mejor relación entre la remuneración de los trabajadores y su pensión futura, se propone entonces eliminar gradualmente el carácter de no imponible de la asignación de transporte y alimentación en el sector privado. Específicamente, se propone modificar el segundo inciso del Artículo 41 del Código del Trabajo, para transformar las asignaciones no imponibles antes mencionadas en imponibles.

Para atenuar el impacto de esta medida sobre la remuneración líquida, se propone establecer una gradualidad de 5 años, fijando primero un tope máximo a dichas asignaciones equivalente al 15% de la remuneración, tope que, luego, caería en 3 puntos porcentuales cada año.

En el caso del sector público, se propone una solución similar a la del sector privado: hacer imponibles, en forma gradual, todas las asignaciones que correspondan a componentes permanentes y estables de la remuneración del trabajador.

### ***D. Aumentar (gradualmente) la tasa de cotización obligatoria***

El nivel de pensiones de vejez subirá a medida que aumente la densidad de cotizaciones y los trabajadores coticen por el total de sus remuneraciones. Sin embargo, incluso en estas circunstancias, con el actual nivel de cotizaciones algunos trabajadores (especialmente las mujeres y aquellos cuyas rentas suben sostenidamente a lo largo de toda su vida laboral) recibirían pensiones inferiores a sus expectativas. Como se dijo, esto se explica por la mayor longevidad de los pensionados, la tendencia de largo plazo de rentabilidad del ahorro previsional, y el efecto del aumento en las remuneraciones sobre la tasa de reemplazo.

**Tabla IV-5**  
**Tasa de reemplazo según**  
**densidad de cotizaciones**

<b>Densidad</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>
20%	11%	8%
40%	22%	16%
60%	33%	24%
80%	44%	32%
100%	55%	40%

*Fuente:* Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social  
*Supuestos:* Ver Anexo 1. Tasa de reemplazo neta de cotizaciones previsionales. Medida como pensión sobre el promedio de los últimos 5 años de remuneraciones, sin incluir ceros.

Se propone, en consecuencia, aumentar la tasa de cotización obligatoria para pensiones en el sistema de ahorro individual, de manera gradual y de cargo del empleador, por medio de dos reformas, independientes entre sí, pero que, combinadas y en régimen, significarían aumentar la tasa de cotización en un total aproximado de 3,01 puntos porcentuales (pp) (2pp + 1,01pp). Con esto, la tasa de cotización para el sistema de pensiones llegaría a 13,01%, cifra 30% superior a la actual, pero aún muy inferior a los niveles de tasa de cotización del antiguo sistema de pensiones (superiores al 18%. Ver Tabla II-2).

Esta reforma específica aumenta el costo de la mano de obra y/o tiene un impacto negativo sobre la remuneración líquida de los trabajadores y, por lo tanto, puede tener efectos negativos sobre el empleo (y la evasión).

Con todo, las expectativas de una mejor pensión futura ayudan a que los mismos trabajadores asignen mayor valor a las cotizaciones previsionales que ingresan a sus cuentas de ahorro previsional, lo que debería servir para atenuar el impacto de la propuesta sobre el mercado del trabajo. Por otra parte, el contexto económico en el que se adopta un cambio como el propuesto es importante. En particular, en el marco de un proceso de crecimiento económico, de empleo y de salarios, los eventuales costos del aumento propuesto se deberían manifestar en una menor tasa de crecimiento de salarios y empleo, y no en caídas de los niveles absolutos de estas variables.

En cualquier caso, para mitigar el posible impacto de la propuesta sobre el mercado laboral, ella debe implementarse en forma gradual y acompañarse con una campaña de educación previsional.

*i. Aumentar (gradualmente) la tasa de cotización obligatoria en dos puntos porcentuales*

Se propone aumentar la tasa de cotización obligatoria para pensiones en el sistema de ahorro individual en 0,5 puntos porcentuales por año, durante un periodo de cuatro años, hasta llegar a un aumento acumulado de 2 puntos porcentuales. El aumento sería de cargo del empleador.

De esta forma, el componente de la tasa de cotización total que va a la cuenta individual pasaría, en el caso de los hombres, desde el 10% del salario imponible a 12%. En el caso de las mujeres, dicho componente pasaría desde 10,15% a 12,15%<sup>38</sup>.

*ii. Aumentar la tasa de cotización obligatoria, diferenciando por edad modificando la licitación del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS)*

Se propone modificar el modelo de licitación del seguro de invalidez y supervivencia que hacen las AFP cada dos años, con el objeto de diferenciar el costo del seguro por tramos de edad (con un esquema similar al que actualmente se usa para diferenciar el costo del seguro entre hombres y mujeres). Específicamente, se propone diferenciar en tres grupos de edad<sup>39</sup>. El primero desde los 18 a 30 años de edad; el segundo desde los 31 a 45 años de edad; y el tercero desde 46 a 65 años de edad, manteniendo para cada tramo la separación por género.

Se estima que bajo el nuevo modelo de licitación propuesto el costo del seguro aumentaría desde el 1,26% actual a un 2,1% (valor del tramo de edad de mayor costo)<sup>40</sup>.

El empleador, sobre quien -conforme a la regulación vigente- recae el costo de este seguro, debería pagar la tasa correspondiente al costo del grupo de mayor edad (que tiene un mayor costo de prima). Luego, la diferencia entre la tasa que pague el empleador y el costo efectivo para cada uno de los grupos de menor edad se integraría a las cuentas de capitalización individual de los cotizantes de cada grupo, aumentando así su respectiva tasa de cotización efectiva.

---

<sup>38</sup> Suponiendo que se mantiene la diferencia en el costo del seguro de invalidez y supervivencia (SIS) entre hombres y mujeres. Este seguro se licita por género, siendo su costo actual de 1,26% de las remuneraciones para los hombres y 1,11% para las mujeres. El empleador paga el costo más alto (1,26%); la diferencia entre ese valor y el costo del seguro de las mujeres -0,15% de la remuneración- se suma al aporte de 10% que las mujeres destinan a la cuenta individual.

<sup>39</sup> El efecto en la tasa de cotización efectiva de cada grupo depende de la cantidad de tramos de edad que se establezcan. Con el objeto de aumentar la tasa de cotización en forma gradual, se propone comenzar con dos grupos de edad, en cuyo caso, el costo adicional del SIS se estima en 0,3 puntos porcentuales.

<sup>40</sup> El costo del seguro actual de 1,26% incluye los costos de administración de las Compañías de Seguros. El 2,1% estimado no considera costos de administración, por lo que se debiera asumir un costo total algo mayor. Con un costo de administración de 0,16%, el valor a pagar por el SIS sería del 2.26% (1 punto porcentual adicional a lo que paga actualmente el empleador).

Sobre la base de antecedentes del año 2012, las simulaciones sugieren que el costo efectivo del seguro para cada tramo sería de 0,1%, 0,6% y 2,1%, respectivamente<sup>41</sup>. En consecuencia, conforme a la propuesta, el grupo de menor edad recibiría en sus cuentas individuales una diferencia de 2 puntos porcentuales (2,1% - 0,1%), y el grupo de edad media una diferencia de 1,5 puntos porcentuales (2,1% - 0,6%).

La propuesta significa que la tasa de cotización promedio (simple) durante la vida laboral completa de un trabajador, aumente desde el 10% actual -en el caso de hombres-, o 10,15% - en el caso de mujeres- a 11,01% y 11,16% respectivamente, con el incremento concentrado en los primeros años de vida laboral.

En comparación a un aumento en la tasa de cotización parejo en el tiempo, y dado que las cotizaciones en los primeros años de vida laboral se capitalizan durante períodos más largos de tiempo, la estructura de tasas propuestas debería permitir obtener un mismo incremento en el ahorro total final, con un menor incremento de tasa<sup>42</sup>.

La propuesta no discrimina en contra de trabajadores de mayor edad pues, desde una perspectiva de ciclo de vida, durante la vida laboral todos recibirán en su cuenta individual la misma tasa de aporte promedio. Por otra parte, desde la perspectiva del empleador, no hay diferencia en el costo de la mano de obra según edad del trabajador, pues en todos los casos se paga la misma tasa de cotización total.

### *E. Masificar el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo*

Para aumentar el nivel de las pensiones de vejez es necesario aumentar el nivel de ahorro previsional durante la vida activa. Lo anterior se puede lograr incrementando el ahorro previsional obligatorio y, además, incentivando el ahorro previsional voluntario de los trabajadores y sus empleadores.

Actualmente, el empleador puede ofrecer planes de ahorro previsional, adicional al obligatorio, a sus trabajadores. Esta modalidad -conocida como APVC- sirve para profundizar el pilar voluntario del sistema de pensiones mediante el aporte conjunto de empleadores y trabajadores. Sin embargo, y pesar de las expectativas iniciales, el APVC ha tenido un muy

---

<sup>41</sup> Estimaciones de la Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de una proyección realizada para los cotizantes incluidos en la licitación realizada en el año 2012.

<sup>42</sup> Este resultado depende del perfil de crecimiento de los salarios reales en el tiempo. Por ejemplo, si los salarios reales crecen con fuerza durante la segunda mitad de la vida laboral, el mayor período de capitalización de las cotizaciones -más altas- durante los primeros años de trabajo, podría no alcanzar a compensar el efecto potencial de mayores cotizaciones en los años con salarios más altos.

bajo desarrollo. Así, a noviembre de 2013 sólo hay 8 contratos vigentes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) con un total de 458 trabajadores adscritos.

Posibles explicaciones para los bajos niveles de APVC se encuentran en la preferencia de los trabajadores por formas de ahorro que conserven su liquidez; en algunas dificultades operativas y requisitos muy restrictivos para acceder al programa; y en la oportunidad en la que se introdujo el instrumento (octubre de 2008, en medio de la crisis “subprime”)<sup>43</sup>.

Para masificar esta modalidad de ahorro previsional voluntario se propone establecer la obligación de los empleadores de ofrecer un plan básico de APVC a sus trabajadores. Con todo, el plan conservaría su carácter “voluntario”, pues el trabajador podría optar por aceptarlo o retirarse del mismo. En este último caso el empleador quedaría exento de la obligación de cotizar.

Trabajador y empleador cotizarían, cada uno, el 1% de la remuneración imponible a este “plan básico”. Durante cada relación laboral los trabajadores podrían retirar, por una sola vez, el 25% del saldo que se haya constituido por las cotizaciones enteradas por el trabajador y empleador durante el período respectivo.

Los aportes del trabajador se regirían por la norma actual del APV, rebajándose de la renta afecta a impuestos, o bien quedando afectas a la bonificación estatal del 15%, según elija el trabajador.

Los aportes del empleador pasarían a ser propiedad del trabajador desde la fecha en que se enteren, cualquiera sea la permanencia del trabajador en la empresa. Esta condición marca una diferencia importante con la normativa vigente, que permite a los empleadores entregar una oferta con un período mínimo de permanencia en la empresa para que el trabajador adquiera la propiedad de los aportes realizados por el empleador al plan APVC (*Vesting*).

La recaudación se centralizaría en las AFP (junto con las cotizaciones obligatorias) y la administración de estos planes será realizada por la AFP de cada trabajador, invirtiéndose en el fondo que, por edad, corresponda a cada uno de ellos. En cualquier caso, el trabajador podrá traspasar sus ahorros a otro fondo, o a un plan de APV de otra institución.

Los empleadores podrán ofrecer a los trabajadores que participen del plan básico de APVC obligatorio, un plan de APVC voluntario, bajo las condiciones que libremente ellos fijen.

Por su propia naturaleza, el plan básico de APVC no estaría disponible para los trabajadores independientes.

---

<sup>43</sup>Bernstein (2011).

*F. Aumentar (gradualmente) la edad legal de pensión*

Tal como hemos explicado, el aumento en las expectativas de vida de los pensionados en el país ha impactado en una caída en la relación entre años de cotización y años de pensión. En el caso de los hombres, entre los años 1981 y 2013 esta proporción ha pasado desde 1,85 a 1,27. En el caso de las mujeres, desde 0,68 a 0,51.

Esta tendencia tiene un impacto negativo sobre las pensiones de vejez y significa que junto con aumentar los aportes -obligatorios y voluntarios- a la cuenta de capitalización individual, otro camino que se debe recorrer para solucionar el problema de las pensiones de vejez, especialmente en el caso de las mujeres, pasa por un aumento en la edad de pensión.

Se propone, en consecuencia, postergar la edad de pensión de hombres y mujeres, por medio de dos reformas consecutivas que, en todo caso, se implementan gradualmente a lo largo de varios años.

*i. Aumentar edad legal de pensión de las mujeres hasta los 65 años de edad*

Se propone aumentar la edad legal de pensión de vejez las mujeres, en forma gradual, desde los actuales 60 años, hasta los 65 años de edad. Con el objeto de no impactar negativamente sobre las expectativas y planes de retiro de quienes estén más próximos a la edad actual de pensión, el ajuste propuesto se aplicaría sólo a las mujeres que a la fecha de vigencia de la ley respectiva sean menores de 50 años de edad, conforme al siguiente calendario:

***Tabla IV-6. Propuesta de aumento en la edad legal de pensión de vejez de mujeres***

<b>Edad a la fecha de vigencia de la ley</b>	<b>Edad de Jubilación</b>
50 años de edad o más	60
Entre 48 - 49 años de edad	61
Entre 46 - 47 años de edad	62
Entre 44 - 45 años de edad	63
Entre 42 - 43 años de edad	64
Menores de 42 años de edad	65

Así, y según el calendario propuesto, la edad legal de pensión de vejez de las mujeres se fijaría en 65 años de edad recién 23 años después de promulgada la reforma respectiva.

*ii. Indexar la edad legal de pensión (hombres y mujeres) a las expectativas de vida*

El aumento de las expectativas de vida representa una tendencia de largo plazo. En consecuencia, para evitar discusiones recurrentes sobre futuros ajustes en edad de pensión y para asegurar que tales ajustes se introducen oportunamente, se propone indexar la edad de retiro al aumento en las expectativas de vida.

Específicamente, se propone que, una vez que la edad de pensión de las mujeres llegue a los 65 años, igualándose a la de los hombres, se aumente la edad de pensión de vejez de hombres y mujeres según los cambios en las tablas oficiales de expectativas de vida, con el objeto de mantener fijo el número (esperado) de años durante los cuales se debe distribuir el capital ahorrado.

Así, cuando la expectativa de vida de los hombres a los 65 años aumente en un año (por ejemplo, desde los actuales 19,06 años a 20,06 años), la edad de pensión deberá aumentarse un año, de modo de mantener fijo en 19,06 el número de años que un hombre espera ser pensionado. El proceso se repetiría cada vez que se vuelva a acumular un año de aumento en expectativas de vida, contada desde la edad legal de pensión de vejez. La edad legal de pensión de vejez de las mujeres se aumentaría cada vez que aumente la de los hombres.

Como decíamos, fijar la edad legal de pensión de vejez con un mecanismo de este tipo evita discrecionalidad y ayuda a simplificar discusiones futuras respecto a eventuales aumentos de la edad de pensión.

Además, el cambio propuesto ayuda a mantener constante la expectativa de vida a la edad de pensión y, en consecuencia, a aumentar la relación de años trabajados a años de pensión. Esto, a su vez, contribuye a mejorar las pensiones de vejez en el tiempo.

## Recuadro IV.2 - Indexación de la edad de pensión

La edad de pensión de vejez se puede indexar a las expectativas de vida de tres formas distintas: aumentando la edad de pensión según un factor que refleje la proporción entre el tiempo en el ciclo de vida que el trabajador se encuentra activo y pasivo; ajustando la edad de pensión de tal forma que el tiempo que el trabajador se encuentra en estado pasivo se mantenga constante; y, en tercer lugar, aumentar la edad de pensión según algún criterio ad-hoc (por ejemplo: si la esperanza de vida aumenta en un año, la edad de pensión aumenta en 1 año).

La indexación de la edad de retiro a la esperanza de vida es un tipo de reforma muy reciente, que solo ha sido aplicada en algunos países de la OECD. Algunos ejemplos son:

Países	Reforma
Dinamarca	Cada 5 años se revisa la edad a pensión en base a la esperanza de vida a partir de 2015. Aun así, todo cambio a la edad de pensión pasa por el poder legislativo.
Grecia	En 2010 se introdujo mecanismos de aumento automático en la edad legal de pensión relacionado a la esperanza de vida, a la edad de retiro y edad mínima para obtener pensión. Este mecanismo automático entrará en funcionamiento en 2021.
Italia	Desde el año 2013 se introduce mecanismos de aumentos de la edad de pensión automáticamente al aumento de esperanza de vida. Hasta el año 2019 la edad de pensión se revisará cada 3 años. Desde esa fecha se empezara a revisar cada dos años. Además, la edad para acceso a los beneficios focalizados por parte del Estado también va a estar indexada a la esperanza de vida.
Francia	Cuenta con un sistema “automático” de ajuste en base al principio que 2/3 de la vida debe ser activa y 1/3 debe ser pasiva.

Fuente: OECD (2012A, p.65)

## IV.2 Mayor solidaridad

El “Pilar Solidario” del sistema de pensiones -que ofrece pensiones de vejez e invalidez a quienes no tienen derecho a una pensión autofinanciada, y un complemento a las pensiones de monto más bajo - ha tenido un desarrollo importante desde su creación y ya paga más de 1,2 millones de beneficios/mes, con un gasto total anual levemente superior al 0,7% del PIB.

Las condiciones económicas del país permiten hoy fortalecer este componente del sistema previsional, mejorando el apoyo estatal a las pensiones de quienes no han tenido capacidad de ahorro durante su vida laboral o sufren circunstancias que les obligan a retirarse tempranamente de la fuerza de trabajo. Este tipo de reforma es necesaria pues, aun cuando las propuestas anteriores, una vez plenamente implementadas, permitirían aumentar

significativamente las pensiones de quienes coticen con alguna regularidad, subsistirán circunstancias - tales como periodos prolongados de informalidad, cesantía o desempeño de trabajos no remunerados durante la vida activa, bajos salarios, o discapacidad - que incidirán en un bajo nivel de pensiones de vejez (o invalidez) autofinanciadas de algunos trabajadores y en las cuales se requerirá del apoyo del Estado.

Además, avances en esta dirección podrían beneficiar a trabajadores que están próximos a la edad de pensión o ya pensionados, y que no se beneficiarán de los otros cambios que se han propuesto, los cuales requieren de periodos prolongados de tiempo para tener pleno efecto.

Por otra parte, resulta también necesario enfrentar la situación de pensionados que quedan en situación de dependencia física (cuyo número, por el envejecimiento de la población, crecerá rápidamente) y que, por lo mismo, requieren de servicios médicos y/o de apoyo doméstico especial, con costos económicos relevantes que, por lo general, no alcanzan a ser cubiertos con las pensiones.

En cualquier caso, las propuestas de mejoramiento de los beneficios del Pilar Solidario deben ser cuidadosamente evaluadas antes de decidir su implementación.

En primer lugar, es necesario tener especial consideración de los efectos fiscales asociados a un sistema de esta naturaleza. Como hemos visto, el Pilar Solidario ya representa una carga financiera importante para el Estado y, dado el gran número de pensionados, un aumento de sus beneficios tiene un efecto significativo sobre el presupuesto público.

Una eventual expansión de beneficios del Pilar Solidario debe también ser evaluada en cuanto a su impacto sobre la focalización del gasto público. Por ejemplo, el Consejo Consultivo Previsional estimó que el valor presente de una Pensión Básica Solidaria pagada por 20 años es 2,5 veces mayor que la inversión necesaria para financiar 14 años de estudios desde pre kínder hasta el egreso de la enseñanza media en la educación pública<sup>44</sup>. El tema es muy relevante pues la pobreza entre adultos mayores es menor en comparación a otros grupos etarios. Es así como en el año 2011, mientras la tasa de pobreza nacional alcanzaba 14,4%, la tasa de pobreza de la población mayor a 70 años era sólo de 7%. El segmento entre 60 y 69 años, aunque tiene una tasa de pobreza algo superior, sigue estando por debajo del promedio nacional (8,8%) (CASEN). Con todo, tampoco se debe olvidar que, a diferencia de otros grupos etarios y con distinta condición de salud, los adultos mayores y las personas con discapacidad se encuentran en condición especial de vulnerabilidad pues tienen baja (o ninguna) capacidad para buscar fuentes de ingreso autónomo en caso de necesidad.

---

<sup>44</sup>Consejo Consultivo Previsional, Informe Anual 2009.

Finalmente, se advierte que las reglas del Pilar Solidario (en particular, las condiciones para acceder a sus beneficios) tienen impacto sobre las decisiones de trabajo y retiro. Ofrecer beneficios más generosos a quienes se pensionen más tarde puede ser un mecanismo efectivo para postergar la edad de retiro, resultado que ayuda al financiamiento del sistema y al propio bienestar de los futuros pensionados.

Sobre la base de estas consideraciones, se presentan cinco propuestas con el objeto de mejorar los actuales beneficios del sistema de pensiones solidarias, aumentar su cobertura, incentivar la postergación en la edad de pensión de los beneficiarios de este sistema, y estudiar la creación de un seguro que ofrezca apoyo económico especial a los pensionados que queden en situación de dependencia física. Las propuestas son:

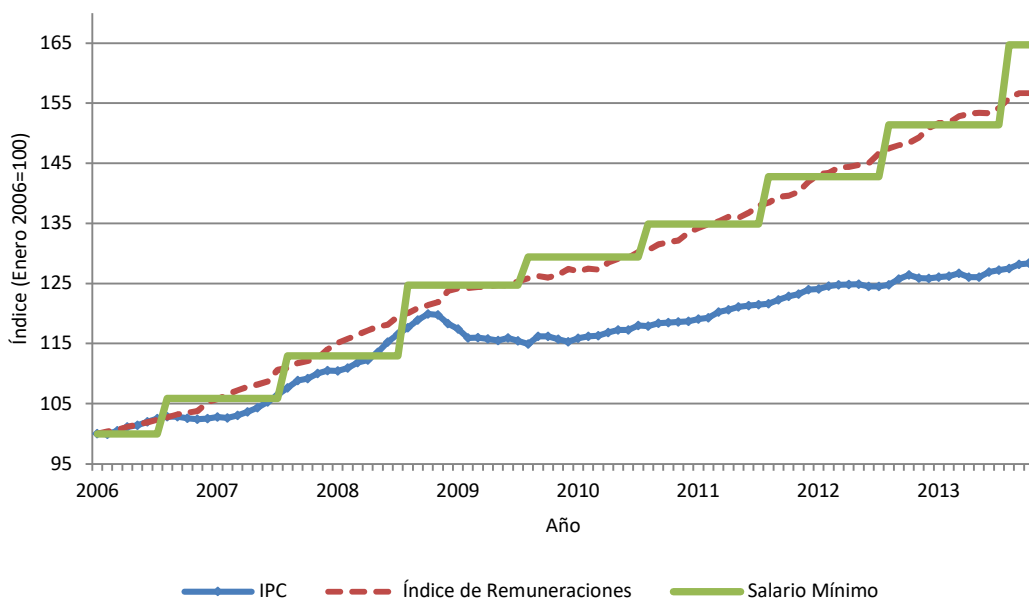
- ✓ *Aumentar en 10% la PBS de vejez y la PBS de invalidez y en 12% la PMAS*
- ✓ *Aumentar el APS de vejez cuando se postergue la edad de pensión.*
- ✓ *No considerar ingresos laborales de pensionados que trabajen para efectos de acceso al Pilar Solidario*
- ✓ *Igualar cálculo APSI y APSV*
- ✓ *Estudiar la creación de un seguro de dependencia para los adultos mayores*

*A. Aumentar en 10% la PBS de vejez y la PBS de invalidez y en 12% la PMAS*

Los beneficios del Pilar Solidario se reajustan anualmente, el 1 de julio de cada año, de acuerdo a la variación que haya experimentado el IPC en los últimos doce meses. El reajuste puede ser más frecuente si en un periodo inferior al año el IPC experimenta una variación superior a 10% (artículos 8° y 13°, Ley N° 20.255).

En un contexto de desarrollo económico, el crecimiento de variables que determinan el poder de consumo de los trabajadores, tales como el salario mínimo y el salario medio, pueden superar ampliamente el crecimiento del IPC (ver Gráfico IV-1).

**Gráfico IV-1. Evolución IPC, Índice de Remuneraciones (IR) y Salario Mínimo**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (IPC, IR), Ley salario mínimo

De hecho, el poder de consumo de los beneficiarios del Pilar Solidario, en relación a los trabajadores activos, ha ido cayendo, pues estos últimos se han visto beneficiados del crecimiento económico a través de un aumento en sus remuneraciones mucho mayor que el reajuste en los beneficios del Pilar Solidario.

Se propone, en consecuencia, aumentar por una vez (reajuste extraordinario) la PBS de vejez y de invalidez en 10%, desde \$82.058/mes a \$90.263/mes.

Se propone, además, aumentar por una vez (reajuste extraordinario) la PMAS en 12%, desde \$266.731/mes a \$ 298.738/mes.

La diferencia entre el reajuste que se propone para la PBS (10%) y la PMAS (12%), permite disminuir la tasa de retiro de los beneficios del Aporte Previsional Solidario (APS) a medida que aumenta el nivel de pensión autofinanciada. Este resultado, a su vez, ayuda a atenuar el eventual desincentivo a cotizar que podría generar un aumento en los beneficios del Pilar Solidario.

Como consecuencia del aumento en la PBS y la PMAS, aumentan también los APS de vejez e invalidez.

El APS de vejez se calcula como la diferencia entre la PBS y el cociente entre la PBS y la PMAS sobre la pensión autofinanciada. Así, si la PBS se aumenta en 10%, el APS de vejez crece para

todos en 10%. Además, como la propuesta implica un aumento de la PMAS en mayor proporción que el incremento de la PBS, el monto final de APS presenta un incremento adicional que resulta de la caída en la relación de PBS/PMAS (porcentualmente este aumento es mayor en el caso de quienes reciben pensiones autofinanciadas más altas, lo que se explica pues el monto absoluto del APS que reciben es más bajo).

$$APS_{Vejez} = PBS - \frac{PBS}{PMAS} \times Pensión_{Autofinanciada}$$

**Tabla IV-7. Propuesta aumento APS Vejez**

<b>Pensión autofinanciada</b>	<b>APS actual</b>	<b>APS nuevo</b>	<b>Aumento APS</b>
\$ 20.000	\$ 75.905	\$ 84.221	11%
\$ 60.000	\$ 63.599	\$ 72.135	13%
\$ 100.000	\$ 51.294	\$ 60.049	17%
\$ 150.000	\$ 35.912	\$ 44.941	25%
\$ 200.000	\$ 20.529	\$ 29.834	45%
\$ 250.000	\$ 5.147	\$ 14.726	186%

Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

En el caso de los APS de invalidez, que se calculan como la diferencia entre la PBS y la pensión autofinanciada, el aumento de la PBS del 10% genera automáticamente un aumento en el beneficio, que es proporcionalmente mayor cuando la pensión autofinanciada es mayor.

**Tabla IV-8. Propuesta aumento APS Invalidez**

<b>Pensión autofinanciada</b>	<b>APS actual</b>	<b>APS nuevo (aumento PBS 10%)</b>	<b>Aumento APS</b>
\$ 2.000	\$ 78.058	\$ 86.064	10%
\$ 22.000	\$ 58.058	\$ 66.064	14%
\$ 40.000	\$ 40.058	\$ 48.064	20%
\$ 50.000	\$ 30.058	\$ 38.064	27%
\$ 60.000	\$ 20.058	\$ 28.064	40%

Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

### B. Aumentar el APS de vejez cuando se postergue la edad de pensión

El APS de vejez se calcula sobre la base de la pensión autofinanciada a la edad legal de pensión - 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres – o a la edad efectiva en que ésta se solicite, en caso que sea posterior a la edad legal.

Una consecuencia de esta norma es que si el trabajador decide postergar su edad de pensión, su pensión autofinanciada aumenta y, consecuentemente, el APS al que puede acceder disminuye.

Este efecto, que quita incentivos para postergar la edad de pensión, puede ser importante. Así, por ejemplo, un trabajador con pensión autofinanciada de \$25.000/mes que decida hoy postergar la edad de retiro hasta los 66 años de edad, recibirá un incremento de su pensión total de sólo 1,2%: aunque por cada año que posterga la edad de pensión su pensión autofinanciada aumenta en 7%<sup>45</sup>, ello significará también que disminuya el APS que podría recibir, lo que compensa una parte importante del primer efecto (ver Tabla IV -9).

Por cierto, este resultado afecta principalmente a pensionados con montos más bajos de pensión autofinanciada (y mayor APS). Sin embargo, el incremento en la pensión autofinanciada -como resultado de postergar la edad de pensión- también puede llevar a que pensionados con pensión autofinanciada cercana a la PMAS pierdan el derecho a recibir apoyo estatal. Una mayor pensión autofinanciada podría hacerlos salir del 60% más pobre o ser de nivel superior a la PMAS. Con ello, el pensionado dejaría de cumplir uno de los requisitos para recibir beneficios del Pilar Solidario.

**Tabla IV-9. Efecto de postergar pensión para beneficiario de APS**

Edad	Pensión autofinanciada	Aumento pensión autofinanciada	APS Actual	Pensión total con APS actual	Aumento pensión con APS actual
65	\$ 25.000		\$ 74.367	\$ 99.367	
66	\$ 26.740	7,0%	\$ 73.832	\$ 100.572	1,2%
67	\$ 28.628	7,1%	\$ 73.251	\$ 101.879	1,3%
68	\$ 30.694	7,2%	\$ 72.615	\$ 103.309	1,4%
69	\$ 32.905	7,2%	\$ 71.935	\$ 104.840	1,5%
70	\$ 35.329	7,4%	\$ 71.189	\$ 106.519	1,6%
<b>Promedio</b>		<b>7,2%</b>			<b>1,4%</b>

Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social  
Supuestos: Ver Anexo 1

<sup>45</sup> Suponiendo que deja de cotizar a los 65 años.

Para incentivar la postergación de la edad de retiro de los adultos mayores beneficiarios del Pilar Solidario, y mejorar así sus pensiones, se propone entonces mantener su valor al nivel calculado a los 65 años de edad para quienes opten por postergar la edad de pensión.

Además, se propone que el pensionado reciba, a partir de la edad efectiva que deje el mercado laboral, un APS de monto tal que compense por el hecho de empezar a recibirlo más tarde.

De esta forma, al postergar su edad de pensión un trabajador evitaría una caída en el valor de su APS; se beneficiaría por el aumento en su pensión autofinanciada; y sería compensado por comenzar a recibir el APS después de los 65 años de edad.

### ***C. No considerar ingresos laborales de pensionados que trabajen, para efectos de acceso al Pilar Solidario***

Los beneficios del Pilar Solidario (PBS y APS) están focalizados en los pensionados que pertenezcan a un grupo familiar del 60% más pobre de la población. Para evaluar si el pensionado cumple o no esta condición, se utiliza el Instrumento Técnico de Focalización (ITF) con el cual se estima el Puntaje de Focalización Previsional, cuyo valor depende, entre otros factores, de los ingresos laborales que obtenga en caso que trabaje formalmente (ver recuadro IV.3). De esta forma, un pensionado que trabaje y reciba remuneración podría perder los beneficios del sistema de pensiones solidarias pues los ingresos que obtiene de su trabajo lo podrían sacar del grupo que tiene derecho a dichos beneficios.

Esta situación representa un desincentivo al trabajo formal de los pensionados del sistema de pensiones solidarias. De hecho, al 31 de diciembre de 2012 sólo 6% de los beneficiarios de APS y PBS registra ingresos laborales.

Para corregir este problema, se propone no considerar los ingresos laborales de los pensionados que trabajen después de los 65 años en el cálculo del ITF, cuando éstos no superen los dos Ingresos Mínimos Mensuales por dos años consecutivos.

Una norma similar se aplica actualmente a los beneficiarios de PBS y APS de invalidez. La Ley N°20.255 establece que las personas que reciben PBS de Invalidez o APS de Invalidez pueden trabajar, manteniendo el 100% del beneficio durante los 2 primeros años, independiente de los ingresos que generen. Después de ese plazo, se aplican las siguientes reglas:

- Si la renta es inferior a un Ingreso Mínimo Mensual (\$210.000), nunca pierden el derecho.

- Si la renta es superior a dos Ingresos mínimos (\$420.000), al cabo de los dos años el beneficio se reduce al 50%, y a partir del cuarto año se pierde.
- Si la renta fluctúa entre un Ingreso Mínimo y dos Ingresos Mínimos (\$210.000 y \$420.000), a partir del tercer año los beneficios se reducen en una proporción que depende del ingreso, aplicándose  $\frac{1}{2}$  reducción y, a partir del cuarto año, la totalidad de la reducción.

### Recuadro IV.3 - Instrumento Técnico de Focalización

El Instrumento Técnico de Focalización (ITF) se utiliza para caracterizar la situación de pobreza de los postulantes al Pilar Solidario. El puntaje del ITF se conoce como Puntaje de Focalización Previsional (PFP) y se calcula en consideración a la situación del grupo familiar del pensionado, utilizando la siguiente fórmula:

$$PFP_g = \frac{\sum_i^{n_g} \{ (CGI_{i,g}(1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} \times p_{i,g}) + YP_{i,g} \}}{IN_g} \times F$$

Dónde:

$PFP_g$  : Puntaje de Focalización Previsional del grupo familiar  $g$ .

$CGI_{i,g}$  : Capacidad generadora de ingresos del individuo  $i$  en el grupo familiar  $g$ . Es una estimación de lo que podría ganar una persona dada sus características (nivel educacional, edad, experiencia laboral, etc.).

$p_{i,g}$  : Ponderador de los ingresos laborales del individuo  $i$  en el grupo familiar  $g$ . Este ponderador es igual a 1 para los mayores de 65 años (lo que implica que para los adultos mayores los ingresos laborales tienen gran peso, mientras que su CGI se multiplica por cero).

$Y_{i,g}$  : Ingresos laborales del individuo  $i$  en el grupo familiar  $g$ .

$YP_{i,g}$  : Ingresos por pensiones; ingresos provenientes de bienes de capital físicos y financieros; y otros ingresos no considerados en  $Y_{i,g}$  del individuo  $i$  en el grupo familiar  $g$ . Se excluyen pensiones del Pilar Solidario.

$IN_g$  : Índice de necesidades del grupo familiar  $g$ . Este Índice contabiliza el número de integrantes del grupo familiar, considerando las economías de escala, grado de dependencia y edad.

$n_g$  : Número de integrantes del grupo familiar  $g$ .

$F$  : Factor de transformación monótona para dejarlo en términos de puntaje.

De esta forma, el PFP aumenta cuando la capacidad generadora de ingresos o los ingresos laborales aumentan.

Para efectos del ITF el grupo familiar está constituido generalmente por el pensionado y su cónyuge e hijos menores de 18 años o 24 años en caso que estudien, cuando existen. Solo si el propio pensionado así lo solicita, y comparten con él el presupuesto familiar, pueden incorporarse al grupo familiar la madre o el padre de sus hijos (que no sean cónyuges) y los hijos inválidos entre los 18 y 65 años de edad, cuando no pueden acceder a los beneficios del sistema de pensiones solidarias.

#### D. Igualar cálculo APSI y APSV

El APS de invalidez lo reciben 56.610 pensionados<sup>46</sup>. El monto de este beneficio se calcula como la diferencia entre la PBS y la pensión autofinanciada de invalidez. Por tanto, sólo pueden acceder a los beneficios del sistema de pensiones solidarias los trabajadores inválidos que autofinancien una pensión inferior al monto de la PBS.

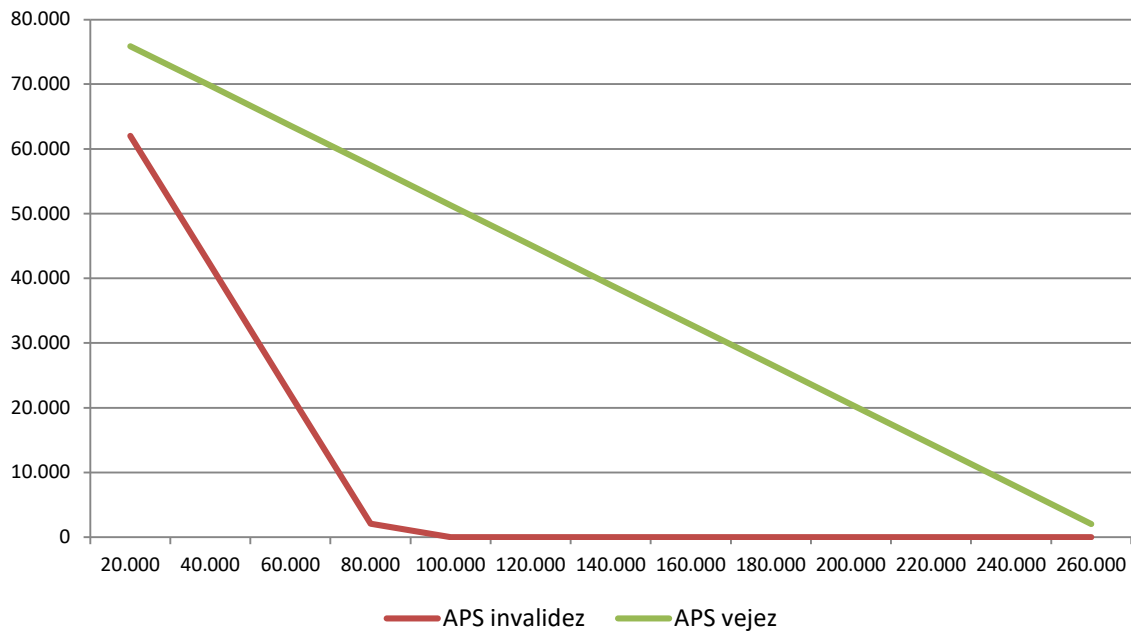
Además, por la fórmula de cálculo, en todos los casos, y cualquiera sea el monto de la pensión autofinanciada, los beneficiarios de APS de invalidez sólo alcanzan una pensión total (pensión autofinanciada más APS invalidez) igual al valor de la PBS (actualmente \$ 82.058/mes).

La fórmula de cálculo del APS de invalidez contrasta con la fórmula de cálculo del APS de vejez.

*APS Invalidez: PBS – Pensión Autofinanciada*

*APS Vejez:  $PBS - \frac{PBS}{PMAS} \times Pensión\ Autofinanciada$*

**Gráfico IV-2. APS Invalidez versus APS Vejez**



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social

<sup>46</sup> Cifra a septiembre de 2013.

Un efecto de este diseño es que la cobertura del APS de vejez es mucho mayor que la del APS de invalidez. Mientras en el primer caso tienen derecho al beneficio quienes reciben pensiones bajo la PMAS (\$266.731), solo pueden recibir el APS de invalidez quienes alcanzan pensiones autofinanciadas inferiores a la PBS (\$82.058). Además, los montos de los APS de vejez son sustancialmente mayores que los APS de invalidez.

Con el objeto de aumentar la cobertura del beneficio y mejorar sus montos, de tal forma que ellos sean similares a los de beneficiarios de PBS en igual situación económica, se propone reemplazar la forma de cálculo del APS de invalidez por la fórmula de cálculo del APS de vejez.

De esta forma, los APS de invalidez se calcularían con la siguiente fórmula:

$$APSI\text{Invalidez}: PBS - \frac{PBS}{PMAS} \times \text{PensiónAutofinanciada de Invalidez}$$

### ***E. Estudiar la creación de un seguro de dependencia física para los adultos mayores***

Según la encuesta CASEN 2011, más de 265 mil adultos mayores de 65 años, lo que equivale aproximadamente al 14% de quienes están en este segmento de edad, presenta alguna dificultad para desplazarse dentro de sus hogares o realizar actividades básicas de manera independiente. Esta cifra va a aumentar significativamente en el futuro cercano. De acuerdo a las proyecciones de población para nuestro país, se estima que el año 2030 existirán más de un millón y medio de adultos mayores de 80 años.

La dependencia física, entendida como una condición que no permite al afectado realizar las actividades vitales de manera independiente requiriendo, por lo tanto, de terceros para poder desenvolverse de manera autónoma, tiene un impacto económico significativo, tanto para el pensionado, por los mayores gastos que se debe financiar, como para los que viven con él (principalmente familiares), quienes en ocasiones deben abandonar la fuerza laboral para brindarle los cuidados que requiere.

En la seguridad social chilena la condición de dependencia física ya ha sido reconocida como factor que puede dar derecho a una compensación económica especial. En particular, el seguro social contra riesgos del trabajo y enfermedades profesionales incluye la figura de “gran invalidez” (“Se considerará gran inválido a quien requiere el auxilio de otras personas para realizar los actos elementales de su vida”. Ley N° 16.744, art. 39) y ofrece un beneficio de pensión incrementado en 30% del sueldo base a quienes están en dicho estado.

Sobre la base de estas consideraciones, se propone estudiar la creación de un seguro que permita a los pensionados en condición de dependencia física, contar con un apoyo adicional al de su pensión, ya sea en forma de prestaciones de acceso gratuito o mediante *voucher*, o con un suplemento monetario a la pensión de vejez.

La evaluación debe incluir un análisis del tipo específico de situación que se cubriría; la naturaleza del beneficio a ofrecer; el mecanismo de financiamiento y cuánto debiesen contribuir el Estado, el empleador, los trabajadores y el mismo beneficiario; y cuáles deberían ser las entidades proveedoras del seguro<sup>47</sup>. En este contexto, dicho estudio debe considerar la realidad fiscal de nuestro país y la urgencia de otras necesidades en materia de política social que debamos atender.

Un seguro de dependencia permitiría disminuir la percepción de riesgo que los afiliados tienen del sistema de AFP, al solucionar uno de los temores más relevantes de quienes hoy cotizan en el sistema previsional: depender de otros. De hecho, un estudio cualitativo señala que la pensión deseada por quienes cotizan es aquella que les permita ser autosuficientes y no depender de sus hijos<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> La Subsecretaría de Previsión Social encargó un estudio exploratorio sobre seguro de dependencia. Ver CIEDESS (2014).

<sup>48</sup> Cadem (2013).

### IV.3 Educación Previsional

La efectividad de algunas de las propuestas anteriores depende del nivel de conocimiento que tienen las personas respecto del sistema previsional. En particular, para que ellas tengan los resultados deseados se necesita que los trabajadores reconozcan que existe una relación directa entre las cotizaciones que pagan y el nivel de la pensión de vejez que recibirán; y confíen en que sus ahorros están siendo administrados con eficiencia. De hecho, la literatura sobre esta materia ha documentado una relación directa entre conocimiento previsional y niveles de ahorro obligatorio y voluntario para pensiones. Por el contrario, la falta de educación previsional incide en una menor disposición a pagar cotizaciones y afecta negativamente la calidad de las decisiones que los individuos deben tomar durante su vida en el ámbito de las pensiones.

La falta de educación previsional también genera incertidumbre en la población respecto al rol de los distintos actores del sistema de pensiones. Por ejemplo, el desconocimiento sobre conceptos básicos de la gestión de inversiones de los fondos de pensiones, unido a la volatilidad de los precios de los activos financieros, han dado lugar a significativos episodios de pérdida de confianza en la calidad de la gestión de las administradoras de pensiones, que resulta muy difícil de revertir y que tienen consecuencias negativas sobre la marcha del sistema.

En consecuencia, para aumentar la probabilidad de ahorro obligatorio y voluntario en el sistema previsional e incentivar una oportuna planificación previsional por parte de los afiliados, se requiere potenciar y enriquecer las acciones de educación previsional, dando énfasis especial a la relación de cotizaciones y pensión, y a la difusión de conceptos financieros básicos de riesgo y retorno (de largo y corto plazo).

Parte de este esfuerzo debe incluir el perfeccionamiento de los instrumentos hoy existentes como, por ejemplo, el Fondo de Educación Previsional (FEP)<sup>49</sup>. Además, se hace necesario establecer una Política Nacional de Educación Previsional para dar objetivos y una dirección común a los esfuerzos que en este ámbito realizan una cantidad importante de entidades, tanto públicas como privadas, que participan en la administración, regulación y fiscalización del sistema previsional<sup>50</sup>.

Pero se necesita, además, acciones adicionales, que contribuyan a resolver el problema de la insuficiente educación previsional en ámbitos específicos donde ya se sabe es necesario y posible actuar.

---

<sup>49</sup> Con este objeto recientemente se modificó el Reglamento del FEP (DS 16, del 17 de Septiembre, 2013).

<sup>50</sup> La Subsecretaría de Previsión Social ha preparado un primer Borrador de esta Política, cuya discusión pública debe comenzar próximamente.

En consideración a lo anterior se presentan dos propuestas:

- ✓ *Incentivar la educación previsional para todo trabajador menor de 30 años que ingrese por primera vez al sistema de pensiones*
- ✓ *Entregar Cartola Cuatrimestral, con información complementaria, a quienes dejen de cotizar*

***A. Incentivar la educación previsional para todo trabajador menor de 30 años que ingrese por primera vez al sistema de pensiones***

Distintos estudios coinciden en concluir que el nivel de conocimiento en materia previsional está directamente correlacionado con la edad. Por esta razón, los jóvenes representan un grupo al que las políticas y estrategias de educación previsional deben prestar especial atención. Aumentar el conocimiento del sistema de pensiones en este segmento de edad ayuda a crear conciencia sobre la importancia del ahorro individual desde el inicio de la vida laboral, lo que debería ayudar a modificar conductas de pago de cotizaciones, con un impacto relevante sobre las pensiones futuras por el efecto de ahorro previsional acumulado durante muchos años.

Se propone, en consecuencia, que todos los nuevos trabajadores menores de 30 años que se incorporen por primera vez al sistema de pensiones a través de la AFP que se haya adjudicado la licitación de la cartera de nuevos afiliados, tengan acceso gratuito a una capacitación sobre aspectos básicos del sistema previsional.

Para estos efectos, la Superintendencia de Pensiones desarrollaría y administraría una plataforma virtual a través de la cual se impartiría un curso con los conceptos principales del sistema de pensiones de ahorro individual. Dicho curso virtual, al que los trabajadores jóvenes se podrían incorporar voluntariamente, finalizaría con una prueba de conocimientos básicos.

Con el objeto de incentivar la inscripción en el curso y la participación activa en el mismo, todos los nuevos afiliados menores de 30 años que aprueben la prueba, podrán acceder a un premio en dinero, financiado con aporte estatal, equivalente a una unidad de fomento. Dicho premio se le depositará al nuevo afiliado en su Cuenta de Ahorro Voluntario. El premio podrá duplicarse -a dos unidades de fomento- en caso que el afiliado opte por depositarlo en su Cuenta de Capitalización Individual.

El nuevo afiliado, siempre y cuando cumpla la condición de edad, tendrá tres oportunidades para rendir la prueba de conocimientos y alcanzar los resultados esperados. En todo caso, la primera oportunidad no podrá ser después de seis meses de afiliado al sistema previsional.

### ***B. Entregar Cartola Cuatrimestral, con información complementaria, a quienes dejen de cotizar***

La Cartola Cuatrimestral es, posiblemente, el instrumento más importante que actualmente se usa para dar cuenta regular a los afiliados de una AFP respecto de los movimientos de su cuenta de capitalización individual. La utilidad y efectividad de la Cartola son indudables y, de hecho, está comprobado que quienes la reciben y la leen tienen disposición a hacer mayor ahorro previsional.

En reconocimiento a este hecho, la normativa que regula el contenido de la Cartola Cuatrimestral ha sido modificada en varias oportunidades (siendo la última en Agosto de 2011)<sup>51</sup> con el resultado que, por este medio, hoy se entregaa los afiliados y cotizantes al sistema de AFP información más clara y completa respecto de sus ahorros, movimientos, rentabilidad de los fondos, y pensiones futuras.

Con todo, se puede avanzar aún más en el perfeccionamiento y desarrollo de este instrumento. En particular, actualmente la normativa señala que la entrega de la Cartola podrá suspenderse en caso que el afiliado no registre movimientos como resultado de cese de relación laboral. En ese caso, la AFP debe comunicar al afiliado el estado de sus cuentas de contribución personalessólo una vez al año.

Para mejorar la información entregada a aquellos afiliados que caen en situación de desempleo o inactividad laboral, se propone mantener la entrega de la Cartola hasta por 24 meses contados desde la fecha que se interrumpan los movimientos de la cuenta individual por causa de cese de la relación laboral. Además, se propone que en estos casos, y de manera cuatrimestral, se entregue al afiliado respectivo información detallada sobre cómo seguir cotizando, y de los efectos de interrumpir el ahorro previsional sobre la futura pensión de vejez.

Transcurridos 24 meses sin que el afiliado respectivo registre cotizaciones, la Cartola se comenzaría a distribuir solo una vez cada doce meses, pero siempre incorporando información sobre los efectos de no cotizar y el qué hacer para volver a cotizar.

---

<sup>51</sup> Superintendencia de Pensiones, Norma de Carácter General N° 17 de 2011. La metodología de cálculo del saldo proyectado para la estimación de la proyección de pensión personalizada fue modificada en Octubre de 2012 con la Norma de Carácter General N° 66 de la Superintendencia de Pensiones.

#### Recuadro IV.4 - La Cartola Cuatrimestral

La Cartola es el principal instrumento de información con el que cuentan los afiliados al sistema de pensiones para conocer el estado y proyecciones de su ahorro previsional.

Conforme a lo establecido en el artículo 31° del DL 3.500, y a las normas pertinentes de la Superintendencia de Pensiones, tres veces en el año (febrero, junio y octubre) cada AFP debe entregar a sus afiliados información sobre el estado y los movimientos que ha registrado en el último período su cuenta individual de ahorro previsional obligatorio y, cuando corresponde, de ahorro voluntario. Además, la Cartola debe incluir información sobre la rentabilidad obtenida por los fondos y sobre las comisiones y costo previsional, de manera personalizada. Este instrumento, además de informar, permite al afiliado verificar el pago de sus cotizaciones previsionales por parte de su empleador, y que sus aportes hayan sido integrados el tipo de fondo o combinación de tipos de fondos previamente escogidos

Desde el año 2005, las AFP deben adjuntar a la Cartola del último cuatrimestre del año (período septiembre – diciembre, emitida en febrero del año siguiente), una Proyección de Pensión Personalizada (PPP). Dicha proyección se basa en información del afiliado y en supuestos de rentabilidad y densidad de cotizaciones que establece la Superintendencia de Pensiones.<sup>52</sup> Así, el afiliado recibirá información según el grupo de edad al que pertenezca: (i) afiliado menor de 30 años; (ii) afiliado de 30 años o más a quien le falta 10 años o más para cumplir la edad legal de pensión; (iii) afiliado a quien le falta menos de 10 años para cumplir la edad legal de pensión. A los primeros dos grupos se les proporcionan dos escenarios de PPP: el primero bajo el supuesto que el afiliado deja de cotizar en ese momento y se pensiona a la edad legal; y el segundo bajo el supuesto que cotiza todos los meses hasta cumplir la edad legal de pensión. Si el afiliado pertenece al tercer grupo, se le informan dos diferentes escenarios de PPP: un escenario en que el afiliado cotiza la mitad de los meses hasta cumplir la edad legal, y se pensiona a esa edad; y un segundo escenario en que el afiliado cotiza la mitad de los meses hasta cumplir 3 años más que la edad legal, y se pensiona a esa edad.

Las AFP pueden suspender el envío de información cuatrimestral, e informar solo una vez al año (en febrero, junto con la PPP) sobre el estado de las cuentas personales de aquellos afiliados que no registren movimientos en sus cuentas, siempre y cuando la omisión esté justificada por el cese de la relación laboral del afiliado. Así, si un individuo deja de cotizar porque cayó en desempleo o porque dejó de ser trabajador dependiente, disminuye la frecuencia con la cual recibe información sobre su ahorro previsional.

---

<sup>52</sup> Compendio de Normas del Sistema de Pensiones de la Superintendencia de Pensiones, Libro III, Título IX, Capítulo II.

## V. Efectos esperados

La estrategia que se adopte para mejorar las pensiones de vejez debería tener como objetivo aumentar las tasas de reemplazo, para trabajadores que participan regularmente del mercado laboral, hasta un rango entre 60% y 70%, combinando los componentes obligados y voluntarios del sistema previsional.

Sin embargo, de aplicarse todas las propuestas que se han presentado en este Informe en forma conjunta, el resultado de largo plazo llevaría las pensiones de vejez por sobre dichos niveles de referencia.

De hecho, una vez que se manifestaran plenamente los efectos de traspasar las asignaciones no imponibles a la remuneración afecta a cotizaciones previsionales; de aumentar la tasa de cotización obligatoria en un 2%; y de licitar el seguro de invalidez y sobrevivencia por edad, se estima que las pensiones de vejez podrían aumentar, en el sector público y privado, respectivamente, entre un 62,9% y 48,3% en el caso de los hombres, y entre un 62,6% y 48% en el caso de las mujeres.

Si, además, se implementa la propuesta para estimular el ahorro previsional colectivo y este efectivamente se masifica, el aumento en las pensiones se puede estimar, para los trabajadores dependientes hombres (que hagan este tipo de ahorro), entre 97,6% y 79,8%, promedio, para el sector público y privado, respectivamente. En el caso de las mujeres los aumentos se estiman en 98% y 80,1%, para los sectores públicos y privados, respectivamente.

Por último, si, además, se agrega la propuesta de aumentar la edad de retiro de las mujeres a los 65 años de edad, el aumento total de sus pensiones se estima en un 193,1% y 166,9%, para el sector público y privado, respectivamente.

En cuanto a los beneficios y cobertura del Pilar Solidario, de implementarse todas las propuestas, los beneficiarios actuales del Sistema de Pensiones Solidarias, 1,2 millones de personas, verían inmediatamente incrementado el monto de las pensiones básicas solidarias en un 10% y de los aportes previsionales solidarios en porcentajes mayores al 10% (dependiendo del nivel de la pensión autofinanciada). Además, se estima un aumento de la cobertura para 136.300 nuevos beneficiarios.

A continuación se presentan estimaciones del impacto de cada una de las propuestas sobre las pensiones de vejez (incluyendo nivel de beneficios del Pilar Solidario).

## *Efectos de las propuestas sobre las pensiones de vejez*

### Trabajo y ahorro

#### *A. Establecer un nuevo mecanismo para la incorporación de los trabajadores independientes a honorarios al sistema previsional*

El nuevo mecanismo propuesto ayudará al cumplimiento de la obligación de cotizar de independientes a honorarios, permitiéndoles acceder desde el primer año a los beneficios de corto plazo del sistema (atención médica y subsidios de incapacidad laboral, pensiones de invalidez y sobrevivencia, ya sea generadas por un accidente o enfermedad originada o no por el propio trabajo). Por su parte, la mayor retención de impuestos propuesta permitirá el pago oportuno de las cotizaciones y evitará los procesos y costos de cobranza.

Los órdenes de magnitud de los posibles efectos de esta medida, se pueden ilustrar con un ejercicio simple. Según la historia laboral de la EPS 2009, los hombres y mujeres pasan 25% y 9% de su vida laboral como trabajadores por cuenta propia y tienen densidades de cotización de 56% y 43%, respectivamente. Suponiendo que el calendario de incorporación vigente ayuda a aumentar la densidad de cotización de los trabajadores independientes a honorarios en un cuarto de su potencial (6,25 puntos porcentuales para hombres y 2,25 puntos porcentuales para mujeres, llegando a 62,25% y 45,25%, respectivamente), y que el nuevo mecanismo propuesto permite aumentar la densidad de cotización no en un cuarto, sino que en la mitad de su potencial, el incremento en pensión respecto al que se lograría con el actual mecanismo de incorporación de los independientes sería de 10,04% para hombres y 4,97% para mujeres. Si el nuevo mecanismo aumentara la densidad de cotizaciones en el 75% de su potencial, las pensiones aumentarían en 20,08% y 9,94% para hombres y mujeres, respectivamente. Por último, en el caso que la densidad de cotización aumentara en el 100% de su potencial, la pensión final de hombres y mujeres se vería incrementada en 30,12% y 14,92%, respectivamente (ver Tabla V-1).

**Tabla V-1: Efecto del nuevo mecanismo de incorporación de independientes\***

	Hombre				Mujer			
	Densidad cotización	Monto cuenta capitalización	Pensión	Aumento pensión	Densidad cotización	Monto cuenta capitalización	Pensión	Aumento pensión
<b>Situación Actual</b>	56%	\$26.662.042	\$131.940	-	43%	\$15.418.211	\$68.448	-
<b>25% de aumento densidad (gradualidad vigente para independientes)</b>	62,25%	\$29.598.517	\$146.471	-	45,25%	\$16.224.978	\$72.030	-
<b>50% de aumento densidad</b>	68,50%	\$32.570.256	\$161.177	10,04%	47,50%	\$17.031.745	\$75.611	4,97%
<b>75% de aumento densidad</b>	74,75%	\$35.541.994	\$175.883	20,08%	49,75%	\$17.838.512	\$79.193	9,94%
<b>100% de aumento densidad</b>	81,00%	\$38.513.733	\$190.589	30,12%	52,00%	\$18.645.279	\$82.775	14,92%

Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

- Se supone aumento de densidad durante el periodo que se trabaja como independiente. Los aumentos de pensión se estiman respecto a la situación que se supone resultaría de mantener mecanismo actual de incorporación de trabajadores independientes a honorarios al sistema previsional.

### *B. Fortalecer subsidios al empleo de jóvenes y mujeres*

El valor del subsidio mensual promedio del SEJ es de \$29.187 (1,27 UF al mes). Con la propuesta, el valor del SEJ pasaría a ser, en promedio, equivalente a \$35.024 (1,52 UF al mes). Como el subsidio sería imponible, esto significaría un mayor aporte a la cuenta individual de los beneficiarios del SEJ de UF 0,152/mes (o 0,82 UF anual), monto equivalente al 10% del subsidio recibido.

Por su parte, las beneficiarias del BTM reciben hoy un subsidio mensual promedio de \$10.921 (0,48 UF al mes). Como resultado de la propuesta, ellas verían incrementado el subsidio a \$13.105 (0,58 UF al mes), y su cotización previsional mensual en 0,058 UF al mes (UF 0,696 anual)

Por lo tanto, suponiendo que los beneficios se reciben durante el máximo número de años posibles (18 años para jóvenes entre 18 y 35 años y 4 años adicionales para las mujeres, comenzando a los 36 años), y por un monto constante equivalente al promedio mensual antes

señalado, la propuesta generaría un aumento total en las pensiones de 7,3% para mujeres y de 6,6% para hombres<sup>53</sup>.

### *C. Cotizar por el total de la remuneración*

Se estima un efecto total promedio en las pensiones (en régimen) del 11%<sup>54</sup> en el caso de trabajadores del sector privado (que podría llegar hasta el 12,2% en los trabajadores de menores rentas), y del 22% en el caso de los trabajadores del sector público. Esto corresponde a la proporción de la remuneración bruta que actualmente representan las asignaciones no imponibles.

### *D. Aumentar (gradualmente) la tasa de cotización obligatoria*

Aumentar la tasa de cotización en dos puntos porcentuales aumenta las pensiones de vejez en 20% en comparación a la situación actual, en el caso de quienes coticen esa mayor tasa durante toda su vida laboral.

Con todo, el resultado anterior depende de que la mayor tasa de cotización no incentive la subdeclaración y la evasión previsional, y no induzca una caída en la remuneración imponible.

A su vez, la diferenciación por edad del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS) permitiría generar, en régimen, un aumento en las pensiones de 13,3% para mujeres y 13,58% para los hombres<sup>55</sup>.

Así, las dos propuestas anteriores se traducen en un aumento en la cotización a la cuenta de capitalización individual, promedio, de 3 puntos porcentuales.

Para el empleador, las propuestas significan comenzar a pagar una cotización, en promedio, de 4%, lo que se compara con la cotización de 1,26% (correspondiente al seguro de invalidez y sobrevivencia) que paga actualmente.

---

<sup>53</sup>Estimado con los supuestos del Anexo 1, salvo crecimiento de salarios que se mantiene constante y salario inicial de 12,7 UF.

<sup>54</sup> Aumento en la pensión es equivalente a  $(1 - \text{porcentaje asignaciones no imponible})/1$ ; suponiendo que el individuo recibe una proporción constante de asignaciones no imponibles durante su vida laboral.

<sup>55</sup>Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social. Se supone que los salarios crecen al 1,5% real anual y que los fondos de pensiones rentan un 4,5% real anual.

**Tabla V-2. Propuesta de estructura de cotizaciones**

Grupos etarios	Cotizaciones Obligatorias a la Cuenta de Capitalización Individual			
	Trabajador	Empleador a la Cuenta <sup>56</sup>		Cotización Neta Total a la Cuenta
		Fija	SIS	
18 a 30 años de edad	10%	2%	2,00%	14%
31 a 45 años de edad	10%	2%	1,50%	13,5%
46 a 65 años de edad	10%	2%	0,00%	12%

Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

En régimen el aumento en aportes a la cuenta de capitalización individual permitiría aumentar las pensiones de vejez -y las tasas de reemplazo- en más de 30% (impacto estimado de 33,3% y 33,58%, para los hombres y mujeres, respectivamente) (ver Tabla V-3).

**Tabla V-3 Ejemplo de impacto sobre pensiones de aumento en nivel de cotizaciones (hombres)**

Nivel de Cotizaciones	Tasa de Reemplazo	Aumento Nivel de Pensiones
Escenario base (10%)	64,2%	
10% más tasa diferenciada por edad	72,8%	13,3%
12%	77,1%	20,0%
12% más tasa diferenciada por edad	85,6%	33,3%

Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

Supuestos: Ver Anexo 1. Tasa de reemplazo calculada sobre el promedio de remuneraciones de los últimos 10 años

### *E. Masificar el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo*

La propuesta para masificar el Ahorro Previsional Colectivo implica un aumento en la cotización efectiva para pensiones de 2 puntos porcentuales (para quienes hagan APVC), siempre que el trabajador no haga retiros. Si el trabajador retirara, en cada relación laboral, el 25% de los aportes y bonificaciones, el incremento en la tasa de cotización efectiva se reduce a 1,5%.

<sup>56</sup> El empleador pagaría en todos los casos por el concepto SIS una cotización total de 4,1% (sin considerar los costos de administración del SIS).

Así, el impacto sobre la pensión de quienes participen regularmente durante toda su vida laboral del plan de APVC dependerá del uso que hagan de la opción de retiro de ahorro voluntario. Según cual sea esta, podrán aumentar sus pensiones entre un 15% y un 20%, suponiendo que participan del plan de APVC durante toda su vida laboral (o en un 21.5%, en caso que opten por la actual bonificación estatal del 15% del aporte de APV).

#### *F. Aumentar (gradualmente) la edad legal de pensión*

##### *i. Aumentar la edad de pensión de las mujeres hasta los 65 años de edad*

El incremento en la edad de pensión de la mujer desde 60 años de edad a 65 años, significaría un incremento promedio en su pensión de 48%.

Este efecto se descompone en un 33% por la suma de nuevas cotizaciones entre los 60 y 65 años de edad y la rentabilidad acumulada durante esos cinco años adicionales, y en un 15% por la disminución en el número de años durante los cuales se recibiría pensión.

##### *ii. Indexar la edad legal de pensión (hombres y mujeres) a las expectativas de vida*

Aumentar la edad de pensión manteniendo fijo el número de años de pensión a financiar, produciría un aumento en las pensiones, pues aumenta el número de años de ahorro en relación a los años durante los cuales se recibirá pensión.

Para una rentabilidad del 4,5% anual, la postergación de un año de la edad de retiro, manteniéndose constante el número de años durante los cuales se debe distribuir el capital, se traduce en un aumento en la pensión del 5,65%, cuando el aumento de años cotizados sube de 44 a 45 años.

### Mayor solidaridad

#### *A. Aumentar en 10% la PBS de vejez y la PBS de invalidez y en 12% la PMAS*

Esta reforma implica un aumento de 10% (\$8.200/mes) para los 400.350 beneficiarios de PBS de vejez.<sup>57</sup>

Además, aumentar la PBS de Invalidez que reciben las personas inválidas entre 18 y 64 años de edad favorecería a 189.760 beneficiarios de PBS de invalidez. Por el efecto positivo del aumento en la PBS de vejez sobre el tope del beneficio de APS de invalidez, se beneficiarían también 51.610 pensionados que actualmente reciben APS de invalidez.

---

<sup>57</sup> Beneficiarios a septiembre de 2013.

Además, para el primer año se puede esperar que 1.800 nuevos pensionados, cuyas pensiones autofinanciadas están entre los \$82.058 y \$ 90.263, accedan APS de invalidez, quedando con ello exentos de cotizar para salud, con lo cual podrían ver incrementadas sus pensiones líquidas en un total aproximado de \$10.000.

Al incrementar la PMAS desde \$266.731 y \$298.738, aumentaría la pensión total que actualmente reciben 573.390 beneficiarios de APS, cuyo APS aumentaría desde \$48.680/mes a \$57.490/mes, implicando un aumento en la pensión total promedio de 5,6% (pensión autofinanciada promedio implícita de \$108.470/mes).

Además, aumenta la cobertura del Pilar Solidario, pues podrán acceder a APS quienes reciben pensiones superiores a la PMAS actual y la nueva, siempre que pertenezcan al 60% más pobre de la población. Se estima que 13.000 nuevos pensionados podrían acceder a APS por el aumento de la PMAS. Aunque, como porcentaje de la pensión autofinanciada, el monto del APS para este grupo no sería muy importante, la ley exige a los beneficiarios del Pilar Solidario de cotizar el 7% para salud. Sumados ambos efectos, la pensión líquida de un pensionado cuya pensión es hoy de \$270.000/mes, aumenta en \$22.863 (\$ 2.543 por APS y \$20.322 por dejar de cotizar para salud), es decir, un 8,5%.

#### *B. Aumentar el APS de vejez cuando se postergue la edad de pensión*

La propuesta es aumentar el valor del APS de vejez cuando se posterga la edad de retiro, asegurando que el pensionado reciba, a partir de la edad efectiva que deje el mercado laboral, un APS tal que compense la decisión de empezar a recibirlo más tarde (ver Tabla V-4).

**Tabla V-4 Aumento promedio anual de la pensión total postergar un año la edad de pensión**

<b>Pensión Autofinanciada</b>	<b>Con la fórmula actual de APS</b>	<b>Aumentando el APS de manera de compensar postergación (*)</b>
\$ 25.000	1,2%	6,4%
\$ 50.000	2,1%	6,5%
\$ 100.000	3,2%	6,7%
\$ 150.000	3,9%	6,8%
\$ 200.000	4,4%	6,9%
\$ 250.000	4,8%	7,0%

(\*) Compensación al pensionado es equivalente a 6,2% de incremento en el APS de vejez al postergar un año la edad de retiro

Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social

Supuestos: Ver Anexo 1.

### *C. Asegurar APS y PBS a quienes trabajen después de los 65 años*

Esta propuesta permitirá a los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias que trabajen, participar de los beneficios asociados al trabajo formal, sin el riesgo de perder los beneficios del sistema de pensiones solidarias.

Quienes actualmente no reciben los beneficios del sistema de pensiones solidarias por estar trabajando, podrán incorporarse al sistema, aumentando así su cobertura.

### *D. Igualar cálculo APSI y APSV*

Este cambio tiene efectos sobre los actuales beneficiarios de APSI y sobre potenciales nuevos beneficiarios.

Los actuales beneficiarios de APSI –actualmente 51.610 personas- aumentarían su beneficio promedio en \$2.000/mes respecto al monto actual. Este impacto es de bajo monto absoluto pues la mayoría de estos pensionados autofinancian pensiones muy bajas, y ya se encuentran recibiendo un APS de monto similar a la PBS.

Sin embargo, como resultado de esta propuesta se incorporarían nuevos beneficiarios del APSI, a través de dos mecanismos:

- Incorporación de personas que, teniendo derecho a APSI, no lo han solicitado dado el bajo monto del beneficio al que podían acceder. Por ejemplo: para una pensión autofinanciada de \$80.000/mes el APS de invalidez actual es de \$2.058/mes. Con la propuesta, usando los parámetros actuales, el APS sería de \$57.400/mes.
- Incorporación de personas que previamente no tenían derecho al beneficio, pero que bajo la fórmula de cálculo propuesta sí lo tendrían. En particular, este grupo corresponde a beneficiarios de pensión de invalidez con pensión autofinanciada de valor entre la PMAS y la PBS.

Estos nuevos beneficiarios de APSI quedarían, además, exentos de la cotización para salud, obteniendo así un aumento adicional en sus pensiones. Se estiman 123.300 nuevos beneficiarios que antes no tenían derecho a APSI. Estos beneficiarios recibirían un APSI promedio de \$37.000/mes y, además, tendrían derecho a una rebaja en la cotización para salud de \$10.200/mes (esta estimación no incluye el número de individuos que antes tenían derecho al beneficio, pero no lo solicitaban debido a su bajo monto, pero que con el cambio en los parámetros sí lo solicitarían).

## Comentarios finales

Hemos señalado que el objetivo de las reformas que se proponen debería ser el alcanzar tasas de reemplazo en el rango de 60% a 70%, combinando componentes obligatorios y voluntarios, en el caso de trabajadores que participan regularmente del mercado laboral.

Como el efecto agregado de todas las propuestas llevaría las tasas de reemplazo por sobre esos niveles, la estrategia que se adopte finalmente para mejorar las pensiones de vejez supone decidir la forma en que se combinan las distintas propuestas, y escoger entre ellas.

Por ejemplo, mientras menos se pueda avanzar en la postergación de la edad de retiro, se requerirá un mayor aumento en tasas de cotización para alcanzar el objetivo de pensión. Por el contrario, mientras más se avance en aumentar la edad de retiro, se necesitará de menores aumentos en tasas de cotización. O, mientras más se avance en masificar el ahorro previsional colectivo, menos aumentos se necesitará en la tasa de cotización obligatoria.

El efecto fiscal de los ajustes al sistema de pensiones también dependerá de la combinación, orden y gradualidad de las propuestas que se opte por implementar.

En consecuencia, uno de los objetivos del debate futuro sobre perfeccionamientos al sistema de pensiones debe ser el decidir la forma en que se deben combinar los distintos cambios propuestos para producir el resultado deseado. La discusión debe tomar en especial consideración los efectos fiscales, distributivos y sobre el mercado del trabajo de las alternativas.

## Referencias

Ariztía, J., Ed. (1997). *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*. Editado por CIEDESS. Santiago, Chile.

Attanasio, O.; Meghir, C.; Otero, A. (2011). “Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile 2008”, Documento de Trabajo, Dirección de Presupuesto.

Bernstein, S. (2011). “Implementación de la Reforma Previsional en Chile”, Documento de Trabajo N° 45, Superintendencia de Pensiones.

CADEM (Octubre 2013). “Percepciones en torno al Sistema Previsional”.

CELADE (2012). “América Latina y el Caribe. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050”, Boletín Demográfico, N° 69.

Centro de Microdatos (2012). “Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven”, Dirección de Presupuesto, Enero.

Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2012). “Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales”, Documento de Trabajo N°1, Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social, Marzo.

Cheyre, H. (1991). *AFP: La previsión en Chile Ayer y Hoy*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

CIEDESS (2014). “Análisis Prospectivo de un Seguro Obligatorio de Dependencia para Adultos Mayores”. Estudio encargado por la Subsecretaría de Previsión Social.

CIEDESS (2010). *Modernización de la Seguridad Social en Chile*. Santiago, Chile: CIEDESS.

Consejo Consultivo Previsional (2010). “Informe 2009”, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social.

Corbo, V. y Schmidt-Hebbel, K. (2003). “Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile”. Documento presentado en seminario de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones “Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones”, Cancún, México, 15-16 Mayo.

Edwards, G.; Martínez, G.; Contreras, J.P. (2013). “Estudio Seguro de Invalidez y Supervivencia”. Documento de Trabajo N°9, Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social.

Fajnzylber, E.; Reyes, G.; Plaza (2009). "Better informed Workers and Retirement Savings Decisions: Impact Evaluation of a Personalized Pension Projection in Chile". Documento de Trabajo N°31, Superintendencia de Pensiones, Septiembre.

Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile (2012). "Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas", Documento de Trabajo N°2 de la Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social, Noviembre.

Fuentes, R. (2013). "Evidencia para Chile", en *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú*, Santiago, Chile: SURA Asset Management.

Frei M., E. y Zaldivar, A. (1968) "Mensaje del proyecto sobre reforma del régimen de pensiones y de asignaciones familiares".

Iglesias-Palau, A. (2009). "Pension Reform in Chile Revisited: What Has Been Learned?", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 86, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/224473276417>

Landerretche, O. y Martinez, C. (2013). "Voluntary savings, financial behavior, and pension finance literacy: evidence from Chile", *Journal of Pension Finance and Economics* 12(3): 251-297.

Martinez, C. y Sahm, C. (2009). "Conocimiento del sistema de pensiones en Chile", Documento de Trabajo n°296, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Julio, 2009.

Mercer (2013). "Tendencias de Pago de Asignación Movilización y Colación en el Mercado Chileno"

OECD (2011). "Linking Pension to Life Expectancy", en *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing.

OECD (2012 A). "Putting Pensions on Auto-pilot: Automatic –adjustment Mechanisms and Financial Sustainability of Retirement income Systems", en *Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing.

OECD (2012 B). "Pension Reform during the Crisis and Beyond", en *Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing.

OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.

OIT (1967). Convenio 128, Art.26 (Anexo a la Parte V).

Piñera, J. (1990). *El cascabel al gato*. Santiago, Chile: Zig-Zag.

Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago, Chile: Ed. Universitaria

Repetto, A. y Vega, G. (2013). “El impacto de un alza en la cotización previsional: pensiones, salarios y empleo”. Documento de Trabajo, Universidad Adolfo Ibáñez.

Superintendencia de Pensiones (2013). “Informe de Deuda Previsional”, Diciembre.

Todd, P. y Joubert, C. (2011). “Impacto de la Reforma Previsional de 2008 sobre la participación en la Fuerza Laboral, el Ahorro Previsional y Equidad de Género”. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

## Anexo 1. Supuestos utilizados en las simulaciones

Las simulaciones de pensiones de vejez que se presentan en este documento, se hacen sobre la base de los siguientes supuestos (excepto cuando se señala algo distinto):

- Se supone que los individuos se afilian al sistema de AFP a los 21 años, equivalente a la edad promedio de afiliación de los hombres al sistema.<sup>58</sup>
- Su salario inicial a esa edad es de 10 UF, el que crece a una tasa real de 1,5% anual.
- Cuando los valores se expresan en pesos chilenos, estos han sido calculados utilizando un valor de la UF de \$23.090, correspondiente a Septiembre de 2013.

**Tabla A1.1. Trayectoria de salarios**

Edad Afiliado	Salario (UF)	Salario (Pesos 2013)
21	10,00	\$ 230.900
25	10,61	\$ 245.069
30	11,43	\$ 264.009
35	12,32	\$ 284.412
40	13,27	\$ 306.393
45	14,30	\$ 330.072
50	15,40	\$ 355.582
55	16,59	\$ 383.062
60	17,87	\$ 412.667
65*	19,25	\$ 444.008

\*Para los 65 años se toma el valor del último salario, el que corresponde al último mes antes de cumplir los 65 años, mes en que se pensiona.

- Se supone que los individuos distribuyen sus cotizaciones regularmente en el tiempo, hasta pensionarse a la edad legal de pensión, 65 años los hombres y 60 años las mujeres.
- Se asume una tasa de rentabilidad para los fondos de pensiones de 4,5% real anual y una tasa de interés implícita en el cálculo de la pensión igual a 3,2% real anual.

<sup>58</sup> Las mujeres se afilian a una edad similar, en promedio a los 22 años.

- Al calcular la pensión con el saldo total ahorrado a la edad de pensión, se supone que el individuo posee un cónyuge de edad 5 años mayor para el caso de los hombres, y 5 años menor para el caso de las mujeres.
- Se utilizan las tablas de mortalidad vigentes (RV2009 para causantes y B2006 para beneficiarios, actualizadas a 2013).
- El Capital Necesario Único (CNU), en el escenario base, para hombres a los 65 años es igual a 202,08 y para mujeres a los 60 años es igual a 225,25. Es decir, para los hombres de 65 años, que poseen un cónyuge 5 años menor, suponiendo una tasa implícita de 3,2%, es necesario acumular en su fondo de capitalización individual \$202 por cada peso que recibirán mensualmente en su pensión de por vida.