



Resumen de exposiciones realizadas a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara en discusión en general del PL sobre Reforma Previsional: Diversos tópicos (Boletín 15480-13)

Autora

Irina Aguayo Ormeño.
Email: iaguayo@bcn.cl
Tel.: (56) 2270 1774
(32) 226 3193

Resumen

En el marco de la discusión del proyecto de ley que crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal (PGU) y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica (Boletín 15480-13), se llevaron a cabo una serie de exposiciones a cargo del Ejecutivo, académicos y expertos y organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

En el presente documento se resumen a grandes rasgos diversos tópicos abordados por los expositores invitados a exponer en la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputadas y Diputados. Para ello se revisaron y escucharon cada una de las exposiciones realizadas durante los meses de noviembre a diciembre de 2022 y enero de 2023. No se consideran las propuestas al PL ni los temas relativos a efectos en el empleo, cuentas nocionales y cotización adicional del 6%, institucionalidad ni efectos en la industria, por haber sido considerados en otros dos documentos de la BCN., a saber; el primero en que se reseñan las distintas propuestas presentadas por los expositores y el segundo donde se da cuenta de otros tópicos analizados por dichos expositores.

En general, un tema recurrente es la mención de las tasas de reemplazo y la necesidad de cambiar parámetros como la edad de jubilación. También se verifica una discusión sobre la necesidad del autopréstamo donde queda de manifiesto que este en la experiencia comparada se realiza en situaciones determinadas. Otros de los aspectos recurrentes en las distintas presentaciones son la heredabilidad de los fondos y la libre elección al sistema de administración.

Por último, se debe señalar que si bien hubo otros invitados exponiendo en las sesiones de la comisión estos no se incorporaron ya que dichas exposiciones no contemplaban los temas abordados en este documento.

Nº SUP: 137535

Introducción

En el marco de la discusión del proyecto de ley que crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal (PGU) y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica (Boletín 15480-13), se llevaron a cabo una serie de exposiciones a cargo del Ejecutivo, académicos y expertos y organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

En el presente documento se resumen a grandes rasgos diversos tópicos abordados por los expositores invitados a exponer en la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputadas y Diputados, para ello se revisaron y escucharon cada una de las exposiciones realizadas durante los meses de noviembre a diciembre de 2022 y enero de 2023. No se consideran las propuestas al PL ni los temas relativos a efectos en el empleo, cuentas nocionales y cotización adicional del 6%, institucionalidad ni efectos en la industria, por haber sido considerados en otros dos documentos¹.

Por último, se debe señalar que si bien hubo otros invitados exponiendo en las sesiones de la comisión estos no se incorporaron en el presente documento ya que dichas exposiciones no contemplaban los temas abordados en este documento.

I. Tópicos varios

A continuación, se entrega una breve síntesis de las exposiciones realizadas por cada uno de los académicos y expertos y organizaciones de la sociedad civil que participaron en la discusión en general del PL. No se consideran las propuestas al PL ni los temas relativos a efectos en el empleo, cuentas nocionales y cotización adicional del 6%, institucionalidad ni efectos en la industria, por haber sido considerados en otros dos documentos.

1. Libertad y Desarrollo

La Sra. Ingrid Jones, Economista señaló:

- Se debiera actualizar los parámetros del sistema de pensiones como lo han hecho otros países OCDE.
- La suficiencia de las pensiones debe medirse en base a las tasas de reemplazo. La OIT tiene como benchmark, tras 30 años de ahorro, una tasa mínima de reemplazo de 45%. En la OECD es de 62%, porcentaje alcanzado por quienes cotizan 35 o más años. Con la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), ese porcentaje estará asegurado para muchos.
- la creación de la PGU permitió elevar el monto de las pensiones, llevando las tasas de reemplazo por sobre el 60%. Sin embargo, los pensionados de clase media, especialmente mujeres, llegan a tasas más bajas, por lo que es en este grupo donde debe enfocarse una reforma.

2. Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (UDP)

El Sr. Juan Bravo, director del Observatorio del Contexto Económico de la UDP señaló respecto de la solidaridad intergeneracional vs solidaridad intrageneracional que:

¹ BCN. Síntesis de propuestas al PL sobre Reforma Previsional. Aguayo. I. marzo, 2023 y Resumen por Temas Exposiciones realizadas a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara. Aguayo. I. marzo, 2023.

- Es importante considerar dónde poner los esfuerzos teniendo presente cuál es el parámetro de comparación (línea de pobreza o salario mínimo).
- La línea de pobreza mide el umbral que permite garantizar la satisfacción de necesidades elementales.
- Con aumento de PGU a \$250.000 se garantiza cubrir la línea de pobreza a todos los pensionados.
- Sin embargo, no todos los trabajadores dependientes formales logran cubrir la línea de pobreza (a pesar de la existencia de salario mínimo): Según CASEN 2020 el 3,5% de los trabajadores dependientes formales del sector privado están en situación de pobreza.
- Tomando en cuenta lo anterior y que hay efecto negativo en salarios líquidos es necesario reconsiderar que parte de las cotizaciones de los trabajadores activos vaya a componente de solidaridad intergeneracional.
- Solidaridad intrageneracional contribuye a generar incentivos a grupos de menores ingresos a la formalización laboral y permite hacer frente a inequidades en el acceso a pensión o cubrir contingencias.

3. Hugo Cifuentes Lillo

El Sr. Hugo Cifuentes, Abogado, Doctor en Derecho de Seguridad Social, ex - integrante comisión Bravo señaló que dentro de los aspectos no considerados se encuentra el cambio en la edad de jubilación.

4. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (Clapes UC)

El Sr. Leonardo Hernández, Ingeniero Comercial y Magister en Economía y Director Alternativo de Clapes UC señaló respecto de la tasa de reemplazo que:

- El Sistema de Pensiones (SP) debe evaluarse en función de las tasas de reemplazo que ofrece, no del monto absoluto de las pensiones que paga. Al respecto destacó que no es rol del sistema de pensiones corregir desigualdades de ingreso y otras situaciones cuya causa es más estructural.
- Factores que influyen en las bajas pensiones y en la tasa de reemplazo:
 - Baja tasa de cotización (10% vs 18,4% en países OCDE)
 - Baja edad de jubilación (60 y 65 vs 67) (El PL no hace mención a cambios en la edad de jubilación).
 - Baja densidad de cotizaciones (tampoco no se aborda directamente).

Por lo tanto, las bajas pensiones no se deben a altas ganancias de las AFP.

5. Wake Forest University de Carolina del Norte, Estados Unidos.

El Sr. Hassan Akram Doctor en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Cambridge, Director de la Sede Chilena de la Universidad Norteamericana Wake Forest señaló:

- Respecto de la comparación de la pensión con la línea de pobreza: no es engañoso utilizar la línea de pobreza unipersonal para evaluar las pensiones de las mujeres.
- Una mujer pensionada con menos pensión de la línea de pobreza en un hogar con más personas NO tiene autonomía económica.
- Respecto de la comparación de la pensión con el salario mínimo: No es engañoso utilizar el salario mínimo para evaluar las pensiones de los hombres.
- Salario mínimo en Chile NO está pensado para sacar una familia con hijos de la pobreza.

- Puesto que Chile tiene un atraso salarial (muy alta distribución funcional del ingreso) sería un error calcular salario mínimo como % del salario mediano. Hay que calcular como % PIB per cápita.
- Preocupa que: el 23% de las pensiones son inferiores a la línea de la pobreza y el 72% de los pensionados recibe una pensión inferior al salario mínimo.

6. Universidad de los Andes

La Sra. Cecilia Cifuentes, Economista y Directora de ESE Business School de la Universidad de Los Andes señaló:

- Una buena reforma de pensiones debe romper el inmovilismo del mundo político frente a reformas que pueden tener costo político en el corto plazo.
 - Una propuesta demasiado amplia como la actual en discusión dificulta acuerdos.
 - Los estudios muestran que el principal efecto de mayor ahorro generado por el sistema de capitalización no proviene principalmente del aumento del ahorro obligatorio, sino del desarrollo del mercado de capitales.
 - Necesitamos aumentar la tasa de cotización, asegurando que ese mayor esfuerzo de ahorro vaya al mercado de capitales y se invierta con el mejor mix de retorno y riesgo.
 - La reforma propuesta cambia esa estructura en forma muy radical, el Estado pasa a tener un rol excesivo, mientras desaparecen instancias que tienen un rol relevante, lo que genera un riesgo importante. Por otra parte, el autopréstamo es un retiro disfrazado.
- Densidad de cotizaciones: Aumentar la edad de jubilación en forma gradual para generaciones jóvenes es un tema que sigue pendiente.

7. Joseph Ramos Quiñones, Economista

Señaló:

- Tasa de reemplazo (TR):
 - La TR debe comparar la pensión recibida con el ingreso líquido, es decir con el ingreso con que se vivía, y no con el ingreso bruto imponible.
 - Debe tomarse en cuenta que el 75% de los jubilados son dueños de su vivienda, de tal modo que no tienen ya gastos de arriendo. Por eso, una TR de 70% parece adecuada.
- TR y cotización adicional de 6%:
 - Si no se sube la cotización la TR caerá significativamente, debido a:
 - ⇒ La rentabilidad de los fondos ya no es ni será tan alta como en el pasado.
 - ⇒ La esperanza de vida va a continuar alargándose.
 - ⇒ La tasa de interés actual y previsible en el futuro, lo que determina cuánto flujo de pensión se tendrá con un mismo monto acumulado, será significativamente menor a la pasada.
 - Según estima el expositor con suerte los 6 puntos serán suficientes para evitar que la TR futura caiga respecto a la actual.
 - Implicancias de esto:
 - ⇒ La TR de las pensiones futuras difícilmente igualen a la actual TR, por lo que no habría que transferir recursos de las generaciones futuras hacia la actual, como propone el gobierno. De ahí que desaparecería

la justificación principal de crear cuentas personales nocionales en lugar de individuales, con toda la complicación que implican.

⇒ Para mantener la TR actual frente a los factores que la tenderán hacer caer, tal vez sea necesario:

- ◆ subir más de 6 puntos la cotización o
- ◆ ir alargando la edad de jubilar.
- ◆ también sería bueno intentar elevar el % de gente que cotiza, pero el expositor es escéptico a que se pueda hacer mucho al respecto, pues contraría su preferencia de dinero hoy versus dinero en el futuro.

- TR y PGU:

- La PGU ha mejorado dramáticamente la TR actual, sobre todo para el 75% de las personas con ingresos familiares por debajo de \$1.500.000.
- Elevar la PGU a \$250.000 subirían las TR anteriores aún más: de 85% a casi 100% para la mediana de los trabajadores, con ingresos familiares brutos de \$1.000.000 al mes; de 75% a 87% los segundos, con ingresos familiares brutos de hasta \$1.250.000 al mes; y de 68% a 78% los últimos, con ingresos familiares brutos de \$1.500.000. Pero el costo sería alrededor de US\$1.800 millones al año, lo equivalente, por ejemplo, al costo de subir los sueldos de todos los profesores en 25% y de doblar las cirugías actuales (costo de US\$ 750 millones según el estudio sobre quirófanos de la Comisión Nacional de productividad).

8. Espacio Público

Paula Benavides, Economista, Consultora en Políticas Sociales y Presidenta Ejecutiva de Espacio Público señaló:

- Aspectos positivos del PL:
 - 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.
- 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).
- 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.
- 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 cuidado 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
- 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.
- Diseño con resguardos: mecanismos automáticos de ajuste y que busca una gobernanza aislada de ciclos políticos.
- 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).
- 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 efectos sustantivos 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.
- Consideraciones para trabajadores 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.
- Edad legal de jubilación: En el marco de un acuerdo se sugiere incorporar la discusión de la edad de retiro para jóvenes y entrantes al mercado laboral.
- 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.
- Heredabilidad:
 - La 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.

9. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo

El Sr. Manuel Riesco Larraín, Vicepresidente de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo señala sobre los aspectos que rechazan del PL lo siguiente:

- La profundización del mercado de capitales.
- El proyecto obliga a todas las personas afiliadas a traspasar la propiedad de su fondo acumulado al jubilarse a aseguradoras privadas, en calidad de ~~prima~~ primas únicas+ para la compra forzosa de una renta vitalicia.
 - Mayor regresividad.
 - Poder monopólico de las aseguradoras.
- Aumento de la tasa de cotización porque:
 - Profundiza el mercado de capitales. La actual cotización permite pagar pensiones dignas.
 - El alza de cotizaciones, aunque sea a cargo de los empleadores, repercutirá negativamente en las remuneraciones y en el empleo.
 - Las cotizaciones constituyen un impuesto al trabajo.

10. Guillermo Larraín

El Sr. Guillermo Larraín, Profesor Asociado FEN Universidad de Chile, Ex Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros señala lo siguiente:

- Respecto de la situación actual:
 - Los incrementos en PGU (monto y cobertura) tienen dos implicancias:
 - Reduce el riesgo de pobreza para la enorme mayoría de los adultos mayores en Chile.
 - Aumenta las tasas de reemplazo de manera significativa para los segmentos de menores ingresos.
- Puntos fuertes del PL:
 - Profundiza hacia un sistema mixto . más instrumentos de %navegación+ a autoridades.
 - Cambio dentro de la continuidad.
 - Balance entre responsabilidad individual y solidaridad.
 - Solidifica financiamiento y puede reconciliar a Chile con su sistema previsional.
- Puntos débiles del PL:
 - Cambios son muy profundos por lo que es de difícil aprobación, requiere realismo político.
 - Complejiza (cuentas nocionales) y lo hace menos entendible por tanto se debe simplificar.
 - Transiciones poco definidas y muy relevantes.
 - Financiamiento:
 - Garantía de rentabilidad en contexto de volatilidad financiera en los hechos. Contingencia que debe ser bien dimensionada y tratada oportunamente. Habrá siempre un incentivo a postergar malas noticias.

11. Eduardo Engel

El Sr. Eduardo Engel Goetz, Economista. Profesor Titular de la Universidad de Chile, Miembro del Directorio de Espacio Público señala:

- Ahorro colectivo y compartición de riesgos:
 - El ahorro colectivo se suele presentar como antagónico con el ahorro individual cuando en realidad es un complemento:
 - Se pueden compartir una serie de riesgos, ganando todos.
 - Ejemplos: Suavizar las pensiones usando la tasa nocional de retorno.
 - Compartir mejor diversos riesgos macro que afectan la participación laboral.
 - Trayectorias laborales que parten igual pero terminan siendo muy distintas.
- Ahorro colectivo y redistribución:
 - Parte del 6% (un 1,8%) es para redistribución intrageneracional e intergeneracional:
 - Trabajadores con menores pensiones que no se beneficiarán plenamente (o en nada) de las mayores cotizaciones. Componente transitoria.
 - Inequidades de género.
 - Menor participación laboral por causas diversas (maternidad, cuidados, etc.).
 - Redistribución desde trabajadores de mayores ingresos a trabajadores de menores ingresos.
 - Se suele argumentar que la redistribución debiera ser vía fondos generales cuando, nuevamente, la redistribución debiera combinar fondos generales con ahorro colectivo:

- Al redistribuir vía ahorro colectivo los beneficios se pueden condicionar a las contribuciones, fortaleciendo la sostenibilidad del sistema.
- La experiencia comparada muestra sistemas de pensiones con un primer nivel consistente en pensiones universales financiadas principalmente con impuestos generales y un segundo nivel contributivo.
- Autopréstamo
 - En la experiencia comparada, este se limita a situaciones muy específicas.
 - Será muy costoso fiscalizar que se devuelva.
 - Abrir la puerta al autopréstamo en el ahorro obligatorio, puede llevar a demandas por aumentar montos o relajar otras condiciones.
- Consenso en los objetivos (pero diferencias en cómo se logran):
 - Aumentar la tasa de cotización.
 - Mejorar las pensiones de quienes no se beneficiarán mayormente del nuevo sistema en régimen.
 - Crear un fondo solidario como parte del sistema contributivo.
 - Mejorar el funcionamiento del sistema: reducir costos, más competencia.
 - Abordar diversas razones que llevan a cotizar menos: maternidad, lagunas laborales, labores de cuidado.
 - Resolver inequidades de género.

12. DataScience de Unholster

El Sr. Cristóbal Huneus Lagos, Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile y Ph.D. en Economía de la Universidad de Stanford. Director de DataScience de Unholster señala:

- Respecto de la solidaridad vía impuestos generales:
 - El seguro de cesantía tiene un componente de solidaridad que se financia con contribuciones de los empleadores.
 - Ha permitido ir mejorando los beneficios, es sostenible y no compite con otras necesidades del estado.
- Conclusiones preliminares respecto de los pensionados actuales:
 - Beneficio de 0,1UF por año cotizado igual para hombres como mujeres.
 - Este diseño implica que lo recibirán más los hombres que las mujeres, ya que los hombres acceden al mercado formal en mayor proporción que las mujeres.
 - Para los que empiezan a cotizar al seguro social, cotización por 16,5% reciben el mismo beneficio por años cotizados que los que solo cotizaron por 10% al sistema de AFP. Poco incentivo en la transición a cotizar en nuevo sistema.
 - El diseño de la solidaridad para los pensionados actuales tiene que tomar en consideración el nuevo nivel de la PGU. Los pensionados con pocos años de cotizaciones, con la nueva PGU van a tener tasas de reemplazo altas, quizás no deberían recibir más beneficios. Pero hay que preservar los incentivos a cotizar, hay que distinguir más entre los beneficiados actuales y futuros de la transición.
- Criterios para mejorar pensiones:
 - Mejorar tasas de reemplazos grupos medios, en especial 4 quintil.
 - Tasas de reemplazo de grupos medios son más bajas que grupos más vulnerables.
 - Equidad de género.
 - Hombres trabajan más que mujeres y por lo tanto para los que cotizan mucho es necesario ir retirando este beneficio, como la PGU o subsidio al empleo joven.
 - Incentivos en la transición a cotizar más años.

- Ser sostenible y que permita mejorar las pensiones tanto de los actuales como futuros pensionados.
 - Que los futuros pensionados reciban mejores pensiones que los actuales.
- Para el financiamiento una alternativa es usar el gasto en la PGU que va recibir el 10% más rico que sea destinado para este grupo.
 - Fisco hace un aporte al Seguro Social.
 - Debería ser solo en la transición y no forma permanente.
- Rentas vitalicias:
 - El proyecto actual propone modificar el SCOMP y pasar de una oferta individual a una licitación grupal. La persona recibirá tres ofertas y tiene que elegir una de esas. ¿Por qué no mostrarle solo la oferta más alta?
 - FNE recomienda bajar la cantidad de veces puede pedir una oferta de 46 a 2 veces. ¿Cuántas veces podrá en este nuevo sistema?
 - Va haber dos sistemas para asignar rentas vitalicias, uno con el ahorro de la cotización del 10,5% y otro con la cotización del 6%.
 - Una persona con años cotizados muy similares entre ambos sistemas puede recibir dos rentas vitalicias, que pueden tener diferencias importantes.
 - Va hacer más difícil entender los dos sistemas.
- Autopréstamo:
 - Va en contra de reducir riesgos individuales del sistema.
 - Mantiene vivo la discusión de los retiros.
 - Si mucha gente lo usa de forma regular, va contra el objetivo de invertir con un horizonte más largo de tiempo.
- Edad de jubilación:
 - No se aumenta la edad de jubilación
 - Va en contra de aumentar las pensiones actuales y futuras de manera sostenible.
 - En vez de proteger a las mujeres, les aumenta aún más el riesgo.
- PGU al 10% más rico.
 - ¿Estamos realmente en condiciones en este momento de darle PGU al 10% más rico con todas las necesidades que tiene Chile hoy?
 - Beneficia mucho más a los hombres que ya tienen tasas de reemplazo más altas que las mujeres.
- Conclusiones:
 - La solidaridad es un elemento que falta en el sistema, y es de los elementos positivos de esta reforma.
 - El diseño fino se puede mejorar.
 - Es importante dar incentivos a cotizar más años en la transición cuando aún está operando la garantía.
 - Proyecto en la transición, donde se juega mucho a la aceptación del nuevo sistema, tiene poco de equidad de género.
 - La institucionalidad tiene que cambiar, darle más poder al consejo consultivo previsional para mejorar la vigilancia de los cambios al sistema.
 - Retiro programado no hay que eliminarlo, sino mejorarlo.
 - La reforma va crear dos sistemas para la etapa de desacumulación. Genera focos de desigualdades y diferencias que harán más difícil entender el nuevo sistema.

13. Banco Central de Chile

La Sra. Rosanna Costa Costa, Presidenta del Banco Central señala:

- Autopréstamo:
 - Se debe prestar atención a:
 - Tensión con objetivo de ahorro obligatorio e impacto en pensiones.
 - Efectos financieros asociados a monto, duración de inversiones para hacerse cargo de la demanda por liquidez.
 - En experiencia comparada, se encuentra en algunos casos mecanismos de acceso temprano a los fondos de pensiones. Ellos son sujetos a causales específicas relacionadas con necesidades financieras de primer orden.
 - Elementos de mitigación:
 - Mecanismos que permitan un acceso excepcional y acotado a sus fondos.
 - Una institucionalidad que garantice la devolución dentro de un plazo y, en todo caso, previo al momento de la jubilación.
- Renta Vitalicia y eliminación del RP:
 - Se debe prestar atención a:
 - Cambios en composición de portafolios por diferencias de cartera de aseguradoras.
 - Aseguradoras pasan a tener mayor relevancia dentro del sistema previsional.
 - Reforzar su marco regulatorio adquiere carácter prioritario.
 - Elementos de mitigación
 - Progresos en supervisión e iniciativas de modernización regulatoria.
 - Importancia de priorizar proyecto de ley de capital y supervisión basada en riesgo, que otorga atribuciones adicionales al supervisor.
 - Conclusiones:
 - La reforma de pensiones aborda un desafío pendiente en materia de seguridad social.
 - Dada la magnitud de los cambios propuestos, iniciativas de esta naturaleza tienen efectos macroeconómicos y financieros relevantes, los cuales a su vez inciden en la capacidad del sistema de proveer buenas pensiones.
 - Un elemento clave a considerar es el impacto sobre el ahorro agregado, la inversión y el stock de capital en el largo plazo. Dado el significativo incremento en cotizaciones, es razonable estimar que el ahorro agregado aumentaría. Acorde con los supuestos utilizados por el Ministerio de Hacienda, este ahorro sería suficiente para financiar un aumento sostenible de las pensiones en el largo plazo.
 - No obstante, es importante el monitoreo y flexibilidad suficiente para ajustar oportunamente los parámetros ante cambios en las condiciones del entorno.
 - El proyecto incorpora cambios relevantes en los portafolios de inversión de ahorros previsionales, por lo que un manejo prudente y gradual de esta transición, es necesaria para prevenir efectos indeseados en el mercado financiero.
 - Los aspectos institucionales son relevantes, por lo que un sistema bien diseñado en su integralidad requiere adecuados mecanismos de contrapesos y una supervisión robusta.

14. Fundación Sol

El Sr. Marco Kremerman Stragelevich, Fundación Sol. Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile señala:

- Aspectos negativos del PL:
 - Se pasa a un Sistema Mixto con un pilar dominante de cuentas individuales. Componente de Solidaridad Intergeneracional nunca supera el 35% del Fondo Integrado de Pensiones y converge a 0% en el largo plazo.
 - Sigue existiendo dominancia del objetivo secundario de fortalecer el Mercado de Capitales, por sobre el objetivo central de pagar pensiones adecuadas. (En régimen el sistema acumularía una capitalización superior al 135% del PIB).
 - Falta definir un objetivo más preciso en relación al monto de las pensiones pagadas que combine tasas de reemplazo con criterios objetivos de suficiencia.
 - Repensar el rol de la PGU como piso mínimo más que como aporte complementario integral (casi) a todo evento.
 - Todos los beneficios no contributivos y contributivos para las Mujeres se activan a los 65 años.
 - Es necesario conocer la fórmula de cálculo de la pensión nacional.
 - Se espera que el Gobierno pueda compartir los microdatos que utilizó para construir este Proyecto de Ley y los informes complementarios.
- Cuentas individuales: inviabilidad
 - El sistema de cuentas individuales (actual) es un sistema privado subsidiado por el Estado que opera como un Sistema de Reparto sin seguridad social.

15. Movimiento Con Mi Plata No

Sus representantes señalan:

- Propiedad del ahorro previsional:
 - Solo 1 de cada 10 chilenos quiere que el 6% adicional vaya a fondo colectivo estatal.
 - 50,75% quiere que el 6% vaya a la cuenta individual del trabajador. 33% quiere una parte a cuenta individual y otra a un fondo solidario.
- Heredabilidad de los fondos:
 - 8 de cada 10 chilenos quiere que el 6% adicional sea heredable.
 - 74.5% está de acuerdo con que el 6% debe ser heredable. El 18.9% cree que el 6% no debe ser heredable y debe pasar a un fondo estatal.
- Sobre los beneficios:
 - Entrega menos beneficios que la capitalización individual.
 - Castiga a los cotizantes regulares.
- Garantía de pensiones:
 - El fondo estatal no garantiza buenas pensiones.
 - Los cotizantes recibirán una pensión enteramente variable del fondo estatal según la rentabilidad porque la única garantía que otorga el fondo, de 0,1 UF por año cotizado, es excesivamente limitada.
 - Si el 6% va al fondo estatal, los jóvenes salen perjudicados.
 - El 6% de cotización adicional debe ir a las cuentas individuales porque:
 - Garantiza que las pensiones van a subir hasta 60%.
 - Garantiza que los fondos existan en nuestra cuenta a la hora de jubilar, cosa que no ocurre en el Fondo Estatal donde los beneficios van a depender si este fondo tiene dinero o no.

- Con la cuenta individual, toda la rentabilidad es del cotizante. Con el Fondo Estatal, la mitad o menos.
- El 6% nace del esfuerzo del trabajador.
- Aspectos positivos del PL:
 - PGU \$250.000 universal.
 - Comisión por saldo.
 - Intensión de equiparar pensiones de hombres y mujeres.
 - Aumento de cotización con cargo al empleador y gradual.
 - Autopréstamo con devolución.

16. Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)

El Sr. Ricardo Mewes Schnaidt, Presidente de la CPC señala:

- Aspectos generales:
 - Es necesario una reforma al sistema de pensiones, pero no su refundación. La derogación del Decreto Ley 3.500 generará importantes vacíos e incertezas respecto de la legislación que rige el sistema.
- Tasa de Reemplazo:
 - Para los que ganan menos ingresos:
 - Con la PGU 2023 (sin el aumento a \$250.000), las tasas de reemplazo ya llegarían sobre el 100% para los que cotizaron durante toda su vida laboral.
 - La realidad de nuestro país es que en promedio los pensionados han cotizado la mitad de su vida laboral (20 años) y por tanto con PGU 2023 las tasas de reemplazo rondarían el 80% para aquellos con ingresos cercanos al mínimo. En cualquier caso, muy por arriba del promedio de la OCDE.
 - Para las personas de ingresos medios:
 - Para las personas de ingreso medio (\$700.000-\$1.500.000 mensuales) las tasas de reemplazo son de 50-60% para hombres y de 35-50% para mujeres, que se comparan con el 52% promedio de la OCDE para los que ganan el sueldo promedio.
 - Es decir, estamos en el promedio OCDE, pero la situación relativa es peor para la clase media. A ellos les convendría más puntos de capitalización individual que un pilar colectivo.
 - Equidad: Pilar colectivo solidario sin cuentas nocionales:
 - Ahorro colectivo solidario no requiere de cuentas nocionales. Aportan menor rentabilidad para el cotizante y son complejas y poco transparentes para los cotizantes.
 - Es mejor definir monto y cobertura de programas de compensación y redistribuir ese monto entre cotizantes más vulnerables.
 - No generan incentivos a la formalidad como sí lo hace la capitalización individual.
 - La fijación de la rentabilidad de las cuentas nocionales por parte del IPPA podría ser objeto de presiones políticas.
 - Puede haber solidaridad con cotizaciones y no solo con impuestos. Existen beneficios fijos (cuidado, maternidad, pensionados actuales) que podrían financiarse directamente mediante un pilar colectivo, sin necesidad de tener cuentas nocionales. Se puede distribuir a medida que se acumule (de manera sostenible).
 - Con PGU completa no se justifica un 6% de ahorro colectivo. Dado que parte de esta cotización irá a la cuenta individual, es mejor reconocerlo directamente como capitalización individual.

- Para reducir inequidades de género, hay que empezar por establecer la edad mínima de pensión para las mujeres acorde a la expectativa de vida.
- Tablas de mortalidad unisex van en la dirección correcta.
- Libertad de elección:
 - Riesgos de crear un monopolio estatal en funciones de soporte y gestión de fondos
 - No hay garantía de las potenciales ganancias de eficiencia.
 - Mal servicio (¿tendrá el IPS la capacidad de ampliar exponencialmente sus atenciones en dos años?).
 - Débil fiscalización (la Superintendencia de Pensiones rara vez ha sancionado al IPS).
 - Posibles paralizaciones (tipo Registro Civil).
 - Hay un conflicto de interés al participar el Estado como emisor, inversionista, regulador y fiscalizador.
 - ¿Por qué separar administración de cuentas y gestión de inversiones?
 - No se justifica la separación de la industria; la competencia por precio se resuelve con licitaciones que podrían ampliarse.
 - La mayor competencia se logra aumentando el número de actores en gestión de inversiones (público y privado) y ampliando el acceso al sistema de soporte sin excluir a los incumbentes. El APA podría proveer servicios a los nuevos gestores de inversión que no tienen integrada la función de soporte.
 - No es posible una real competencia del sector privado sin fuerza de venta ni uso de marca.
 - No hay libertad de elección si el 6% es administrado solo por el Estado y el 10,5% se deriva por default al ente estatal.
 - El cobro sobre saldos (stock) en lugar de sobre cotizaciones (flujo) avanza en la dirección correcta.

17. Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado de Pensiones (ANACPEN)

La Sra. Cristina Tapia Poblete, Presidenta de ANACPEN señala:

- Sustentabilidad:
 - Un sistema de pensiones que tenga sustentabilidad en el tiempo, debe ser confiable, comprensible y gozar del apoyo de la ciudadanía. Esto se logra con transparencia, entregando certezas, beneficios definidos, donde el esfuerzo del trabajador que cotiza sea debidamente reconocido y considerado al momento de calcular el monto de sus pensiones. De esta manera, se incentivará la cotización y existirá un sistema más justo para todos.
- Tasa de cotización del 6%:
 - Aumento de la tasa de cotización, incorporando el aporte del 6% a cargo del Empleador, es muy necesario.
- Modalidad de pensión:
 - ¿Por qué terminar con el Retiro Programado? Actualmente existen más de 700 mil pensionados por esta modalidad. Si bien es cierto que estas pensiones están vinculadas en cierta forma, a los riesgos del mercado, también es cierto, que con los cambios propuestos, en relación a nuevos gestores de inversión público, los cuales, quizás, es lo que se ha informado, tendrán menor rentabilidad, pero más seguros, sin tanto riesgos de inversión, no hay razón para eliminar esta modalidad, que tiene algunas ventajas válidas para los pensionados.
 - Por otro lado, está la Ley para Enfermos Terminales, a la que actualmente solo pueden acceder los pensionados por Retiro Programado. Al mes de diciembre 2021

habían accedido a esta ley, 1.184 personas. A pesar que este proyecto se refiere a los enfermos terminales, no nos queda claro que ocurrirá con los futuros pensionados que se pensionarán por renta vitalicia.

- Autopréstamo:
 - En el tema de los autopréstamos ¿por qué no han sido incluidos los pensionados?, cuando es este sector el que tiene más dificultad para solicitar préstamos en el mercado financiero.

18. Andrea Repetto Lisboa, Economista

La Sra. Andrea Repetto Lisboa, Economista señala:

- Aspectos generales:
 - Pensionados actuales y próximos a jubilarse no se ven beneficiados por mayores recursos a cuentas individuales.
 - Crear un fondo común es pragmático.
 - Todos quienes aportan tienen derecho; símil del FCS del Seguro de Cesantía.
 - Forma de incorporar personas exentas al sistema tributario.
 - Casi todos los ingresos del 10% más rico son laborales (70% del 1% más rico. Fuente: Nota Técnica RT, Hacienda).
- Aspectos positivos PL:
 - El diseño propuesto de beneficios.
 - Otorga incentivos (10% de capitalización + 4,2% cuenta personal); los que más reciben son los más propensos a la informalidad.
 - Permite compartir riesgos y cubrir lagunas por cesantía.
 - Permite introducir equidad de género.
 - Permite apoyar a los jubilados actuales y a quienes están próximos a jubilarse.
- Autopréstamo:
 - Retiros y auto préstamos contradicen el objetivo de la reforma.
 - La vulnerabilidad debe ser enfrentada con otras herramientas (política social, empleabilidad, otros).
- Herencia:
 - Herencias: hijos e hijas y cónyuges hoy cubiertos por el SIS.

19. Asociación de Aseguradores de Chile A.G.

Alejandro Alzérreca Luna, Presidente de la Asociación de Aseguradores de Chile. señor Jorge Claude B., Vicepresidente Ejecutivo de AACH. Señor Marcelo Mosso G., Gerente General de la Asociación de Aseguradores de Chile A.G. en sus exposiciones señalan:

- Objetivos necesarios:
 - Incorporar mayor solidaridad y equidad al sistema también debiera ser parte del objetivo buscado por la reforma. La solidaridad debe recaer en la sociedad completa y no solo ser asumida por quienes cotizan.
 - Incrementar el ahorro individual es indispensable para mejorar las pensiones de las futuras generaciones, y sobre todo, de la clase media. Los aseguradores hemos propuesto llegar gradualmente a una tasa de cotización . a las cuentas individuales- del orden del 18% para obtener un 70% de tasa reemplazo promedio.
 - Propuestas de mejoras necesarias al Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS).

- ⇒ Establecer que las pensiones de invalidez común sean pagadas con cargo al SIS hasta la edad legal de jubilación.
 - ◆ Ello se traduce en que, a partir de la edad legal de pensión, sea el sistema de pensiones común y sus reglas (las vigentes y aquellas que debieran modificarse en función de la reforma) las que determinen el monto de la pensión para la edad pasiva.
 - ◆ Los menores recursos que se tendrían que destinar al pago de este Seguro, permitiría el financiamiento de otras propuestas como el seguro de dependencia que hemos propuesto.
- ⇒ Revisar la administración por parte del APA de las Comisiones Médicas.
 - ◆ El APA estatal será juez y parte, por lo que podría, por ejemplo, relajar los requisitos de invalidez y, por tanto, aumentar el total de los aportes adicionales pagados, teniendo los empleadores, que soportan este seguro, asumir las alzas de precio, incluyendo las pymes.
- Aspectos transversales:
 - Efectos sobre el mercado de capitales.
 - ⇒ Inquietan potenciales impactos de la propuesta sobre la profundidad del mercado de capitales y el destino de las inversiones del gestor estatal. Para que el sistema previsional pueda funcionar y se puedan ofrecer mejores pensiones, se requiere un mercado de capitales profundo y dinámico. El eliminar el régimen de inversiones en el Proyecto, también es motivo de preocupación.
 - Participación de privados.
 - ⇒ Compartimos que el Estado tiene un rol que jugar en el sistema previsional pero eso no debería implicar que se aparte a los actores privados. La competencia leal, en igualdad de condiciones, siempre favorece a las personas.
 - Solidaridad e impacto en la clase media.
 - ⇒ Estamos plenamente de acuerdo en que todo sistema de pensiones debe incorporar elementos de solidaridad intra generacionales e inicialmente intergeneracionales, pero no debieran ser asumidos solo por unos pocos y menos por la clase media. Por el contrario, la clase media debiera ser también beneficiada, en su justa medida, por el componente solidario y no al revés.

20. Central Autónoma de Trabajadores

La Sra Magdalena Castillo Secretaria General de la Central Autónoma de Trabajadores señala:

- Aspectos generales:
 - Dada la estructura impositiva, aún con la reforma, cualquier aporte solidario+ con fondos fiscales es regresiva.
- No pago de cotizaciones:
 - El pago a tiempo / no pago o atrasos en las cotizaciones deben ser parte de las condiciones y puntajes para licitaciones.
- Institucionales:
 - Abrir las Inversiones de Pensiones Privados (IPP) que ahora son sólo sociedades anónimas a otros mecanismos (Ej. cooperativas).
- Participación de los trabajadores:

- El Consejo Técnico de Inversiones (Art. 276) tiene la función de encargar estudios y propuestas, el cual estará integrado exclusivamente por técnicos altamente calificados. Este debería incluir representación de organizaciones de trabajadores (dueños de la plata), o de un Consejo Laboral de Inversiones o, al menos, establecer el derecho a presentar propuestas que deban ser consideradas.
- Regulación de inversiones:
 - La política de inversiones (Art. 165, 252) debe incluir la preminencia de inversiones en Chile y establecer como criterio de evaluación de inversiones la generación de empleo nacional.

21. Fernando López Gutiérrez

El Sr. Fernando López Gutiérrez, Economista señala:

- Elección de los afiliados
 - Fondos generacionales:
 - Mejoran el perfil de rentabilidad y riesgo de los afiliados.
 - Limitan posibilidad de ventas súbitas de activos y su impacto en los mercados.
 - Comisiones por saldo facilitan las comparaciones, pero es difícil pronosticar diferencias en rentabilidades esperadas.
 - Punto ciego: inercia e incapacidad de los afiliados para escoger entre IPPA e IPP.

Referencias

- Exposiciones y Documentos presentadas en las sesiones de la Comisión Trabajo y Seguridad Social. Cámara de Diputadas y Diputados. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/documentos.aspx?prmID=3308> (Marzo, 2023).

El detalle de las exposiciones se puede encontrar en los siguientes link:

- Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (Clapes UC). Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=267282&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=268200&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Guillermo Larraín. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=268249&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Espacio Público. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=268248&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).

- DataScience de Unholster. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=268961&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Fundación Sol. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=268932&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=269470&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Asociación Gremial Nacional de Pensionados del sistema privado de pensiones de Chile (ANACPEN). Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=269553&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Asociación de Aseguradores de Chile. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=269674&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Libertad y Desarrollo. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=266533&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023)
- Observatorio del Contexto Económico UDP. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/documentos.aspx?prmID=3308> (Marzo, 2023).
- Cifuentes, H. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=267281&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Wake Forest University. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=267283&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Universidad de los Andes. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=267280&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Ramos, J. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=269845&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Repetto, A. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=269637&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Espacio Público. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=269844&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Banco Central de Chile. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=268937&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).

- Con Mi Plata No. Disponible en:
https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=269472&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- Central Autónoma de Trabajadores y Trabajadoras de Chile (CAT). Disponible en:
https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=270179&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).
- López, F. Disponible en:
https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=270334&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION (Marzo, 2023).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)