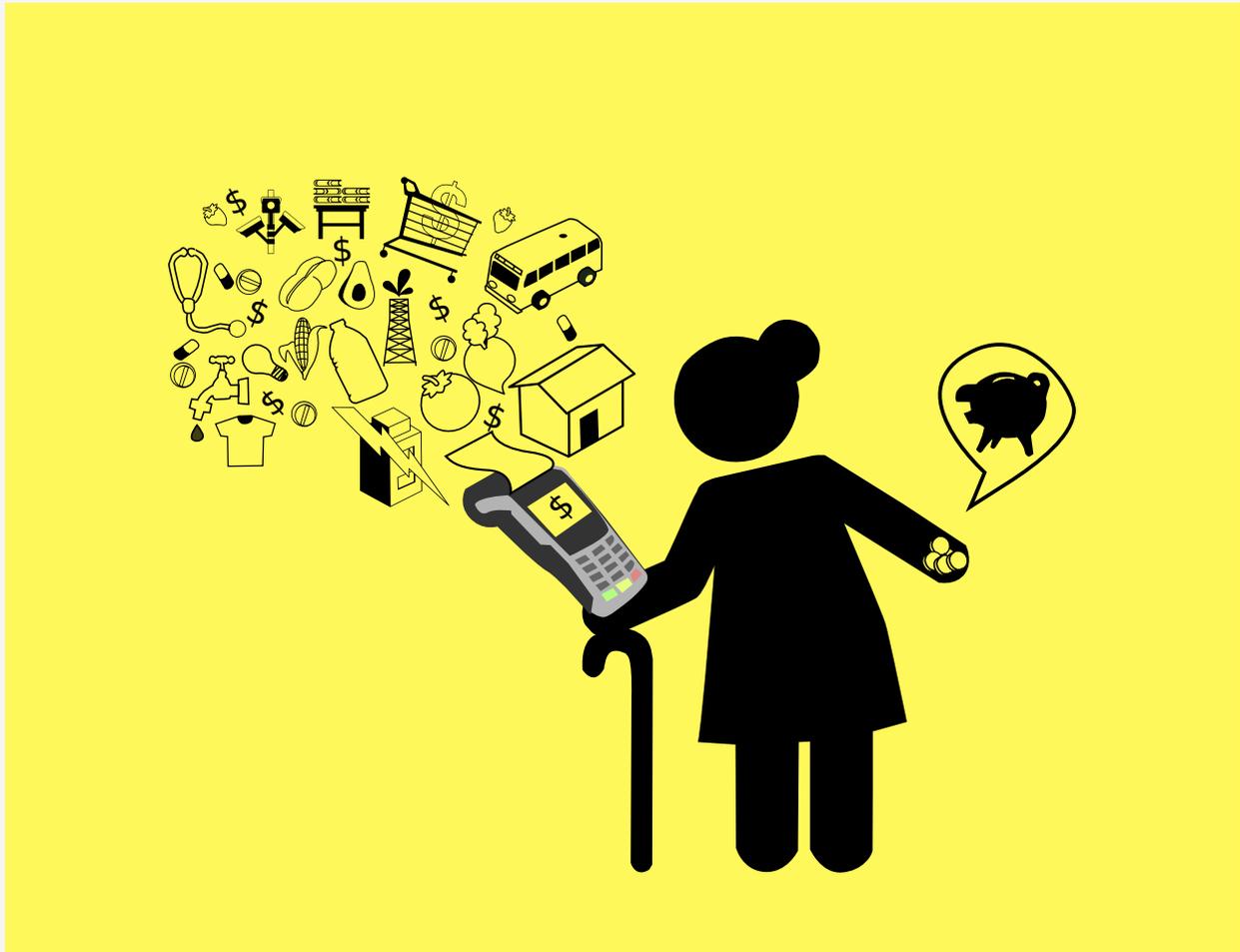


Análisis crítico de la propuesta de pensiones del Gobierno de Sebastián Piñera

Documentos de Trabajo del Área de Institucionalidad y Desarrollo.



Marco Kremerman - Valentina Doniez



ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN SOL

Análisis Crítico de la Propuesta de Pensiones del Gobierno de Sebastián Piñera

Valentina Doniez S.

Investigadora en Fundación SOL

valentina.doniez@fundacionsol.cl

Marco Kremerman S.

Investigador en Fundación SOL

marco.kremerman@fundacionsol.cl

Marzo de 2019

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-No Comercial-Compartir Igual
4.0 Internacional



Índice

A. Introducción	3
B. Contenido del Proyecto de Ley	4
1. Medidas para mejorar beneficios actuales y futuros del Pilar Solidario	5
1.1. Aumento de la Pensión Básica Solidaria	5
1.2. Aumento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario	8
1.3. Se asegura pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado con Pilar Solidario	13
2. Mejorar las pensiones de la Clase Media, de las Mujeres de Clase Media y de aquellos que decidan postergar su jubilación (actuales y futuros pensionados)	14
2.1. Se crea un Aporte mensual para la clase media a partir de los 65 años de edad	14
2.2. Se crea un complemento mensual para mujeres de clase media	14
2.3. Aportes Adicionales al Esfuerzo de la Clase Media	14
2.3.1. La Cobertura	15
2.3.2. La Gradualidad	16
2.3.3. El criterio de focalización	16
2.3.4. No constituyen pensión para la sobrevivencia y la herencia	16
3. Mayor protección económica a adultos mayores dependientes funcionales severos (actuales y futuros)	22
3.1. Subsidio de Dependencia	22
3.2. Seguro de Dependencia	23
4. Mayores pensiones de vejez autofinanciadas	24
4.1. Aumento de tasa de cotización en un 4% con cargo al empleador	24
4.2. Seguro de Lagunas Previsionales en beneficio de trabajadores cesantes, financiado con cargo al Fondo de Cesantía Solidario	29
4.3. Incentivos para postergar edad de pensión de vejez	29
4.4. Fortalecimiento cobranza cotizaciones	29
5. Perfeccionar el Sistema y apertura a nuevos actores; Mejor Información y Educación Previsional; Mayor Fiscalización	29
C. Conclusión	30

A. Introducción

El Domingo 28 de Octubre, el Presidente Sebastián Piñera en cadena nacional, explicó los pilares fundamentales de la Reforma al sistema de pensiones chileno que espera comenzar a implementar durante su mandato y para ello, el 6 de Noviembre, el Ejecutivo ingresó el Mensaje N° 171-366¹ a la Cámara de Diputados, un documento de 160 páginas, titulado: *“Proyecto de Ley que Mejora Pensiones del Sistema de Pensiones Solidarias y del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual, crea nuevos beneficios de pensión para la Clase Media y las Mujeres, Crea un Subsidio y Seguro de Dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica”*.

Junto al Proyecto de Ley, el Ejecutivo ingresó dos informes, cuyo objetivo es dar sustento técnico a los cambios presentados. 1) Un Informe Financiero de 43 páginas, para medir el impacto fiscal de las medidas (más una Minuta Técnica para establecer los efectos de la Reforma sobre el Fondo de Reserva de Pensiones y un Informe de Sustentabilidad de los Fondos de Cesantía); 2) Un Informe de Productividad de 28 páginas que mide los efectos de la reforma en distintas variables macroeconómicas, tales como crecimiento económico (PIB), empleo formal, salarios, ahorro e inversión.

El Proyecto de Ley, en su capítulo II, Fundamentos de la Iniciativa, establece que:

“El sistema de pensiones está entregando pensiones de vejez por debajo de las expectativas de parte importante de la población. En particular, los más vulnerables, la clase media y las mujeres no están recibiendo del sistema de pensiones lo que esperan de él”.

“Esta situación se explica principalmente por una baja densidad de cotizaciones durante la vida laboral; por la mayor expectativa de vida de quienes llegan a la edad de pensión, lo que obliga a financiar más años de pensión; y por una caída en las tasas de retorno de largo plazo, tanto durante el período de acumulación, como en los años de retiro”.

A partir de estos dos párrafos se puede concluir que el proyecto, omite que el nivel de pensiones que recibe la mayoría de los actuales jubilados no les permite satisfacer sus necesidades básicas y por tanto no se trata de un problema de *“expectativas”*, sino que de un problema de sobrevivencia y por tanto de una urgencia social y humanitaria. Por la misma razón, no corresponde culpar a los trabajadores y trabajadoras porque no cotizaron lo suficiente, o porque viven más años o responsabilizar a las condiciones externas de una economía mundial que ya no permite obtener tasas de retornos como en la década de los 80' o los 90'. El gran problema es que un sistema de pensiones que descansa exclusivamente en su pilar contributivo en el paradigma de las cuentas individuales, por construcción está condenado a producir bajas pensiones, ya que presupone para cumplir su objetivo (pagar pensiones que permitan vivir en el país de origen) que son las personas que viven en el país las que deben adaptarse al sistema de pensiones establecido, cuando el enfoque debería ser al revés: Un país debería definir a través de una discusión democrática un sistema de pensiones que se adapte a la realidad de las personas que viven en el país, de tal forma que no comprometa su reproducción cotidiana y su ciudadanía.

¹Para el seguimiento de la discusión parlamentaria de este proyecto de ley, revisar número de boletín 12212-13 en el siguiente link: <https://bit.ly/2AZT7bO>

En el capítulo III, Objetivos del Proyecto de Ley, se establece que la iniciativa se construyó sobre la base de cinco principios fundamentales: i) Reconocer el esfuerzo individual de los trabajadores y respetar plenamente sus derechos de propiedad sobre las cotizaciones y el ahorro previsional que acumulan en sus cuentas individuales; ii) Concentrar el mayor esfuerzo fiscal en los más vulnerables, en la clase media y en las mujeres; iii) Asegurar que cada uno de los cambios ayuden, en forma directa o indirecta, a mejorar las pensiones; iv) Evitar efectos negativos de las reformas sobre el crecimiento económico y la creación de empleos; v) Responsabilidad fiscal, asegurando la sustentabilidad de largo plazo de los beneficios, en particular los que se financian con el presupuesto público.

Además, se agrega que: *“El impacto de este proyecto de ley sobre las pensiones autofinanciadas por los trabajadores se refuerza con las disposiciones del proyecto de ley que modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social (Boletín N° 12.002)”*. Esta iniciativa ya fue aprobada y fue promulgada como ley N° 21.133 el 24 de Enero de 2019.²

B. Contenido del Proyecto de Ley

Un sintético resumen de las principales medidas que propone el Proyecto de Ley del Gobierno, se puede encontrar en la presentación del Ministro del Trabajo y Previsión Social, Nicolás Monckeberg, quien el 19 de Noviembre junto al Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, expusieron ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados los lineamientos más importantes de la Reforma, los cuales se resumen en cinco grandes focos que transversalmente se estructuran bajo la promesa de mejorar las pensiones de los actuales y futuros pensionados. Estos focos son los siguientes:

- Mejorar las pensiones de actuales y futuros beneficiarios del Pilar Solidario.
- Mejorar las pensiones de la Clase Media, de las Mujeres de Clase Media y de aquellos que decidan postergar su jubilación (actuales y futuros pensionados).
- Mayor protección económica a adultos mayores dependientes funcionales severos (actuales y futuros).
- Mayores pensiones de vejez autofinanciadas.
- Perfeccionar el Sistema y apertura a nuevos actores; Mejor Información y Educación Previsional; Mayor Fiscalización.

A continuación, analizaremos cada uno de estos focos y sus medidas asociadas, para determinar su real impacto en las pensiones de los jubilados actuales y futuros.

²Para consultar mayores antecedentes sobre el proceso, puede revisar la discusión legislativa en el siguiente link: <https://bit.ly/2BxGV0Q>

1. Medidas para mejorar beneficios actuales y futuros del Pilar Solidario

En este documento se analizarán las tres medidas más importantes.

1.1. Aumento de la Pensión Básica Solidaria

Desde el año 2008, a partir de la Reforma implementada por el primer Gobierno de Michelle Bachelet, existe un Pilar Solidario financiado con los impuestos fiscales y que entrega una Pensión Básica Solidaria (PBS) a todas aquellas personas mayores de 65 años que nunca cotizaron y que deben demostrar que pertenecen al 60% de los hogares de menores ingresos del país. Esta Pensión no Contributiva se reajusta el 1° de Julio de cada año por la inflación acumulada en los últimos 12 meses y actualmente su valor es \$107.304, monto que sólo representa el 35,6% del Salario Mínimo.

Se trata de una política focalizada alejada de los principios de los derechos universales, que no cumple con los criterios de suficiencia para la satisfacción de las necesidades cotidianas de un adulto mayor y que tuerce la edad legal de jubilación de las mujeres (60 años), ya que se entrega a partir de los 65 años.

Según datos de la Superintendencia de Pensiones a Diciembre de 2018, el Estado chileno pagó 587.259 pensiones básicas solidarias (404.348 de vejez y 182.911 de invalidez).

En relación al reajuste de la PBS, el proyecto de Ley establece lo siguiente:

“Al primer día del séptimo mes siguiente a la publicación de la presente ley en el Diario Oficial, la pensión básica solidaria de vejez vigente con anterioridad a esa fecha, se incrementará en un 10% para todo tramo de edad. Este incremento se sumará al reajuste anual (el que se lleva a cabo el 1° de Julio de cada año) que corresponda”.

“Durante el mes de julio de cada uno de los cuatro años siguientes a aquel en que se aplicó el incremento referido en el párrafo anterior (el reajuste del 10%), la pensión básica solidaria de vejez se incrementará en 2%, 4%, 6% y 8% sobre el valor de las pensiones vigentes en el mes inmediatamente anterior, para los siguientes tramos de edad: 70 a 74 años, 75 a 79 años, 80 a 84 años y 85 y más, respectivamente. Estos incrementos se sumarán al reajuste anual (el que se lleva a cabo el 1° de Julio de cada año) que corresponda”.

Cuadro 1: Incremento porcentual en el valor de la Pensión Básica Solidaria según tramo de edad

Año	65 a 69 años	70 a 74 años	75 a 79 años	80 a 84 años	85 y más
2020	10%	10%	10%	10%	10%
2021	0%	2%	4%	6%	8%
2022	0%	2%	4%	6%	8%
2023	0%	2%	4%	6%	8%
2024	0%	2%	4%	6%	8%

Fuente: Fundación SOL en base a tabla presentada en Informe Financiero que acompaña el Proyecto de Ley.

Por tanto, si se establecen los siguientes dos Supuestos:

- Para el reajuste automático por IPC el 1° de Julio de cada año, se considera una Inflación acumulada de Julio a Junio de cada año de 3%.

- La Reforma se aprueba a fines de Agosto de 2019, por tanto, el reajuste inicial del 10% se llevaría a cabo a partir de Marzo de 2020 (al primer día del séptimo mes siguiente a la publicación de la presente ley en el Diario Oficial) y el primer reajuste diferenciado según tramos de edad correspondería a Julio de 2021.

Los valores que tomaría la PBS para los próximos cinco años se presentan en la siguiente tabla:

Cuadro 2: Aumento en el valor de la Pensión Básica Solidaria según tramo de edad

Tramo Edad	Vigente hasta Junio 2019	Reajuste anual por IPC	Reajuste 10%	Reajuste anual por IPC	Reajuste anual por IPC + Reajuste diferenciado por tramo de edad			
	Hoy	jul-19	mar-20	jul-20	jul-21	jul-22	jul-23	jul-24
65 a 69 años	\$107.304	\$110.523	\$121.575	\$125.223	\$128.979	\$132.849	\$136.834	\$140.939
70 a 74 años	\$107.304	\$110.523	\$121.575	\$125.223	\$131.484	\$138.058	\$144.961	\$152.209
75 a 79 años	\$107.304	\$110.523	\$121.575	\$125.223	\$133.988	\$143.367	\$153.403	\$164.141
80 a 84 años	\$107.304	\$110.523	\$121.575	\$125.223	\$136.493	\$148.777	\$162.167	\$176.762
85 y más	\$107.304	\$110.523	\$121.575	\$125.223	\$138.997	\$154.287	\$171.258	\$190.097

Fuente: Fundación SOL en base a Proyecto de Ley de Reforma de Pensiones

A partir del año 2021, existirían cinco tipos de PBS, diferenciadas por tramo de edad y en 2024 su valor llegaría a \$140.939 para quienes tengan entre 65 y 69 años y a \$190.097 para quienes tengan 85 o más años.

Para analizar el efecto real de la Reforma sobre el monto de la PBS, se puede establecer una comparación de los montos finales de este subsidio con y sin reforma. Al comparar ambas tablas, se puede observar que el 2024, la PBS para quienes tengan entre 65 y 69 años aumentaría casi 13 mil pesos (de \$128.127 a \$140.939), monto que será creciente en la medida que las personas que reciban este tipo de pensión logren vivir más años. En el tramo superior (85 años y más), la PBS aumentaría 62 mil pesos el 2024. Sólo las personas que tengan 75 o más años alcanzarían un incremento real de la PBS, por efecto de la reforma, superior a \$25 mil, pero en cinco años más.

Cuadro 3: Aumento en el valor de la Pensión Básica Solidaria sin reforma

Tramo Edad	Vigente hasta Junio 2019	Reajuste anual por IPC		Reajuste anual por IPC				
	Hoy	jul-19	mar-20	jul-20	jul-21	jul-22	jul-23	jul-24
65 años y más	\$107.304	\$110.523	\$110.523	\$113.839	\$117.254	\$120.772	\$124.395	\$128.127

Fuente: Fundación SOL considerando reajuste por IPC el 1° de Julio de cada año de 3%

Si bien, la Reforma presenta aumentos para la PBS, cuyo mayor impacto se puede visualizar el año 2024, cuando culmina el proceso de reajustes reales diferenciados por tramo de edad, no se resuelven cuatro aspectos fundamentales presentes en la discusión nacional durante los últimos años:

- Su monto no logra satisfacer el principio de la suficiencia.

Para evaluar la suficiencia, se comparará el valor de la PBS con el Salario Mínimo y la Línea de la Pobreza para un hogar unipersonal (de tal forma que el/la pensionado/a no tenga que

depender de los ingresos de otras personas para satisfacer sus necesidades) y se establecen los siguientes supuestos:

- Inflación General acumulada entre Julio y Junio de cada año e Inflación de los alimentos y bienes y servicios que satisfacen las necesidades no alimentarias que forman parte de la Línea de Pobreza aumenta 3% cada año.
- Se define un aumento de 2% real del Salario Mínimo en Septiembre de cada año a partir de 2020. Además se considera que en Marzo de 2019 ya está estipulado por ley que el Salario Mínimo será de \$301.000 y en Marzo de 2020 lo más probable es que se reajuste un 2,5% real.

Cuadro 4: Evolución del nivel de la suficiencia de la Pensión Básica Solidaria con reforma

Medida de suficiencia	mar-19	jul-19	mar-20	jul-20	jul-21	jul-22	jul-23	jul-24	sept-24
Salario Mínimo (SM)	\$301.000	\$301.050	\$317.555	\$317.555	\$333.433	\$350.104	\$367.610	\$385.990	\$405.290
PBS 65 a 69/SM	35,6%	36,7%	38,3%	39,4%	38,7%	37,9%	37,2%	36,5%	34,8%
PBS 85 y más/SM	35,6%	36,7%	38,3%	39,4%	41,7%	44,1%	46,6%	49,2%	46,9%
Línea pobreza hogar unipersonal (LP)	\$162.830	\$164.458	\$167.419	\$169.093	\$174.166	\$179.390	\$184.772	\$190.315	\$191.267
PBS 65 a 69/LP	65,9%	67,2%	72,6%	74,1%	74,1%	74,1%	74,1%	74,1%	73,7%
PBS 85 y más/LP	65,9%	67,2%	72,6%	74,1%	79,8%	86,0%	92,7%	99,9%	99,4%

Fuente: Fundación SOL en base a reajustes propuestos por Proyecto de Ley de Reforma de Pensiones y datos del Ministerio de Desarrollo Social.

Como se puede observar en la tabla, el porcentaje que la PBS representa del Salario Mínimo, para el tramo de edad entre 65 y 69 años, disminuirá de 35,6% a 34,8% en Septiembre de 2024, mientras en el tramo más favorecido con el reajuste (85 años y más) llega a 46,9%, lo que si bien representa un aumento, ni siquiera logrará cubrir la mitad de un Salario Mínimo el año 2024.

Por otro lado, el porcentaje que la PBS representa de la Línea de la Pobreza para un hogar unipersonal, para el tramo de edad entre 65 y 69 años, aumentará de 65,9% a 73,7% el 2024, quedando aún un largo recorrido para superar un parámetro mínimo de sobrevivencia según los estándares fijados por el propio Estado de Chile. Mientras en el tramo más favorecido con el reajuste (85 años y más) este porcentaje llegaría a 99,4%, por tanto, ni siquiera en este segmento de edad, el monto de la PBS podría cubrir una línea de pobreza el año 2024.

- Sigue siendo una política focalizada en el 60% de las personas de menores ingresos, quienes a través de un test de medios deben demostrar esta condición y no se extiende al resto de la población, en oposición con el principio de la universalidad y el enfoque de derechos. Incluso la reforma no toma en consideración las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones creada en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, que en su

informe de 2015, propone mayoritariamente (23 de los 24 comisionados) extender la cobertura del Pilar Solidario al 80% de la población.³

- En promedio, las personas que más años viven pertenecen a los hogares de mayores ingresos, por tanto existe una menor probabilidad de que los adultos mayores que pertenecen al 60% más pobre logren recibir una PBS mayor a \$164.121 (vivan 80 años o más).
- Para recibir este beneficio, se homologa la edad de jubilación de hombres y mujeres en 65 años, desconociendo que gran parte del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado recae sobre las mujeres, lo cual dificulta que las mujeres puedan tener altas densidades de cotización y provoca que estas experimenten una mayor carga de trabajo global que los hombres, sumando trabajo remunerado y no remunerado. Precisamente, esta injusta realidad que produce el sistema de dominación y acumulación capitalista y patriarcal, justifica que para las mujeres exista una edad legal de jubilación inferior a la de los hombres.

1.2. Aumento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario

Un segundo componente del Pilar Solidario creado con la Reforma de 2008, es el Aporte Previsional Solidario (APS), financiado también a través de impuestos generales, consiste en un subsidio que entrega el Estado para todas aquellas personas que obtienen una pensión contributiva base⁴ menor a una Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y que son mayores de 65 años y demuestran que pertenecen al 60% de los hogares de menores ingresos del país. El PMAS se reajusta el 1° de Julio de cada año por la inflación acumulada en los últimos 12 meses y actualmente su valor es \$317.085 y se calcula a través de una fórmula, cuya aplicación gatilla que mientras más baja sea la pensión autofinanciada, mayor es el subsidio (complemento solidario) y mientras más se acerca el monto de la pensión al PMAS, el subsidio va disminuyendo, hasta llegar a cero una vez que se supera la barrera de los \$317.085.

Al igual que la PBS, el APS es una política focalizada y por tanto no se basa en los principios de la universalidad y los derechos sociales, y no respeta la edad legal de jubilación de las mujeres (60 años), ya que se entrega a partir de los 65 años.

Según datos de la Superintendencia de Pensiones a Diciembre de 2018, el Estado chileno pagó 920.333 aportes previsionales solidarios (853.431 de vejez y 66.902 de invalidez), con un monto promedio de \$73.611 al mes.

Actualmente, el 61,8% de las personas beneficiarias del sistema de pensiones solidarias (incluyendo PBS y APS) son mujeres y el 38,2% son hombres. En total, el gasto fiscal destinado al Pilar Solidario llega a 0,8% del PIB.

³ Para mayores antecedentes consultar Informe de la Comisión y sus principales recomendaciones en materia del Pilar Solidario en: <https://bit.ly/2BxGV0Q>

⁴ Se entenderá por Pensión Base, aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980. Para efectos de las simulaciones que se realizarán en este documento, se supone que la Pensión Base es igual a la pensión autofinanciada y las personas no tienen pensiones de sobrevivencia ni de vejez adicionales.

En relación al reajuste del APS, el proyecto de Ley establece lo siguiente:

“Al primer día del séptimo mes siguiente a la publicación de la presente ley en el Diario Oficial, la pensión máxima con aporte solidario vigente con anterioridad a esa fecha, se incrementará en un 15%⁵ para todo tramo de edad. Este incremento se sumará al reajuste anual (el que se lleva a cabo el 1° de Julio de cada año) que corresponda”.

“Durante el mes de julio de cada uno de los cuatro años siguientes a aquel en que se aplicó el incremento referido en el párrafo anterior (el reajuste del 15%), la pensión máxima con aporte solidario se incrementará en 2%, 4%, 6% y 8% sobre el valor de las pensiones vigentes en el mes inmediatamente anterior, para los siguientes tramos de edad: 70 a 74 años, 75 a 79 años, 80 a 84 años y 85 y más, respectivamente. Estos incrementos se sumarán al reajuste anual (el que se lleva a cabo el 1° de Julio de cada año) que corresponda”.

Cuadro 5: Incremento porcentual en el valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario según tramo de edad

Año	65 a 69 años	70 a 74 años	75 a 79 años	80 a 84 años	85 y más
2020	15%	15%	15%	15%	15%
2021	0%	2%	4%	6%	8%
2022	0%	2%	4%	6%	8%
2023	0%	2%	4%	6%	8%
2024	0%	2%	4%	6%	8%

Fuente: Fundación SOL en base a tabla presentada en Informe Financiero que acompaña el Proyecto de Ley.

Por tanto, si se establecen los siguientes dos Supuestos:

- Para el reajuste automático por IPC el 1° de Julio de cada año, se considera una Inflación acumulada de Julio a Junio de cada año de 3%.
- La Reforma se aprueba a fines de Agosto de 2019, por tanto, el reajuste inicial del 15% se llevaría a cabo a partir de Marzo de 2020 (al primer día del séptimo mes siguiente a la publicación de la presente ley en el Diario Oficial) y el primer reajuste diferenciado según tramos de edad correspondería a Julio de 2021.

⁵Se aumenta proporcionalmente más la PMAS que la PBS, con el objetivo de disminuir los desincentivos a cotizar.

Los valores que tomaría la PMAS para los próximos cinco años se presentan en la siguiente tabla:

Cuadro 6: Aumento en el valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario según tramo de edad

Tramo Edad	Vigente hasta Junio 2019	Reajuste anual por IPC	Reajuste 15%	Reajuste anual por IPC	Reajuste anual por IPC + Reajuste diferenciado por tramo de edad			
	Hoy	jul-19	mar-20	jul-20	jul-21	jul-22	jul-23	jul-24
65 a 69 años	\$317.085	\$326.598	\$375.587	\$386.855	\$398.460	\$410.414	\$422.727	\$435.408
70 a 74 años	\$317.085	\$326.598	\$375.587	\$386.855	\$406.198	\$426.507	\$447.833	\$470.224
75 a 79 años	\$317.085	\$326.598	\$375.587	\$386.855	\$413.935	\$442.910	\$473.914	\$507.088
80 a 84 años	\$317.085	\$326.598	\$375.587	\$386.855	\$421.672	\$459.622	\$500.988	\$546.077
85 y más	\$317.085	\$326.598	\$375.587	\$386.855	\$429.409	\$476.644	\$529.075	\$587.273

Fuente: Fundación SOL en base a Proyecto de Ley de Reforma de Pensiones

A partir del año 2021, existirían cinco tipos de PMAS, diferenciadas por tramo de edad y en 2024 su valor llegaría a \$435.408 para quienes tengan entre 65 y 69 años y a \$587.273 para quienes tengan 85 o más años, vale decir, si por ejemplo, una persona de 88 años recibe una pensión de \$550.000 y pertenece al 60% más pobre recibirá APS porque su pensión base se encuentra por debajo del umbral (la PMAS de \$587.273)

Para analizar el efecto real de la Reforma sobre el monto del APS que recibiría una persona, se puede establecer una comparación de los montos finales de este subsidio con y sin reforma. Al comparar ambas tablas, se puede observar que el 2024, la PMAS para quienes tengan entre 65 y 69 años aumentaría casi 57 mil pesos (de \$378.616 a \$435.408), monto que será creciente en la medida que las personas que reciban este tipo de pensión logren vivir más años. En el tramo superior (85 años y más), la PMAS aumentaría casi 210 mil pesos el 2024.

Cuadro 7: Aumento en el valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario sin reforma

Tramo Edad	Vigente hasta Junio 2019	Reajuste anual por IPC		Reajuste anual por IPC				
	Hoy	jul-19	mar-20	jul-20	jul-21	jul-22	jul-23	jul-24
65 años y más	\$317.085	\$326.598	\$326.598	\$336.395	\$346.487	\$356.882	\$367.588	\$378.616

Fuente: Fundación SOL considerando reajuste por IPC el 1° de Julio de cada año de 3%

Para simular el efecto concreto de la reforma, se realizarán dos simulaciones que permita calcular el valor del subsidio (APS) que recibiría una persona bajo distintos escenarios.

Cuadro 8: Ejercicio de simulación para cuatro niveles de Pensión Base (PB), considerando valores de la PBS y PMAS a marzo de 2020 sin reforma y con reforma

Simulación	PBS	PMAS	Pensión base			
			Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Sin reforma	\$110.523	\$326.598	\$350.000	\$250.000	\$150.000	\$50.000
Con reforma	\$121.575	\$375.587	\$350.000	\$250.000	\$150.000	\$50.000

Si comparamos el APS que recibirían las personas que pertenecen al 60% más pobre y tienen una Pensión Base menor a la PMAS de Marzo de 2020 (fecha en que se llevaría a cabo el primer reajuste

de 15% para todos los tramos de edad), los resultados con o sin reforma serían los siguientes:

- Una persona que logra financiar una pensión de \$350.000, por efecto de la reforma ahora recibiría un subsidio de \$8.282 y sin reforma quedaba fuera del beneficio, dado que su pensión base es mayor que la PMAS (\$326.598).
- Una persona que logra financiar una pensión de \$250.000, por efecto de la reforma ahora recibiría un subsidio de \$40.652, llegando a una pensión de \$290.652, lo que representa un aumento de \$14.730 en relación a un escenario sin reforma.
- Una persona que logra financiar una pensión de \$150.000, por efecto de la reforma ahora recibiría un subsidio de \$73.021, llegando a una pensión de \$223.021, lo que representa un aumento de \$13.259 en relación a un escenario sin reforma.
- Una persona que logra financiar una pensión de \$50.000, por efecto de la reforma ahora recibiría un subsidio de \$105.390, llegando a una pensión de \$155.390, lo que representa un aumento de \$11.788 en relación a un escenario sin reforma.

Cuadro 9: Aumento del Aporte Previsional Solidario por efecto de la reforma a marzo de 2020

Caso	Sin Reforma		Con Reforma		Aumento pensión por reforma
	Monto subsidio	Pensión final	Monto subsidio	Pensión final	
Caso 1	\$0	\$350.000	\$8.282	\$358.282	\$8.282
Caso 2	\$25.921	\$275.921	\$40.652	\$290.652	\$14.730
Caso 3	\$59.762	\$209.762	\$73.021	\$223.021	\$13.259
Caso 4 (PB menor a la PBS)	\$93.603	\$143.603	\$105.390	\$155.390	\$11.788

Una segunda simulación, se realiza de acuerdo a los mismos objetivos comparativos, pero al momento en que se lleve a cabo el último reajuste real del PMAS, vale decir, julio de 2024. Se considera el tramo de edad de 65 a 69 años, considerando cuál sería el efecto para una persona recién pensionada.⁶

Cuadro 10: Ejercicio de simulación para cuatro niveles de Pensión Base (PB), considerando valores de la PBS y PMAS para tramo de edad 65 a 69 años a julio de 2024 sin reforma y con reforma

Simulación	PBS	PMAS	Pensión base			
			Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Sin reforma	\$128.127	\$378.616	\$350.000	\$250.000	\$150.000	\$50.000
Con reforma	\$140.939	\$435.408	\$350.000	\$250.000	\$150.000	\$50.000

Si se consideran los mismos 4 casos de la simulación anterior (pensiones bases entre \$350.000 y \$50.000) el aumento de las pensiones por efecto de la reforma variaría entre \$17.962 y \$13.458 en julio de 2024. Estos incrementos serán superiores para los tramos de mayor edad.

⁶ El cálculo del Aporte Previsional Solidario varía dependiendo si la Pensión Base es menor o mayor a la PBS y según sea la modalidad de pensión recibida por cada persona. Para efectos de simplificar las simulaciones, en este documento se realiza el cálculo de acuerdo a la lógica de un complemento solidario para una renta vitalicia, por tanto no se considera la ponderación por un factor actuarialmente justo que se aplica en los retiros programados. Por la misma razón se realiza el ejercicio de simulación para ver el impacto de la reforma en la primera pensión recibida.

Cuadro 11: Aumento del Aporte Previsional Solidario por efecto de la reforma a julio de 2024 para tramo de edad 65 a 69 años

Caso	Sin Reforma		Con Reforma		Aumento pensión por reforma
	Monto subsidio	Pensión final	Monto subsidio	Pensión final	
Caso 1	\$9.864	\$359.684	\$27.646	\$377.646	\$17.962
Caso 2	\$43.525	\$293.525	\$60.016	\$310.016	\$16.491
Caso 3	\$77.365	\$227.365	\$92.385	\$242.385	\$15.020
Caso 4 (PB menor a la PBS)	\$111.206	\$161.206	\$124.755	\$174.755	\$13.548

Por ejemplo, en el caso del tramo de 85 y más años, el aumento de la pensión por efecto de la reforma, en promedio podría alcanzar los \$65 mil.

Cuadro 12: Ejercicio de simulación para cuatro niveles de Pensión Base (PB), considerando valores de la PBS y PMAS para tramo de edad 85 y más años a julio de 2024 sin reforma y con reforma

Simulación	PBS	PMAS	Pensión base			
			Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Sin reforma	\$128.127	\$378.616	\$350.000	\$250.000	\$150.000	\$50.000
Con reforma	\$190.097	\$587.273	\$350.000	\$250.000	\$150.000	\$50.000

Cuadro 13: Aumento del Aporte Previsional Solidario por efecto de la reforma a julio de 2024 para tramo de edad 85 y más años

Caso	Sin Reforma		Con Reforma		Aumento pensión por reforma
	Monto subsidio	Pensión final	Monto subsidio	Pensión final	
Caso 1	\$9.864	\$359.684	\$76.804	\$426.804	\$67.120
Caso 2	\$43.525	\$293.525	\$109.173	\$359.173	\$65.649
Caso 3	\$77.365	\$227.365	\$141.543	\$291.543	\$64.177
Caso 4 (PB menor a la PBS)	\$111.206	\$161.206	\$173.912	\$223.912	\$62.706

Si bien, la Reforma presenta aumentos para la PMAS, cuyo mayor impacto se puede visualizar el año 2024, cuando culmina el proceso de reajustes reales diferenciados por tramo de edad, no se logra resolver tres aspectos fundamentales presentes en la discusión nacional durante los últimos años:

- Sigue siendo una política focalizada en el 60% de las personas de menores ingresos, quienes a través de un test de medios deben demostrar esta condición y no se extiende al resto de la población, en oposición con el principio de la universalidad y el enfoque de derechos. Vale decir, aquellas personas que logren autofinanciar pensiones menores a la PBS y no pertenezcan al 60% más pobre, deberán seguir recibiendo pensiones de \$10.000, \$50.000 o \$90.000.
- En promedio, las personas que más años viven, pertenecen a los hogares de mayores ingresos, por tanto existe una menor probabilidad de que los adultos mayores que pertenecen al 60% más pobre logren beneficiarse de un PMAS mayor a \$507.088 (vivan 80 años o más), lo que significa que como máximo, por efecto de la reforma, podrán experimentar un aumento de sus pensiones al final de sus vidas, menor a \$40 mil en promedio.
- Al igual que en el caso de la PBS, para recibir el APS, se homologa la edad de jubilación de hombres y mujeres en 65 años. Se trata de un aumento de la edad de jubilación por secretaría.

Es importante mencionar que los efectos acotados, diferenciados y de mediano plazo que generan los aumentos de la PBS y la APS que propone la reforma, se confronta con una realidad que merece un análisis más profundo. De acuerdo al proyecto de ley y basándose en los datos de la última Encuesta CASEN 2017: *“el sistema de pensiones muestra logros importantes. Uno de los más relevantes es su contribución a la reducción en los niveles de pobreza en la vejez que, en el grupo de mayores de 60 años, ha bajado desde 22,8% el año 2006, hasta un 4,5% el año 2017”*.

Esta aseveración reduce el problema de la pobreza en la vejez a su mínima expresión, en tanto establece que Chile está muy cerca de eliminar la pobreza por ingresos entre los mayores de 60 años, sin embargo, esta cifra omite un análisis más profundo e integral. La pobreza entre los adultos mayores pasa de 4,5% a 37,6% cuando sólo se consideran los ingresos del trabajo y las pensiones contributivas. Vale decir, la alta dependencia de los subsidios del Estado tales como el Pilar Solidario y la imputación de ingresos por tener o estar pagando una vivienda⁷ (alquiler imputado), ocultan una gran franja de vulnerabilidad que involucra a prácticamente 4 de cada 10 personas mayores de 60 años. Esto significa que los niveles de las pensiones contributivas pagadas por el sistema de AFP y el monto de la PBS y la PMAS fijadas por el Estado, deben aumentar considerablemente para revertir esta realidad. Incrementos que esta reforma no propone.

1.3. Se asegura pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado con Pilar Solidario

Esta medida, opera como un seguro de longevidad para los pensionados futuros bajo la modalidad de retiro programado.⁸

Actualmente, el APS de vejez cuenta con dos reglas de cálculo según el monto de la pensión base del beneficiario: i) Para los beneficiarios cuya pensión base es inferior o igual a la PBS, en la modalidad de retiro programado existe un seguro de longevidad ya que se entrega un aporte previsional solidario para asegurar una pensión final fija, que no disminuye con la edad; ii) Para los beneficiarios cuya pensión base es de un valor superior a la PBS (\$107.304), pero inferior a la PMAS (\$317.085), el monto del APS de vejez se determina dependiendo de la modalidad de pensión. En este caso, el tipo de beneficio es de subsidio definido con un mínimo garantizado igual al monto de la PBS, lo que implica que la pensión bajo retiro programado se va reduciendo en el tiempo (el subsidio es fijo, pero la Pensión Base va disminuyendo), pero no puede bajar más allá de \$107.304.

El proyecto de ley, propone: *“proporcionar un seguro de longevidad para aquellos que tienen una pensión base mayor a la PBS e inferior a la PMAS del primer tramo de edad (entre 65 y 69 años), unificándose de esta manera la regla de cálculo del APS. Bajo esta nueva regla, los futuros pensionados beneficiarios del Pilar Solidario de pensiones más bajas, cuya modalidad de pensión sea retiro programado, recibirán una pensión final de monto constante. Así, el Pilar Solidario otorgará plena*

⁷ En relación al alquiler imputado, es importante constatar que la metodología oficial establece que una familia que es dueña de una vivienda (podría estar pagando el dividendo) u ocupa una a título de cesión de parte de familiares, por trabajo, o en usufructo, se le imputa como ingreso del hogar el equivalente al costo que tiene un arriendo en el sector o manzana donde habita. Así por ejemplo, en el caso de una persona sin trabajo o que recibe una escuálida pensión, que tiene 65 años, y que es dueño de su vivienda o sigue pagándola vía dividendos, aparecerá con un ingreso equivalente a lo que se paga en arriendo en el lugar donde vive. Esta persona puede ser que actualmente no tenga dinero ni siquiera para comer, pero en las encuestas aparecerá con un ingreso “por alquiler imputado” y si ese dinero es mayor al monto establecido para la línea de pobreza correspondiente a la composición del hogar, se clasificará como una persona “no pobre”. Para mayores antecedentes ver: <https://bit.ly/2ACjWCq>

⁸ A diferencia de una Renta Vitalicia, en donde el pensionado traspasa sus fondos a una Compañía de Seguro de tal forma que esta le asegura una pensión hasta que fallezca, reajustada por la variación de precios de cada período, en el retiro programado, el pensionado mantiene en la AFP los fondos acumulados en su cuenta individual, exponiéndose a los riesgos de la fluctuación de los mercados financieros y sometiéndose cada año a un recálculo de su pensión de acuerdo al saldo que vaya quedando en su cuenta.

protección frente a la longevidad, entregando una pensión estable a través de los años.”

“Por su parte, a aquellos pensionados que tienen una pensión base mayor o igual a la PMAS del primer tramo etario, pero que accedan al Pilar Solidario por tener una pensión base inferior a la PMAS de los siguientes tramos etarios, se les otorgará un Aporte Previsional Solidario de carácter definido, garantizándoles el valor de la Pensión Básica Solidaria. Actualmente estos pensionados no acceden al Pilar Solidario.”

Según los cálculos presentados en el Informe Financiero que acompaña al proyecto de ley, los recursos destinados a mejorar el Pilar Solidario, implican un gasto público adicional de US\$563 millones (\$386.250 millones) al 2024 y de US\$900 millones (\$617.018 millones) al 2030 por efecto de la gradualidad, y las personas beneficiarias aumentarán de 1,5 millones a 1,75 millones.

2. Mejorar las pensiones de la Clase Media, de las Mujeres de Clase Media y de aquellos que decidan postergar su jubilación (actuales y futuros pensionados)

Esta categoría de subsidios, al igual que el Pilar Solidario, serán financiados por el Estado a través de impuestos generales, y beneficiarán a los actuales y futuros pensionados de vejez, que cumplan, en régimen, con un umbral mínimo de 16 años de cotizaciones en el caso de las mujeres y 22 años en el caso de los hombres.

2.1. Se crea un Aporte mensual para la clase media a partir de los 65 años de edad

El Proyecto de Ley, establece que: *“El monto mensual del Aporte Adicional de Pensión para la Clase Media⁹ para quienes se encuentren pensionados al momento de la entrada en vigencia de la ley, será 0,15 UF por año cotizado igual o superior al umbral, con un máximo de 0,8 UF. Para los futuros pensionados el monto mensual será de 0,15 UF por año cotizado igual o superior al umbral.”*

2.2. Se crea un complemento mensual para mujeres de clase media

El Proyecto de Ley, establece que: *“En el caso de las mujeres, al Aporte anterior se sumará el Aporte Adicional para las Mujeres de la Clase Media. Este segundo aporte será, mensualmente, de 0,05 UF por año cotizado igual o superior al umbral, con un máximo de 0,2 UF para las pensionadas al momento de la entrada en vigencia de la ley, adicionales a las 0,8 UF antes señaladas, pudiendo llegar en total hasta 1 UF. Las futuras pensionadas recibirán mensualmente 0,05 UF adicionales al aporte general para la Clase Media (0,15 UF) por cada año cotizado igual o superior al umbral”.*¹⁰

2.3. Aportes Adicionales al Esfuerzo de la Clase Media

Se aumenta en un 50% el beneficio explicado en los párrafos anteriores por los años cotizados después de la edad legal de jubilación.

⁹Contrario a lo que se cree o se construye desde los centros de influencia de la elite, el concepto de clase media, no tiene asidero científico, sino que es más bien un esfuerzo ideológico por ubicar en un mismo grupo a un conjunto importante de la población, que se encuentra por sobre la línea de la pobreza por ingresos, de tal forma de invisibilizar la categoría analítica histórica de clase trabajadora. En este sentido, para este proyecto de ley, parece más adecuado utilizar el concepto de sectores medios.

¹⁰Se realizan pequeñas adaptaciones al texto original para facilitar su comprensión.

En particular, el Proyecto de Ley establece que: *“como un aporte por el esfuerzo realizado, los futuros pensionados que coticen después del cumplimiento de la edad legal de pensión, sin haberse pensionado, recibirán un aporte adicional mensual de 0,075 UF (50 % de 0,15 UF) por cada año cotizado luego del cumplimiento de la edad legal. Para efectos del cálculo de este aporte, solo se considerarán aquellos periodos con cotizaciones posteriores al cumplimiento del umbral mínimo de cotizaciones”*.

En el caso de las mujeres, *“a este monto (0,075 UF) se sumará, como un aporte por el esfuerzo realizado, 0,025 UF por cada periodo cotizado sin haberse pensionado después del cumplimiento de la edad legal de pensión”*.

De esta forma, cada año cotizado después de la edad de jubilación, siempre y cuando lleguen o superen el umbral mínimo de cotizaciones, se bonificará con 0,225 UF para los hombres y 0,3 UF para las mujeres.

No obstante, es importante remarcar cuatro elementos para ponderar el impacto final de este tipo de subsidios.

2.3.1. La Cobertura

- Para recibir este subsidio se debe cumplir con el requisito de tener una densidad de cotización en torno al 50% de la vida laboral potencial de una persona (16 años para las mujeres y 22 para los hombres).

De acuerdo a los datos entregados por la Superintendencia de Pensiones, en Diciembre de 2018 las AFP y las Compañías de Seguro pagaron 911.873 pensiones de vejez (edad y anticipadas). El 47,4% corresponde a mujeres (432.286) y el 52,6% a hombres (479.587). El 51,2% de las pensiones de vejez que reciben las mujeres, registran más de 15 años de cotización. El 49,3% de las pensiones de vejez que reciben los hombres, registran más de 20 años de cotización.¹¹

Por tanto, en régimen, el universo de potenciales beneficiados con el aporte de clase media podría llegar al 50% de los pensionados del período de referencia, menos aquellas personas que tengan una pensión mayor a 25 UF, más las personas que logren llegar al umbral cotizando más años al extender su edad de jubilación.¹²

- El aporte por año cotizado, sólo se aplica a partir de los años cotizados que sean iguales o mayores que el umbral correspondiente. Además, la reforma establece un tratamiento diferenciado para los actuales y futuros pensionados. Las personas que se encuentren jubiladas antes de la entrada en vigencia de la Reforma, aunque coticen muchos años por sobre el umbral, podrán recibir un monto máximo de subsidio.

Por ejemplo, si una mujer cotizó 17 años, en régimen, tendrá una bonificación equivalente a 2 años de cotización (un año por llegar al umbral y otro año por superar en 12 meses el umbral).

¹¹No se pudo extraer la cifra precisa a partir de los 22 años, ya que la Superintendencia de Pensiones publica los datos según tramos de años de cotización.

¹²Según la presentación del Ministro del Trabajo y Previsión Social, el 19 de Noviembre en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, *“al año de aprobada la reforma, se beneficia aproximadamente a 490 mil pensionados. Al quinto año, esta cifra habrá subido a más de 600 mil pensionados, llegando a 815 mil el 2027.”*

Un hombre que cotizó 30 años, si es un futuro pensionado, en régimen, tendrá una bonificación equivalente a 9 años de cotización (un año por llegar al umbral y 8 años por superar el umbral) y si es un pensionado actual, este subsidio tendrá un tope de 0,8 UF (lo que equivale a un subsidio que recibiría un pensionado futuro que haya cotizado un poco más de 26 años).

2.3.2. La Gradualidad

De acuerdo a lo establecido por el proyecto de ley: *“Los umbrales de años cotizados entrarán en vigencia de forma gradual, comenzando en 20 y 26 años para mujeres y hombres, respectivamente, el primer año de vigencia de la ley, hasta llegar al régimen de 16 años para las mujeres el quinto año de vigencia de la ley y de 22 años los hombres al séptimo año desde la entrada en vigencia”.*

Cuadro 14: Gradualidad requisito de acceso para el Aporte Adicional para la Clase Media (umbral de años cotizados)

Sexo/año	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Hombres	26	26	26	25	24	23	22
Mujeres	20	19	18	17	16	16	16

Actualmente, el 36,7% de las mujeres que recibe una pensión de vejez, cotizó más de 20 años y un 32,6% de los hombres cotizó más de 25 años. Vale decir, el primer año de vigencia de la ley, sólo un tercio de los pensionados del período de referencia, menos aquellas personas que tengan una pensión mayor a 25 UF, más las personas que logren llegar al umbral cotizando más años al extender su edad de jubilación, serían los potenciales beneficiados con el aporte de clase media.

2.3.3. El criterio de focalización

“Con el objeto de focalizar el beneficio en la clase media, se establece que la suma de los aportes adicionales más la pensión base del beneficiario no podrá ser superior a 25 UF por mes (hoy esto equivale a casi \$690 mil), pagándose el aporte correspondiente solo hasta completar dicho límite.”

2.3.4. No constituyen pensión para la sobrevivencia y la herencia

“El aporte adicional de pensión para la clase media, el aporte adicional de pensión para las mujeres y el incremento por el esfuerzo de cotizar después de los años de pensión, se extinguirán al fallecimiento de la o el beneficiario.”

Veamos algunos ejemplos para poder dimensionar el impacto del Aporte Adicional de Pensión para la Clase Media.

Cuadro 15: Aumento de Pensión por Aporte a la Clase Media según distintos casos, cuadro A

Caso	Tipo de pensionado	Sexo	Monto pensión final (incluye APS si cumple requisitos)	Años cotizados	Años bonificados primer año	Subsidio por año en UF	Subsidio por año en \$	Subsidio máximo para actuales pensionados en UF	Aporte Clase Media primer año	Años extensión edad de jubilación	Subsidio adicional por año en UF por extender edad de jubilación	Subsidio adicional por año en \$	Aporte adicional al esfuerzo de la Clase Media
Caso 1	Actual	Hombre	\$300.000	30	5	0,15	\$4.140	0,8	\$20.700	0	0,075	\$2.070	\$0
Caso 2	Actual	Mujer	\$300.000	25	6	0,20	\$5.520	1,0	\$27.600	0	0,1	\$2.760	\$0
Caso 3	Futuro	Hombre	\$300.000	25	0	0,15	\$4.140	sin tope	\$0	0	0,075	\$2.070	\$0
Caso 4	Futuro	Mujer	\$300.000	20	1	0,20	\$5.520	sin tope	\$5.520	0	0,1	\$2.760	\$0
Caso 5	Futuro	Hombre	\$300.000	30	5	0,15	\$4.140	sin tope	\$20.700	0	0,075	\$2.070	\$0
Caso 6	Futuro	Mujer	\$300.000	25	6	0,20	\$5.520	sin tope	\$33.120	0	0,1	\$2.760	\$0
Caso 7	Futuro	Hombre	\$300.000	30	5	0,15	\$4.140	sin tope	\$20.700	3	0,075	\$2.070	\$6.210
Caso 8	Futuro	Mujer	\$300.000	25	6	0,20	\$5.520	sin tope	\$33.120	3	0,1	\$2.760	\$8.280
Caso 9	Futuro	Hombre	\$300.000	40	15	0,15	\$4.140	sin tope	\$62.100	0	0,075	\$2.070	\$0
Caso 10	Futuro	Mujer	\$300.000	35	16	0,20	\$5.520	sin tope	\$88.320	0	0,1	\$2.760	\$0

Nota: Se considera un valor de \$27.600 para la UF.

- Un **primer caso**, corresponde a un pensionado actual hombre que cotizó 30 años y que tiene una Pensión Final de \$300.000. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple con el umbral inicial de 26 años y cotiza 4 años más, tendrá una bonificación equivalente a 0,15 UF por 5 años cotizados, lo que equivale a 0,75 UF, valor que se encuentra por debajo del subsidio máximo de 0,8 UF, por tanto, el monto del aporte total por el subsidio de Clase Media será de \$20.700 y su pensión aumentará a \$320.700, monto que no variará en los siguientes dos años, ya que se mantiene el umbral como requisito de acceso en 26 años. El año 2023 (cuarto año), el umbral se reduce a 25 años, por tanto, esta persona podría optar a una bonificación de 0,15 UF por 6 años cotizados (0,9 UF), no obstante, como este monto excede el subsidio tope o máximo de 0,8 UF, el aporte será equivalente a este último valor (\$22.080) y su pensión llegará a \$322.080, valor que se mantiene constante en términos reales para los años siguientes y que se incrementaría sólo por el aumento anual de los precios (UF).¹³

Cabe precisar que, un pensionado actual hombre que haya cotizado 40 años, también tendrá un subsidio máximo de 0,8 UF a partir del año 2020, ya que aunque cotiza 15 años sobre e incluyendo al umbral de 26 años, el subsidio teórico que se le debería aplicar supera con creces al subsidio máximo o tope. Por tanto la única diferencia con el caso anterior, es que alcanza el subsidio máximo 1 año antes.

- Un **segundo caso**, corresponde a una pensionada actual mujer que cotizó 25 años y que tiene una Pensión Final de \$300.000. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple con el umbral inicial de 20 años y cotiza 5 años más, tendrá una bonificación equivalente a 0,2 UF por 6 años cotizados, lo que equivale a 1,2 UF, valor que se encuentra por sobre el subsidio máximo de 1 UF, por tanto, el monto del aporte total por el subsidio de Clase Media será de \$27.600 y su pensión aumentará a \$327.600, valor que se mantiene constante en

¹³ Para efectos de analizar el incremento real que genera el Aporte a la Clase Media, se mantendrá constante el valor de la UF, para todos los años en que se establecen simulaciones, en \$27.600.

términos reales para los años siguientes y que se incrementaría sólo por el aumento anual de los precios (UF).

Una pensionada actual mujer, que haya cotizado 40 años, también tendrá un subsidio máximo de 1 UF a partir del año 2020, ya que aunque cotiza 21 años sobre e incluyendo al umbral de 20 años, el subsidio teórico que se le debería aplicar supera con creces al subsidio máximo o tope. Por tanto no existe diferencia con el caso anterior.

- Un **tercer caso**, corresponde a un pensionado futuro¹⁴ hombre que cotizó 25 años y que tiene una Pensión Final de \$300.000. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que no cumple con el umbral inicial de 26 años, no recibirá subsidio al igual que los siguientes dos años. Sólo a partir del año 2023 (cuarto año), cuando el umbral se reduce a 25 años, recibirá un subsidio equivalente a 1 año de cotización y el aporte será equivalente a \$4.140 (0,15 UF) y su pensión llegará a \$304.140, valor que irá aumentando en términos reales en 0,15 UF para los años siguientes, en la medida que el umbral se va reduciendo hasta llegar a los 22 años el 2026, cuando su pensión alcance los \$316.500 (considerando un subsidio de 0,15 UF por 4 años cotizados).

Cuadro 16: Aumento de pensión por Aporte a la Clase Media según distintos casos, cuadro B

Caso	Tipo de pensionado	Sexo	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Aumento pensión entre 2019 y 2020	Aumento pensión entre 2019 y 2026
Caso 1	Actual	Hombre	\$320.700	\$320.700	\$320.700	\$322.080	\$322.080	\$322.080	\$322.080	\$20.700	\$22.080
Caso 2	Actual	Mujer	\$327.600	\$327.600	\$327.600	\$327.600	\$327.600	\$327.600	\$327.600	\$27.600	\$27.600
Caso 3	Futuro	Hombre	\$300.000	\$300.000	\$300.000	\$304.140	\$308.280	\$312.420	\$316.560	\$0	\$16.560
Caso 4	Futuro	Mujer	\$305.520	\$311.040	\$316.560	\$322.080	\$327.600	\$327.600	\$327.600	\$5.520	\$27.600
Caso 5	Futuro	Hombre	\$320.700	\$320.700	\$320.700	\$324.840	\$328.980	\$333.120	\$337.260	\$20.700	\$37.260
Caso 6	Futuro	Mujer	\$333.120	\$338.640	\$344.160	\$349.680	\$355.200	\$355.200	\$355.200	\$33.120	\$55.200
Caso 7	Futuro	Hombre	\$320.700	\$326.910	\$333.120	\$343.470	\$347.610	\$351.750	\$355.890	\$20.700	\$55.890
Caso 8	Futuro	Mujer	\$333.120	\$346.920	\$360.720	\$374.520	\$380.040	\$380.040	\$380.040	\$33.120	\$80.040
Caso 9	Futuro	Hombre	\$362.100	\$362.100	\$362.100	\$366.240	\$370.380	\$374.520	\$378.660	\$62.100	\$78.660
Caso 10	Futuro	Mujer	\$388.320	\$393.840	\$399.360	\$404.880	\$410.400	\$410.400	\$410.400	\$88.320	\$110.400

- Un **cuarto caso**, corresponde a una pensionada futura mujer que cotizó 20 años y que tiene una Pensión Final de \$300.000. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple exactamente con el umbral inicial de 20 años, recibirá un subsidio equivalente a 1 año de cotización y el aporte será equivalente a \$5.520 (0,2 UF) y su pensión llegará a \$305.520, valor que irá aumentando en términos reales en 0,2 UF para los años siguientes, en la medida que el umbral se va reduciendo hasta llegar a los 16 años el 2024, cuando su pensión alcance los \$327.600 (considerando un subsidio de 0,2 UF por 5 años cotizados), monto que mantiene constante en términos reales para los años siguientes y que se incrementaría sólo

¹⁴Para las simulaciones desarrolladas en este apartado, se utilizará como supuesto, que los pensionados futuros se jubilan un mes después que entre en vigencia la Reforma.

por el aumento anual de los precios (UF).

- Un **quinto caso**, corresponde a un pensionado futuro hombre que cotizó 30 años y que tiene una Pensión Final de \$300.000. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple con el umbral inicial de 26 años y cotiza 4 años más, tendrá una bonificación equivalente a 0,15 UF por 5 años cotizados, lo que equivale a 0,75 UF, por tanto, el monto del aporte total por el subsidio de Clase Media será de \$20.700 y su pensión aumentará a \$320.700, monto que no variará en los siguientes dos años, ya que se mantiene el umbral como requisito de acceso en 26 años. El año 2023 (cuarto año), el umbral se reduce a 25 años, por tanto, esta persona recibirá una bonificación de 0,15 UF por 6 años cotizados (0,9 UF equivalente a \$24.840), valor que irá aumentando en términos reales en 0,15 UF para los años siguientes, en la medida que el umbral se va reduciendo hasta llegar a los 22 años el 2026, cuando su pensión alcance los \$337.260 (considerando un subsidio de 0,15 UF por 9 años cotizados).
- Un **sexto caso**, corresponde a una pensionada futura mujer que cotizó 25 años y que tiene una Pensión Final de \$300.000. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple con el umbral inicial de 20 años y cotiza 5 años más, tendrá una bonificación equivalente a 0,2 UF por 6 años cotizados, lo que equivale a 1,2 UF, por tanto, el monto del aporte total por el subsidio de Clase Media será de \$33.120 y su pensión aumentará a \$333.120, monto que irá aumentando en términos reales en 0,2 UF para los años siguientes, en la medida que el umbral se va reduciendo hasta llegar a los 16 años el 2024, cuando su pensión alcance los \$355.200 (considerando un subsidio de 0,2 UF por 10 años cotizados), monto que se mantiene constante en términos reales para los años siguientes y que se incrementaría sólo por el aumento anual de los precios (UF).
- Un **séptimo caso**, corresponde a un pensionado futuro hombre que cotizó 30 años, tiene una Pensión Final de \$300.000 y que posterga 3 años su edad de retiro. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple con el umbral inicial de 26 años y cotiza 4 años más, tendrá una bonificación equivalente a 0,15 UF por 5 años cotizados, lo que equivale a 0,75 UF, por tanto, el monto del aporte por el subsidio de Clase Media será de \$20.700 y su pensión aumentará a \$320.700. El segundo año (2021), luego de extender un año la edad de retiro, a pesar de que el umbral se mantiene en 26 años, su período de cotización sube a 31 años y tendrá una bonificación de 0,15 UF por 5 años cotizados y de 0,225 UF por el sexto año (ya que el subsidio aumenta un 50% en virtud del aporte por el esfuerzo de la Clase Media). De esta manera, el subsidio total será de 0,975 UF, lo que equivale a \$26.910 y su pensión aumentará a \$326.910.

El tercer año (2022), luego de extender otro año más la edad de retiro, a pesar de que el umbral se mantiene en 26 años, su período de cotización sube a 32 años y tendrá una bonificación de 0,15 UF por 5 años cotizados y de 0,225 UF por el sexto y séptimo año. De esta manera, el subsidio total será de 1,2 UF, lo que equivale a \$33.120 y su pensión aumentará a \$333.120.

El 2023, luego de extender por tercer año la edad de retiro, y dado que el umbral baja a 25 años, su período de cotización sube a 33 años y su bonificación será de 0,15 UF por 6 años cotizados y de 0,225 UF por los tres últimos años. De esta manera, el subsidio total será de 1,575 UF, lo que equivale a \$43.470 y su pensión aumentará a \$343.470.

El 2024, esta persona se retira definitivamente y deja de cotizar, y dado que el umbral baja a 24 años y su período de cotización fue de 33 años, su bonificación será de 0,15 UF por 7 años cotizados y de 0,225 UF por los tres últimos años. De esta manera, el subsidio total será de 1,725 UF, lo que equivale a \$47.610 y su pensión aumentará a \$347.610, valor que irá aumentando en términos reales en 0,15 UF para los años siguientes, en la medida que el umbral se va reduciendo hasta llegar a los 22 años el 2026, cuando su pensión alcance los \$355.890.

- Un **octavo caso**, corresponde a una pensionada futura mujer que cotizó 25 años, tiene una Pensión Final de \$300.000 y que posterga 3 años su edad de retiro. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple con el umbral inicial de 20 años y cotiza 5 años más, tendrá una bonificación equivalente a 0,2 UF por 6 años cotizados, lo que equivale a 1,2 UF, por tanto, el monto del aporte por el subsidio de Clase Media será de \$33.120 y su pensión aumentará a \$333.120.

El segundo año (2021), luego de extender un año la edad de retiro, y dado que el umbral baja a 19 años, su período de cotización sube a 26 años y tendrá una bonificación de 0,2 UF por 7 años cotizados y de 0,3 UF por el octavo año (ya que el subsidio aumenta un 50% en virtud del aporte por el esfuerzo de la Clase Media). De esta manera, el subsidio total será de 1,7 UF, lo que equivale a \$46.920 y su pensión aumentará a \$346.920.

El tercer año (2022), luego de extender otro año más la edad de retiro, y dado que el umbral baja a 18 años, su período de cotización sube a 27 años y tendrá una bonificación de 0,2 UF por 8 años cotizados y de 0,3 UF por el noveno y décimo año. De esta manera, el subsidio total será de 2,2 UF, lo que equivale a \$60.720 y su pensión aumentará a \$360.720.

El 2023, luego de extender por tercer año la edad de retiro, y dado que el umbral baja a 17 años, su período de cotización sube a 28 años y su bonificación será de 0,2 UF por 9 años cotizados y de 0,3 UF por los tres últimos años. De esta manera, el subsidio total será de 2,7 UF, lo que equivale a \$74.520 y su pensión aumentará a \$374.520.

El 2024, esta persona se retira definitivamente y deja de cotizar, y dado que el umbral baja a 16 años y su período de cotización fue de 28 años, su bonificación será de 0,2 UF por 10 años cotizados y de 0,3 UF por los tres últimos años. De esta manera, el subsidio total será de 2,9 UF, lo que equivale a \$80.040 y su pensión aumentará a \$380.040, monto que se mantiene constante en términos reales para los años siguientes y que se incrementaría sólo por el aumento anual de los precios (UF).

- Un **noveno caso**, corresponde a un pensionado futuro hombre que cotizó 40 años y que tiene una Pensión Final de \$300.000. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple con el umbral inicial de 26 años y cotiza 14 años más, tendrá una bonificación equivalente a 0,15 UF por 15 años cotizados, lo que equivale a 2,25 UF, por tanto, el monto del aporte total por el subsidio de Clase Media será de \$62.100 y su pensión aumentará a \$362.100, monto que no variará en los siguientes dos años, ya que se mantiene el umbral como requisito de acceso en 26 años. El año 2023 (cuarto año), el umbral se reduce a 25 años, por tanto,

esta persona recibirá una bonificación de 0,15 UF por 16 años cotizados (2,4 UF equivalente a \$66.240), valor que irá aumentando en términos reales en 0,15 UF para los años siguientes, en la medida que el umbral se va reduciendo hasta llegar a los 22 años el 2026, cuando su pensión alcance los \$378.660 (considerando un subsidio de 0,15 UF por 19 años cotizados).

- El **último caso**, corresponde a una pensionada futura mujer que cotizó 35 años y que tiene una Pensión Final de \$300.000. El primer año después de aprobada la reforma (2020), dado que cumple con el umbral inicial de 20 años y cotiza 15 años más, tendrá una bonificación equivalente a 0,2 UF por 16 años cotizados, lo que equivale a 3,2 UF, por tanto, el monto del aporte total por el subsidio de Clase Media será de \$88.320 y su pensión aumentará a \$388.320, monto que irá aumentando en términos reales en 0,2 UF para los años siguientes, en la medida que el umbral se va reduciendo hasta llegar a los 16 años el 2024, cuando su pensión alcance los \$410.400 (considerando un subsidio de 0,2 UF por 20 años cotizados), monto que se mantiene constante en términos reales para los años siguientes y que se incrementaría sólo por el aumento anual de los precios (UF).

En resumen, se puede concluir que:

- En el caso de los **actuales pensionados**, el aporte para la clase media tendrá un valor máximo de 1UF (\$27.600) para las mujeres y de 0,8UF (\$22.080) para los hombres, independientemente de la cantidad de años cotizados por sobre el umbral definido. Para optar al subsidio máximo, hombres y mujeres tendrán que tener más de 4 años cotizados sobre los umbrales respectivos, por tanto, sólo a partir del año 2024, las mujeres que coticen 21 o más años aumentarán 1UF su pensión y sólo a partir del año 2026, los hombres que coticen 27 o más años aumentarán 0,8UF su pensión.
- En relación a los **futuros pensionados**, de acuerdo a los ejemplos analizados, se puede observar que en el año 2024 las mujeres que coticen 20 años, tendrían un aumento de su pensión de 1UF (\$27.600 en moneda actual aproximadamente), aquellas que coticen 25 años, verán crecer su pensión en 2UF (\$55.200) y aquellas que coticen 35 años incrementarán su pensión en 4UF (\$110.400). Estos valores podrían incrementarse en 0,3 UF (\$8.280) por cada año en que se postergue la edad de retiro. Por ejemplo, una mujer que haya cotizado 25 años y extienda 3 años su edad de jubilación, verá aumentar su pensión en 2,9UF (\$80.040).

Por otro lado, en el año 2026, los hombres que coticen 25 años, tendrían un aumento de su pensión de 0,6UF (\$16.560 en moneda actual aproximadamente), aquellos que coticen 30 años, verán crecer su pensión en 1,35UF (\$37.260) y aquellos que coticen 40 años incrementarán su pensión en 2,85UF (\$78.660). Estos valores podrían incrementarse en 0,225 UF (\$6.210) por cada año en que se postergue la edad de retiro. Por ejemplo, un hombre que haya cotizado 30 años y extienda 3 años su edad de jubilación, verá aumentar su pensión en 2,025UF (\$55.890).

Es importante tener en cuenta que sólo el 32,6% de los actuales pensionados por vejez hombres y el 22% de las mujeres, cotizaron más de 25 años y que sólo el 3,8% de los actuales pensionados de vejez hombres y el 1,7% de las mujeres cotizaron más de 35 años. De esta manera, y teniendo en cuenta que un porcentaje de las personas jubiladas que tienen alta densidad de cotizaciones tienen pensiones superiores a 25 UF, se puede concluir que el aporte a la Clase Media será mayor a \$20.000 o \$55.000 para un grupo pequeño de pensionados hombres y mujeres respectivamente. Sólo

si existe un considerable cambio estructural en la densidad de cotización de los futuros pensionados, el aporte para la clase media será más significativo, situación que es muy difícil que ocurra en los próximos 20 años.

Cuadro 17: Porcentaje de pensionados por vejez que cotizaron más de 25 años (Diciembre 2018)

Densidad de cotización	Hombres	Mujeres
Más de 25 años	32,6%	22,0%
Más de 30 años	16,6%	9,8%
Más de 35 años	3,8%	1,7%

Fuente: Fundación SOL en base a datos de la Superintendencia de Pensiones

Según los cálculos presentados en el Informe Financiero que acompaña al proyecto de ley, los recursos destinados para el Aporte a la Clase Media, implica un gasto público adicional de US\$413 millones (\$283.410 millones) al 2026 y de casi US\$700 millones (\$469.396 millones) al 2030 por efecto de la gradualidad.

3. Mayor protección económica a adultos mayores dependientes funcionales severos (actuales y futuros)

De acuerdo al Proyecto de Ley: *“Se establece un Subsidio y un Seguro de Dependencia, para adultos mayores de 65 años que se encuentren en situación de dependencia funcional severa. Se entenderá que están en dicha condición las personas que, por razones derivadas de una o más condiciones de salud de causa física, mental, y/o sensorial, que inciden en la falta o pérdida de su capacidad funcional requieren de la asistencia permanente de otra u otras personas para realizar las actividades básicas de la vida diaria”.*

3.1. Subsidio de Dependencia

El Subsidio de Dependencia será de carácter no contributivo. Para acceder a este beneficio, las personas deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Ser mayor de 65 años de edad.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile.
- Tener residencia en Chile por un periodo mínimo de 20 años.
- Ser calificado como dependiente funcional severo por las Comisiones Médicas del decreto ley N° 3.500, de 1980.
- No tener derecho al Seguro de Dependencia.

El Proyecto de ley establece que: *“el Subsidio de Dependencia será financiado por el Estado a través de impuestos generales y será administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, quien verificará la situación socioeconómica de cada persona que solicite el Subsidio y será responsable de la concesión y pago de éste. El Subsidio se pagará mensualmente al beneficiario o a quién lo represente, de forma vitalicia y su monto será de \$80.000 mensuales para los beneficiarios que pertenezcan al 40% más pobre de la población de Chile; de \$70.000 mensuales para los beneficiarios que pertenezcan al quinto decil más pobre y \$60.000 mensuales para los beneficiarios que pertenezcan al sexto decil más*

pobre.” Estos montos se reajustarán el 1 de marzo de cada año en el 100% de la variación que haya experimentado en el año calendario anterior el Índice de Precios al Consumidor.

Cuadro 18: Evolución Subsidio de Dependencia

Grupo objetivo	ago-19	mar-20	mar-21	mar-22	mar-23	mar-24
40% más pobre	\$80.000	\$81.040	\$83.471	\$85.975	\$88.555	\$91.211
5° decil	\$70.000	\$70.910	\$73.037	\$75.228	\$77.485	\$79.810
6° decil	\$60.000	\$60.780	\$62.603	\$64.482	\$66.416	\$68.408

Fuente: Fundación SOL en base a Proyecto de Ley

Si la Reforma entrara en vigencia a partir de agosto de 2019, en marzo de 2024, el subsidio llegaría a \$91.211 para las personas pertenecientes al 40% más pobre, casi \$80 mil para el quinto decil y \$68.408 para quienes son parte del sexto decil.

Beneficiará tanto a quienes caigan en dependencia funcional severa en el futuro, como a aquellos que ya lo son al momento de implementarse la reforma.

3.2. Seguro de Dependencia

Según el Proyecto de Ley, *“el Seguro de Dependencia será de carácter contributivo y se financiará mediante el pago de una cotización que ascenderá al 0,2% de la remuneración imponible del trabajador. La cotización deberá pagarse mensualmente y tendrá el carácter de obligatoria, siendo de cargo del empleador¹⁵ en el caso de trabajadores dependientes y del propio afiliado en el caso de trabajadores independientes y de los afiliados voluntarios.”* El primer año de entrada en vigencia de la Reforma, se realizará un aumento de cotización de 0,1% y al año siguiente se completará el 0,1% restante.

Para acceder al Seguro de Dependencia las personas deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Ser mayor de 65 años de edad.
- Estar pensionado en el sistema de pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500 de 1980.
- Registrar sesenta meses (5 años) o más de cotizaciones al Seguro de Dependencia, en el caso de los hombres, y cuarenta y ocho meses (4 años) o más, en el caso de las mujeres, con anterioridad a la fecha de pensión o hasta los 70 años de edad, lo que sea posterior.
- Ser calificado como dependiente funcional severo por las Comisiones Médicas del decreto ley N° 3.500, de 1980.

“Los recursos generados por la cotización del seguro ingresarán a un Fondo de Dependencia administrado por una sociedad anónima de giro exclusivo. Estos recursos se destinarán al pago de la prima a la o las Compañías de Seguros que deberán pagar las prestaciones por dependencia funcional severa, y al pago de la comisión para la entidad que administre el Fondo de Dependencia.”

El beneficio que provee el seguro, será de 0,2 UF por cada 12 meses de cotizaciones pagadas al seguro con un beneficio mínimo de 3UF (\$82.800 en moneda actual).

¹⁵Esto implicará un aumento del gasto público, en tanto el Estado como empleador debe aportar este 0,2% adicional.

“Tanto el Subsidio como el Seguro de Dependencia se extinguirán a la muerte del causante o beneficiario y no serán considerados para el otorgamiento de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.”

Según los cálculos presentados en el Informe Financiero que acompaña al proyecto de ley, los recursos destinados para el Subsidio de Dependencia, implica un gasto público adicional de US\$140 millones (\$95.494 millones) al 2022 y de US\$335 millones (\$227.955 millones) al 2030 por efecto de la gradualidad.

4. Mayores pensiones de vejez autofinanciadas

4.1. Aumento de tasa de cotización en un 4% con cargo al empleador

Actualmente, cada mes las personas deben cotizar 10% de su remuneración imponible, monto que va directo a su cuenta individual y las AFP cobran una comisión por administrar estos fondos que oscila entre 0,77% (AFP Modelo) y 1,45% (AFP Provida). La Comisión promedio ponderada por el número de cotizantes es 1,27%.¹⁶

Adicionalmente, el empleador (sólo a partir del año 2008, porque antes era financiado por los trabajadores/as) cotiza 1,53% de la remuneración imponible para financiar el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS). Por tanto la cotización global para pensiones, sumando comisiones y el SIS es de 12,8%, la cual es casi 6 puntos porcentuales (pp) menor a la cotización promedio de los países de la OCDE que es de 18,4% (según datos del informe de la OCDE, Pensions at a Glance 2017).

Mientras en los países de la OCDE, el 58,2% de la cotización la paga el empleador, en Chile sólo el 12% (antes del 2008, su aporte era 0%).

El Proyecto de Ley, establece un incremento de la cotización previsional actual de 4 puntos porcentuales de la remuneración o renta imponible del trabajador. Este aumento será de cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del trabajador en el caso de los independientes. Se implementará gradualmente a partir del mes siguiente de la publicación de la ley, en un período de 8 años de la siguiente manera:

¹⁶Adicionalmente, existe una Comisión legal, estipulada en el Artículo 45 bis del DL 3.500, que establece que las AFP pueden subcontratar con terceros las labores de inversión en renta variable nacional e internacional y para ello pueden extraer del fondo general de los cotizantes que administran, los recursos para pagar este servicio. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, entre 2004 y el primer semestre de 2018, las AFP han pagado \$3,5 billones (más de US\$5.000 millones) en este tipo de Comisiones, las cuales han sido denominadas en la prensa como Comisiones Ocultas o “Fantasmas”, porque no se informa sobre ellas en las cartolas que las AFP envían cuatrimestralmente a sus afiliados.

Cuadro 19: Transición del aumento de la cotización y efecto sobre la cotización total

Cotización	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Cotización adicional anual	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Cotización adicional acumulada	0,3%	0,6%	1,0%	1,6%	2,2%	2,8%	3,4%	4,0%
Cotización para la cuenta individual de la AFP	10,3%	10,6%	11,0%	11,6%	12,2%	12,8%	13,4%	14,0%
Cotización total (incluye Seguro de Invalidez y Supervivencia y comisión promedio pagada a las AFP)	13,1%	13,4%	13,8%	14,4%	15,0%	15,6%	16,2%	16,8%
Cotización total + cotización para el Seguro de Dependencia	13,2%	13,6%	14,0%	14,6%	15,2%	15,8%	16,4%	17,0%

Fuente: Fundación SOL a partir de información entregada en el Proyecto de Ley de la Superintendencia de Pensiones

En los primeros tres años, después de la publicación del proyecto de ley, la tasa de cotización aumenta a tasas más bajas (entre 0,3 y 0,4pp por año) y a partir del cuarto año aumenta en 0,6pp por año, hasta completar el año 2027 el 4% adicional sobre la remuneración imponible y un 14% como cotización regular con destino a la cuenta individual que cada persona tiene en la AFP. Si agregamos la cotización para el seguro de dependencia de 0,2% (completada al segundo año (2021) de la reforma) y el SIS y la Comisión Promedio, la tasa de Cotización Total llegaría a un 17% en régimen.¹⁷

Esto significa, que a pesar de que los representantes de las AFP¹⁸ han criticado la reforma, porque consideran que el aumento de la tasa de cotización debería ser mayor para acercarse al promedio OCDE, en estricto rigor, sólo faltaría 1,4 pp para llegar a este umbral, considerando que la cotización se utiliza para pagar pensiones de vejez, invalidez y supervivencia. Por tanto queda poco margen para aumentar la tasa de cotización.

El aporte del empleador a partir de estos incrementos y por efecto de la gradualidad, alcanzaría el 33,7% de la tasa global de cotización, 25pp menos que el promedio de los países de la OCDE.

Cuadro 20: Distribución de la tasa de cotización total entre empleador y trabajadores/as

% Cotización	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Empleador	14,6%	17,1%	19,5%	22,8%	25,9%	28,7%	31,3%	33,7%
Trabajadores/as	85,4%	82,9%	80,5%	77,2%	74,1%	71,3%	68,7%	66,3%

Fuente: Fundación SOL a partir de información entregada en el Proyecto de Ley de la Superintendencia de Pensiones

En relación al impacto del aumento de 4pp con destino a las cuentas individuales. El Informe de Productividad que acompaña al Proyecto de Ley, establece que esto aumentaría un 40% las pensiones y para ello realiza un ejercicio contrafactual, que estima cómo habrían sido las tasas de reemplazo (porcentaje de pensión que las personas obtienen en relación a la remuneración¹⁹ que recibían cuando trabajaban remuneradamente) si la tasa de cotización con destino a las cuentas individuales hubiera sido 14% en vez de 10%.

¹⁷Se mantiene constante el porcentaje de cotización del SIS y la Comisión ponderada promedio de acuerdo a los valores actuales.

¹⁸Para mayores antecedentes, puede revisar la siguiente nota de prensa: "Reforma de Pensiones: CPC valora anuncios y AFPs reiteran que aumento de cotización a 14% es "insuficiente"", en el siguiente link: <https://bit.ly/2FmUZhd>

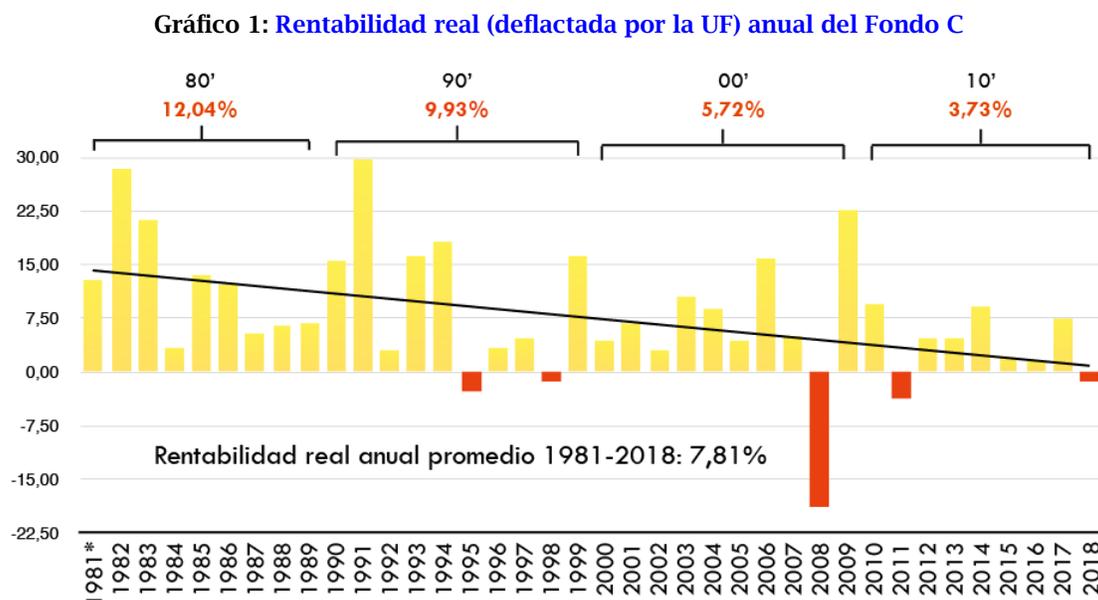
¹⁹Para establecer la base de cálculo de la tasa de reemplazo, existen países que consideran la última remuneración, otros el promedio de las remuneraciones de los 10 últimos años, el promedio de las remuneraciones de los 10 mejores años, el promedio de las remuneraciones de toda la vida laboral u otras modalidades.

Tanto en este tipo de análisis como en las declaraciones que han realizado las autoridades de Gobierno sobre el impacto de esta medida, se omite un antecedente fundamental, que prácticamente anula su efecto.

Resulta obvio, que, si una persona aumenta desde el inicio de su vida laboral, un 40% el ahorro para su cuenta individual, su pensión aumentará en 40% en 40 o 45 años más (en torno al año 2070). Sin embargo, la comparación relevante en términos de política pública, debería ser si esta persona que cotizará toda su vida un 14% en su cuenta individual, obtendrá una pensión 40% mayor de quien cotizó 10%. La comparación correcta es con el futuro no con el pasado.

Para poder contestar esta interrogante, se debe observar el comportamiento de una de las variables más relevantes (además de la tasa de cotización y la densidad de cotizaciones) para explicar el nivel de las pensiones que obtienen las personas en un sistema contributivo que descansa exclusivamente en la cuentas individuales, como es el caso de Chile²⁰. Esta variable es la tasa de rentabilidad que obtienen las AFP como resultados de las inversiones que realizan de los fondos que administran.

Desde que comenzaron a funcionar las AFP, estas han obtenido una rentabilidad real anual promedio de 7,81%²¹, lo cual corresponde a un buen retorno en una perspectiva de largo plazo.



Fuente: Fundación SOL en base a datos publicados por la Superintendencia de Pensiones.

*Periodo entre Julio y Diciembre de 1981. Los promedios de rentabilidad anual por década son levemente inferiores al promedio simple de la rentabilidad obtenida cada año, ya que se calcula como la compuesta de las rentabilidades anuales.

Sin embargo, la tendencia decreciente es clara. Tal como se explicita en el Proyecto de Ley: *“Mientras durante la década de los 80 la rentabilidad real promedio anual de los fondos de pensiones fue de 12,04%, en la década de los 90 ésta cayó a 9,93%, volviendo a caer a 5,72% en la primera década de este siglo”*, y acumulando un promedio anual de 3,73% desde el año 2010 al 2018, tal como se puede

²⁰Sólo 10 países, además de Chile, no tienen en su sistema contributivo de pensiones un esquema de reparto (seguridad social) activo. Estos son México, El Salvador, República Dominicana, Nigeria, Maldivas, Malawi, Hong Kong, Kosovo, Israel y Australia.

²¹Dado que antes del año 2002, no existían los Multifondos, para establecer la rentabilidad histórica del sistema y su tendencia, se toma como referencia el Fondo C, el cual es el fondo de riesgo intermedio.

observar en el gráfico.

*“Estos resultados han sido acompañados por una caída en la tasa de retorno²² de los fondos que ya están financiando pensiones, que han bajado desde niveles cercanos a 6% real anual a comienzos de siglo, hasta niveles cercanos al 3% en la actualidad. El impacto de estos cambios sobre el nivel de pensión de vejez es relevante. Así, un punto menos de rentabilidad promedio real anual durante la vida laboral, **significa entre un 18% a 20% menos de pensión**”.*

Según cálculos de la Asociación de AFP, un punto más de rentabilidad del fondo de pensiones de un afiliado en toda su vida laboral, puede significar un aumento en la pensión entre un 22% y un 28%. De acuerdo, a los cálculos del ex ministro de Hacienda del segundo gobierno de Michelle Bachelet, Rodrigo Valdés, un punto más de rentabilidad para una trayectoria de cotización completa durante 40 años, puede significar un aumento de 25% en la pensión.²³

Considerando la información presentada en los párrafos anteriores, se puede concluir que aquella persona que cotice 14% desde el inicio de su vida laboral y jubile 40 años después de la entrada en régimen de la Reforma en materia de tasa de cotización (en torno al año 2070), obtendrá una pensión similar que aquella persona que jubiló recientemente y percibió una rentabilidad real promedio anual de 8% cotizando 10%, si es que recibe una rentabilidad anual promedio 2 puntos porcentuales menor (6%)²⁴ y se mantienen todas las demás variables constantes (*ceteris paribus*).

Dado que la rentabilidad real anual promedio de la última década se ha situado por debajo del 4% y es muy difícil que en el futuro se pueden retomar rentabilidades de largo plazo por sobre el 5%, se puede concluir que quien cotice 14% recibirá una pensión mucho menor que el pensionado actual que cotizó 10%, considerando todas las demás variables constantes. Incluso los efectos acotados del aumento del Aporte Previsional Solidario y el Aporte para la Clase Media, no son suficientes para compensar el impacto de la caída de las tasas de rentabilidad.

Esta situación podría agravarse aún más, en la medida que el pensionado del futuro, necesitará acumular más fondos en su cuenta individual para obtener el mismo monto de jubilación que el pensionado actual, dado que aumentará la esperanza de vida al momento de jubilar y ello se traducirá en un cambio en las tablas de mortalidad, afectando a la baja el nivel de las pensiones.

De acuerdo a datos presentados por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. La tasa de reemplazo mediana de las personas que se jubilaron entre 2007 y 2014 es de sólo 20% si sólo se considera el ahorro de las personas y la rentabilidad obtenida por las AFP.

²²Por ejemplo, en la modalidad de pensión de retiro programado, dado que los fondos de los cotizantes que han jubilado se siguen invirtiendo en los mercados financieros, aunque sometiéndose a menores niveles de riesgo, la tasa de retorno que se obtenga para el período de jubilación tendrá un impacto directo sobre el nivel de la pensión, en la medida que ante el mismo Fondo acumulado por una persona en su cuenta individual, la pensión será menor si en el momento de jubilarse la tasa de retorno es menor que si esa misma persona se hubiera jubilado en períodos anteriores.

²³Para mayores antecedentes, ver el documento: “Valdés, R., y Benavides, P. (2018). Pensiones en Chile: Antecedentes y Contornos para una reforma urgente” en <https://bit.ly/2D05t4B>

²⁴A modo de simplificar, y en términos generales, se considera que dos puntos menos de rentabilidad, significa una disminución de la pensión en 40%, lo cual anula el efecto de aumentar un ahorro en un 40%.

Cuadro 21: Actuales tasas de reemplazo Medianas

Tasa de reemplazo	Hombres	Mujeres	Totales
Autofinanciada	33%	12%	20%
Total (Incluye APS)	52%	29%	40%

Fuente: Fundación SOL en base a datos de Superintendencia de Pensiones

Esto quiere decir que la mitad de los pensionados en ese período, recibieron una pensión contributiva “menor” al 20% del último salario que obtuvieron en su vida laboral (33% en el caso de los hombres y 12% en las mujeres), tasa que se duplica por efecto del APS entregado por el Estado (52% para los hombres y 29% para las mujeres).

Cuadro 22: Proyecciones de tasas de reemplazo Medianas autofinanciadas para futuros jubilados

Años cotizados	Hombres	Mujeres
16 a 25 años	12%	8%
25 a 33 años	25%	19%
Más de 33 años	42%	31%

Fuente: Fundación SOL en base a Informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.

Las personas que más años cotizan, acceden a mayores tasas de reemplazo, sin embargo, las proyecciones para los próximos años (sin considerar el efecto de la reforma), indican que aquellas personas que hayan cotizado más de 33 años obtendrían una tasa de reemplazo mediana autofinanciada de sólo 42% para los hombres y 31% para las mujeres. Sin embargo, dado que la densidad de cotización promedio de los actuales pensionados es de 53%, y que esta realidad sólo podría revertirse en el largo plazo, si es que se establecen un conjunto de medidas estructurales que exceden la influencia que puede tener los parámetros que forman parte del diseño de un sistema de pensiones, resulta más representativo observar las tasas de reemplazo para el tramo de 16 a 25 años de cotización. Aquí el panorama es desolador, en tanto, se proyecta una tasa mediana de 12% para los hombres y 8% para las mujeres. Esto quiere decir, por ejemplo, que la mitad de las pensionadas tendrán un monto de jubilación “menor” al 8% del último salario que obtuvieron en su vida laboral y sólo podrán ver aumentada su pensión con el subsidio del Estado.

En síntesis, bajo un esquema cuyo pilar contributivo se construye exclusivamente a partir de cuentas y capitalización individual, como es el caso del sistema chileno, para aumentar considerablemente el nivel de las pensiones y elevar las tasas de reemplazo a un 70% para quienes hayan cotizado más de 30 años, dada la caída en los niveles de rentabilidad y el aumento de la esperanza de vida, se necesitaría implementar sustanciales aumentos de la tasa de cotización (llevando al menos al 25%²⁵ la cotización destinada a las cuentas individuales y a 28% la cotización global), extender la edad de retiro e incrementar ostensiblemente el Gasto Público en pensiones vía Pilar Solidario y Aporte a la Clase media, conjunto de medidas que son inviables de llevar a cabo política y fiscalmente. Sólo para mantener la actual tasa de reemplazo mediana para quienes coticen más de 30 años (que de acuerdo a las proyecciones de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones está en torno al 35%), se necesitaría una tasa de cotización de 18% para las cuentas individuales y 21% como cotización global.

²⁵ Considerando que el promedio de la rentabilidad real anual en el largo plazo, podría ser 4 puntos porcentuales menor a los niveles históricos de 7,81%.

También se establecen las siguientes medidas para mejorar las pensiones de vejez autofinanciadas:

4.2. Seguro de Lagunas Previsionales en beneficio de trabajadores cesantes, financiado con cargo al Fondo de Cesantía Solidario

4.3. Incentivos para postergar edad de pensión de vejez

Se dará la posibilidad de retirar el 50% del mayor ahorro obtenido entre la edad legal de retiro y la edad efectiva de jubilación.

4.4. Fortalecimiento cobranza cotizaciones

Se creará un Sistema Unificado de Cobranzas de cotizaciones previsionales.

Según los cálculos presentados en el Informe Financiero que acompaña al proyecto de ley, los recursos destinados para el aumento de la tasa de cotización (impacto en el gasto del Estado como empleador) implica un gasto público adicional de US\$143 millones (\$98.289 millones) al 2022 y de US\$555 millones (\$379.882 millones) al 2030 por efecto de la gradualidad.

En la presentación del Ministro del Trabajo y Previsión Social, se establece que los efectos del aumento de la tasa de cotización *“comienzan a ser significativos -mayores que el 5%- 15 años después de aprobada la reforma. Además, las pensiones de vejez autofinanciadas subirán por seguro de lagunas (4,3% en promedio) y las de retiro programado fuera del Pilar Solidario, por la eliminación del “factor de ajuste” (3%).”*

5. Perfeccionar el Sistema y apertura a nuevos actores; Mejor Información y Educación Previsional; Mayor Fiscalización

Finalmente, el último conjunto de medidas que se estipulan en la Reforma, se pueden resumir de la siguiente manera, a partir de la presentación del Ministro Monckeberg.

- Permitir ingreso de nuevos actores para la administración de fondos (entidades con y sin fines de lucro, Cajas de Compensación; Asociaciones de Ahorro y Crédito).
- Se permite a las administradoras del 10% y 4% distribuir utilidades entre sus afiliados.
- Se reducen las barreras a la entrada a la industria de AFP (menos encaje; más flexibilidad para subcontratar servicios, se perfeccionan reglas de licitación, entre otras).
- Libertad para diferenciar comisiones por permanencia efectiva y tamaño del grupo que se afilia.
- Regulaciones para promover traspasos informados.
- Nuevos instrumentos de educación previsional.
- Mayores facultades fiscalizadoras a la Superintendencia de Pensiones.

Junto con resaltar que la medida de la distribución de las Utilidades entre los afiliados será voluntaria y que resulta muy difícil que ingresen otros actores al negocio previsional dado que las AFP han

afirmado que no cobrarán comisión adicional²⁶ por administrar el 4% adicional para cotización, no resulta comprensible que se rebaje el monto del Encaje²⁷ de 1% a 0,5%. Como las AFP administran actualmente más de US\$200.000 millones, esto significa que se liberarían US\$1.000 millones para los dueños de las AFP, los cuales si bien, generarán recaudación para el fisco, dado que tendrán que pagarán impuestos, tendrán un efecto distributivo regresivo.

El Costo fiscal Global de la Reforma considerando el gasto público adicional y los menores ingresos fiscales que implicará la implementación de algunas medidas, sería del orden de US\$3.500 millones según las estimaciones presentadas por el Gobierno.

Según el Informe de Productividad, el impacto de la Reforma sobre el nivel de pensiones el año 2030²⁸, significará un aumento de 13,2% para el promedio, aumentando de \$283.432 a \$320.850 y de 20,3% para la pensión mediana, subiendo de \$193.678 a \$233.053. Resulta preocupante, que, si suponemos que la remuneración imponible promedio crece 2% real por año (valor menor al que ha crecido durante los últimos 10 años), en 2030, llegaría a casi \$1,5 millones, mientras, la pensión promedio apenas se ubicaría en \$320.850, incluyendo los subsidios del Estado, lo cual da cuenta que la grave situación previsional no podrá ser revertida con la Reforma.

C. Conclusión

El impacto de la Reforma de Pensiones propuesta por el Gobierno será acotado e incluso puede generar un retroceso en el nivel de pensiones en los próximos 50 años, debido a los factores externos (rentabilidad, esperanza de vida y precarización laboral) que afectan a todo sistema de pensiones, pero particularmente a un sistema de cuentas individuales.

En 1980, la Dictadura Cívico Militar a través de su Ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera, estableció una promesa que no se cumplió: Una tasa de reemplazo que podía llegar al 80% si es que se cotizaba toda la vida laboral y la tasa de rentabilidad se situaba en 5% (menor a la obtenida en términos históricos). Incluso la Asociación de AFP, proyectó tasas de reemplazo de 100%, las cuales podrían comenzar a observarse el año 2020 (con seguridad se puede decir que en 12 meses esa proyección tendrá un margen de error del 100%). El sistema de AFP en su génesis, se basa en falsas promesas.

La actual situación previsional es de extrema gravedad. Un país que pretende que el desarrollo humano y económico llegue a todos sus habitantes, no puede seguir sosteniendo un sistema de pensiones que obliga a sus adultos mayores a seguir trabajando y a endeudarse. En el año 2018, según datos de la Superintendencia de Pensiones, se pensionaron 124.938 personas y el 50%, a través de su ahorro y la rentabilidad obtenida por las AFP, obtuvo pensiones “menores” a \$48.240. Es el sistema de pensiones el que debe adaptarse a la realidad de las personas que viven en un país y no al revés como ocurre actualmente en Chile.

²⁶Para mayores antecedentes, puede revisar la siguiente nota de prensa: “Pensiones: las dudas sobre la fórmula del 4% para abrir la competencia”, en el siguiente link: <https://bit.ly/2CfqPcv>

²⁷Con el objeto de alinear incentivos e incentivar que las AFP consigan los mayores niveles de rentabilidad para los fondos que administran, se les exige que inviertan de su Patrimonio un monto equivalente al 1% de los Fondos de pensiones que administran, en los mismos instrumentos donde invierten los fondos generales. Hasta junio de 1983 este encaje era equivalente al 5% de los fondos administrados, reduciéndose este porcentaje a contar de esa fecha al 1%.

²⁸Valores extraídos de la Tabla XI, página 23 del Informe de Productividad.

Cuarenta años después, Sebastián Piñera, hermano de José, hace una nueva promesa. Con los antecedentes expuestos en este documento, no sería prudente para un país serio, esperar 40 años más para ver si esta se cumple.

Extracto 1: Acta Secreta 398-A del 14 de Octubre de 1980

El señor MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. - ¿Me permite, Presidente?

Si suponemos que impone durante 40 años --si son 50 es mejor-- y que durante ese periodo la tasa de interés es del 5% real y que su remuneración aumenta a un ritmo de 2% al año, esa persona que comienza con 5 mil pesos, jubila al final con 10.800 pesos cuando su ingreso final es de 12.200 pesos. O sea, si un trabajador comienza ganando 5 mil pesos, al final de su vida activa aumenta su remuneración a 12.200 pesos y jubila con 10.500; vale decir, casi el 80% de su remuneración.

El señor ALMIRANTE MERINO, MIEMBRO DE LA JUNTA. - ¿Cuántos años de jubilación se han considerado?

El señor MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. - Está contemplada la expectativa de vida de él y de su grupo familiar.

En síntesis, si se dan los supuestos de que el individuo trabaja durante 40 años, con este sistema la persona que recibe el ingreso mínimo jubila con una pensión ascendente al 80% de su último sueldo,.....

Si es de 3% baja algo la pensión, pero todavía es muy superior a los nivel es actuales.

Fuente: Página 33, Acta Secreta 398-A del 14 de Octubre de 1980, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Extracto 2: Tasa de reemplazo, El Mercurio, año 2000



Fuente: Diario El Mercurio, año 2000

Esta publicación es financiada con recursos de la Fundación Rosa Luxemburgo (FRL) con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva de Fundación SOL, y no refleja necesariamente una posición de la FRL.



Dirección: Miraflores 113, oficina 48, Santiago

Teléfono: (+562) 2632 81 41

Correo de Contacto: contacto@fundacionsol.cl

WWW.FUNDACIONSON.CL