

**ESTUDIO**

**LA COBERTURA DE LOS  
TRABAJADORES  
INDEPENDIENTES**

**PROYECCIONES EN BASE A LA LEY N° 20.894**

# Índice

Índice .....	0
1.- Introducción .....	2
2.- La Seguridad Social.....	3
2.1.- Principios de la Seguridad Social y la cobertura. ....	4
3.- El Trabajador Independiente .....	5
3.1.- Concepto .....	5
3.2.- Cobertura histórica de los trabajadores independientes .....	8
3.2.1.- La protección en los regímenes previos al sistema de capitalización (1915- 1981) .....	8
3.2.2.- Cobertura bajo el sistema de capitalización individual (1981-2008).....	14
3.2.3.- Reforma Previsional (2008-2016) .....	23
a) Dificultades en la incorporación de los independientes y modificación.....	30
b) Propuestas realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) .....	34
4.- Proyecciones .....	36
4.1 Resultados base bajo la Ley N° 20.255.....	37
4.2 Aplicación de la Ley N° 20.894 .....	38
4.3 Efectos en el Pilar Solidario .....	43
5.- Conclusiones .....	45
Bibliografía .....	47

## 1.- Introducción

La cobertura de los trabajadores independientes es un viejo problema de los sistemas de seguridad social en su evolución hacia el cumplimiento del principio de la universalidad. Sin embargo, hasta el momento los esfuerzos por lograr esta protección, de forma real, efectiva e igualitaria, en deberes y derechos, han probado ser infructuosos.

Bajo el antiguo sistema de Cajas de Previsión, varios de dichos regímenes contemplaron mecanismos de recepción de trabajadores independientes, los cuales, en teoría, eran capaces de acoger a la mayoría de los miembros de este segmento laboral. Las dificultades de fiscalización transformaron a tales normas en letra muerta, obteniendo una bajísima cobertura. Por su parte, el Seguro Social de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, Ley N° 16.744, también contempló la incorporación de trabajadores independientes, sobre una base sectorial, con resultados igualmente pobres. Con la reforma previsional de los años 80, tales esfuerzos se reducen, pasando las principales coberturas de la seguridad social para los trabajadores independientes a ser entregadas bajo una afiliación voluntaria sobre la base de rentas declaradas. Sin embargo, la mejora de los mecanismos de fiscalización, producto del desarrollo de la informática y las telecomunicaciones, pero sobretudo la creación del sistema de pensiones solidarias por la Ley N° 20.255, hace imprescindible la modificación de tales condiciones, creando una obligación para aquellos trabajadores que efectivamente puedan ser controlados<sup>1</sup>, los cuales quedan definidos sobre la base de los esquemas tributarios con los cuales se relacionan con el Estado.

Sin embargo, a pesar de considerar siete años para la implementación de esta obligatoriedad en un mecanismo gradual, la falta de información y la tardanza en reaccionar a las dificultades operativas encontradas en la aplicación de los regímenes llevaron a la modificación y extensión de las normas transitorias por otros tres años, sin que se hubieran solucionado las dificultades de fondo de la regulación.

El presente estudio busca revisar los mecanismos de cobertura de los trabajadores independientes en Chile, considerando tres momentos en el tiempo, a saber: bajo el sistema de Cajas de Previsión; desde el sistema de capitalización individual; y tras la introducción del Sistema de Pensiones Solidarias. Ello a fin de revisar la evolución normativa de ésta, los mecanismos actuales vigentes, los problemas pendientes de solución y una evaluación del impacto causado por las últimas modificaciones normativas.

---

<sup>1</sup> Entendiendo por tal la fiscalización efectiva del cumplimiento de la obligación de cotizar por el total de la base de cálculo definida por la ley en los plazos legalmente habilitados para ello.

## **2.- La Seguridad Social.**

La definición de la Seguridad Social, en cuanto disciplina, así como la extensión de la misma, es un asunto largamente debatido. Ello es consecuencia natural de su relativa juventud, característica compartida con el derecho del trabajo, enmarcándose ambas disciplinas en lo que se ha denominado el derecho social.

Entre las diversas conceptualizaciones que se pueden encontrar se cuentan las siguientes:

“Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas. Derecho de la Seguridad Social es el que tiene por objeto normativo tales medidas y el cuerpo de doctrina elaborado en torno al mismo” (Alonso Olea, y otros, 1997).

“Sistema estatal normativo, orgánico e institucional, que permite a todos los ciudadanos mantenerse establemente libres de toda necesidad”, conforme lo define Petrilli (Almansa Pastor, 1991).

“Conjunto de medidas tomadas por la sociedad y en primer lugar por el Estado para garantizar a todos los ciudadanos los cuidados médicos necesarios, así como para asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o reducción importante de sus medios de existencia causados por circunstancias no dependientes de su voluntad”, según Zelenka (Nash Torres, 1981).

“Conjunto de normas que regulan las circunstancias que se producen a raíz de los riesgos sociales”, conforme lo propone Orlandini (Nash Torres, 1981).

“Conjunto integrado de principios, de normas e instituciones de ordenación estatal, destinadas a otorgar protección a las personas frente a contingencias o estados de necesidad (riesgos sociales) a través de prestaciones (transferencias) en dinero o en especie, de financiamiento contributivo o no contributivo, cuya administración puede ser pública o privada, debiendo el Estado asegurar un mínimo de protección a la población.” (Cifuentes Lillo, y otros, 2013)

En nuestro caso se entiende como Seguridad Social al sistema de normas, principios e instituciones de interés público, destinados a prevenir y enfrentar las

contingencias sociales que provocan una disminución de la capacidad de ganancia o un incremento de los gastos.

Es interesante destacar el componente social involucrado en estos conceptos, toda vez que él es en gran medida la esencia de la seguridad social. Tradicionalmente se considera que el nacimiento de ésta se encuentra en las leyes sociales de los años 1883 a 1889 que establecieron los seguros sociales en Alemania (Leyes de Bismarck), las cuales se popularizaron, primero en Europa y luego en América. No obstante, lo cierto es que los riesgos cubiertos por la seguridad social son inherentes a la persona humana, pudiendo encontrarse los correspondientes mecanismos de prevención y/o mitigación a lo largo de la historia, si bien con un alcance mucho más limitado, tanto en cuanto a población como a riesgos, y desde una perspectiva fundamentalmente privada<sup>2</sup>. En esta línea encontramos la protección familiar, el ahorro privado, las diversas formas de caridad con los necesitados, la asociatividad en sus diversas formas (colegios, gremios), el ahorro forzoso, las concesiones de tierras, etc. Todas ellas mecanismos diseñados para operar dentro de grupos limitados.

## **2.1.- Principios de la Seguridad Social y la cobertura.**

Los principios de cualquier rama jurídica son las orientaciones básicas y sustanciales de una institución, que la perfilan y permiten distinguirla de otras entidades, subsistiendo con independencia a las transformaciones que la institución misma sufra en el transcurso de los años. No obstante, debe tenerse presente que los principios son mandatos de optimización, cuyo cumplimiento se realiza en grados según las circunstancias de hecho o jurídicas, pudiendo entrar en conflicto entre sí, con lo cual su grado de realización será dependiente de las realidades concretas de una época y un lugar. En el caso de la Seguridad Social tradicionalmente la doctrina reconoce los principios de la universalidad, la integralidad, la solidaridad y la uniformidad, siendo agregado por algunos autores la subsidiariedad y la internacionalidad.

De ellos, la universalidad, es el elemento central de la cobertura. Este principio tiene dos caras. Por una parte está la perspectiva subjetiva, que plantea que la protección de la seguridad social debe alcanzar a todas las personas. De esta forma, uno de los objetivos de la Seguridad Social es la generalización de su cobertura hasta cubrir a todo individuo. “Debe tener como personas protegidas a toda la población, sin que exista base para hacer discriminaciones o limitaciones a causa de edad, raza o nacionalidad de las personas; o en virtud de su calidad de trabajadores independientes o de poseer una

---

<sup>2</sup> Valga tener presente que el concepto de Estado es relativamente moderno.

remuneración superior a determinado límite” (Novoa Fuenzalida, 1977). Así, la faz subjetiva del principio de universalidad constituye el núcleo doctrinario de este informe<sup>3</sup>.

### **3.- El Trabajador Independiente**

#### **3.1.- Concepto**

No existe en la doctrina laboral un concepto único de lo que se debe entender por trabajador independiente. El punto ha sido abordado por los laboristas al tratar el ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo, por cuanto esta rama se enfoca prioritariamente en la protección del grupo de los trabajadores asalariados, razón por la cual se debe determinar que sujetos se encuentran en el grupo deasalariados como paso previo a su protección. Sin embargo, semejante metodología ha derivado en establecer al trabajador independiente como el grupo remanente a la aplicación del concepto del trabajo dependiente: son trabajadores independientes todos aquellos que no son dependientes.

Aun así, existen variados conceptos sobre el trabajo independiente según el énfasis con que se consideren los elementos que constituyen la esencia de la relación laboral autónoma, así, se ha señalado que el trabajo independiente es “todo aquel que no desarrolla su actividad en las mismas condiciones jurídicas del asalariado, considerando para estos efectos las condiciones impuestas por las normas laborales.” (Ceballos Tapia, y otros, 1972).

Por su parte, Pérez Botija define a los trabajadores autónomos como aquellos que “realizan una actividad por su cuenta y riesgo, con mayor o menor independencia técnico-jurídico-económica frente a quienes utilizan sus servicios o adquieren sus obras” (Pérez Botija, 1957).

A su vez, Deveali considera que nos encontramos frente a un trabajo autónomo cuando la ejecución del mismo no implica un vínculo de subordinación o dependencia en relación con otra persona (Ceballos Tapia, y otros, 1972).

Los tres conceptos apuntan en la misma dirección, aunque con diferentes énfasis. El primero y el último de éstos se conectan, destacando las condiciones en las cuales el trabajador dependiente opera. De esta forma se sigue la clásica línea de entender el trabajo independiente como aquel que no es dependiente.

---

<sup>3</sup> Por otra parte, la perspectiva objetiva tiene por objeto cubrir la totalidad de los estados de necesidad y riesgos sociales.

Pérez Botija en cambio pone el énfasis en la adopción de los riesgos por parte del trabajador independiente, por cuanto los frutos de su trabajo le pertenecen de forma directa en contraposición al trabajo dependiente, en el cual es de la esencia que los frutos de la actividad del trabajador correspondan al empleador quien, mediante el pago de la remuneración, adquiere el trabajo y sus frutos, quedando sujeto a los riesgos del negocio. En el trabajo independiente se requiere un acto jurídico adicional para la transferencia de sus frutos.

No obstante las similitudes que puedan presentar a primera vista, las definiciones antes expuestas no son del todo coincidentes. Ello por cuanto la doctrina todavía considera como sinónimos los conceptos de trabajador independiente, autónomo y por cuenta ajena (Ceballos Tapia, y otros, 1972), cuando, en este gran saco conceptual, pueden realizarse algunas útiles distinciones. Recordemos que nuestro Código del Trabajo define al trabajador como aquella persona natural que presta servicios personales intelectuales o materiales, bajo subordinación dependencia. Luego, para ser trabajador se debe prestar servicios a un tercero. Reglón seguido, nuestro Código define al trabajador independiente sin usar los mismos elementos, sino que adopta el criterio residual, indicando que corresponden a esta categoría quienes no dependen de empleador alguno, ni tienen empleados a su disposición. No se pronuncia sobre la prestación de servicios y he allí un punto de interés, pues, si bien algunas de las definiciones antedichas se amoldan a este marco conceptual, no ocurre lo mismo con la de Pérez Botija, por cuanto aquellos trabajadores independientes cuya actividad consiste en prestar servicios a terceros no adquieren los frutos de su trabajo, sino que estos pertenecen directamente a su contratante. A modo de ejemplo, nótese la diferencia existente entre un artista contratado para realizar, el cuadro de un paisaje, del artista que realiza el cuadro por cuenta propia para después venderlo. En el primer caso, el trabajador no es dueño de su obra, ya que lo que contrató fue su capacidad de trabajo, de igual forma que un trabajador fabril contrata la suya, pero sin las cargas que supone la subordinación a un empleador; el segundo caso, en cambio, nunca se relaciona con empleador alguno, sino con clientes, correspondiéndole el concepto de trabajador sólo de la forma más básica, el que realiza la acción de trabajar. Siguiendo a la doctrina usaremos como sinónimos los términos trabajadores independientes, autónomos o por cuenta ajena, en tanto no indiquemos lo contrario.

La legislación nacional se ha topado con los mismos problemas que la doctrina para definir a los trabajadores independientes, así que, en lugar de precisar una definición global de los mismos, cuenta con varias definiciones según las necesidades de aplicación de los diferentes cuerpos legales. Se ocupan de la materia, la legislación laboral, la tributaria y la propia de la seguridad social.

El Código del Trabajo expresa en su artículo 3º “para todos los efectos legales se entiende por: ... c) trabajador independiente: aquel que en el ejercicio de la actividad de que se trate no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia”.

Esta letra debe relacionarse a su vez con el inciso segundo de igual artículo “el empleador se considerará trabajador independiente para los efectos previsionales”.

De ello podemos concluir que el elemento central considerado por el Código del Trabajo para definir al trabajador independiente es la ausencia del vínculo de subordinación y dependencia entre el trabajador y algún empleador. Primeramente porque la ley no discrimina entre actividad alguna que pueda ser desarrollada de forma independiente, “en ejercicio de la actividad que se trate”, no existe distinción alguna.

En el otro extremo de la definición, la ausencia de trabajadores bajo relación de dependencia respecto del independiente, más que un elemento característico de tal actividad es un recurso técnico para delimitar el concepto frente a la regulación laboral, es decir, permite separar al independiente del empleador al contar este último con trabajadores. Dado que el trabajador independiente va a ser dejado al margen de la regulación laboral, ya que no se rigen por el Código del Trabajo salvo que la ley expresamente los incluya, y los empresarios son considerados como tales, era necesario limitar el concepto de forma que no incluyera a los empresarios como trabajadores independientes, toda vez que son una de las partes de la relación laboral regulada. Ello se realiza por la vía de exigir la falta de trabajadores bajo la dependencia del trabajador independiente, cuestión que excluye a los empresarios, y a la vez, reconocerles esta calidad para un área limitada: la seguridad social (Araya Maggi, 1992).

En el ámbito de la Seguridad Social, el Decreto Ley N° 3.500 ofrecía la siguiente definición de trabajador independiente en su artículo 89, hasta la dictación de la Ley N° 20.255: “toda persona natural que sin estar subordinada a un empleador ejerce una actividad mediante la cual obtiene un ingreso...”. Y el Decreto N° 101, reglamento de la Ley de Accidentes del Trabajo, los define como “todos aquellos que ejecutan algún trabajo o desarrollan alguna actividad, industria o comercio, sea independientemente o en colaboración con otros, tengan o no capital propio y sea que en sus profesiones, labores u oficios predomine el esfuerzo intelectual sobre el físico o este sobre aquel y que no estén sujetos a relación laboral con alguna entidad empleadora, cualquiera sea su naturaleza, derivada del código del trabajo o estatutos legales especiales, aun cuando estén afiliados obligatoria o voluntariamente a cualquier régimen de Seguridad Social”.

El derecho tributario, en tanto, no ofrece una definición directa, pero ésta se encuentra subyacente en el artículo 42 N°2 de la Ley de la Renta, el cual corresponde al impuesto de segunda categoría al trabajo independiente. Dicha norma aplica el impuesto a las rentas provenientes del ejercicio de las profesiones liberales y “...de cualquier otra profesión u ocupación lucrativa...”, las cuales define a continuación, siendo ésta una verdadera definición tributaria del trabajo independiente: “...se entenderá por ocupación lucrativa la actividad ejercida en forma independiente por personas naturales y en la cual predomine el trabajo personal basado en el conocimiento de una ciencia, arte, oficio o técnica por sobre el empleo de maquinarias, herramientas, equipos u otros bienes de capital.” Como se ve, esta definición exige un trabajo personal, lo cual excluye a la figura del empleador del concepto de independiente.

A nivel comparado, podemos encontrar la definición de trabajadores autónomos existente en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, de la legislación española. Este régimen define al trabajador autónomo como aquel que realiza de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ello a un contrato de trabajo y aunque utilice el servicio remunerado de otras personas (Rodríguez Ramos, y otros, 2006). De esta definición podemos notar que la ausencia de una relación contractual laboral es lo que determina la calidad de trabajador autónomo, por cuanto la habitualidad, el lucro y la actuación personal son elementos que comparte con el trabajo dependiente.

## **3.2.- Cobertura histórica de los trabajadores independientes**

En esta sección se presentaran los mecanismos de cobertura para este segmento de trabajadores que ha utilizado la seguridad social chilena desde su creación hasta el presente. Para el análisis distinguiremos tres periodos diferentes: los regímenes previos al sistema de capitalización individual; éste hasta la dictación de la Ley N° 20.255; y el periodo bajo esta última norma.

### **3.2.1.- La protección en los regímenes previos al sistema de capitalización (1915- 1981)**

La evolución de los mecanismos de seguridad social en Chile, al igual que en la mayor parte del mundo, tienen un inicio sumamente inorgánico. Sin perjuicio de la existencia de instituciones previas destinadas a otorgar una cierta protección social, las primeras instituciones que cumplen propiamente los criterios de la seguridad social aparecen en la segunda década del siglo XX, con las Leyes N° 3.020, N° 3.045 y N° 3.074, correspondientes a la creación de la Caja de Retiro y Montepío de las Fuerzas Armadas, las

dos primeras, y a la transformación de la Caja de Ahorro de los Empleados de Ferrocarriles en la Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, la última, siendo ésta el primer seguro social chileno (Novoa Fuenzalida, 1977). Previamente, en 1916, la Ley N° 3.170 regulaba por primera vez las indemnizaciones por accidentes del trabajo, si bien de forma bastante imperfecta. A partir de ese momento, la previsión en Chile comienza paulatinamente a estructurarse en torno a seguros sociales de corte profesional, donde la posibilidad de acceder al mismo depende de la realización de un tipo de actividad determinada, cada uno de los cuales contaba con un régimen propio de beneficios y requisitos de acceso, que para la extinción del sistema de Cajas llegó a considerar alrededor de 30 regímenes, siendo entregados por personas jurídicas de derecho público: Las Cajas de Previsión.

No obstante, el origen profesional de los mismos los hace mantener una vinculación relativamente estrecha con el carácter dependiente de los trabajadores, no obstante lo cual, en los casos en que se incorporó a independientes, su inclusión fue realizada principalmente por grupos, mediante una ley que les reconociera expresamente el derecho a integrarse a uno de los regímenes, no existiendo ninguna Caja de Previsión dedicada exclusivamente a entregar protección a este grupo de trabajadores que, para 1968, se estimaba en 730.000 personas (Ceballos Tapia, y otros, 1972), de los cuales sólo un 22% contaba con protección.

Dada la estructura de beneficios del sistema de Cajas de Previsión, no es fácil realizar una comparación respecto de la situación de los trabajadores antes y después de la implementación del sistema de capitalización individual, toda vez que agrupaban en sí diversos beneficios que hoy están entregados a entidades sectoriales. Sin embargo, para efectos de la cobertura podemos señalar los regímenes que admitían la incorporación de los independientes y el tipo de prestaciones que entregaban.

El primero y más importante de ellos lo constituía el Servicio de Seguro Social. Este seguro, regulado por la Ley N° 10.383, de 1952, establece la obligatoriedad del mismo contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, para las personas y en las condiciones que la propia ley prescribe, modificando la Ley N° 4.054 relativa al seguro obrero obligatorio.

Si bien esa primitiva norma ya contemplaba la posibilidad de acceso de otras personas no obligadas por la misma<sup>4</sup>, de forma voluntaria, Ley N° 10.383 realiza la incorporación de algunos grupos de trabajadores independientes de forma obligatoria.

El artículo segundo de esta ley incorpora como personas protegidas, en su inciso tercero, a “los trabajadores independientes, como artesanos, artistas, pequeños industriales, pequeños comerciantes fijos o ambulantes o personas que realizan oficios o presten servicios directamente al público, en calles, plazas, portales o almacenes, siempre que su renta anual no exceda de tres ingresos mínimos anuales”, rentas, por cierto, muy superiores al promedio de los trabajadores de dicha época<sup>5</sup>, lo que debería haber permitido la incorporación prácticamente absoluta de este segmento de trabajadores a la protección por pensiones y salud común. Sin embargo, lo cierto es que la falta de medios de fiscalización provocó que en los hechos la afiliación dependiera de la voluntad del trabajador.

Dada la técnica utilizada en la ampliación de la cobertura, que recurre a una enumeración ejemplar, existieron leyes posteriores que incluyeron dentro de este seguro a diferentes colectivos de trabajadores independientes:

- Los asegurados que estén procesados o cumpliendo condena y que trabajen en los establecimientos carcelarios.<sup>6</sup>
- Los asignatarios de tierras de la Ley N° 16.640 de reforma agraria.<sup>7</sup>
- Los parceleros y pequeños agricultores que exploten algunas de las propiedades a que se refieren las letras a) y b) del artículo 80 de la Ley N° 15.020<sup>8</sup>, de forma facultativa.<sup>9</sup>
- Los cargadores de ferias y mercados municipales.<sup>10</sup>
- Suplementeros.<sup>11</sup>

Adicionalmente a la cobertura otorgada a estos grupos, el seguro social contempla la posibilidad que personas que habiendo sido afiliadas al mismo perdieran las

---

<sup>4</sup> Conforme a su artículo 3, las personas no obligadas al seguro, cuya edad no exceda los 45 años y sus rentas anuales no superen los ocho mil pesos, pueden acogerse a sus beneficios siempre que obtengan un certificado de salud del médico designado por la Caja.

<sup>5</sup> Para 1969, el equivalente a tres ingresos mínimos anuales es de poco más de 17 mil escudos, mientras que las cotizaciones promedio alcanzaban, en las categorías más pudientes de estos colectivos, los 1.400 escudos. (Ceballos Tapia, y otros, 1972 pág. 69).

<sup>6</sup> Decreto Ley N° 1.384, de 1976, modificando el artículo 8 de la ley.

<sup>7</sup> Artículo 174, Ley N° 16.640 de reforma agraria de 1967.

<sup>8</sup> La Ley N° 15.020 estableció normas sobre el minifundio y la pequeña propiedad agrícola.

<sup>9</sup> Artículo 1°, DFL N° 24, del 19 de Marzo de 1963.

<sup>10</sup> Ley N° 14.157, de 1960.

<sup>11</sup> Ley N° 17.393, de 1970.

condiciones para estar obligadas a él, pero no se encontrasen afectos a ningún otro sistema de previsión, mantengan dicha afiliación.

Otra Caja de Previsión que contemplaba a los trabajadores independientes era la Caja de los Empleados Particulares. A ella se incorporaban de forma obligatoria los actores de teatro, cine, radio y televisión, artistas circenses, animadores de marionetas y títeres, artistas de ballet, cantantes y coristas, directores y ejecutantes de orquesta, coreógrafos, apuntadores, folkloristas, transpuntos y escenógrafos, autores teatrales, libretistas y compositores, que obtengan sus medios de subsistencia de la respectiva actividad artística y que no estén obligatoriamente afectos a alguna ley de previsión por cualquier causal<sup>12</sup>. También se encuentran incorporadas obligatoriamente las personas que trabajan permanentemente en automóviles de alquiler al servicio del público, en automóviles propios o no, inscritos como conductores en el Registro Nacional de Conductores Profesionales de Automóviles de Alquiler<sup>13</sup>. De igual forma, los dueños de estudios o salones de belleza, establecimientos o negocios de peluquería, que trabajen personalmente ciertas actividades determinadas en la ley se incorporan a esta Caja<sup>14</sup>.

Fuera de los ya enunciados, forma parte de este régimen “los contadores, bomberos, representantes populares, viajantes, agentes de seguros, los medianos agricultores de la Ley N° 15.020, etc.” (Ceballos Tapia, y otros, 1972).

La Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas también incorporaba dentro de su cobertura a colectivos relacionados de trabajadores independientes: los dueños de empresas periodísticas, agencias noticiosas e imprentas<sup>15</sup>; los abogados<sup>16</sup>; los receptores<sup>17</sup>; los notarios, conservadores de bienes raíces, comercio, minas y archiveros judiciales<sup>18</sup>; los procuradores del número, etc.<sup>19</sup>

Finalmente, la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional contempla dentro de sus sujetos protegidos a los agentes de aduana<sup>20</sup>.

Con todo, conforme a estimaciones de la época, la cobertura de los trabajadores independientes era bastante baja. El Cuadro N° 1 muestra las estimaciones de cobertura y ausencia de cobertura tanto de trabajadores dependientes como independientes, detallando para estos últimos las actividades con mayores problemas, con cerca de un

---

<sup>12</sup> Ley N° 15.478, de 1964.

<sup>13</sup> Artículo 1°, Ley N° 15.722, de 1964.

<sup>14</sup> Artículo 1° y 11 de la Ley N° 9.613, de 1950.

<sup>15</sup> Ley N° 10.621.

<sup>16</sup> Ley N° 10.627.

<sup>17</sup> Ley N° 5.931.

<sup>18</sup> Ley N° 5.948.

<sup>19</sup> Ley N° 6.844.

<sup>20</sup> Ley N° 6808.

80% de trabajadores sin protección (cobertura de los independientes propiamente tales alcanza a un 20,54% de sus potenciales beneficiarios). Por su parte, el Cuadro N°2 nos presenta las estimaciones de cobertura según el régimen previsional al cual estuviese adscrito el trabajador.

**Cuadro N° 1: Cobertura de la Seguridad Social, 1969**

Concepto	Cobertura	% respecto a la población nacional
Población nacional	9.200.000	100%
Población económicamente activa	3.500.000	38,04%
Asalariados cubiertos por la Seguridad Social	2.500.000	21,17%
Independientes propiamente tales <sup>21</sup>	730.000	7,93%
Independientes Cubiertos por la Seguridad Social	150.000	1,63%
Independientes no cubiertos Agricultura	400.000	4,34%
Independientes no cubiertos Minería	6.000	0,06%
Independientes no cubiertos Industria	150.000	1,63%
Independientes no cubiertos Construcción	25.000	0,27%
Independientes no cubiertos Comercio	150.000	1,63%
Independientes no cubiertos Transporte	40.000	0,43%
Independientes no cubiertos Servicios	70.000	0,76%

Fuente: Datos Memorándum Departamento Actuarial dirigido al Superintendente de seguridad Social, 28 de julio de 1969 (Ceballos Tapia, y otros, 1972).

**Cuadro N° 2: Afiliados independientes según régimen previsional**

Caja de Previsión	N° de afiliados independientes	% respecto a los independientes afiliados
Servicio de Seguro Social	120.000	84,41%
Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART)	15.000	10,55%
Caja de Previsión de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU)	7.000	4,92%
Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional	150	0,1%

Fuente: Ceballos Tapia, y otros, 1972.

En el plano sanitario, los mecanismos de cobertura siguen una tendencia similar, dependiendo de la institución previsional (Caja) a la que se estuviera afiliado. Ya en 1938,

<sup>21</sup> Es decir, sin considerar empresarios y trabajadores familiares

la Ley N° 6.174, establecía servicios de medicina preventiva en las Cajas de Previsión dependientes del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, no obstante estas disposiciones alcanzaban solamente a los afiliados de las mismas. Para inicios de los años 70 las prestaciones de salud eran protegidas por dos instituciones principales: el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), respecto de los imponentes activos y pasivos de las Cajas de Previsión de Empleados Públicos (CANAEMPU) y privados (EMPART); y el Servicio Nacional de Salud, respecto de los imponentes del sector obrero, cubiertos, principalmente por el Servicio de Seguro Social, así como a los indigentes. A ellos hay que sumarle el sector privado de la salud, de pequeñas dimensiones. En 1979, el Decreto Ley N° 2.763 reorganiza el Ministerio de Salud, creando el Sistema Nacional de Servicios de Salud; la Central Nacional de Abastecimiento; y el Fondo Nacional de Salud, constituyendo este último el continuador legal en el plano administrativo y financiero del Servicio Médico Nacional de Empleados y del Servicio Nacional de Salud, con lo cual se constituye un nuevo asegurador para el sector, si bien bajo las normas de cobertura preexistentes, las cuales son dependientes de la pertenencia a un sistema previsional, cuestión excepcional dentro de los trabajadores independientes.

En lo que respecta a la salud laboral, el grupo en estudio sólo aparece considerado en la Ley N° 16.744, de 1968, cuyo articulado sólo posee una referencia a los trabajadores independientes, en su artículo 2º y corresponde a la afiliación al sistema. Expresa este artículo, en su letra d) que estarán sujetos obligatoriamente a este seguro “los trabajadores independientes...”<sup>22</sup>. Confiriéndose al Presidente de la República la facultad de decidir la oportunidad, financiamiento y condiciones de incorporación de este grupo de trabajadores, facultad aclarada posteriormente por el Decreto Ley N° 1.548 de 1976.

En uso de estas facultades se agregaron paulatinamente diversos grupos, que para 1981 incluían:

- a) Los campesinos asignatarios de tierras en dominio individual.<sup>23</sup>
- b) Los suplementeros acogidos al régimen previsional del servicio de seguro social.<sup>24</sup>
- c) Los profesionales hípicos independientes.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> El artículo 2º de la Ley N° 16.744 expresa: “Estarán sujetas, obligatoriamente, a este seguro, las siguientes personas:

...d) los trabajadores independientes y los trabajadores familiares.

... No obstante, el Presidente de la República queda facultado para decidir la oportunidad, financiamiento y condiciones en que deberán incorporarse al régimen de seguro que establece esta ley las personas indicadas en la d).”

<sup>23</sup> Decreto Supremo N° 488, del 7 de Diciembre de 1976

<sup>24</sup> Decreto Supremo N° 244, del 11 de Octubre de 1977

<sup>25</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 50, de 17 de Mayo de 1979

Para finalizar, respecto de las prestaciones por cargas familiares y cesantía, siguiendo la tendencia del sistema de Cajas, la cobertura dependerá de la posibilidad de acceder a un régimen previsional que admita trabajadores independientes y entregue tales beneficios. Siendo una de las primeras reformas del sistema de seguridad social chileno, iniciadas con el Decreto Ley N° 97, de 22 de octubre de 1973 y continuadas con los Decreto Ley N°307 y N°603, de 1974, los que posteriormente serían refundidos en el DFL N° 150, de 1982, actualmente vigente, el acceso a estos beneficios sigue dependiendo de la afiliación previsional que a la fecha de estas normas tenga el trabajador independiente, con lo cual no hay un incremento en la cobertura preexistente del sistema de Cajas.

En concreto estos grupos corresponderán a:

- Los conductores propietarios de automóviles de alquiler.<sup>26</sup>
- Los cargadores de ferias y mercados municipales, con la excepción de las ferias libres.<sup>27</sup>
- Los actores de teatro, cine, radio y televisión, artistas circenses, animadores de marionetas y títeres, artistas de ballet, cantantes de orquesta, coreógrafos, apuntadores, folkloristas, traspuntes y escenógrafos, autores teatrales, libretistas y compositores.<sup>28</sup>
- Los suplementeros.<sup>29</sup>  
Los campesinos asignatarios de tierras de la ex corporación de reforma agraria.<sup>30 31</sup>
- Los preparadores, jinetes de caballos de carrera, herradores y ayudantes de herradores.<sup>32 33</sup>

### **3.2.2.- Cobertura bajo el sistema de capitalización individual (1981-2008)**

Con la dictación del Decreto Ley N° 3.500, en 1980, se altera fuertemente la estructura de la seguridad social, al crear un sistema de pensiones de carácter general, no vinculado al segmento profesional del trabajador. Con todo, el sistema de Cajas de Previsión se mantuvo vigente para quienes optaron por no realizar el cambio de su afiliación.

---

<sup>26</sup> DS N° 207, 30 de Octubre de 1965, reglamento de la Ley N° 15.722.

<sup>27</sup> Leyes N° 14.157 y N° 18.095.

<sup>28</sup> Ley N° 15.478.

<sup>29</sup> Ley N° 17.393.

<sup>30</sup> Artículo 175, Ley N° 16.640.

<sup>31</sup> Nótese que los campesinos asignatarios de tierras se encuentran excluidos del subsidio, no obstante, tienen acceso al sistema de prestaciones familiares.

<sup>32</sup> Artículo 10, DFL N° 50, 17 de Mayo de 1979.

<sup>33</sup> Artículo 14, DFL N° 91, 29 de Septiembre de 1979.

Desde el punto de vista de la cobertura, el cambio más notable fue el establecimiento de regímenes uniformes de afiliación: voluntaria, para los trabajadores independientes, y obligatoria para los dependientes. A ello debe sumarse la desconcentración en el otorgamiento de las prestaciones, ya que cada régimen de los que compone la seguridad social cuenta con sus administradores en particular, que otorgan prestaciones sobre parámetros comunes, haciendo más sencilla la comparación de los beneficios a los afiliados.

#### ***a) Sistema de pensiones***

La regulación de la cobertura en el sistema de pensiones de los trabajadores independientes se encuentra en el título IX, artículos 89 a 92, caracterizada, hasta la reforma de 2008, por mantener un criterio de trabajador independiente de corte principalmente laboral. Señalaba el inciso primero del artículo 89:

“Toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerce una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, podrá afiliarse al Sistema que establece esta ley.”

De esta forma, el énfasis en que se basa la definición es la existencia o no de subordinación laboral, concepto que ha de enlazarse con las disposiciones del Código del Trabajo o el cuerpo legal que hace de sus veces (Ley N° 18.018), que, en una redacción que se mantiene hasta el día de hoy define a trabajadores y empleadores como:

“a) por empleador, la persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo;

b) por trabajador toda persona natural que preste servicios personales intelectuales o materiales, bajo dependencia o subordinación, y en virtud de un contrato de trabajo, y

c) por trabajador independiente, aquél que en el ejercicio de la actividad de que se trate no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia.

El empleador se considerará trabajador independiente para los efectos previsionales.”

Nótese que sólo existen dos categorías de afiliación al sistema de pensiones: como trabajador dependiente y como trabajador independiente, incluyéndose en esta última a los empleadores, no admitiéndose otros grupos, ni la permanencia de sujetos que estando afiliados hubieren perdido las condiciones para mantener dicha afiliación.

La uniformidad de trato buscada en el Decreto Ley N° 3.500 se refleja en buena medida en el acceso a las prestaciones por parte de estos dos tipos de afiliados, toda vez que tal acceso es prácticamente indistinguible en cada grupo de trabajadores. Con todo, una diferencia sustancial se aplica a efectos de determinar la base sobre la que se

calcularán las cotizaciones previsionales, las cuales, en un reconocimiento a la incapacidad práctica de fiscalizar adecuadamente a este colectivo, se realizan sobre el monto que el afiliado declare como rentas del periodo respectivo, con una tope inferior de un ingreso mínimo mensual y uno superior equivalente al de los trabajadores dependientes. En consecuencia, las cotizaciones de los independientes se realizan sobre una base presunta, lo que permite a este grupo de trabajadores modular sus aportes al sistema por la vía de declarar un nivel de rentas no conforme con las realmente obtenidas. Esta declaración no era sometida a una revisión posterior mediante un cruce con las respectivas declaraciones tributarias ante el Servicio de Impuestos Internos.

Sumado ello a la voluntariedad de la incorporación al sistema, la cobertura real de la seguridad social al segmento de trabajadores independientes fue baja, como puede apreciarse en el Cuadro N° 3.

**Cuadro N° 3: Trabajadores Independientes afiliados y cotizantes en el sistema de AFP**

Año	Afiliados AFP	Cotizantes AFP	Total Trabajadores Independientes***	Cobertura Independientes (%)	
	Independientes	Independientes**		Afiliados	Cotizantes
1985	93.732	-	-	-	-
1986	106.198	48.350	1.113.996	9,5	4,3
1987	112.880	52.611	1.195.193	9,4	4,4
1988	117.064	50.729	1.298.139	9,0	3,9
1989	121.511	51.186	1.374.274	8,8	3,7
1990	123.795	47.922	1.394.842	8,9	3,4
1991	128.111	50.840	1.399.929	9,2	3,6
1992	132.789	51.721	1.461.863	9,1	3,5
1993	136.045	52.657	1.529.856	8,9	3,4
1994	142.011	55.320	1.562.558	9,1	3,5
1995	149.260	57.077	1.550.268	9,6	3,7
1996	152.379	51.343	1.499.436	10,2	3,4
1997	156.140	59.923	1.511.456	10,3	4,0
1998	156.782	59.458	1.588.704	9,9	3,7
1999	163.740	62.999	1.621.884	10,1	3,9
2000	157.032	61.801	1.621.587	9,7	3,8
2001	169.682	66.731	1.656.553	10,2	4,0
2002	177.849	69.725	1.696.957	10,5	4,1
2003	194.550	68.186	1.833.763	10,6	3,7
2004	246.452	59.318	1.854.202	13,3	3,2
2005	252.559	64.422	1.892.655	13,3	3,4
2006	248.318	57.983	1.823.510	13,6	3,2
2007	270.344	60.317	1.808.168	15,0	3,3
2008	296.070	65.398	1.781.059	16,6	3,7

Año	Afiliados AFP	Cotizantes AFP	Total Trabajadores Independientes***	Cobertura Independientes (%)	
	Independientes	Independientes**		Afiliados	Cotizantes
2009	300.854	73.964	1.825.422	16,5	4,1
2010	305.241	91.445	1.896.980	16,1	4,8
2011	306.640	94.323	1.972.875	15,5	4,8
2012	302.889	107.350	1.911.698	15,8	5,6
2013	389.596	116.693	1.977.284	19,7	5,9
2014	435.670	127.033	2.046.364	21,3	6,2
2015	498.443	140.386	2.058.201	24,2	6,8
2016*	529.364	131.552	2.220.505	23,8	5,9

(\*) Cifras a Septiembre de 2016.

(\*\*) Para los años 1990 - 1999 incluye a imponentes voluntarios.

(\*\*\*) Trabajadores Independientes = Empleadores + Cuenta Propia + Familiar No Remunerado.

Fuente: Superintendencia de Pensiones. INE.

Elaboración CIEDESS.

### ***b) Los Sistemas de Salud.***

El acceso al sector salud por parte de los trabajadores independientes se encuentra vinculado de forma importante a la evolución legislativa del mismo. Durante la vigencia del sistema de Cajas de Previsión, los principales instrumentos normativos eran las Leyes N° 6.174, correspondiente al servicio de medicina preventiva; N° 10.383, que creaba al servicio nacional de salud; y N° 16.871, correspondiendo su administración al Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), respecto de los imponentes activos y pasivos de las Cajas de Previsión de Empleados Públicos (CANAEMPU) y privados (EMPART); y al Servicio Nacional de Salud, respecto de los imponentes del sector obrero, cubiertos, principalmente por el Servicio de Seguro Social. Al momento del cambio al régimen de capitalización tal situación se mantuvo, reconociéndose al trabajador independiente, en el artículo 91 del Decreto Ley N° 3.500, el acceso a alguno de estos sistemas previa afiliación al sistema de pensiones, debiéndose optar entre alguna de las dos últimas normas citadas. En silencio, la cobertura recibida sería la señalada en la Ley N° 10.383. De esta forma, el acceso al sistema de salud común dependía de la afiliación previa al sistema previsional.

No obstante, las primeras modificaciones significativas al sistema de salud son anteriores a la creación del sistema de capitalización, si bien no en relación a su cobertura. En 1979, el Decreto Ley 2.763 reorganiza el Ministerio de Salud, creando el sistema nacional de servicios de salud; la central nacional de abastecimiento; y el Fondo Nacional de Salud, constituyendo este último el continuador legal en el plano administrativo y financiero del Servicio Médico Nacional de Empleados y del Servicio Nacional de Salud, lo

que lo constituye un nuevo asegurador para el sector, si bien bajo las normas de cobertura preexistentes, de forma similar a la labor que realizaría el Instituto de Normalización Previsional, al constituirse en un administrador único de varios regímenes diferentes, cada uno de los cuales mantiene su propia cobertura. Con la creación del sistema de capitalización tal situación se mantiene de forma explícita, como recoge el artículo 91 del DL N° 3500, ya citado.

En 1981, a pocos meses de dictado el Decreto Ley N° 3.500, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, del Ministerio de Salud, se crean las bases del sistema privado de salud administrado por las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE). Estas instituciones son habilitadas para otorgar la cobertura en salud respecto de aquellos trabajadores que suscriban el correspondiente contrato de salud, los cuales pueden ser, indistintamente, dependientes o independientes, sin que haya mayores diferencias en las prestaciones entregadas a cada grupo, hasta el día de hoy. Parte importante de la arquitectura del sistema es su vinculación con el sistema de pensiones donde, en principio, no podría existir la afiliación al sistema de salud sin una afiliación al de pensiones.

En 1985, la Ley N° 18.469 que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud reconfigura la cobertura de los trabajadores cubiertos por el sector público. Conforme al artículo 5, letra b) de la ley, los trabajadores independientes que coticen en cualquier régimen de previsión son afiliados al régimen de prestaciones de salud administrado por el Fondo Nacional de Salud. De similar forma, las personas que coticen en cualquier régimen previsional en la calidad de imponentes voluntarios y las personas que gocen de pensión previsional de cualquier naturaleza o de subsidios por incapacidad laboral o por cesantía quedan afiliados al mismo (letras c y d), a quienes deben sumarse los beneficiarios que cada uno de estos afiliados puedan tener, básicamente causantes de asignación familiar o quienes cumplan los requisitos para serlo respecto de un trabajador dependiente.

No obstante la dictación de esta ley supuso un paso adelante en la ampliación de la cobertura, al unificar el tratamiento administrativo de los sujetos protegidos, el acceso a las prestaciones de salud por parte del segmento de trabajadores independientes presenta varias diferencias. Así, el acceso a los subsidios por incapacidad laboral temporal, regulados por el DFL N° 44, de 1978, requiere contar con doce meses de afiliación previsional anteriores al mes en que inicia la licencia médica, así como haber enterado al menos 6 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas en el periodo de doce meses y encontrarse al día en el pago de las cotizaciones, entendiéndose por tal el haber pagado el mes anterior a aquel en que se produce la incapacidad, requisitos que duplican el número de cotizaciones y tiempo de afiliación exigido a un trabajador dependiente.

Un año más tarde, en 1986, la Ley N° 18.866, entre otras modificaciones, introdujo un artículo 17 bis que extiende estas restricciones de cotización (6 meses en los últimos doce) para que los trabajadores independientes accedan a la atención de salud, tanto en la modalidad institucional como en libre elección. No obstante las modificaciones experimentadas por la institucionalidad de salud común hasta el año 2008, no hay otros avances significativos en la ampliación de la cobertura.

En 1990, la Ley N° 18.933 crea la superintendencia de ISAPRE y establece un marco jurídico más detallado para estas instituciones. Sin embargo, en materia de cobertura de trabajadores independientes las modificaciones son mínimas, teniendo ambos acceso a las mismas prestaciones, conforme al plan de salud contratado. Sin embargo, se produce una innovación ya que el artículo 34 de la ley permite que las ISAPRE celebren contratos de salud con personas que no se encuentren cotizando a un régimen previsional o sistema de pensiones, norma que se mantiene en el actual DFL N° 1, de 2006, del Ministerio de Salud, en su artículo 193. Con ello, el acceso de los trabajadores independientes a la salud privada deja de estar vinculado con el sistema de pensiones. No obstante las múltiples modificaciones que sufrirá el régimen de ISAPRE durante el periodo 1980-2008, ellas no atenderán a la situación del trabajador independiente.

El Cuadro N° 4 presenta la cobertura de los trabajadores independientes en el sector salud, segmentados según sistema público o privado.

**Cuadro N° 4: Cotizantes Independientes para los regímenes de salud común**

Año	Cotizantes Independientes		Total Trabajadores Independientes*	Cobertura Independientes (%)	
	ISAPRES	FONASA		ISAPRES	FONASA
1990	31.344		1.394.842	2,2	
1991	41.495		1.399.929	3,0	
1992	47.379		1.461.863	3,2	
1993	67.901		1.529.856	4,4	
1994	73.682		1.562.558	4,7	
1995	58.369		1.550.268	3,8	
1996	88.527		1.499.436	5,9	
1997	69.360		1.511.456	4,6	
1998	71.703		1.588.704	4,5	
1999	70.533		1.621.884	4,3	
2000	31.771		1.621.587	2,0	
2001	23.341		1.656.553	1,4	

Año	Cotizantes Independientes		Total Trabajadores Independientes*	Cobertura Independientes (%)	
	ISAPRES	FONASA		ISAPRES	FONASA
2002	21.202		1.696.957	1,2	
2003	23.432	116.031	1.833.763	1,3	6,3
2004	41.025	119.354	1.854.202	2,2	6,4
2005	40.023	122.839	1.892.655	2,1	6,5
2006	39.112	137.262	1.823.510	2,1	7,5
2007	47.283	127.779	1.808.168	2,6	7,1
2008	47.866	135.178	1.781.059	2,7	7,6
2009	47.788	102.250	1.825.422	2,6	5,6
2010	48.499	91.479	1.896.980	2,6	4,8
2011	51.504	105.860	1.972.875	2,6	5,4
2012	52.407	109.534	1.911.698	2,7	5,7
2013	54.027	99.406	1.977.284	2,7	5,0
2014	55.816	103.358	2.046.364	2,7	5,1
2015	57.642	n.d.	2.058.201	2,8	
2016**	65.521	n.d.	2.208.560	3,0	

(\*) Trabajadores Independientes = Empleadores + Cuenta Propia + Familiar No Remunerado.

(\*\*) Cifras a noviembre de 2016.

Fuente: Superintendencia de Salud. FONASA. INE.

Elaboración CIEDESS.

En el campo de la salud laboral, la vigencia de la Ley N° 16.744, de 1969, continúa con pocas alteraciones respecto de los trabajadores independientes. Si bien la seguridad social estaba abandonando el enfoque profesional convergiendo hacia una generalización, el efecto en el seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es el incremento de la preminencia de las mutualidades de empleadores, al momento que las Cajas de Previsión, uno de los administradores posibles del seguro, dejaban de existir.

Ya en su origen este seguro contemplaba la posibilidad de proteger trabajadores independientes, confiriéndose al Presidente de la República la facultad de decidir la oportunidad, financiamiento y condiciones de incorporación de este grupo de trabajadores. Antes de 1981 se habían sumado tres grupos:

- Los campesinos asignatarios de tierras en dominio individual.<sup>34</sup>
- Los suplementeros acogidos al régimen previsional del servicio de seguro social.<sup>35</sup>
- Los profesionales hípicos independientes.<sup>36</sup>

Entre 1983 y 1989 se suman:

<sup>34</sup> Decreto Supremo N° 488, del 7 de Diciembre de 1976

<sup>35</sup> Decreto Supremo N° 244, del 11 de Octubre de 1977

<sup>36</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 50, del 17 de Mayo de 1979

- Los conductores propietarios de taxis.<sup>37</sup>
- Los pirquineros independientes.<sup>38</sup>
- Los pequeños mineros artesanales y planteros.<sup>39</sup>
- Los conductores propietarios de vehículos motorizados de movilización colectiva, de transporte escolar y de carga.<sup>40</sup>
- Los comerciantes autorizados para desarrollar su actividad en la vía pública o plazas.<sup>41</sup>
- Los pescadores artesanales independientes.<sup>42</sup>

Razones técnicas justificaron esta forma de tratamiento. Al estudiar la historia fidedigna de la ley nos encontramos con la preocupación de los parlamentarios por fijar un plazo para la incorporación de los trabajadores independientes, de la misma forma como se realizaba con los funcionarios públicos y los estudiantes. La falta de incorporación de los trabajadores autónomos al sistema de previsión imperante en la época, salvo excepciones, fue la razón de su incorporación gradual al seguro, al igual que su incorporación gradual en la previsión. Esto hay que confrontarlo, además, con las preocupaciones referentes al financiamiento del seguro, en las que la fracción correspondiente a los trabajadores por cuenta propia era (y es todavía) un problema en sí mismo<sup>43</sup>.

Con el cambio del sistema de pensiones de los regímenes de cajas de previsión al régimen de capitalización individual, hubo que regular la permanencia de los beneficios de seguro de accidentes en aquellos trabajadores que optasen por cotizar bajo el nuevo sistema. Los artículos 83 y 91 del Decreto Ley N° 3.500 solucionaron el tema respecto a los trabajadores dependientes. Como nada se mencionaba respecto a los independientes, se entendió que aquellos que estuvieran contando con la protección de seguro la mantendrían, no obstante su cambio de régimen (Araya Maggi, 1992). Así, aquellos trabajadores autónomos que iniciaren sus cotizaciones en el sistema de pensiones del Decreto Ley N° 3.500 carecían de la protección de la Ley N° 16.744. En vista de ello, se extendió la protección de la ley a aquellos independientes que, perteneciendo a alguna de

---

<sup>37</sup> Decreto Supremo N° 68, del 3 de Octubre de 1983

<sup>38</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 19, del 13 de Julio de 1984

<sup>39</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del 8 de Abril de 1986

<sup>40</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 54, del 5 de Agosto de 1987

<sup>41</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 90, del 1° de Diciembre de 1987

<sup>42</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 101, del 23 de Octubre de 1989

<sup>43</sup> Sr. Foncea (Senador): "...en su gran mayoría los trabajadores independientes no pertenecen a régimen previsional alguno, y para que la nueva ley sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales entre a regir para ellos, es previo que se incorporen a un instituto de previsión, lo que requiere un lapso superior a seis meses." Sesión 6° del 17 de Octubre de 1967. (Senado de Chile, 1967).

las categorías incorporadas al seguro, estuvieran cotizando en una AFP, y que, por no haber estado afectos al régimen de alguna de las cajas del antiguo sistema de pensiones no contaban con esta protección<sup>44</sup>.

### ***c) Sistema de Prestaciones Familiares y Subsidio de Cesantía.***

El régimen de prestaciones familiares fue uno de los primeros campos de la seguridad social en iniciar el proceso de reformas, casi una década antes que el sistema de pensiones, por medio del Decreto Ley N° 97, de 1973, y posteriormente el Decreto Ley N° 307, de 1974. Por ello, al inicio del periodo en estudio los cambios al sistema de prestaciones familiares son menores, quedando reflejadas en el Decreto Ley N° 150, de 1982, norma que refunde a los decretos Leyes N°307 y N°603, de 1974 y en la cual se recogerán los diversos cambios que esta normativa sufre hasta la fecha actual.

No obstante lo cual, la cobertura de los trabajadores independientes, en el caso del sistema de prestaciones familiares es altamente restrictiva, reconociéndose la calidad de beneficiario a:

- Los trabajadores independientes afiliados a un régimen de previsión que al 1º de Enero de 1974 contemplara en su favor y entre sus beneficios el de asignación familiar.
- Los antes señalados que se encuentren en goce de subsidios de cualquier naturaleza.
- Los trabajadores dependientes e independientes que se encuentren en goce de pensiones de cualquier régimen previsional. Aun cuando el respectivo régimen no contemplara el beneficio.

Dentro de este primer grupo, en aplicación también de lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.500, en cuanto a que los trabajadores independientes afiliados al nuevo sistema de pensiones continúan afectos al sistema único de prestaciones familiares y subsidio de cesantía cuando a la fecha de su incorporación hubieren estado afiliados a un régimen de previsión que contemplara tales beneficios pero solamente mientras tales trabajadores desempeñen la actividad que les otorgó la calidad de imponentes en aquel régimen de previsión, lo que reduce ampliamente la cobertura del beneficio.

---

<sup>44</sup> Artículo 1º, Decreto con Fuerza de Ley N° 2, 8 de Abril de 1986.

No obstante, una de las innovaciones de este periodo es la modificación del financiamiento de las prestaciones, las que pasan a ser de cargo fiscal, eliminándose, en consecuencia, las cotizaciones que debían realizar este tipo de trabajadores.

En el campo de las prestaciones por cesantía no hay innovaciones respecto de lo existente en la década de los 70, toda vez que la Ley N° 19.728, que crea el seguro de cesantía, en reemplazo del subsidio respectivo no se aplica a los trabajadores independientes. La exclusión de los trabajadores independientes de la protección de este seguro se encuentra, entre otras razones, motivada en la falta de medios de control que eviten un uso fraudulento de su protección. En la historia fidedigna de la ley encontramos la siguiente intervención al respecto del Senador Don José Ruiz De Giorgio, “Por otra parte, ya que el seguro de cesantía es para los trabajadores dependientes, no se considera la protección mediante este mecanismo respecto de los trabajadores independientes o por cuenta propia. Los trabajadores de este tipo están excluidos de casi la totalidad de los seguros de desempleo, ya que el problema del riesgo de abuso sería inmanejable si se les permitiera acceder.<sup>45</sup>”.

### **3.2.3.- Reforma Previsional (2008-2016)**

En marzo de 2006, el Decreto Supremo N° 336, del Ministerio de Hacienda crea el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, mejor conocido como la Comisión Marcel, destinado a iniciar un proceso de consulta y estudio a fin de revisar “la situación del sistema previsional chileno, identificar sus fortalezas, debilidades y desafíos” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006) proponiendo reformas para su mejora, entre las cuales un importante grupo refería al incremento de la cobertura, densidad y cumplimiento del mandato de cotizar. Dentro de este grupo de propuestas se encuentra el establecimiento de la cotización obligatoria de los trabajadores independientes.

En concreto, el consejo propuso:

- Establecer la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando las actuales distinciones entre trabajadores dependientes e independientes, implantando gradualmente una serie de mecanismos para hacer efectiva la obligación de cotizar de estos últimos.
- Extender el derecho a la asignación familiar a todos los trabajadores independientes que registren cotizaciones previsionales, en las mismas condiciones y términos que los trabajadores dependientes.

---

<sup>45</sup> Sesión 10ma del 14 de Noviembre del 2000. (Senado de Chile, 2000 págs. 215-216).

- Eliminar la prohibición que actualmente rige para que los trabajadores independientes puedan afiliarse a las Cajas de Compensación, así como permitir a todos estos trabajadores el acceso a los beneficios de la Ley de Accidentes del Trabajo.
- Otorgar a las cotizaciones previsionales de todos los trabajadores independientes el mismo tratamiento tributario que se aplica a las cotizaciones de los dependientes.
- Otorgar acceso a los trabajadores independientes a los beneficios del sistema previsional --pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia-- en igualdad de condiciones, incluyendo los beneficios del nuevo pilar solidario.

Como fundamento de estas propuestas el Consejo entrega en su diagnóstico del sistema la constatación de la baja cobertura previsional con que contaban a la fecha los trabajadores independientes, al cual sumaban un dato previamente no considerado por la doctrina: que estos trabajadores no constituyen un grupo en sí, sino que representan una alternativa laboral que ejercen las personas a lo largo de su vida. “El mundo de los trabajadores asalariados y el de los independientes están comunicados a través de historias laborales personales en que se alternan periodos de empleo, desempleo, inactividad, actividades asalariadas y por cuenta propia.” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006). Este dato, y las consecuentes lagunas previsionales generadas por dicha realidad, obligaban a que el diseño de la regulación de los trabajadores independientes aunara el régimen general de cotizaciones con la flexibilidad suficiente para su cumplimiento por trabajadores cuyas condiciones de ingreso no son estables. Hizo el consejo varias prevenciones para ello:

- Si se busca dotar de cobertura universal al sistema previsional, la entrega de derechos y obligaciones similares debe ser independiente de la situación ocupacional.
- El pago de las cotizaciones debe considerarse como una materia de interés público, fortaleciendo los mecanismos de cobro, por lo que se recomienda considerar la intervención del servicio de impuestos internos en el proceso de recaudación de cotizaciones, una elevación de los montos de retención tributaria hasta un 15%, y el condicionamiento del crédito presunto al trabajo independiente a la verificación del cumplimiento de las obligaciones previsionales.
- Ha de considerarse la heterogeneidad de estos trabajadores, combinando iniciativas de carácter general como medidas dirigidas a grupos específicos.
- Es importante que el pago de las cotizaciones se vincule al flujo de ingresos de los mismos.
- La implementación ha de ser gradual. En este punto se especifica una fórmula de cinco años iniciales, destinados a la educación, generación de incentivos, desarrollo de estrategias y mecanismos de recaudación y conformación de bases de datos que sirviesen de base para la aplicación plena. Asimismo, considera un periodo donde la cotización es una decisión activa, pero cuyo cumplimiento permite el acceso a los

diferentes beneficios sociales, para acabar con un proceso gradual de obligatoriedad basado en cotizaciones, primero por un ingreso mínimo, con incrementos anuales de un 25% de dicha cifra en cuanto a base de cálculo.

La recepción legal de la actividad del consejo asesor se plasmó en el mensaje N° 558-354, presentado ante la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2006, que sería publicado como la Ley N° 20.255 el 17 de marzo de 2008, estableciendo la obligatoriedad de cotización de los trabajadores independientes, entre otras regulaciones relevantes.

Este nuevo régimen de cotizaciones inicia con una modificación fundamental, basada en la capacidad de control de los sujetos obligados: el cambio de la definición contenida en el artículo 89 del Decreto Ley N°3500 de 1980, por su versión tributaria, correspondiente al artículo 42 N° 2 de la Ley de la Renta. Así, el nuevo artículo 89 dirá: “toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerce individualmente una actividad mediante la cual obtienen rentas del trabajo de las señaladas en el artículo siguiente, deberá afiliarse al sistema que establece esta ley”. Esta referencia al artículo 90, redirige a la normativa tributaria que establece un impuesto sobre los ingresos de las profesiones liberales y demás actividades lucrativas no afectas ni a primera categoría ni al impuesto de segunda categoría al trabajo dependiente. Para ello, entiende por actividad lucrativa a aquella ejercida en forma independiente, por persona natural, en que predomine el trabajo personal basado en el conocimiento de una ciencia, arte, oficio o técnica sobre el empleo de maquinarias, herramientas, equipos u otros bienes de capital. Se incluye también en este impuesto a los auxiliares de la administración de justicia, a ciertos corredores y a las sociedades profesionales que únicamente prestan servicios o asesorías profesionales. Con esto, se crean dos categorías distintas de independientes para efectos previsionales, en línea con la normativa tributaria: quienes se encuentren afectos al impuesto de segunda categoría, principalmente prestadores de servicios, quienes quedarán obligados a cotizar, los demás trabajadores independientes, en cuya actividad priman los bienes de capital, pueden acceder a cobertura a través del estatuto del cotizante voluntario.

En concreto, los independientes obligados a cotizar corresponden a:

- Quienes obtienen honorarios por actividades independientes; o
- Perciban rentas por las cuales tengan la obligación de emitir boletas de honorarios o boletas de prestación de servicios de terceros; o
- Generen ingresos por participaciones en rentas de una sociedad de profesionales, salvo que estas últimas optasen por tributar en primera categoría.

No obstante, dentro de las consideraciones de gradualidad y compatibilidad entre los diferentes sistemas de seguridad social se establecieron algunos casos de exclusión:

- Quienes al 1 de enero del 2012 tengan 55 años de edad o más, en el caso de los hombres, o 50 años de edad o más, en el caso de las mujeres<sup>46</sup>.
- Estén acogidos a pensión de vejez, vejez anticipada, o invalidez total, salvo pensionados por invalidez de la Ley de accidentes del trabajo<sup>47</sup>.
- Afiliados que coticen mensualmente en calidad de trabajadores dependientes por una remuneración igual al límite máximo imponible mensual<sup>48</sup>.
- Independientes cuya renta anual sea inferior al Ingreso Mínimo Mensual vigente a diciembre del año al que corresponden las rentas<sup>49</sup>.
- Imponentes de algún régimen administrado por el Instituto de Previsión Social, IPS; de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA; o de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA<sup>50</sup>.

Esta obligación de afiliación se extiende a 4 de los 5 regímenes que tradicionalmente componen la seguridad social: pensiones, salud, riesgos del trabajo y prestaciones familiares<sup>51</sup>. Sólo se les excluye de la cobertura de la cesantía por parte del seguro respectivo<sup>52</sup>.

Sin embargo, si bien al generar la obligación de incorporarse a la seguridad social se igualan los beneficios entre dependientes e independientes, las condiciones para acceder a las prestaciones presentan diferencias derivadas de las condiciones especiales en que la actividad de los independientes se desenvuelve.

El cumplimiento de la obligación de cotizar presenta diferencias significativas en cuanto a la determinación de su base de cálculo y la periodicidad de la misma.

Al no ser trabajadores dependientes, estas personas carecen de remuneración por lo que la tasa de cotización se aplica sobre las rentas brutas gravadas por el impuesto de segunda categoría el año inmediatamente anterior a su declaración, lo que vincula el proceso de declaración de impuestos con las cotizaciones, en cuanto mecanismo de control. Al ser éste un proceso anual, se anualiza de igual forma la obligación de pago de las cotizaciones previsionales. Adicionalmente, en un reconocimiento de la existencia de

---

<sup>46</sup> Ley N° 20.255, artículo vigésimo noveno transitorio, inciso final.

<sup>47</sup> Decreto Ley N° 3.500, de 1980, artículo 69.

<sup>48</sup> Decreto Ley N° 3.500, de 1980, artículo 16.

<sup>49</sup> Decreto Ley N° 3.500, de 1980, artículo 90.

<sup>50</sup> Decreto Ley N° 3.500, de 1980, artículo 92 I.

<sup>51</sup> La Ley N° 20.255 estableció una prelación muy básica en materia de deuda previsional: las cotizaciones por pensiones tienen preferencia de pago. Sin embargo, no solucionó la prelación dentro de las propias cotizaciones por pensiones (cuenta individual, seguro de invalidez y sobrevivencia, comisión).

<sup>52</sup> El subsidio, si bien sigue vigente, es de escasa aplicación.

gastos en la actividad independiente, la base no es constituida por la totalidad de las rentas, sino sólo por el 80% de las rentas brutas<sup>53</sup> gravadas, con un límite equivalente al de los trabajadores dependientes, pero anualizado<sup>54</sup>, con un tope mínimo equivalente al ingreso mínimo mensual. Con todo, si bien se reconoce el carácter de gasto que tienen estas cotizaciones para efectos tributarios, no se condiciona el uso de los gastos presuntos al cumplimiento de las obligaciones previsionales, como requería el consejo asesor.

Conscientes del peso que supone un único pago al año (alrededor de 2,5 veces los ingresos promedio de todo un mes) se incorpora un sistema de pagos provisionales símil al que opera en materia tributaria, facultado al afiliado a realizar pagos mensuales imputables a su obligación anual de cotizar, los cuales pueden ser o no regulares.

Si bien la anualización de la base de cálculo permite recoger de mejor forma las fluctuaciones de los ingresos en el trabajo independiente, y los pagos provisionales alivian el problema del monto de los pagos, las prestaciones de seguridad social de corto plazo tienden a producir dificultades de aplicación.

Por ello, se modificó la operatoria del Seguro de Invalidez y Supervivencia, obteniendo el trabajador independiente la cobertura en atención al monto a que asciende la base anual por la que efectuó sus cotizaciones. Si se realizaron cotizaciones sobre una base anual de siete o más ingresos mínimos, la cobertura del seguro se extendería por todo un año. En caso contrario, la cobertura sería un número de meses proporcional a la base sobre la cual se cotizó, con un mínimo de un mes.

En materia de Salud, donde las prestaciones son de corto tiempo y relativa frecuencia, la incorporación de los independientes obligó a la creación de un régimen híbrido de pagos: una obligación mensual con una base de cálculo corresponde al monto que el afiliado declare, dentro de los topes imponibles mensuales, la cual tiene un carácter provisional estando sujeta a reliquidación por el Servicio de Impuestos Internos, en prevención de la subdeclaración de rentas o la omisión de la declaración mensual.

Similar problema ocurre en cuanto al acceso al sistema de protección de los riesgos del trabajo. Las cotizaciones son obligatorias y por las mismas tasas que los trabajadores dependientes, con la respectiva cotización variable según la actividad y accidentabilidad de la empresa. Sin embargo, al ser trabajador y empleador en uno, el independiente soporta directamente el pago de la misma. Para efectos de su cálculo, la base imponible es “la misma renta por la cual los referidos trabajadores efectúen sus cotizaciones para

---

<sup>53</sup> El concepto de “rentas brutas” corresponde al total de las rentas obtenidas antes de proceder a descontar los gastos necesarios para producirlas.

<sup>54</sup> Doce veces el tope imponible.

pensiones...”, debiendo encontrarse dentro de los márgenes de los topes imponibles mensuales, y sujeta a reliquidación anual en el marco de la operación renta.

Para el sistema de prestaciones familiares, al ser de financiamiento fiscal, el efecto del ingreso de los independientes es menor en la normativa, requiriendo solamente la obtención del promedio mensual de sus rentas, eliminando las distorsiones estacionales que pudieran producirse y compensándose con las obligaciones de seguridad social. Finalmente, aquellos trabajadores independientes que se encuentren cotizando para pensiones y salud podrán afiliarse individualmente a una Caja de Compensación de Asignación Familiar, pero sólo para los efectos de acceder al régimen de prestaciones adicionales, crédito social y prestaciones complementarias.

Con la extensión de la cobertura a cuatro de los cinco regímenes de seguridad social<sup>55</sup> en condiciones prácticamente de igualdad respecto de los dependientes, pero con la existencia de múltiples bases de cálculo de las cotizaciones y temporalidad de las obligaciones, el control de los pagos recae en la acción coordinada de las entidades tributarias (Impuestos Internos y Tesorería General de la República) con los administradores de cada régimen, para lo cual se incorporan cruces de la información reportada y el pago de las cotizaciones adeudadas con cargo a los impuestos retenidos.

Dado que es posible adelantar el pago de las cotizaciones de pensiones mediante pagos mensuales facultativos, las AFP deberán certificar la existencia y el monto de los mismos, información que deberá remitir tanto al SII como al afiliado. La Superintendencia de Salud, por su parte, informará a Impuestos Internos el régimen a que se encuentre sujeto el afiliado. Si corresponde a FONASA, esta institución deberá informar el monto de las cotizaciones pagadas. Del conjunto de estos datos el Servicio de Impuestos Internos, única institución que conoce en detalle las cantidades que constituyen la base de cotización, obtendrá la suma total enterada en concepto de cotizaciones previsionales, calculando el total definitivo y computando la diferencia existente.

De existir cotizaciones adeudadas, se dará informe a Tesorería General de la República, la cual procederá a pagarlas con cargo a los impuestos retenidos al contribuyente respectivo. De ser insuficientes los fondos para cubrir las cotizaciones, la preferencia correspondía al pago de las pensiones, pasando a cobranza previsional el saldo insoluto. Con todo, dado que el concepto “pensiones” engloba tres elementos diferenciados (CIC, SIS y comisión) la normativa administrativa reguló su imputación<sup>56</sup>, iniciándose con el pago del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, por un monto equivalente

---

<sup>55</sup> Sin perjuicio de que exista la posibilidad de tener derecho en virtud de un estatuto especial.

<sup>56</sup> Compendio normativo del sistema de pensiones, libro I, Capítulo VI, Letra A, n° 43

al nivel de cobertura existente; el saldo remanente, en tanto, se imputa proporcionalmente a la cuenta individual y a la comisión.

Con la creación por la misma Ley N° 20.255 del sistema de pensiones solidarias, y no obstante los mecanismos establecidos para garantizar el entero de las cotizaciones obligatorias de este grupo, se hizo necesario regular la situación del aquel afiliado independiente que, habiendo tenido ingresos, y por tanto la obligación de cotizar, no cumplió totalmente con su pago, cumpliendo las condiciones para acceder a una prestación solidaria. Para ello, los incisos segundo y tercero del artículo 92 H del Decreto Ley N° 3.500, establecen que los afiliados independientes que sean beneficiarios del aporte previsional de vejez, y que no se encuentren al día en el pago de sus cotizaciones, obtendrán solamente un aporte reducido equivalente a la mitad de la suma de la pensión básica solidaria de vejez y la pensión máxima con aporte solidario. Esta pensión reducida es temporal, teniendo una duración máxima de 60 meses, no obstante, su extensión específica depende de la importancia de la deuda acumulada, a la cual se aplican intereses del 4%. Esta deuda teóricamente es saldada con esa de reducción.

Con el fin de evitar un aumento de la informalidad como consecuencia del régimen de cotización obligatoria y, también, fomentar una adecuada cultura previsional, la reforma consideró un periodo de aplicación gradual relativamente extendido que comprendía cuatro etapas:

La primera, por los tres años iniciales de vigencia de la ley, se mantendría la voluntariedad. La segunda, al cuarto año (2012) inicia un régimen obligatorio, para pensiones y riesgos del trabajo, con una base de cálculo del 40% de establecida en el proyecto, la cual se incrementará al 70% el quinto año y al 100% el sexto. Durante estos tres años existirá la posibilidad de exceptuarse de la cotización obligatoria, sin embargo, para ello será necesario solicitar expresamente la exclusión. Una tercera etapa a partir del séptimo año, con la obligación de afiliación y cotización general, sin excepciones. Finalmente, la cuarta etapa culminaría el proceso de transición al décimo año, cuando entren en vigor las disposiciones relativas a la cotización obligatoria de salud, tal como se muestra en el Cuadro N° 5.

**Cuadro N° 5: Transición reforma previsional conforme a Ley N° 20.255**

<b>Honorarios</b>	<b>Declaración de Renta</b>	<b>% Base imponible</b>	<b>Condición</b>
2012	2013	40	Obligatoria por defecto. Exclusión voluntaria
2013	2014	70	Obligatoria por defecto. Exclusión voluntaria
2014	2015	100	Obligatoria por defecto. Exclusión voluntaria
2015	2016	100	Obligatoria
2016	2017	100	Obligatoria
2017	2018	100	Obligatoria
2018	2019	100	Obligatoria. Incorpora 7% salud

Elaboración CIEDESS.

#### **a) Dificultades en la incorporación de los independientes y modificación.**

No obstante la gradualidad considerada, la implementación de la cotización de los trabajadores independientes comenzó rápidamente a mostrar falencias. Los años iniciales desde la publicación de la Ley N° 20.255 hasta el primer periodo de obligatoriedad con posibilidad de exclusión, por las rentas devengadas el año 2012 (operación renta 2013), que debieron ser destinados a difusión y preparación del sistema tuvieron pocos avances, priorizándose otros elementos de la reforma previsional. Así, el Fondo de Educación Previsional, solamente el año 2011 comenzó a considerar la temática del trabajo independiente. De forma similar, las entidades administradoras del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a inicio del 2012, cuando debían recibir a sus primeros afiliados nuevos, carecían de personal capacitado para realizar la tramitación de tales solicitudes. En tal materia, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) fue un pionero en la habilitación de afiliaciones por medios electrónicos. Si bien la afiliación de independientes existía previamente para los regímenes de salud y pensiones, las plataformas de pago electrónico fueron lentas en la incorporación de las variables que el nuevo estatuto de los trabajadores independientes necesitaba.

La falta de simulaciones y difusión de los derechos y obligaciones produjo un efecto importante al momento del cobro de las cotizaciones adeudadas. Las prestaciones sanitarias, al ser beneficios de corto tiempo, mantenían un periodo de pago mensual, cuyo cumplimiento era un requisito para su obtención. La falta de pago de la cotización respectiva repercutía en una falta de acceso, pero seguía siendo adeudada, debiendo

cobrarse en el marco de las reliquidaciones asociadas a la operación renta de cada año. Tras los primeros periodos de obligatoriedad, donde se produjo un aumento de los afiliados y cotizantes independientes, quienes optaron por no excluirse del sistema tomaron conciencia que la operatoria del seguro implicaba que tenían que pagar por beneficios que ya no podrían recibir, incluso si hubiesen sufrido la contingencia respectiva, generando un aumento progresivo de las solicitudes de exclusión.

El Cuadro N° 6 muestra la cobertura a partir de la reforma que supuso la Ley N° 20.255; en tanto el Cuadro N° 7 muestra el número de trabajadores independientes que, conforme a la ley, que optaron por excluirse de la obligatoriedad durante el periodo habilitado para ello.

**Cuadro N° 6: Cobertura trabajadores independientes y voluntarios, sistema de AFP<sup>57</sup>**

Año	Afiliados AFP		Cotizantes AFP		Cotizantes IPS	Total trabajadores independientes**	Cobertura independientes (%)	
	Indep.	Volun.	Indep.	Volun.	Indep.		Afiliados	Cotizantes
2008	296.070	-	65.398	-	23.815	1.781.059	16,6	5
2009	300.854	12.149	73.964	5.015	16.830	1.825.422	16,5	4,9
2010	305.241	44.108	91.445	3.080	14.981	1.896.980	16,1	5,6
2011	306.640	37.605	94.323	1.829	13.348	1.972.875	15,5	5,5
2012	302.889	20.647	107.350	1.024	10.717	1.911.698	15,8	6,2
2013	389.596	14.600	116.693	1.052	10.403	1.977.284	19,7	6,4
2014	435.670	14.358	127.033	1.423	9.735	2.046.364	21,3	6,7
2015	498.443	15.617	140.386	1.484	8.241	2.058.201	24,2	7,2
2016*	495.570	16.140	141.933	2.204	8.266	2.153.969	23,0	7,0

(\*) Cifras a Junio de 2016.

(\*\*) Trabajadores Independientes = Empleadores + Cuenta Propia + Familiar No Remunerado.

Fuente: Superintendencia de Pensiones. INE.

Elaboración CIEDESS.

**Cuadro N° 7: Independientes y obligación de cotización**

Año operación renta	N° total de afectos	N° de trabajadores afectos que renunciaron	Porcentaje	N° de trabajadores adscritos	Porcentaje
<b>2013</b>	987.010	846.958	85,81%	140.052	14,19%
<b>2014</b>	984.867	898.413	91,22%	86.454	8,78%
<b>2015</b>	1.044.049	970.894	92,99%	73.155	7,01%

Fuente: SII.

Elaboración CIEDESS.

<sup>57</sup> Trabajadores Independientes = Empleador + Cuenta Propia + Familiar No Remunerado

Estas dificultades fueron acrecentada por la jurisprudencia de los tribunales de cobranza que interpretaron la incobrabilidad de las cotizaciones previsionales adeudadas por los trabajadores independientes, al ser a la vez acreedores y deudores, con lo cual, para el año 2015, primer año de aplicación de la obligatoriedad sin posibilidad de exclusión, las posibilidades de una modificación de los procedimientos y plazos en que los independientes enteran sus cotizaciones eran altas.

La modificación fue ingresada a la Cámara de Diputados el 20 de Noviembre de 2015, siendo publicada como la Ley N° 20.894 el 26 de Enero de 2016, altera de forma importante, tanto la gradualidad de la aplicación de estas normas, como la exigibilidad de su cumplimiento real, principalmente en materias de prestaciones sanitarias (tanto comunes como laborales).

En primer lugar, se pospone el proceso de obligatoriedad de la cotización, extendiendo el periodo de excepción por otros tres años, en los cuales se puede, previa declaración expresa, ser liberado de cotizar, con lo cual la obligatoriedad total solamente se producirá en 2018, junto con el inicio de la obligatoriedad de las cotizaciones en salud. En el intertanto, las cotizaciones de éste régimen, así como las de accidentes del trabajo, pueden ser realizadas de forma independiente entre sí y respecto de las correspondientes a pensiones, mediante declaraciones mensuales sobre el monto que indique el afiliado y que se encuentre dentro de los topes legales mensuales. Al no ser cotizaciones obligatorias, no se producirá en este intertanto el proceso de reliquidación en caso de existir cotizaciones impagas.

Una segunda modificación importante se produce en los procesos de imputación de las cotizaciones. Conforme la normativa existente, el pago anual de cotizaciones se realiza imputando primero las cotizaciones que se pudiesen tener como trabajador dependiente, si ello no salda la deuda, cuestión muy probable si se está bajo el tope imponible, se imputan los pagos provisionales de cotizaciones, luego las retenciones de impuestos y, finalmente, se requiere el pago directo. En el caso del pago con cargo a las retenciones de impuestos, es posible que los montos retenidos no sean suficientes para cubrir la totalidad de la deuda, al ser inferiores al monto total de las cotizaciones una vez en régimen pleno. Originalmente, el artículo 92G del Decreto Ley N° 3.500, introducido por la Ley N° 20.255, establecía que se pagarían en primer orden las destinadas a pensiones, sobre la base que, al ser un sistema de acumulación que se capitaliza, la ausencia de cotizaciones genera un daño que se multiplica en el tiempo. No obstante, las cotizaciones por pensiones corresponden a tres elementos diferentes: el aporte a la cuenta individual; el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia y la comisión de la AFP. El primer elemento ya es suficiente para agotar la retención tributaria de un trabajador a

honorarios regular (10%) lo cual genera un problema de imputaciones dentro de las propias cotizaciones para pensiones. La interpretación jurisprudencial de incobrabilidad antes señalada, en lo que respecta al seguro de invalidez y sobrevivencia y a la comisión de la AFP resulta absurda, por lo que la interpretación más coherente hubiera sido que el pago de la cuenta individual tuviera preeminencia, mientras el resto de las cotizaciones, que el independiente debe a terceros<sup>58</sup>, pasen a la respectiva cobranza compulsiva.

En concreto, el trabajador independiente, salvo que realice por propia voluntad pagos previsionales, tiene que afrontar con el 10% de retención tributaria<sup>59</sup> el pago de la totalidad de las cotizaciones a la Seguridad Social, alcanzando en total un 19,77% de la base imponible. Al ser esta solo una fracción de las rentas totales (80%), su pago íntegro representa un 15,8% de las rentas, no siendo cubierto por la retención tributaria. Si se aumentara esta última al 16%, se podría cubrir la totalidad de las cotizaciones respecto a los independientes que se encontraran en el tramo exento del impuesto a la renta. El cuadro N°8 muestra el monto que representan las cotizaciones respecto a las bases imponibles y tributables, así como el porcentaje de las mismas que alcanza a ser financiado con retenciones tributarias del 10% y 16%, siempre asumiendo un trabajador independiente exento de impuesto a la renta.

#### **Cuadro N° 8, parámetros de cotizaciones del trabajador independiente**

Ítem	% de la base imponible y tributaria		Sobre Retención (10% de ingresos)		Sobre Retención incrementada 16%	
	Sobre base imponible** *	Sobre base tributaria*** *	% sobre retención tributaria actual (10%)	% de cotización pagada*	% sobre retención tributaria aumentada (16%)	% de cotización pagada*
CCI	10%	8%	80%	97%	50%	100%
SIS	1,41%	1,128%	11,28%	100%	8%	100%
Comisión de la AFP **	0,41	0,328%	3,28%	97%	2,05%	100%
AATT y EEPP **	0,95%	0,76%	7,60%	100%	4,75%	100%
Cotización por salud	7%	5,60%	56%	0%	35%	100%
<b>Total cotizaciones</b>	<b>19,77%</b>	<b>15,816%</b>	<b>158,16%</b>	-	<b>97,80%</b>	-

(\*) Asumiendo la cotización en su tramo más bajo y que el contribuyente se encuentra en el tramo exento del impuesto global complementario.

(\*\*) Asumiendo el costo más bajo posible.

(\*\*\*) Porcentaje que representa sobre el 80% de las rentas gravadas por el artículo 42 N° 2 de la Ley de la Renta, que constituye la base imponible de este grupo.

(\*\*\*\*) Porcentaje que representa sobre el conjunto de rentas gravadas por el artículo 42 N° 2 de la Ley de la Renta, sin disminución alguna.

<sup>58</sup> Debe observarse que el pago de la cotización destinada a la cuenta individual no corresponde a una obligación de dar de parte del trabajador independiente en favor de la AFP, sino una obligación de hacer, que cede en favor de la comunidad toda y que por mandato legal la administradora respectiva debe darle cumplimiento.

<sup>59</sup> O menos, en caso que se trate de un trabajador afecto al pago de impuesto a la renta.

La solución a esta dificultad por parte de la Ley N° 20.894 fue diversa. En efecto, ante la insuficiencia de los recursos retenidos por impuestos, se paga en primer lugar el seguro de invalidez y sobrevivencia, luego las cotizaciones por accidentes del trabajo, el pago a la cuenta individual, la comisión de la administradora de fondos, los saldos insolutos arrastrados de años anteriores y, en último término, las prestaciones de salud.

Es importante destacar la aparición que hacen estos “saldos insolutos”, inexistentes en la normativa anterior, toda vez que una importante modificación realizada por la Ley N° 20.894, fue la eliminación de la cobranza previsional al trabajador independiente, lo cual, al considerar el monto total de las cotizaciones contra el monto de las retenciones de impuestos, puede (y probablemente lo hará) generar una acumulación de deuda que deberá solucionarse con posterioridad, afectando el acceso al pilar solidario.

Finalmente, deben notarse las modificaciones realizadas a propósito del acceso a las prestaciones del seguro social contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Originalmente la Ley N° 20.255 requería encontrarse al día en el pago de las cotizaciones para tener acceso, entendiéndose por tal un retraso no superior a dos meses. Con la Ley N° 20.894, se mantiene una regla símil: “...haber enterado la cotización correspondiente al mes antecedente...”; la cual convive con una regla de densidad: “o haber pagado, a lo menos, seis cotizaciones, continuas o discontinuas, en los últimos doce meses...”, admitiéndose, de forma extraña, que tales cotizaciones puedan ser realizadas en la calidad tanto de trabajador dependiente como independiente.

## **b) Propuestas realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015)**

La Comisión presenta en su informe final tres propuestas generales de modificación al sistema de pensiones chileno y un conjunto de propuestas en tópicos específicos, independientes de las anteriores. Sin perjuicio de las afirmaciones contenidas en las propuestas generales respecto al incentivo que presentarían para los trabajadores independientes, debe notarse que existen propuestas específicas directa e indirectamente relacionadas a los mismos, particularmente en el apartado referido a la ampliación de la cobertura del sistema y densidad de las cotizaciones. Estas propuestas pueden sintetizarse en las siguientes:

- 1) Creación de una instancia de coordinación de políticas de afiliación y cotización: Si bien en principio no parece dirigida específicamente a los trabajadores

independientes, la creación de esta instancia apunta al establecimiento de políticas que permitan hacerse cargo de las particularidades de los empleos independientes, tales como su estacionalidad, de forma de permitir captar las cotizaciones por diferentes periodos y mecanismos que los originalmente considerados por la Ley N° 20.255, en ese sentido apunta de forma importante al grupo de trabajadores independientes que no quedaron cubiertos por la obligatoriedad de la norma citada. También correspondería a esta entidad la coordinación y coherencia de los diversos programas sociales en cuanto a los incentivos y desincentivos que entregan a los cotizantes.

- 2) Mantención de la obligatoriedad de cotización de los trabajadores independientes establecida en la Ley N° 20.255, adecuando su gradualidad: Siendo el informe de la Comisión un documento de 2015, al elaborar esta recomendación se tuvieron presentes las dificultades que estaba produciendo la obligatoriedad de los independientes, no obstante, se valoraba el proceso, recomendándose en consecuencia la mantención de la obligatoriedad, pero con un ajuste en los tiempos en relación a la incorporación obligatoria de rentas, de forma que se realizara de manera gradual, para evitar el impacto que supone la abrupta incorporación de las cotizaciones a los gastos del trabajador, asegurando un acceso efectivo a las prestaciones de salud, materia donde se detectaban las principales dificultades. Desgraciadamente, la modificación realizada por la Ley N° 20.894, solo pospuso la aplicación de la obligatoriedad, no considerando un mecanismo de gradualidad efectivo.
- 3) Eliminar los desincentivos a la cotización asociados a otros beneficios: Nuevamente, si bien no está dirigida específicamente a los trabajadores independientes, apunta directamente a ellos, toda vez que una de las barreras para la cotización de los mismos es la pérdida de beneficios producto de filtros diseñados sobre montos fijos, presentes en la clasificación de afiliados de FONASA, el monto de las asignaciones familiares, etc. La propuesta de la Comisión apunta a la modificación de tales barreras fijas por esquemas de reducción lineales, relacionados con los ingresos del beneficiario, donde el incremento de los ingresos no elimina, sino que reduce gradualmente el beneficio, de forma similar a la operatoria del APS.

## 4.- Proyecciones

A fin de cuantificar el impacto de las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.894, se han simulado los resultados sobre la pensión que tendría el cambio de uno a otro régimen sobre las cuentas de los afiliados y sus posibilidades de acceder al pilar solidario. Para ello, se consideraron los siguientes parámetros:

- a) Renta promedio inicial de \$261.720, conforme a la información obtenida del Servicio de Impuestos Internos vía Ley de Transparencia. A fin de captar el efecto sobre las rentas más altas, se ha incorporado una serie de simulaciones utilizando el tope imponible de 2016 (74,3 uf, equivalentes a \$1.951.230)
- b) Crecimiento anual de la renta de un 3% nominal. Debe hacerse la salvedad que la heterogeneidad de este segmento laboral hace muy variable el nivel de las rentas, así como su permanencia en el tiempo. El trabajador independiente puro, aquel que solo realiza actividades de este tipo durante su vida, es más bien infrecuente, siendo lo normal la rotación con el trabajo dependiente (formal o informal) o la convivencia con el mismo.
- c) Una rentabilidad de los fondos de pensiones del 7,5% nominal anual, considerando la rentabilidad promedio de los mismos.
- d) En cuanto a la rentabilidad de los fondos, se ha utilizado una rentabilidad promedio.
- e) Una densidad previsional del 100%, debido a que el trabajador independiente afecto al régimen previsional siempre cuenta con boletas de honorarios y al ser una obligación anual, siempre enterará cotizaciones. Las excepciones a esta situación se pueden presentar en la realidad en tres formas: independientes con ingresos inferiores a un ingreso mínimo anual; independientes con empleos adicionales de carácter dependientes, que les permitan alcanzar el tope imponible; e informales. Estos últimos no son considerados por el sistema previsional, por cuanto ni siquiera son detectados por el mismo, constituyendo, según el caso, situaciones de evasión o elusión previsional.
- f) En todos los casos se ha supuesto que el afiliado independiente sigue un comportamiento reticente al cumplimiento previsional, esto es, no realiza pagos provisionales, siendo las cotizaciones cobradas exclusivamente de la devolución de impuestos. Dada la renta promedio, el sujeto de simulación se encuentra en el tramo exento de aplicación del impuesto global complementario, pudiendo aplicar la totalidad de las retenciones tributarias a sus cotizaciones. Siempre que fuera posible evitar legalmente el pago, se ha optado por ello, es decir, el sujeto teórico siempre se ha eximido de cotizar en los periodos de aplicación gradual y voluntaria, con lo cual el principal efecto de la Ley N° 20.894 es retrasar en tres años la obligatoriedad de las cotizaciones.

Finalmente, simulamos la situación de los independientes si se altera el porcentaje de retención tributaria para alcanzar el nivel general de cotizaciones.

#### **4.1 Resultados base bajo la Ley N° 20.255**

En los gráficos N° 1, 2 y 3 se muestran los resultados esperados para un trabajador independiente que inicie su vida como tal en 2012, a diversas edades con separaciones de un lustro entre ellas, tanto para hombres como mujeres. Dados los supuestos utilizados, ha de considerarse que durante los años 2012 a 2014, nuestro sujeto optó por no cotizar, lo cual genera una laguna previsional mínima de tres años.

Debe tenerse la precaución que las cifras expresadas corresponden a pensiones financiadas exclusivamente con fondos provenientes de la actividad independiente, no siendo complementadas con fondos que pudieran existir de empleos dependientes. En este sentido tanto el ingreso de un trabajador al mercado laboral a tres lustros de la edad de retiro, como el monto promedio de los ingresos utilizados constituyen un supuesto poco realista, reflejando más bien la heterogeneidad de este grupo laboral. Para una parte importante de sus miembros, la actividad como independiente es un estado transitorio o un complemento a otra actividad. Adicionalmente se han considerado dos cálculos de tasa de reemplazo. El primero corresponde a la perspectiva tradicional, donde la tasa se calcula en razón de los ingresos totales por actividad del trabajador (TRB). El segundo, denominado tasa de reemplazo imponible, corresponde al cálculo contra la base imponible determinada en la Ley, un 20% inferior a los ingresos totales (TRI).

No obstante las prevenciones realizadas, para evaluar el funcionamiento del mecanismo establecido por la Ley los promedios siguen siendo útiles. Así, quienes iniciaron actividades como independientes en 2012 a la edad de 25 años, teniendo un ingreso anual promedio de la actividad, con un crecimiento estable del mismo del 3% anual, pueden esperar una pensión que represente el 53% o 32% (según el sexo) de sus ingresos totales. Si restringimos esta operación solamente a los ingresos imponibles, es decir el 80% de las rentas afectas a impuesto, la proporción de la pensión se eleva al 66% y 40%, respectivamente.

Resulta interesante notar que el hecho que la base imponible de las cotizaciones sea inferior a la base de retención tributaria permite que la totalidad de las cotizaciones asociadas al sistema de pensiones sea descontada de la retención de impuestos, en la medida que ésta no sea utilizada para enterar tributos. En otras palabras, en la medida que el sujeto se encuentre exento de impuestos a la renta, la retención tributaria cubre la totalidad de las cotizaciones por pensiones. El Cuadro N° 9, muestra los montos a que ascienden los diversos pagos previsionales, así como el valor que suman los pagos provisionales de impuestos. De igual forma, muestra el diferencial que se produce al incorporar la cotización por salud común.

## Cuadro N° 9, valores previsionales y tributarios

	Cálculo	Proporción	Ejemplo (\$)
<b>Renta y Tributación</b>			
Renta Promedio Mensual (RPM)	(1)	RPM	261.720
Renta Imponible Efectiva Anual	(2)=80%*12*(1)	80%*12*RPM	2.512.511
Retención Tributaria	(3)=10%*12*(1)	10%*12*RPM	314.064
<b>Descuentos Seguridad Social</b>			
Pensiones	(4)	11,82%	296.979
- Cuenta Capitalización Individual		10,00%	251.251
- Seguro Invalidez y Supervivencia		1,41%	35.426
- Comisión AFP		0,41%	10.301
Salud	(5)	7,95%	199.745
- Accidentes del Trabajo		0,95%	23.869
- Salud común		7,00%	175.876
Total Seguridad Social c/Salud	(6)=(4)+(5)	19,77%	496.723
Total Seguridad Social s/Salud	(4)	11,82%	296.979
Retención Faltante Seguridad Social	(7)=[(6)-(3)]/[12*(1)]	5,82%	182.660
<b>Retención Óptima</b>	<b>(8)=(6)/[12*(1)]</b>	<b>15,82%</b>	<b>496.723</b>

Supuestos: Comisión AFP igual a la ganadora de la última licitación de cartera de nuevos afiliados; tasa de cotización para la Ley N° 16.744 igual a la básica más la transitoria (0,90%+0,05%).

Elaboración CIEDESS en base a la normativa vigente.

Sin embargo, la aplicación de impuestos que mermen la devolución de los anticipos produce una reducción de las prestaciones a que se accede, así como una progresiva acumulación de deuda, como se muestra en los datos correspondientes a las rentas por un millón de pesos y respecto al tope imponible, quienes tienen una carga tributaria del 4% y 8%, respectivamente, lo que torna menos efectiva la retención para efectos previsionales.

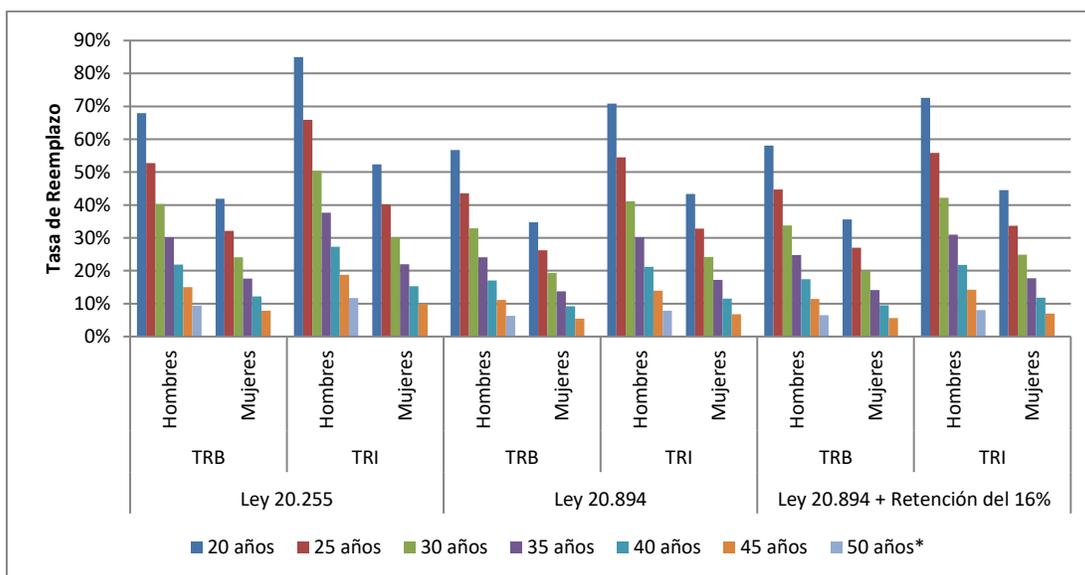
En caso que asumiéramos que se realizan las correspondientes gestiones de cobranza previsional, con un recupero del 25% de la deuda previsional generada cada año (pero no de la acumulada), los resultados se presentan en las últimas simulaciones de los gráficos correspondientes (Gráficos N° 2 y N°3), la cual no se produce respecto de aquellos sujetos que, por estar en los ingresos promedio y exentos de impuesto a la renta, pueden pagar la totalidad de sus cotizaciones para pensiones (gráfico N° 1).

## 4.2 Aplicación de la Ley N° 20.894

Tres son las alteraciones más relevantes realizadas por la norma en comento: la postergación de la obligatoriedad hasta el 2018, duplicando la laguna previsional potencial; el cambio en la prelación de pagos, al insertar el pago al seguro social por accidentes del trabajo; y la exclusión de la posibilidad de cobranza previsional. Su efecto puede verse en paralelo con los resultados de la norma que la precedió, en los Gráficos N° 1, N°2 y N°3, ya citados. Como puede

apreciarse, la insuficiencia de las retenciones tributarias, así como la imposibilidad de cobro compulsivo, llevan a la acumulación de deuda previsional, la cual es significativamente mayor para los independientes que se ubican en el tramo de pagadores de impuestos por segunda categoría.

**Gráfico N° 1, resultados previsionales para renta promedio (\$261.720)<sup>60</sup> según edad de inicio de cotizaciones**



TRB: Tasa de Reemplazo sobre ingresos totales; TRI: Tasa de Reemplazo sobre ingreso imponible.

\* Edad del afiliado en 2012. Nótese que las disposiciones de la Ley N° 20.255, excluyen de la obligatoriedad a las mujeres que a esa fecha tuviesen 50 años o más.

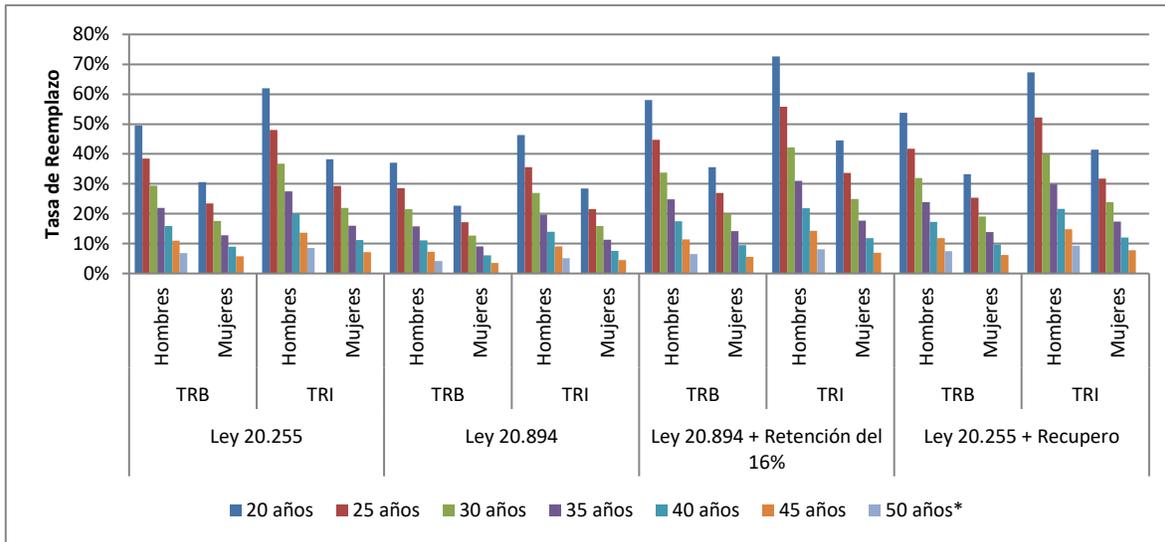
Supuestos: Aportes ininterrumpidos (densidad 100%) desde la edad respectiva en que la cotización es obligatoria hasta la edad legal de jubilación (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres), ingreso imponible inicial de \$261.720, incremento salarial anual de 3% nominal hasta los 55 años, rentabilidad nominal anual de 7,5%, tablas de mortalidad CB-H 2014 y RV-M 2014 ajustadas según factores de mejoramiento, tasa de interés técnico de 2,91% y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

Fuente: SII, SP.

Elaboración CIEDESS.

<sup>60</sup> La capacidad de financiar totalmente los pagos por pensiones bajo la ley N° 20.255, hace innecesario plantear la posibilidad del recupero compulsivo de recursos, como se presenta en los siguientes cuadros.

**Gráfico N° 2, resultados previsionales para renta de \$1.000.000 según edad de inicio de cotizaciones**



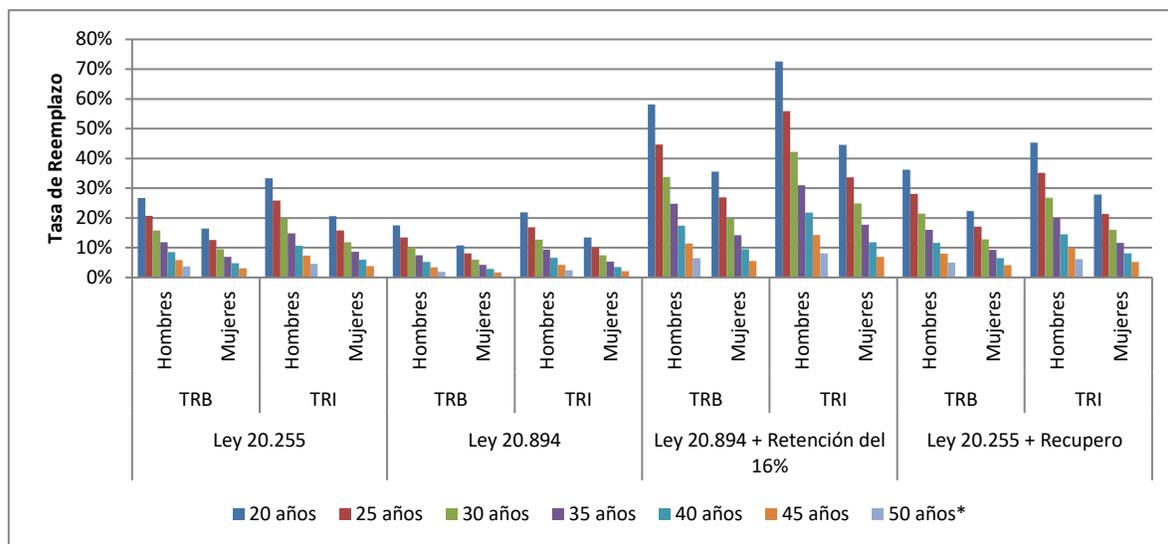
TRB: Tasa de Reemplazo sobre ingresos totales; TRI: Tasa de Reemplazo sobre ingreso imponible.

\* Edad del afiliado en 2012. Nótese que las disposiciones de la Ley N° 20.255, excluyen de la obligatoriedad a las mujeres que a esa fecha tuviesen 50 años o más. Supuestos: Aportes ininterrumpidos (densidad 100%) desde la edad respectiva en que la cotización es obligatoria hasta la edad legal de jubilación (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres), ingreso imponible inicial de \$1.000.000, incremento salarial anual de 3% nominal hasta los 55 años, rentabilidad nominal anual de 7,5%, tablas de mortalidad CB-H 2014 y RV-M 2014 ajustadas según factores de mejoramiento, tasa de interés técnico de 2,91% y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

Fuente: SII, SP.

Elaboración CIEDESS.

**Gráfico N° 3, resultados previsionales para tope imponible (\$1.951.230) según edad de inicio de cotizaciones**



TRB: Tasa de Reemplazo sobre ingresos totales; TRI: Tasa de Reemplazo sobre ingreso imponible.

\* Edad del afiliado en 2012. Nótese que las disposiciones de la Ley N° 20.255, excluyen de la obligatoriedad a las mujeres que a esa fecha tuviesen 50 años o más.

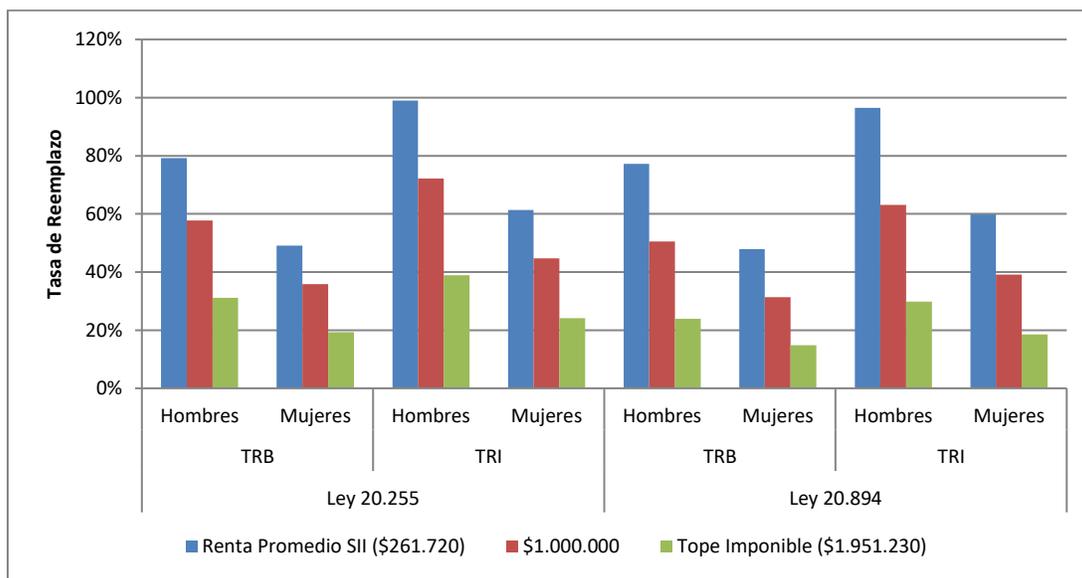
Supuestos: Aportes ininterrumpidos (densidad 100%) desde la edad respectiva en que la cotización es obligatoria hasta la edad legal de jubilación (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres), ingreso imponible inicial de \$1.000.000, incremento salarial anual de 3% nominal hasta los 55 años, rentabilidad nominal anual de 7,5%, tablas de mortalidad CB-H 2014 y RV-M 2014 ajustadas según factores de mejoramiento, tasa de interés técnico de 2,91% y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

Fuente: SII, SP.

Elaboración CIEDESS.

Como era esperable, la dilación en el establecimiento de la obligatoriedad de las cotizaciones tiene un efecto importante. Sin embargo, si se comparan ambos modelos en paralelo, con idénticas fechas de inicio y bases de cotizaciones, sigue generándose una diferencia producto del ingreso de las cotizaciones por accidentes del trabajo, que sin embargo se magnifican en el caso de competir por recursos con el sistema tributario, como muestra el gráfico N° 4.

**Gráfico N° 4, resultados previsionales a iguales condiciones de inicio según renta imponible**



TRB: Tasa de Reemplazo sobre ingresos totales; TRI: Tasa de Reemplazo sobre ingreso imponible.

Supuestos: Aportes ininterrumpidos (densidad 100%) desde los 20 años hasta la edad legal de jubilación (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres), ingreso imponible inicial según simulación señalada, incremento salarial anual de 3% nominal hasta los 55 años, rentabilidad nominal anual de 7,5%, tablas de mortalidad CB-H 2014 y RV-M 2014 ajustadas según factores de mejoramiento, tasa de interés técnico de 2,91% y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

Fuente: SII, SP.

Elaboración CIEDESS.

Si se considera la eventual modificación de la tasa de los pagos provisionales mensuales de impuestos (retención tributaria) elevándola a un 16%, la deuda de cotizaciones en pensiones desaparece, mientras que las tasas de reemplazo se incrementan de forma importante, producto de la desaparición del diferencial entre las cotizaciones para pensiones y la retención existente. Es digno notar que el fenómeno se produce de forma independiente del nivel de ingresos e incluso considerando el pago de los correspondientes impuestos (4% y 8%, para los ingresos de un millón de pesos y el tope imponible, respectivamente), lo cual se explica porque la prelación de pagos de cotizaciones, al dejar en último lugar a las correspondientes a salud común, termina sacrificándolas. El Cuadro N° 10 muestra los componentes del pago de cotizaciones para un trabajador que tiene el tope imponible.

### Cuadro N° 10, variables tributarias y previsionales con el tope imponible (\$1.951.230)

	Cálculo	Proporción	Tope Imponible (\$)
<b>Renta y Tributación</b>			
Renta Promedio Mensual (RPM)	(1)	RPM	1.951.230
Renta Total Anual (RTA)	(2)=12*(1)	RTA	23.414.760
Renta Imponible Efectiva Anual	(3)=80%*(2)	80%*RTA	18.731.808
Retención Tributaria	(4)=10%*(2)	10%*RTA	2.341.476
Retención Tributaria Modificada	(5)=16%*(2)	16%*RTA	3.746.362
Tramo Impositivo	(6)=8%*70%*(2)	8%*70%*RTA	1.311.227
Devolución Tributaria	(7)=(4)-(6)	4,4%*RTA	1.030.249
Devolución Tributaria Modificada	(8)=(5)-(6)	10,4%*RTA	2.435.135
<b>Descuentos Seguridad Social</b>			
Pensiones	(9)	11,82%	2.214.100
- Cuenta Capitalización Individual		10,00%	1.873.181
- Seguro Invalidez y Supervivencia		1,41%	264.118
- Comisión AFP		0,41%	76.800
Salud	(10)	7,95%	1.489.179
- Accidentes del Trabajo		0,95%	177.952
- Salud común		7,00%	1.311.227
Total Seguridad Social c/Salud	(11)=(9)+(10)	19,77%	3.703.278

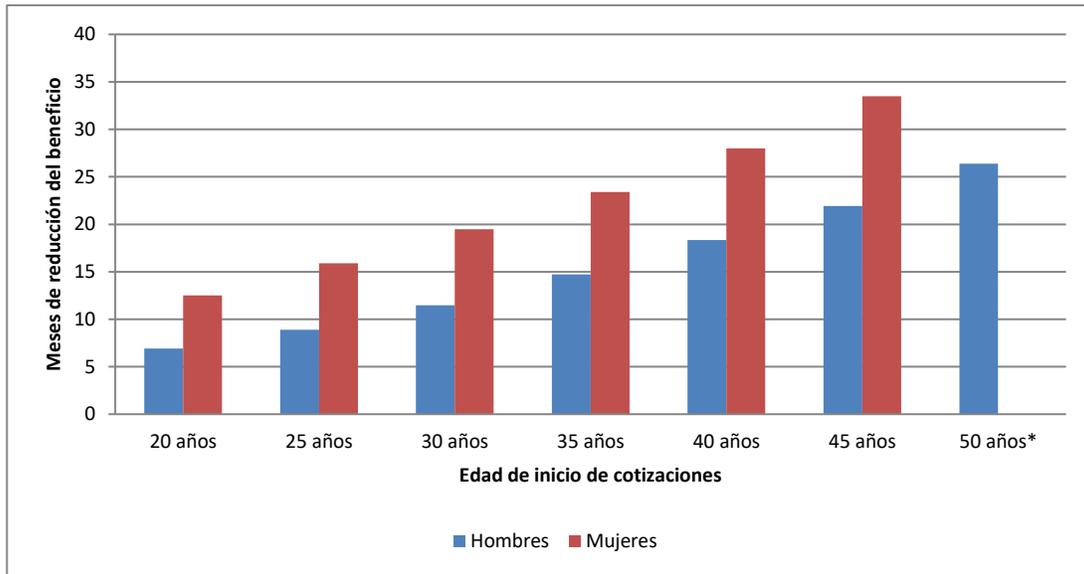
Supuestos: Comisión AFP igual a la ganadora de la última licitación de cartera de nuevos afiliados; tasa de cotización para la Ley N° 16.744 igual a la básica más la transitoria (0,90%+0,05%).  
Elaboración CIEDESS en base a la normativa vigente.

### 4.3 Efectos en el Pilar Solidario

La normativa que regula el sistema solidario de pensiones contempla un mecanismo de castigo para el independiente que tenga deuda previsional al momento de aplicar para sus beneficios, consistente en la generación temporal de un aporte solidario reducido, cuya diferencia se dirige a la extinción de la misma, si bien con un tope máximo de 60 meses. El Gráfico 5 presenta el periodo de extensión del aporte reducido para hombres y mujeres, así como el monto de la deuda previsional al cual, conforme mandato legal, se aplica un interés del 4%. En este caso, el gráfico muestra la información correspondiente a un ingreso inicial de \$261.720 (el promedio de los independientes). Nótese que para tal nivel de ingresos, así como para todos los ingresos que quedan en el rango del sistema solidario<sup>61</sup>, no se produce una deuda previsional bajo la normativa de la Ley N° 20.255.

<sup>61</sup> Asumiendo una continuidad previsional.

**Gráfico N° 5, periodo de disminución de beneficios del Pilar Solidarios según edad de inicio de cotizaciones**



\* Edad del afiliado en 2012. Nótese que las disposiciones de la Ley N° 20.255, excluyen de la obligatoriedad a las mujeres que a esa fecha tuviesen 50 años o más.

Supuestos: Aportes ininterrumpidos (densidad 100%) desde que la cotización es obligatoria hasta la edad legal de jubilación (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres), ingreso imponible inicial de \$261.720, incremento salarial anual de 3% nominal hasta los 55 años, rentabilidad nominal anual de 7,5%, variación anual del monto de PBS y PMAS de 3%, tablas de mortalidad CB-H 2014 y RV-M 2014 ajustadas según factores de mejoramiento, tasa de interés técnico de 2,91% y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

Fuente: SII, SP.

Elaboración CIEDESS.

## 5.- Conclusiones

La entrega de prestaciones de seguridad social a los trabajadores independientes sigue siendo un desafío importante para los países. Ello se debe a la importante cantidad de recursos que supone la incorporación a los diversos regímenes que la componen y la dificultad de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones correlativas.

Con la Ley N° 20.255 Chile pretendió dar un giro en las políticas de cobertura de este segmento laboral desde la voluntariedad, situación más común en el mundo, a la obligatoriedad. Para ello, se valió de los instrumentos desarrollados para mejorar la eficacia tributaria: los pagos provisionales y las retenciones. En vista de ello la obligación de cotización fue limitada a aquellos segmentos de trabajadores independientes que se encontraran afectos al impuesto de segunda categoría, excluyendo a aquellos que tributan en primera categoría (rentas del capital).

Sin embargo, el proceso de aplicación gradual contemplado en la Ley N° 20.255 no fue bien diseñado dado que la posibilidad de exclusión voluntaria de la aplicación de la base rebajada eliminaba toda la utilidad que la gradualidad en si misma justificaba: evitar una reducción traumática de ingresos producto de las cotizaciones. En su lugar se debió contemplar un periodo de adaptación mayor a tres años, todos con una base de cotizaciones creciente en el tiempo y obligatoria. Si se considera que las retenciones tributarias cubren completamente las cotizaciones previsionales de los independientes cuyos ingresos los eximen de pagar impuestos, y sin que se haya aplicado la cotización de salud común, la problemática de las cobranzas se restringe al grupo de trabajadores de mayores ingresos (superiores a seiscientos veinte mil pesos en 2016).

Otra crítica al proceso de gradualidad es la ausencia de un mecanismo regular de evaluación y reforma que simulara el proceso de forma previa a su vigencia, vigilara su implementación en su momento y propusiera soluciones a los problemas detectados en cualquiera de estas dos fases. La institucionalidad del sistema de pensiones fue débil en la implementación de esta sección de la reforma previsional. En justicia, la principal atención estaba centrada en la implementación del sistema solidario, sin embargo la potencialidad de conflictos era mayor en este caso al tratarse del establecimiento de una obligación más que de un derecho. La atención de los reguladores y de la respectiva Comisión de Usuarios sólo se produjo cuando el proceso se encontraba en marcha, siendo, por consiguiente, muy reactivos en sus propuestas.

Durante el periodo 2012-2014 se detectaron dificultades en la aplicación del sistema cuya corrección fue el objetivo de la Ley N° 20.894, que aplazó la obligatoriedad de cotizaciones, contra el criterio de la Comisión de usuarios del Sistema de Pensiones, y eliminó la cobranza de las deudas previsionales generadas hasta entonces.

Sin embargo, considerando las simulaciones realizadas, los efectos de esta reforma no son particularmente positivos.

Retrasar durante otros tres años el inicio de la obligación de cotizar genera una reducción en las tasas de reemplazo brutas de 16,6% en hombres y 17,2% en mujeres, para una carrera

laboral completa (20-65 para hombres y 20-60 para mujeres). Los efectos ciertamente disminuyen para los segmentos etarios mayores y son algo inferiores para las mujeres, pero en cualquier caso el impacto es importante. La alteración de la prelación de los pagos a la seguridad social también provoca un impacto, generando una deuda previsional pequeña pero creciente en aquellas personas exentas del pago de impuesto a la renta que posteriormente se recupera con el castigo a las prestaciones solidarias. En el caso de independientes que son contribuyentes, es muy superior, generando tasas de reemplazo significativamente inferiores (con caídas en las tasas de reemplazo brutas, tanto para hombres como mujeres, de un 35% al pasar de la renta promedio de \$261.720 a una renta de \$1.000.000 y de 53% al pasar de \$1.000.000 al tope imponible, considerando una carrera laboral completa).

Parte importante de los cambios realizados apunta a atender las dificultades encontradas en la aplicación de los seguros de salud (común y laboral). Estos sistemas dependen del pago mensual, con lo cual la ausencia regular de cotizaciones redundaría en la ausencia de prestaciones. Ya en la Ley N° 20.255 las cotizaciones debían ser mensuales, sobre base declarada, sin perjuicio de la reliquidación y cobro anual. Con la Ley N° 20.894 la obligación se mantiene, pero el cobro anual se asegura mediante una mejor preferencia en el pago con los recursos de la devolución de impuestos (de existir). Sin embargo, el acceso a las prestaciones no necesariamente mejora, ya que sigue siendo posible tener que realizar el pago retroactivo y no tener acceso actual.

Sin embargo, quizá la mayor dificultad está en la eliminación de la capacidad de cobranza ya que en la práctica se crea una obligación que no puede ser exigida compulsivamente. Una verdadera obligación no obligatoria. En la práctica ello implica la generación de un tope imponible equivalente a la devolución de impuestos, reduciéndose el aporte de los trabajadores de ingresos superiores.

Claramente la Ley N° 20.894 es un cuerpo normativo de transición, destinado a tener un efecto puntual (el aplazamiento) más que a generar una regulación permanente, con lo cual es esperable que en 2018, cuando se deba aplicar la obligatoriedad, se produzca nuevamente una dilación.

La solución debería seguir nuevamente la experiencia tributaria, incorporando un nivel de retenciones variable, según el comportamiento previo, tal como se hace con los pagos provisionales de los demás contribuyentes. Asimismo, debe resolverse la forma de acceso a las prestaciones de salud, quizá mediante el prepago de cotizaciones (cotizar este año para acceder al siguiente) o con una presunción de ingresos por el primer año de actividad.

## Bibliografía

- Almansa Pastor, José. 1991.** *Derecho de la Seguridad Social*. Madrid : Tecnos, 1991.
- Alonso Olea, Manuel y Tortuero Plaza, José Luis. 1997.** *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid : Civitas, 1997.
- Araya Maggi, Cristian. 1992.** *El Régimen de Seguridad Social de los Trabajadores Independientes*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago : s.n., 1992. Tesis para acceder al grado de licenciado en ciencias jurídicas.
- Ceballos Tapia, Hernán y Gumucio Rivas, Juan. 1972.** *Los Trabajadores Independientes frente a la Seguridad Social* . Santiago : Andrés Bello, 1972.
- Cifuentes Lillo, Hugo, Arellano Ortiz, Pablo y Walker Errázuriz, Francisco. 2013.** *Seguridad Social, parte general y pensiones*. Santiago : Librotecnia, 2013.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. 2006.** *Informe Final*. Santiago : s.n., 2006.
- Maturana Toledo, Carlos. 1987.** *Los Trabajadores Independientes ante la Seguridad Social*. Universidad de CONcepción. Concepción : s.n., 1987. Tesis para acceder al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.
- Nash Torres, Joaquín. 1981.** *El Nuevo Régimen de Pensiones*. Santiago : Arzobispado de Santiago, 1981.
- Novoa Fuenzalida, Patricio. 1977.** *Derecho de la Seguridad Social*. Santiago : Editorial Jurídica de Chile, 1977.
- Pérez Botija, Eugenio. 1957.** *Curso del Derecho del Trabajo*. Madrid : Tecnos, 1957.
- Rodríguez Ramos, María José, Gorelli Hernández, Juan y Vilchez Porras, Maximiliano. 2006.** *Sistema de Seguridad Social*. Madrid : Tecnos, 2006.
- Senado de Chile. 1967.** *Historia de la Ley N° 16.744*. Santiago : Biblioteca del Congreso, 1967.
- . **2000.** *Historia de la Ley N° 19.728*. Valparaíso : Biblioteca del Congreso, 2000.