

# PROYECTO DE LEY DE REFORMA PREVISIONAL

## Boletín 15.480-13

Paula Benavides Salazar  
Presidenta Ejecutiva Espacio Público

# ANÁLISIS DEL DISEÑO PROPUESTO

ASPECTOS POSITIVOS

# Aspectos positivos

## 1. Proyecto estructurado a partir de puntos de encuentro decantados en el debate de los últimos gobiernos (PDL 2017 y 2018):

- Fortalecer la protección frente a la pobreza en la vejez PGU (PBS)
- Aumentar la cotización (5 o 6%)
- Creación de fondo colectivo con solidaridad y equidad de género
- Organismo público a cargo del nuevo esquema

## 2. Ejes centrales apuntan correctamente a los desafíos del sistema y están en línea con experiencia comparada y con diseños que ya tenemos en Chile (seguro de cesantía)

## 3. Pilar contributivo mixto que mantiene capitalización individual del 10% y suma ahorro colectivo solidario con el 6%:

- Fortalece el pilar contributivo con mayor ahorro previsional, aprovecha complementariedades del ahorro individual y colectivo y aumenta la resiliencia frente a los riesgos
- Incorpora elementos de redistribución y compartición de riesgos en los beneficios
- Se cubren las lagunas previsionales producidas por cesantía
- El diseño facilita que se logren objetivos en pensiones permitiendo mayor seguridad de ingresos en la vejez
- Es una oportunidad para tener un sistema más estable frente a los ciclos electorales

## Aspectos positivos

4. **Equidad de Género:** se avanza en igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en línea con experiencia internacional

- **Prestaciones por maternidad:** en varios países OCDE se ofrecen créditos que cubren más allá de la licencia de maternidad para proteger los períodos de ausencia del mercado laboral para el cuidados de niños (as). Ej. Alemania.
- **Prestaciones por cuidados:** los créditos para cuidadores de familiares adultos son práctica cada vez más extendida en países OCDE. Ej. Francia, Eslovaquia, Bulgaria, Alemania, Italia y otros.
- **Compensación por diferencias de expectativas de vida:** las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo no están permitidas en países de la Unión Europea

5. **Separación de funciones:** se separa gestión de inversiones de las funciones soporte, centralizando las últimas

- La evidencia internacional muestra que es una buena alternativa. P. Ej. Suecia o Reino Unido
- Permite que el sistema de capitalización individual tenga menores costos de administración para los afiliados, márgenes más razonables y facilita orientar las inversiones a largo plazo.

6. **Diseño con resguardos:** mecanismos automáticos de ajuste y que busca una gobernanza aislada de ciclos políticos

# ANÁLISIS DEL DISEÑO PROPUESTO

ESPACIOS DE MEJORA

# 1. Definir objetivos claros y cuantificables

- ¿Cómo medimos suficiencia? ¿Cuál es el nivel de los indicadores al que se logran los objetivos?, **es necesario consensuarlo y anclar la discusión de la reforma en objetivos acordados**
- Acordar monto absoluto mínimo (PGU \$193.917 y línea de pobreza \$216.849 a noviembre de 2022) y Tasas de Reemplazo esperadas (según quintiles de ingresos)
- **La protección frente a la pobreza deja a trabajadores de bajos ingresos con TR sobre 100%:** en 23 de los 34 países OCDE trabajadores que ganan una cuarta parte del salario promedio reciben una TR de 100% o más (estudio 2015 Comisión Bravo)
- Se debe considerar la evolución proyectada de las TR y definir la tolerancia frente al riesgo de insuficiencia (probabilidad de alcanzarlas, previsibilidad y rol de la solidaridad)
- Los objetivos aportan racionalidad al desarrollo de la reforma, permiten equilibrar las fuentes de financiamiento (debatir sobre la magnitud de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional dentro del 6%) y son un marco para evaluar resultados

## 2. Institucionalidad

### i) Administrador Previsional Autónomo (APA):

- Servicio público descentralizado a cargo de administrar el Sistema Mixto de Pensiones, creado a partir del IPS, sumando múltiples actividades y lo dota de un consejo de 5 miembros
- El IPS es una institución destacada en Chile, pero que hoy se centra en beneficios no contributivos, por lo que el proceso de adaptación sería complejo y con negociaciones gremiales. Según el IF al año 2030 se incorporarán más de 1.700 funcionarios al APA, lo que implica una institución de gran envergadura (hoy dotación 2.548) con importantes desafíos en gestión
- **Algunos aspectos que se sugiere revisar:**
  - Crear APA como organismo nuevo con amplias posibilidades de subcontratación
  - Reevaluar la procedencia de dotarlo de un gobierno corporativo colegiado (en Chile no hay servicios en rol administrativo o ejecutor con Consejos, hay alto riesgo de inacción operativa)
  - La gradualidad para la creación del APA es insuficiente (mes 3 de publicada la ley contratar servicio de recaudación, no da tiempo ni a reglamentación)

## 2. Institucionalidad

### ii) Superintendencia de Pensiones:

- Desde la crisis subprime se gatilló una revisión global de modelos de supervisión, particularmente financiera (en Chile se creó la CMF)
- En pensiones hubo avances con la reforma de 2008 que crea la SP y con supervisión basada en riesgo 2016, entre otros
- Pero los desafíos son mayores con un nuevo sistema:
  - La SP debería fortalecerse mediante una dirección colegiada (en lugar de unipersonal y de exclusiva confianza)
  - Con mecanismos de nombramiento que mantengan el perfil técnico, pero se desacoplen del ciclo electoral, con ratificación de otros poderes del Estado
  - Regulando las causales de remoción
  - Con instancias de coordinación con reguladores como la CMF



## 2. Institucionalidad

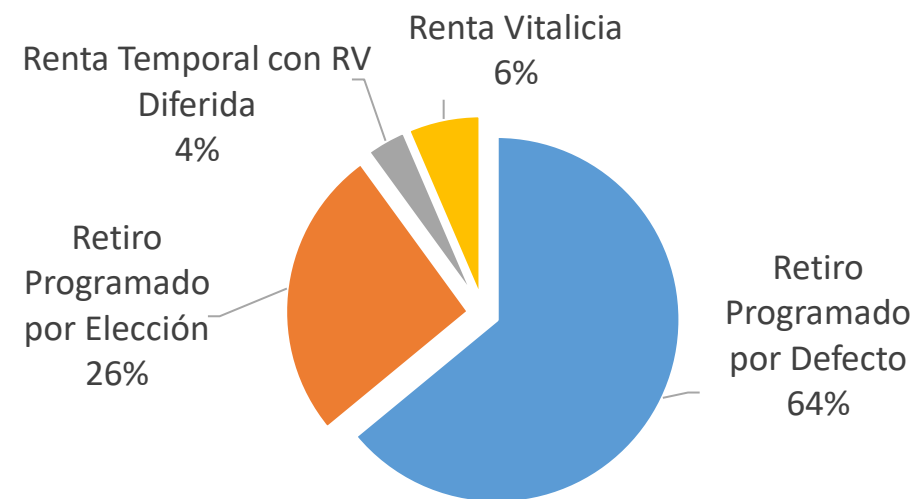
### iii) Monitoreo del sistema

- Se sugiere existencia de un consejo de alto nivel con autonomía y equipos técnicos (P. ejemplo el COR en Francia)
- Que pueda monitorear en forma permanente la suficiencia y la sostenibilidad de los beneficios del sistema de pensiones y alertar oportunamente sobre necesidad de reformas
- Este consejo debería monitorear un objetivo de TR para distintos grupos de afiliados, alertar sobre la sostenibilidad, suficiencia y equidad de género entre otros aspectos

### 3. Etapa de desacumulación

- El proyecto separa los beneficios del ahorro colectivo y la capitalización individual y elimina el retiro programado, manteniendo como única opción las rentas vitalicias
- Pero las personas cuyo saldo sea insuficiente para financiar una renta vitalicia de al menos 3 UF, recibirán dicho saldo en 5 años hasta agotarlo
- Entre jul 2021 - jun 2022 64% de los nuevos pensionados **no pudo contratar una renta vitalicia** (requisito: 3 UF a partir de feb 2022), asignándoseles un retiro programado
- **Pocos pensionados pueden elegir modalidad (36% del total en su mayoría hombres con un 70,9%)**
- **Mayoritariamente se está eligiendo RP (26% del total de pensionados)**

Modalidades de pensión en fase de desacumulación  
Jun 2021-Jul 2022



Fuente: Elaboración propia en base a informe SCOMP de la SP

- **La mediana de la pensión autofinanciada en vejez es baja:** en el periodo fue \$51.615 para mujeres y de \$148.891 para hombres (Informe de género, SP)

### 3. Etapa de desacumulación

- En la práctica, **la mayoría de las mujeres se quedará sin modalidad de pensión**, sólo tendrán la opción de un retiro en 5 años (en contra de lógica de seguridad social y del esfuerzo de aumentar el ahorro previsional)
- **Deberían evaluarse otras alternativas para la fase de desacumulación:**
  - Armonización entre los recursos de la cotización del 10% y los del 6% de modo que con la totalidad de los ahorros para pensión se pueda acceder a mejores alternativas en la etapa de retiro (una pensión)
  - La renta vitalicia es costosa en un contexto de bajas tasas de interés, porque entrega garantías explícitas de riesgo de longevidad e inversión y puede no ajustarse a las necesidades de todos
  - El retiro programado no protege del riesgo de longevidad ni de inversión (peor es retiro en 5 años)
  - En el contexto internacional se están desarrollando otros productos como rentas vitalicias variables que protegen del riesgo de longevidad a menores costos y son compatibles con las rentas vitalicias (híbrido que combina elementos de RP y RV)

### 3. Etapa de desacumulación

- En “*A Sustainable, Variable Lifetime Retirement Income Solution for the Chilean Pension System*” 2022 Fuentes, Fullmer y García Huitrón simulan una Tontina y muestran resultados de esquema transparente, con flexibilidad de inversión para obtener mayores retornos, sin garantías explícitas (bajos costos) y con mayores ingresos esperados que otras opciones
- El *Pensions Outlook 2022* de la OCDE aborda estos productos, experiencias en distintos países y desafíos de su implementación
- **En la desacumulación es necesario innovar, un solo producto no brindará el resultado deseable**
- **Esquemas híbridos permiten acomodarse mejor a distintas realidades** (bajos saldos, enfermedades, quienes buscan garantías, etc) **y mejorar la estabilidad de los pagos con flexibilidad**

Figure 2 Payout of Programmed Withdrawal versus Tontine

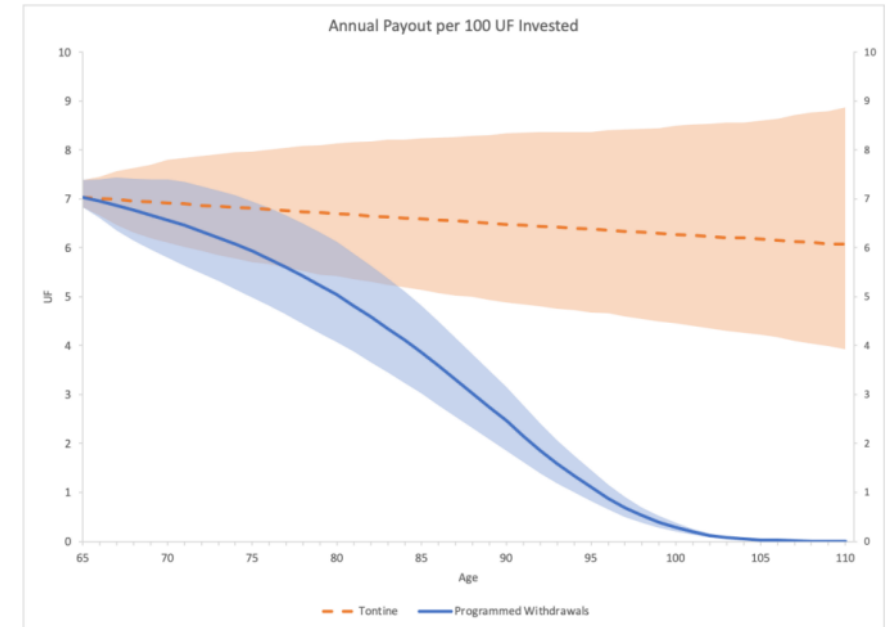
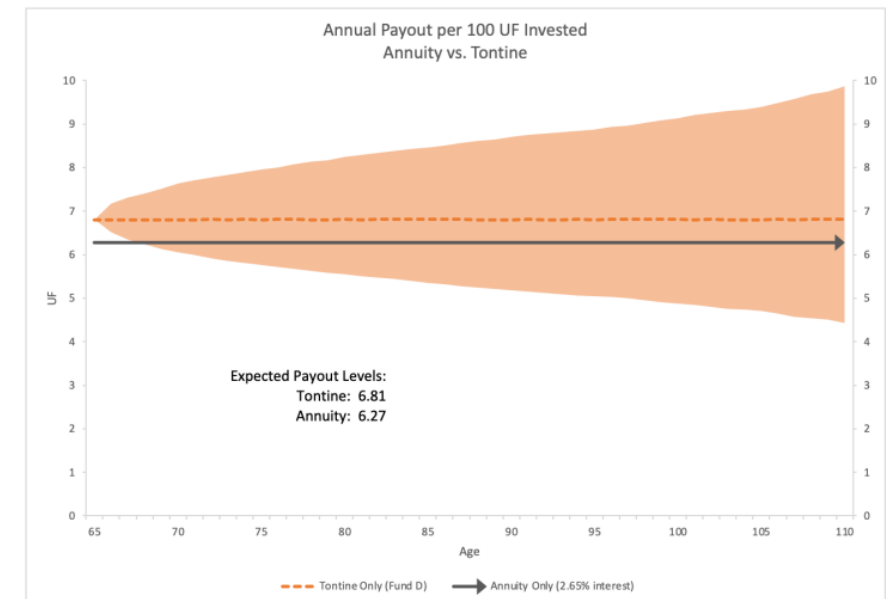


Figure 11 Sample illustration of Annuity versus Tontine payout



## 4. Autopréstamos

- **En la experiencia comparada hay sistemas con elementos de liquidez en su diseño, pero en general en sus pilares voluntarios:** p. ej. en el plan Kiwisaver neozelandés (permite retiros en casos graves de salud, primera vivienda o dificultad económica) o en los planes 401(k) en Estados Unidos (permiten préstamos con repago en ciertas situaciones)
- **Cuando se permite alguna liquidez en pilares obligatorios esta es acotada en casos de extrema necesidad:** como en Australia (casos de enfermedades terminales, pago de préstamos para evitar perder la casa u otras) o México en caso de desempleo
- Se deben considerar los sustantivos efectos de los retiros autorizados en Chile (económicos y en pensiones) y las prioridades debieran centrarse en mejorar las pensiones más que en los autopréstamos desde el pilar obligatorio y sin mayores condiciones

## 5. Prestaciones del Seguro Social Previsional (SSP)

- El Consejo Directivo del IPPA fija anualmente la rentabilidad real de las cuentas del SSP, la que debe asegurar la sustentabilidad, tasa que se usa también en el cálculo de las prestaciones
- Dado que éste es un parámetro clave del sistema, **es de la mayor relevancia que existan reglas precisas para establecerlo**
- Se sugiere también **fortalecer la automaticidad en las reglas de ajuste de los beneficios del SSP**, en caso déficits de sustentabilidad del FIP

## 6. Trabajadores(as) Independientes

- Con el objeto de fortalecer la cobertura del sistema de pensiones para los trabajadores(as) independientes, se debería evaluar su incorporación en forma obligatoria al Seguro Social Previsional, con las gradualidades que sean necesarias.
- Asimismo, se requeriría avanzar paulatinamente en la cobertura previsional de los sectores de trabajadores(as) independientes, que actualmente solo pueden cotizar en forma voluntaria.

## 7. Edad legal de jubilación

- Los desafíos sólo se profundizan ante la ausencia de los cambios necesarios
- En el marco de un acuerdo se sugiere incorporar la discusión de la edad de retiro para jóvenes y entrantes al mercado laboral
- Ante el acelerado envejecimiento es un ajuste necesario

## 8. Implementación y transitoriedad

- La implementación de la reforma es compleja y supone desafíos relevantes por lo que se requiere **reforzar equipos** a cargo desde los ministerios relevantes
- Requiere **diálogo y acompañamiento transversal** (certezas y legitimidad de instituciones)
- En función de la evaluación de aspectos operacionales **revisar algunos elementos del diseño de la transición**: p.ej. diseño transición de multifondos a fondos generacionales o mecanismo por defecto en la gestión de inversiones que se destina al IPPA
- **Las gradualidades de implementación deberían revisarse con el objeto de minimizar riesgos** ante cambios de gran envergadura, especialmente respecto de la nueva institucionalidad y la reorganización industrial del componente de capitalización individual



## Otros temas que no pueden bloquear la discusión de fondo

- **Heredabilidad:** no es un objetivo de un sistema de pensiones, si el sistema deja muchas herencias quiere decir que entrega malas pensiones
- En capitalización individual típicamente hay modalidades de pensión con herencia, pero no deben ser la regla ya que es importante cubrir el riesgo de longevidad
- La heredabilidad no debería desviar la conversación sobre cuánto y cómo podemos mejorar las pensiones
- Las percepciones ciudadanas deben complementar la evidencia técnica y deliberación de política pública sobre objetivos, no sustituirlas
- **Libertad de elección:** no es bueno sobrevalorar la elección en pensiones y soslayar la evidencia teórica (espacios acotados) y práctica (multifondos), demasiada elección aumenta costos y puede disminuir el bienestar

## Reflexiones finales

- Existen diversos aspectos de consenso desde donde partir el debate, alcanzados en los anteriores proyectos de reforma
- Ese punto de partida nos debería llevar a un debate constructivo, donde ni todo es malo, ni todo perfecto, sino que con prioridad política y bases técnicas es posible construir acuerdos para una buena reforma
- **No es viable discutir una reforma de pensiones y a la vez retiros de fondos**
- **En abril hay que elegir:** o dedicar los esfuerzos a construir un mejor sistema de pensiones o apostar al corto plazo y afectar a varias generaciones
- Mientras más se demore la reforma, más se debilitará el sistema de pensiones y mayor la pérdida de confianza de la ciudadanía en nuestro sistema político
- ¿Por qué no alcanzar un acuerdo equilibrado pronto, uno que dé estabilidad al sistema de pensiones frente a los ciclos electorales?

# PROYECTO DE LEY DE REFORMA PREVISIONAL

## Boletín 15.480-13

Paula Benavides Salazar  
Presidenta Ejecutiva Espacio Público