Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

Comisión de Pensiones: Evaluación del Informe

Salvador Valdés Prieto

Documento de Trabajo N° 20

26 octubre de 2015

www.clapesuc.cl

Comisión de Pensiones: Evaluación del Informe

Salvador Valdés Prieto[1]

Santiago, 26 octubre de 2015

Resumen

- Encuestas recientes han permitido medir por primera vez con precisión las ambiciones de pensión. La brecha entre las ambiciones de pensión y las pensiones proyectadas o efectivas es muy grande. Parece haber crecido después de la reforma de 2008. La frustración resultante estimula a muchos trabajadores a eludir las cotizaciones, y a otros a apoyar cualquier reforma que parezca suficientemente radical.
- Sin embargo, las pensiones efectivas para los nacidos antes de 1950 que cotizaron con la frecuencia de los países desarrollados, son similares a las pensiones en los países anglosajones y del norte de Europa. La rebaja habitual a las historias incompletas de cotizaciones es mucho más prevalente en Chile.
- Se demuestra aquí que en Chile, el nivel de vida de la tercera edad es levemente superior al de los trabajadores contemporáneos, lo cual es más que aceptable. En la tercera edad, el nivel de vida de las mujeres es muy similar al de los hombres.
- La brecha entre ambiciones y pensiones efectivas, llevó al gobierno anterior a hacer propuestas y en 2014 a la creación de una Comisión Asesora Presidencial sobre las Pensiones.
- La Comisión se dividió entre las propuestas globales A y B, pero tuvo amplio acuerdo en propuestas específicas y en rechazar la propuesta global C. La mayoría de la Comisión rechazó la Propuesta Global B, aduciendo que reduciría el ahorro nacional. De las 58 propuestas específicas, identificamos 32 que reducen la brecha entre ambiciones de pensión y proyecciones realistas, para los nacidos antes de 1950, y tienen costo fiscal cero o muy bajo.
- Sin embargo, el Informe de la Comisión no explica el origen de la brecha, ni enfoca sus propuestas para resolverla. En especial, omite las falencias de la reforma de 2008, que expandieron las ambiciones y redujeron las pensiones efectivas al mismo tiempo, ampliando la brecha.
- Se propone una alternativa que aborda la brecha de modo eficaz.

[1] Profesor de Economía UC, Investigador de Clapes UC. svaldesp@uc.cl Agradezco la estupenda ayuda de Macarena Kutscher y Luis Gonzales, y los consejos de Claudio Hohmann, Rodrigo Cerda y Lucy Bennett. También agradezco los comentarios de Sergio Urzúa, miembro de la Comisión, quien recibió el borrador después de la publicación del Informe de la Comisión. Todos ellos están eximidos de responsabilidad.

1. Introducción

Encuestas levantadas desde 2012 han logrado medir las ambiciones de pensión de los chilenos, es decir la magnitud que consideran como una ambición merecida y justa. Se documenta que las ambiciones tienen una brecha con la magnitud de las pensiones totales proyectadas realistamente por las personas (contributivas más no contributivas), que varía entre 20 y 40 puntos porcentuales del último salario.[2,3]

Esta brecha ha llevado a que los trabajadores desconfíen de la política nacional de pensiones. Los sectores de ingresos medios y altos manifestaron su desconfianza rechazando activamente la opción por defecto que les obligaba a cotizar por sus honorarios en 2012-14.

Esta brecha también puede tener efectos políticos. Al estudiar reformas de pensiones, la ciencia política ha demostrado que la búsqueda de culpables, y la omisión selectiva de datos para evitar la atribución de culpas, son estrategias frecuentes y racionales (Weaver 1986, Pierson 1994, Bonoli y Shinkawa 2005, Hering 2008, Bonoli 2012).

El carácter de contribución definida del plan contributivo chileno hace que la brecha difiera entre personas, y que no se inicie con un acto o en una fecha identificable. Ello no impide que la ciudadanía intente atribuir culpas, pero hace más fácil para los políticos mantenerse al margen. Sin embargo, eso también da la oportunidad a políticos nuevos y audaces, de conducir a los afiliados/votantes hacia asignar la culpa de su frustración a los políticos tradicionales, y de ese modo aumentar su acceso a puestos de poder.

En contraste, las pensiones "no contributivas" son de beneficio definido, por lo que cualquier reducción de beneficios es identificable. Eso facilita aplicar las estrategias tradicionales de atribución de éxitos y culpas políticas. Por ejemplo, la reforma de 2008 elevó las pensiones no contributivas y su cobertura, gatillando procesos de atribución de éxitos a favor de la coalición que la impulsó. Sin embargo, dos de sus disposiciones elevaron la brecha entre ambiciones y proyecciones realistas, como se documenta aquí. La ciencia política predice que ocurrirá una omisión selectiva de estos datos para evitar culpas políticas.

El gobierno de derecha creó en 2012 un grupo de trabajo que inició la medición de las ambiciones de pensión (y la brecha) y la búsqueda de modos de reducir la brecha. La coalición de izquierda sumó a su programa de gobierno para las elecciones de 2013, el compromiso de crear una Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Ganó, y creó la Comisión en junio de 2014. Ha sido ventajoso para Chile que

[2] Usamos la palabra "brecha" porque puede ser muy duradera. La expresión "desfase" sugiere transitoriedad y que el mero paso del tiempo lo eliminará.

[3] Entre los primeros en identificar esta brecha estuvo el ex Subsecretario de Previsión Social Sr. Augusto Iglesias. Su diagnóstico se expresa en Subsecretaría de Previsión Social (2013) *Mejorar las Pensiones*.

prestigiosos expertos internacionales en pensiones aceptaran integrar esta Comisión, a pesar de los riesgos de verse involucrado en las estrategias políticas mencionadas.[4]

La sección 2 de este trabajo presenta antecedentes empíricos sobre la situación de la tercera edad en cuanto a nivel de vida, y antecedentes sobre la magnitud de las pensiones efectivas, las ambicionadas y la brecha. También presenta explicaciones de la brecha. Luego evalúa las propuestas globales del Informe Final de la Comisión de Pensiones, en la sección 3. Respecto a las 58 propuestas específicas, su extensión impide cubrirlas todas. La sección 4 identifica aquellas propuestas específicas que abordan la brecha, y tienen bajo costo fiscal. La sección 5 identifica las principales omisiones del Informe, y cuestiona algunos cuadros del diagnóstico. La sección 6 concluye.

2. Antecedentes empíricos, la brecha y sus explicaciones

El primer antecedente se refiere al nivel de vida de la tercera edad en Chile, relativo al nivel de vida de los trabajadores contemporáneos. Luego, se presenta la tasa de reemplazo efectiva de los pensionados, que es cercana a la tasa proyectada que se informa periódicamente a los trabajadores activos, y se la compara con la de países anglosajones y del norte de Europa. También presenta las pensiones "no contributivas" y cómo ellas dotan a ciertas pensiones de un piso y a otras no. A continuación presenta las encuestas recientes que han permitido medir por primera vez con precisión las ambiciones de pensión de los chilenos. La brecha es grande, y termina presentando algunas explicaciones para el ello.

2.1 El nivel de vida relativo de la tercera edad

La "suficiencia" es uno de los objetivos de cualquier política de pensiones. La medida más sólida es la relación entre el consumo de la actual tercera edad y el consumo de los trabajadores contemporáneos. Por ejemplo, el proyecto internacional Cuentas Nacionales de Transferencia (*National Transfer Accounts)* liderado por Ronald Lee y Andrew Mason, genera las cifras bases que permiten calcular la suficiencia del consumo. También la OCDE se está moviendo hacia medir la suficiencia de este modo.

En la mayor parte de los países existe una Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), pues es indispensable para calcular el IPC. Esta encuesta mide el gasto del hogar, que es una buena medida del consumo.[5] La EPF también tiene datos del hogar, lo que

[4] Los miembros extranjeros con mayor número de publicaciones en revistas científicas con revisión de pares anónimos, en el área de seguridad social, son, en orden alfabético, O. Attanasio, N. Barr, C. Meghir, C. Mesa-Lago, O. Mitchell, y J. Palme.

[5] Es una buena medida en el corte transversal, que es la forma utilizada aquí. Como medida longitudinal, el gasto es menos preciso en el caso de los bienes de consumo durable, porque el gasto recoge el desembolso al comprarlos y no el valor de los servicios prestados por ese bien en cada período.

permite tomar en cuenta las economías de escala del hogar[6]. Además, contiene datos de arriendo imputado por vivienda propia, datos de gastos en mantener la vivienda y permite separar los gastos prioritarios en educación y salud, que afectan el saldo disponible para sostener cierto nivel de vida. La EPF también es robusta respecto de la subdeclaración porque cada hogar encuestado reporta durante 3 meses seguidos en una libreta de gran detalle. Además, la EPF entrega una distribución completa de gastos por hogar, lo que permite calcular estadígrafos apropiados para distribuciones asimétricas, como el valor mediano y el rango interquartil. Afortunadamente, la última EPF chilena fue levantada en 2013, el mismo año de la última CASEN, por lo que está igualmente actualizada.

La EPF 2013 revela que el gasto mediano en consumo de la actual tercera edad, fue entre 100% y 103% del gasto mediano en consumo análogo de las personas que tienen entre 35 y 59 años de edad y habitan hogares donde no hay personas de 65 años o más. En el Cuadro 1, esto se ve en las columnas 2 y 3, donde "GT pc EQ" significa gasto total per cápita equivalente, es decir ajustado por economías de escala. Es decir, el nivel de vida de la tercera edad supera levemente al nivel de vida de los trabajadores contemporáneos.

Cuadro 1: Suficiencia del consumo en la tercera edad, como proporción del consumo de los trabajadores, en 2013

(el gasto total per cápita (GT pc) incluye el arriendo imputado por vivienda propia)

Ratio de suficiencia: Consumo 3ª edad/Consumo trabajadores 35 a 59	GT pc EQ Tercera Edad/35 a 59 en todo hogar	GT pc EQ Tercera Edad/35 a 59 en hogares sin 3ª Edad	G sinSyE pc EQ Tercera Edad/35 a 59 en todo hogar	G sinSyE pc EQ Tercera Edad/35 a 59 en hogares sin 3ª Edad
Mediana 3ªE /mediana T	100%	103%	101%	104%
Percentil 25 3ªE/per. 25 T	102%	109%	104%	110%
Percentil 75 3ªE/per. 75 T	90%	92%	91%	93%

Fuente: Elaboración de la EPF 2013 levantada por el INE, por Luis Gonzales y Macarena Kutscher.

Las dos columnas de la derecha del Cuadro 1 muestran que este resultado es robusto a excluir los gastos en salud y en educación, que difieren por edad.[7]

Para cubrir la posibilidad de que 2013 haya sido un año excepcionalmente bueno para la tercera edad, recurrimos a los resultados para Chile del proyecto internacional Cuentas Nacionales de Transferencias, en los años 2007 y 1997, resumidos en Valdés (2015). Ellos revelan que la tercera edad ha accedido a un consumo promedio (no reportan el mediano) levemente superior al promedio de los trabajadores contemporáneos tanto en

[6] Las economías de escala fueron determinadas con la metodología oficial del gobierno chileno. Ella define cualquier variable del hogar como "equivalente per cápita", por medio de dividirla por $n_i^{0,7}$, donde n_i es el número de miembros del hogar *i* y 0,7 es un exponente que recoge el efecto de la economía de escala.

[7] El título "G sin SyE pc EQ" significa gasto sin salud y sin educación, per cápita equivalente, es decir ajustado por economías de escala.

1997 como en 2007.[8] Entre 1997 y 2007 el consumo real promedio del grupo de edad 26 a 54 años subió en 37%, mientras que el consumo real promedio de las personas de 65 y más años subió en 55%.[9]

Este resultado también es válido para los segmentos más vulnerables de cada grupo de edad, como indican las filas del Cuadro 1 referidas al percentil 25. Y eso también es confirmado por las encuestas CASEN desde 1990 hasta 2013, pues todas ellas encontraron que la proporción bajo la línea de pobreza es menor en la tercera edad que entre los trabajadores activos.

En resumen, esta subsección documenta que en Chile el nivel de vida de la tercera edad supera levemente al nivel de vida de los trabajadores contemporáneos. Esto es compatible con pensiones bajas porque las otras fuentes de recursos en la vejez, aparte de los ingresos laborales, son importantes. Ellas incluyen las transferencias entre cónyuges, la pensión de viudez, la mayor propiedad de vivienda en la tercera edad (más ingreso de arriendo imputado), la desacumulación de stocks distintos al stock de derechos a pensiones, y subsidios del Estado diferentes de pensiones, por ejemplo prestaciones de salud a precios subsidiados o gratis, entre otros.

2.2 Nivel de las pensiones totales, proyectadas y efectivas

Esta sección presenta antecedentes sobre la tasa de reemplazo efectiva de los pensionados, sumando las pensiones contributivas y no contributivas (pensión total).

Hoy coexisten en Chile dos sistemas contributivos generales: el "antiguo", integrado por 30 planes donde el más importante es el Seguro Social (cubre al 80% de los partícipes). Este es un plan con fórmula de beneficio por años de servicio, de beneficio definido y financiado por reparto. En el plan de capitalización, la fórmula de beneficio es actuarial y de contribución definida. Desde los años 80, este es el plan contributivo obligatorio para todos los afiliados jóvenes, generando un reemplazo gradual de sistemas. Cerca de la mitad de las pensiones de 2014 fueron pagadas por el sistema antiguo. Casi todos sus afiliados ya están pensionados.

a) Tasa de reemplazo longitudinal para frecuencias de cotización de 75% y más

La práctica habitual es medir primero la magnitud de la pensión de quienes cotizan con una frecuencia o densidad superior a 75%, con el fin de separar los problemas de diseño de un plan de pensiones, de los efectos que tiene sobre la tasa de reemplazo la

[8] Este resultado es confirmado por la encuesta "Vivir hasta los 100" de Adimark Gfk, tomada en 2014, que revela que la tercera edad reporta un aumento en su satisfacción con sus situación económica y de ingresos. También es confirmado por la encuesta CASEN 2011, que revela que la "satisfacción con la vida" autoreportada es levemente superior en la tercera edad que entre los trabajadores activos.

[9] Este aumento del consumo de la tercera edad es anterior a la reforma de 2008, pero captura los aumentos en la pensión asistencial que fueron posibles gracias el inicio de un "superciclo" en el precio internacional del cobre, a partir de 2004.

informalidad en el mercado laboral, la organización de los hogares, y la seriedad con que el Estado fiscaliza la obligación de cotizar. En una vida laboral de 40 años, 75% equivale a 30 años de cotización. La frecuencia de cotización en casi todos los países OCDE supera 75% para la gran mayoría de los hombres.[10]

La "*tasa de reemplazo longitudinal a 10 años*" compara la pensión total de cada afiliado con la remuneración que declaró en los 10 años previos a iniciar su pensión. El Informe de la Comisión reporta que la mediana de esta tasa para los hombres con frecuencia de cotización de 75% o más, en el sistema de capitalización, fue 59%.[11,12] En el gobierno anterior, la Subsecretaría de Previsión Social (2013) presentó una mediana similar para la tasa de reemplazo neta para hombres que cotizaron 30 años o más: 62%.[13]

Sin embargo, esta cifra está sesgada al alza por la subdeclaración de la remuneración, que tiende a ser importante en Chile. Esta cifra también puede estar sesgada a la baja, porque parece mezclar casos protegidos por el pilar solidario y casos no protegidos, además de omitir las pensiones de viudez (ver sección 5.5). Corregimos el sesgo al alza usando como proxy de la tasa de subdeclaración aquella tasa de subdeclaración a la encuesta CASEN para trabajadores del percentil 75 de ingreso declarado (11,9% del ingreso permanente, ver Anexo 1). Respecto al sesgo a la baja por mezcla de casos no protegidos y adulteración, supondremos en calidad de ilustración que el sesgo es 5% para frecuencias de 75% y más. Esta ilustración indica que la tasa de reemplazo mediana corregida, para hombres que cotizaron con una frecuencia superior a 75% en el plan de capitalización y nacieron antes de 1950, sería cercana a 55%.

En 55%, la tasa de reemplazo corregida de este subgrupo es superior o igual a las medianas proyectadas por la OCDE para hombres en el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Suecia. Ya se indicó que son 48%, 49,9%, 55% y 55,3% respectivamente.

Es probable que en el sistema antiguo, la tasa de reemplazo mediana para el grupo que tuvo esta misma frecuencia de cotización (75% o más) sea superior a 55%. Ello tiende a explicarse porque en esta frecuencia están sobre-representadas las personas de alto ingreso, que estaban en las Cajas que servían al 20% más rico, la mayor parte de las cuales accedían a subsidios especiales.[14]

---

[10] Por ejemplo, en EE.UU. el 79,7% de los hombres nacidos entre 1946 y 1960 tuvo menos de 10 años de lagunas de cotización en el Social Security para el año 2000 (Newcomb, 2000). Agradezco esta cita a Peter Diamond, quien la incluyó en su presentación en LACEA 2015.

[11] Fuente: Cuadro 13 del Informe.

[12] Las mujeres parecen tener una distribución muy diferente de frecuencias al interior de este tramo de frecuencias de cotización, pues se genera una anomalía al combinar las tasas de reemplazo medianas (37% para mujeres, según Cuadro 13) con las pensiones medianas para mujeres ($222.941 al mes, según cuadro 12): el cociente de ambas cifras pareciera indicar que el ingreso mediano cotizado en los últimos 10 años fue $602.000 para mujeres, lo que excede en más de 100% al resultado análogo para hombres ($271.500).

[13] Iglesias (2014) Cuadro III.1 en p. 17.

[14] Por ejemplo, los empleados públicos acceden desde 1925 a un plan que requiere de fuertes aportes fiscales permanentes para continuar operando. Los empleados públicos también tienen un empleador más estable que mejora su frecuencia de cotización. Además, en el sistema antiguo, el promedio de los

Este resultado permite dos conclusiones: primero, uno de los objetivos de la política nacional de pensiones, que es emparejar el nivel de vida de la fase pasiva con el de la activa, se cumplió para los nacidos antes de 1950, si se compara con estándares internacionales. Segundo, el diseño del plan de capitalización resulto ex-post ser adecuado para las condiciones del pasado, pues la alta rentabilidad del fondo de los trabajadores, que resultó cercana a 6,5% real anual, compensó el aumento inesperado en la longevidad, a la modesta tasa de cotización (entre 14 y 11,4% a lo largo de la historia), y a otras limitaciones del diseño inicial.[15]

b) Tasas de reemplazo para personas con bajas frecuencias de cotización

La mediana de la frecuencia de la actual tercera edad afiliada es cercana a 56,2% del tiempo, obtenida de la proporción de los afiliados que cotiza en un mes determinado. Muchos afiliados no cotizan porque están en empleos dependientes informales, otros porque son independientes y la ley los exime de cotizar, otros porque están desempleados y otros porque están fuera de la fuerza de trabajo. Estas bajas frecuencias de cotización vienen desde muy antiguo, como muestra Prat (1960). En los años recientes, en un mes dado sólo cotiza cerca del 70% de los ocupados. Y es aún menor en América Latina, donde el cociente de cotizantes a ocupados toma valores como 61% (Brasil), 36% (México), 51% (Argentina), 34% (Colombia) y 18% (Perú), según (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

En todo plan contributivo, la tasa de reemplazo es proporcional a la frecuencia de cotización. El Informe de la Comisión indica cuáles son las causas de la baja frecuencia mediana de cotización, con evidencia estadística y citas de estudios más detallados.

Una parte de la baja frecuencia de cotización se debe a la organización de los hogares y familias y a las eventuales restricciones al empleo y salarios que enfrentan las mujeres. Para diagnosticar la situación de las mujeres en la tercera edad, es indispensable tomar en cuenta las transferencias entre cónyuges. Ello no es posible con los datos que usa el Informe, pero la Encuesta de Presupuestos Familiares permite una primera aproximación, mostrada en el Cuadro 2.[16]

---

ingresos declarados en los últimos 10 años de cotización está sesgado al alza, no a la baja, porque la fórmula de la Caja de Empleados Públicos fija la pensión como un múltiplo del ingreso declarado en los últimos 3 años.

[15] Será un problema diferente mantener ese 55% para los nacidos después de 1950, pues lograrlo requiere ajustes paramétricos para las nuevas proyecciones de rentabilidad, crecimiento del salario real y longevidad general. Eso es tratado en esta evaluación.

[16] Las tasas de reemplazo para mujeres que da el Informe en su Cuadro 13 no son comparables con las de hombres, porque: (1) omiten las transferencias al interior del hogar (entre mujeres y hombres); (2) dentro de un mismo rango de frecuencias, por ejemplo 26 a 50% del tiempo, la mediana de la frecuencia de cotización para mujeres es muy inferior a la mediana de la frecuencia para hombres. Ello queda de manifiesto al comparar la discrepancia entre sexos de las tasas de reemplazo proyectadas para 2025-35, en el Cuadro 14, con las discrepancias análogas del cuadro 13. Difieren porque las proyecciones del Cuadro 14 suponen iguales medianas de frecuencias al interior de cada tramo, lo cual reduce las discrepancias entre sexos a casi cero. El Informe Final no advierte al lector sobre estas limitaciones del Cuadro 13.

Cuadro 2: Consumo relativo de mujeres y hombres en la tercera edad, en 2013
(el gasto total per cápita (GT pc) incluye el arriendo imputado por vivienda propia)

Ratio de equidad: Consumo Mujeres/Consumo Hombres	GT pc EQ Mujeres Tercera Edad/ GT pc EQ Hombres Tercera Edad	G sinSyE pc EQ Mujeres Tercera Edad/ G sinSyE pc EQ Hombres Tercera Edad
Mediana M /mediana H	104%	104%
Percentil 25 M/per. 25 H	106%	104%
Percentil 75 M/per. 75 H	98%	96%

Fuente: Elaboración de la EPF 2013 levantada por el INE, por Luis Gonzales.

El Cuadro 2 sugiere que las desviaciones de la paridad no serían grandes. Las diferencias mayores ocurren entre los percentiles 25 y 75 de la distribución del consumo.

Si sólo existieran planes contributivos, muchas tasas de reemplazo se acercarían a cero, aunque con gran heterogeneidad. Sin embargo, Chile también tiene subsidios no contributivos, que elevan la tasa de reemplazo para las bajas frecuencias.

c) Pensiones no contributivas: las pensiones protegidas por un piso

El pilar "no contributivo" chileno fue creado en 1952 (subsidio de pensión mínima del Seguro Social), y en 1963 se aplicó de modo uniforme a todas las Cajas.[17] y en 1975 se creó la pensión asistencial para ancianos sin afiliación a ninguna Caja y en pobreza, que fue el primero puramente "no contributivo". Este pilar no fue reformado en 1980.

El gasto fiscal en el pilar no contributivo era la suma de tres ítems: el gasto en subsidio de pensión mínima para afiliados del sistema antiguo, el gasto en pensión mínima para afiliados al plan de capitalización y el gasto en pensiones asistenciales. Casi todos los estudios omiten el primero de estos ítems por falta de información, pero desde 2006 están disponibles los resultados de una tesis dedicada a superar este obstáculo. Usando sus resultados, encontramos que en 1990 la suma de estos 3 ítems de gasto estaba entre 1,1 y 1,2% del PIB.[18] En los años siguientes esa proporción parece haber caído.[19]

La reforma de 2008 creó el Sistema de Pensiones Solidarias, que elevó el beneficio base y aumentó la cobertura en unos 7 puntos porcentuales de la población mayor de 65 años.[20] En 2013 la proporción del PIB destinada a pensiones no contributivas regresó a

[17] Creación: art. 7 trans. Ley 10.383 de 1952; Extensión: ley 15.386 de 1963; Otras fuentes: Valdés (2006).
[18] En 1990, la suma de los dos últimos ítems fue 0,40% del PIB (Diamond y Valdes-Prieto, 1994). El primer item fue estimado en 0,60% del PIB para 2006 (Van Rysselberghe, 2006). Usando las tendencias que también estimó este autor, estimamos que el primer ítem fue entre 0,70 y 0,80% en 1990. Así, la suma de los tres ítems es 1,1-1,2% del PIB para 1990.
[19] Van Rysselberghe (2006) encontró que la estimación de Valdés (2006) para 2004 estaba subestimada.
[20] Este 7% es una estimación propia por proyección de la tendencia en 2003-2006, hasta el primer año de vigencia de la reforma, que fue 2009. Ver Gráfico 24 en Capítulo 4 Antecedentes del Informe Final, p. 55.

cifras del orden del 1,1% del PIB.[21] Con todo, el gasto en el Sistema de Pensiones Solidarias fue hasta 2014 bastante menor que el proyectado en 2008.

El sistema de pensiones solidarias "protege" aquellas pensiones cuyos titulares cumplen los siguientes requisitos: (i) cumplió 65 años; (ii) la persona reside en un hogar perteneciente el 60% más vulnerable de la población; y (iii) residió al menos 20 años en Chile (y 4 de los 5 años previos a pensionar). La protección consiste en acceder al "Aporte Previsional Solidario" (APS de vejez), que a su vez es la diferencia entre $85.964 y el 30% de la suma de pensiones de viudez y autofinanciadas desde los planes contributivos. Cuando esa suma es cero y la persona cumple los requisitos, el beneficio se denomina "Pensión Básica Solidaria de Vejez".

Así, entre el 1° de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015, ninguna pensión de vejez protegida pudo ser inferior a $85.964 al mes. El valor de este piso, expresado como porcentaje del salario promedio de los trabajadores activos, es reportado por la OCDE como 15,5% para Chile. Esto se compara con los siguientes valores para otros países: 13,9% en Canadá, 17,5% en Dinamarca, 14,8% en Israel, 16,4% en Japón, 15,6% en el Reino Unido, 17,6% en los Estados Unidos, 28,6% en Australia, y 29,5% en Holanda.[22] Se concluye que el piso chileno para las pensiones protegidas no está en un rango anormalmente bajo.

Otra forma de interpretar el sistema chileno de pensiones solidarias es que separa las pensiones en dos grupos: (a) las pensiones protegidas, para las cuales no es admisible un valor inferior al piso ya indicado; y (b) las pensiones que las autoridades estimaron innecesario proteger, es decir, que no cumplen los requisitos para la protección, cuyo piso es cero. Como el Informe no hace esta distinción, veremos en la sección 5 que los montos de las pensiones que reporta en sus cuadros 12 y 13 están sesgados.

Este diseño – la focalización – también se justifica en parte porque quienes cotizaron con frecuencias inferiores a 75% liberaron más recursos para el ahorro voluntario. Es posible que una parte de esos recursos hayan sido ahorrados en vivienda y otros activos, y que ahora en 2015, en la vejez, esos activos estén entregando rentas (imputadas y en dinero) que contribuyen a la adecuada suficiencia del consumo en la tercera edad que se observa en el Cuadro 1. Podría ser un error premiar la evasión o elusión realizada en la fase activa, con subsidios no contributivos en la fase pasiva. [23]

[21] En 2013 el gasto fiscal en pensiones no contributivas tiene 3 items: los subsidios de pensión mínima embebidos en las "pensiones percibidas" del sistema antiguo, los subsidios de pensión mínima para miembros del plan de capitalización que no optaron por el APS (ley 20.255, art. 6° transitorio), y el gasto del Pilar Solidario. El Consejo Consultivo Previsional estimó el tercer ítem en 0,7% del PIB para 2013. La tesis de Van Rysselberghe (2006) proyecta el primer ítem en aproximadamente 0,4% del PIB para 2013. No conocemos estimaciones del segundo ítem.

[22] Ver OECD, Pensions at a Glance 2013, Table 3.3, p. 123. Ahí reporta de otros países también.

[23] Esto también puede ser importante para los empleados públicos (incluyendo profesores), pues una reforma de 1993 permitió que no se les cotizara por una parte importante de la remuneración, bajo la condición de que hubieran elegido el sistema de capitalización.

2.3 Las ambiciones de pensión en Chile

Desde 2012, Chile ha avanzado con fuerza en el uso de encuestas con el fin de medir con precisión las ambiciones de pensión, entendidas como diferentes de la mejor estimación o proyección realista.

a) Los datos

La Comisión de Pensiones encargó una encuesta con la siguiente pregunta a los trabajadores activos: indique qué monto de pensión "*satisfaría sus necesidades (futuras, al llegar) a la edad legal de pensión*". Las respuestas se resumen en Cuadro 3, para ingresos declarados desde el salario mínimo de 2014 en adelante.

Cuadro N° 3: Ambiciones de pensión en 2014, según encuesta Statcom
(la mediana del ingreso imponible declarado en 2014 fue $408.000 al mes)

Ambiciones	Rango de ingreso laboral declarado ($/mes)		
	180.000 a 250.000	250.001 a 400.000	400.001 a 800.000
Mediana de pensión ambicionada	313.000	383.000	475.000
Tasa de reemplazo ambicionada, simple, respecto a punto medio del rango	145%	118%	79%
Tasa de reemplazo ambicionada, ajustada por subdeclaración[a]	132%	108%	72%

Fuentes: primera fila: Comisión de Pensiones (2015), Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile, 30 marzo 2015 basada en Encuesta Statcom de 2014, gráfico 35 en p. 49, www.comision-pensiones.cl. Las otras dos filas son de elaboración propia.
Nota a: Toma en cuenta que el ingreso laboral tiende a ser subdeclarado en todas las encuestas breves chilenas, en un promedio de 9,6% del ingreso efectivo (ver Anexo 1).

La Encuesta Cadem (2013) también pregunta por la pensión que se estima justa. Encuentra que la pensión ambicionada está entre 70 y 100% de los últimos sueldos, e incluso más, lo cual confirma los resultados del Cuadro 3.[24]

Estas ambiciones no son un error de "expectativas", en el sentido de errores en buscar la mejor estimación. La mayor parte de los trabajadores mayores de 50 años está informada de que la magnitud de su pensión proyectada es menor.[25] La información ha fluido por medios informales y además desde 2005 los estados de cuenta enviados a los cotizantes de mayor edad incluyen una proyección personalizada de pensión.[26]

[24] La encuesta Cadem (2013), lámina 31, estima la brecha entre 20 y 30 puntos porcentuales del salario.
[25] Ver encuesta CADEM (2013), láminas 29 a 31.
[26] Sólo se envía a partícipes del plan de capitalización a menos de 10 años de cumplir la edad mínima para iniciar una pensión de vejez normal. Ver Fajnzylber at al (2009). Cerca del 50% de los afiliados que recibe el estado de cuenta lo lee. El sistema antiguo no hace ni envía proyecciones personalizadas de pensión.

Así, la brecha entre las ambiciones de pensión (70 a 100% de reemplazo) y las proyecciones y realidades para quienes cotizan 75% del tiempo o más (55%) es muy grande: 15 a 45 puntos porcentuales. Para el gran sector de los trabajadores con frecuencia mucho menor a 75%, la brecha entre las ambiciones de pensión (70 a 100% de reemplazo) y las proyecciones (30 a 45% para este segmento de frecuencias) es aún más grande: sobre 40 puntos porcentuales.

Esto es confirmado por otra encuesta, que pregunta "¿Qué tan de acuerdo está con la frase "las pensiones que entrega el sistema de AFP alcanzan a financiar un nivel de vida adecuado"?. El 70% de los encuestados está muy en desacuerdo.[27]

Este nivel de ambiciones y anhelos de pensión en Chile, entre 70 y 100% para el salario mediano, ¿es razonable o excede el estándar de los países anglosajones y del norte de Europa? Al comparar las ambiciones chilenas con las tasas de reemplazo medianas proyectadas por la OCDE para diversos países, para hombres, se encuentra que en el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Suecia, ellas son 48%, 49,9%, 55% y 55,3% respectivamente.[28] Si bien las tasas de reemplazo proyectadas para otros países OCDE exceden 70%, falta corregir sus parámetros por sustentabilidad, es decir por su capacidad de permanecer financiadas en el tiempo. Sólo 2 países tienen tasas de reemplazo proyectadas en este rango que son sustentables: Dinamarca y Holanda.

En Chile, la decepción que trajeron las primeras proyecciones de pensión recibidas desde 2005, puede haber sido contenida por el proceso de reforma previsional que estaba en marcha, que prometía subir las pensiones, y culminó en 2008. En ese período, la maduración del sistema de capitalización hizo que la brecha entre las ambiciones de pensión y las proyecciones o realidades de pensión, llegara a una proporción cada vez más amplia de la población. Sin embargo, el alto nivel de ambiciones en 2014 revela que, después de la reforma de 2008, muchos reactivaron y aumentaron sus ambiciones. El sentimiento de hoy puede calificarse de una "larga frustración". La encuesta del CEP de agosto de 2015 podría ser interpretada en el sentido de que la ciudadanía busca culpables.[29]

b) Posibles explicaciones de la frustración observada

En cerca del 50% de la población chilena (de menores ingresos), domina la creencia de que la magnitud de la pensión total *no depende, y no debería depender, de cuánto se*

[27] Comisión de Pensiones (2015), Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile, 30 marzo 2015 basada en Encuesta Statcom de 2014, gráfico 32 en p. 45.

[28] OECD, Pensions at a Glance 2013, Tabla 4.7 Net Replacement Rate (for median *male* earner) en p. 141.

[29] En la encuesta CEP de agosto 2015: ante la pregunta "En una escala de 0 a 10, ¿cuán satisfecho está usted con el funcionamiento de los siguientes servicios?", el porcentaje de respuestas negativas (0 a 4 puntos) fue, según el servicio: las pensiones, 76% (el peor); las farmacias, 50% (segundo peor). Otros servicios obtuvieron porcentajes de insatisfacción menores, incluyendo Isapres, bancos, etc. Esos 26 puntos de diferencia tienen sabor a castigo y frustración.

haya cotizado.[30] Cualquiera sea su origen, las ambiciones de pensión podrían estar influenciadas por esta creencia.

Esta creencia también revela un grave déficit de educación previsional, pues todos los planes contributivos chilenos desde 1924, han tenido el atributo opuesto. Después veremos si esa creencia fue apoyada por malas señales del Estado.

Promesas de la reforma de 2008

La propaganda optimista de la reforma de 2008, en cuanto a que por fin las pensiones no contributivas serían mayores, fue contradicha por dos de sus disposiciones:

1. La disposición que detuvo el reajuste de las pensiones no contributivas (Pensión Básica y Aporte Previsional Solidario, explicados en sección 2.4) según los sueldos del sector público, y lo sustituyó por un reajuste según IPC.[31] El reajuste de los beneficios no contributivos según salarios fue el estándar chileno por décadas y es el estándar en toda la OCDE, porque es necesario para cumplir el objetivo de asegurar un estándar de vida básica proporcional al estándar de vida de la población general.

   Los salarios reales chilenos (incluyendo los del sector público) aumentaron con fuerza entre 2009 y 2014, haciendo que el rezago acumulado a julio de 2015 sea cercano a 10%. En este período el salario mínimo fue aumentado aún más rápido, por lo que en términos de salario mínimo de los trabajadores activos, el rezago acumulado es 16%.[32] Iglesias (2015, p. 56) afirma que de haber crecido la Pensión Básica en proporción al salario imponible promedio, la Pensión Básica habría sido 23% mayor en 2015.

   Durante el debate de la reforma de 2008, no hubo debates públicos ni campañas informativas que advirtieran a la ciudadanía que esto podría ocurrir. Por eso, los efectos de esta disposición tomaron a la gran mayoría de la tercera edad por sorpresa. Esta disposición agravó la brecha entre las ambiciones de pensión y las proyecciones realistas;

2. La disposición que quitó el subsidio de pensión mínima[33] a los afiliados de bajo ingreso que habían optado por dirigir sus contribuciones al plan de capitalización a partir de 1981, siendo que mantuvo el mismo subsidio de pensión mínima para quienes habían elegido seguir dirigiéndolas al sistema antiguo.[34]

[30] Ver encuesta Cadem (2013), láminas 34 y 52.

[31] Ley 20.255, art. 8 y 13.

[32] Fuente: cuadro 52 en Capítulo 4 Suficiencia y Cobertura de Antecedentes para el Informe Final, en p. 68.

[33] Desde 1952 este subsidio se determinó como $S = \max(0, Pensión\ meta - Pensión\ Fórmula)$, exigiendo además cierta frecuencia mínima de cotización. La ley de 1980 fijó que la pensión meta (llamada "pensión mínima") del plan de capitalización fuera la misma que la del sistema antiguo, desde el inicio.

[34] Ley 20.255, Título VIII Disposiciones Transitorias, art. 6° y 7°, 8° y 9°. La definición de "pensión base" que se aplica en el plan de capitalización está en el art. 2 permanente, literal (c), y excluye el subsidio de pensión mínima. En cambio, la pensión base que se aplica en el sistema antiguo está en el art. 8 transitorio, no descuenta el subsidio de pensión mínima del sistema antiguo. Ese subsidio puede ser determinado para cada pensionado, aplicando la fórmula de la respectiva Caja y plan.

En efecto, la ley de 2008 prohíbe el acceso a los beneficios del pilar solidario a los afiliados del plan de capitalización que reciban subsidio de pensión mínima. Sólo les permite acceder bajo la condición de que su "pensión base" excluya su subsidio de pensión mínima. En cambio, para los afiliados del sistema antiguo, el art. 8° transitorio define que "la pensión base corresponderá a la suma de cualquier pensión *que perciba* de alguno de los regímenes previsionales (del sistema antiguo)". No descuenta el subsidio de pensión mínima contenido en las pensiones que *percibe*.

Esta discriminación tampoco fue debatida públicamente ni explicada a la ciudadanía en 2008.[35] Su efecto práctico fue que todos los perceptores de subsidio de pensión mínima del plan de capitalización debieron perder uno de los dos subsidios a partir de 2009 (o perdieron el beneficio solidario, o perdieron su subsidio de pensión mínima). Por eso recibieron un beneficio neto muy inferior al que publicitaba el gobierno. Esto tomó a muchos por sorpresa y también agravó la brecha entre las ambiciones de pensión y proyecciones realistas.

La magnitud de la quita varía con el tamaño de la pensión base (suma de la pensión autofinanciada y la pensión de viudez), según las siguientes fórmulas[36]:

(1) $P\ total\ pre\ 2008 = \max\left(Pbase, MetaPM\right)$ si reunió 240 meses de cotización
(2) $P\ total\ post\ 2008(x) = \max\left(x, PBS + 0{,}7x\right)$

(3) $P\ afiliados\ sistema\ antiguo\ post\ 2008\colon usa\ x = P\ total\ pre\ 2008$
$= \max\left(\max(Pbase, MetaPM)\,, PBS + 0{,}7\max(Pbase, MetaPM)\right)$
(4) $P\ afiliados\ plan\ de\ capitalización\ post\ 2008\colon usa\ x = Pbase$
$= \max\left(\max(Pbase, MetaPM)\,, \max(Pbase, PBS + 0{,}7Pbase)\right)$
(5) $Pérdida\ afiliados\ plan\ de\ capitalización = (3) - (4)$

Con los datos de diciembre de 2014, la quita es de $45.412 al mes para personas con pensión base inferior a $70.300. Para pensiones base mayores que esa, la quita disminuye linealmente, llegando a cero para una pensión base de $135.170. Si la mediana de la quita fuera $25.000 al mes, ascendería a 30% de la pensión básica.

Promesas de la reforma de 2002

Entre 1988 y hasta 2005, hubo numerosas reformas pequeñas al plan contributivo. En cada ocasión, las autoridades de turno anunciaron que gracias a la respectiva reforma, el plan contributivo de capitalización daría pensiones mayores.

Un ejemplo de ello ocurrió en la reforma de 2002, durante el gobierno del presidente socialista Ricardo Lagos, que reformó la ley para permitir a los fondos de pensiones aumentar la proporción invertida en acciones. Por efecto de esa reforma, esa proporción subió, en el fondo de riesgo intermedio (fondo C), desde 33% en agosto de 2002 hasta 49% en julio de 2007. Esto incide sobre un componente clave de las promesas de pensión, que es su grado de seguridad.

[35] Los únicos planteamientos públicos de esta discriminación fueron Valdés (2007) y Valdés (2009)
[36] MetaPM es la "meta de pensión mínima", cuyo valor fue $135.172 al mes para personas de entre 70 y 75 años entre julio de 2014y junio de 2015. PBS es la pensión básica, de $85.964 en el mismo período.

En 2002 las autoridades y los medios transmitieron la idea de que el tamaño del riesgo para la pensión final, de aumentar la inversión en acciones, era limitado y se justificaba por la mayor rentabilidad promedio asociada al mayor riesgo. Sin embargo, ya estaba documentado en la literatura económica que el diseño de contribución definida transmite un alto nivel de riesgo hacia las pensiones cuando el porcentaje invertido en acciones es alto (Alier y Vittas 1999, Modigliani et al 2000, confirmado después por Gollier 2008).

Como es sabido, la crisis de las hipotecas subpar en EE.UU. culminó al año siguiente con la mal aconsejada liquidación de Lehman Brothers, que paralizó el mercado mundial de capitales durante el mes de octubre de 2008. La rentabilidad del fondo de riesgo intermedio (C) fue muy negativa (-12,2% en moneda local reajustable, en los 12 meses terminados en marzo de 2009).[37] Este episodio no sólo redujo las proyecciones de pensión de los afiliados, sino creó una nueva inseguridad respecto a la confiabilidad de las pensiones de capitalización. La brecha entre la varianza proyectada para las pensiones futuras, y las ambiciones sobre la varianza de la pensión, se multiplicó.

Promesas de la reforma de 1980

La pensiones del antiguo sistema de reparto fueron muy bajas y causaron muchas frustraciones a partir de los años 1950's (Prat, 1960). En efecto, las fórmulas de beneficio del Seguro Social - la Caja que servían a las grandes mayorías - dan una pensión cero a aquellos partícipes que cuya frecuencia de cotización sea baja. Al mismo tiempo, las Cajas para empleados de alto ingreso prometían tasas de reemplazo de hasta 85% (para 30 años o más de cotización para empleados públicos, y para 35 y más años de cotización para empleados particulares). Sin embargo, en el Seguro Social la tasa de reemplazo máxima era 58%, si se cumplía la frecuencia mínima (Valdés, 2006).

Como hasta hace poco el grueso de los pensionados recibía sus pensiones del sistema antiguo, y todavía lo hace cerca de la mitad, esta referencia sigue presente en la realidad cotidiana. Esto puede influir en el nivel de las ambiciones.[38]

Con motivo de la reforma de 1980, se publicitaron simulaciones donde la tasa de reemplazo superaba el 70%.[39] Si bien se advirtió casi siempre que ese resultado exigía una frecuencia de cotización de 90%, no se advirtió a las grandes mayorías cuán lejos estaban ellos de ese estándar, y cuánto más baja sería su pensión en caso de no cambiar su comportamiento laboral.

En mi opinión, también existió una inconsistencia en la transición del plan contributivo de capitalización. Las autoridades de 1980 detectaron que el plan de capitalización podía

[37] Fuente: Sección 2.1 en informe oficial "Inversiones y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones, marzo 2009", http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-5975_recurso_1.pdf

[38] También en el plan de capitalización existen parámetros para las pensiones de invalidez, que definen los beneficios sobre la base de una tasa de reemplazo de 70% del salario declarado en los últimos años.

[39] Por ejemplo, Subsecretaría de Previsión Social (2013) recuerda la siguiente afirmación de José Piñera en un libro de su autoría: "Nuestros cálculos indicaban que, ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo." (Piñera, José, 1990, p. 18).

dar pensiones mayores en promedio con la misma tasa de cotización del sistema antiguo (22%), o podía aspirar a pensiones iguales en promedio con una tasa de cotización menor (14% en 1982, incluyendo seguro y comisiones).[40] Optaron por la segunda combinación por varias razones, una de las cuales fue crear un aumento en el salario líquido para aquellos trabajadores que eligieran voluntariamente cambiarse al nuevo plan de capitalización.

Sin embargo, si la segunda combinación se aplicaba en forma permanente, traería consigo pensiones iguales en promedio a las que habría dado el antiguo sistema de reparto con parámetros que preservaran su solvencia. Es decir, traería consigo pensiones promedio bajas, en niveles que ya habían causado frustración en las décadas de 1960 y 1980. Muchas autoridades sostuvieron simultáneamente que el nuevo plan de capitalización daría pensiones mayores en promedio que el antiguo sistema de reparto, y que la baja tasa de cotización de ese plan sería suficiente. Estas promesas habrían sido compatibles si se hubiera legislado desde el inicio (en 1980) que la tasa de ahorro subiera en 0,3% al año a partir de 1985, hasta llegar a un valor definitivo sobre 14%.

3. Las propuestas Globales de la Comisión de Pensiones

El principal desafío de las pensiones en Chile es superar la brecha entre las ambiciones de pensión y las pensiones proyectadas y efectivas, que ha crecido mucho después de la reforma de 2008. La magnitud de la brecha varía entre 20 y 40 puntos porcentuales de los últimos 10 años de salarios imponibles. Para identificar soluciones, el gobierno anterior creó un grupo de trabajo que inició la construcción de este diagnóstico.

Por su parte, el actual gobierno creó una Comisión de Pensiones. Ella tuvo 24 miembros, 7 de ellos extranjeros y un staff de cerca de una docena de personas. Trabajó 15 meses y produjo un Informe de 248 páginas, sin contar cientos de páginas de los anexos. Resume un esfuerzo masivo, que suma el aporte de 12 organismos públicos locales y el staff de la OCDE, una encuesta de opinión a 3.700 hogares, un seminario internacional y 78 audiencias públicas[41]. El Informe Final de la Comisión de Pensiones fue publicado en septiembre de 2015.

El Informe dedica 16 páginas a presentar y analizar 3 “propuestas globales”. Aquí no se analiza la propuesta C porque sólo obtuvo el voto de un comisionado. Los demás se dividieron entre la propuesta global A, con 12 votos incluyendo 5 de los 6 miembros enumerados en la nota de pie 4, y la propuesta global B con 11 votos. Las propuestas A y B están en aguda oposición, como veremos.

[40] Valdés (2006). La capitalización entrega una rentabilidad superior al reparto maduro en el largo plazo, pero no redistribuye hacia el presente (ver secciones 3 y 4). Suponemos un plan de reparto solvente.

[41] También hubo 30 Encuentros y Audiencias Regionales, pero la asistencia fue baja y poco representativa, pues contó con un promedio de apenas 86 asistentes por evento. Hay indicios de que ciertos partidos y movimientos políticos poblaron esos eventos con militantes previamente adiestrados.

Por último, el Informe dedica 41 páginas a 58 propuestas específicas, que cubren una amplia variedad de tópicos. Ellas no son evaluadas en detalle aquí.

3.1 La propuesta Global B: Evaluación

La Propuesta Global B surgió de los miembros de la Comisión que intentaron resolver la brecha entre pensiones totales y expectativas, por medio de una reforma relativamente radical que por eso mismo, respondiera a la frustración de una parte importante de los afiliados. Con este fin, la propuesta Global B propuso:

- Desviar la mitad de las cotizaciones que hasta ahora se acumulan en Fondos de Pensiones, hacia el Estado.
- Gastar esos recursos comprometiendo pensiones estatales a los cotizantes (nuevo plan de reparto contributivo), que reemplazan (en parte) la pérdida de la mitad de las pensiones de capitalización;
- Gastar estos recursos hoy en suplementos de pensión, que se promete serían permanentes. El suplemente consiste en subir casi todas las actuales pensiones en una suma cercana a 100% de la actual pensión básica ($90.000 al mes);
- Pedir además un aporte al Estado equivalente al 5% de la masa salarial con seguridad social. Esto también ayuda a financiar los suplementos de pensión.

Sin embargo, la Propuesta Global B fue rechazada por la propia Comisión, pues logró un voto menos que la Propuesta Global A. Fue rechazada porque reduciría el ahorro nacional durante un largo período.[42] Esto reduciría la inversión en capital físico y humano, lo cual frenaría los salarios y reduciría la creación de empleos de calidad. Este efecto, es agravado en Chile porque la natalidad ha caído bajo el nivel de reposición, lo cual reducirá la fuerza de trabajo a lo largo del tiempo. Una manifestación más sencilla es que la propuesta global B reduce gradualmente los fondos de pensiones, hasta dejarlos en la mitad del nivel que entrega la propuesta Global A. Eso reduciría el financiamiento de largo plazo para la vivienda y la actividad productiva. Este rechazo fue el mayor éxito de la Comisión.

3.1.1 La propuesta global B no es sustentable financieramente

La propuesta global B gasta unos mismos recursos dos veces: primero, compromete pensiones estatales para los cotizantes (nuevo plan de reparto contributivo). Segundo, los gasta hoy en suplementos de pensión no contributivos, que se promete serán permanentes.

La desviación hacia el Estado de la mitad de las cotizaciones que hoy se dirigen hacia los fondos de pensiones y son propiedad de los trabajadores permitiría, durante dos décadas, cubrir el costo de los grandes suplementos no contributivos. Se trata del conocido efecto de “corto plazo” de expandir el financiamiento de reparto, que también tiene un impacto electoral favorable en el corto plazo (Browning 1975, Bonoli 2012).

[42] Ver Informe Final, p 106.

Esto no es sustentable en el tiempo. Las identidades de flujo de caja muestran que a medida que el nuevo plan de reparto contributivo madure, los recursos que financian los suplementos, serían redestinados a cumplir los compromisos del nuevo plan contributivo de reparto, que reemplazan (en parte) la pérdida de la mitad de las pensiones de capitalización. Este conflicto implica que, dentro de 25 a 30 años, la propuesta B provoca una crisis fiscal. Faltarán recursos por 7,5% de la masa salarial con seguridad social.

Dicha crisis se podría postergar por otra década con emisión de enormes cantidades de deuda pública nueva. En definitiva se resuelve elevando los impuestos, bajando otros gastos públicos o eliminando el suplemento de pensión. En este último caso se violaría la promesa de que el suplemento de pensión sería permanente.

El Informe omite explicitar esta falencia de la propuesta B. Quizá algunos aceptarían esa fase de presión fiscal, confiando en que sería resuelta con un importante aumento de impuestos dentro de 25 a 30 años, con fines redistributivos. Sin embargo, dicha alza de impuestos también dañaría el ahorro en medida similar a como lo daña la propuesta global B ahora (frenando los salarios e impidiendo la creación de empleos de calidad). Así, quien se oponga al segundo efecto debería oponerse también a esa futura alza de impuestos, a menos que estime que en ese futuro las condiciones políticas para elevar los impuestos sobre el capital serán más favorables que en 2015. Aparte de errores, la omisión de información es una estrategia habitual en todos los debates fiscales, no sólo en los de pensiones.

3.1.2 Impacto sobre la equidad de la propuesta B

La mayoría de la Comisión también critica a la Propuesta Global B porque no discute, ni aclara en detalle, su impacto redistributivo. Califica a ese impacto de confuso.

Si bien también la Comisión acierta al criticar la inequidad de la propuesta Global B, hay varios aspectos de este impacto que no son confusos. En promedio, la propuesta B en promedio quita recursos a los trabajadores y jóvenes nacidos después de 1970, en el ciclo de vida completo. Hace esto con el fin de entregar esos recursos a la actual tercera edad, en la forma del suplemento indicado.

Sin embargo, como la actual tercera edad ya tiene un nivel de vida ligeramente superior al de los actuales trabajadores, en todos los percentiles de la distribución de consumo (comprobado en sección 2.1), la redistribución que propone B no es solidaria ni equitativa. El Informe no reconoce esto porque omitió calcular la suficiencia del consumo de la tercera edad, relativa a los trabajadores contemporáneos.

Además, el enorme tamaño del suplemento que la propuesta Global B entregaría a la actual tercera edad, excede con mucho lo requerido para reparar la brecha entre las pensiones ambicionadas y las proyectadas. Esta masiva transferencia hacia la generación menos pobre de entre las actualmente vivas, a costa de otras generaciones que por ahora, en lo avanzado en su ciclo de vida completo, son más pobres, merece crítica por su alto grado de inequidad. Y además, resulta difícil defender que se repare el

100% de la brecha entre ambiciones y proyecciones realistas, por medio de un aumento de pensiones efectivas, sin apoyarse también en una moderación de las ambiciones.

Pero, ¿podría compensar la Propuesta B esa falencia con un incremento en la redistribución progresiva dentro de cada generación? No podría, porque la propuesta B destina los recursos a crear nuevas pensiones "contributivas" de reparto. El atributo de ser "contributivas" significa que el plan paga una pensión mayor a quién cotizó más, y a quién cotiza con mayor frecuencia. Las pensiones contributivas siempre reflejan la desigualdad del ingreso laboral y las desigualdades en la frecuencia o densidad de cotizaciones. Como las pensiones contributivas exhiben un grado de desigualdad similar a esas desigualdades originales, las pensiones contributivas de reparto, especialmente con cuentas nocionales, son *neutrales en cuanto a distribución*. Por esto, la propuesta global B no tiene efectos pro-equidad para las generaciones nacidas después de 1970.[43]

3.1.3 Efectos incentivo de la Propuesta Global B

La dirección y magnitud de los efectos incentivo dependen, como siempre, de qué impuestos sean utilizados para financiar los gastos. El principal en este caso, es un impuesto en el ciclo de vida sobre los empleos con seguridad social de los nacidos después de 1970. En la propuesta Global B, el impuesto es la suma del aporte al Estado equivalente a una cotización del 5% de los salarios, más el componente de impuesto puro que está oculto en el plan de reparto contributivo. Este impuesto oculto puede ser estimado siguiendo las simulaciones oficiales de Suecia para la cohorte que se pensionará en el año 2065, que reconocen una diferencia de rentabilidad de 1,8% anual entre capitalización y reparto maduro, y resulta aproximadamente en un impuesto de 40% de la cotización desviada, que es 7,5% del salario (Valdés, 2015). Sumando, el impuesto total es 8% de la masa salarial para los nacidos después de 1970. La magnitud de este impuesto es superior al que propone la propuesta Global A, porque la B busca financiar una transferencia mayor hacia la actual tercera edad.

La parte de los impuestos nuevos que se cobra sólo a quien tome empleos con seguridad social, que es al menos 3% del salario, incentiva a evitar esos empleos y migrar hacia la evasión, la subdeclaración y el empleo por cuenta propia. A ello se suman los efectos incentivo de los aumentos de impuestos generales que requiere esta propuesta, por 5% de la masa salarial con seguridad social.

3.1.4 ¿Se fundó la propuesta B en un malentendido?

La principal motivación ofrecida por los comisionados que apoyaron la Propuesta Global B fue que en la actualidad, el 44% de las pensiones del plan de capitalización sería

[43] La propuesta Global B puede tener un efecto redistributivo al interior de la generación nacida *antes* de 1970, dependiendo del modo en que se diseñe el suplemento de pensión. Si con el fin de beneficiar de modo tangible a los sectores medios de esta generación, el suplemento fuera definido como un incremento proporcional de las pensiones autofinanciadas de esta generación, por ejemplo hasta el percentil 60, y luego decreciendo hasta llegar a cero en el percentil 80, entonces el efecto redistributivo al interior de esta generación sería cercano a cero. Para ser progresivo tendría que incrementar el APS.

inferior a $66.084 al mes.[44] Sin embargo, esta cifra es inferior al piso de las pensiones protegidas. La sección 5.5 muestra que esta cifra mezcla pensiones no protegidas (cuyo piso legal es cero) con pensiones protegidas (cuyo piso legal es $85.964). Por eso, si el grueso de las pensiones con piso cero fuera percibido por personas en el 40% más rico de los hogares, el bajo nivel promedio citado aquí no sería señal de pobreza, sino de riqueza. No descartamos que algunos de esos comisionados hayan sido víctimas de un error de diagnóstico (ver sección 5.5).

3.2 La propuesta Global A: evaluación

Una mayoría de 12 miembros de la Comisión votó por la Propuesta Global A. Ella consiste en tres medidas fiscales pensadas para ayudar ahora a la tercera edad que está decepcionada con su pensión. Ellas son:

a) Elevar todas las pensiones no contributivas en el 20% de la pensión básica actual, es decir en $17.953, desde julio de 2015 (Propuesta N° 2).[45] El Ministerio de Hacienda determinó que esto costaría 0,25% del PIB (manteniendo la indexación por IPC).

b) Financiar este gasto, y otros de las propuestas específicas, con un nuevo impuesto al empleo con seguridad social de 2% (Prop. N° 10), que recaudaría 0,5% del PIB.

c) Aplicar otro incremento al APS, en dos tramos. Primero, para pensionados con pensión autofinanciada inferior a la mediana, parea ("matching") el 100% de la pensión autofinanciada. El objetivo de este tramo es incentivar la mayor frecuencia de cotización. El segundo tramo, para pensionados con pensión autofinanciada entre la mediana y el percentil 80, reduce gradualmente este incremento desde 100% hasta 0. El objetivo de este tramo es focalizar este subsidio. No indica cómo se financiaría.

Sin embargo, la Comisión no acreditó que el componente (c) de la propuesta A es una política pública eficaz. La evidencia para Chile sugiere que estos programas tienen baja eficacia para elevar la frecuencia de cotización, porque el efecto incentivo es compensado por el efecto ingreso, y porque los beneficios están muy lejanos en el tiempo de la fecha de cotización.[46] Los comisionados que votaron por la Propuesta Global A no cuantificaron los beneficios del componente (c) ni su costo fiscal, aunque

[44] Ver p. 192 del Informe Final.

[45] La propuesta exacta incluye crear un APS positivo para quienes tengan una pensión autofinanciada (incluyendo la de viudez) entre el valor actual de la Máxima Pensión con Aporte Solidario (que desde el 1 de julio de 2015 es $ 291.778) y un 120% de este valor (es decir $350.134), de magnitud decreciente.

[46] La evidencia para EE.UU. sobre el programa Earned Income Tax Credit, es que sí tiene efectos incentivo eficaces, pero eso se explica porque allí el beneficio es casi contemporáneo al esfuerzo. Finlandia y otros países nórdicos que copiaron su pilar solidario, entre los cuales está Chile desde 2008, no han querido adoptar este diseño de pareos en su pensión no contributiva de reparto.

sabemos que sería enorme.[47] Por esos motivos, lo descartamos y pasamos a analizar los componentes (a) y (b).

3.2.1 El alza de 20% no aborda la brecha

El componente (a) de la Propuesta Global A tiene por objetivo cubrir la brecha entre las pensiones ambicionadas y las proyecciones realistas, por medio de aumentar las pensiones efectivas. Sin embargo, los incrementos de cifras redondas, como el 20%, son discrecionales.

Por eso, es natural que sean percibidos como susceptible de ser elevados a 25 o 40% mediante protestas, y que abran la puerta a candidatos populistas a comprometer alzas mayores en caso de ser electos. Ese proceso elevaría más las ambiciones de pensión, y aumentaría la brecha inicial. Por lo tanto, se trata de un incremento sin ancla, que puede tener un efecto contraproducente respecto a la brecha que motiva el esfuerzo.

De hecho, ese proceso podría estar ocurriendo ya, pues la Propuesta Global A puede ser vista como una contraoferta a la principal propuesta de la Subsecretaría de Previsión Social en 2013, que fue elevar la pensión básica en 10% (y la PMAS en 12%).[48] En octubre de 2015 el ex Subsecretario del gobierno anterior - rival político- mejoró su propuesta y propuso subirla 15% (y la PMAS en 20%) (Iglesias 2015, p. 66).

Existe una alternativa mejor: vincular el alza a la reparación del rezago en los reajustes acumulado desde 2009. Se trata de proveer el reajuste exacto que habría habido en ausencia de la disposición cuestionada de la reforma de 2008. Como esta es una reparación anclada al daño cometido, es menos vulnerable a presiones para subir más. Esta lógica exige revertir también la disposición de la reforma de 2008 que quitó el subsidio de pensión mínima a los pensionados de bajo ingreso que habían optado por el sistema de capitalización a partir de mayo de 1981, si quieren acceder a los subsidios solidarios, mientras se mantuvo dicho subsidio a quienes habían elegido seguir en el sistema antiguo. El costo fiscal en 2015 de ambas reparaciones suma una cifra cercana a 0,31% del PIB, que es similar al costo de este aspecto de la propuesta global A.[49]

[47] Si el pareo mediano para los percentiles 0 a 80 fuera 50% de la pensión contributiva, el costo podría ser 1,8% del PIB, adicional al costo de las actuales pensiones no contributivas. No se indicó cómo financiar este enorme costo, ni se cuantificaron las distorsiones que provocaría subir los impuestos para recaudarlo.

[48] Ver Subsecretaría de Previsión Social (2013) sección IV.2.A, página 64.

[49] Dipres estimó que subir las pensiones solidarias en 20% de la pensión básica cuesta 0,25% del PIB en 2015. Si el rezago acumulado respecto al reajuste de los sueldos del sector público es 10%, se trata de la mitad. Por otra parte, si la devolución de la quita a las pensiones de capitalización promedia 30% de la pensión básica, y los pensionados por capitalización perjudicados son la mitad de quienes tienen beneficios solidarios, entonces la devolución de la quita costaría en promedio lo mismo que un aumento general de 15% de la pensión básica, es decir 0,188% del PIB. Sumando, el costo fiscal inmediato es 0,125 + 0,188 = 0,31% del PIB en 2015. A ello debe sumarse el costo de la nueva indexación, que hará crecer este gasto con algún índice de sueldos. Depende de la tasa de aumento del salario real y del envejecimiento.

El hecho de que el Informe omita estas 2 disposiciones de la reforma de 2008, impidió que la Comisión analizara medidas como estas. Por eso, esa omisión es evaluada muy negativamente.

3.2.2 Financiamiento: ¿Un nuevo impuesto de 2% al empleo con seguridad social?

El componente (b) de la Propuesta Global A propone cubrir los nuevos gastos propuestos en (a) con un nuevo impuesto de 2% a los empleos con seguridad social, que sería de cargo del empleador. Esta presentación – "de cargo del empleador" - es atractiva para la mayor parte de los ciudadanos, que son trabajadores, pues parecen ahorrarse el costo.

Es lamentable que el Informe no advierta a sus lectores que los empleadores tienden a transmitir buena parte de ese impuesto a los trabajadores, por medio de menores reajustes, más subcontratación y mayores precios en los productos finales. La evidencia empírica para Chile es fuerte en este punto, pero no fue citada (ver resumen en Valdés, 2015). Dentro de dos o tres años, la mayor parte de la incidencia de ese impuesto sería sobre quienes se desempeñan en empleos con seguridad social, es decir los actuales trabajadores y jóvenes.

El efecto incentivo del nuevo impuesto de 2% a los empleos con seguridad social, es fomentar el traspaso de trabajadores y empresas hacia empleos sin seguridad social. Ellos son cerca del 30 a 35% de los empleos en Chile, sumando los empleos dependientes con evasión, los con subdeclaración, los empleos por cuenta propia (eximidos por ley), y los familiares "no remunerados". El efecto ingreso del aumento en los beneficios por el 20% de la pensión básica apunta en la misma dirección. Además, gravar con 2% adicional sólo a los empleos que cotizan, da una señal de incoherencia en la política nacional de pensiones, lo cual facilita desconfiar de ella.

El Informe omite cuantificar estos efectos, a pesar de que podría haber usado los resultados de los estudios de Todd et al (2012) y Attanasio et al (2011), que son citados por el Informe. Esta omisión es evaluada negativamente.

Otro método para evaluar impuestos es proponer alternativas que recauden lo mismo, y comparar su eficiencia y equidad.

Una opción es cubrir estos gastos dentro del sector previsional, por medio de reasignar el superávit primario del Fondo de Reserva de Pensiones, que ha sido mayor que el previsto. También es factible reasignar los recursos que va liberando el sistema antiguo mientras declina (Valdés, 2015). La literatura de ciencia política puede ayudar a explicar esta omisión.

Aquí planteamos otra opción: una *sobretasa* a los impuestos finales a la renta personal de los residentes (Global Complementario e impuesto de segunda categoría), *aplicada solamente al exceso de la renta por sobre la pensión básica contemporánea*. Usando datos de Impuestos Internos para 2013, he estimado que para recaudar 0,5% del PIB

por este medio, la sobretasa debe estar en el rango 1,4 a 1,5%, sin considerar cambios en el comportamiento.

Esta sobretasa tendría 3 diferencias con el impuesto a los empleos con seguridad social de 2%: (i) La sobretasa grava también a las rentas del trabajo por cuenta propia de todos quienes emiten boletas de honorarios, y también grava los retiros de utilidades de las empresas (que financian consumo); (ii) La sobretasa grava todas las rentas formales, independiente de si el trabajador cotiza o no. Evita confirmar su creencia de que conviene eludir las cotizaciones; (iii) El monto exento hace que la sobretasa sea más progresiva que el 2% que propuso la Comisión;

Esta sobretasa es parte del sistema de pensiones porque su monto exento está vinculado a la pensión básica. Este vínculo tiene efectos políticos.

3.2.3 Redistribución intergeneracional en la Propuesta Global A

La combinación de un nuevo impuesto y un alza permanente de los beneficios no contributivos, equivale a la introducción de una nueva pensión "no contributiva" de reparto. La literatura ha demostrado que esto genera una fuerte redistribución entre generaciones, considerando el ciclo de vida completo de cada una, aunque también redistribuye al interior de cada generación (desde ricos a pobres, definidos ambos según el ingreso de todo el ciclo de vida). También genera algunos efectos de incentivo.

Sin embargo, la Propuesta Global A no está acompañada de estudios que cuantifiquen estas consecuencias sobre la equidad y la eficiencia. Tampoco provee una enumeración y discusión de estos efectos. Se evalúa negativamente este aspecto de la Propuesta A.

A continuación reparamos eso enumerando los efectos sobre equidad y eficiencia. Para los nacidos antes de 1970 (fecha aproximada), la pensión *promedio* sube por toda la duración de la tercera edad (en 20% de la pensión básica, según la propuesta A), pero el nuevo impuesto de 2% sobre los empleos con seguridad social los grava por menos de 20 años. Así, para el ciclo de vida completo de esta generación, la Propuesta Global A la favorece.

Estos recursos son extraídos desde los nacidos después de 1970 (los trabajadores activos más jóvenes, los actuales estudiantes, los actuales niños y los por nacer). Ellos pierden en el ciclo de vida completo porque la carga *promedio* del nuevo impuesto de 2% a los salarios con seguridad social excede con mucho el valor presente del incremento en el APS *per cápita*[50], porque la tasa de interés que gana el ahorro voluntario (y también el fondo de pensiones en capitalización) supera al crecimiento de la masa salarial por el margen histórico, que es cercano a 2 puntos porcentuales por año. El signo negativo del impacto de vida completa, para cada generación nacida después de 1970, está demostrado ampliamente en la literatura teórica y está confirmado por las simulaciones oficiales del gobierno sueco (ver *Orange Report 2013*).

[50] El APS per cápita es el gasto total en APS dividido por el número total de miembros de la generación, incluso aquellos que viven en familias del 40% más rico.

¿Se justifica exigir un sacrificio al trabajador de ingreso promedio de modo permanente hacia el futuro (menos sueldo cuando activo, compensado a medias por el aumento en el APS per cápita), con el fin de dar un gran beneficio per cápita a la generación nacida antes de 1970? La respuesta depende del nivel de vida relativo de esas dos generaciones. Si los nacidos antes de 1970 estuvieran en pobreza general, quizá causada por guerras o depresiones, ello puede justificarse.[51] Pero ese argumento no se aplica al Chile de 2015, donde la suficiencia del consumo contemporáneo muestra que el nivel de vida de los nacidos antes de 1950 está levemente por encima del nivel de vida de los actuales trabajadores activos (ver sección 2.1).

Sin embargo, también hay una redistribución nueva al interior de cada generación, que podría cambiar esa conclusión: los jóvenes con ingreso laboral inferior al promedio perderían poco pagando el 2% de un salario bajo, y ganarían bastante en su tercera edad gracias al aumento en las pensiones solidarias y el APS, que ellos sí reciben. El saldo neto en el ciclo de vida depende de cuán pobre sea el individuo. Gracias a la focalización del APS, a la proporcionalidad del nuevo impuesto y en atención a la diferencia entre mediana y promedio de sueldos, el saldo en el ciclo de vida sería positivo para el joven de ingreso laboral *mediano* (en Chile el ingreso mediano es cerca de 35% menor que el ingreso promedio).

Respecto a los nacidos antes de 1970, ya se indicó que ellos recibirían en promedio una transferencia favorable, desde los trabajadores jóvenes actuales y todos los jóvenes del futuro. Sin embargo, el mayor APS no llega al 40% más rico de la actual tercera edad.

Esta es una aplicación de un principio general: la introducción de pensiones "no contributivas" financiadas por reparto vía impuestos, tiene un impacto distributivo al interior de cada una de las generaciones, entendidas éstas como ciclo de vida completo. (Valdés, 2015). En cambio, la introducción de un plan de reparto "contributivo" se evalúa *solamente* por su impacto en la distribución entre generaciones, para el ciclo de vida completo. Debido a este principio, la propuesta Global A es más progresiva que la B.

3.2.4 Ajuste al riesgo agregado

Otro aspecto de las propuestas globales A y B es la intención de mejorar el sistema de ajuste al riesgo agregado, que hoy es contribución definida simple en la fase activa de la vida. Este sistema transmite el 100% del riesgo de inversión y de tabla de vida a los afiliados contemporáneos, perdiendo oportunidades de compartir el riesgo entre generaciones. Además transmite el riesgo de inversión en proporción al stock de ahorro que mantiene cada uno. El riesgo de inversión sólo podría ser mitigado si el fondo de pensiones es una cartera de renta fija con una duración muy larga, y además con el

[51] Esta justificación NO es automática porque debe competir todavía con otra política para ayudar a la generación desafortunada: emitir deuda pública adicional sostenidamente durante una década y destinar esos recursos a financiar suplementos de pensión no contributiva para los nacidos hasta cierto año. Las generaciones de jóvenes pagan esto por medio del servicio de los intereses de esta nueva deuda pública. La comparación debe examinar aspectos como flexibilidad para acomodar la política a sorpresas y la factibilidad de que la nueva deuda pública sea de largo plazo (menor riesgo de renovación) y barata.

principal indizado a precios o salarios (fondos D y E). Sin embargo, esos títulos son relativamente escasos y por tanto caros. Gollier (2008) cuantifica estas consideraciones.

La propuesta B se diferencia porque su nuevo plan contributivo de reparto se ajustaría al riesgo agregado por medio de un beneficio "definido por ley", donde el fisco actúa como garantizador. Esa garantía fiscal podría reducir el riesgo para los afiliados. Sin embargo, los autores de la propuesta B no advierten de los riesgos para la sociedad de cargar al fisco con esta garantía, en términos de inestabilidad fiscal y aumento en las primas por riesgo soberano, pues se trata de montos muy grandes. Esa inestabilidad daña los salarios y la creación de empleo. Estos riesgos han llevado a Holanda y Dinamarca a evitar que el fisco garantice estos riesgos. En todo caso esa garantía es parcial, porque el Estado siempre puede quitar parte o toda la garantía por medio de leyes futuras, unilateralmente, como ha ocurrido en los numerosos países que usan ese sistema.

La propuesta A no propone medidas comparables para mejorar el sistema de ajuste al riesgo agregado, pero su sección final indica que más adelante el plan de capitalización puede ser perfeccionado en esa dirección, mencionando el caso de Holanda.

4. Evaluación de las Propuestas Específicas de la Comisión

La Comisión hizo 58 propuestas específicas, cada una apoyada por al menos 13 comisionados. Analizar cada una de ellas está fuera del ámbito de esta evaluación. Esta subsección identifica aquellas propuestas específicas, de entre las 58, que comparten tres atributos: (i) contribuyen a reducir la brecha entre pensiones ambicionadas y proyectadas para los nacidos antes de 1950; (ii) tienen un costo fiscal cero o muy bajo, y (iii) son técnicamente correctas. Ellas son:

- Campañas de educación previsional (Propuestas N° 41, 42, 45 a 48). Destaca la propuesta de obligar a las administradoras a invertir UF 33 (cerca de USD 1.200) al año por cada 1.000 afiliados (en agregado, cerca de USD 12 millones al año).[52] Los mensajes clave son que es falso que el monto de la pensión no dependa de cuánto se cotiza, y que nunca debe aspirar a un 70% del sueldo quien cotiza poco;
- Responsabilizar al Estado de fiscalizar las cotizaciones (N° 14, 15, 5 y 6). Esta propuesta es crítica, y además da una señal sobre la importancia atribuida por las autoridades a cotizar. Destaca que la Comisión fue contraria a la postergación hasta 2018 de la cotización obligatoria sobre honorarios;
- Aumentar la base de cotización para empleados públicos y subir el tope imponible. Esto refuerza la señal de que la cotización determina la pensión (N° 12, 13, 16 y 17);
- Crear facilidades para dar una inserción laboral de calidad a la tercera edad, de modo de fortalecer ahora sus ingresos (N° 21, 22, 38, 39 y 40);
- Gradualizar los subsidios de salud y de asignación familiar, con el fin de evitar las actuales pérdidas bruscas de esos subsidios, que provoca revelar el sueldo. El objetivo es eliminar saltos que avalen la evasión de la cotización. También en el caso del APS, propuso evaluar crear una banda de puntajes del Instrumento Técnico de

[52] Ver propuesta N° 46 en p. 137.

Focalización, para personas cercanas al puntaje de corte, en las revisiones (N° 7, 8, 1, 3, 4);

- Con el fin de reducir el riesgo de inversión para los afiliados, asociado al diseño de contribución definida heredado de las reformas de 1981 y 2002, que reduce la confiabilidad de las pensiones, propone reducir el acceso al fondo más riesgoso y adelantar el traslado por defecto hacia fondos más seguros que se aplica al avanzar en edad (N° 26, 27, 28 y 24);[53]
- Devolver a un nivel normal la utilidad promedio de las administradoras, por medio de extender el beneficio de licitar el servicio de administración hacia los cotizantes "antiguos"[54] y de permitir administradoras sin fines de lucro (N° 29, 31, 32 y 50).

La evaluación general de estas 32 propuestas del Informe es positiva, pues ayudan a mitigar el problema urgente de la brecha entre las ambiciones de pensión y las proyecciones realistas de pensión, de modo eficaz en su mayor parte.

Con todo, evaluamos que la propuesta de fiscalización de la Comisión es pobre, pues omite sumar al Servicio de Impuestos Internos y a la Tesorería al esfuerzo fiscalizador, como ocurre en la mayor parte de la OCDE. Delegar la fiscalización a privados no funciona. También omite condicionar los incentivos remuneratorios al personal del SII y la DT, al cumplimiento de metas de reducción de la evasión y de la subdeclaración. También faltan lineamientos más específicos respecto a cómo extender la licitación a los cotizantes "antiguos".

La mayor parte de las otras 24 propuestas contribuirían a mejorar las pensiones de los nacidos después de 1950, pero tienen baja o nula capacidad para abordar ahora la brecha que frustra a los nacidos antes de 1950. Es decir, muchas de esas 24 medidas, que son deseables porque elevan la suficiencia de las pensiones en el largo plazo, no abordan el problema más urgente. Por ejemplo, la propuesta de aumentar la edad de jubilación gradualmente a 65 años, empezando por las nacidas en 1970, no eleva las pensiones de las mujeres nacidas antes de 1950 (Propuesta N° 18).

Algunas medidas no tienen fundamento técnico o no dan soluciones a obstáculos conocidos. Por ejemplo, la propuesta de que las administradoras (y no los afiliados) cubran el 100% de las comisiones de los subadministradores (Propuesta N° 30), podría inducir un grado ineficientemente bajo de delegación a subadministradores, en perjuicio de los trabajadores.

[53] En la actualidad, el fondo más riesgoso tiene invertido un 79% en acciones, aproximadamente, y una buena parte del resto en bonos corporativos de alto rendimiento. En atención a esto, el Informe de la Comisión de Pensiones recomendó limitar o suprimir el fondo más riesgoso.

[54] Esta extensión es requisito para que el aumento en la base de cotización no eleve las comisiones cobradas por las administradoras de modo artificial.

5. Falencias del Informe de la Comisión

Si bien el Informe exhibe el éxito de haber identificado las falencias de la Propuesta Global B, e identifica propuestas específicas valiosas, también tiene falencias, que identificamos aquí.

5.1 Omite analizar las dos disposiciones de la reforma de 2008 que redujeron las pensiones, contrariando las promesas de que las pensiones subirían.

Esta falencia ya fue identificada en la sección 3.1. Su omisión lleva a una espiral de ofertas y contraofertas para elevar las pensiones no contributivas. El concepto de reparación de un daño específico sería mucho más eficaz para acotar las demandas.

5.2 Omite informar la suficiencia del consumo en la tercera edad

El Informe no reporta esta importante medida de suficiencia, aduciendo que no existiría la información requerida.[55] Sin embargo, en abril de 2015 se informó a la Comisión que el proyecto internacional Cuentas Nacionales de Transferencia (*National Transfer Accounts)* liderado por Ronald Lee y Andrew Mason, ya había hecho estos cálculos para Chile para 2007 y 1997.[56] Además, en su ponencia de 2014 ante la Comisión, este autor presentó cálculos preliminares con datos de la encuesta de 2013. La responsabilidad por explicar esta omisión es de la Comisión.

En vez, el Informe presentó una "suficiencia del ingreso monetario" (de la tercera edad, como proporción del ingreso monetario de los trabajadores contemporáneos), obtenido de la CASEN 2013. La definición oficial de "ingreso monetario" incluye a las pensiones en la tercera edad. [57] El Informe encuentra que estos ingresos son en promedio apenas el 70% de los ingresos monetarios de toda la población. También reporta que en el promedio de la OCDE, la cifra análoga sería 19 puntos porcentuales superior. Sin embargo, la tasa de reemplazo del ingreso monetario presenta serias debilidades metodológicas. 4 razones que restan validez a ese indicador son (Lee y Mason 2011):

1) Los "ingresos monetarios" excluyen la desacumulación de otros stocks de ahorro, distintos de los derechos a pensión, por ejemplo vivienda. Por eso, el indicador de suficiencia de ingresos monetarios está sesgado hacia abajo.

[55] En p. 10 en Capítulo 4 de Antecedentes del Informe Final: "los datos de consumo no están disponibles".

[56] Las "Cuentas Nacionales de Transferencia" son un proyecto que cubre a 40 países y es apoyado por las Naciones Unidas. Su objetivo es mejorar nuestra comprensión sobre los aspectos generacionales de la economía, en concreto cómo las variaciones en la estructura de edad influencian el crecimiento económico, la equidad entre generaciones y la equidad de género, las finanzas públicas y otros aspectos. Este proyecto es liderado por los destacados demógrafos Ronald Lee y Andrew Mason. Ver www.ntaccounts.org .

[57] Se define al "Ingreso Monetario" como la suma de ingresos por sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, auto-provisión de bienes producidos en el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas excluyendo el arriendo imputado de vivienda propia, intereses, jubilaciones, pensiones, montepíos, transferencias entre privados y subsidios monetarios percibidos por todos los miembros del hogar, excluyéndose el servicio doméstico puertas adentro. Excluye los flujos obtenidos de desahorrar activos.

2) El "ingreso monetario" excluye, por definición oficial, el ingreso por arriendo imputado por vivienda propia. Como en general la tercera edad es dueña de su vivienda en mayor proporción que los trabajadores activos, esta exclusión también sesga la suficiencia hacia abajo.
3) Los gastos en salud y en educación son prioritarios y además varían predeciblemente con la edad. Por eso, una comparación robusta de los niveles de vida de la tercera edad y los trabajadores activos requiere excluir ambos gastos.[58] Sin embargo, como la encuesta CASEN no posee esa información, el Informe no hace esta corrección y el indicador de suficiencia de ingresos monetarios queda sesgado hacia abajo.
4) La encuesta CASEN obtiene sus datos de ingreso mediante autoreporte, en una sola entrevista. Sin embargo existe evidencia para Chile de que muchos encuestados subdeclaran su ingreso en la encuesta CASEN, y en distinta proporción según edad y según percentil de consumo (Anexo 1).Esto reduce la confiabilidad del indicador de suficiencia de ingresos monetarios.

5.3 Omite informar sobre las pensiones totales que paga el sistema antiguo

Debe lamentarse que el Informe Final no reporte la magnitud de las pensiones que hoy paga el sistema antiguo. Insinúa la siguiente explicación: su decreto de creación no detalla como objetivo de estudio al sistema antiguo. Ella no convence, pues el entendimiento de la brecha puede mejorar al investigar este punto, al menos de modo general. Además, esa excusa contradice el intenso uso por parte del mismo Informe, de la encuesta CASEN, que se refiere también a pensionados del sistema antiguo.[59]

5.4 Ausencia de cuantificación en muchas de las propuestas

Debe lamentarse que el Informe no cuantifique las consecuencias sobre el empleo ni sobre la equidad de casi ninguna propuesta. Ya dimos ejemplos al analizar las propuestas globales. Lo mismo ocurre con las propuestas específicas.

Por ejemplo la Propuesta N° 33 propone adoptar una tabla de mortalidad unisex, con el fin de redistribuir recursos desde los hombres hacia las mujeres.[60] Sin embargo, la Comisión no compara el actual consumo per cápita de las mujeres con el de los hombres. Tampoco cuantifica el impacto sobre la equidad que esa medida tendría en la actual situación chilena. Sabemos que la tasa de participación laboral de las mujeres de los quintiles 1 y 2 es muy baja (entre 20 y 30%), pero la de los hombres en esos quintiles no lo es. Si esos hombres pierden recursos, también perderán sus mujeres, que han compartido su sueldo y luego su pensión, pero han asumido tareas en el hogar y de cuidado (de hijos y padres). Las que reciben la mayor parte de los beneficios de la tabla unisex tienden a ser las mujeres que sí participan en el mercado laboral, que son las

[58] Para una medición aún más precisa, se requeriría tomar en cuenta otras prioridades, como por ejemplo los recursos que un (o más) discapacitado (s) necesita (n). También hay gastos asociados al trabajo, como transporte, ropa especial y herramientas, que son prioritarios e inciden de modo diferente según edad.
[59] Ver texto y gráfico en p. 81; también en Capítulo 4 Suficiencia y Cobertura de Antecedentes para el Informe Final, sección 3.2 en p. 53-58.
[60] Ver Informe Final, página 98.

más ricas. Por eso, la tabla unisex podría redistribuir recursos desde hombres y mujeres pobres (en los quintiles 1 y 2) hacia las mujeres ricas (en quintiles 4 y 5).

5.5 Sesgos en los montos de las pensiones totales del sistema de capitalización

El Cuadro 12 del Informe, que debería mostrar el nivel de las pensiones totales en capitalización, está poblado por datos inferiores al piso establecido por ley, de $85.964 al mes para 2014, para las pensiones protegidas. El Cuadro 4 resume la situación.

Cuadro 4: El Informe no separa pensiones protegidas de las no protegidas

Frecuencia (% del tiempo que cotiza)	Mediana de la pensión autofinanciada + APS Mujeres ($/mes)	¿Se cumple el piso en 0,9 veces la mediana?	Mediana de la pensión autofinanciada + APS Hombres ($/mes)	¿Se cumple el piso en 0,9 veces la mediana?
Cero a 25%	$5.013	**Incumple**	$67.128	**Incumple**
26% a 50%	$15.054	**Incumple**	$86.896	**Incumple**
51% a 75%	$50.919	**Incumple**	$118.661	
75% y más	$222.941		$244.357	

Fuente: Informe Final Comisión de Pensiones, Cuadro 12, p. 83

Es responsabilidad de la Comisión explicar esta contradicción.[61] Constituye un puzzle separado que el Informe no advierta al lector sobre esta inconsistencia con el piso para las pensiones admisibles, y que no proponga explicaciones.

Con todo, la lectura de los títulos y notas de los cuadros 12 y 13 revela que combinan las pensiones protegidas con las no protegidas, ignorando la decisión del legislador en cuanto a focalizar la protección. Las no protegidas son las pensiones del 40% más rico, las de pensionados menores de 65 años, etc.

Para proveer información útil, se debería reagrupar los datos en dos cuadros: uno para pensiones protegidas, cuyo piso es la pensión solidaria, y otro para pensiones no protegidas, cuyo piso es cero porque la ley estimó inadecuado protegerlas.

Sesgos en los montos de las pensiones que reportan los cuadros 12 y 13

Las pensiones que las autoridades decidieron no proteger, y cuyo piso es cero, incluyen los siguientes casos principales:

(1) El pensionado vive en un hogar que está en el 40% más rico de los hogares.[62] Los legisladores estimaron que la suficiencia del consumo para estas personas está garantizada por las transferencias entre cónyuges, la desacumulación de capital

[61] En el Cuadro 12 la suma de casos en las celdas marcadas "Incumple" en el Cuadro 4, alcanza a 61% del total de los casos. La explicación corresponde a la Comisión.

[62] La pertenencia a ese grupo se fija aplicando la ficha de protección social, aplicando una fórmula denominada "Instrumento Técnico de Focalización". El retiro brusco de la protección al pasar el umbral del percentil 60 crea un desincentivo al trabajo remunerado formal en la tercera edad, porque el indicador sube en el 100% del ingreso laboral detectado en los registros administrativos.

diferente de la pensión y el ingreso laboral, y por lo tanto no se justifica destinar recursos fiscales a ayudarles. Entre estos pensionados destacan las numerosas mujeres que tienen una pensión autofinanciada propia (PAP) inferior a $85.964, pero comparten la pensión que recibe su cónyuge por medio de transferencias, o tienen ingreso laboral en la vejez.[63]

Algunos estiman que, entre las personas del grupo (1) que cotizaron por primera vez después de 2008, parte lo habría hecho sólo con el fin de acceder a otro beneficio, llamado Bono por Hijo, creado en 2008, que no es pertinente para las pensiones de vejez. Por ese motivo, el Informe hace el esfuerzo de dividir a las personas que pertenecen al 40% más rico según la fecha en que cotizaron por primera vez, y enfatizar los resultados para quienes cotizaron por primera vez antes de 2008. Con todo, el número de pensiones no protegidas por aplicarse el caso (1), y que se afilió antes de 2008, también puede ser sustancial.

(2) La persona inicia una pensión contributiva antes de cumplir el requisito de edad para acceder a la protección. Esto permite tener una pensión inferior al piso protegido, a las mujeres que cumplieron 60 años e iniciaron una pensión contributiva. Sin embargo, la fase sin protección (sin APS) es transitoria, pues a lo más dura 5 años.

La transitoriedad podría ser tratada reportando la magnitud de un APS corregido, por ejemplo, un APS constante equivalente, dada la tabla de vida, que recoja el APS que se recibirá desde los 65 años en adelante.[64] Desde luego no interesa la pensión autofinanciada personal constante equivalente, sino el monto del APS equivalente. Si el Informe no calcula este segundo concepto, ello sesgaría los montos de las pensiones que reporta en sus cuadros 12 y 13.

La viudez y la pensión adulterada

Existe un caso importante donde la suma de la pensión autofinanciada y el APS, que es lo reportado por los Cuadro 12 y 13, es una medida adulterada de la pensión total.

Se trata de una persona que recibe una pensión de viudez y cumple los requisitos para acceder a la protección. Esta persona recibe tres pensiones: la de viudez (financiada por aportes del cónyuge fallecido), la pensión autofinanciada a partir de cotizaciones personales (PAP) y el APS. La ley establece que el APS sea reducido a razón de 30

[63] El ingreso laboral eleva el puntaje de focalización previsional del hogar del pensionado de modo marcado. Ver la fórmula vigente en Subsecretaría de Previsión Social (2013), sección IV.2.C, p. 70. Un pensionado que tiene una pensión autofinanciada propia por $30.000 podría avanzar 20 o 30 percentiles en la distribución de puntajes de focalización previsional, si trabaja y recibe un ingreso laboral mediano. Eso puede empujar su puntaje de focalización previsional por sobre el percentil 60, con lo cual pierde los beneficios no contributivos. En ese caso, la persona pertenece al grupo (1).

[64] El diseño actual del APS genera un incentivo perverso a iniciar la pensión lo más joven posible. En efecto, ello permite reducir la magnitud de la pensión contributiva (autofinanciada) y de ese modo aumenta el subsidio no contributivo. Ver Subsecretaría de Previsión Social (2013), sección IV.2.B, p. 67.

centavos por cada $1 de pensión de viudez.[65] Otra forma de ver esto es que la ley estableció que cuando la suma del APS y la PAP sea menor que el piso protegido, la diferencia sea cubierta por la pensión de viudez, asegurando que el piso sea alcanzado o superado. Pero nada impide que al mismo tiempo, la suma de la PAP y el APS sea inferior al piso de $85.964. Si en este caso se reporta una pensión que sume sólo dos de los 3 ítems previstos por la ley, el resultado estaría adulterado porque faltaría la pensión de viudez.[66] Así, falta aclarar si el Cuadro 12 (y el cuadro 13) está depurado de pensiones adulteradas por medio de omitir las pensiones de viudez (contributivas).

6. Balance Final y la urgencia de iniciar reformas para reducir la brecha

El principal problema de las pensiones en Chile es la nueva brecha entre las pensiones ambicionadas y las pensiones efectivas. Algunos trabajadores están reaccionando con más evasión y subdeclaración, muchos se resisten a que se extienda la cotización obligatoria hacia los honorarios y otros apoyan reformas radicales y no son sustentables, como la Propuesta Global B.

Esta brecha se explica por las ambiciones, no por las pensiones efectivas. El consumo de la tercera edad es suficiente en relación a los trabajadores. Las pensiones contributivas para hombres con frecuencias de cotización de 75% o más son similares o mayores que las de países anglosajones y del norte de Europa. La prevalencia de historias incompletas de cotización es mucho mayor que en la OCDE. Ellas reducen las pensiones contributivas y elevan los susbidios no contributivos (al igual que en la OCDE).

Los ancianos pobres reciben ayuda solidaria. Si bien el nivel base de dicha ayuda es similar al de los países OCDE en relación al salario mediano, la reforma de 2008 la redujo de modo escondido, significativo y creciente, explicando parte de la brecha.

En nuestro balance del Informe de la Comisión destaca positivamente el reportar a la ciudadanía que la Propuesta Global B reduce el ahorro, lo cual reduce los salarios y los empleos de calidad. El Informe también hace 32 propuestas específicas que mitigan ahora la brecha entre las ambiciones de pensión y las efectivas (o proyecciones realistas), son técnicamente correctos y además tienen costo fiscal cero o muy bajo. Aquellas autoridades que desean postergar todas las medidas de la Comisión aduciendo escasez de recursos fiscales, se equivocan.

La debilidad más importante del Informe es que omite abordar las causas de las altas ambiciones de pensión. Esto se debe a que omite del diagnóstico las dos disposiciones

[65] Ver ley 20.255, art. 2, literales (c) y (f), y literal (g), inciso cuarto, que se refieren a miembros del sistema de capitalización que inician una nueva pensión de sobrevivencia o viudez.

[66] Las personas que una vez pensionadas, continúan cotizando o aportando, y construyen una segunda o tercera pensión, también deben sumar 3 o más ítems para determinar su pensión. Si se reportara la suma de un subconjunto de esos ítems, también se adulteraría la información.

de la reforma de 2008 que redujeron las pensiones no contributivas, agrandando la brecha. Por eso, el aumento de subsidios no contributivos que propone la propuesta Global A queda sin justificación concreta y se convierte en una mera concesión a las ambiciones frustradas. Este enfoque puede estimular a muchos a pedir más, quizá 25 o 40% de alza, por medio de protestas, y alienta a políticos audaces a ofrecer alzas de pensión ilimitadas para llegar al poder.

Para abordar las causas de las altas ambiciones de pensión, se debería proceder de dos maneras: con educación previsional, es decir explicando las dos disposiciones de la reforma de 2008 que bajaron las pensiones en contradicción con las promesas, y la reparación concreta de esas dos disposiciones, por medio de: (1) retomar el reajuste automático de los subsidios solidarios con los sueldos y salarios (no con el IPC) y cubrir ahora el rezago de los subsidios solidarios que se acumula desde 2009; y (2) reparar la quita del subsidio de pensión mínima a los pensionados por capitalización que han querido acceder a los beneficios del sistema solidario, siendo que los pensionados del sistema antiguo han recibido ambos subsidios sin perder ninguno.

Para el financiamiento, la sección 3.2.2 muestra varias alternativas, todas más eficientes y equitativas que un nuevo impuesto de 2% a los empleos con seguridad social.

Bibliografía

Alier, M. y D. Vittas (1999), "Personal pension plans and stockmarket volatility", IMF, Fiscal Affairs Dept. and World Bank, Development Research Group, mimeo, September.

Attanasio,O., C. Meghir y A. Otero (2011) "Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008", Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Santiago.

Bonoli, G. y T. Shinkawa (eds.) (2005) *Ageing and Pension Reform Around the World: evidence from eleven countries*, Edward Elgar.

Bonoli, G. (2012) "Credit Claiming and Blame Avoidance Revisited", Chapter 5 in Bonoli, G. y D. Natali (eds.) *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, p. 93.

Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013) *Mejores Pensiones, mejores Trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf?sequence=1

Browning, E.K. (1975) "Why the social insurance budget is too large in a democracy", *Economic Inquiry* 13, September, 373-388.

Cadem (2013) "Informe Estudio Cualitativo Percepciones en Torno al Sistema Previsional", empresa de investigación de mercado CADEM, http://www.cadem.cl/ Santiago, Noviembre.

Centro de Estudios Públicos (CEP) (2015) Encuesta de Opinión Pública agosto 2015, Santiago, www.cepchile.cl

Comisión de Pensiones, Informe Final (2015) 248 páginas, www.comision-pensiones.cl

Comisión de Pensiones, "Cobertura y Suficiencia", Capítulo 4 de Antecedentes del Informe Final (2015), 109 páginas, www.comision-pensiones.cl

Comisión de Pensiones (2015), Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile, 30 marzo 2015 basada en Encuesta Statcom de 2014, www.comision-pensiones.cl

Diamond, P. y S. Valdes-Prieto, (1994) "Social Security Reforms", chapter 6 in Bosworth, B. R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Brookings Institution, Washington, D. C.

Fajnzylber, E., G. Plaza y G. Reyes (2009) "Impact Evaluation of a Personalized Pension Projection in Chile", Documento de Trabajo N° 31, Superintendencia de Pensiones, September, http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-7994_pdf.pdf

Gollier, C. (2008) "Intergenerational risk sharing and risk-taking by a pension fund", *Journal of Public Economics*, Volume 92, Issues 5–6, June 2008, Pages 1463–1485.

Iglesias, A. (2015) "El Pilar Solidario: Revisión y propuestas de Perfeccionamiento", Capítulo 2 en *Pensiones: Propuestas para el Futuro*, Ediciones Libertad y Desarrollo (Ediciones LYD), Santiago.

Lee, R. y A. Mason (2011) (eds.) *Population Ageing and the Generational Economy, a Global Perspective*, Edward Elgar Inc. y International Development Research Center.

Mesa-Lago, C. (1978) *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press.

Modigliani, F., M. Ceprini, A. Muralidhar (2000) "A solution to the social security crisis", Sloan Working Paper 4051, August, MIT, Cambridge, MA.

Newcomb, C. (2000),"Distribution of Zero-Earnings Years by Gender, Birth Cohort, and Level of Lifetime Earnings", Research and Statistics Note No. 2000-02, Office of Research, Evaluation, and Statistics, November 2000, Table 2.

OCDE (2013) *Pensions at a Glance 2013*, www.oecd.org.

Orange Report 2013, Swedish Pensions Agency www.pensionsmyndigheten.se

Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? The Politics of Retrenchment,* Cambridge University Press.

Piñera, José (1990) *Reforma Previsional: El Cascabel al Gato*, Ediciones Zig-zag, Santiago.

Prat, Jorge (1962) "Informe Crítico", *Informe N°12 de la Comisión de Estudios de la Seguridad Social Chilena (Informe Prat)*, publicado en varios volúmenes entre 1959 y 1963, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 1341-1481.

Subsecretaría de Previsión Social (2013) *Propuestas para Mejorar las Pensiones de Vejez*, Oficina de Partes Subsecretaría, 10 de marzo 2014. Trabajo liderado por el Subsecretario Augusto Iglesias.

Todd, P. y C. Joubert (2011) "Impacto de la reforma previsional de Chile de 2008 sobre la participación en la fuerza laboral, el ahorro previsional y la equidad de género", Dirección de Presupuestos del M. de Hacienda, Santiago.

Valdés, Salvador 2006, "Política Fiscal y Gasto en Pensiones Mínimas y Asistenciales", *Estudios Públicos*, Nº 103, Invierno, p. 45-111, Santiago. www.cepchile.cl

Valdés, Salvador (2007), "Grave Discriminación en la Previsión", columna en diario El Mercurio de Santiago, 20 octubre de 2007, página A2.

Valdés, Salvador (2009) "The 2008 Chilean Reform to First-Pillar Pensions", CESifo WP No. 2520, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1329901

Valdés, Salvador (2015) *¿Conviene sumar pensiones contributivas de reparto?*, Informe Económico para la Asociación de Administradoras de FP, Santiago, 30 de abril.

Van Rysselberghe, Cristián (2006) "Estimación y Proyección del Gasto en Subsidios de Pensión Mínima en el Sistema Antiguo de Pensiones Chileno: 2006-2025". Tesis Magíster en Economía, IE-PUC. http://economia.uc.cl/docs/tesis_cvanrysenberg.pdf

Anexo 1: Magnitud de la subdeclaración de ingresos a la encuesta CASEN

Cuadro A1: Grados de Subdeclaración de Ingresos en la Encuesta CASEN

(El gasto total medido por la EPF es el estimador del ingreso permanente de cada hogar)

(Gasto EPF - Declaración CASEN)/ Gasto EPF	Promedio	Mediana (P50)	Percentil 25	Percentil 75
Personas de 35 a 59 años, en hogares sin personas de 65 o más	9,6%	7,9%	5,4%	11,9%
Personas de 65 o más años, en todo tipo de hogares	1,8%	1,7%	-0,2%	5,0%

Fuente: estos ratios se obtienen de los siguientes datos:

Encuesta Breve: Ingreso total declarado a Casen 2013, por hogar, incluyendo arriendo imputado ($ al mes)				
Personas de 35 a 59 años, en hogares sin personas de 65 o más	$ 1.034.475,0	$ 688.377,0	$ 430.000,0	$ 1.143.333,0
Personas de 65 o más años, en todo tipo de hogares	$ 792.521,1	$ 557.000,0	$ 353.252,0	$ 915.451,0
Encuesta con revisión Reiterada: Gasto Total registrado por EPF 2013, por hogar, con arriendo imputado ($ al mes)				
Personas de 35 a 59 años, en hogares sin personas de 65 o más	$ 1.144.317,0	$ 747.802,2	$ 454.528,8	$1.297.228,0
Personas de 65 o más años, en todo tipo de hogares	$ 806.866,7	$ 566.571,5	$ 352.517,9	$ 963.657,9

Fuente: Luis Gonzales y Macarena Kutscher, a partir de las bases de datos de CASEN y EPF.

Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

www.clapesuc.cl