



9 Propuestas para un nuevo sistema previsional

Soledad Hormazábal

OCTUBRE 2022

1€ años
HORIZONTAL

Agradecimientos

Agradezco los importantes y valiosos comentarios y contribuciones a este trabajo efectuados por Francisco Cabezón, Ignacio Briones, Juan José Obach y Julio Riutort.

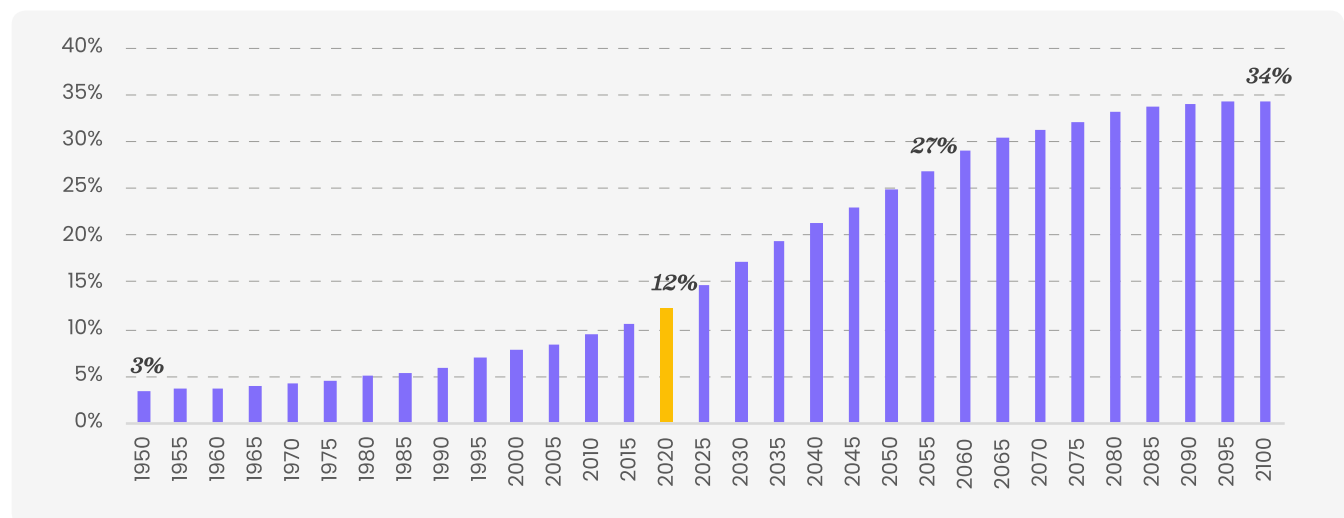
Introducción

Establecer un sistema previsional que entregue buenas pensiones, que sea sostenible e íntegro es un desafío que no podemos seguir postergando. Actualmente las pensiones son bajas para una gran parte de los jubilados, lo que se explica por varias razones entre las que destacan la baja densidad de cotizaciones durante la etapa laboral; la baja tasa de cotización; el aumento de la expectativa de vida; entre otros. Si a esto agregamos la gran caída del ahorro individual debido a los retiros de fondos previsionales, la necesidad de aumentar el nivel de pensiones de los jubilados es inminente. Así, urge reformar el sistema de pensiones, poniendo especial atención a la situación de quienes hoy tienen bajas pensiones, la informalidad y precariedad laboral, el desempleo y demás factores que generan diferencias en la capacidad de ahorro de las personas, apoyándonos solidariamente para el logro sostenible de una jubilación digna para todos.

Se debe tener presente que la creación de la PGU a comienzos de este año significó un aumento de la solidaridad del sistema de pensiones con cargo a rentas generales de la Nación por 1,2% del PIB, lo que equivale a cerca de 4 puntos de cotización. Por lo tanto, la necesidad de destinar parte de la cotización adicional a solidaridad es menor que en la discusión previa a la existencia de la PGU.

La población de Chile envejece a pasos agigantados. Al año 2050 la cantidad de personas mayores de 65 años como porcentaje de la población se duplicará, lo que generará una fuerte presión fiscal para asegurar buenas pensiones (Gráfico 1). Queremos que tanto en el Chile del 2050, como en el del presente, podamos entregar pensiones adecuadas a nuestros adultos mayores. Por esto, en el siguiente documento proponemos una serie de reformas a nuestro sistema previsional, todas con un objetivo común: generar pensiones dignas y sostenibles en el tiempo.

Gráfico 1. Porcentaje de la Población mayor de 65 años en Chile, 1950 a 2100



Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL.

El presente documento se estructura en torno a 5 desafíos que enfrenta nuestro sistema de pensiones:

Primero, se necesita más ahorro: en Chile tanto la cantidad de cotizantes como la tasa de cotización para pensiones son bajas. Entre los actuales pensionados del sistema, sólo el 16,7% de las mujeres y el 25,7% de los hombres cotizaron más de 30 años que es el número de cotizaciones a partir de los cuales la OIT considera que la pensión es completa, las pensiones que resultan de un menor número de cotizaciones son consideradas parciales. Las principales razones que explican la baja densidad de cotizaciones son la informalidad y el hecho que hasta hace pocos años los trabajadores independientes no tenían la obligación de cotizar.

Segundo, la edad de jubilación es baja, especialmente la de las mujeres: la tendencia en los países de la OCDE es a aumentar la edad de jubilación de forma gradual, incluso siete países pertenecientes a dicho organismo han establecido reglas automáticas que elevan la edad de jubilación en función de incrementos en las expectativas de vida.

Tercero, se necesita aumentar las pensiones más bajas: el consumo de los adultos mayores cae al pensionarse y esta caída es mayor a menor ingreso percibido durante la vida laboral. Por lo tanto, es necesario focalizar los recursos y apoyar en mayor medida a quienes lograron acumular menos ahorros durante su vida activa producto de sus bajos ingresos y por la precariedad laboral.

Cuarto, se deben detener los retiros, ya que han ocasionado un daño significativo en el ahorro para las pensiones de los afiliados y por extensión a sus pensiones. El sistema adolece de falta de recursos, por lo que reducirlos va completamente en la dirección contraria a lo que se requiere.

Por último, si bien el esquema de ahorro personal cuenta con respaldo ciudadano, las administradoras de fondos de pensiones (AFP) están fuertemente deslegitimadas. La confianza en el sistema y sus instituciones es un elemento esencial para la eficacia y sostenibilidad del mismo, por esto es necesario abordar el desafío de diseñar un marco institucional que cuente con respaldo de la ciudadanía.

El sistema de pensiones en Chile

El sistema de pensiones chileno fue completamente reformado en 1981, pasando de un sistema de reparto y beneficios definidos a un sistema de capitalización individual y cotización definida. La afiliación al nuevo sistema fue obligatoria para los nuevos trabajadores y voluntaria para los trabajadores que ya estaban afiliados en el sistema antiguo. El nuevo sistema estableció una cotización de 10% del sueldo imponible que debía depositarse en alguna de las administradoras privadas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), estas instituciones pasaron a ser las encargadas de la recaudación de las cotizaciones, de administrar las cuentas, invertir los recursos del fondo de pensiones y pagar los beneficios¹.

En 2008 se lleva a cabo una segunda gran reforma al sistema introduciendo el Sistema de Pensiones Solidarias que reemplaza a las antiguas pensiones asistenciales (Pasis). Este nuevo sistema solidario cubría al 60% más vulnerable de la población y constaba de dos instrumentos: la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). La PBS se entregaba a los mayores de 65 años que no ahorraron para su pensión durante la vida activa (y por lo tanto no tenían acceso a una pensión autofinanciada) la que consistía en una pensión mensual de \$193.935 a junio de 2022. El APS era un complemento a la pensión autofinanciada para los mayores de 65 años que tuvieran una pensión base² inferior a \$573.079 mensual a junio de 2022 y estaba diseñado de forma tal que en la medida que aumentaba la pensión autofinanciada, el

complemento solidario iba reduciéndose. Adicionalmente, con la reforma de 2008, se comienzan a licitar los nuevos afiliados al sistema a la administradora que ofreciera la comisión más baja.

Una nueva reforma al sistema de pensiones tuvo lugar en 2021, cuando se reemplaza el Sistema de Pensiones Solidarias por la Pensión Garantizada Universal (PGU). Cambiando la lógica del pilar solidario desde la focalización a la universalidad.

Es así como en la actualidad, nuestro sistema de pensiones se compone de tres pilares que se complementan entre sí: i) pilar solidario no contributivo financiado por impuestos generales, ii) pilar contributivo obligatorio administrado por las AFP y iii) pilar voluntario. En base a estos tres pilares se construyen las pensiones.

El pilar solidario, cuya principal función es prevenir la pobreza en la vejez, es financiado por el Estado mediante impuestos generales. En 2021 se reemplazó el Sistema de Pensiones Solidarias por la Pensión Garantizada Universal (PGU) que consiste en una pensión de hasta \$193.917 para los mayores de 65 años pertenecientes al 90% de menores ingresos de la población y cuya pensión base sea inferior a \$1.048.200. Para los beneficiarios que tengan una pensión base de hasta \$660.366 mensuales, el monto de la PGU asciende a \$193.917, para aquellos que tengan una pensión base superior a \$660.366, el monto de la PGU es variable y decreciente en el monto de la pensión³. En total, el costo fiscal de la PGU asciende a 2,5% del PIB.

1. Para más antecedentes sugerimos la séptima edición del libro "El Sistema Chileno de Pensiones" de la Superintendencia de Pensiones (2010).

2. Corresponde a la pensión autofinanciada de referencia, es decir la pensión que es fruto de sus cotizaciones en su cuenta de capitalización individual obligatoria, más las pensiones de sobrevivencia que podría estar percibiendo.

3. La PGU para aquellos con una pensión base superior a \$660.366 será igual al resultado de:

$$\text{Monto PGU}^* = \frac{(\text{Tope máximo} - \text{Pensión base})}{(\text{Tope máximo} - \text{Monto Mínimo})}$$

Actualmente el monto de la PGU asciende a \$193.917; el Tope Máximo a \$1.048.200; y el Monto Mínimo a \$660.366

En el pilar contributivo obligatorio, los trabajadores formales deben ahorrar el 10% de sus ingresos imposables (con tope de 81,7 UF en 2022) en sus cuentas individuales de capitalización, las que son administradas por las AFP. La afiliación y cotización para pensiones en el sistema es obligatoria para los trabajadores dependientes y desde 2018 también es obligatoria para los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios por un monto bruto anual superior a tres ingresos mínimos mensuales⁴. Los recursos de las cuentas de capitalización individual se invierten en el sistema financiero, de manera tal que las pensiones se construyen con los aportes del trabajador y la rentabilidad obtenida por estos ahorros. Adicionalmente, el sistema contrata un seguro de invalidez y sobrevivencia que actualmente cuesta 1,84% del ingreso imponible de los trabajadores. Este seguro es de cargo del empleador en caso de trabajadores dependientes y de cargo del trabajador en caso de trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios.

Por último, el pilar contributivo voluntario permite incrementar el ahorro de los trabajadores para alcanzar una mayor pensión o bien para adelantar la edad de jubilación. Consiste en ahorro in-

dividual que cuenta con incentivos tributarios y/o aporte estatal. A diciembre de 2021 había 2.927.759 cuentas de ahorro previsional voluntario y los fondos alcanzaban \$11.653 millones de dólares, equivalentes a sólo el 7,1% del fondo de pensiones.

De acuerdo al ranking Mercer de pensiones⁵ Chile se ubica en el lugar 16 de 43 países evaluados con 67 puntos sobre el promedio (61) y sobre países como Austria (53), Estados Unidos (61,4) o Uruguay (60,7), como se puede ver en el [Gráfico 2](#). Chile tiene un buen desempeño en los subíndices sostenibilidad e integridad, sin embargo, se encuentra bajo el promedio en adecuación (ver nota al pie 5). En 2009, el primer año que se aplicó la medición, Chile obtuvo el séptimo lugar entre 11 países evaluados con 59,6 puntos, en la medida que se han incorporado más países a la medición la posición en el ranking ha descendido, sin embargo, mantiene un buen desempeño relativo y el puntaje obtenido ha mejorado. El instituto señala que Chile podría elevar su posición en el ranking incrementando las pensiones de los más pobres, aumentando la edad de retiro de las mujeres, introduciendo una edad mínima de pensión en el pilar obligatorio y haciendo accesible a todos los afiliados los reportes del sistema.

4. El pago de las cotizaciones previsionales se hace anualmente a través del pago del impuesto a la renta. Las cotizaciones se calculan sobre el ingreso imponible anual y corresponden al 80% de la suma total de las boletas de honorarios emitidas durante el año, con un tope máximo anual calculado al 31 de diciembre (en 2021 el tope máximo imponible anual es \$30.347.112).

Hasta 2028, que es cuando se termina el período de implementación, los trabajadores que emiten boletas de honorarios tienen dos opciones: cobertura total o cobertura parcial. Aunque siempre deberá cotizar al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), Seguro Social contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP), y Ley SANNA por la renta imponible completa. Las modalidades se diferencian en la renta imponible que se considera para determinar las cotizaciones de salud y pensión, lo que se ve reflejado en la cobertura a la que tienen acceso:

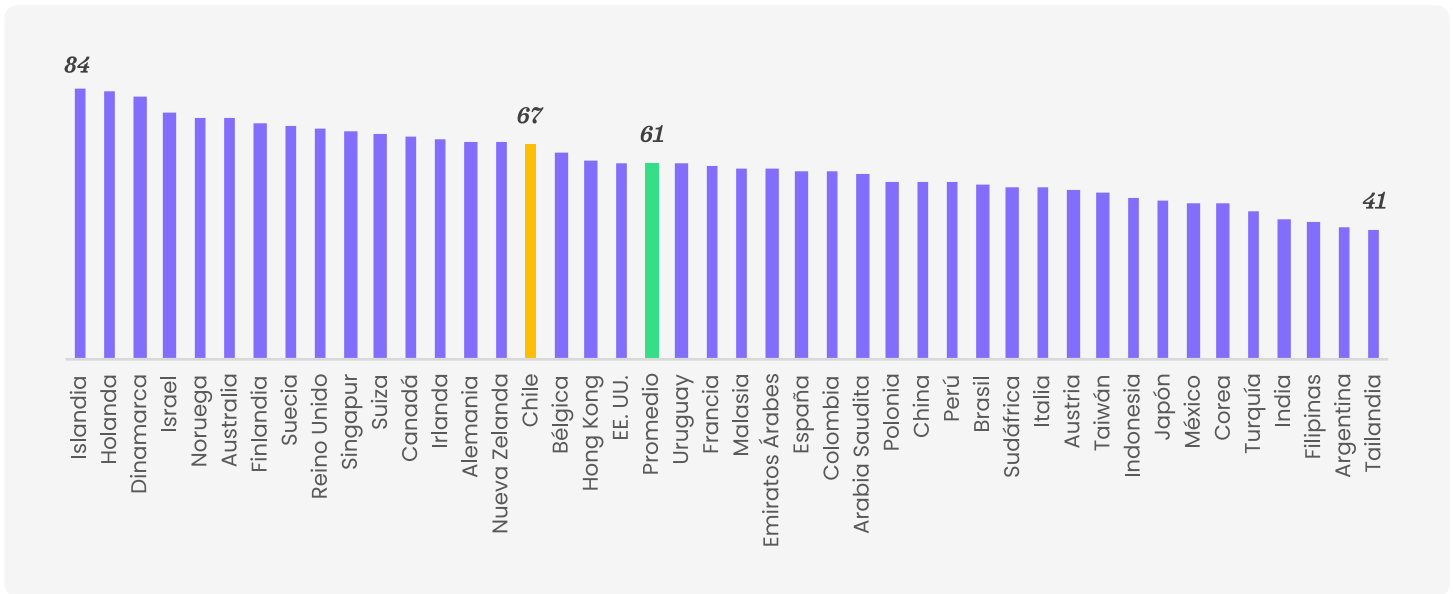
Cobertura total: se destina el total de la retención de impuestos al pago de las cotizaciones: el 7% para salud y el saldo restante para pensiones.

Cobertura parcial: puede cotizar por un monto menor del ingreso imponible, lo que reduce las cotizaciones previsionales y la cobertura del Subsidio de Incapacidad Laboral (SIL). La cobertura parcial se ha ido incrementando en el tiempo, en 2019 podían cotizar sobre un 5% de su renta imponible, el 2022 por el 37%, hasta alcanzar el 100% de la base imponible en 2028 (equivalente al 80% del total de honorarios brutos).

A partir del 1 de enero de 2022 el porcentaje de retención aumentó de 11,5% a 12,25%, alza gradual que se completará en 2028, cuando la retención por boleta emitida alcance un 17%.

5. El Instituto Mercer realiza una evaluación de los sistemas de pensiones en distintos países del mundo analizando tres dimensiones: adecuación, sustentabilidad e integridad. La adecuación mide el nivel de los beneficios, de los ahorros, la propiedad de las viviendas, el crecimiento de los activos que respaldan pensiones, entre otros factores que evalúan la capacidad del sistema de proveer ingresos a las personas de edad avanzada. La sustentabilidad evalúa la cobertura de los sistemas de pensiones, el gasto público, el volumen de ahorros, la deuda pública, el crecimiento económico y la demografía como una forma de determinar la capacidad de mantener en el tiempo los beneficios que reciben las personas mayores. Por último, la integridad mide la calidad de la regulación, la gobernanza, la información que se presenta, los costos operativos y la protección de los participantes. Estas tres dimensiones se ponderan para la construcción del ranking con 40% adecuación, 35% sustentabilidad y 25% integridad.

Gráfico 2. Índice Mercer de Pensiones, 2021

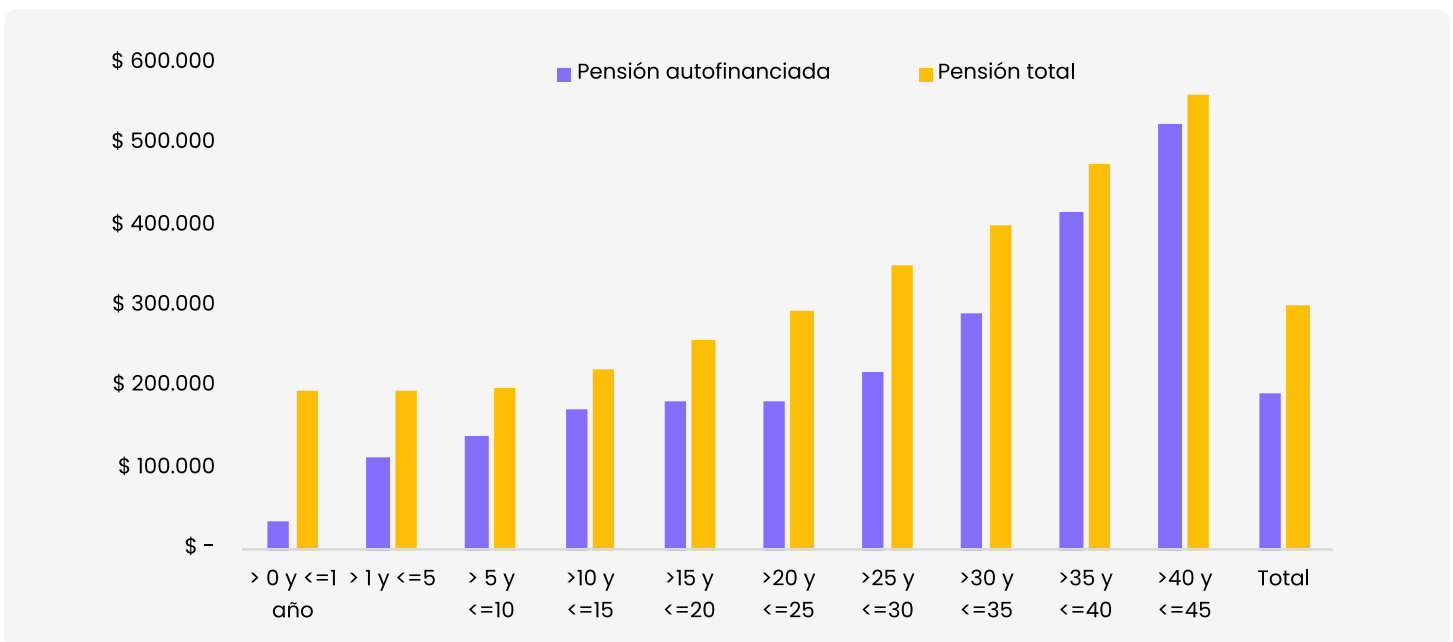


Fuente: Mercer 2021.

En el Gráfico 3 se observa que las pensiones autofinanciadas generadas por el pilar contributivo y el pilar voluntario son complementadas por el pilar solidario para alcanzar la

pensión total. A menor número de años cotizados, el rol del pilar solidario en la construcción de la pensión total es mayor.

Gráfico 3. Mediana de las pensiones de vejez pagadas por años cotizados, a junio de 2022



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

La tasa de reemplazo mide que tan efectivo es el sistema de pensiones para reemplazar los ingresos del trabajo de los trabajadores. Al comparar las pensiones totales pagadas en el sistema con los ingresos de la población actualmente ocupada reportados por la Encuesta

Suplementaria de Ingresos 2021, se observa que la pensión promedio cubre un 48% del ingreso promedio y la pensión mediana cubre un 53% del ingreso mediano. Estas proporciones son superiores en hombres que en mujeres como se puede ver en la [Tabla 1](#).

Tabla 1. Pensiones Totales Pagadas e Ingresos de la Población Ocupada

| | MUJERES | | HOMBRES | | TOTAL | |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Promedio | Mediana | Promedio | Mediana | Promedio | Mediana |
| Pensión total | \$255.169 | \$188.994 | \$387.140 | \$268.972 | \$329.621 | \$242.279 |
| Ingreso mensual | \$586.178 | \$405.348 | \$749.046 | \$500.000 | \$681.039 | \$457.690 |
| Pensión a Ingreso | 44% | 47% | 52% | 54% | 48% | 53% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones y del INE.

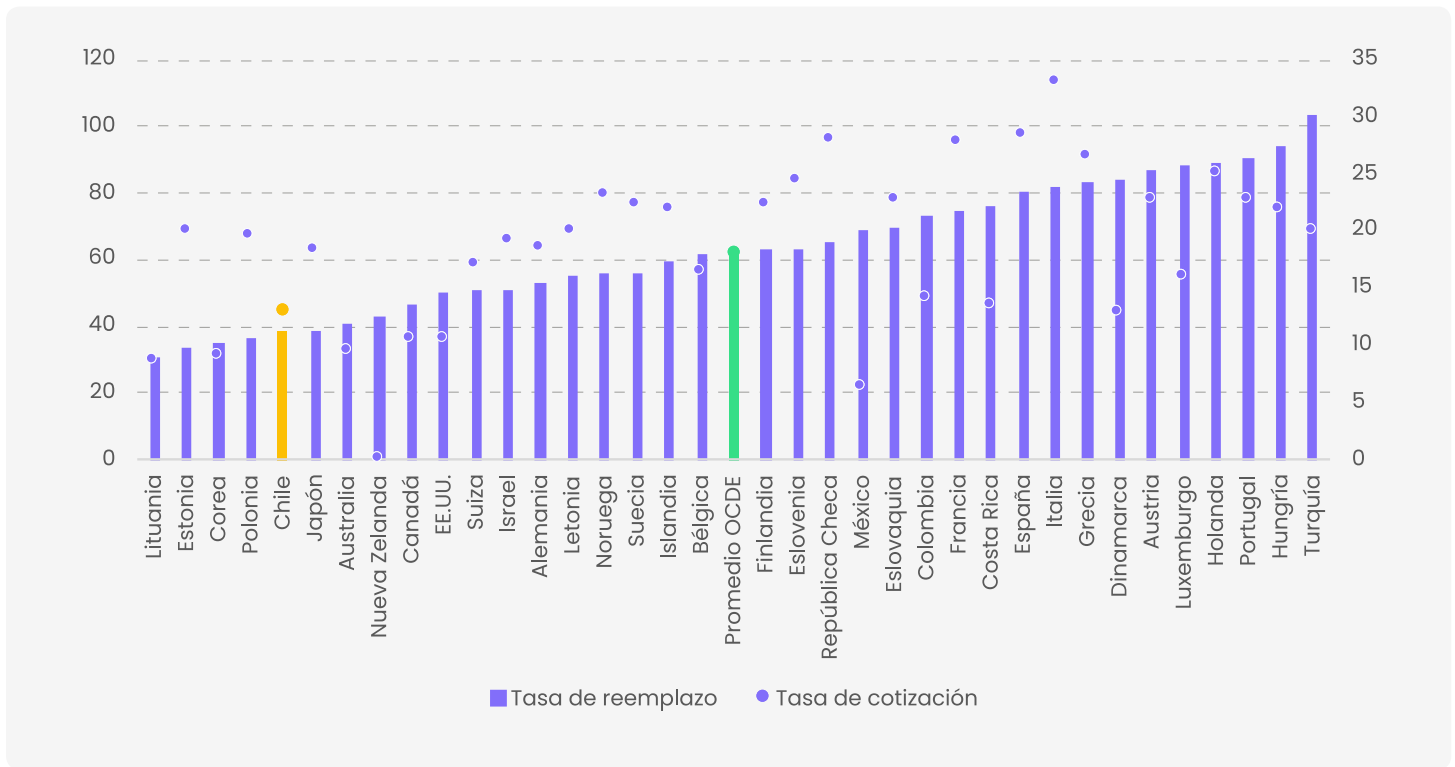
El [Gráfico 4](#) muestra la tasa de reemplazo neta calculada por la OCDE para Chile, la que asciende a un 38,5% y la tasa de cotización para pensiones que alcanza 13%⁶. Ambas variables se encuentran entre las menores de este grupo de países y muy por debajo del promedio del organismo, donde la tasa de reemplazo llega a 62,4% y la tasa de cotización a 18,2%.

Sin embargo, una alta tasa de reemplazo es un

reflejo parcial de la calidad de un sistema de pensiones, ya que no informa respecto de la sostenibilidad del sistema, es decir de la capacidad de mantener estos niveles de pensiones en el tiempo. Por ejemplo, en países como Argentina, Brasil o España -todos países con altas tasas de reemplazo al día de hoy- los sistemas de pensiones enfrentan serios problemas financieros, por lo que, de no mediar reformas no podrán mantener el nivel de las pensiones en el largo plazo.

⁶ La tasa de reemplazo neta se define como el monto de la pensión dividido por los ingresos previos al retiro, ambos netos de impuestos y contribuciones a la seguridad social. Los datos presentados por la OCDE corresponden al resultado de simulaciones de pensión en base a un trabajador tipo, aplicando en cada país los parámetros (como tasa de cotización, edad de jubilación) y la estructura de cálculo de las pensiones correspondientes

Gráfico 4. Tasa de reemplazo neta hombres en países de la OCDE y otros seleccionados, 2020.



Nota: Las barras señalan la tasa de reemplazo y su valor se refleja en el eje de la izquierda, los puntos señalan la tasa de cotización y su valor se refleja en el eje de la derecha.
Fuente: OCDE (2021) y OCDE (2022).

Diagnóstico 1: Se necesita más ahorro

En promedio, los trabajadores chilenos acumulan pocos años de cotizaciones al momento de pensionarse. Como se observa en la [Tabla 2](#),

el 45% de los trabajadores cotiza menos de 20 años, situación que es más grave en el caso de las mujeres.

Tabla 2. Número de pensionados totales según densidad de cotizaciones, a junio de 2022

| TRAMO DE AÑOS COTIZADOS | NÚMERO DE PENSIONADOS | | | | | |
|-------------------------|-----------------------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | MUJERES | | HOMBRES | | TOTAL | |
| > 0 y <=1 año | 13.830 | 3,2% | 5.283 | 0,9% | 19.113 | 1,9% |
| > 1 y <=5 | 30.460 | 6,9% | 24.244 | 4,3% | 54.704 | 5,5% |
| > 5 y <=10 | 45.445 | 10,4% | 45.962 | 8,2% | 91.407 | 9,1% |
| >10 y <=15 | 59.321 | 13,5% | 67.904 | 12,1% | 127.225 | 12,7% |
| >15 y <=20 | 68.611 | 15,7% | 84.513 | 15,1% | 153.124 | 15,3% |
| >20 y <=25 | 72.553 | 16,6% | 88.368 | 15,8% | 160.921 | 16,1% |
| >25 y <=30 | 66.070 | 15,1% | 92.802 | 16,5% | 158.872 | 15,9% |
| >30 y <=35 | 51.227 | 11,7% | 87.734 | 15,6% | 138.961 | 13,9% |
| >35 y <=40 | 21.281 | 4,9% | 54.531 | 9,7% | 75.812 | 7,6% |
| >40 y <=45 | 547 | 0,1% | 2.112 | 0,4% | 2.659 | 0,3% |
| s/i (3) | 9.017 | 2,1% | 7.430 | 1,3% | 16.447 | 1,6% |
| Total | 438.362 | 100,0% | 560.883 | 100,0% | 999.245 | 100,0% |

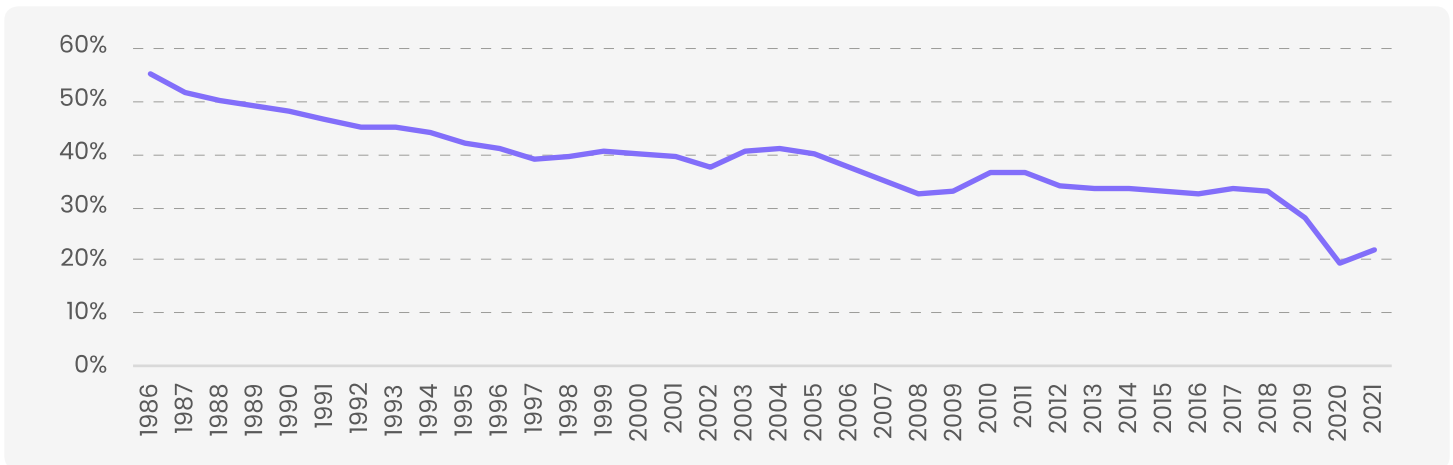
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Al respecto, una de las principales deficiencias de nuestro sistema de pensiones contributivas es la baja participación. Es decir, durante su vida laboral, relativamente pocas personas contribuyen a sus cuentas de ahorro individual. Históricamente, la informalidad en el mercado laboral (proporción de no cotizantes a ocupados) alcanzaba un 55% en 1986 y fue disminuyendo paulatinamente. Durante los últimos 35 años la informalidad promedió 39% ([Gráfico 5](#)). Desde 2019 se observa una caída significativa de la informalidad que se debe a dos factores: i) en 2019 comenzó a implementarse la obliga-

toriedad de cotización de los trabajadores independientes, lo que implicó un aumento de los cotizantes con lo que la informalidad cayó entre 2018 y 2019 de 33% a 28%; ii) la pandemia ocasionó una profunda crisis en el empleo, particularmente en el empleo informal⁷, lo que incrementó coyunturalmente la proporción de cotizantes sobre ocupados y, en consecuencia, cayó la informalidad transitoriamente. Por lo tanto, es de esperar que en la medida que se recuperen los empleos perdidos durante la pandemia, la informalidad comience a crecer (entre 2020 y 2021 ya creció de 20% a 22%).

7. Se perdieron el 16% de los empleos formales y el 33% de los empleos informales. El empleo formal se vio menos afectado que el empleo informal durante la crisis.

Gráfico 5. Informalidad: proporción de no cotizantes a ocupados

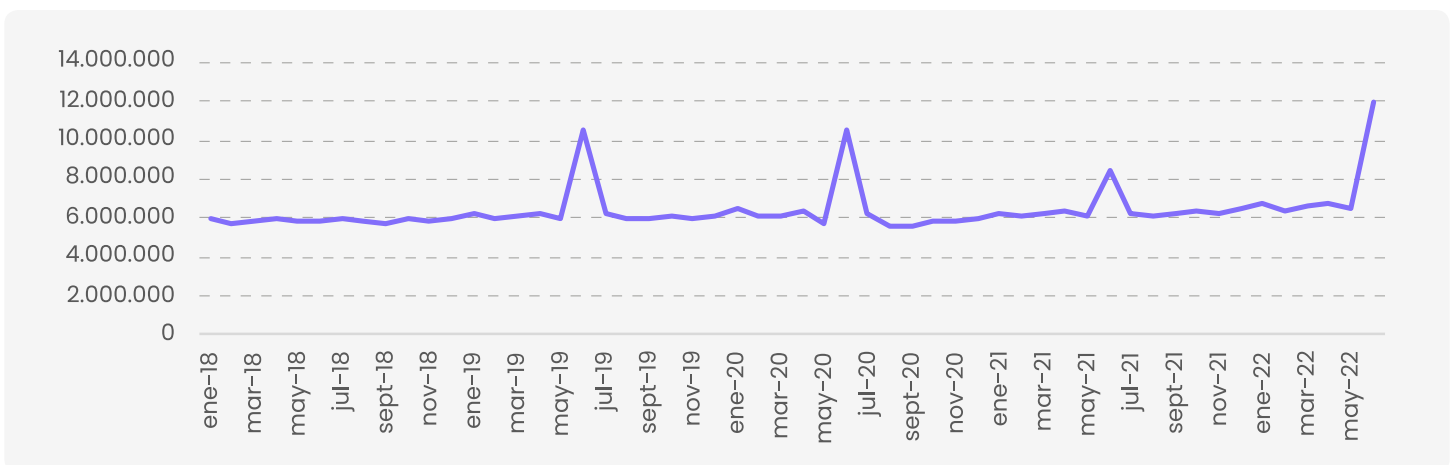


Fuente: Elaboración propia en base a INE y Superintendencia de Pensiones.

Como se señaló, una de las razones de la baja proporción de cotizantes se debe a que hasta el 2012 los trabajadores independientes no tenían la obligación de cotizar. Si bien el año 2012 comenzó formalmente la obligación a cotizar a los trabajadores que emiten boletas de honorarios, hasta 2018 era posible eximirse de esta obligación. Desde el 2018 a la fecha, si bien todos tienen que cotizar, pueden hacerlo por sólo una fracción del ingreso (ver nota al pie 4). El Servicio de Impuestos Internos (SII) efectúa las cotiza-

ciones de los trabajadores que emiten boleta de honorarios el mes de junio, se observa que desde 2019 todos los junios hay un fuerte aumento de los cotizantes (Gráfico 6), el aumento fue menor en 2021 debido a que corresponden a las cotizaciones por el trabajo realizado el 2020 que fue el de profunda crisis del empleo producto de la pandemia. Por lo tanto, la obligación a cotizar de los trabajadores independientes ha efectivamente incrementado el número global de cotizantes al sistema de pensiones.

Gráfico 6. Cotizantes totales al sistema de pensiones

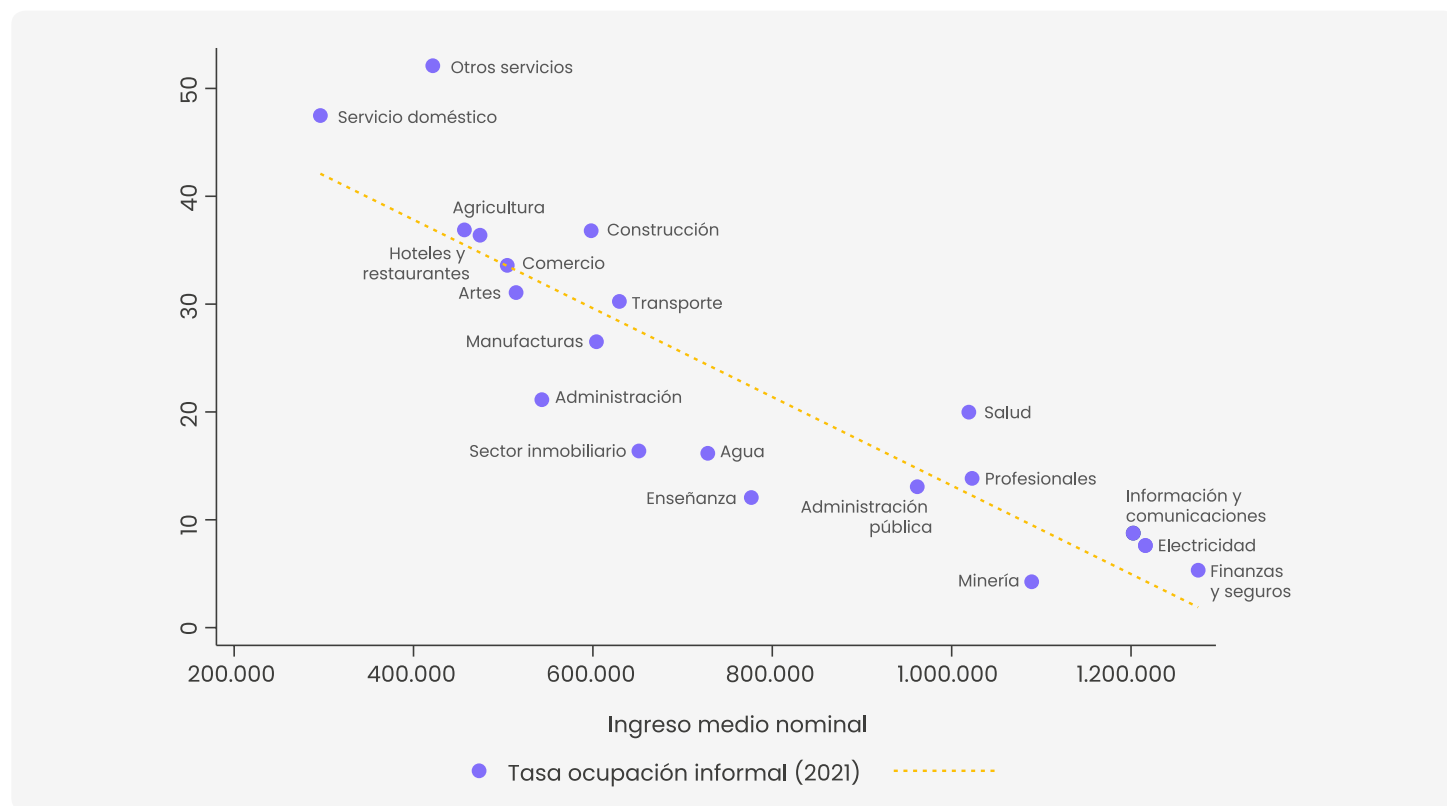


Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Respecto de la informalidad⁸, se observa una importante dispersión entre los distintos sectores económicos. Además, es posible distinguir que, a mayor ingreso promedio en un sector económico, la informalidad tiende a ser más baja. Por

lo que los trabajadores de sectores informales se verían doblemente perjudicados en sus pensiones: a través de una baja densidad de cotizaciones y aportes por un monto menor producto de sus ingresos relativamente inferiores.

Gráfico 7. Informalidad laboral e ingreso medio por sector económico, 2021



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI).

Para acceder a pensiones más altas es fundamental cotizar, por esto una reforma integral al sistema de pensiones debe contemplar medidas que incentiven la formalización y combatan la informalidad laboral. Una política pública inter-

resante en esta línea es un ingreso o renta mínima garantizada (Horizontal, 2021), que entrega un subsidio a trabajadores de bajos ingresos que tengan empleos formales, esta es una buena política que debiera reforzarse (ver recuadro 1).

8. La tasa de informalidad definida por el INE corresponde al porcentaje de ocupados dependientes e independientes con ocupaciones informales respecto a la población total de ocupados, es decir, son los trabajadores dependientes que no cuentan con acceso a la seguridad social por concepto de su vínculo laboral, más los trabajadores independientes dueños de una empresa o negocio informal, o que realizan una actividad clasificada como informal, a los que se suman los ocupados clasificados como familiar no remunerado del hogar, todos ellos como fracción del total de ocupados.

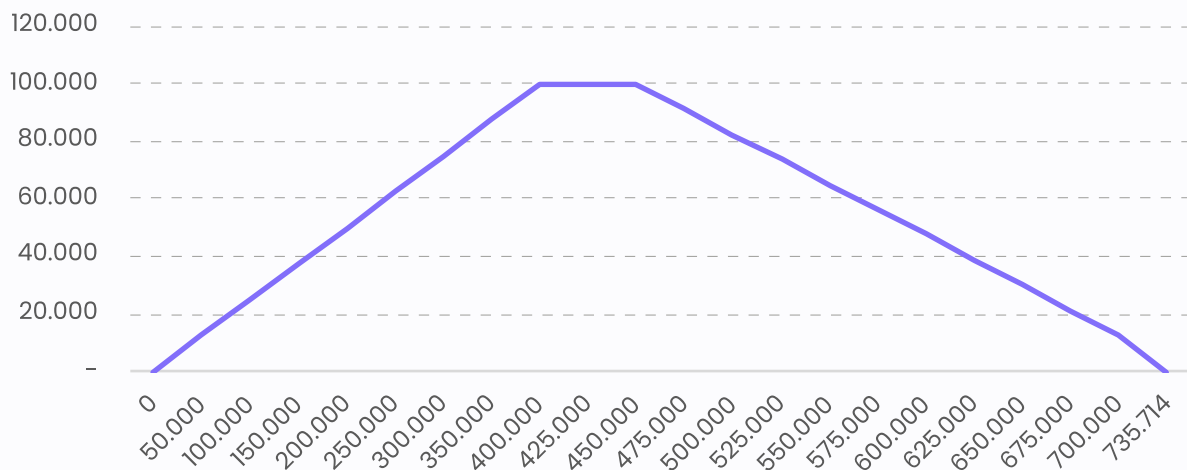
RECUADRO 1. RENTA MÍNIMA GARANTIZADA

Consiste en una transferencia monetaria directa a los trabajadores formales de bajos ingresos, lo que además de incentivar el trabajo formal permite disminuir la pobreza y la desigualdad al acotar el beneficio a los ingresos más bajos de la distribución como demuestra extensa literatura al respecto⁹.

Este subsidio se basa en el impuesto negativo a los ingresos del trabajo existente en Estados Unidos (EITC por sus siglas en inglés) con algunas diferencias para adaptarlo a la realidad chilena, por ejemplo, en lugar de tener una aplicación por núcleo familiar, se aplica a nivel individual, ya que nuestro sistema de impuestos funciona a nivel de individuos. Aplicar el subsidio a cada trabajador o trabajadora en lugar de a núcleos familiares tiene la ventaja de abarcar más individuos por lo que el efecto positivo sobre el empleo formal es mayor, tampoco desincentiva la participación laboral de mujeres ni la formación de núcleos familiares, sin embargo, es más costoso.

El subsidio es creciente en el ingreso del trabajo formal hasta un monto A, luego es constante hasta un salario B y luego comienza a decrecer. La cobertura del subsidio y su valor dependen de la definición de los parámetros A y B, así como de las pendientes de crecimiento y decrecimiento. Para mayor claridad se presenta un ejemplo de especificación del subsidio para Chile en el gráfico 8 donde A es igual al ingreso mínimo actualmente \$400.000 y B es \$450.000, entre A y B el subsidio alcanza su máximo valor (\$100.000), luego comienza a decrecer hasta extinguirse.

Gráfico 8. Ingreso Garantizado



Fuente: elaboración propia.

9. Meyer y Rosembaum 2001, Eissa y Liebman 1996, Hotz y Scholz 2006, Hoynes y Patel 2018.

Los parámetros presentados son un ejemplo para ilustrar la aplicación de la renta mínima garantizada,, éstos pueden variar, lo que afecta la cobertura y los montos a transferir a los trabajadores.

Es importante señalar que además de incentivar la formalización, de reducir la pobreza y la desigualdad, se ha encontrado en Estados Unidos que el EITC disminuye la dependencia de las personas del sistema de bienestar social lo que implica un menor gasto público por este concepto¹⁰.

Mientras la informalidad se mantenga elevada es clave implementar medidas que no solo aumenten la tasa de cotización sino también aquellas que apunten a aumentar la base de cotizantes. Hasta ahora las ventajas de la capitalización individual han sido obtenidas sólo por quienes han cotizado de manera regular y han visto multiplicado sus ahorros. Por lo tanto, debemos dejar de condicionar el nivel de ahorros previsionales exclusivamente al desempeño del mercado laboral y, de esta manera, extender las ventajas de la capitalización individual al total de la población, independiente de su situación laboral.

Propuesta 1: Cotizar desde el consumo, destinando el equivalente a un punto de IVA a las cuentas individuales de los afiliados no pensionados que se repartirían, de manera progresiva, en igual monto para todos.

Uno de los grandes desafíos para aumentar el ahorro y de esta manera las pensiones, es lograr que todos podamos ahorrar consistentemente durante nuestra vida activa. Actualmente, las cotizaciones están vinculadas exclusivamente al empleo formal, por lo que el margen para lograr incrementar el ahorro de manera significa-

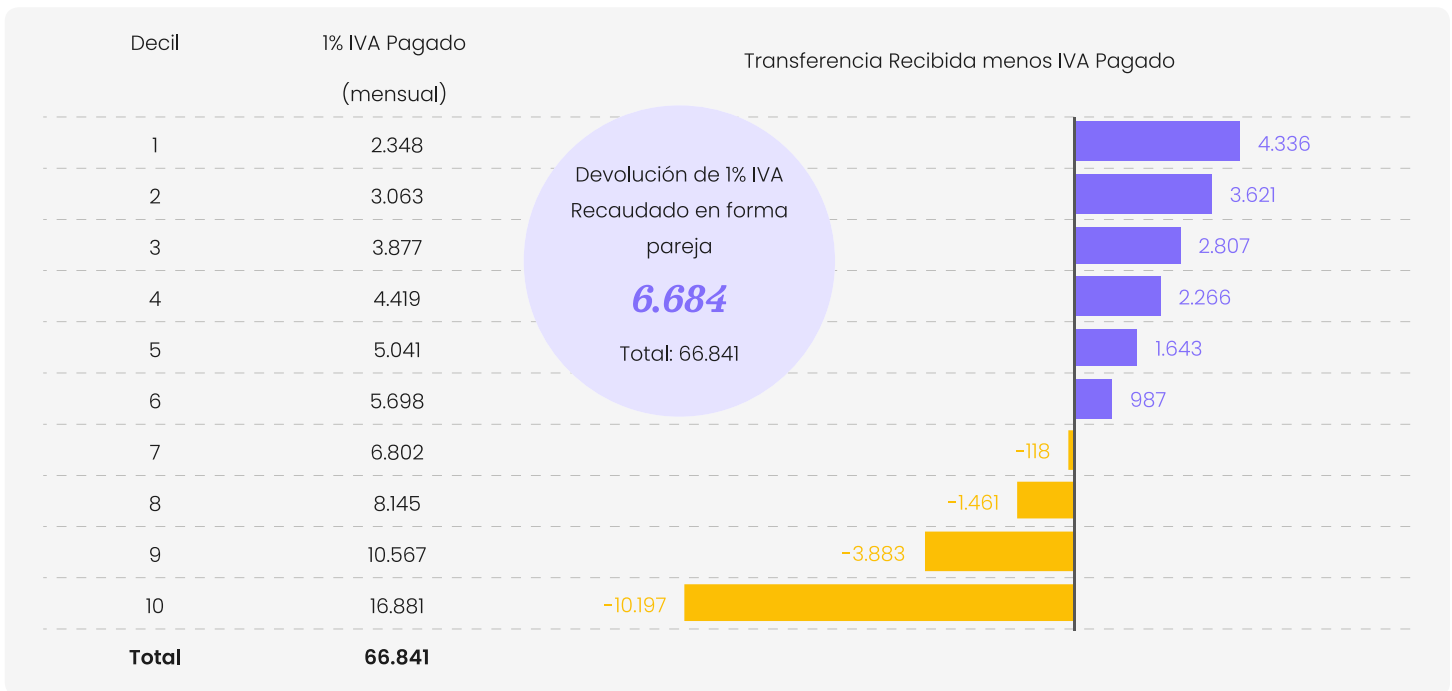
tiva es acotado. Del total de personas entre 18 y 65 años, algo menos de la mitad cotiza¹¹, por lo tanto, existe una gran cantidad de personas que no están ahorrando para su jubilación lo que lleva a que haya fuertes desigualdades en los montos de las pensiones.

El camino que proponemos para subsanar esta situación es la cotización vía consumo. En específico se propone que **el Estado destine el equivalente a un punto porcentual de IVA a las cuentas individuales de todos los afiliados no pensionados**. Se propone que sea el *equivalente* a 1% de IVA para no pasar a llevar el principio de no afectación tributaria. Al año, se destinarían 1.300 millones de dólares adicionales al ahorro previsional y se distribuirá la misma cantidad de dinero a todas las personas desde el nacimiento hasta la edad de jubilación. Repartir el dinero de forma pareja entre todos hace que esta política sea muy progresiva, ya que el pago de IVA es fuertemente creciente en el ingreso de los hogares. **De esta forma, las personas de menores ingresos recibirán 3 pesos en sus cuentas individuales por cada peso que hayan aportado**. Como contrapartida, las personas de mayores ingresos recibirán 0,4 pesos por cada peso que hayan aportado (Gráfico 8).

10. Grogger 2003, Dickert, Hauser y Scholz 1995.

11. Actualmente cotizan en torno a 5,9 millones de personas de acuerdo a la Superintendencia de Pensiones y hay aproximadamente 12,8 millones de personas entre 18 y 64 años según el INE.

Gráfico 9. Transferencia mensual recibida menos pago de cotización de 1% en compra de bienes (\$ pesos)



Fuente: Simulaciones de Horizontal en base a VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF año 2018).

Propuesta 2: Depositar \$1.000.000 en cuentas de ahorro individual a cada nacido vivo, que se complementará con la cotización vía consumo, lo que permitirá que todo chileno cuente con una base de ahorro para su pensión.

Depositar \$1.000.000 (aproximadamente 30 UF) al momento de nacer permite que ese monto se capitalice durante 65 años, por lo que, al momento de la jubilación, suponiendo una rentabilidad real anual promedio de 4%, las personas contarían con un saldo adicional de aproximadamente 12,7 millones (380 UF) en términos reales.

Combinando ambas propuestas, esto es el depósito de \$1.000.000 al nacer y la cotización vía consumo desde el nacimiento hasta los 65 años y suponiendo una rentabilidad real de 4% anual¹², permitiría que a los 65 años todos los

chilenos hayan acumulado un capital suficiente para financiar una pensión de aproximadamente \$215.000.

Propuesta 3: Aumentar gradualmente la tasa de cotización del 10% al 16% e idealmente destinarlo íntegramente a ahorro individual¹³

Hay un consenso transversal en que el país debe elevar la tasa de cotización para mejorar las pensiones. Si consideramos las comisiones y seguros, la tasa de cotización de Chile alcanza un 13%, muy por debajo del promedio OCDE de 18,2%. Consideramos que el aumento de la tasa de cotización debe ser con cargo al empleador en el caso de los trabajadores asalariados y de cargo del trabajador en el caso de los trabajadores independientes. La implementación debe ser gradual para no impactar negativamente el mercado laboral.

12. Si la rentabilidad real es de 3%, la pensión sería de aproximadamente \$135.000.

13. Ver Recuadro 3.

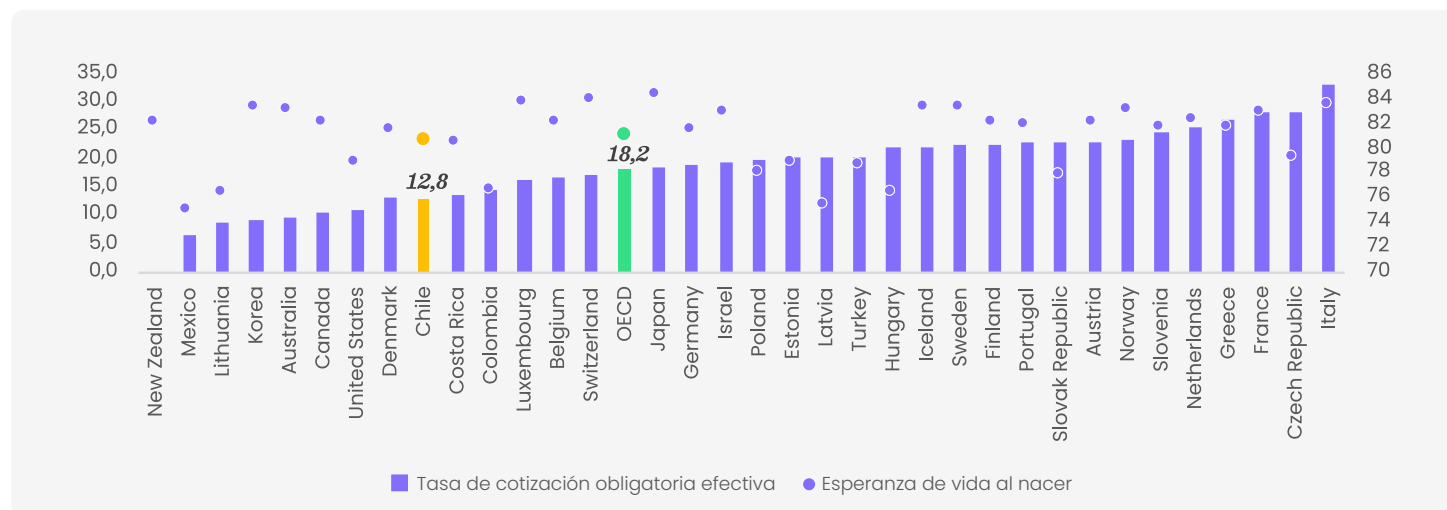
En el largo plazo y en el caso de los asalariados, la incidencia del aumento en la tasa de cotización se reparte entre mayor costo de la mano de obra para las empresas y menor salario para los trabajadores, ya que en los nuevos contratos y en los aumentos de sueldo a los ya contratados se tendrá este aumento del costo laboral como antecedente, de manera tal que dependerá de las elasticidades quién pagará realmente el aumento de la tasa. Sin embargo, en el corto plazo el aumento de la tasa de cotización con cargo al empleador recae en mayor medida en las empresas elevando el costo de la mano de obra.

El aumento de la cotización idealmente debería destinarse íntegramente a ahorro individual, lo que permite elevar las pensiones de manera sostenible en el largo plazo. Mientras que la solidaridad necesaria para aumentar las pensiones de los actuales jubilados y quienes están más próximos a pensionarse debería realizarse con impuestos generales de la Nación. No se deberían incluir elementos de solidaridad intergeneracional o reparto con la nueva cotización, ya que es insostenible en el largo plazo (ver recua-

dro 2). Respecto a la solidaridad intrageneracional se debe tener presente que, siempre que se debilita el vínculo entre aportes efectuados y beneficios percibidos existirá un efecto negativo sobre el mercado laboral debido al desincentivo a cotizar. Existen alternativas de diseño que limitan estos efectos negativos, esto es condicionando los beneficios a la participación en el mercado laboral formal, con lo que introducir algo de solidaridad intrageneracional podría ser una alternativa no tan costosa para el mercado del trabajo (ver recuadro 3).

La implementación debe ser gradual para no impactar significativamente al mercado laboral; se debe tener presente, como revela el Grafico 7, que los distintos sectores económicos en Chile tienen realidades diferentes y que por lo tanto el impacto del aumento de la tasa de cotización es dispar. Es esperable que aquellos sectores con mayor informalidad y menores ingresos promedio recientan más el incremento de la tasa de cotización. Una medida que puede ser efectiva para enfrentar esta situación es el ingreso mínimo garantizado (ver recuadro 1).

Gráfico 10. Tasa de cotización obligatoria efectiva, 2020 y esperanza de vida, 2019



Las barras señalan la tasa de cotización obligatoria para pensiones y su valor se refleja en el eje de la izquierda. Los puntos muestran la esperanza de vida al nacer y se reflejan en el eje de la derecha. Fuente: Elaboración propia con datos OECD

No se justifica que Chile tenga una tasa de cotización para pensiones significativamente inferior al promedio de la OCDE, puesto que somos uno de los países que ha experimentado de manera más acelerada el cambio demográfico. En efecto, en Chile cada vez nacen menos niños y las personas viven más años, en consecuencia, la población envejece. En 1960, la tasa de fertilidad en Chile era de 4,7 hijos por mujer, cercana a la tasa de fertilidad

mundial (5,0), mientras que en los países miembros de la OCDE la tasa era 3,2 hijos por mujer. En la actualidad la tasa de fertilidad de Chile es 1,7, igualando la tasa promedio de los países de la OCDE. Respecto a la esperanza de vida al nacer, en 1960, era de 57,2 años en Chile, mientras que en los países de la OCDE llegaba a 67,4 años. Actualmente, la esperanza de vida al nacer es 80,6 años en Chile, similar al promedio OCDE de 81 años.

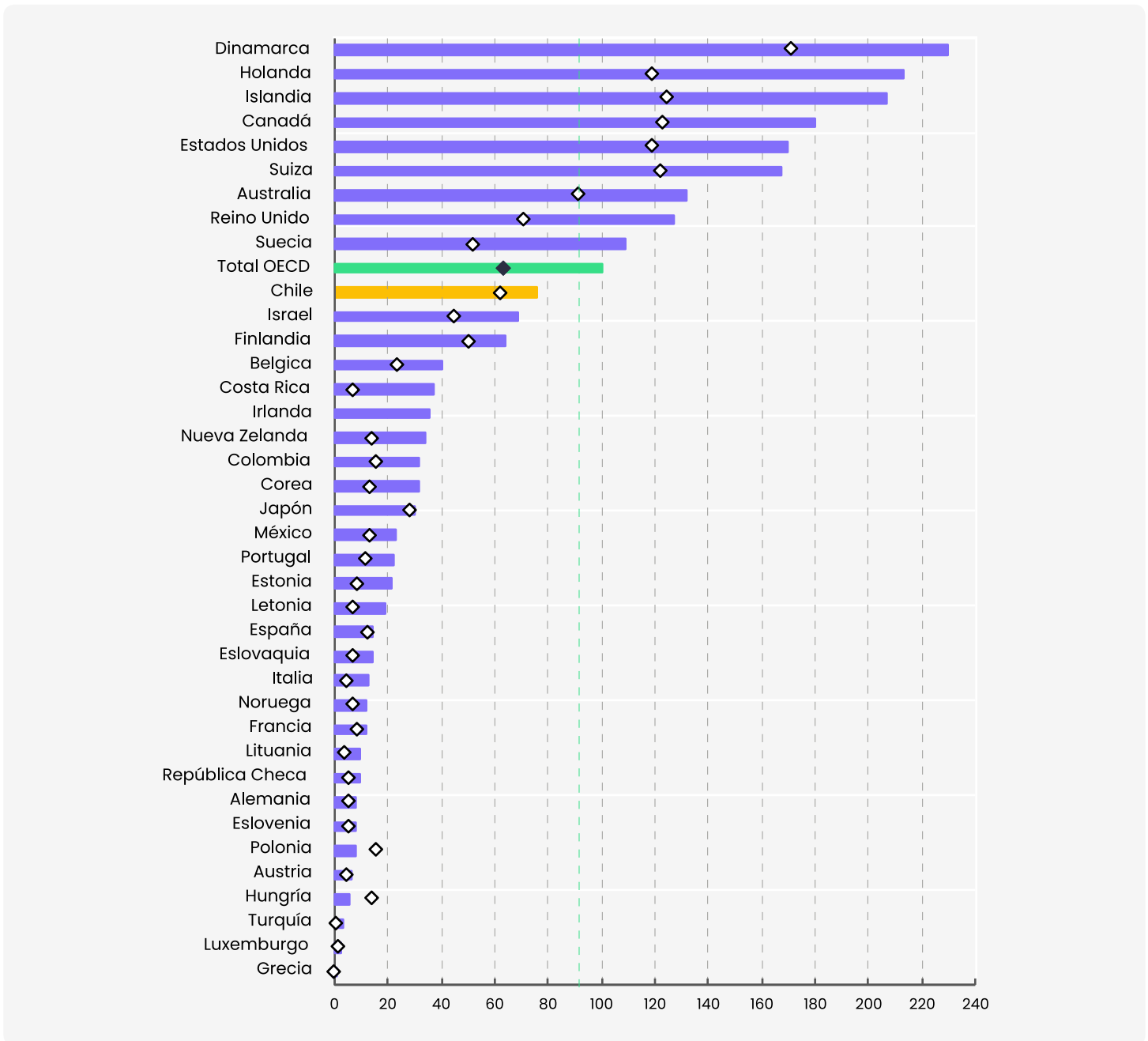
RECUADRO 2: ¿POR QUÉ INCLUIR ELEMENTOS DE REPARTO EN EL SISTEMA NO ES UNA BUENA IDEA?

El envejecimiento de la población conlleva a que año a año, la proporción de trabajadores activos por cada adulto mayor pensionado disminuya. Por esta razón, los sistemas de reparto –en los que las cotizaciones de los actuales trabajadores financian las pensiones de los actuales jubilados– se hacen insostenibles en el tiempo. En efecto, en 1960 en Chile había 12,6 personas entre 20 y 64 años por cada adulto mayor. Al día de hoy, este ratio ha caído a cerca de la mitad, con 5,2 personas entre 20 y 64 años por cada adulto mayor de 65 años. Para el 2060, es decir sólo en 40 años más, se proyectan sólo 2,2 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor de 65 años. **En este contexto, es claro ver que el financiamiento vía reparto implica que cada vez los trabajadores deban soportar una mayor carga financiera para pagar las pensiones, siendo eventualmente insostenible en el tiempo.** Por esto es fundamental que cualquier elemento de solidaridad que tenga nuestro sistema previsional se realice a través del presupuesto fiscal, que es financiado por todos los chilenos y no solo por el grupo de cotizantes. Junto con esto, es importante fortalecer los esquemas de contribución definida y capitalizados.

La tendencia en los países de la OCDE respalda este principio. Originalmente, en la mayoría de los países, los sistemas de pensiones estaban basados en esquemas de reparto y beneficios definidos. Sin embargo, hace algunas décadas se ha observado en los países de la OCDE una importante y progresiva transición hacia diseños en los que cada vez pesan más los esquemas de contribución definida y capitalizados¹⁴ (respaldados por activos). El **gráfico 11** muestra cómo han aumentado los activos que respaldan planes de pensiones en los países de la OCDE entre 2010 y 2020, revelando como han ido ganando importancia los esquemas de pensiones basados en el ahorro.

14. OECD (2016), OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en.

Gráfico 11. Activos en Planes de Pensiones¹⁵ en relación al PIB, en 2010 (o primer año posterior disponible) y en 2020 (o último año disponible)



Fuente: *Pensión Market in Focus 2021*, OECD.

15. Incluye los ahorros en planes de pensiones donde se acumulan activos para financiar pagos de pensiones en el futuro.

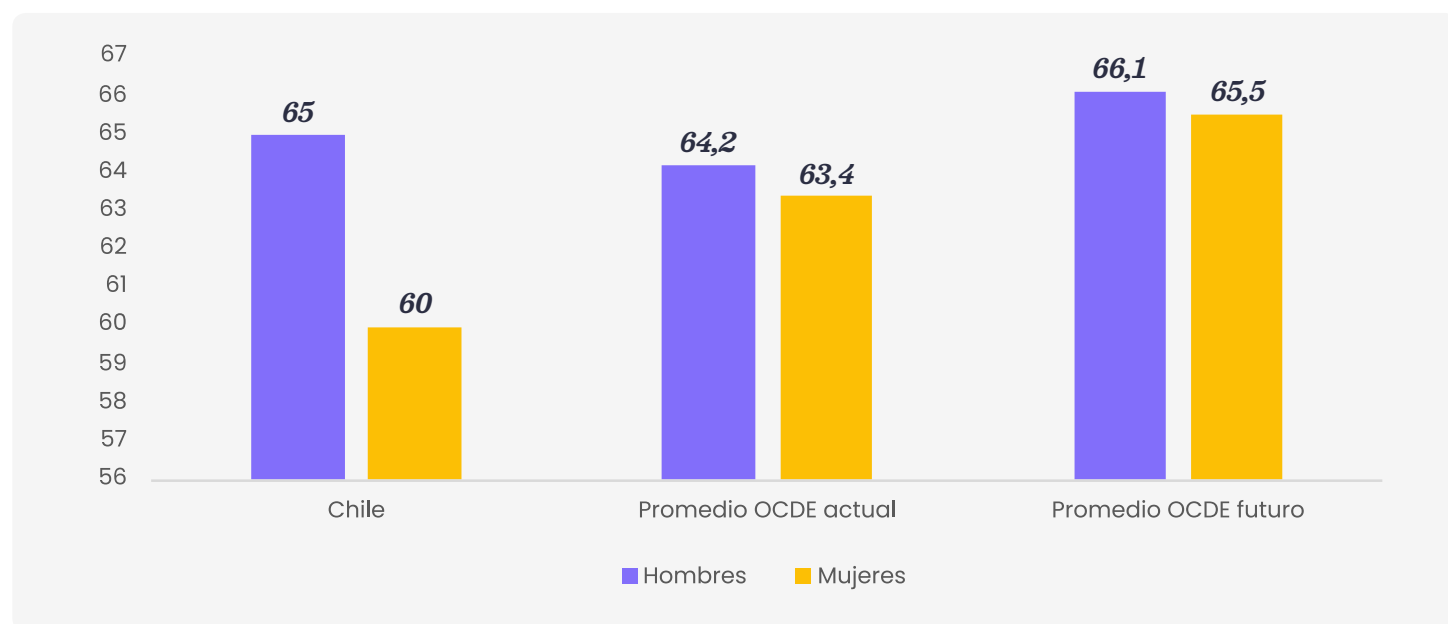
Diagnóstico 2: La edad de jubilación es baja, especialmente la de las mujeres

La edad legal de jubilación en Chile es de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres, aunque para acceder al pilar solidario se exigen 65 años tanto a hombres como a mujeres. Al compararlo con los países de la OCDE se observa que la edad legal de jubilación de los hombres es levemente superior al promedio (64,2 años) y la de las mujeres es inferior al promedio (63,4 años), como se observa en el Gráfico 11. Dado que en Chile existe flexibilidad para pensionarse más allá de la edad legal, se observa que, la edad de jubilación efectiva promedio en la actualidad es de 61,8 años para las mujeres y de 65,8 años para los hombres, es decir, las personas están en promedio posponiendo su edad de retiro del mercado laboral, lo que podría hacer menos costoso extender la edad legal de jubilación.

Sin embargo, muchos de los países de la OCDE

han efectuado reformas incrementando la edad legal de jubilación a futuro, Chile no lo ha hecho, por lo tanto, la edad de jubilación de hombres y mujeres quedará bajo el promedio de la OCDE en un futuro cercano (66,1 años hombres y 65,5 años mujeres) y será de las más bajas de la OCDE. Destacan los aumentos de la edad legal de jubilación comprometidos en Turquía, Italia, Dinamarca y Estonia; en Turquía la edad de jubilación actual es de 52 años los hombres y 49 años las mujeres, y será aumentado a 65 años y 63 años; en Italia la edad de jubilación actual es de 62 para hombres y mujeres y se elevará a 71 años para ambos; actualmente en Dinamarca la edad de jubilación de hombres y mujeres es 65,5 años y será elevada a 74 años para ambos; en Estonia la edad de jubilación es 63,8 años para hombres y mujeres y se elevará a 71 años para ambos.

Gráfico 12. Edad de jubilación Chile y promedio OCDE



Fuente: OCDE.

Propuesta 4: En el corto plazo igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres en 65 años. Para el futuro, establecer un mecanismo de incrementos de la edad de jubilación en base a aumentos en las expectativas de vida.

Aumentar la edad legal de jubilación es una medida necesaria en la medida que las expectativas de vida se incrementan, tanto para mantener la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones como para mantener el poder adquisitivo de las pensiones que es capaz de entregar el sistema. Sin embargo, es una medida impopular desde un punto de vista político. Por esto proponemos que los aumentos en la edad legal de jubilación se indexen a los aumentos en las expectativas de vida, así la decisión de elevar la edad legal de pensión se desacopla de los ciclos políticos y se traslada a un ámbito técnico. Se debe precisar que los aumentos en la edad de jubilación deben anunciarse y luego materializarse con desfase para que los trabajadores tengan tiempo para planificarse. Para esto, proponemos

la creación de un Consejo Económico y Social, independiente del Gobierno, que evalúe en base a estudios actuariales y a los incrementos en la expectativa de vida, la necesidad de incrementos en la edad de jubilación (Horizontal, 2021).

La OCDE destaca que los mecanismos de ajuste automáticos protegen a los sistemas de pensiones de riesgos demográficos y, bien diseñados, pueden generar que los cambios en el sistema de pensiones sean menos erráticos, más transparentes y más equitativos intergeneracionalmente. Existen siete países de la OCDE que han establecido mecanismos de ajuste automático de la edad de jubilación en función de las expectativas de vida: Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Holanda y Portugal (OCDE, 2021).

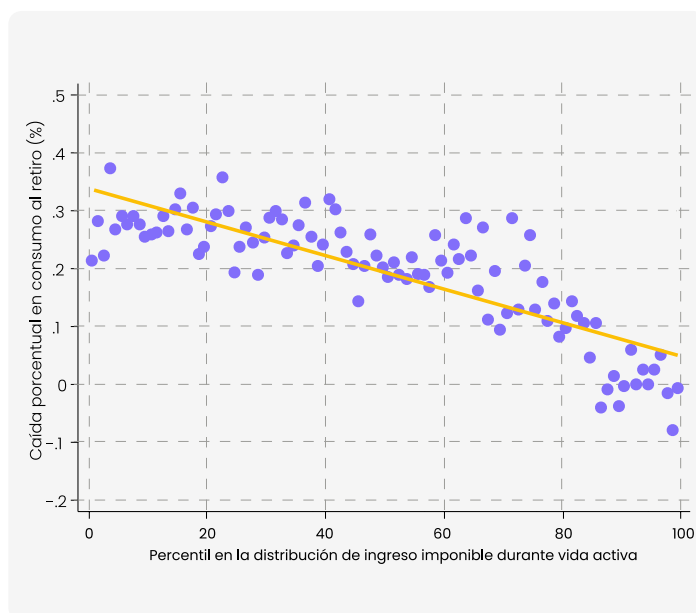
Elevar la edad de jubilación legal es una medida que debe ir acompañada de políticas públicas que promuevan el empleo en la tercera edad, ya que la tasa de participación laboral y de ocupación tiende a disminuir a edades avanzadas.

Diagnóstico 3: Se necesita aumentar las pensiones más bajas.

Nuestro sistema previsional no es capaz de mantener el poder adquisitivo para parte importante de los jubilados. Esto se refleja en la caída en el consumo que experimentan las personas al pensionarse, caída que es mayor cuanto menor es el ingreso que tenían las personas previo al retiro (Gráfico 12).

El análisis del consumo de los pensionados es importante ya que traslada el debate desde el monto absoluto de las pensiones a si los pensionados están siendo capaces de solventar sus gastos con las pensiones que entrega el sistema. Es interesante notar que el perfil de consumo de los mayores de 65 años difiere respecto a la población más joven, como se observa en la Tabla 3, las familias con jefe de hogar mayor a 65 años gastan una mayor porción de su ingreso en salud y en alojamiento y servicios relacionados.

Gráfico 13. Gráfico 12. Porcentaje de caída del consumo en relación con el ingreso previo al retiro



Fuente: Elaboración propia, en base a Encuesta de Protección Social 2009 a 2020.

Tabla 3. Gasto per cápita mensual de la familia promedio en cada categoría según edad del jefe de hogar (porcentaje del total)

| ÍTEM DE GASTO | 64 AÑOS O MENOS | 65 AÑOS O MÁS |
|---|------------------|------------------|
| Alimentos y bebidas no alcohólicas | 15,7% | 17,5% |
| Bebidas alcohólicas, tabacos y estupefacientes | 2,2% | 2,0% |
| Prendas de vestir y calzado | 3,2% | 2,1% |
| Alojamiento, agua, electricidad y otros combustibles | 27,2% | 35,3% |
| Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar | 4,4% | 4,7% |
| Salud | 6,2% | 8,1% |
| Transporte | 11,4% | 8,0% |
| Comunicaciones | 4,7% | 4,1% |
| Recreación y cultura | 5,4% | 4,4% |
| Educación | 8,5% | 5,8% |
| Restaurantes y hoteles | 5,6% | 3,8% |
| Bienes y servicios diversos | 5,5% | 4,3% |
| Gasto total | \$525.561 | \$522.100 |

Fuente: Horizontal 2022 en base a EPF 2017.

Esta información permite sostener que reformas a la salud, particularmente aquellas que apuntan a reducir el gasto de bolsillo, políticas de vivienda y servicios básicos con foco en adultos mayores son un buen complemento de la reforma al sistema de pensiones.

Propuesta 5: Crear una pensión solidaria progresiva respecto al ahorro individual.

Partiendo de la base de la PGU, proponemos que los nuevos incrementos al pilar solidario se focalicen en las pensiones autofinanciadas más bajas, replicando así el Aporte Previsional Solidario (APS), con un monto del subsidio decreciente en la pensión autofinanciada.

Utilizando los parámetros de la PGU, proponemos la siguiente estructura para el nuevo aporte previsional focalizado:

$$Pensión\ Solidaria = PGU - \frac{PGU}{(Monto\ M\u00ednimo)} * (Pensi\u00f3n\ Base + PGU), \text{ si } Pensi\u00f3n\ Base + PGU \leq Monto\ M\u00ednimo$$

$$Pensi\u00f3n\ Solidaria = 0, \text{ si } Pensi\u00f3n\ Base + PGU \geq Monto\ M\u00ednimo^{16}$$

Con este esquema, los nuevos esfuerzos fiscales se concentrar\u00edan en quienes tienen pensiones m\u00e1s bajas, el costo fiscal ser\u00eda menor y se mantendr\u00eda el esquema creciente de las pensiones en el ahorro individual, es decir que a mayor ahorro individual mayor pensi\u00f3n, manteniendo as\u00ed los incentivos a ahorrar. Por ejemplo, como se observa en la [tabla 4](#), una persona con una pensi\u00f3n base de \$50.000 recibe actualmente \$243.917 de pensi\u00f3n total, si se implementa el subsidio focalizado pasar\u00eda a recibir una pensi\u00f3n total de \$366.208 ([Tabla 4](#)). Si en lugar de implementar el subsidio focalizado, se incre-

menta la PGU a \$250.000 parejo para todos, su pensi\u00f3n total pasar\u00eda a \$300.000.

Este subsidio focalizado costar\u00eda aproximadamente \$1.148 millones de d\u00f3lares equivalentes a 0,4% del PIB. Se debe recalcar que el subsidio focalizado tiene un costo fiscal menor que el aumento parejo de la PGU a \$250.000 para toda la poblaci\u00f3n —costo incremental de 0,7% del PIB, lo que proyecta un costo total de la PGU de 4,0% del PIB en 2050— y permite que ninguna persona tenga una pensi\u00f3n inferior a \$330.890.

16. D\u00f3nde Monto M\u00ednimo es igual al definido para calcular la PGU, actualmente \$660.366.

Tabla 4. Esquema de Subsidio Focalizado para Nuevos Incrementos de Solidaridad

| PENSIÓN BASE | PENSIÓN TOTAL MANTENIENDO EL MONTO DE LA PGU Y AGREGANDO LA PENSIÓN SOLIDARIA | | | | PENSIÓN TOTAL INCREMENTANDO LA PGU A \$250.000 | |
|------------------|---|--------------------|-------------------|---------------|--|---------------|
| | PGU | PENSIÓN BASE + PGU | PENSIÓN SOLIDARIA | PENSIÓN TOTAL | PGU | PENSIÓN TOTAL |
| \$50.000 | \$193.917 | \$243.917 | \$122.291 | \$366.208 | \$250.000 | \$300.000 |
| \$150.000 | \$193.917 | \$343.917 | \$92.926 | \$436.843 | \$250.000 | \$400.000 |
| \$350.000 | \$193.917 | \$543.917 | \$34.195 | \$578.112 | \$250.000 | \$600.000 |
| \$500.000 | \$193.917 | \$693.917 | - | \$693.917 | \$250.000 | \$750.000 |
| \$700.000 | \$174.100 | \$874.100 | - | \$874.100 | \$250.000 | \$950.000 |
| \$900.000 | \$74.100 | \$974.100 | - | \$974.100 | \$250.000 | \$1.150.000 |

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, incrementar la PGU de manera pareja en lugar de implementar un subsidio focalizado es una mala idea ya que es regresivo en el margen: al destinar recursos escasos a las

pensiones de quienes tienen mayores ingresos. Además, tiene mayor costo en términos fiscales y de incentivos a ahorrar y al trabajo formal.

RECUADRO 3: ¿POR QUÉ ES PREFERIBLE QUE LA SOLIDARIDAD SE EFECTÚE CON RENTAS GENERALES DE LA NACIÓN EN LUGAR DE CON LAS COTIZACIONES?

Siguiendo la experiencia en Chile, donde tanto el Sistema de Pensiones Solidarias como la Pensión Garantizada Universal se financian con impuestos generales, consideramos que **la solidaridad del sistema de pensiones debiera financiarse con rentas generales de la Nación en lugar de con cotizaciones**. Esto se sustenta en los siguientes argumentos:

- Mientras menor sea la relación entre la cotización y los beneficios futuros, el efecto negativo sobre el trabajo formal será mayor. Si la relación entre lo que se aporta y lo que se recibe es débil, la cotización será percibida como un impuesto y, como cualquier impuesto, desincentivará la actividad gravada, en este caso el trabajo formal lo que eventualmente redundará en menores pensiones.
- No es razonable que el financiamiento de la solidaridad del sistema de pensiones recaiga exclusivamente en los trabajadores formales. Por el contrario, tanto el trabajo como el capital deben contribuir a financiar la solidaridad del sistema de pensiones y esto se consigue financiándolo con rentas generales de la Nación.

- Las cotizaciones como mecanismo de financiamiento de las pensiones impone una fuerte carga a la clase media, ya que quienes ganan menos de \$1,5 millones brutos aportan cerca del 51% de las cotizaciones recaudadas.

En 2017 el Banco Central presentó un estudio en el que evaluaba los impactos macroeconómicos de diferentes alternativas para destinar el aumento de la cotización para pensiones, las alternativas eran: i) capitalización individual, ii) ahorro intrageneracional (destinar la nueva cotización a un fondo que pertenece a la generación que la cotizó y se reparte entre ellos al jubilar) o iii) reparto.

El estudio concluyó que “el sistema de capitalización individual aumenta el ahorro, el PIB, el consumo y la inversión”, mientras que los efectos macroeconómicos del sistema de reparto son “negativos sin ambigüedad, puesto que el ahorro, el consumo, la inversión y el empleo se ven afectados” y adicionalmente puede tener severos efectos fiscales. Por último, en un término intermedio, está el ahorro intrageneracional cuyos efectos macro –sostiene el informe– dependerán críticamente de su diseño e implementación. En específico, si los beneficios del sistema intrageneracional se entregan condicionados a que el beneficiario haya participado en el mercado laboral formal, el incentivo a formalizarse podría compensar el efecto negativo del impuesto al empleo. En caso contrario, es decir, si se entregan beneficios que no se condicionan a la participación en el mercado laboral formal, el perjuicio sobre el mercado laboral se potencia.

En definitiva, si bien la opción de destinar la cotización adicional a ahorro individual es superior, existen alternativas como el ahorro intrageneracional condicionado a la participación en el mercado laboral formal, que permiten introducir solidaridad con las cotizaciones sin un costo tan elevado.

Diagnóstico 4: Los retiros indiscriminados de fondos previsionales deben detenerse

Producto de los tres retiros de fondos previsionales autorizados en el contexto de la pandemia, se retiraron un total de 51.769 millones de dólares, equivalentes al 16% del PIB del país y a un 24% del total de fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual obligatorias.

El número de afiliados que realizó al menos un retiro alcanzó a 11.264.382 (88% del total) y sólo 1.477.938 afiliados no realizaron ningún retiro. Una de las consecuencias de los retiros es que más de cuatro millones de personas quedaron sin saldo en su cuenta de capitalización obligatoria.

La Superintendencia de Pensiones estima que las pensiones autofinanciadas caerían en promedio un 28,5% y la brecha de género previsional se ampliaría, ya que se estima que la pensión de los hombres se reduzca en 24% en promedio, mientras que las pensiones de las mujeres se reducirían en 33% en promedio. Al respecto, Obach y Riutort (2021) señalan que sería necesario elevar la tasa de cotización hasta un 23% de la remuneración o postergar la edad de jubilación en hasta 4,4 años para alcanzar montos de pensión similares a los que se tenían previo a los retiros.

Utilizando datos administrativos se puede comparar los saldos promedios que tenían las personas que están próximas a pensionarse entre junio de 2019 y junio de 2022. En el [Gráfico 13](#) se observa que el saldo promedio de los hombres de 64 años cayó en 22%, mientras que el de las mujeres de 59 años se redujo en 30%.

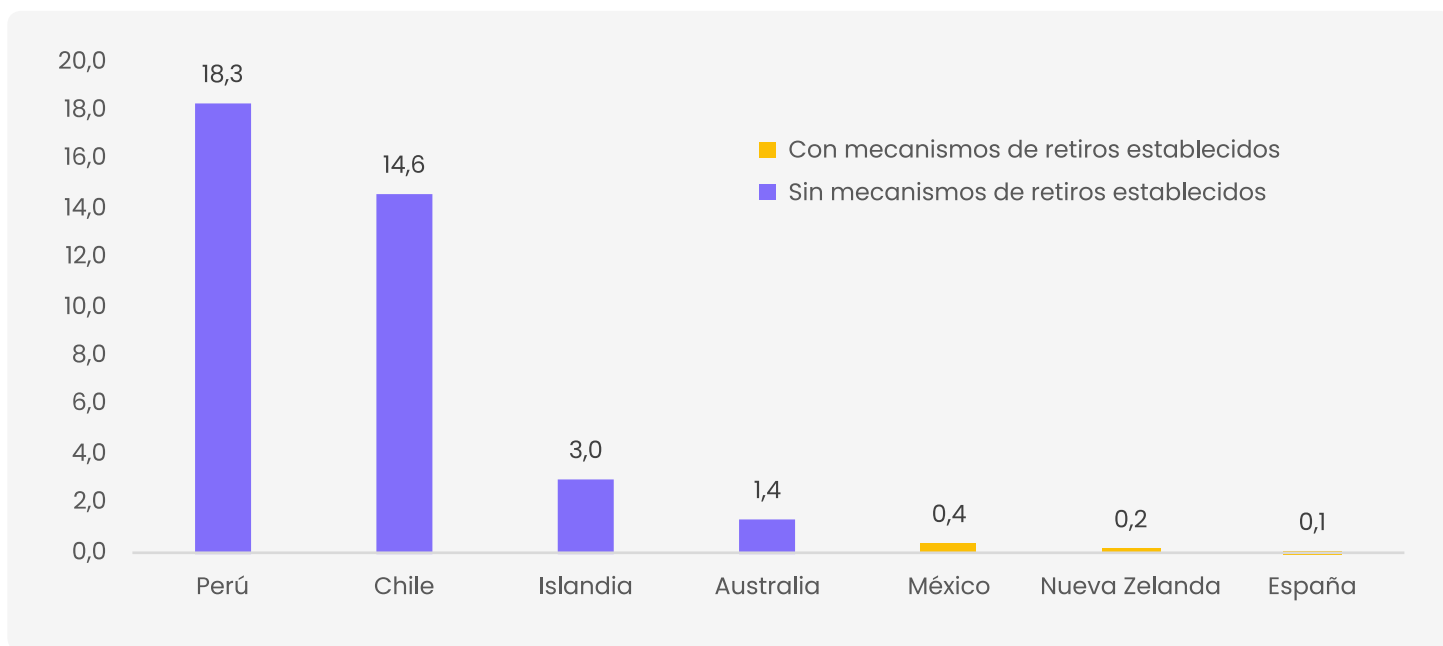
Gráfico 14. Saldo Promedio Acumulado por personas previo a la edad de pensión, junio 2019 vs junio 2022 (en moneda junio 2022)



Fuente: elaboración propia en base a datos Superintendencia de Pensiones.

De acuerdo a la OCDE, aquellos países que tenían mecanismos establecidos para hacer retiros anticipados de los fondos de pensiones retiraron un menor porcentaje que aquellos países que tenían completamente prohibido el acceso anticipado a los fondos de pensiones (OCDE, 2021). Por ejemplo, en México antes de la pandemia los afiliados podían retirar parte de sus ahorros obligatorios para la pensión en caso de desempleo. En el contexto de la pandemia, si bien el monto de los retiros se incrementó en un 60%, esto representó menos del 0,5% de los fondos acumulados en el sistema ([Gráfico 14](#)).

Gráfico 15. Fondos de pensiones retirados en 2020 debido a la pandemia como porcentaje del total de fondos a diciembre de 2019



Fuente: OECD, *Pensión Market in Focus 2021*.

Propuesta 6: Primera vivienda como medida de ahorro

Los afiliados tendrán acceso a utilizar una parte acotada de sus fondos acumulados para financiar el pie en la compra de una primera vivienda, se podría evaluar agregar otros fines en el futuro. Las transferencias desde las cuentas individuales podrían funcionar como autopréstamos, con lo que los fondos serían repuestos a las cuentas de capitalización en cuotas sin interés. Sólo si un tra-

bajador repone todo lo extraído de su ahorro para la pensión podría solicitar una nueva transferencia. Para facilitar la devolución de los montos solicitados, se le entregará al Servicio de Impuestos Internos la facultad de retener dichos montos en el contexto de la Operación Renta de cada año.

La lógica es que estas transferencias desde la cuenta de capitalización individual se condicionan a que se materialicen en otra forma de ahorro (vivienda).

Diagnóstico 5: El sistema no cuenta con legitimidad ciudadana

Paradójicamente, la ciudadanía combina una fuerte desconfianza en las AFP –a quienes responsabilizan de las bajas pensiones– con una adhesión a los pilares estructurales al sistema de capitalización individual.

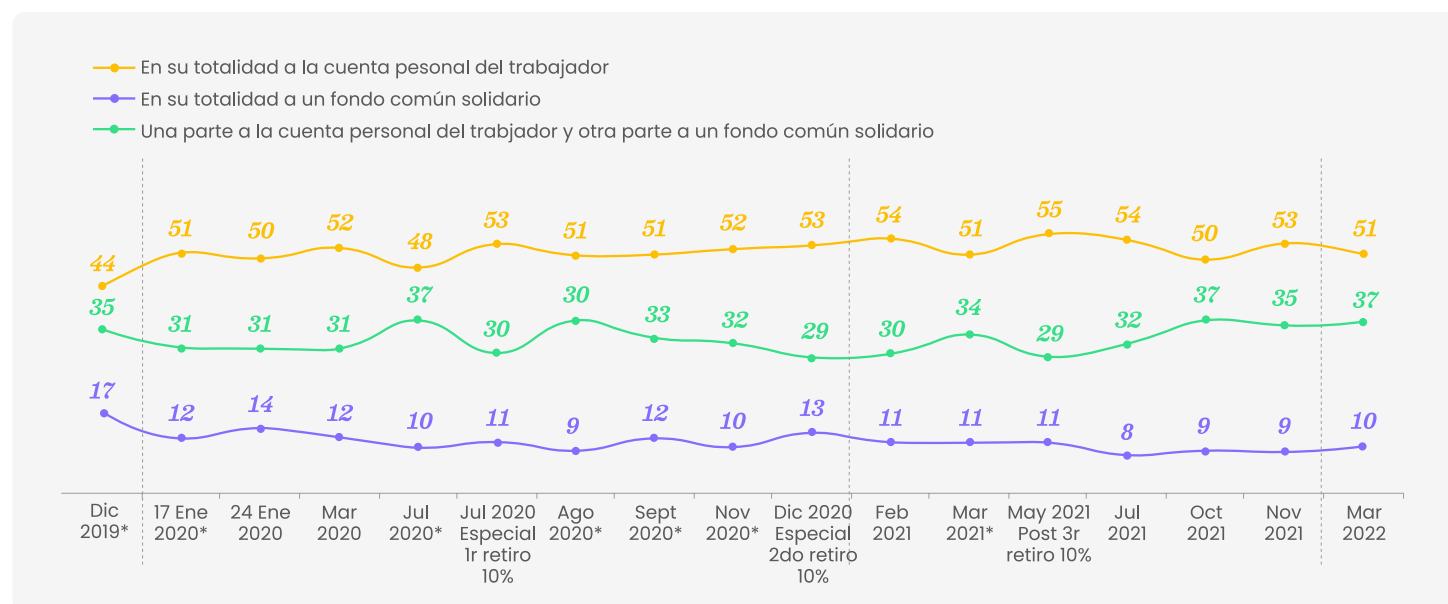
De acuerdo a la encuesta Cadem de diciembre de 2020 las AFP ocupaban el último lugar de confianza entre una serie de instituciones e industrias y sólo 1 de cada 5 personas confiaban en ellas, la encuesta Critería de marzo de 2018 mostraba que 55% de las personas cree que las AFP son las principales responsables de mejorar el monto de las pensiones.

Sin embargo, el 70% de las personas rechaza la estatización de los fondos (Cadem, marzo 2022); frente a la posibilidad de un nuevo sistema de pensiones el 69% de las personas quiere que el total de sus cotizaciones vaya a un sistema

de cuentas individuales; y un 58% quiere poder elegir si una eventual nueva cotización es administrada por un organismo público o por su AFP (Critería, agosto 2021). Estas posiciones se han mantenido y reforzado en el tiempo: a marzo del año 2022, un 89% de las personas respalda un sistema de capitalización individual donde las cotizaciones que aportan los trabajadores sean de su propiedad y se depositen en cuentas individuales (Critería, marzo 2022).

Si se incrementaran las cotizaciones con cargo al empleador, las personas en su mayoría prefieren que la totalidad de los nuevos fondos vayan a las cuentas personales de cada trabajador. El [Gráfico 15](#) muestra la evolución de esta preferencia en el tiempo, donde se observa que la opción de que la totalidad de la nueva cotización vaya a la cuenta personal del trabajador aumentó desde 44% en diciembre de 2019 a 51% en marzo de 2022.

Gráfico 16. Destino de la nueva cotización con cargo al empleador



Fuente: Encuesta Cadem, marzo 2022.

El aumento del apoyo de la ciudadanía a destinar la nueva cotización a cuentas individuales se puede explicar por: i) los retiros elevaron la percepción de propiedad sobre las cuentas de capitalización individual; ii) la Pensión Garantizada Universal (PGU) ha reducido las preferencias por más solidaridad, ya que se percibe como una mejora sustantiva del monto de las pensiones.

Propuesta 7: Licitación de paquetes de cuentas de capitalización individual obligatoria.

Cuando se licitan nuevos afiliados al sistema, el encaje se va construyendo con la comisión a medida que los nuevos afiliados cotizan, por lo tanto, la empresa adjudicataria no tiene que invertir una gran suma de dinero y puede ofrecer un precio muy bajo. Por el contrario, si se licita el stock de afiliados o fracciones del stock de afiliados, la empresa adjudicataria tendría que invertir un importante monto para constituir el encaje, por lo tanto, el precio al que se licitaría el stock de afiliados será necesariamente mayor al precio al que se licitan los nuevos afiliados. Como referencia, el valor del encaje a marzo de 2022 alcanza los \$1.367.990 millones de pesos.

Propuesta 8: Crear una administradora estatal de fondos de pensiones que compita en igualdad de condiciones con las administradoras privadas

Se permite a los afiliados elegir entre una administradora del Estado y administradoras privadas, ampliando así las opciones de las personas. La AFP del Estado deberá tener un sólido gobierno corporativo en línea con las mejores prácticas en esta línea para empresas públicas

establecidas por la OCDE de manera de garantizar efectiva autonomía respecto del Gobierno de Turno. La AFP estatal estará sujeta a la misma legislación que el resto de las AFP y a la fiscalización de la Superintendencia de Pensiones, sólo se realizará una excepción respecto a la normativa que impide invertir los fondos de pensiones en entidades relacionadas. Esto ya que una cartera balanceada y con objetivo de largo plazo como debe ser la de los fondos de pensiones debe contar con bonos emitidos por la Tesorería General de la República, además, la AFP estatal deberá cumplir con el requisito de rentabilidad mínima considerando el *benchmark* dado por la rentabilidad promedio del sistema que tiene una significativa inversión en estos instrumentos. Se mantendrá, eso sí, la prohibición de invertir en instrumentos emitidos por otras empresas del Estado.

Propuesta 9: Traspasar al Servicio de Impuestos Internos la función de cobranza de cotizaciones previsionales impagas y evaluar la licitación de la recaudación

Actualmente la cobranza de cotizaciones previsionales impagas es responsabilidad de cada AFP. Proponemos que El Servicio de Impuestos Internos (SII) realice la cobranza de las cotizaciones adeudadas. Dado que el SII es el encargado de recolectar impuestos, tanto a personas naturales como jurídicas, la función de cobranza de cotizaciones impagas podría realizarse de manera más eficiente, vía el cobro de impuestos a empresas en el contexto de la operación renta anual. A su vez, se debería evaluar la posibilidad de licitar la recaudación de cotizaciones previsionales que hoy realiza Previred.

Conclusión

En términos agregados, se observa que en el sistema chileno de pensiones los trabajadores destinan actualmente \$9.469 millones de dólares al año al pilar contributivo obligatorio, lo que equivale a aproximadamente al 3,5% del PIB. Por su parte, la PGU tiene un costo estimado para el Estado de \$6.621 millones de dólares, lo que equivale a aproximadamente al 2,5% del PIB. Por lo tanto, el país está destinando anualmente 6 puntos del PIB al financiamiento de las pensiones actuales y futuras.

De los actuales 6 puntos del PIB que se destinan al financiamiento de pensiones, cerca del 60% corresponde a ahorro que se capitaliza y el resto a financiamiento con impuestos generales o reparto, ya que son los actuales contribuyentes los que están financiando las pensiones de los actuales jubilados.

Si se incrementa la PGU a \$250.000 parejo para el 100% de la población tendría un costo para el Estado de \$1.914 millones de dólares adicionales (0,7% del PIB). Con esto, el costo total de la PGU ascendería a aproximadamente a 3,2% del PIB y se proyecta que a 2050 llegaría al 4,0% del PIB. Considerando tanto el ahorro individual como el gasto público en pensiones, si la PGU se incrementa a \$250.000 parejo, el gasto total del país en pensiones llegaría a 6,7% del PIB al año. Con dicho incremento de la PGU, el financiamiento de las pensiones estará relativamente equilibrado entre ahorro y reparto.

Como detalla la [Tabla 6](#), si se implementaran las propuestas presentadas en este documento, Chile estaría destinando 8,6% del PIB al financiamiento de las pensiones. De este total, 5,1 puntos se destinarían a ahorro vía aumento de la tasa de cotización a 16% del ingreso imponible, cotización vía consumo y depósito de \$1.000.000 a cada niño nacido vivo. Por otra parte, los restantes 2,9 puntos se destinarían a solidaridad a través de la PGU y el incremento focalizado de la PGU o pensión solidaria, y financiada a través de impuestos generales.

Tabla 6. Distribución de los recursos destinados a financiar pensiones en Chile

| | SITUACIÓN ACTUAL (% DEL PIB) | PROPUESTA HORIZONTAL (% DEL PIB) | MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES | ESQUEMA |
|--|---------------------------------|--|--|--------------|
| Cotización individual | 3,5% | 5,1% | Ahorro | Individual |
| Cotización vía consumo | | 0,5% | Ahorro | Solidario |
| Depósito de 1.000.000 a recién nacidos | | 0,1% | Ahorro | Solidario |
| PGU | 2,5% | 2,5% | Recursos públicos | Solidario |
| Incremento focalizado de la PGU o Pensión Solidaria | | 0,4% | Recursos públicos | Solidario |
| Total | 6,0% | 8,6% | Mixto | Mixto |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al incremento de las pensiones, si se implementaran las propuestas señaladas – sin considerar incrementos en la edad de jubilación– a largo plazo todas las pensiones se elevarían en aproximadamente \$215.000 con lo que ninguna pensión sería menor a \$482.755. Junto con esto, las pensiones autofinanciadas se incrementarían en torno a un 60%.

Chile ya no puede esperar más para reformar su sistema de pensiones y asegurar una vejez digna a todos sus adultos mayores. La reforma al sistema previsional no puede seguir posponiéndose; es un deber alcanzar los acuerdos necesarios para concretarla. Debemos dejar de lado los slogans y agendas personales y materializar, de una vez por todas, una reforma técnicamente correcta y ciudadanamente legitimada, la que se debe implementar gradualmente, cuidando los equilibrios, los efectos sobre el mercado laboral y las finanzas públicas actuales y futuras. Sin duda se requiere incrementar la solidaridad en el sistema, pero debe ser financiada con rentas generales, ya que no puede recaer el costo exclusivamente en los trabajadores formales. Por último, hay que seguir fortaleciendo el ahorro individual y la capitalización para garantizar mejores pensiones en el futuro de manera sostenible siguiendo el ejemplo de los países de la OCDE que se han movido en esta dirección.

Referencias

Banco Central de Chile (2017), Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones

Dickert, Stacy, Houser, Scott y Scholz, John (1995), The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation.

Eissa, Nada y Liebman, Jeffrey (1996), Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit.

Grogger, Jeffrey (2003), The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Headed Families.

Horizontal (2021), Diálogo Social Cuatripartito: Consejo Económico y Social.

Horizontal (2021), Nueva Política Social: Incentivo Al Trabajo Formal Y Disminución De La Pobreza.

Horizontal (2022), Pensión Universal: Análisis comparado de las propuestas de Sebastián Piñera y Gabriel Boric.

Hotz, Joseph y Scholz, John (2006), Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare.

Hoynes, Hilary y Patel, Ankur (2018), Effective Policy for Reducing Poverty and Inequality?: The Earned Income Tax Credit and the Distribution of Income.

Mercer CFA Institute (2021), Global Pensión Index 2021 Pension Reform in Challenging Times.

Meyer, Bruce y Rosenbaum, Dan (2001), Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers.

OECD (2016), OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en.

OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.

OECD (2021), Pension Markets in Focus 2021, www.oecd.org/finance/pensionmarketsinfocus.htm

Obach, Juan José y Riutort, Julio (2021), Impacto de los retiros de ahorros previsionales en las pensiones futuras, Horizontal

Superintendencia de Pensiones (2010), El Sistema Chileno de Pensiones, séptima edición.

Cadem (2020), Encuesta Plaza Pública, tercera semana de diciembre, estudio N°362.

Cadem (2022), Estudio Ómnibus: Reforma de Pensiones. Preparado para la Asociación de AFP. Marzo 2022.

Criteria (2018), Informe de Resultados Opinión Pública. Marzo de 2018. Asociación de AFP-Criteria Research.

Criteria (2021), Informe de Resultados. Opiniones y actitudes respecto del sistema previsional. Agosto 2021.

Criteria (2022), Percepciones y opiniones de la ciudadanía sobre temas previsionales. Nacional. Asociación de AFP-Criteria Research.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

10 años
HORIZONTAL