

# INFORME DE OPINIÓN TÉCNICA

Análisis del estudio de la Superintendencia de Pensiones, Dirección de Presupuestos y Ministerio del Trabajo y Previsión Social: "Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones en distintos escenarios"

**12 de julio de 2024**



Informe de opinión técnica del Consejo en respuesta a carta del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell, y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, recibida por el Consejo el 16 de mayo de 2024, solicitando opinión técnica del Consejo sobre el "Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones en distintos escenarios" publicado el 22 de enero de 2024.

## I. INTRODUCCIÓN

El 16 de mayo de 2024, este Consejo recibió una carta de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, y del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell. En ella, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 20.255 de 2008 sobre Reforma Previsional, y en particular el inciso tercero del artículo 67, se solicita la opinión del Consejo sobre un estudio realizado por la Superintendencia de Pensiones, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El estudio, titulado 'Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones en distintos escenarios', fue publicado el 22 de enero de 2024 y contó con la valiosa asesoría de Paula Benavides, Rodrigo Vergara y Gabriel Ugarte.

De conformidad con el ordenamiento jurídico, y en especial lo dispuesto por los artículos 66, 67 y 68 de la ley 20.255 y su respectivo Reglamento, la función de este Consejo Consultivo Previsional es asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias y la Pensión Garantizada Universal. En el cumplimiento de estas funciones, deberá, entre otras materias, asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario y Pensión Garantizada Universal. En el ejercicio de la función pública que se encomienda, el Consejo podrá emitir opinión, pronunciamiento y propuestas a través de un informe de carácter público que debe ser enviado a las autoridades citadas. Estas opiniones, pronunciamiento y propuestas no tienen el carácter de vinculantes.

En particular, con respecto a la solicitud anterior, el marco para la opinión fundada que puede emitir el Consejo está delineado en el inciso tercero del artículo 67 de la Ley 20.255, que establece: “Adicionalmente, el Consejo deberá dar su opinión respecto de todas las materias relativas al sistema solidario cuando los Ministros soliciten su parecer”.

Por otro lado, la opinión fundada sobre el estudio mencionado en el párrafo inicial debe ser emitida dentro de un plazo de veinte días hábiles contados desde la fecha en que se realiza el requerimiento correspondiente. Conforme a lo establecido en el artículo 6° del reglamento vigente, este Consejo solicitó formalmente una extensión adicional de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de vencimiento original del plazo. Esta solicitud fue aceptada por los ministros, como se confirma en una carta recibida por el Consejo el 12 de junio de 2024.

## II. PRINCIPALES ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO

- En el estudio se señala que su propósito es “proveer un análisis de la situación actual de los montos de las pensiones que reciben los jubilados y las tasas de reemplazo que estas implican. Analizar los dos indicadores en forma conjunta permite realizar una evaluación más integral del sistema de pensiones al menos en dos de sus objetivos: suavizar consumo al pasar de vida activa a vida pasiva y de aliviar pobreza en la segunda etapa.” Junto a ello, se indica que en el informe se presentan los indicadores tanto para la pensión autofinanciada del pilar contributivo de capitalización individual como para la pensión total, la cual considera también la Pensión Garantizada Universal (PGU) (Pág. 5).
- También, es claro en mostrar que existen diversas medidas de tasas de reemplazo (TR) toda vez que esta se define como el cociente entre el monto de pensión recibida y alguna medida del ingreso laboral previo al retiro. Como bien se señala, ejemplos de medidas del ingreso incluyen el promedio obtenido durante el ciclo de vida laboral, el promedio de los últimos años 10 años antes del retiro, de los tres últimos años antes del retiro o del último año antes del retiro. La elección final de qué medida usar dependerá de lo que se busca medir y de los datos disponibles (Pág. 6).
- El estudio se enfocó en estimar TR brutas que tienen por objetivo “medir la eficacia de los sistemas de pensiones en convertir los aportes durante la vida activa en una pensión que financie la vida pasiva” (Págs. 7 y 10).
- El trabajo se desarrolló con TR empíricas para entender la situación de los pensionados actuales y TR simuladas para proyectar distintos escenarios de distribución de cotización en la pensión y la TR (Pág. 8).
- La TR se calcula “para cada uno de los pensionados vivos a diciembre del año 2022, jubilados por vejez, con al menos cinco años de afiliación, esto último, para morigerar la distorsión que produce el impacto de las mujeres que se afiliaron exclusivamente para obtener el Bono por Hijo. Dada la sensibilidad de los promedios a valores extremos en distribuciones altamente asimétricas, se reporta la mediana de los indicadores realizados” (Pág. 8).
- La pensión autofinanciada para el cálculo de la TR corresponde a la PAFE, calculada por las AFP y reportada al IPS, porque se desea tener una medida de ingreso permanente durante la vejez que aísle efectos de selección de modalidad de pensión (Pág 8 y 9).
- La última remuneración corresponde al promedio de la remuneración de los últimos 12 meses. La razón que da el estudio para esto es que así “se ajusta de mejor manera al objetivo del estudio de evaluar el suavizamiento del consumo de las personas al momento de retirarse” (Pág. 9).

- “El análisis se centra en los jubilados entre los años 2015 y 2022 debido a que caracterizan de mejor forma a los pensionados actuales y los que jubilarán en los siguientes años, tanto en las rentabilidades que enfrentaron en su etapa de acumulación y, por lo tanto, en nivel de pensión autofinanciada, como en relación con sus últimas remuneraciones”. El estudio considera una muestra de 856.028 personas (54,5% mujeres y 45,5% hombres) (Pág 16).
- Para las simulaciones y proyecciones de la TR “se evalúan 5 escenarios con diferentes destinos de la cotización adicional entre el Seguro Social y el sistema DL 3.500”, y en todos los escenarios se considera un aumento de la PGU a \$250 mil (Pág. 19).

### III. ANÁLISIS DEL CONSEJO

- Es un estudio muy valioso para la toma de decisiones de política pública. Sin embargo, en el Informe no se discuten ninguno de los temas sobre los cuales el CCP tiene tuición directa: no trata sobre parámetros del sistema solidario, ni de modificaciones a los reglamentos, ni criterios que incidan en el otorgamiento de beneficios.
- El informe trata sobre estimaciones de tasas de reemplazo, pero esto sin que estas correspondan a parámetros de una definición legal actual o prospectiva. Las tasas de reemplazo que se usan en este estudio y en otros no son estándares y cada definición tiene su mérito, pero se usa para analizar temas específicos. No existiendo una definición única universalmente aceptada y sin corresponder a una propuesta de regulación en Chile, el Consejo no está en condiciones de emitir opinión sobre su pertinencia.
- No obstante, los resultados presentados en el estudio muestran los siguientes puntos que el CCP considera relevantes destacar:
  - El pilar solidario tiene un rol importante en la suavización de ingresos entre la vida activa y pasiva. Es decir, las tasas de reemplazo considerando la PGU en comparación con las que sólo consideran la pensión autofinanciada muestran incrementos sustanciales (ver tabla 1).

**Tabla 1: Mediana de pensión y tasa de reemplazo por años cotizados**

Años cotizados	Tasa de reemplazo		Pensión \$		Última remuneración \$	N°	% Mujeres
	Autofin.	Total	Autofin.	Total			
0-5	4%	94%	9.033	214.628	226.896	171.609	73%
6-10	7%	67%	25.291	232.650	348.654	109.874	69%
11-15	10%	63%	41.550	250.715	395.910	96.740	65%
16-20	14%	61%	64.311	272.920	436.132	85.717	60%
21-25	18%	60%	99.311	303.464	500.039	82.307	53%
26-30	23%	57%	155.359	351.156	596.160	81.985	45%
31-35	28%	52%	251.104	438.952	804.712	90.877	40%
36-40	34%	51%	382.978	552.039	1.138.595	84.763	32%
>40	42%	57%	498.955	667.293	1.282.316	52.156	13%
Total	17%	63%	73.705	278.535	454.517	856.028	54%

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones en distintos escenarios.

- Este efecto es decreciente por nivel de ingreso. Los resultados para el primer quintil indican que post jubilación el nivel de ingresos excede el que las personas tenían en su vida activa, pero poniendo atención en la suficiencia de estas, que tienen un monto menor a la mitad de un sueldo mínimo (ver tabla 2).

**Tabla 2: Mediana de pensión y tasa de reemplazo por quintil de última remuneración**

Quintil últ. rem.	Tasa de reemplazo		Pensión \$		Última remuneración \$	N°	% Mujeres
	Autofin.	Total	Autofin.	Total			
Quintil 1	15%	172%	16.620	221.553	140.546	171.389	71%
Quintil 2	12%	80%	38.659	248.547	330.652	171.023	61%
Quintil 3	13%	60%	60.698	268.101	454.517	171.205	53%
Quintil 4	16%	45%	116.700	315.070	703.995	171.206	46%
Quintil 5	24%	34%	442.593	588.919	1.839.380	171.205	42%
Total	17%	63%	73.705	278.535	454.517	856.028	54%

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones en distintos escenarios.

- Los datos evidencian que la PGU está cumpliendo su rol de aliviar pobreza en la vejez.
- Así mismo, podemos ver que la PGU también está cumpliendo su rol de disminuir las brechas de género, aunque todavía persisten diferencias.

**Tabla 3: Mediana de pensión y tasa de reemplazo por sexo**

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

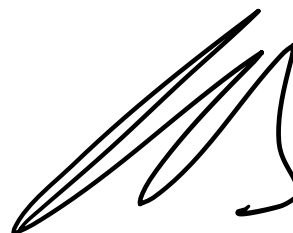
*Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones en distintos escenarios.*

- Los años cotizados, la edad de jubilación y la tasa de cotización son factores explicativos relevantes a la hora de entender el componente autofinanciado de la pensión. Por lo mismo, si estos cambios no se abordan, la presión sobre la PGU para sostener las tasas de reemplazo será cada vez mayor.



---

**Guillermo Larrain Ríos**  
Presidente



---

**Carlos Díaz Vergara**  
Vicepresidente



---

**María Cecilia Cifuentes Hurtado**  
Consejera



---

**Paula Benavides Salazar**  
Consejera



---

**Andras Uthoff Botka**  
Consejero