



TALLER DE
COYUNTURA

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

Deuda previsional en el sistema de AFP

**Impacto en las pensiones de los trabajadores
y papel de la institucionalidad laboral**

Estrella Díaz Andrade
Thelma Gálvez Pérez
Ricardo Manríquez San Martín

Presentación	2
Introducción	4
La deuda previsional	6
<i>Declaración y no pago de cotizaciones en el sistema de AFP</i>	
<i>Características y montos de la deuda previsional</i>	
<i>Relación entre evasión, crisis y tamaño de empresa</i>	
<i>Cómo afecta la deuda a cotizantes y afiliados</i>	
Breve recuento de los sistemas de pensiones vigentes	13
<i>Total de pensionados y cotizantes del pilar contributivo</i>	
<i>El Estado financia mayoritariamente el sistema de pensiones</i>	
<i>Los montos de las pensiones de vejez son insatisfactorios</i>	
<i>El Estado hace aportes previsionales a los sectores más afectados</i>	
<i>Extensión a mayor población: doble efecto</i>	
Competencias y acciones de la Dirección del Trabajo en materia previsional	18
<i>Cotizaciones previsionales</i>	
<i>Pensiones</i>	
<i>Programas de fiscalización</i>	
Revisión de propuestas atinentes a la deuda previsional y al papel de la DT en su control	22
Algunas reflexiones finales	25
Anexo. Requisitos para obtener pensión de vejez	27

Presentación

Una de las materias de especial preocupación de las sociedades consiste en la atención de las contingencias a las que están expuestos los trabajadores y los ciudadanos en general, para lo que las políticas de seguridad social contemplan mecanismos de financiamiento, contributivos y no contributivos, destinados a reemplazar los ingresos de los trabajadores activos una vez que hagan efectivo su retiro de la vida laboral.

Los mecanismos contributivos dicen relación con sistemas de pensiones que reciben de manera estructurada y regular aportes de los trabajadores durante su vida laboral, en tanto que los no contributivos responden a consideraciones sociales y fundamentadas en las que el Estado efectúa determinadas prestaciones sociales.

En nuestro país coexisten principalmente dos sistemas previsionales, denominados alternativamente antiguo y nuevo sistema. El primero, caracterizado como de reparto, cubre a los imponentes de las excajas de previsión agrupadas posteriormente en el Instituto de Normalización Previsional, hoy Instituto de Previsión Social (ex-INP), sistema cerrado y en extinción debido a que no recibe nuevos imponentes. El otro, mayoritario hoy día, llamado nuevo sistema de pensiones, y en el que, a partir de 1981 junto con recibir traspasos de imponentes del antiguo sistema todo nuevo trabajador debe afiliarse, es de capitalización individual y gestionado por organizaciones privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

De acuerdo con la normativa, los aportes que los trabajadores deben efectuar a las respectivas Administradoras de Fondos de Pensiones son enterados o depositados por los empleadores, obligación constitutiva de la relación laboral y, en ese plano, fiscalizable por la Inspección del Trabajo.

Este informe, denominado “Deuda previsional en el sistema AFP. Impacto en las pensiones de los trabajadores y papel de la institucionalidad laboral” y fundado en la función fiscalizadora de las inspecciones del trabajo, procura allegar antecedentes respecto de la evasión y elusión previsional, así como de los montos que adquiere la deuda previsional y de sus efectos, originada en la declaración y no pago de cotizaciones realizada por el empleador.

Debe considerarse que la situación previsional del trabajador constituye parte del patrimonio familiar en la medida que abre o cierra acceso a prestaciones importantes frente a la contingencia como son la garantía ante la pensión mínima, y las pensiones de invalidez, viudez y orfandad. Y, por otro lado, que el mecanismo de declaración y no pago de cotizaciones, que asemeja un crédito, emplea recursos del trabajador sin que medie consulta o consentimiento de este, estudio sobre flujos financieros del deudor, garantías de algún tipo ni certeza absoluta de pago futuro.

De allí que la Dirección del Trabajo considera que la acción fiscalizadora resulte extremadamente sensible para la protección del trabajador y haya diseñado programas piloto de fiscalización electrónica masiva cuyos antecedentes, expuestos en este estudio, muestran un nivel de eficacia respecto del control de la deuda y efectos sobre la misma que permite reducirla sustantivamente, a la vez que destinar mayor concentración de esfuerzos a las instituciones de administración de los fondos de pensiones a quienes la ley responsabiliza por las acciones de cobranza de los montos impagos.

El documento también hace un reconocimiento de los aspectos contextuales del sistema previsional en el país, así como a los aspectos controversiales de larga data y de los aportes del Estado al sistema.

El desarrollo de este estudio, correspondiente al segundo informe de la serie Taller de Coyuntura, permite abrigar expectativas ciertas de una contribución de antecedentes en un tema laboral de alcance nacional prioritario.

JORGE SALINERO BERARDI
JEFE DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
DIRECCIÓN DEL TRABAJO

Introducción

La gran mayoría de los trabajadores dependientes cotizan mensualmente en una cuenta de ahorro de capitalización individual.

Con el objeto de obtener en la vida pasiva una pensión de vejez, la gran mayoría de los trabajadores dependientes cotizan mensualmente en una cuenta de ahorro de capitalización individual un porcentaje de su remuneración bruta¹. Este debe ser descontado por el empleador, quién tiene la obligación de transferirlos a una AFP, institución previsional que administra de manera privada este régimen, la que los invierte por mandato de los cotizantes a efecto de obtener una rentabilidad, cobrando por ello una comisión².

La situación de no pago o no transferencia de las cotizaciones previsionales al sistema tiene connotaciones muy negativas para los trabajadores: en lo inmediato genera lagunas previsionales que en el futuro reducirán el monto de sus pensiones, pudiendo incluso afectar el derecho a obtenerlas cuando no logran completar el período temporal requerido.

La circunstancia de no cancelación oportuna y total de las cotizaciones previsionales a los organismos administradores por parte de los empleadores, ha sido calificada por especialistas como apropiación indebida de los fondos de los trabajadores³.

La pérdida que se produce en las cuentas individuales repercute también en el presupuesto público, que al momento de tramitar las pensiones debe complementarlas (Aporte Previsional Solidario, APS) u otorgar Pensiones Básicas Solidarias, en el caso de los trabajadores de quintiles de bajos ingresos, que tienen poco nivel de ahorro o no tienen ahorros.

Los distintos estudios o reportes revisados que hacen referencia al fenómeno de la deuda previsional, esbozan argumentos que intentan explicar por qué se constituye: algunos señalan falta de información de los empleadores y otros aluden a falta de recursos monetarios⁴. Los empleadores con poca liquidez recurrirían a no pagar las cotizaciones previsionales, destinando dichos dineros a cubrir gastos de su negocio, situación que sería especialmente frecuente en momentos de crisis y/o cuando tienen dificultades objetivas para endeudarse en el sistema financiero. En el caso de las Pymes que venden productos o servicios a empresas de mayor tamaño, se aduce que la falta de solvencia ocurre debido al retraso de los pagos por parte de las unidades mandantes⁵.

1 10% de las remuneraciones brutas y rentas imposables mensuales con un tope en UF. Este se encuentra exento de impuesto a la renta. www.previsionsocial.gob.cl/subprev/

2 Entre 0,77% y 2,36%, dependiendo de la AFP. También se le debe cancelar una prima del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS) de cargo del empleador y que asciende a 1,26% de la renta imponible del trabajador (información a septiembre de 2013). www.previsionsocial.gob.cl/subprev/

3 Olate, Felipe y Fuenzalida, Andrés. Apropiación indebida de cotizaciones previsionales. Universidad de Chile. Facultad de Derecho. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. 2008.

4 Arteaga Riquelme, Jéssica Beatriz y Peña Asenjo, Leyla Yasmin. Diagnóstico de seguridad social de los pescadores artesanales de la comuna de Valdivia. Tesina presentada para optar al grado de Licenciado en Administración. Universidad Austral de Chile. 2009. En Subsecretaría de Previsión Social-Ciedess. Análisis de propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno. Santiago. 29 enero 2014.

5 *La Segunda* Online. Nacional. \$ 800.877.000.000 es la deuda previsional no pagada por los empleadores. 4 agosto 2012.

En un contexto más general, no se puede dejar de señalar que existe consenso público de que las pensiones que entrega el sistema de capitalización individual, al menos hasta ahora, están muy lejos de satisfacer las necesidades de gran parte de los jubilados o pensionados, lo cual mantiene vigente la discusión sobre la necesidad de reformarlo.

En la actualidad la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones⁶, se encuentra abocada a definir una propuesta de cambio; las propias administradoras, organismos internacionales como la OCDE⁷ y la sociedad civil se han pronunciado⁸ sobre las correcciones necesarias. Continúa además muy presente en algunos segmentos y organizaciones sociales la idea de reeditar un sistema de reparto por sus ventajas comparativas⁹.

En el presente documento se abordará con detalle este conjunto de elementos enunciados. Se parte con la caracterización conceptual de la deuda previsional y su cuantificación, se incursiona luego en una descripción de los sistemas de pensiones vigentes para determinar la relevancia de ellos en la cobertura de cotizantes y

afiliados y en los montos involucrados en las pensiones otorgadas y se configura el alcance de la presencia del Estado y del sistema privado en su gestión.

A continuación se precisa el papel de la Dirección del Trabajo, sus competencias y acciones en la fiscalización de las normas previsionales, las que se conjugan con sus responsabilidades y atribuciones en el control de la regulación laboral.

Luego se sistematizan las propuestas específicas que distintos actores institucionales e individuales han hecho llegar a la Comisión Asesora Presidencial, que hacen referencia a la deuda previsional y/o son atingentes al tema. Finalmente se incluyen algunas reflexiones que pueden contribuir a abrir nuevas perspectivas de análisis.

A lo largo del presente texto se citarán las categorías de evasión y elusión¹⁰ sintetizadas en el cuadro siguiente, que expresan la estrecha vinculación entre las dimensiones laborales y previsionales y la forma en que vulneraciones a derechos contractuales y laborales impactan en las condiciones de protección previsional de los trabajadores.

Categoría de incumplimiento	Descripción
Evasión laboral ¹¹	Trabajadores asalariados sin contrato
Evasión previsional ¹²	Trabajadores asalariados con contrato y sin cotizaciones al sistema de pensiones
Elusión laboral ¹³	Trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios y cuyo vínculo laboral corresponde al de un trabajador asalariado
Elusión previsional ¹⁴	Trabajadores asalariados con contrato que cotizan sobre una renta inferior a la remuneración real

6 Creada en abril de 2014 por la Presidenta de la República, mediante Decreto Supremo N° 718 del Ministerio de Hacienda.

7 Propone aumentar la edad de jubilación y subir la tasa de cotización, lo que concuerda con los planteamientos de las AFP.

8 Por medio de audiencias públicas, diálogos ciudadanos y documentos de propuestas.

9 Riesco, Manuel. Nueva previsión. Cenda y Editorial USACH. Santiago, Chile. Noviembre 2014.

10 Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría de Previsión Social. Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas. Estudio conjunto: Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios. Facultad de Economía y Negocios. Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 8. Santiago, Chile. Noviembre 2012.

11 Se trata de una situación en la que el trabajador no solo carece de contribuciones al sistema de pensiones, sino que a todo el sistema de seguridad social (salud, accidentes del trabajo, seguro de cesantía, asignaciones familiares) y queda desprotegido en relación con otros derechos laborales (indemnización, despidos arbitrarios, derecho a sindicalización, etcétera).

12 Ocurre cuando el empleador no cumple con su deber de transferir las contribuciones de los trabajadores a las AFP, a pesar de la existencia del contrato laboral y más allá del mecanismo de declaración y no pago.

13 Ocurre cuando los empleadores infringen disposiciones legales manteniendo a trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios, más allá de los plazos que la normativa establece y/o contratándolos por actividades acotadas en el tiempo que se repiten transformándose en permanentes, con relación de dependencia, jornadas regulares y remuneración mensual estable.

14 Se trata de situaciones en las que el empleador, en acuerdo o no con el trabajador, vale decir, en complicidad o no con el trabajador, paga cotizaciones previsionales por un monto inferior al que corresponde a la remuneración real que entrega al trabajador. Se ampara en el establecimiento de un contrato de trabajo en donde se declara una remuneración inferior a la real.

La deuda previsional

El Decreto Ley 3.500, promulgado el 4 de noviembre de 1980, establece el nuevo sistema de pensiones

Declaración y no pago de cotizaciones en el sistema de AFP

En su artículo 17 el D.L. 3.500 señala que los trabajadores dependientes afiliados al sistema de AFP, estarán obligados a cotizar en una cuenta de capitalización individual el 10% de sus remuneraciones y rentas imponibles. También deben efectuar un aporte adicional como pago por el gasto de administración de dicho fondo.

El mismo Decreto, en su artículo 19 estipula que dichas sumas serán retenidas por el empleador mensualmente y depositadas en la correspondiente AFP.

El mecanismo de declaración y no pago de cotizaciones previsionales se estableció en junio de 1982, con la promulgación de la ley N° 18.137¹⁵, que permitió al empleador declarar y no pagar las cotizaciones retenidas (D.N.P.¹⁶)¹⁷. Posteriormente, en la ley N° 20.255 que establece la Reforma Previsional (marzo 2008), se modificaron los plazos y se agregó la declaración automática (D.N.P.A.¹⁸)¹⁹, lo que aun cuando implica una situación de

retención indebida de parte de la remuneración de los trabajadores, favorece el reconocimiento de una deuda que no se paga en la fecha establecida o que se posterga ante otras obligaciones.

En tal sentido su objetivo puede ser doble: por una parte, actúa como protección al trabajador para evitar que *“una situación económicamente adversa y transitoria que afecta al empleador afecte las cotizaciones previsionales”* en forma permanente, y por otra, *“evita trabas (...) que las pequeñas y medianas empresas (...) pudieran tener por una falta de liquidez momentánea”*²⁰. En ambas justificaciones el resultado es facilitar a los empleadores la postergación del pago de cotizaciones por sobre otras deudas, pero parece importante reiterar que aun cuando el motivo del no pago oportuno sea una crisis de liquidez, hay una apropiación de fondos adeudados a los trabajadores bajo la forma de un crédito no otorgado por estos al empleador.

15 Modifica la Ley N° 17.322, Decreto Ley 3.500 de 1980 y Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de Salud de 1981.

16 Declaración y No Pago.

17 El artículo 19 del D.L. 3.500 en su versión actual dice en el párrafo 5: *“El empleador o la entidad pagadora de subsidios que no pague oportunamente, y cuando le correspondiere, según el caso, las cotizaciones de los trabajadores o subsidiados, deberá declararlas en la Administradora correspondiente, dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo”*.

18 Declaración y No Pago Automático.

19 Modificación a la ley N° 17.322, incorporando el artículo 22 letra d) que establece la presunción legal de que las cotizaciones previsionales se encuentran declaradas y no pagadas cuando los empleadores no han acreditado la extinción de su obligación de enterarlas, debido al término o suspensión de la relación laboral con sus trabajadores. Superintendencia de Pensiones. Norma de carácter general IPS-SA N°1. Mayo 2011.

20 Peldoza, Héctor. Incobrabilidad de cotizaciones previsionales. Universidad de Chile. Facultad de Derecho. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. 2009.

También en los casos en que la empresa termina en quiebra o con deuda previsional incobrable²¹, la D.N.P. ha facilitado una expropiación de ahorros de los trabajadores en beneficio de la empresa. La “protección a los trabajadores” se convierte en una operación financiera que pudiera resolver el sector bancario con menor costo, sin daño y con mayor eficiencia.

Como Peldoza²² reconoce, “(...) con el devenir de los años, la utilización de este mecanismo de diferir el pago de lo retenido de las remuneraciones de los trabajadores, que en su formulación y justificación era excepcional, se convirtió en una práctica común”.

Las AFP están obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses. En dicho marco pueden iniciar procesos de cobranza prejudicial y luego presentar las demandas correspondientes al sistema judicial.

En relación con esta última materia, al parecer son pocos los fallos resueltos en esta instancia. Al respecto, solo se logró pesquisar un fallo judicial citado como emblemático por distintos autores, que condenó a empleadores por el delito de apropiación indebida de cotizaciones previsionales previsto en el artículo 19 del D.L. 3.500 y que benefició a un grupo de trabajadores, devolviéndoles el derecho vulnerado²³. Este benefició también a cotizantes del INP (hoy IPS)²⁴.

En el caso de los alcaldes y otras autoridades públicas, si bien tienen las mismas obligaciones previsionales como empleadores, el castigo por el no pago de cotizaciones parece ser más drástico. El artículo 97 de la ley N° 20.255 que establece Reforma Previsional dice que dicho acto “(...) constituirá infracción grave al principio de probidad administrativa contemplado en el artículo 52 de la ley N° 18.575²⁵ (...)”. “Los alcaldes que cometan la infracción referida (...), incurrirán en la causal de cesación en el cargo prevista en el artículo 60, letra c), de la ley N° 18.695²⁶”.

Características y montos de la deuda previsional

Las estadísticas disponibles indican que anualmente se genera una deuda que se compone de cotizaciones declaradas y no pagadas en el plazo legal, más intereses y recargos por gastos de cobranza en beneficio del afiliado y de la AFP²⁷.

La pregunta es ¿cuánta deuda se está originando, sus razones y sus mecanismos y a cuántos trabajadores afec-

ta? Para el año 2013 los datos señalan que se generó una deuda declarada y no pagada de 200.322 millones de pesos. Un 47,3% se recuperó en el mes, un 32,6% dentro de los tres meses siguientes como resultado del pago por parte de los empleadores y de la cobranza prejudicial realizada por las AFP, el 6,6% en el resto del año y un 13,6% equivalente a 27.175 millones de pesos aumentó el stock de deuda²⁸. Estas cifras muestran que la D.N.P.

21 La crisis de liquidez temporal se puede convertir en una deuda incobrable pues si no es pagada en corto plazo, aumenta considerablemente por los intereses compuestos aplicados desde 1994.

22 *Ibid.*

23 Pronunciado por el Tribunal de Juicio Oral en lo penal de La Serena. 8 agosto 2007 y ratificado por la I. Corte de Apelaciones de esa ciudad. RUC 0300075420-9.

24 121 trabajadores fueron los demandantes, 31 de ellos cotizantes del INP. Ministerio Público. Fiscalía Nacional. Rosenblut, Verónica. Breve comentario acerca del fallo pronunciado por el Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de La Serena con fecha 8 de agosto de 2007, condenando por el delito de apropiación indebida de cotizaciones previsionales previsto en el artículo 19 del D.L. N°3.500. Revista Jurídica del Ministerio Público N° 35. Santiago, Chile. Julio 2008.

25 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

26 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

27 El artículo 19 del D.L. 3.500 modificado dice: “Los reajustes e intereses serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Serán de beneficio de la Administradora las costas de cobranza y la parte del recargo de los intereses a que se refieren los incisos décimo primero y décimo segundo, equivalente a un 20% de los intereses que habría correspondido pagar de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada. La diferencia que resulte entre dicho monto y los intereses que efectivamente pague el empleador calculados de acuerdo a lo dispuesto en los incisos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, se abonará a la cuenta de capitalización del afiliado, siendo de su beneficio”.

28 Superintendencia de Pensiones. Informe de deuda previsional. Junio de 2014.

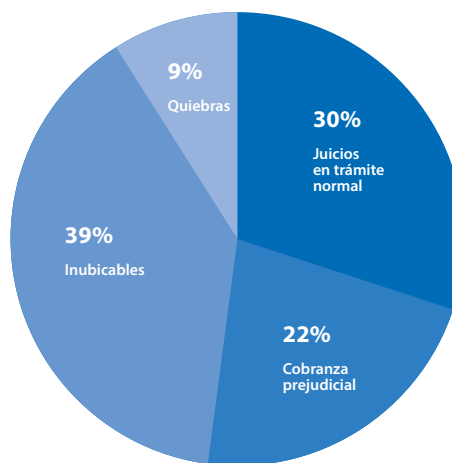
generada se reduce en el año a poco más de una décima parte.

Considerando el período 1981 a 2013, según informe de la deuda a junio de 2014, el monto actualizado de la deuda asciende a 1.348.174 millones de pesos que involucra a 234.140 empleadores. Representa el 1,60% del valor total de los Fondos de Pensiones acumulados a dicha fecha por los trabajadores afiliados a AFP. El componente de deuda original, a precios de 2013, es solo el 20,2% de la cantidad total adeudada, el 63,9% lo constituyen los intereses y el saldo se compone de un recargo en provecho del afiliado del 11,5% y otro de las AFP por gastos de cobranza del 4,4%²⁹.

El estado de cobranza del *stock* de la deuda previsional a diciembre de 2013 se muestra en el gráfico siguiente. Un 48% del monto es prácticamente incobrable: empleadores inubicables o en quiebra. Hay que considerar que el monto correspondiente al año 2013 está algo abultado porque aún no se observan los efectos en el pago de la deuda que se efectúa en los meses posteriores a su generación: el valor de la deuda generada en 2013 es equivalente al 3,3% del *stock* acumulado hasta ese año. Sin embargo, la incobrabilidad aumenta con la antigüedad: en juicios que persisten por más de 10 años es mayor la proporción de empleadores inubicables y

de quiebras³⁰, aumentando el daño irreversible hecho a los trabajadores, principalmente a aquellos que se encuentran cada vez más cerca de la edad de jubilar³¹. El valor del *stock* de la deuda incluidas multas e intereses, hasta diciembre de 2012 y en pesos de diciembre de 2013 (1.303.879 millones de pesos), es equivalente a 51,7 millones de cotizaciones mensuales de salario mínimo del año 2013³².

GRÁFICO 1
Estado de cobranza del stock total de monto de DNP (1981 a 2013)



Fuente: Superintendencia de Pensiones. Informe de deuda previsional. Junio 2014.

Relación entre evasión, crisis y tamaño de empresa

En las estadísticas anuales de deuda declarada y no pagada acumulada desde el comienzo del nuevo sistema se observa que entre 1998 y 2000 hubo un aumento mayor en los montos de deuda original actualizada (sin intereses ni multas) que hacen suponer se recurrió más

frecuentemente a la D.N.P."En 1999 el PIB cayó en un 1,5%, la tasa de cesantía del 5% subió al 11% dejando a 600.000 chilenos sin empleo. ¡Había terminado abruptamente la década de oro de la economía chilena!³³".

29 *Ibid.*

30 Según cifras oficiales del Ministerio de Economía, cada año en promedio quiebran 155 empresas, mientras que el número que resuelve su situación en la informalidad se estima que puede llegar a las 2 mil empresas al año. Ministerio de Economía. Informe Insolvencia y quiebra en Chile. Principales estadísticas desde 1982 a la fecha. División de Estudios de Política Comercial. 2015. Estrategia. Sección Economía. Página 7. 23 junio 2015.

31 Superintendencia de Pensiones. *Op cit.*

32 El salario mínimo en 2013 fue de \$210.000 mensuales a partir de agosto de 2013. Cálculo con una cotización mensual estimada en 10%, más 2% de comisión: \$25.200 mensuales por salario mínimo.

33 Covarrubias, Alvaro. El manejo de la economía chilena frente a la crisis asiática 1997-2001. Universidad de Talca. Panorama Socioeconómico N° 24. Talca, Chile. Mayo 2002.

ENCLA 2011

Consulta sobre no pago de cotizaciones previsionales (Formulario aplicado a empleadores, pregunta 4, del capítulo I. Evaluación de la empresa)

“Para enfrentar situaciones de crisis o dificultad económica ¿ha tenido su empresa que hacer alguna de las siguientes adecuaciones? Se incluye la opción: “Dejar impagas momentáneamente las deudas previsionales”. Esta alternativa fue mencionada por el 8,6% de las empresas encuestadas. Dicho grupo de empresas tiene un volumen de 187.000 trabajadores contratados de manera directa, equivalentes a un 3,8% del total de trabajadores de las unidades encuestadas. Según tamaño de empresa, mencionaron esta alternativa el 9,9% de las microempresas, el 8,5% de las pequeñas empresas, el 7,9% de las medianas y el 3% de las grandes.

Fuente: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Unidad de Análisis Estadístico. 2015.

La evasión previsional medida en encuestas de hogares (CASEN, 2003 a 2013, cuadro 1), definida como la proporción de asalariados con contrato que no cotizan³⁴, aparece influenciada por la crisis de 2009. Como concluye el estudio del Ministerio del Trabajo³⁵, “(...) en 2009 se produce un incremento importante en la evasión previsional llegando a afectar a 8,5% de los asalariados con contrato, este fenómeno puede ser consecuencia de la crisis económica experimentada por el país en el 2009”.

Se comprueba que el costo de la crisis no solo recae en los trabajadores por un mayor desempleo, sino también por menor protección previsional y de salud, aumentando la precariedad de los desempleados y de una parte de los ocupados, al no contar con acceso a la salud y disminuir sus ahorros previsionales.

Distintas fuentes responsabilizan a la pequeña y mediana empresa de la mayor parte de la deuda previsional, pero no se han encontrado estadísticas de montos de deuda previsional por tamaño de empresa. Como variable “proxi” que afecta al número de trabajadores, se comprueba que la tasa de evasión previsional es más alta a medida que disminuye el tamaño de empresa (cuadro 1). En el 2013 las empresas de 200 trabajadores y más tienen una tasa de evasión de 4,4%, en tanto para las de 2 a 5 trabajadores se calcula un valor del 10%.

La crisis generaliza la evasión: “Los problemas más graves de evasión previsional se encuentran en las empresas de menos de 10 trabajadores, sin embargo, el incremento en el nivel de evasión previsional en 2009 es relativamente parejo en todos los niveles de tamaño de empresa”³⁶.

34 Ver categorías de incumplimiento en introducción.

35 Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Op cit.* p.140.

36 *Ibid*, p.122.

CUADRO 1**Evasión Previsional: asalariados con contrato que no cotizan
Número y porcentaje del total de trabajadores de cada tamaño de empresa (CASEN 2003 a 2013)**

Tamaño empresa (N° trabajadores)	2003		2006		2009		2011		2013	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	% ¹
2 a 5	26.444	10,0	22.518	8,1	28.245	13,1	22.713	9,5	21.080	10,0
6 a 9	13.784	6,7	12.383	6,3	22.908	11,3	14.756	7,6	12.678	6,8
10 a 49	32.801	4,7	39.383	4,8	72.341	9,5	49.608	7,0	37.785	5,9
50 a 199	29.520	5,0	25.118	3,6	50.987	8,1	36.350	5,9	24.418	4,3
200 y más	41.577	3,7	46.520	3,7	82.898	6,9	99.304	5,8	80.687	4,4
Total ²	159.715	5,1	168.694	4,6	312.001	8,5	279.218	6,6	251.380	5,4

1. Porcentaje de trabajadores asalariados con contrato y sin cotizaciones al Sistema de Pensiones, respecto del total de trabajadores asalariados con contrato en cada tamaño de empresa.
2. Total de trabajadores asalariados con contrato y sin cotizaciones al Sistema de Pensiones, incluyendo empresas con un solo trabajador y aquellas empresas en que el entrevistado desconoce la cantidad de trabajadores.
Fuentes: 2003-2011: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Op. cit. p. 202; 2013: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Unidad de Análisis Estadístico, elaborado a base de CASEN 2013.

En el cuadro 2 se observa que el número de trabajadores afectados por la evasión previsional en las empresas de 50 y más trabajadores fluctúa entre 42% y 48% del total. Contribuye a ello el alto porcentaje del total de asalariados sin pago de cotizaciones que están empleados en las empresas de 200 y más personas: en el 2003, el 26% de los asalariados sin contrato trabajaban en las empresas más grandes, en el 2011 este porcentaje subía a 35,6%. A lo anterior se debe agregar

el hecho de que las remuneraciones generalmente son más altas en las empresas más grandes y los montos de deuda previsional deberían ser mayores, por lo cual es posible deducir que son las empresas más grandes las que tienen los mayores montos y porcentajes de la deuda previsional. Las unidades de 2 a 9 personas, en cambio, solo concentran un máximo de 25% en 2003 descendiendo al 13% en las dos últimas encuestas (2011 y 2013).

CUADRO 2**Distribución porcentual de trabajadores asalariados con contrato y sin cotizaciones por tamaño de empresa (CASEN 2003 a 2013)**

Tamaño empresa (N° Trabajadores)	2003	2006	2009	2011	2013
2 a 5	16,6	13,3	9,1	8,1	8,4
6 a 9	8,6	7,3	7,3	5,3	5,0
10 a 49	20,5	23,3	23,2	17,8	15,0
50 a 199	18,5	14,9	16,3	13,0	9,7
200 y más	26,0	27,6	26,6	35,6	32,1
1 y No sabe	9,8	13,5	17,5	20,2	29,7
Total	100,0	100,0	100,0	100	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos del cuadro 1.

Cómo afecta la deuda a cotizantes y afiliados

El recuento de la deuda previsional acumulada entre 1980 y 2013 indica que a diciembre de 2013 hay 1.913.351 afiliados que presentan al menos un mes con declaración y no pago de cotizaciones en todo el periodo, cantidad de personas que se vieron perjudicadas por el no pago de cotizaciones, sin recuperación de estas a la fecha³⁷. Si se considera que a diciembre de 2013 el total de afiliados ascendía a 9.525.048, la proporción es bastante alta, aunque no pueda ser estrictamente comparable.

Los afiliados al sistema son aquellos que han cotizado alguna vez en una AFP y no son pensionados. Una parte de ellos son cotizantes vigentes y el resto pueden ser dependientes cuyos empleadores no han pagado sus cotizaciones, independientes que no pagan, inactivos o cesantes, cuyos ahorros previsionales están en sus cuentas individuales en las AFP. Según las estadísticas de registro de la Superintendencia de Pensiones, el porcentaje de cotizantes sobre afiliados fue 52,5% en marzo de 2015 (cuadro 3).

La Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile de 2014³⁸ estima que las proporcio-

nes más bajas de cotizantes sobre afiliados (ocupados no pensionados) se encuentran en las categorías de trabajador por cuenta propia (23%) y servicio doméstico puertas afuera (55%), y que la proporción es más baja para las mujeres que para los hombres. Este reparto desigual de los afiliados activos que no están cotizando también afecta a los hogares con un ingreso líquido hasta \$250.000, grupo en el cual la proporción es de 34%.

Los grupos de personas que tienen en promedio baja proporción de cotizantes sobre afiliados enfrentan una probabilidad menor de llegar a obtener una pensión, o de obtener una más cercana a su nivel de remuneración. Ellos son los independientes, las mujeres, los que pertenecen a hogares de bajos ingresos, las trabajadoras del servicio doméstico puertas afuera. Por lo mismo, el incentivo a cotizar es menor entre estos grupos y la evasión probablemente mayor. Allí se encuentra la mayor parte de los que serán objeto de pensiones solidarias a pesar de haber contribuido al sistema AFP.

En la encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile de 2015³⁹ se preguntó a 1.952 afiliados no pensionados: *¿Alguna vez se ha encontrado en la*

CUADRO 3
Número de cotizantes y afiliados de AFP. Marzo 2015

Categoría	Dependientes	Independientes	Total		
			Mujeres	Hombres	Ambos sexos
Afiliados	9.380.930	443.713	4.585.292	5.239.351	9.824.643
Cotizantes	5.014.410	139.932	2.136.915	3.017.427	5.154.342
% cotiz/afiliados	53,5	31,5	46,6	57,6	52,5

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Centro de Estadísticas. Informe estadístico trimestral de afiliados y cotizantes. Marzo 2015

37 Superintendencia de Pensiones. *Op cit.*

38 Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile. Informe Final. Preparada por STATCOM. Diciembre 2014. p. 52 y 53.

39 Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile. 30 de marzo de 2015. Presentación de David Bravo. La encuesta está basada en una muestra de 3.696 individuos, representativa de la población de 18 años y más a nivel nacional. De ellos, 1.904 son afiliados a AFP y 31 al sistema antiguo. El cuestionario fue elaborado por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, mientras que el trabajo de campo fue realizado por STATCOM. La Subsecretaría de Previsión Social, en tanto, licitó el estudio y actuó como contraparte técnica del mismo.

CUADRO 4**Aporte Previsional Solidario. Algunos indicadores para 2014**

Pensiones pagadas por	Distribución porcentual de pensiones de vejez con APS	Monto promedio mensual pagado por pensionista de APS de Vejez	% Beneficiarios de APS de Vejez / Total ⁴⁰	% Beneficiarios de APS de Invalidez/ Total
IPS	52,5	\$43.395		
AFP	29,0	\$74.894		
Compañías Seguros	18,5	\$43.979		
Total	100,0		44,9%	16,0%
Fecha	2° sem. 2014	Diciembre 2014	Diciembre 2014	Diciembre 2014

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Informe de seguimiento de la Reforma Previsional. 2° semestre de 2014. p. 6 y 7. www.safp.cl/portal/informes/581/articles_10720_recurso_1.pdf

siguiente situación: declaración y no pago o no declaración ni pago de cotizaciones previsionales? Un 17% contestó afirmativamente: el 12% indicó que les declararon sus cotizaciones, pero no se las pagaron y el 5% que no se las declararon ni las pagaron.

El resultado es que las pensiones pagadas o complementadas por el pilar solidario del Estado son cada vez más y una parte de estas se debe a cotizaciones impagas. En el sistema AFP, las cotizaciones faltantes disminuyen el ahorro individual; en el IPS causan lagunas previsionales reduciendo el tiempo cotizado. Los requisitos para obtener pensión en las AFP y en el IPS, pensión solidaria básica o aporte previsional solidario, permiten entender quiénes y cómo van quedando fuera del beneficio de una pensión de vejez (ver Anexo).

Los cotizantes de AFP con bajos ahorros obtienen pensiones más bajas, y si no cumplen alguno de los requisitos para obtener pensiones solidarias quedan sin protección de vejez. Las cotizaciones impagas a afiliados en el IPS (conjunto de excajas de previsión) disminuyen el tiempo cotizado, y si las lagunas son recientes, también contribuyen a bajar el nivel del sueldo base para calcular la pensión.

En el cuadro 4 se resumen algunos indicadores sobre la importancia relativa del APS en las pensiones pagadas.

De la misma manera, no solo se ven disminuidas las pensiones de vejez o invalidez del cotizante, la omisión de cotizaciones también disminuye las pensiones de sobrevivencia que este pueda originar por su fallecimiento debiendo recibir aporte previsional solidario, lo que extiende el compromiso estatal a la familia del afiliado.

También puede verse afectado su cónyuge y/o dependientes en caso de divorcio o nulidad, disminuyendo el monto de la compensación económica entre excónyuges, medida contemplada en la reforma previsional del 2008. *En caso de nulidad o divorcio y cuando se establece que existe un menoscabo económico que afecta a uno de los cónyuges, se puede ordenar el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar, a la cuenta de capitalización del cónyuge compensado o de no existir ésta, a una cuenta de capitalización voluntaria. Desde la implementación de la medida en el segundo semestre de 2008 y hasta diciembre de 2014, se han realizado un total de 2.035 traspasos de fondos, de los cuales 96% les corresponde al cónyuge compensado mujer y 4% a los hombres⁴¹.*

40 Corresponde a la razón entre (número de APS de vejez o invalidez, según corresponda) y (número de pensiones de AFP + Ex-Cajas y PBS, de vejez o invalidez según corresponda). Página 7. Nota de pie de página N° 5. Superintendencia de Pensiones. Informe de seguimiento de la Reforma Previsional. 2° semestre de 2014. www.safp.cl/portal/informes/581/articles_10720_recurso_1.pdf

41 *Ibid.*

Breve recuento de los sistemas de pensiones vigentes

El sistema de pensiones vigente en Chile comprende un pilar contributivo y un pilar solidario.

Total de pensionados y cotizantes del pilar contributivo

El pilar contributivo incluye los afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, al sistema antiguo Instituto de Previsión Social, IPS, a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA, y a la Caja

de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA. El pilar solidario incluye los pensionados por Pensión Básica Solidaria (PBS) y las pensiones contributivas complementadas con Aporte Previsional Solidario (APS), ade-

CUADRO 5

Número de pensiones vigentes a diciembre de 2013 y montos anuales pagados (miles de pesos de 2013)

Institución que paga	Pensiones pagadas en dic. 2013 (i)		Montos anuales pagados en 2013 (ii)		Monto en % del PIB
	Número	Porcentaje del total	Monto anual 2013 miles \$	Porcentaje del total	
AFP (iii)	1.031.207	39,3	2.182.362.823	36,2	1,59
IPS (iv)	721.384	27,5	1.712.370.870	28,4	1,25
FFAA	170.573	6,5	1.302.901.451	21,6	0,95
Total contributivo	1.923.164	73,3	5.197.635.144	86,3	3,79
PBS ⁴²	587.550	22,4	590.155.245	9,8	0,43
Leyes reparación ⁴³	111.916	4,3	238.103.517	4,0	0,17
Total pensiones	2.622.630	100,0	6.025.893.906	100,0	4,39
APS: complemento fiscal al sistema contributivo ⁴⁴	641.358	24,5	373.982.788	6,2	0,27
Bonos de reconocimiento			999.103.565		

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Dirección de Estudios Previsionales. Informe estadístico semestral de la seguridad social. Segundo semestre de 2013. www.previsionsocial.gob.cl. (i) Página 22 del informe citado. Del Cuadro 5. Número total de pensiones vigentes. (ii) Páginas 14 y 15 del informe citado. Cuadro 2. Gasto Público Previsional. (iii) Estimación propia según número total de pensiones por mes de 2013, por valor promedio mensual en UF. En el año 2013 se habrían pagado 94.975.263,8 UF en el sistema AFP, y calculando el valor promedio anual de la UF en \$22.978,22, se estima en 2.182.362.823 miles de pesos el pago de pensiones por el sistema de AFP, incluyendo las pensiones derivadas a las Compañías de Seguros. (iv) Se incluyen las Pensiones Mínimas garantizadas por el Estado.

42 Pensión Básica Solidaria, desde el año 2008, pensiones de vejez e invalidez otorgadas a quienes no tienen derecho a pensión y reúnen algunos requisitos básicos de edad, pobreza y residencia en el país. Ley 20.255

43 Gasto en pensiones por leyes de reparación: ley N° 19.234 y modificaciones, ley N° 19.123, ley N° 19.129 y ley N° 19.992.

44 Aporte Previsional Solidario, desde el año 2008, para personas con una o más pensiones del D.L. N° 3 de 1980 y que cumpla requisitos de edad y pobreza, siempre que el monto de su pensión base sea inferior al valor de la pensión máxima con aporte solidario (Ley N° 20.255).

más de los pensionados por diversas Leyes de Reparación⁴⁵.

En diciembre de 2013 un 39,3% de las pensiones vigentes –de vejez, invalidez y sobrevivencia– corresponden al sistema contributivo de AFP, un 34% al sistema antiguo del IPS –ambas parcialmente complementadas por el Estado con APS–, más las pensiones de las Fuerzas Armadas; el restante 26,7% son pensiones del pilar solidario⁴⁶.

El 30% de las pensiones pagadas por las AFP y las compañías de seguros⁴⁷, y el 45% de las pensiones pagadas por el IPS recibieron aporte previsional solidario. El gasto total en pensiones: 6.025.894 millones de pesos, representaba en diciembre de 2013 un 4,4% del PIB.

Considerando solamente el pilar contributivo, el sistema AFP, único y obligatorio desde el año 1980⁴⁸, paga el 42% del número de pensiones y el 96% de los cotizantes están afiliados a él⁴⁹, de modo que las cotizaciones para pensión ingresan masivamente a este sistema. El IPS paga el 47% de las pensiones y solo mantiene el 1% de los cotizantes, y las FF.AA. pagan el 11% del número de pensiones contributivas y reciben aportes del 3% de los cotizantes (diciembre de 2013).

GRÁFICO 2
Pensiones del sistema contributivo. Diciembre 2013

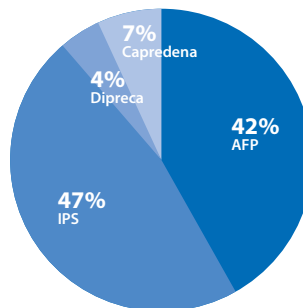
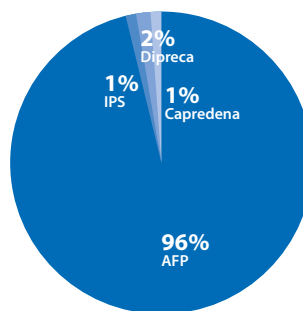


GRÁFICO 3
Cotizantes del sistema contributivo. Diciembre 2013



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Dirección de Estudios Previsionales. Informe estadístico semestral de la seguridad social. Segundo semestre de 2013. www.previsionsocial.gob.cl

El Estado financia mayoritariamente al sistema de pensiones

En tanto los flujos de cotizaciones están ingresando masivamente al sistema de AFP, el Estado está aportando un 64,8% del gasto en pensiones (año 2013). El financiamiento público sostiene el sistema de pensiones.

El sistema de AFP financia con las cotizaciones y sus rentabilidades el 30,4% del gasto total anual en pensiones del año 2013 y recibe un 5,8% del gasto total como Aporte Previsional Solidario (APS) para complementar las

45 Ley N° 19.234 y modificaciones: establece beneficios previsionales por gracia para personas exoneradas por motivos políticos. Ley N° 19.123: crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, establece una pensión mensual de reparación en beneficio de los familiares de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la violación política. Ley N° 19.129: establece un subsidio compensatorio a favor de la industria del carbón. Ley N° 19.992: establece una pensión anual de reparación en beneficio de las víctimas directas por violaciones a los derechos humanos (Ley Valech). Fuente: Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social. Segundo semestre de 2013. N° 1. Santiago, Chile. Noviembre 2014.

46 Se incluyen las pensiones de vejez por edad y anticipadas, las de invalidez total y parcial, de viudez, orfandad y otras sobrevivencias. No se han incluido las pensiones del sistema de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que ascienden a 33.417 en diciembre de 2013, ni otros tipos de bonos que concede el Estado.

47 Las Compañías de Seguros se hacen cargo de las pensiones en modalidad de renta vitalicia.

48 Por ser el sistema al que ingresan los nuevos trabajadores refleja la evolución del mercado laboral desde los años noventa, donde la proporción de mujeres ha aumentado alcanzando el 40,5% de los cotizantes de AFP en diciembre de 2013.

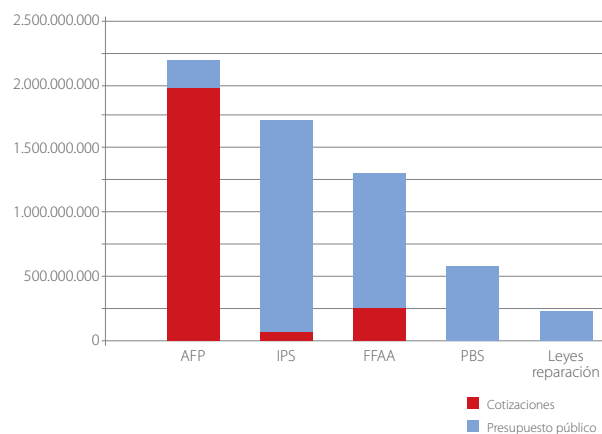
49 Las FF.AA. decidieron no ingresar al sistema universal. "No es conveniente para el país y para su seguridad nacional (...) que datos de contingentes y funcionarios estén en manos de privados que son los que administran el sistema (...)". Argumento de José Piñera según Peldoza. *Op. cit.* p.12.

pensiones pagadas, tanto por las AFP como por las compañías de seguros. Además, recibe cada año del Estado el importe de los “bonos de reconocimiento”⁵⁰, requeridos por quienes fueron cotizantes en los antiguos sistemas, pero se cambiaron y jubilarán en el sistema de AFP. Por su parte, el Estado se hace cargo además de la totalidad de las pensiones del pilar solidario y aporta presupuestariamente a las pensiones de las FFAA.⁵¹

Después de 25 años del inicio del nuevo sistema, todavía el gasto en pensiones contributivas pagadas por el IPS es alto. Debido a que hay pocos nuevos pensionados en este sistema, las disminuciones por muerte de pensionados y por fin de beneficios en caso de sobrevivientes serán mayores que los ingresos y el gasto se irá reduciendo. El gasto fiscal en pensiones contributivas, proyectada con la legalidad actual, se irá limitando a las de las FFAA. más los aportes previsionales solidarios. Las pensiones del pilar solidario, en cambio, probablemente seguirán creciendo si se mantienen tanto los beneficios como la desigual distribución del ingreso.

GRÁFICO 4

Financiamiento fiscal y por cotizaciones del gasto en pensiones. Montos anuales pagados en pensiones. Año 2013, Miles de pesos.



Fuentes: Cuadro 5 y nota 51.

Los montos de las pensiones de vejez son insatisfactorios

El objetivo de la reforma al sistema previsional concretada en 2008, fue señalado tiempo antes por la Presidenta de la República⁵², (...) *que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente. Al final de su vida laboral, las chilenas y chilenos ya no sentirán el temor de no saber con qué ingresos contarán para cubrir sus gastos. Lo anterior considera por un lado, perfeccionar el actual sistema de capitalización individual, y por otro, complementarlo con un Sistema de Pensiones Solidarias que cubra a*

*quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna*⁵³.

Es un hecho comprobado que, a pesar de las reformas, las pensiones han sido más bajas de lo esperado. El resultado es hasta ahora magro si se pretendía que una buena parte de la población tuviera un sistema de ahorro individual que le asegurara una vejez con pensiones adecuadas, tanto a quien cotizaba como a sus sobrevivientes dependientes.

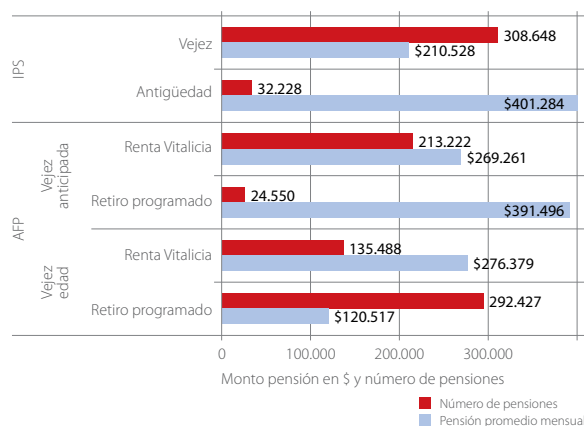
50 Bono de reconocimiento: es un monto de dinero entregado por el Estado a los trabajadores que se incorporaron al Nuevo Sistema de Pensiones, de acuerdo con los períodos de cotizaciones que registren en el antiguo régimen previsional. El Bono de Reconocimiento se ingresa a la cuenta de capitalización individual cuando el afiliado se pensione por vejez, por invalidez o cuando fallezca. Para obtenerlo es requisito tener a lo menos 12 cotizaciones mensuales en alguna institución de previsión del antiguo sistema en el período comprendido entre noviembre de 1975 y octubre de 1980, o tener a lo menos una cotización entre el 1 de julio de 1979 y la fecha de ingreso al nuevo sistema. Superintendencia de Pensiones. <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6153.html>

51 Según la Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2013, los aportes del trabajador al sistema IPS se calculaban en 72.122.914 miles de pesos, que representaban el 4,2% del pago presupuestado de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, equivalente a 1.712.370.870 miles de pesos. CAPREDENA presupuestaba impositivos por 146.212.264 miles de pesos o el 18% de su presupuesto para pago de pensiones y DIPRECA 106.275.043 miles de pesos, el equivalente a 22% de su presupuesto para pensiones.

52 Presentación del proyecto de ley en diciembre de 2006 para perfeccionar el sistema previsional, aprobado como ley N° 20.255, el 17 de marzo de 2008. Primer Trámite Constitucional. Cámara de Diputados. Cuenta en Sesión 109, Legislatura 354. 15 de diciembre de 2006.

53 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7147> Decreto Ley 3500. Historia de las leyes modificatorias. HL20255.

GRÁFICO 5
Pensiones de vejez: Valor de la pensión promedio y número de pensiones pagadas por IPS y AFP. Feb 2015



Fuente: Datos de la Superintendencia de Pensiones.

En la Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile de 2015, el 71% de los pensionados de vejez del pilar contributivo (65% de los hombres, 75%

de las mujeres) afirman que el monto de la pensión *no me alcanza para satisfacer mis necesidades*⁵⁴.

En el Gráfico 5 se comparan los montos y las cantidades de beneficiarios de las diversas pensiones de vejez en AFP e IPS.

En febrero de 2015⁵⁵ las pensiones más numerosas en las AFP eran las de vejez por edad con retiro programado, con un promedio de \$ 120.517 mensuales. En el IPS la mayor parte eran pensiones de vejez, con un promedio de \$ 210.528 mensuales. Ambos montos inferiores al salario mínimo vigente (\$ 225.000), en promedio insatisfactorios, aunque el valor promedio del IPS es ligeramente superior y no estrictamente comparables como beneficio. Las modalidades de pensión cuyo promedio era cercano a \$ 400.000 mensuales en ambos sistemas son obtenidas por una minoría de los pensionados. La desigualdad de los ingresos del trabajo se manifiesta claramente en estos resultados, y mientras ello no se corrija los sistemas de pensiones difícilmente serán más equitativos.

El Estado hace aportes previsionales a los sectores más afectados

El Estado ha asumido la responsabilidad por el bajo monto de las pensiones otorgando, a su cargo, otros beneficios que corrigen las carencias de algunos segmentos sociales en términos de cotizaciones previsionales (Ley N° 20.255).

Mujeres: en el pilar contributivo las mujeres obtienen pensiones menores que las de los hombres. En las AFP, el valor de la pensión promedio de vejez por edad en modalidad de retiro programado (ver tipos de pensión en Gráfico 5) de los hombres (\$ 152.917) fue superior en 54% al promedio de las mujeres (\$ 99.408).

En el IPS, la pensión promedio de antigüedad (según cla-

sificación Gráfico 5) de los hombres supera al de ellas en 18% y las de vejez en 39% (cifras a febrero de 2015). La situación de discriminación de las trabajadoras en el mercado laboral explica una parte de la diferencia, aumentada en el sistema AFP por la aplicación en el cálculo de la pensión de esperanzas de vida diferenciadas por sexo⁵⁶.

Para disminuir las desventajas se ha otorgado a las mujeres el bono por hijo. Desde julio de 2009 comenzó este beneficio que corresponde a cotizaciones por el 10% de 18 sueldos mínimos, por cada hijo nacido vivo o adoptado, reajustadas por precios y rentabilidad y entregadas al momento de la jubilación. Desde su implementación hasta diciembre de 2014 se ha beneficiado a 304.415

54 Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de Pensiones (2015). Op. cit. p. 41.

55 Superintendencia de Pensiones. www.safp.cl. Número y monto promedio en UF, de las pensiones pagadas en el mes por modalidad, según tipo de pensión.

56 Superintendencia de Pensiones. Centro de Estadísticas. www.spensiones-cl/safpstats/stats.sc.php?-_cid=18

mujeres. Durante el segundo semestre de 2014, ha significado un incremento, como promedio mensual por beneficiaria, de \$ 9.393 y \$ 16.343 para pensionadas de PBS y sobrevivencia, respectivamente⁵⁷.

Jóvenes: para incrementar la cobertura y los fondos previsionales de trabajadores jóvenes, desde julio de 2011 se entrega un aporte a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven durante los primeros 24 meses de empleo, continuos o discontinuos, no afecto al cobro de comisiones por parte de las AFP. En el segundo semestre de 2014 se han pagado subsidios a 41.822 trabajadores de los cuales el 58,4% son mujeres.

En conclusión, el sistema AFP no cumple la expectativa de pagar pensiones satisfactorias a partir del ahorro individual. Los valores promedio son más bajos de lo esperado por los cotizantes y de lo prometido al inicio del nuevo sistema, su cobertura también es baja, de manera que se ha recurrido al aporte estatal, tanto para mejorar las pensiones (APS) como para suplir lo que este no abarca (PSB). Si no hay cambios, las pensiones continuarán presionando el gasto público mientras los cotizantes activos seguirán poniendo fondos en cuentas que en su mayoría no lograrán pensiones satisfactorias.

Extensión a mayor población: doble efecto

Las modificaciones legales y especialmente la reforma previsional del 2008 (Ley N° 20.255) se han orientado a aumentar la población obligada a cotizar. El objetivo es lograr ampliar la población contributiva, que acepte ahorrar en el presente para su futuro, y además cautelar que no existan personas sin derecho a pensión. La pensión contributiva está ligada al trabajo remunerado. El trabajo no remunerado (principalmente de las mujeres) es reconocido implícitamente al otorgar pensiones básicas solidarias sin requisitos de trabajo remunerado.

Los ahorros individuales canalizados por el sistema de AFP y de compañías de seguros tienen, por una parte, el efecto de proteger el futuro del trabajador aumentando sus fondos y por otra, el de fomentar el mercado financiero por medio de las inversiones que las AFP realizan de acuerdo con la normativa vigente.

El aumento de la masa de fondos de ahorros previsionales disponibles en el mercado financiero tiene el efecto de aumentar los ingresos de las AFP mediante las “cotizacio-

nes adicionales” o comisiones, por lo que sus ganancias también se amplían cuando suben los afiliados cotizantes. Estos ingresos son a la vez costos de su ahorro previsional para los afiliados, a quienes conviene su disminución⁵⁸.

Las ganancias de las AFP en el año 2014 fueron de 318.219.309 miles de pesos (522 millones de dólares) equivalentes al 53,8% del monto recibido por comisiones⁵⁹. Por otra parte, las instituciones y empresas favorecidas con las inversiones de las AFP como administradoras de estos fondos también están interesadas en que éstos aumenten.

La cartera agregada de los fondos de pensiones asciende en marzo de 2015 a 167.126 millones de dólares y solo el 54% corresponde a inversión nacional. Dentro de ella, los instrumentos de renta fija del Banco Central y de Tesorería son cerca de la mitad de la inversión nacional. Las acciones de grandes empresas nacionales son el 8,2% de la inversión total y se concentran en los fondos A, B y C, que privilegian los instrumentos de renta variable por sobre los de renta fija⁶⁰.

57 Superintendencia de Pensiones. Seguimiento de la Reforma Previsional. Julio-diciembre de 2014. Marzo de 2015. www.spensiones.cl

58 De hecho, los flujos de afiliación van hacia las AFP (de las solo seis vigentes) que cobran comisiones menores.

59 Monto igual a 590.823.442 miles de pesos. Cálculos hechos en base a los estados financieros de las seis AFP a diciembre de 2014. La ganancia corresponde al “resultado de ingresos y gastos integrales”. Fuente: Superintendencia de Pensiones. Centro de Estadísticas.

60 Superintendencia de Pensiones. Consulta al sistema estadístico en línea. Cuadro N° 1: cartera agregada de los fondos de pensiones por tipo de fondo. 31.03.2015.

Competencias y acciones de la Dirección del Trabajo en materia previsional

A la Dirección del Trabajo por ley le corresponde supervigilar la aplicación de las leyes que garantizan los derechos sociales de los trabajadores⁶¹.

Cotizaciones previsionales

Particularmente, entre otras funciones, debe fiscalizar la aplicación de la legislación laboral, sin perjuicio de aquellas que le encomienden leyes generales o especiales, como es el caso de la legislación previsional.

En este ámbito debe regular, fiscalizar y sancionar la evasión y elusión del conjunto de cotizaciones previsionales de los trabajadores dependientes, vale decir, aquellos que prestan a un empleador sus servicios a través de un contrato de trabajo: pensiones, seguro de invalidez y sobrevivencia, salud, seguro de accidentes y enfermedades profesionales, seguro de cesantía. Para ello debe inspeccionar el vasto universo de empleadores del sector privado.

Estas cotizaciones son obligatorias, algunas de cargo exclusivo del trabajador, las que se descuentan de su remunera-

ción (pensiones⁶², salud⁶³); otras como el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS) son de cargo del empleador⁶⁴. En el caso del seguro de cesantía, si el trabajador posee contrato indefinido debe cotizar un porcentaje de su remuneración (0,6%) y el empleador otro porcentaje (2,4%); mientras que el empleador debe hacerse cargo de la totalidad de la cotización, cuando el trabajador tiene contrato a plazo fijo, obra o faena.

El empleador es el que está obligado a realizar los descuentos correspondientes y a efectuar el pago en la entidad que corresponda: Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) o Instituto de Previsión Social (IPS), Instituto de Salud Previsional (Isapre) o Fondo Nacional de Salud (Fonasa), Mutualidad o Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y Administradora del Fondo de Cesantía (AFC).

Pensiones

En materia específica de pensiones del sistema de capitalización individual administradas por las AFP, tema al que se

circunscribe este documento, a la Dirección del Trabajo, la ley, principalmente por medio de dos instrumentos –Có-

61 DFL 2. Dispone la reestructuración y fija funciones de la Dirección del Trabajo. 04.12.1996.

62 Como ya se ha señalado 10% más la comisión en el caso de las AFP y 18% o más en el caso del IPS.

63 7% para la salud.

64 0,95% base más porcentaje de riesgo asociado a la actividad económica que desarrolla la empresa o trabajador y 1,26%, respectivamente.

digo del Trabajo y D.L. 3.500⁶⁵-, le confiere un conjunto de atribuciones y responsabilidades que tienen por objetivo esencial velar por el respeto del cumplimiento normativo en beneficio de los trabajadores afiliados al sistema.

Sus acciones fiscalizadoras y la aplicación de sanciones en caso de que ello corresponda se orientan a:

- a) Controlar que los empleadores cumplan con la obligación de deducir de las remuneraciones las cotizaciones previsionales⁶⁶.
- b) Controlar que los empleadores declaren de manera oportuna, completa y sin errores⁶⁷ las cotizaciones deducidas de las remuneraciones del trabajador y paguen oportunamente⁶⁸. Las denuncias por no declaración oportuna de cotizaciones previsionales sumaron más de cuatro mil⁶⁹ en 2013 y 2014, lo que corresponde a 2,5% del total de denuncias recibidas en las inspecciones del trabajo por distintos conceptos laborales⁷⁰. Fueron sancionadas sobre 1.200, vale decir, 30% de las denunciadas.
- c) Controlar que los empleadores cumplan dentro del plazo fijado por ley con la obligación de comunicar a la AFP correspondiente⁷¹, la iniciación o la cesación de los servicios de sus trabajadores. El empleador que

declaró un mes y dejó de hacerlo el mes siguiente sin informar el término de la relación laboral, hace presumir la existencia de cotizaciones declaradas y no pagadas automáticamente (DNPA) y permite identificar eventuales situaciones de mora presunta⁷².

- d) Cuando las cotizaciones previsionales de los trabajadores dependientes son administradas por el Instituto de Previsión Social (IPS), debe controlar⁷³ el cumplimiento de la legislación previsional, principalmente, en materias de retención, declaración y pago de cotizaciones y aportes de seguridad social, no obstante, carece de facultades para aplicar multas en caso de constatación de incumplimiento de declaración y/o pago⁷⁴.
- e) Frente a circunstancias de término de relaciones laborales⁷⁵, debe hacer operar los mecanismos para precaver el pago de las cotizaciones a las administradoras de fondos⁷⁶: el empleador debe comunicar al trabajador de su desvinculación laboral por carta de aviso con información de las causales invocadas y los hechos en que se funda, enviando copia a la Dirección del Trabajo⁷⁷; el empleador debe acreditar el pago de cotizaciones previsionales al momento del despido⁷⁸, condición para que este se haga efectivo⁷⁹.

65 Decreto Ley 3.500. Régimen de previsión derivado de la capitalización individual establece nuevo sistema de pensiones. 1980. En su artículo 19 delega en la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones previsionales de los empleadores, invistiendo a sus inspectores de la facultad de aplicar multas.

66 Código del Trabajo, Artículo 58, inciso 1°.

67 El artículo 19 del D.L. 3.500 señala que "si la declaración fuere incompleta o falsa y existiere un hecho que permita presumir que es maliciosa, el Director del Trabajo, quien sólo podrá delegar estas facultades en los Directores Regionales, podrá efectuar la denuncia ante el juez del crimen correspondiente".

68 Diez primeros días del mes calendario siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones respectivas. Cuando un empleador realice la declaración y el pago de cotizaciones por un medio electrónico, el plazo mencionado se extenderá hasta el día 13 de cada mes, aun cuando este fuere sábado, domingo o festivo.

69 4.396 y 4.420 respectivamente en cada año. Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Unidad de Análisis Estadístico. Abril 2015.

70 En 2013 se recibieron 170.618 denuncias; mientras que en 2014, 171.030. *Ibid.*

71 Aquella a la que los trabajadores se encuentren afiliados. Inciso 5° del artículo 2 del D.L. 3.500.

72 "Interrupción del pago de cotizaciones previsionales de un trabajador. Si posteriormente se comprueba que el empleador no pagó ni declaró pasa a ser mora real y un delito de apropiación indebida de fondos". Asociación AFP. Serie de Estudios. Número 35. Agosto 2003.

73 Ley N° 18.482. Normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria. Diciembre de 1985. En su artículo 76, solo hace referencia a los imponentes de la excaja de Previsión de Empleados Particulares y del Servicio de Seguro Social.

74 Dirección del Trabajo. Departamento de Fiscalización. Circular 88. Establece manual de procedimientos de fiscalización y deja sin efecto normativa que se indica. 5 julio 2001. Según instrucción de la Superintendencia de Pensiones, el IPS es el que debe proceder a la cobranza de las cotizaciones que no se enteren ni declaren en el plazo establecido.

75 Artículos 159 (número 4, 5 o 6), 160 (número 1 a 7) y 161 del Código del Trabajo.

76 El proceso de cobranza de cotizaciones previsionales impagas está radicado en las AFP.

77 Durante 2013, las inspecciones del trabajo recibieron un millón 234 mil cartas de aviso.

78 La acreditación puede efectuarse "mediante la exhibición de las respectivas planillas debidamente timbradas por la entidad recaudadora o por certificado emitido por la Institución Previsional correspondiente". Dirección del Trabajo. ORD. N° 5372/314 de 25.10. 1999.

79 La ley N° 19.631 del 28 de septiembre de 1999, conocida como Ley Bustos, indica que para que el despido pueda hacerse efectivo, el empleador debe regularizar el pago de las imposiciones morosas, en los plazos determinados legalmente.

- f) Elaboración de actas de constitución de deuda previsional destinadas a objetivar su existencia e informar al organismo acreedor (AFP) para que inicie las acciones de cobranza. Este procedimiento se activa si el empleador dentro del plazo para la reconsideración de multas no logra acreditar el correcto pago de cotizaciones.
- g) Emisión a los empleadores de certificados de antecedentes laborales (multas) y previsionales (deudas por cotizaciones de previsión en los diferentes organismos competentes), para acreditar conducta laboral y previsional ante instancias públicas o privadas⁸⁰.
- h) Pesquisa de situaciones de informalidad laboral⁸¹ por la vía de la evasión laboral (trabajadores asalariados sin contrato) y/o elusión laboral (trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios y cuyo vínculo laboral corresponde al de un trabajador asalariado).

Programas de fiscalización

El Departamento Inspectivo de la Dirección ha venido desarrollando un conjunto de acciones fiscalizadoras (por denuncia o de oficio)⁸², destinadas a mejorar su actuación en materia previsional, ello se inscribe en un objetivo estratégico del Ministerio del Trabajo que propone entre otras iniciativas: *Fortalecer a la Dirección del Trabajo en materia de fiscalización del pago de las cotizaciones previsionales, con miras a proteger el patrimonio de los trabajadores y trabajadoras y buscando que todos los ciudadanos conozcan tanto sus derechos como sus deberes y puedan ser agentes activos de su futuro previsional*⁸³.

En 2012 (enero y octubre, respectivamente) realizó programas nacionales de fiscalización, orientados específicamente a verificar situaciones de elusión laboral utilizando información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos (SII).

En 2012 y 2013 se implementaron **programas nacionales de oficio** dirigidos a revisar deuda previsional, con una cobertura de 697 y 728 actuaciones, respectivamente.

En 2013 las inspecciones del trabajo realizaron poco más de 108 mil **fiscalizaciones**, de ellas casi 30% incluyó la revisión de alguna materia vinculada a la evasión o elusión laboral y previsional.

En los años 2014-2015 se implementó un **programa de fiscalización de deuda previsional** con importante cobertura y alcance nacional. Se diseñó un procedimiento administrativo orientado a fiscalizar de manera masiva, electrónica y centralizada, la evasión de las cotizaciones previsionales⁸⁴ en sectores con riesgo de mora, utilizando información de las instituciones previsionales⁸⁵. El programa eligió un universo de 8.835 empresas, de las

80 Como requisito de cumplimiento para inscribirse en registros de contratistas, postular a licitaciones de obras o a recursos fiscales de fomento productivo.
 81 Este fenómeno ha sido relevado como problema para toda América Latina y El Caribe, por su impacto en las pensiones. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y Banco Mundial (BM). Panorama de las pensiones: América Latina y El Caribe. 2015.
 82 Por denuncia: solicitada por los trabajadores en las inspecciones del trabajo, o por terceras personas o reparticiones públicas. De oficio: son aquellas que se realizan por disposición propia de la Dirección del Trabajo en cumplimiento de sus objetivos institucionales, normalmente como parte de un programa nacional o regional de fiscalización.
 83 Dirección del Trabajo. Evaluación, debilidades y desafíos de la DT para fortalecer la verificación del cumplimiento en materia de cotizaciones previsionales. Agosto de 2014. Ppt.
 84 Incluyó conceptos AFP y AFC.
 85 De Previred, Caja de Compensación Los Andes y Caja de Compensación La Araucana, con los que mantiene convenios para tales efectos. Por ejemplo, con Previred recibe mensualmente el archivo con el listado de empresas que tendrían una situación de mora presunta, lo que puede ser directamente consultado por los empleadores en la página web del Servicio, digitando el RUT de la empresa.

que 4.331 (49%) presentaron deuda presunta por casi 2.700 millones de pesos, afectando a 21.617 trabajadores. Cumplidas una serie de etapas, los resultados finales

del proceso lograron aclarar impagos por 1.810 millones de pesos, vale decir, 67% del monto de la deuda presunta inicial.

CUADRO 6

Programa nacional de fiscalización electrónica de cotizaciones previsionales: empresas y trabajadores involucrados

	Empresas involucradas		Trabajadores involucrados	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Deuda presunta	4.331	100	21.617	100
Completamente aclarada	1.936	44,7	10.541	48,8
Parcialmente aclarada	1.372	31,7	8.176	37,8
Sin aclaración	1.023	23,6	2.900	13,4

Fuente: Dirección del Trabajo. Departamento de Inspección. Abril 2015.

Revisión de **propuestas atingentes** a la deuda previsional y al papel de la DT en su control

Ciudadanía y especialistas presentan diagnósticos y propuestas para la reforma del sistema de pensiones.

La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones⁸⁶ ha establecido canales para que la ciudadanía presente diagnósticos y/o propuestas para la reforma del sistema de pensiones. De ellas, que son numerosas, se han seleccionado aleatoriamente algunas que mencionaron los temas abordados en este documento. Sus propósitos y enunciados se indican a continuación de manera breve, identificando a sus autores; también se incluyen otras sugerencias desarrolladas en estudios consultados.

- a) Propuestas sobre temas asociados al mejoramiento del funcionamiento del sistema de AFP, para lograr mayores beneficios hacia los cotizantes y para mejorar la evasión previsional. Algunas se refieren a la necesidad de fiscalizar la evasión laboral y previsional, por la no declaración de salarios y/o por cotizar por montos menores al salario real. Para ello se sugiere: i) mejorar la fiscalización hacia los empleadores; ii) aumentar la penalización y también iii) aumentar la efectividad en el control del no pago de cotizaciones. Estas ideas han sido expuestas por presentaciones a título personal hechas por: Klaus Schmidt-Hebbel, ex-economista jefe de la OCDE, y por Solange Bernstein, ex-Superintendente de Pensiones. El primero se refiere también a la necesidad de formalizar el mercado laboral y reprimir la informalidad como manera de disminuir la evasión.
- b) Propuestas enfocadas en el aumento de la cobertura y densidad de cotizaciones, incorporando a trabajadores dependientes e independientes y poniendo atención a trabajadores vulnerables como jóvenes y mujeres y a grupos con empleos estacionales, precarios y otros. Algunas de las propuestas van en el sentido de fomentar entre los trabajadores la motivación y el interés en el ahorro, para que reconozcan y eviten el impacto de la deuda previsional sobre sus pensiones. Como ejemplo, se propone establecer la posibilidad de usar los fondos previsionales como garantía en casos calificados, autorizando legalmente al afiliado a avalar una obligación bajo supuestos muy restrictivos, como la compra de una vivienda. Para los trabajadores informales, dar beneficios adicionales en salud o laboral, a quienes coticen regularmente como voluntarios. Un documento que expone estas ideas es de Ciedess, representando al Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones⁸⁷.
- c) Propuestas sobre el mecanismo de declaración y no pago de cotizaciones (DNP). Hay sugerencias para modificarlo, para restringir su uso y hasta para suprimirlo. Por una parte, la Asociación de Funcionarios de la Superintendencia de Pensiones (AFUSUP) propone el endurecimiento de las sanciones a los empleadores que declaran y no pagan, como por ejemplo, no poder iniciar nuevas actividades tribu-

86 <http://www.comisionpensiones.cl/participacion-ciudadana/>

87 Subsecretaría de Previsión Social-Ciedess. Análisis de propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno. Santiago. 29 enero 2014.

tarias o embargar parte de su patrimonio. Desde los gremios empresariales, Andrés Santa Cruz, presidente de la CPC, propone restringir el uso del mecanismo de declaración y no pago de cotizaciones por parte de los empleadores. En esta línea, el Instituto Libertad de la Región de Valparaíso sugiere que solo se pueda declarar sin pago por un máximo de dos meses consecutivos o tres alternados en el año y que en no cumplimiento de lo anterior, la AFP inicie de inmediato una acción judicial para obtener estos fondos, y además, que en caso de falencia o quiebra de la empresa se considere de primera prioridad el pago de las cotizaciones previsionales adeudadas al liquidar los bienes de la empresa. Por otra parte, como medida radical, la AFUSUP y Jaime Ruiz Tagle, consultor del Instituto Igualdad, proponen también la eliminación de la DNP, obligando a pagar efectivamente las cotizaciones previsionales y no solo a declararlas.

- d) Propuestas de modificaciones más radicales, desde un punto de vista institucional, al sistema de cobranzas, como la de Rodrigo Henríquez García, abogado de la Universidad de Concepción, establecen separar de las AFP las áreas de "captación de pago de cotizaciones" y la de "cobranza de cotizaciones adeudadas", hacia organismos especializados en el contexto de un sistema de capitalización colectiva. El estudio de Ciedess mencionado antes sugiere mejorar los procesos mediante nuevas alternativas de pago de cotizaciones⁸⁸, de formas de pago y se diseña una entidad recaudadora. También se propone la reforma del mecanismo de declaración y pago establecido en el DL 3.500, flexibilizándolo y permitiendo que se cancelen las cotizaciones a través de otros medios tecnológicos como teléfonos móviles. Promueve una reforma legal que permita a la administración estatal establecer un convenio

que sirva de vehículo de recaudo de las cotizaciones a actores seleccionados, entre los que se puede contar a sindicatos, asociaciones gremiales, agrupación de trabajadores, etcétera. Generar cotizaciones previsionales para trabajadores actualmente no obligados a cotizar que cuenten con exigencias sectoriales de registro como los pescadores; y permitir a los trabajadores extranjeros sin R.U.T. la afiliación al sistema de previsión social. El estudio de Campusano⁸⁹ abunda en propuestas para mejorar la evasión, centrando el problema, más que en la cobranza de la deuda previsional una vez producida, en mejorar el proceso recaudatorio de cotizaciones previsionales en su conjunto. Para ello destaca la *necesidad de coordinación sistémica y orgánica del proceso recaudador*, refiriéndose por ejemplo, al *acopio y procesamiento de información en base a un registro de altas y bajas laborales y de seguridad social, al intenso uso de la tecnología informática para facilitarlos y a la vez supervisarlos o al ejercicio efectivo de las facultades preliquidadoras*, recuperadas o establecidas. Dice que *no parece razonable mantener la actual desagregación del proceso recaudatorio, ni por el lado del que paga ni por el del que recauda, ni menos aún respecto del trabajador afiliado*. Propone alternativas como la creación de una entidad recaudatoria tecnificada y amplia como Previred, o licitar públicamente la gestión recaudadora unificada a una entidad empresarial durante un tiempo determinado, o entregar la función recaudadora unificada a la Tesorería General de la República. Además sugiere desviar los esfuerzos de cobranza desde los casos de declaración y no pago, a los casos de no declaración ni pago⁹⁰.

- e) Sobre las comisiones que cobran las AFP (cotización adicional) se proponen modificaciones en el sentido de limitar el ingreso fácil y desproporcionado que ha llevado sus ganancias a valores muy

88 Flexibilización de la base de cálculo de la cotización adaptando la recaudación y pago de la cotización a las modalidades de pago de remuneraciones existentes en el mercado de trabajo, y no solo mensual. Subsecretaría de Previsión Social-Ciedess, *Ibid*.

89 Campusano, Raúl. Algunas propuestas para mejorar la recaudación de cotizaciones previsionales y disminuir el riesgo y costo en su cobranza. Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Aporte al Debate Laboral N° 31. 2015.

90 (...) *esta lógica actual de concentrarse en la declaración-pago produce un gravísimo deterioro de la capacidad de seguimiento y efectivo control de las obligaciones previsionales (...) los resultados son débiles e ineficaces, en especial para hacerse cargo de la evasión que surge o se expresa en las habituales discontinuidades o interrupciones de declaraciones-pagos mensuales y, más aún, en la total omisión de la obligación de declarar las cotizaciones. Ibid.*

altos. Las propuestas van desde la de reemplazar gradualmente la comisión sobre sueldo (flujo) por comisión sobre saldo administrado (*stock*), o que las AFP no cobren comisión cuando el afiliado siga cotizando y postergue la jubilación más allá de las edades legales, hasta la de fijar un límite máximo a las comisiones, relacionado con el monto que cobran las AFP más baratas y eficientes: preocupaciones planteadas por Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Pérez de la Asociación de AFP y Jaime Ruiz Tagle. El estudio de Ciedess citado plantea relacionar el cobro de comisiones por las AFP con el resultado de su administración, por ejemplo, estableciendo –por modificación del DL 3.500– que las AFP solo puedan cobrar comisiones por administración cuando en el respectivo fondo del afiliado se hayan obtenido ganancias⁹¹. Bajar el costo de las administradoras para los afiliados puede tener un efecto positivo sobre la evasión previsional, ya sea de independientes o de dependientes coludidos con sus empleadores.

f) Muchas propuestas se refieren al escaso e insatisfactorio conocimiento que tiene la mayoría de la población sobre el sistema de previsión, campo fértil para que no se dimensione la real importancia y consecuencias de la elusión y evasión previsional. Los esfuerzos hechos hasta ahora parecen insuficientes y se sugiere, de distintas maneras, reforzar el conocimiento de las complicadas vetas del sistema, con educación previsional y financiera, dotando de financiamiento para ello y para campañas educativas a gran escala. Se propone instruir claramente sobre lo que la población puede esperar del Sistema de Pensiones respecto de los aportes efectuados en un sistema de contribución definida. Se encuentra este tema en las presentaciones de Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Pérez, Joaquín Vial, Consejero del Banco Central, José Miguel Cruz de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Andrés Santa Cruz, Solange Bernstein. Para generar

una mayor conciencia acerca de los alcances de la cotización en materia de seguridad social, el estudio de Ciedess plantea crear un programa de educación previsional e incentivo al ahorro de largo aliento.

- g) Otras participaciones señalan que toda laguna y evasión impacta en menores fondos previsionales que dañan al trabajador causando mayor costo al Estado en su pilar solidario y concluyen en proponer un sistema mixto, que incorpore elementos del actual sistema de capitalización individual con uno generado que sea de aporte solidario, como lo presenta la AFU-SUP. También hay argumentos a favor de una AFP estatal que reemplace el lucro por el aumento de la tasa de reemplazo (Ana Sojo de Cepal), o para caminar hacia un nuevo paradigma (Jaime Ruiz Tagle) o hacia un sistema basado en principios de la seguridad social (Fundación Sol). Otras presentaciones, desde actores de la sociedad civil, ven la solución a los problemas actuales en el cambio del sistema por uno de reparto y algunas propuestas visualizan un sistema con pensión básica universal y pensiones contributivas con aporte de empleadores: presentaciones de Cenda, Movimiento Ciudadano Aquí la Gente, Sindicato de Actores de Chile, Fundación Sol. Todas ellas coinciden en que el resultado hasta hoy es magro en términos de cobertura y nivel de pensiones.
- h) También hay varias menciones desde FENPRUSS, Movimiento Ciudadano Aquí la Gente y Chile 21, a la brecha entre mujeres y hombres en el monto de las pensiones obtenidas, resultado en parte de las desigualdades contra las mujeres en el mercado de trabajo remunerado y aumentadas por la aplicación de tablas de vida diferenciadas por sexo al cálculo de las pensiones, sugieren su eliminación.
- i) Finalmente, una propuesta señalada por varios intervinientes es la reparación de la llamada *deuda histórica* con los docentes traspasados a la educación municipalizada, por subcotizaciones ocurridas entre 1987 y 1993⁹².

91 Subsecretaría de Previsión Social-Ciedess, *Op cit.*

92 Presentaciones a la Comisión Asesora Presidencial de: FENPRUSS; Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud; Claudio A. Bonilla, Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones, enero 2014; Rodrigo Pérez; Ricardo Paredes, economista, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Algunas reflexiones finales

El no pago de las cotizaciones previsionales por parte de los empleadores genera un evidente perjuicio a los trabajadores.

Sus ahorros destinados a la pensión para el momento de retiro de su vida activa se ven disminuidos y con ello, obviamente, se reduce el monto total de dicha pensión y la de sus sobrevivientes.

Esto no solo ocurre en el sistema de capitalización individual, también pasa en el sistema de reparto. Aun cuando en este el universo de cotizantes tiende a reducirse y la lógica de obtención de la pensión no es el fondo ahorrado individualmente, sino la temporalidad de permanencia en el sistema, la existencia de lagunas previsionales por no pago de cotizaciones si inciden en el monto final de la pensión⁹³.

El Estado es también perjudicado (léase toda la sociedad), en tanto parte del erario nacional debe ser finalmente destinado a financiar la vida pasiva de los extrabajadores despojados de parte de sus remuneraciones.

La ley considera sanciones a los empleadores deudores de cotizaciones previsionales⁹⁴, existen instancias de cobranza prejudicial y judicial, sin embargo en la práctica no hay demasiada evidencia sobre la magnitud de resultados beneficiosos para los trabajadores en la materia.

Por ejemplo, una tesis de grado en Derecho⁹⁵ que aborda el tema de la incobrabilidad de cotizaciones previsionales, revisa causas del poder Judicial, tanto en juzgados de letras del trabajo, como en juzgados de cobranza laboral. Observa dos constantes: que una vez que se ha tratado de notificar y requerir de pago al deudor, no ha sido habido en el domicilio presentado en la demanda, vale decir, la notificación es fallida; y por otro lado, la ejecutante no realiza gestiones posteriores a fin de ubicar al demandado. Ambas situaciones obviamente perjudican al trabajador.

Solo se logró pesquisar un fallo judicial citado como emblemático por distintos autores, que condenó a empleadores por el delito de apropiación indebida de cotizaciones previsionales previsto en el artículo 19 del D.L. 3.500 y que benefició a un grupo de trabajadores, devolviéndoles el derecho vulnerado⁹⁶.

Tampoco hay certeza respecto de que efectivamente los empleadores multados vía inspecciones del trabajo por infracciones a los derechos previsionales, modifiquen su conducta y restituyan los fondos indebidamente apropiados a sus trabajadores. Muchos cancelan las multas,

93 El sistema de información sobre deuda previsional y DNP está dirigido a la deuda contraída con las AFP, centralizado en la Superintendencia de Pensiones y el IPS no publica datos al respecto. Sin embargo, en el antiguo sistema existía la deuda por lo cual se promulgó la ley N° 17.322 de agosto de 1970 sobre cobranza de cotizaciones previsionales (Peldoza, Héctor, *Op cit*).

94 "La Ley N° 17.322 sobre cobranza judicial de cotizaciones contempla el arresto del empleador que no entere los dineros adeudados en el plazo de 15 días contado desde la fecha de requerimiento judicial, asumiendo adicionalmente los costos de cobranza asociados al juicio". Asociación AFP. *Op cit*. Esta ley (Normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social) fue publicada el 19 de agosto de 1970 y modificada por la ley N° 20.023 del 31 de mayo de 2005. El artículo citado es el número 12.

95 Peldoza, Héctor, *Op cit*.

96 Referido anteriormente en el texto. RUC 0300075420-9.

otros son eximidos por beneficios legales que los amparan⁹⁷, sin embargo no hay claridad sobre un resultado virtuoso para el trabajador.

La norma previsional permite la declaración y no pago de las cotizaciones por parte de los empleadores, este beneficio dilatorio no se aplica a ninguna otra deuda o impuesto que ellos deben cancelar. Corresponde a dinero que no es propio, sino que de un tercero, un trabajador, al que se le descuenta parte de su remuneración, con lo que se violenta un derecho laboral.

No son muy claros los argumentos que intentan sostener o justificar esta lógica de política pública. Algunos señalan que su objetivo es dar un respiro a los empleadores frente a situaciones de crisis, de modo que puedan hacer caja y enfrentar sus compromisos. Pero ello podría leerse como *los trabajadores subsidiando el emprendimiento de sus empleadores*, algo francamente inapropiado. En estricto sentido, el tema de la declaración y no pago de las cotizaciones debiera sustituirse por la declaración y pago inmediato de las cotizaciones, así como ocurre con el IVA, el impuesto a la renta, etcétera. Asimismo, el sistema financiero es el que debiera otorgar alternativas de crédito a los empleadores para cubrir sus deudas, siguiendo las reglas que el mercado determine o definiendo modalidades especiales, por ejemplo, créditos blandos.

La regulación actualmente vigente, orientada a aclarar presencia o ausencia de mora presunta y/o mora real incluye procedimientos engorrosos, que demandan tiempos excesivos y un cúmulo de tramitaciones administrativas, las que sobre todo para los afectados se vuelven dilatorias.

Algunos expertos atribuyen esta situación a que las competencias de las instituciones públicas y privadas que se vinculan e integran el sistema se encuentran ato-

mizadas, a lo que se agrega una coordinación insuficiente entre los agentes.

Una de las mayores injusticias dentro del sistema de capitalización se produce contra las trabajadoras porque su esperanza de vida es superior a la de los hombres y los fondos acumulados, a igualdad de montos, resultan en pensiones anuales menores⁹⁸. Un régimen de reparto se compromete con una pensión para toda la vida, en función de los ingresos efectivos obtenidos en el pasado y no considera el costo de la duración de la vida una vez jubilado/a.

El sistema de reparto se erige para muchos como salida a la capitalización individual o como complemento al mismo, en el sentido que los trabajadores tengan la opción de elegir. No obstante, en uno u otro, independientemente de los perjuicios por todos conocidos del modelo de AFP, seguirá presente como telón de fondo las bajas remuneraciones de un porcentaje importante de los ocupados dependientes, lo que tendrá impacto en los resultados finales de la pensión que obtengan.

Chile registra un considerable atraso salarial. Más de la mitad de los trabajadores (53,5%) gana menos de 300 mil pesos líquidos y el 70% gana menos de 426 mil pesos líquidos. Solo el 15,9% supera los 652 mil pesos líquidos. La situación de las trabajadoras es aún más dramática: el 83,5% de las que tienen un empleo remunerado obtiene menos de 550 mil pesos líquidos⁹⁹.

Los bajos salarios dicen relación con la precariedad de los empleos, la alta rotación e intermitencia laboral, aspectos que adicionalmente impactan en la continuidad del ahorro previsional y en su rentabilidad.

En el concierto internacional el país exhibe una gran desigualdad en la distribución del ingreso. En el año 2011, el 10% más pobre obtenía el 29% de los ingresos,

97 Es el caso de los empleadores de Mypes que pueden reemplazar las multas por acciones de capacitación.

98 Cenda. Cómo el sistema de AFP discrimina a las mujeres chilenas y cómo corregirlo. Santiago, Chile. Enero 2011.

99 Durán, Gonzalo y Kremerman, Marco. Los verdaderos sueldos de Chile. Documento de trabajo. Fundación Sol. Enero 2015.

en tanto el 10% más rico conseguía el 57%. El coeficiente de Gini tenía un valor de 0,51¹⁰⁰. En el conjunto de 34 países miembros de la OCDE Chile ocupó el último lugar, con una media para la OCDE de 0,31¹⁰¹.

La privatización del sistema de pensiones tampoco contribuye a mejorar la desigualdad, a evitar la pobreza en la vejez y a asegurar un nivel adecuado de seguridad social, conceptualizada por los Convenios de la OIT e instrumentos de la ONU como un derecho fundamental.

Recientemente Stiglitz¹⁰², Premio Nobel de Economía de 2001, llamó la atención sobre este tema en un seminario organizado por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social. Señaló: *"Chile debiese estar sumamente preocupado por tener un sistema de pensiones privado, ya que es uno de los países más desiguales de la OCDE y ese modelo genera mayor desigualdad"*. Aseguró *"la situación actual no es adecuada ni en Chile ni en el mundo"* destacando que hay sistemas alternativos que han sido exitosos.

ANEXO

Requisitos para obtener pensión de vejez

En el sistema de AFP

La mayoría de las pensiones de AFP son de vejez por edad en modalidad de retiro programado. Cumpliendo la edad, de sesenta y cinco años si son hombres y sesenta años si son mujeres (D.L. 3.500 Artículo 3°) se calcula el monto de la pensión cada año en función del saldo de la cuenta individual y de la rentabilidad de los fondos, la expectativa de vida del afiliado y/o la de sus beneficiarios y la tasa vigente de cálculo de los retiros programados.

Las pensiones de vejez anticipada con renta vitalicia (compañías de seguros) son también numerosas. Se puede optar solo si la pensión calculada es mayor o igual al monto de la Pensión Básica Solidaria. En ese caso, se contrata con una compañía de seguros de vida, obligándose dicha compañía al pago de una renta mensual, fija en UF, para toda la vida del afiliado y fallecido este, a sus benefi-

ciarios de pensión. La AFP traspasa a la compañía de seguros de vida los fondos previsionales del afiliado para financiar la pensión contratada¹⁰³.

Para acceder al aporte previsional solidario de vejez

Quienes reciben este aporte previsional deben haber cumplido 65 años de edad, tener una pensión base inferior a la PMAS (A partir del 1 de julio de 2014 el valor de la PMAS de Vejez es de \$279.427), no ser imponente ni percibir pensiones de DIPRECA o CAPREDENA, acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile e integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile.

Una alta proporción de todas las pensiones de vejez por AFP o compañías de seguros son inferiores a este límite.

100 Banco Mundial. *World Development Indicators: Distribution of income or consumption*. Cuadro 2.9.2014. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

101 El Ciudadano. OCDE. Chile es el país con mayor desigualdad de ingresos. Santiago, Chile. 20 marzo 2014.

102 El Mostrador. Joseph Stiglitz se cuadra con el No+AFP y recomienda avanzar a un sistema de pensiones público. 17 junio 2015.

103 http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9596

Si se cumple el resto de los requisitos, pueden aumentar su pensión con el APS. También ocurre con las pensiones de vejez del IPS.

Para acceder a la Pensión Básica Solidaria

Quienes no tienen derecho a una pensión en algún régimen previsional pueden acceder a un monto de \$ 85.964, siempre que hayan cumplido 65 años de edad, que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población determinado por el Puntaje de Focaliza-

ción Previsional y que acrediten residencia en el territorio chileno por un período de 20 años.

Para jubilar en el IPS

El IPS tiene tantos regímenes y condiciones como cajas de Previsión. El siguiente cuadro los resume para las tres cajas con mayor número de imponentes.

Se opta a pensiones de vejez, antigüedad, invalidez y sobrevivencia, financiadas con fondos del Estado.

Condiciones para obtener pensión de vejez en tres cajas del IPS

Exaja	Tasa cotización pensiones	Condición adicional	N° años cotizados	Monto pensión	Sueldo base
S.S.S	18,8%	Densidad de 50% desde la fecha de afiliación o 20 años de cotizaciones	Hombres: 15,4 Mujeres: 10	Para 10 años cotizaciones: 50% del sueldo base Para 30 años cotizaciones: 70% del sueldo base	Promedio de 60 últimas rentas. Las 24 primeras se reajustan por IPC
EMPART	20,7%	Ser imponente activo a la fecha de solicitar la pensión. O cumplir edad legal en los dos años de cesados los servicios.	10	(Sueldo base x N° años cotizados) / 35	Promedio de 60 últimas rentas. Las 24 primeras se reajustan por IPC
CANAEMPU	18,6%	Ser imponente activo a la fecha de solicitar la pensión	10	(Sueldo base x N° años cotizados) / 30	Promedio de 36 últimas rentas Sector periodistas: 12 últimas rentas

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=9596

Taller Deuda previsional en el sistema de AFP. Impacto en las pensiones de los trabajadores y papel de la institucionalidad laboral

ISBN 978-956-9661-12-9 | Registro de Propiedad Intelectual 256285

Unidad Taller de Coyuntura | Departamento de Estudios | Dirección del Trabajo
Junio 2015