

ASESORÍA EXTERNA
30 de Octubre 2018

ASESORÍA LEGISLATIVA AL COMITÉ DE SENADORES EVÓPOLI
INFORMANTE: CARLOS MUÑOZ CÁRCAMO

OCTUBRE 2018

20
18
OCT

Una mirada al sistema de pensiones en Chile

Carlos Muñoz Cárcamo

Economista

Tabla de contenido

<i>Resumen Ejecutivo</i>	2
<i>I. Introducción</i>	3
<i>II. Tipos de Sistemas de Pensiones</i>	4
Sistema de reparto	4
Sistema de cuentas nocionales	5
Sistema mixto	6
Sistema de capitalización individual	7
Comparación entre los sistemas.....	7
<i>III. Sistema chileno de pensiones</i>	10
<i>IV. Diagnóstico de la situación actual</i>	13
<i>V. Reforma al sistema de pensiones y principales conclusiones</i>	17

Resumen Ejecutivo

- La esperanza de vida al nacer en Chile en 1950 era de 54,8 años, mientras que el INE proyecta que para 2020 será de 80,2 años.
- El sistema de capitalización individual es sostenible, aumenta el ahorro, el PIB, el consumo y la inversión.
- El sistema de reparto ha fracasado internacionalmente. La experiencia comparada muestra que la gran mayoría de los países que han implementado sistemas previsionales basados en reparto han acumulado déficits fiscales producto del envejecimiento de la población.
- El sistema de pensiones chileno es uno de capitalización individual complementado con la solidaridad del Estado a través del Pilar Solidario, lo que representa un gasto aproximado del 0,9% del PIB, y se financia en su gran mayoría del impuesto a la renta (43%) y del IVA (45%).
- Hay más de 1,4 millones de pensionados que son beneficiarios del Pilar Solidario.
- Del total de ocupados, un 28,5% se encuentra en el sector informal, y, por lo tanto, no tienen acceso a la seguridad social.
- La pensión promedio por vejez ronda los 238 mil pesos mensuales.
- En Chile, la tasa de reemplazo para las mujeres es de 36,3% y para los hombres 40,1%, encontrándose 25,9 y 22,8 puntos porcentuales, respectivamente, por debajo del promedio de la OCDE.
- La densidad promedio de cotización es de 35% (45% hombres y 26% mujeres): la mitad ha cotizado menos del 30% del tiempo y sólo un 10% más de un 85% del tiempo.

Una Mirada al Sistema de Pensiones en Chile

I. Introducción

Los sistemas de pensiones en el mundo son tan diversos como las naciones, pero con el pasar del tiempo se han configurado patrones comunes en respuesta a los desafíos que representa el retiro de la vida laboral. Todos poseen al menos un sistema solidario, que provee pensiones garantizadas a los segmentos menores ingresos, y un sistema contributivo, a través del cual las personas financian un fondo desde el cual se extraen pagos periódicos para sostener el retiro laboral.

A su vez, los sistemas de pensiones se encuentran enfrentados a dilemas similares: el envejecimiento poblacional, la sostenibilidad financiera, su adaptabilidad y el margen de solidaridad. Los liberales en Reino Unido fueron los primeros en introducir un sistema público de pensiones en 1908, avanzando desde una lógica de *laissez-faire* hacia un mayor rol del Estado frente a los segmentos más vulnerables de la población, y es desde principios liberales que los sistemas de pensiones han sido reformados para adaptarse a los nuevos desafíos demográficos. ¿Cómo configuramos un sistema de pensiones fiscalmente responsable, sin imponer una carga desproporcionada sobre el Fisco, y que garantice estándares de suficiencia de las pensiones que provee? ¿Es posible siquiera?

El envejecimiento de la población es una realidad a nivel mundial, de la cual nuestro país no ha estado exento. La esperanza de vida al nacer en Chile en 1950 era de 54,8 años, mientras que el INE proyecta que para 2020 será de 80,2 años. Esto es parte de un importante cambio demográfico del país, con un aumento significativo de la población de la tercera edad y una baja tasa de renovación generacional, correspondiente a la proporción entre el número de adultos mayores (65 años y más) por cada cien niños (0-14 años), debido a la baja sostenida en la tasa de natalidad. Según el Censo de 2017, los adultos mayores suman más de 2 millones de personas, representando un 11,4% de la población, y según los resultados de la Casen 2017, tienen una baja participación laboral, y el 22,1% de ellos se encuentra en situación de pobreza multidimensional, versus el 20,7% promedio nacional.

En este contexto, el sistema de pensiones juega un rol central. En su aspecto económico, los sistemas de pensiones pueden proveer mecanismos para distribuir mejor el consumo a lo largo de la vida, prevenir ante bajas de ingresos y garantizar medios suficientes para la vejez, como también pueden aliviar la pobreza y redistribuir ingresos y riqueza (Barr y Diamond, 2012)¹.

¹ Barr, N., & Diamond, P. (2012). *La Reforma Necesaria: El futuro de las pensiones*. El hombre del tres.

La reforma al sistema de pensiones anunciada por el presidente Sebastián Piñera será, sin duda alguna, una de las discusiones más relevantes para la actual administración. En ella confluyen no solo asuntos económicos y técnicos, sino también de concepciones sobre el rol del Estado. Lo anterior debido a que al sistema de administradoras de fondos de pensiones (AFP) frecuentemente se le acusa de incumplir una “promesa” sobre cuánto percibirían los trabajadores al momento de jubilar, lo que se conoce como tasa de reemplazo, así como de la gran cantidad de pensiones inferiores a la línea de pobreza. Estos puntos remarcen la necesidad de tener una mirada desapasionada sobre el sistema, reconociendo sus virtudes y defectos, de cara a formular políticas públicas que permitan mejorar las pensiones y la calidad de vida de los presentes y futuros pensionados.

Ante todo, el objetivo de los sistemas de pensiones es proveer ingresos de reemplazo para los trabajadores que dejan la vida laboral, idealmente suficientes para conservar un estándar adecuado de ingresos y calidad de vida, y, por regla general, proteger desde la seguridad social a quienes se encuentran en situación de discapacidad, pobreza y vulnerabilidad. Esto se procura a través de distintos modelos y comúnmente involucrarán un número relevante de programas diferentes, en los cuales la contribución personal (obligatorio o voluntario), el aporte del empleador y/o del Estado cumplirán distintos roles en la conformación de los fondos.

La diversidad entre los sistemas de pensiones representa una hoja de doble filo: a la vez que amplía el abanico de políticas públicas disponibles con miras a garantizar la seguridad financiera de los pensionados, también favorece la dispersión de soluciones frente a un tema político y con ello la cristalización de planteamientos aparentemente irreconciliables.

II. Tipos de Sistemas de Pensiones

A continuación, se analizarán cuatro tipos de sistemas de pensiones: de *reparto*, de *cuentas nocionales*, *mixtos* y de *capitalización individual*.

Sistema de reparto

El sistema de *reparto* es aquel donde las cotizaciones obligatorias de los trabajadores activos van a un fondo común, de administración estatal, desde el cual se financian inmediatamente los beneficios de los pensionados existentes al momento de enterar la cotización. Este sistema se apoya en el principio de solidaridad intergeneracional y existe en un amplio abanico de países, como España, Brasil y Grecia.

En un sistema de reparto, el Estado cumple una función estructural en la seguridad social. En España, por ejemplo, el sistema de pensiones es financiado a través de un gravamen sobre la renta (4,7% de cargo del trabajador, 23,6% del empleador), que configura un fondo público, desde el cual se distribuyen 2 tipos de pensiones: contributivas y no contributivas. Las pensiones contributivas representan la principal fuente de ingresos previsionales, y se financian desde el soporte de un fondo público compuesto por las cotizaciones legales obligatorias dispuestas sobre los trabajadores. Por su parte, las pensiones no contributivas son dirigidas a proveer pensiones para los hogares de más bajos ingresos y discapacitados, aun cuando no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión contributiva.

Los sistemas de reparto puros funcionan desde la solidaridad intergeneracional, donde la contribución de los actuales trabajadores financia la pensión pública de los actuales pensionados. En tanto la población laboral activa financia las pensiones de la población actualmente pensionada, tanto contributivas como no contributivas, la sostenibilidad financiera sistémica depende críticamente de la demografía existente. El envejecimiento poblacional representa el mayor riesgo financiero en este sistema, en tanto reduce la proporción entre población laboral activa y pensionados, y con ello la disponibilidad presupuestaria para sostener contribuciones intergeneracionales para el sistema público de pensiones sin sobrecargar la población laboral activa.

De hecho, desde el punto de vista de la justicia intergeneracional, este tipo de sistema es cuestionable cuando existe una transición demográfica desfavorable. La razón es sencilla: en un contexto de envejecimiento de la población, para asegurar una idéntica tasa de reemplazo, las generaciones más jóvenes deberán aportar una fracción significativamente mayor de su sueldo. A modo de ejemplo, en Chile, al 2015 la tasa de dependencia (respecto a adultos mayores) es del 17% (por cada 100 personas en edad de trabajar, hay 17 personas mayores potencialmente dependientes), pero se espera que para el 2050 la tasa de dependencia llegue al 43%². Esto implica que, si se imperara un sistema de reparto, para la misma tasa de reemplazo, la contribución de su sueldo que la población activa deberá efectuar sea 2,5 veces mayor. En simple, si hoy la población activa aportará 14% de su sueldo, bajo un sistema de reparto mañana debería aportar 35%. ¿Es esto justo?

Sistema de cuentas nocionales

El sistema de *cuentas nocionales* también es de reparto y está basado en las contribuciones que realizan los trabajadores durante toda su vida laboral a una cuenta individual, no a un fondo público. Las cotizaciones se ingresan a cuentas individuales, sólo de carácter contables,

² Pensions at a glance 2017.

acumulándolas durante toda su vida laboral en su cuenta virtual, a lo cual se le sumarían los intereses acumulativos de los fondos, lo que configura el capital nocional. Luego, la pensión se calcula en función de todo lo aportado a partir de un factor de conversión, que transformaría el fondo en una renta vitalicia, derivado del fondo nocional acumulado, de la esperanza de vida media al momento de jubilar y del factor utilizado.

Este sistema constituye una modalidad dentro del sistema de reparto, en tanto las cuentas individuales suponen exclusivamente una anotación contable, pero las aportaciones no se materializan en ningún fondo real. Es el modelo vigente en países como Suecia, Italia y Polonia.

Aunque actuarialmente es un sistema más equitativo, ya que considera las contribuciones individuales en la determinación de las pensiones y la revalorización nocional de las mismas, no garantiza la sostenibilidad financiera del sistema, en tanto dependen igualmente de la evolución demográfica de la población laboral activa y los pensionados, por lo que se han acompañado de fondos soberanos de estabilización.

A su vez, es un modelo menos solidario que los sistemas de reparto “puros”, pues al igual que en los sistemas de capitalización individual las pensiones dependen estrictamente de las contribuciones realizadas por el pensionado, por lo que exigiría suplirse con políticas redistributivas financiadas por impuestos para poder garantizar estándares mínimos de suficiencia.

Sistema mixto

Los sistemas *mixtos* en general son aquellos en que el trabajador cotiza una parte para un fondo de reparto y otro porcentaje va para cuentas individuales de capitalización, que pueden ser de administración pública o privada. Así, se compone de una pensión pública complementada por otra de carácter privado.

El modelo sueco, por ejemplo, es a la vez un modelo mixto y de cuentas nocionales, donde vía contribuciones se impone un 18,5% del salario, del cual un 16% está destinado a financiar el fondo de reparto (*inkonstpension*), que se revaloriza según un factor de conversión determinado anualmente por una agencia pública, y un 2,5% a las cuentas individuales de capitalización (*premiepension*), que pueden ser diferentes administradoras privadas y cuya revalorización dependerá exclusivamente de la rentabilidad de las carteras de fondos.

Los sistemas mixtos surgen en los países europeos como una evolución de los antiguos sistemas de reparto predominantes en las décadas de 1960-70 en Europa, complicados por el alto costo

fiscal y administrativo que significa sostener un sistema de reparto. Así, los sistemas mixtos, presentes en 2 de cada 3 países OCDE, surgen como una alternativa que permite avanzar en sostenibilidad financiera, al incorporar ahorro privado rentabilizado a lo largo de toda la vida laboral y reducir la carga presupuestaria sobre el Fisco, sin prescindir del rol redistributivo y solidario de las pensiones públicas.

Sistema de capitalización individual

El sistema de *capitalización individual* es aquel donde la cotización va a conformar un fondo integrado por las cuotas contributivas más los intereses acumulativos generados por la rentabilidad de los fondos, que pertenece al trabajador al que se asocia la cotización y que puede ser retirado solo al momento de la jubilación, es decir, son los mismos trabajadores los que autofinancian su pensión futura, ahorrando parte de sus ingresos laborales. Se realiza a través de una contribución definida, sobre la base del aporte individual durante toda la vida laboral y la rentabilidad del fondo acumulado, lo que se devuelve al pensionado bajo alguna modalidad de pensión.

En este sistema no se excluye, por cierto, la existencia de esquemas solidarios que garanticen algún estándar de pensión para quienes no cuentan con fondos previsionales o estos son insuficientes, pero son de carácter subsidiario y de beneficios decrecientes. El corazón del sistema previsional recae en la generación de fondos de pensiones a través de contribuciones individuales y su rentabilización para el autofinanciamiento de la vejez.

Comparación entre los sistemas

Por sus dimensiones, los sistemas de pensiones tienen efectos en la economía que deben ser reconocidos al momento de discutir reformas a los mismos, ya que pueden generar incentivos o desincentivos importantes al ahorro, alteran el mercado del trabajo y los incentivos a la formalización, pueden reducir la capacidad de consumo de los actuales trabajadores e imponer importantes cargas fiscales desde la afirmación de principios de solidaridad, y en general pueden tener efectos presupuestarios relevantes. Lo que suceda dependerá de los incentivos que desarrolle cada uno de los sistemas.

En esta sección se hará una comparación entre el sistema de capitalización individual y el de reparto, ya que estos dos han sido implementados en Chile³.

³ El análisis realizado se basa en el documento *Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones* que fue encargado en agosto de 2016 al entonces presidente del Banco Central de Chile, Rodrigo Vergara, solicitando cooperación técnica en la evaluación de los impactos macroeconómicos y financieros de posibles modificaciones al sistema de pensiones.

En el esquema de *capitalización individual*, los recursos recaudados de la primera generación de jóvenes son ahorrados, de modo que cuánto contribuya cada trabajador determinará cuánto recibirá como pensión al momento de jubilar, mientras que bajo *reparto* estos recursos se entregan como beneficios a los jubilados actuales. La diferencia en esta dimensión es clave para explicar las grandes diferencias en términos del ahorro agregado que se observan entre los sistemas, ya que, mientras el ahorro aumenta en esquemas de *capitalización individual*, bajo un esquema de *reparto puro* disminuye.

Con respecto al retorno, bajo *reparto* el retorno está dado por el crecimiento de la masa salarial y de sus ingresos laborales, mientras que en el otro esquema el retorno es igual a la rentabilidad del mercado en que los ahorros se invierten. Adicionalmente, la transición demográfica ha llevado a algunas economías a tener crecimiento de la fuerza de trabajo cero o incluso negativo por algunas décadas, punto que ha sido el mayor obstáculo para la sostenibilidad de los sistemas de *reparto* en el mundo, al alterarse e incluso invertirse la pirámide poblacional.

Respecto al impacto en el mercado del trabajo, bajo *capitalización individual* los efectos sobre el empleo son menores, ya que en la esencia de este sistema hay una relación muy alta entre lo que se cotiza y los beneficios que se obtienen. Cabe mencionar que el impacto en el mercado del trabajo dependerá críticamente de cómo se entregan los beneficios, ya que entre menos estrecha es la relación entre aportes realizados y beneficios percibidos por individuo, mayor será el impacto negativo en la disposición de las personas a trabajar, ya que al no recibir nada a cambio, la cotización es percibida como un impuesto al trabajo.

Sumado a lo anterior, la experiencia internacional muestra que la gran mayoría de los países que han implementado sistemas previsionales basados en *reparto* han acumulado déficits fiscales producto del envejecimiento de la población, los cuales han forzado reformas de diseño hacia sistemas nocionales y de capitalización, reducción de beneficios, aumentos en edades de jubilación, la creación de fondos soberanos de estabilización y aumento en tasas de cotización.

A modo de conclusión es posible señalar que el sistema de *capitalización individual* se alza como el mejor sistema de pensiones en una economía como la chilena, la que ha experimentado un importante cambio demográfico con un aumento significativo de la población envejecida y una escasa renovación generacional.

Dado este contexto, el sistema de *capitalización individual* aumenta el ahorro, el PIB, el consumo y la inversión (Corbo, V., & Schmidt-Hebbel, K., 2003).⁴ En cuanto al sistema de *reparto*, sus efectos en la economía serían negativos, ya que el ahorro, la inversión y el empleo se ven afectados

⁴ Corbo, V., & Schmidt-Hebbel, K. (2003). Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile. *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones*, 259-351.

negativamente. Adicionalmente, los problemas fiscales asociados a este esquema pueden ser graves, ya que es común en estos sistemas que los beneficios terminen excediendo a los ingresos por contribuciones, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional, como el proyectado para Chile.

Sumado a lo anterior, se puede utilizar el análisis de Thomas Piketty para discutir el sistema de pensiones, ya que su teoría sugiere que es preferible un sistema de capitalización individual. De hecho, respecto del tipo de mecanismo, Piketty afirma que es tentador concluir que el sistema de reparto debiera ser reemplazado por un sistema de capitalización, dado que $r > g$ ⁵. Esto se da ya que el retorno del sistema de reparto está dado por el crecimiento de la economía, g , mientras que el retorno del sistema de capitalización individual está dado por r , el cuál es superior a g . Esa es la base de gran divergencia en Piketty. Por lo tanto, se concluye que los fondos deben invertirse en el mercado de capitales, dado que $r > g$.

⁵ Piketty, Thomas. 2014a. Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.

Tabla 1: Principales diferencias entre el sistema de reparto y de capitalización individual

Componentes	Sistema de reparto	Capitalización individual
Administración de pensiones	Estado.	AFP.
¿Hacia dónde van las cotizaciones de los trabajadores?	A un fondo común administrado por el Estado.	A una cuenta de capitalización individual, exclusiva e intransferible para cada trabajador.
Cálculo del monto de las pensiones	De acuerdo con los recursos disponibles en el fondo común administrado por el Estado.	Según el monto ahorrado a lo largo de toda la vida laboral del trabajador, monto al cual se le suma la rentabilidad de esos fondos.
Sostenibilidad financiera	No es sostenible, ya que los trabajadores activos son los que financian a los pensionados actuales. Tanto una disminución de la fuerza laboral como un aumentado de los pensionados causa desajustes en el sistema.	Es sostenible, ya que son los mismos trabajadores los que financian sus propias pensiones futuras.
Efectos en la economía	Afecta negativamente el ahorro, la inversión y el empleo.	Aumenta el ahorro, el PIB, el consumo y la inversión.
Retorno de los fondos	Dado por la masa salarial y los salarios.	Dado por la rentabilidad del mercado.

Fuente: Elaboración propia.

III. Sistema chileno de pensiones

Previo a la reforma del sistema de pensiones en 1980, en Chile existía un sistema de cajas de previsión, en las cuales los trabajadores cotizaban de acuerdo con el sector de la economía en el cual trabajaban. Estas cajas funcionaban de acuerdo con el sistema de reparto, y se basaba en descontar una cotización a los trabajadores pertenecientes a la caja, para con ella financiar las pensiones de los entonces pensionados de cada caja. La dispersión normativa y el carácter ramal de las cajas de previsión conllevaron la existencia de más de 30 cajas previsionales y 70 servicios de bienestar complementarios regidas por más de 2000 leyes.

En 1980 se reemplaza el sistema de cajas previsionales por uno de capitalización individual. En este se cotiza obligatoriamente el 10% de las rentas de los trabajadores asalariados, monto que es

ingresado a cuentas individuales administradas por las AFP, que rentabilizan lo acumulado en un esquema de multifondos según riesgo financiero. Además, existe el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), un seguro de cargo del empleador que cubre ante invalidez parcial o total, así como a sus beneficiarios en caso de fallecer, financiado con una tasa del 1,53% del sueldo imponible para hombres y 1,11% para mujeres.

Desde la reforma previsional de 2008 (Ley N° 20.255), se complementa el sistema de capitalización individual con un pilar solidario, que a través de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), garantiza niveles mínimos de prestaciones para la vejez e invalidez en casos de insuficiencia económica, e incrementa la cobertura previsional de manera significativa. La PBS es el beneficio al que pueden acceder personas que no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional, y el APS es un monto mensual que complementa las pensiones autofinanciadas, inferiores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

Tabla 2: Comparación entre sistema de pensiones antiguo y nuevo

Condiciones	Sistema Antiguo (anterior a 1981)	Sistema Nuevo (2008)
Tipo de sistema	Reparto.	Capitalización individual.
Porcentaje de cotización	Desde un 9,5% al 18,8% a cargo del trabajador, y desde un 7% al 44,4% de cargo del empleador.	10% de cargo al empleador.
Cobertura	75%	73%
Cuando se gatilla el APS	-	Al recibir menos de \$309.231 en pensión.

Fuente: Elaboración propia

En el esquema de previsión actual, el Estado no administra ni distribuye los beneficios previsionales, sino que ejerce funciones de supervigilancia a través de la Superintendencia de Pensiones, propone políticas públicas a través de la Subsecretaría de Previsión Social⁶ y distribuye pensiones del pilar solidario y leyes de reparación a través del Instituto de Previsión Social (IPS).

⁶ Tanto la Superintendencia de Pensiones como la Subsecretaría de Previsión Social dependen del Ministerio de Economía.

El sistema de pensiones chileno tiene tres componentes: (i) un Pilar Solidario que se financia con el presupuesto de la nación, y que entrega pensiones definidas al 60% de los jubilados, que corresponden a la población de menores ingresos que no tiene la capacidad de acumular recursos para financiar su jubilación. Las personas correspondientes a este grupo, tiene una densidad de cotización, en promedio, alrededor del 26%⁷, la que corresponde a la proporción de cotizaciones que un afiliado realiza durante toda su vida en edad de trabajar; (ii) un Pilar Contributivo obligatorio, que se acumula en cuentas individuales nominativas administradas por las AFP; y (iii) un Pilar de Ahorro Previsional Voluntario (APV), que busca complementar el pilar contributivo y que se fomenta con incentivos tributarios. En cuanto al Pilar Solidario, son más de 1,4 millones⁸ los pensionados con Pensión Básica Solidaria⁹ (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS).

Tabla 3: Cantidad de personas en cada pilar

Tipo de pensión		Beneficiarios
PBS	Vejez	403.017
	Invalidez	183.284
APS	Vejez	827.986
	Invalidez	66.913
AFP	Vejez edad	649.876
	Vejez anticipada	229.703

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

A 2017, el Estado gastaba anualmente al menos USD \$6.680 millones en pensiones civiles, considerando el pago de jubilaciones y montepíos a los 651 mil beneficiarios del sistema antiguo, (USD \$2.498 millones), el gasto en el sistema de pensiones solidarias (con 1.481.200 beneficiarios) y el gasto en bonos de reconocimiento; así como USD \$2.083 millones en el sistema previsional de las FF.AA. El sistema de pensiones solidarias se financia sólo con recursos fiscales, lo que implica que la solidaridad del actual sistema sea de carácter exógena, en cuanto proviene en su totalidad desde el Fisco. A su vez, la solidaridad en nuestro sistema funciona de forma intergeneracional, en tanto se financia íntegramente a través de los recursos del Estado, que representa aproximadamente un 0,09% del PIB, y provienen en su gran mayoría del impuesto a

⁷ Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones (2015). Brechas de género y pensiones en Chile. Santiago, Chile.

⁸ Corresponde al número de beneficiarios que cotizaron en Julio de 2018. Superintendencia de Pensiones (2018).

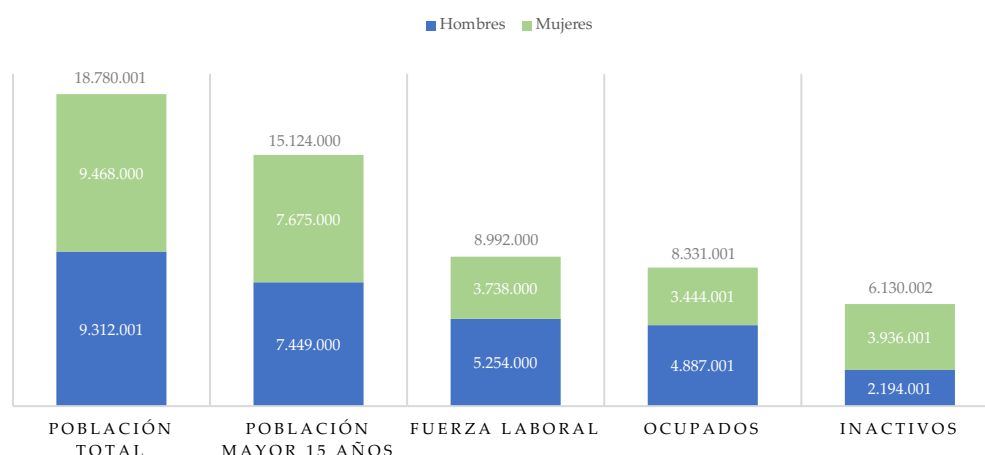
⁹ A agosto de 2018, la pensión básica solidaria asciende a \$107.304 mensuales.

la renta (43%) y del IVA (45%)¹⁰, y así quienes actualmente tributan por sus impuestos personales contribuyen a sostener las pensiones solidarias de quienes actualmente están pensionados.

IV. Diagnóstico de la situación actual

Hoy en día, del total de la población en edad de trabajar¹¹, el 40% se encuentra inactivo, es decir, están fuera de la fuerza laboral, ya que no trabajan ni están activamente buscando un empleo. Además, del total de ocupados, un 28,5% se encuentra en el sector informal¹², y, por lo tanto, no tienen acceso a la seguridad social. Sumado a lo anterior, según los resultados de la Casen 2017, en Chile un 30,7% de los hogares tiene carencia en seguridad social¹³.

Gráfico 1: Población total y de 15 años y más por situación en la fuerza de trabajo (junio-julio-agosto 2018).



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo. Instituto Nacional de Estadísticas.

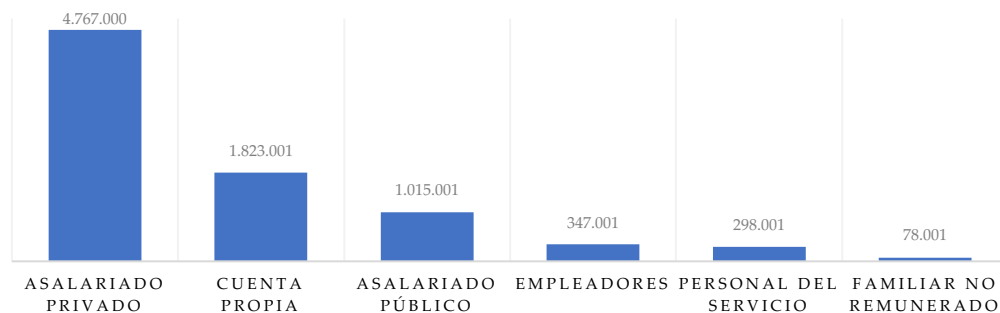
Gráfico 2: Ocupados por categoría en la ocupación (junio-julio-agosto 2018)

¹⁰ Comisión Bravo, 2016.

¹¹ Población en edad de trabajar (PET): población actualmente residente de 15 años o más. (INE)

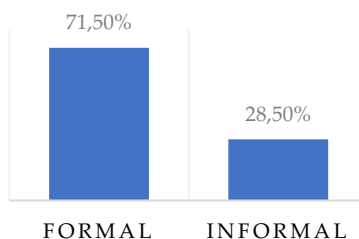
¹² Tienen una ocupación informal todos los trabajadores dependientes (asalariados y personal del servicio doméstico) que no cuentan con acceso a la seguridad social (salud y AFP) por concepto de su vínculo laboral. Para el caso de los trabajadores independientes se considera que poseen una ocupación informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal. Los familiares no remunerados del hogar son considerados siempre ocupados informales (INE)

¹³ Un hogar es carente en seguridad social si al menos uno de sus integrantes de 15 años o más que se encuentra ocupado no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadísticas.

Gráfico 3: Formalidad e informalidad laboral como porcentaje del total de ocupados.



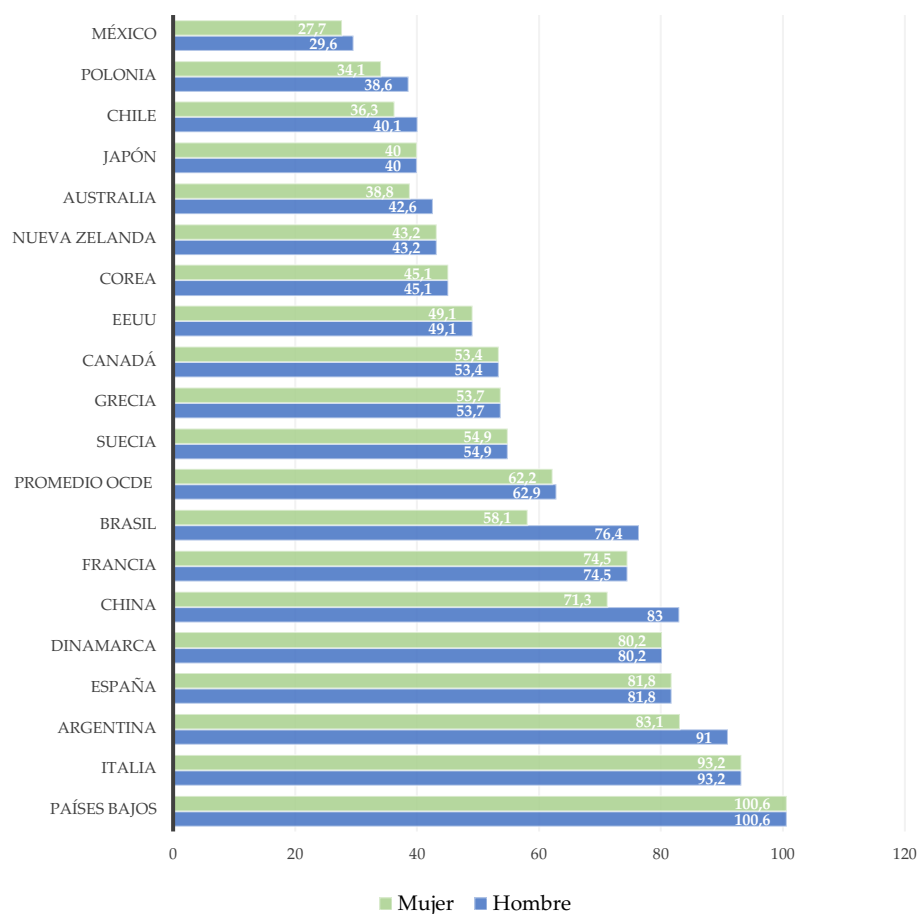
Fuente: Encuesta Suplementaria de Ingresos 2017, Instituto Nacional de Estadísticas.

El contexto anterior muestra una precariedad del mercado laboral chileno, caracterizado por un alto porcentaje de personas inactivas e informales, quienes no están ahorrando, al menos formalmente, para su pensión. Lo anterior ha llevado a que las pensiones sean muy bajas, donde la pensión promedio ronda los 238 mil pesos¹⁴. Este resultado también se evidencia en la tasa de reemplazo, la que se refiere a la relación entre el monto de la pensión que se puede obtener del fondo acumulado y el salario obtenido antes de jubilar, donde Chile tiene una baja tasa de reemplazo en comparación con los países de la OCDE.

En Chile, la tasa de reemplazo para las mujeres es de 36,3% y para los hombres 40,1%, encontrándose 25,9 y 22,8 puntos porcentuales, respectivamente, por debajo del promedio de la OCDE. Además, como se observa en el gráfico 4, Chile es el tercer país de la muestra con menor tasa de reemplazo promedio.

¹⁴ Promedio de pensión por vejez de edad total (autofinanciada más APS), Superintendencia de Pensiones.

Gráfico 4: Tasas de reemplazo para hombres y mujeres (%) (2016)



Fuente: OCDE.

En la tabla 4 se observa un ejercicio de simulación, donde manteniendo la contribución, rentabilidad, esperanza de vida y tasa de crecimiento de salarios constantes, se observa que el no tener lagunas previsionales versus tener 7 y 15 años de no cotizar, aumentaría en 16 y 36 puntos porcentuales la tasa de reemplazo, respectivamente.

Tabla 4: Simulación tasas de reemplazo según lagunas previsionales¹⁵

Componente	Escenario base	7 años de lagunas	15 años de lagunas
Contribución	10%	10%	10%
Rentabilidad	6,27%	6,27%	6,27%
Esperanza de vida	80	80	80
Tasa de crecimiento salarios	2,40%	2,40%	2,40%
Lagunas (meses)	0	84	180
Tasa de reemplazo resultante	51%	35%	15%

Fuente: Elaboración propia¹⁶.

En Chile, la densidad de cotizaciones es muy baja, donde la base de personas que cotizan es exigua. La densidad promedio es de sólo 35% (45% hombres y 26% mujeres): la mitad ha cotizado menos del 30% del tiempo y sólo un 10% más de un 85% del tiempo¹⁷. Además, según datos del INE, existen 2 millones de trabajadores independientes (que cotizan muy poco o nada), de los cuales 1,3 millones son informales. A ello hay que sumar más de 6 millones de personas en edad de trabajar pero que están fuera de la fuerza de trabajo. El problema de pensiones, al menos mirado desde la tasa de reemplazo promedio es uno de base por altura. Hoy la discusión está centrada en la altura (tasa de cotización) y poco en la base.

En la medida que la base contributiva sea baja, las pensiones promedio seguirán siendo bajas en términos de tasa de reemplazo, particularmente la tasa promedio a nivel país. Las pensiones bajas en nuestro país son un reflejo del mercado laboral, donde el grueso de la población no aporta para la seguridad social, haciendo que la base de cotizantes sea muy pequeña. Este problema ocurre independientemente del sistema que hablemos, ya sea de capitalización individual o de reparto, ya que los sistemas de pensiones son meramente instrumentos y no el objetivo último, el cual es asegurar pensiones razonables y de manera sostenible financieramente.

Dada la demografía chilena, concluimos que el sistema de reparto es insostenible financieramente, a diferencia del sistema de capitalización individual, el cual por definición es demográficamente sostenible ya que cada uno ahorra para sí mismo. Este último se basa exclusivamente en los ingresos laborales, y dado que el mercado laboral se destaca por un gran porcentaje de informalidad e inactividad, se hace muy difícil aumentar las pensiones, independientemente de las reformas que se hagan al sistema. Las pensiones bajas son el resultado

¹⁵ El cálculo está hecho en base a que el ingreso laboral promedio mensual en Chile fue de \$554. 493 en 2017, y se usó el simulador de pensiones de la Superintendencia de Pensiones. El cálculo está hecho suponiendo que la persona se jubila a los 65.

¹⁶ La rentabilidad fue calculada con la rentabilidad real del fondo tipo A deflactada por la UF; promedio de todas las AFP (septiembre 2018). La tasa de crecimiento de los salarios fue calculada con datos del Banco Central del índice real de remuneraciones, promedio de rentabilidad interanual 2010-2017.

¹⁷ Comisión Bravo, 2016.

de un mercado laboral precario y con una fuerte presencia del sector informal, y si no se mejora la base contributiva, será muy difícil mejorar las pensiones, por lo que el foco debiese estar en la base de cotizantes y en cómo aumentarla.

Si lo anterior no se mejora, y nos seguimos sin hacer cargo de la base contributiva, la forma de pagar pensiones a quienes no ahorraron es con cargo a rentas generales de la nación. Pero de facto entramos a un sistema con un fuerte componente de reparto, dado que el Estado, a través de impuestos generales que vienen fundamentalmente de la población activa, debe financiar a los actuales pensionados; y como todo sistema de reparto, esto plantea un problema de sostenibilidad de largo plazo.

V. Reforma al sistema de pensiones y principales conclusiones

Dada la situación anteriormente planteada, se hace urgente implementar una reforma al sistema actual de pensiones, ya que este ha sido incapaz de permitir que las personas de la tercera edad tengan una vejez digna y acorde a su situación financiera antes de jubilar. Sumado a esto, se encuentran aquellas personas que no ahorraron nada, por lo que al momento de jubilar tienen una pensión muy baja. Lo anterior ha hecho que, como sociedad, tengamos una gran cuenta por pagar con los actuales jubilados, deuda que seguirá creciendo a medida que no reformemos el sistema.

En este contexto, el domingo 28 de octubre de 2018, el presidente Sebastián Piñera anunció el Proyecto de Reforma Previsional. Esta Reforma tiene dos dimensiones: por una parte, el ahorro individual de cada trabajador aumentará con la contribución de los empleadores que, de manera gradual, deberán aportar un 4% adicional a las cotizaciones; por otra parte, el Estado inyectará recursos al Pilar Solidario.

La Reforma está enfocada en mejorar las pensiones de los grupos más vulnerables, las mujeres, la clase media, y quienes de manera voluntaria quieran extender su vida laboral después de la edad de jubilación. En este sentido, se crea el **Aporte Adicional Vulnerabilidad (AAV)**, el **Aporte Adicional Mujer (AAM)**, el **Aporte Adicional Clase Media (AACM)** y el **Aporte Adicional al Esfuerzo (AAE)**.

En el caso del AAV, este contempla un aumento inmediato del 10% en el monto de los beneficios a los actuales beneficiarios del Pilar Solidario, a través de la PBS, y un aumento mayor del APS. Este aporte beneficiará a todos los pensionados del Pilar Solidario, quienes tendrán un aumento inmediato de al menos un 10%. Por el lado de la clase media, el AACM llega a todas aquellas personas con pensiones inferiores a UF 25. Esta medida crea un incentivo a la cotización, ya que el aporte lo reciben aquellas personas que tengan un mínimo de años de cotización (22 años en el caso de los hombres y 16 en el caso de las mujeres). Aquellas mujeres que han participado en el

mercado laboral con cierta regularidad también pueden acceder al AAM, el cual se sumará al AACM, lo que significará un aumento que en conjunto llega a un promedio del 27%. Por último, el AAE genera incentivos para quienes decidan extender su vida laboral y hayan cotizado de forma regular.

Además, la Reforma contiene un **aumento cotización del 4% con cargo al empleador**, el cual será implementado de manera gradual para atenuar el impacto sobre el empleo. Además, para mejorar la solidaridad del sistema, se **incrementará gradualmente el aporte del Estado al Pilar Solidario**.

Otras medidas que contempla la Reforma está la creación del **Seguro de Dependencia Severa**, que se financiará con cotizaciones con cargo al empleador (0,2%) y permitirá acceder a un apoyo financiero mínimo si se califica en esta condición física. Además, se crea un Subsidio de Dependencia, orientado a personas de los seis primeros deciles de ingresos que no puedan acceder al Seguro de Dependencia.

Por último, esta Reforma **fomenta la competencia** en la administración del ahorro de los trabajadores, facilitando el ingreso de nuevas instituciones administradoras de pensiones, incluyendo instituciones sin fines de lucro. Además, los trabajadores podrán decidir si la mayor cotización será administrada por las AFP o por algunas de las nuevas instituciones creadas para este efecto.

Si bien la Reforma avanza en la dirección correcta, al fortalecer el pilar solidario y el pilar contributivo, aún está presente el problema de la pequeña base de cotizantes, ya que, si bien la Reforma contempla ciertos incentivos a cotizar, estos parecen no ser suficientes. Y como se señaló anteriormente, si no mejoramos el problema de la base contributiva, las pensiones seguirán siendo bajas, y el sistema se requerirá de nuevos ajustes en el futuro.