

Minuta marzo - Asesoría Parlamentaria Externa

Reforma de Pensiones

Argumentos para el debate

La Reforma de Pensiones (Boletín N° 15.480-13) ya inició su segundo trámite en el Senado, manteniendo altas dificultades para avanzar en uno de sus pilares estratégicos: el 6% del seguro social. El debate continúa situado en cuánto de ese porcentaje será dirigido a la capitalización individual o al componente de solidaridad. Los objetivos de la reforma versan en: (i) aumentar el monto y la densidad de cotizaciones; (ii) reducir las brechas de género; (iii) creación de un seguro social para avanzar hacia un sistema mixto contributivo; (iv) elevar el monto y la densidad de cotizaciones; (v) fortalecer la libertad de elección; (vi) reducir la exposición a riesgos individuales de vejez en el sistema de pensiones.

Más allá del debate sobre la mesa, es importante destacar que actualmente el aporte total del Estado en pensiones equivale al 4% del PIB y al 16% del gasto público total (tabla 1), mientras que para el 50% de los pensionados y pensionadas, **el Estado financia el 60% o más de su pensión final**.

Tabla 1: Gasto fiscal total del Sistema de Pensiones
(MM\$ 2023, % PIB y % Gasto Público)

Ítem	2021	2022	2023	2023 (% PIB)	2023 (% Gasto)*	2023 (beneficiarios)
Garantía Estatal de Pensión Mínima	154.950	126.763	88.984	0,0%	0,1%	
Bono Reconocimiento	345.098	314.391	236.648	0,1%	0,3%	
Déficit IPS	2.752.107	2.446.850	2.383.480	0,8%	3,4%	
Total Pensiones IPS	3.252.155	2.888.004	2.709.113	1,0%	3,8%	521.891
PBS Vejez	932.632	83.510	0	0,0%	0,0%	
PBS Invalidez	392.706	470.992	502.946	0,2%	0,7%	192.805
APS	1.382.361	718.419	670.389	0,2%	0,9%	263.756
PGU		3.710.004	4.937.833	1,7%	7,0%	1.980.698
Total SPS+PGU	2.707.699	4.982.924	6.111.169	2,2%	8,6%	2.437.259
Déficit DIPRECA	872.634	952.669	1.047.431	0,4%	1,5%	70.326
Déficit CAPREDENA	1.281.920	1.346.606	1.441.820	0,5%	2,0%	104.976
Total FFAA y de Orden	2.154.553	2.299.275	2.489.251	0,9%	3,5%	175.302
Total Gasto Pensiones	8.114.408	10.170.203	11.309.532	4,0%	16,0%	

Fuente: Presentación Reforma Previsional, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Dirección de Presupuestos

Junto con lo anterior, y como uno de los elementos centrales para avanzar en la reforma previsional, la evidencia da cuenta que el sistema de capitalización individual no ha sido capaz de prevenir el riesgo de caer a la pobreza en la vejez pues ha mantenido y mantiene tasas de reemplazo muy bajas, tal como lo muestra la tabla 2. La mediana de la tasa de reemplazo autofinanciada para hombres es de un 27% mientras que para mujeres es de apenas un 11%. La PGU permite aumentar ese porcentaje, para hombres alcanzando un 65% y para mujeres un 62%.

Tabla 2: Mediana de la tasa de reemplazo, pensión y última remuneración de pensionados 2015-2022

Sexo	Tasa de reemplazo		Pensión \$		Última remuneración \$*	N°
	Autofin.	Total	Autofin.	Total		
Mujeres	11%	62%	38.158	244.211	395.933	466.127
Hombres	27%	65%	159.333	354.046	536.350	389.901
Total	17%	63%	73.705	278.535	454.517	856.028

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y Dirección de Presupuestos

I. Seguro Social: efecto sobre las pensiones presentes y futuras

La propuesta del Gobierno busca configurar un sistema mixto de pensiones, es decir, contar con un sistema donde aportes tripartitos. En esta configuración **se crea el Seguro Social Previsional que se financia con cargo a las cotizaciones de los empleadores de un 6%.**

Tabla 3: Estructura del Seguro Social y su distribución

Seguro Social	6%	
Distribución	3%	3%
Destino	Cuenta de cada trabajador	Financiamiento de las prestaciones del Seguro Social
Solidaridad	Intra-generacional	Inter-generacional
Componentes	70% directamente a cuenta individual 30% contribuye a la cuenta individual conforme al promedio mensual de ingresos imposables de los cotizantes	Garantía por año cotizado del 0,1 UF por año cotizado Compensación por expectativas de vida Complemento por cuidados

Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social

En un ejercicio realizado por la Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de Pensiones, se da cuenta que con la reforma y sus herramientas, la tasa de reemplazo por pilar contributivo (es decir, con la aplicación de la garantía de 0,1UF por año cotizado) aumentan significativamente, pasando desde un 25% a un 40% en hombres, y desde un 10% a un 20% en mujeres. Además, se indica que un 1,6 millones de personas pensionadas por vejez tendrán un aumento de \$101.000 en promedio, cifra que corresponde a un \$36.000 como resultado del aumento en PGU y \$65.000 promedio como resultado del seguro social. Todo lo anterior ocurre sí y sólo sí el seguro social existe y se distribuye en forma del 3-3, entonces ¿qué sucede en otros escenarios?

A continuación se presentan escenarios¹ en que se modifica la distribución del 6% de cotización adicional en base a los siguientes supuestos (definidos en el documento referenciado):

- Se asume que las personas se afilian a los 24 años
- Se asume que las personas cotizan con una densidad fija
- Se asume que su ingreso crece según el crecimiento anual real (1,25% anual) de los salarios hasta los 65 años
- Se utiliza la rentabilidad real anual del fondo C deflactada por la UF hasta el año 2022 y un valor constante e igual a 3,38% real anual para los cálculos futuros
- Las pensiones se calculan como rentas vitalicias simples, con una tasa de interés de 3,11% y las tablas de mortalidad previsionales del 2020
- Los escenarios se calculan asumiendo el panorama actual de cotización obligatoria del 10%

Para el perfil de pensionados actuales se considera una persona que se pensionó el año 2022, teniendo actualmente 67 años (tanto para hombres como para mujeres). Para el perfil de futuros pensionados, en cambio, considera a una persona que al año 2024 tiene 19 años y se pensionará el 2070.

Importante destacar las limitaciones que existen para poder replicar los resultados presentados por DIPRES y la Superintendencia de Pensiones por la disponibilidad de datos abiertos y por las complejidades del sistema previsional actual y las modificaciones propuestas en la reforma. De esta forma, se comentan los casos simulados en el documento “Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios”, puntualizando en que los supuestos utilizados no necesariamente capturan escenarios realistas de la vida de un cotizante promedio, junto con establecer el crecimiento del salario y la rentabilidad como constantes, no previendo crisis financieras o períodos de desempleo.

A. Simulación Sueldo Mínimo y 30% de densidad de cotización

Al simular el escenario presente y futuro de personas que ganan el sueldo mínimo y mantienen una densidad de cotización del 30% (por debajo del promedio de densidad de cotizaciones al cierre del 2023 que corresponde a un 57% para el caso de los hombres y un 49% en el caso de las mujeres²), se observa que, para actuales pensionados hombres, si el 6% de cotización adicional fuera destinado íntegramente para capitalización individual, la pensión total sería un 11,7% menor que en cualquiera de los otros cuatro escenarios en que un porcentaje de la cotización se dirige al seguro social.

La situación para los hombres que se pensionarán en el futuro, dadas las características remuneracionales y de densidad de cotizaciones fijada, independiente de cómo se distribuya el 6% adicional, su pensión y tasa de reemplazo se mantiene constante, es decir, el seguro social no tendría efecto sobre su pensión futura. Sin embargo, tal como se observa en ambos escenarios presentados, la PGU juega un rol central en el aumento de la pensión total.

¹ Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Coordinado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

² Superintendencia de Pensiones, 2023

Tabla 4: Simulación de pensión hombre con remuneración \$460.000 (sueldo mínimo), densidad³ de 30% de cotización

Actuales Pensionados					
	Seguro Social íntegro				Capitalización Individual íntegro
	6% - 0%	4% - 2%	3% - 3%	2% - 4%	0% - 6%
Pensión contributiva (sin PGU)	130.721	130.721	130.721	130.721	86.281
Pensión total (con PGU)	380.721	380.721	380.721	380.721	336.281
TR contributiva (sin PGU)	28%	28%	28%	28%	19%
TR total (con PGU)	82%	82%	82%	82%	72%
Futuros Pensionados (año de pensión 2070)					
Pensión contributiva (sin PGU)	148.015	142.371	142.571	150.932	149.963
Pensión total (con PGU)	398.015	392.371	392.571	400.932	399.963
TR contributiva (sin PGU)	18%	17%	18%	19%	18%
TR total (con PGU)	49%	48%	48%	49%	49%

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el Sistema de Pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y DIPRES.

Para el caso de las mujeres que ya están pensionadas y que su remuneración alcanza el sueldo mínimo, si el 6% de cotización adicional fuera destinado íntegramente para capitalización individual, la pensión total sería un 14,5% menor que en cualquiera de los otros cuatro escenarios en que un porcentaje de la cotización se dirige al seguro social. Es decir, el efecto para las mujeres actualmente pensionadas es mayor que el efecto del seguro social sobre los hombres.

En caso de las mujeres que se pensionarán en el futuro, igual que en el contexto anterior, la distribución del 6% adicional no es determinante, sin embargo, de no haber seguro social, la pensión total sería un 10,5% menor, con una tasa de reemplazo 6% menor que en cualquiera de los otros escenarios.

Tabla 5: Simulación de pensión mujer con remuneración \$460.000 (sueldo mínimo), densidad de 30% de cotización

Actuales Pensionados					
	Seguro Social íntegro				Capitalización Individual íntegro
	6% - 0%	4% - 2%	3% - 3%	2% - 4%	0% - 6%
Pensión contributiva (sin PGU)	128.434	128.434	128.434	128.434	73.716
Pensión total (con PGU)	378.434	378.434	378.434	378.434	323.716
TR contributiva (sin PGU)	28%	28%	28%	28%	16%

³ Indica el porcentaje de periodos de la vida laboral en que la persona ha realizado cotizaciones a su fondo de pensiones.

TR total (con PGU)	81%	81%	81%	81%	70%
Futuros Pensionados (año de pensión 2070)					
Pensión contributiva (sin PGU)	181.487	173.683	172.805	171.922	136.026
Pensión total (con PGU)	431.487	423.683	422.805	421.922	386.026
TR contributiva (sin PGU)	22%	21%	21%	21%	17%
TR total (con PGU)	53%	52%	52%	52%	47%

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el Sistema de Pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y DIPRES.

B. Simulación \$860.000 y 58% de densidad de cotización para hombres y 49% para mujeres

El segundo escenario a evaluar da cuenta de un perfil de mayor sueldo con la densidad de cotización promedio actual en Chile. Para el caso de los hombres ya pensionados en caso de que el 6% adicional se dirija completamente a cotización individual, la pensión sería un 13,2% menor que en cualquiera de los otros escenarios, independiente de la distribución porcentual del seguro social.

Para el caso de los futuros pensionados, si el 6% adicional se destina completamente a cotización individual reduce la pensión en un 11% en comparación con el escenario 3-3.

Tabla 6: Simulación de pensión hombre con remuneración \$860.000, densidad de 58% de cotización

Actuales Pensionados					
	Seguro Social íntegro				
	6% - 0%	4% - 2%	3% - 3%	2% - 4%	Capitalización Individual íntegro 0% - 6%
Pensión contributiva (sin PGU)	397.781	397.781	397.781	397.781	311.863
Pensión total (con PGU)	647.781	647.781	647.781	647.781	561.863
TR contributiva (sin PGU)	46%	46%	46%	46%	36%
TR total (con PGU)	74%	74%	74%	74%	65%
Futuros Pensionados (año de pensión 2070)					
Pensión contributiva (sin PGU)	486.960	435.524	458.339	494.832	545.039
Pensión total (con PGU)	736.960	685.524	708.339	744.832	792.039
TR contributiva (sin PGU)	32%	29%	30%	32%	36%
TR total (con PGU)	48%	45%	47%	49%	52%

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el Sistema de Pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y DIPRES.

En el caso de las mujeres ya pensionadas, con un sueldo de \$860.000, si el 6% de cotización adicional fuera destinado íntegramente para capitalización individual, la pensión total sería un 17,9% menor que en cualquiera de los otros cuatro escenarios en que un porcentaje de la cotización se dirige al seguro social, mientras que para el caso de las mujeres que se pensionarán en el futuro, la pensión aumentaría un 4,3% en la distribución completa a seguro social, alcanzando un 0,2% en caso de tener una distribución 3-3.

Tabla 7: Simulación de pensión mujer con remuneración \$860.000, densidad de 49% de cotización

Actuales Pensionados					
	Seguro Social íntegro				Capitalización Individual íntegro
	6% - 0%	4% - 2%	3% - 3%	2% - 4%	0% - 6%
Pensión contributiva (sin PGU)	329.070	329.070	329.070	329.070	225.100
Pensión total (con PGU)	579.070	579.070	579.070	579.070	475.100
TR contributiva (sin PGU)	38%	38%	38%	38%	26%
TR total (con PGU)	67%	67%	67%	67%	55%
Futuros Pensionados (año de pensión 2070)					
Pensión contributiva (sin PGU)	445.666	411.861	417.097	430.047	415.370
Pensión total (con PGU)	695.666	661.861	667.097	680.047	665.370
TR contributiva (sin PGU)	29%	27%	27%	28%	27%
TR total (con PGU)	46%	43%	44%	45%	44%

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el Sistema de Pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y DIPRES.

Como se aprecia en las simulaciones realizadas por la Superintendencia de Pensiones y la Dirección de Presupuesto, el efecto del seguro social es más favorecedor para las mujeres, particularmente en quienes actualmente están pensionadas, es decir, de no haber seguro social, las pensiones actuales no tendrían aumentos adicionales al reajuste de la PGU. En el caso de los pensionados futuros, las estimaciones realizadas en el estudio muestran que si bien aumenta la tasa de reemplazo tanto para hombres como para mujeres, en algunos casos es marginal. Esto último no es del todo concluyente pues las rigideces de los supuestos utilizados y los perfiles establecidos no permiten identificar el efecto completo de la reforma.

Dado lo anterior, en el mismo estudio se presenta una proyección de la mediana de las tasas de reemplazo (%) de las personas que se pensionan a partir del pilar contributivo según año de jubilación y sexo (tabla 8). Con el Seguro Social distribuido en el 3-3 y la PGU, para el año 2024, la tasa de reemplazo aumentaría en 17 puntos promedio, mientras que para el escenario futuro, el aumento promedio sería de 18 puntos.

Tabla 8: Mediana de tasas de reemplazo según año de jubilación y sexo

	Sin Reforma			Con Reforma		
	2024	2044	2070	2024	2044	2070
Mujeres	50%	44%	36%	71%	65%	54%
Hombres	61%	54%	50%	74%	75%	67%
Total	56%	49%	73%	73%	69%	61%

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el Sistema de Pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y DIPRES.

II. Debate previsional en perspectiva: la reforma de Piñera

El proyecto de ley que busca mejorar las pensiones del sistema solidario y del sistema de capitalización individual fue ingresado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados para su primer trámite el 6 de noviembre del 2018.

En él se proponía, en términos generales:

- i) La incorporación de un sistema de 5 tramos, partiendo desde los 65, para los beneficiarios de la pensión básica solidaria de vejez, donde en cada tramo la pensión se iría aumentando.
- ii) Un complemento para la pensión de los que elijan retiro programado y que al pasar del tiempo queden por debajo de la pensión básica solidaria.
- iii) Un aporte adicional para la clase media financiado por el Estado y equivalente a 0,15 UF por cada año cotizado.
- iv) Creación de un subsidio de dependencia Estatal y un seguro de dependencia.
- v) Nueva cotización del 4% a cargo del empleador, administrada por las AFP u otra entidad privada.

Luego de aprobarse la idea de legislar por 8 a favor y 5 en contra, el proyecto se despacharía con un incremento del 6%. En 2020, **luego de la caída de la aprobación del gobierno⁴, se propondría una división “salomónica”, como lo mencionó el exmandatario, del 3% a Cotización Individual y 3% al Programa de Ahorro Colectivo y Solidario.**

● El Programa de Ahorro Colectivo y Solidario:

Este programa tenía como objetivos y características: (i) incrementar en 2,7 UF las pensiones de las mujeres con 8 años de cotización y 2 UF la de los hombres con más de 12 años de cotización (ii) sobre el 3%: 2,8% iría a este Fondo de Ahorro Colectivo Solidario y 0,2% iría al Fondo de Dependencia (iii) el programa iba a ser administrado por el CASS (Consejo de Administración de Seguros Sociales) (iv) las

⁴ <https://radio.uchile.cl/2020/01/12/cac-aprobacion-del-presidente-pinera-encuesta-ipsos-revela-que-solo-posee-un-32-de-respaldo/>

AFP cumplirían un rol de recaudación y cobranza de cotizaciones, remitir información al CASS y pagar los beneficios conjuntamente con la pensión (Superintendencia de Pensiones, 2020).

- **La Reforma en las Comisiones:**

Parte de los argumentos en la discusión en el 2020, donde la tramitación del proyecto estaba en discusiones en la Comisión de Trabajo y Previsión Social en su segundo trámite, giraban en torno al costo en términos de PIB, donde se estimaba que el 6% adicional costaría un 1% del producto según Hacienda. Esto pues, dado que si bien la cotización aumenta de 10% a 16%, el 6% extra va por el empleador, pero con subsidio Estatal de 0,5% por año.

La propuesta fue rechazada por la oposición de ese entonces y también por el oficialismo. Ante esto, el exmandatario lanza la Pensión Garantizada Universal (PGU) para cinco millones de personas con un gasto fiscal adicional del 0,9% del Producto Interno Bruto, para luego aliarse a la coalición que respaldó su gobierno y descartar el 3-3.

- **La PGU y el cambio de rumbo:**

Luego de la aprobación de la PGU, las propuestas de sumar parte de la cotización extra a un Seguro Social fueron fuertemente descartadas por la oposición actual. Así, según miembros de oposición, la propuesta de Piñera en torno al 3-3 se hizo en otro contexto: José García Ruminot (RN), Javier Macaya (UDI) y Gloria Hutt (Evópoli) mencionan que **“la PGU cambió todo el paradigma, pues ésta ya contribuyó a la solidaridad y mejoró las pensiones de las personas de bajos recursos.”**

En síntesis, la propuesta de Piñera surge en un contexto de baja aprobación, incorporándose un componente solidario en el Programa de Ahorro Colectivo y Solidario al cual ese 3% iría a parar. Aun así, la oposición de ese entonces se inclinaba por un 6% completo a un sistema de reparto, y luego de la incorporación de la PGU, que vendría a llenar ese vacío de un sistema solidario, las propuestas de la derecha en torno al 3-3 se desvanecieron. Así, con PGU no habría necesidad de un componente solidario como destino de un 3%, incorporándose otros fines para las divisiones de este 6%, tales como una propuesta de 1-2-3 e incluso un Seguro de Longevidad.

III. Otras propuestas sobre la mesa: Seguro de Longevidad

La primera vez que se habló de un Seguro de Longevidad fue en el 2021 en el documento “Proyecto de Reforma Constitucional que limita la edad máxima de sobrevivencia de la tabla de mortalidad utilizada para el cálculo de las pensiones y crea un seguro de longevidad” desde la Federación Regionalista Verde Social y Convergencia Social. En este documento se propone:

- i) Cambiar la edad máxima de las tablas de mortalidad utilizadas para el cálculo de las pensiones. Esto implicaría modificaciones al Decreto de Ley N°3500 de 1980 que considera una edad máxima de 110 años, a una de 85 años, es decir, que las cotizaciones individuales del sistema de AFP financien 25 años para las mujeres y 20 para los hombres. Esto haría que las pensiones aumentarían automáticamente.
- ii) Para garantizar el pago para aquellos que superen dicha edad, se crea un Seguro de Longevidad que cubra el riesgo de sobrevivir a los ahorros individuales.

Sin embargo, en este documento no se menciona la forma en la que se administraría este seguro, ni si tiene desventajas o si resuelve el problema de bajas pensiones de manera sostenible en el tiempo.

- **Los estudios de expertos:**

En orden cronológico las investigaciones que han abordado el Seguro de Longevidad son las siguientes:

i) Larraín et al. (2017) menciona que las pensiones aumentarán en 24% promedio en el corto plazo al truncar la tabla a los 85 años, junto con una cotización adicional necesaria para su financiamiento de entre 2 a 4%. Para esto, se revisan tres alternativas institucionales para proveerlo:

- a. Sistema de reparto: las cotizaciones pasarían a formar parte del Tesoro Público y por ende no se podría decidir sobre su uso una vez se incorpore a dicha arca. Esto lo deja vulnerable a coyunturas políticas.
- b. Fondo para cuarta edad: Similar a lo previo, excepto que al destinarse un fondo específico, el uso estará enfocado en el pago de la pensión, con un marco institucional más sólido.
- c. Compañía de seguros: Se define como la forma más sólida de proveer, pero que necesita estar sujeto a las leyes de aseguradoras que rigen hoy en día. No se mencionan más ventajas.

ii) Estudio de la CIEDESS encargado por la Subsecretaría de Previsión Social (2020) menciona que el truncamiento de las tablas aumentaría las pensiones automáticamente, incrementando como máximo un 15,1% y 14,4% el retiro programado y renta vitalicia de los hombres, respectivamente, y un 16,9% y 17,9% el retiro programado y renta vitalicia de las mujeres.

iii) Berstein y Morales (2021) mencionan que si se desea que este seguro cubra el 100% de la primera jubilación y que se active a partir de los 80, la cotización a pagar, en términos y fines de este seguro, sería de 3,07% del salario masculino y 3,71% del salario femenino, mientras que si este empieza a partir de los 85, se requeriría un aumento de la cotización de 1.72% y 2.31% para hombres y mujeres respectivamente.

En este apartado se puede observar que: (1) Los estudios afirman que las pensiones aumentarán (2) se requiere una cotización extra, de entre 1.72% a incluso 4% extra (3) Provisión privada del seguro es mostrada como una alternativa viable, pero que si no hay oferta privada, entonces la provisión debe ser pública, sin mencionar el costo a las arcas que esto implicaría.

- **Sobre su financiamiento:**

i) El Senador David Sandoval en su documento “Propuestas Prioritarias en Materia Previsional” (2023) menciona que para financiar el Seguro se podría destinar 1,7% de la cotización previsional del 6% extra cuyo destino sería un Fondo licitado en el mercado de seguros de vida, en este mismo apartado se menciona que si este porcentaje de cotización resulta insuficiente, el Estado debiese realizar un aporte para su financiamiento, similar al Fondo de Cesantía Solidario.

ii) Guillermo Montt, especialista Principal en Protección Social de la OIT menciona en el contexto de la mesa técnica de agosto de 2023 a Diario Financiero⁵ que si bien la idea parece atractiva dado el posible incremento de las pensiones, es bien difícil que las aseguradoras se interesen a precios convenientes.

⁵ <https://www.df.cl/mercados/pensiones/las-inquietudes-de-los-tecnicos-por-el-seguro-de-longevidad-el-debate>

iii) Un análisis de Alfredo Cruz & Cía. encuentran que, dado que la población de 85 y más crece anualmente (crecimiento del 46% entre 2011 y 2021), el riesgo inherente de superar esta edad haría del seguro uno significativamente costoso, donde si este fuese financiado de forma estatal representaría un 0,37% y 1,3% del PIB al 2030 y 2050 respectivamente.

En este apartado se puede observar que: (1) la provisión privada puede ser dificultosa dadas las altas probabilidades de que la gente que más cotice viva más, generando escasez oferta (2) La falta de oferta privada llevaría a la necesidad de la provisión por parte del Estado, la que sería costosa.

- **Sobre la regresividad:**

i) La propuesta de seguro de longevidad es criticada por Paula Benavides, José de Gregorio, Eduardo Engel, Patricio Domínguez y Andrea Repetto de Espacio Público, considerándola regresiva⁶. Argumentan que aquellos con mayores ingresos y expectativas de vida son los que más cotizan, lo que resulta en una redistribución de recursos desde los menos privilegiados hacia los más privilegiados. Esta situación crea un desincentivo para que los trabajadores de bajos ingresos contribuyan al seguro, especialmente porque tienen menos probabilidades de alcanzar la edad límite de 85 años. Si el financiamiento fuera estatal, se convertiría en un subsidio para los trabajadores con mayores ingresos.

ii) Bertsein et al. (2017) menciona que si se contrasta esta propuesta con opciones como aumentar la tasa de contribución obligatoria para financiar pensiones o la obligación de adquirir una renta vitalicia con el saldo completo acumulado, el seguro de longevidad no necesariamente es más regresivo. De hecho, su nivel de progresividad podría ser considerablemente mayor, dependiendo de la manera en que se ejecute. Las soluciones girarían en cotizaciones escalonadas según ingreso.

En este apartado se puede obtener que: (1) el seguro ha sido catalogado como regresivo, pues las personas que más ingresos tienen más cotizan y tienen mayores probabilidades de supervivencia (2) la regresividad puede ser resuelta con una debida implementación de las cotizaciones dirigidas a su financiamiento.

En síntesis, la propuesta de Seguro de Longevidad, aunque atractiva en el marco del intenso debate sobre qué hacer y cómo destinar la cotización del 6% extra, **no** ha presentado sustanciales argumentos en cuanto a su **estabilidad de financiamiento, mejoras de pensiones a largo plazo** y resolución de las **dudas en torno a la regresividad**, en parte por falta de una formulación completa sobre sus aspectos técnicos y administrativos, así como también por la **carencia de mecanismos de la misma índole en el mundo que sirvan como comparación**, apareciendo como una **alternativa costosa** y que **desvía la discusión** sobre la mejoría del sistema de pensiones actual, que es el de capitalización individual.

IV. Elementos y comentarios adicionales

Las pensiones son una preocupación para todos los países, más hoy donde se sitúa una baja tasa de fecundidad, avanzando en un sostenido envejecimiento de la población. Dadas las complejidades de las dinámicas demográficas y también de la sostenibilidad de un sistema previsional, los países adquieren modelos mayoritariamente mixtos, combinando diversas herramientas de rentabilidad.

⁶ <https://espaciopublico.cl/seguro-de-longevidad-una-apuesta-de-alto-riesgo/>

Los sistemas de pensiones se pueden clasificar en tres grandes grupos, bajo los cuales se expresan modelos puros o mixtos, con administración tanto públicas como privadas. En la tabla 9 se resumen sus características.

Tabla 9: Tipos de esquemas de pensiones por nivel

	Primer Nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel
Característica principal	Esquemas no contributivos	Esquemas contributivos obligatorios	Esquemas contributivos voluntarios
Provisión/Administración	Público - Estatal	Públicos o Privados	Privados
Modelos	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión básica • Pensión focalizada • Pensión mínima 	<ul style="list-style-type: none"> • Reparto • Capitalización individual • Capitalización nocional • Esquema de puntos • Capitalización parcial 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribución definida • Beneficio definido

Fuente: Pensions at a Glance 2021

La OCDE por su parte categoriza los países en base a los dos primeros niveles pues no responden a la cotización voluntaria de los futuros beneficiarios. Tal como se aprecia en la tabla 10, no hay un modelo que pueda resolver por sí solo el desafío de cubrir las necesidades de las personas en la etapa de inactividad laboral, estando muy presentes componentes de solidaridad o contribución directa del Estado. En el caso de Chile, la información de gasto público y de las características del sistema previsional se recogen hasta el 2019. Dada la incorporación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), la OCDE incorpora en el modelo chileno un componente de segundo nivel público y el gasto (%) alcanza actualmente un 16% (DIPRES). Esto último es interesante pues si comparamos países como Canadá y Chile para el 2019 (sin considerar el aumento del gasto público a propósito de la PGU), la diferencia en el gasto que incurre el Estado es de un punto porcentual, siendo Canadá un modelo con componente únicamente público y con garantías de pensión básica y focalizada.

Tabla 10: Esquema de pensiones por país

País	Primer nivel				Segundo nivel		% gasto público total
	No contributivo		Contributivo				
	Pensión Básica	Pensión Focalizada	Pensión Básica	Pensión Mínima	Público	Privado	
PAÍSES CON CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL - PRIVADA							
Chile		x				x	10,3%
Australia		x				x	10,3%
Israel	x		x			x	12%
México	x			x		x	11,4%
Reino Unido			x			x	11,5%
PAÍSES CON CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL + COMPONENTE PÚBLICO							
Austria				x	Beneficio		26,8%

					definido		
Bélgica				x	Beneficio definido		20,6%
Canadá	x	x			Beneficio definido		11,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Pensions at a Glance 2023

Adicional a la experiencia internacional, es importante tener siempre presente los principios de un sistema de pensiones, los que se pueden resumir en: (i) prevenir el riesgo de caer a la pobreza en la vejez, (ii) mantener la continuidad de los ingresos entre la edad activa y la inactiva, y (iii) mitigar los riesgos de contingencia que afecten los ingresos en la vejez. Para resguardar estos principios, se requieren componentes solidarios o pilares de contribución estatal que aseguren pensiones sostenibles, suficientes para cubrir las necesidades de las personas mayores, al alero de un sistema con mecanismos para suavizar efectos de crisis económicas o financieras sobre las pensiones de la vejez.

En cuanto a los componentes solidarios, la cotización adicional y el seguro social propuesto en la Reforma Previsional, cuenta con dos aspectos claves:

(i) El 6% en debate proviene de una cotización adicional, es decir, no se saca de los fondos actuales, por lo que no afecta ni distorsiona el mercado financiero.

(ii) El Seguro Social cuenta con un componente de solidaridad intergeneracional e intrageneracional, ambos muy importantes en la sostenibilidad del sistema. Particularmente el componente intergeneracional ayuda a suavizar la volatilidad de los fondos en el sistema financiero, es decir, ante una eventual crisis financiera, los fondos de pensiones tendrían una afectación menor y mayor capacidad de recuperación evitando la crudeza que tuvo la crisis financiera del 2008 donde el Fondo A tuvo una caída de un 40,26%, seguido del Fondo B con un 30,08%⁷. Todos los fondos se vieron afectados y su recuperación fue lenta, al ritmo de la recuperación del mercado financiero, siendo afectadas directamente las pensiones presentes y futuras. Situación similar ocurrió el año 2020 con la pandemia del COVID-19, donde los fondos de pensiones sufrieron una caída generalizada⁸.

V. Referencias

Berstein, S., Morales, M., & Puente, A. (2017). Rol de un Seguro de Longevidad en América Latina: Casos de Chile, Colombia, México y Perú. Banco Interamericano de Desarrollo.

Berstein, S., & Morales, M. (2021). The role of a longevity insurance for defined contribution pension systems. Insurance: Mathematics And Economics, 99, 233-240.

⁷ <https://www.df.cl/mercados/fondos-de-pensiones-se-desplomaron-durante-2008>

⁸ <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13892.html>

Cámara de Diputados y Diputadas de Chile. (2021). Proyecto de Reforma Constitucional que limita la edad máxima de sobrevivencia de la tabla de mortalidad utilizada para el cálculo de las pensiones y crea un seguro de longevidad. Disponible [aquí](#).

CIEDESS. (2020). Estudio de la Comisión de Usuarios de Sistema de Pensiones: Propuestas de Mejoramiento al Método de Cálculo de la pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia bajo las distintas modalidades de Pensión. Subsecretaría de Previsión Social.

Dulanto, M. y. B. (2023, 21 agosto). Las inquietudes de los técnicos por el seguro de longevidad: el debate que surge en la discusión de la reforma previsional. Diario Financiero. Disponible [aquí](#).

Guillermo, L. R., Ballesteros, S., & García, S. (2017). Longevidad y Pensiones: una Propuesta de Seguro para la Cuarta Edad.

OECD (2023), Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>

Seguro de longevidad: una apuesta de alto riesgo – Espacio Público. (4 de agosto del 2023.). Disponible [aquí](#).

Senador David Sandoval. (2023). Documento ejecutivo: Propuestas para abordar una reforma integral al sistema de pensiones de Chile [Minuta] Disponible [aquí](#).

Seguro de Longevidad: Un análisis de su viabilidad y necesidad. (2024, 12 enero). Alfredo Cruz & Cia. Disponible [aquí](#).

Superintendencia de Pensiones. (Enero de 2020). Proyecto de Ley de Reforma Previsional Programa de Ahorro Colectivo Solidario. Disponible [aquí](#).

Superintendencia de Pensiones y DIPRES (enero 2024). Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios.

Subsecretaría de Previsión Social (2022). Sistema de Pensiones: Estructura y Tipos de Esquemas. Nota Técnica N°13. Disponible [aquí](#).