

Proyecto de ley que crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica

Boletín N° 15.480-13



Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado
6 de marzo de 2024



Temario

1. Antecedentes Generales
2. Características y limitaciones del sistema de Pensiones Chileno
3. Propuestas del Gobierno para abordar los problemas del sistema previsional chileno
4. Resultados esperados
5. Gobernanza de la propuesta
6. Efectos económicos
7. Consideraciones Finales

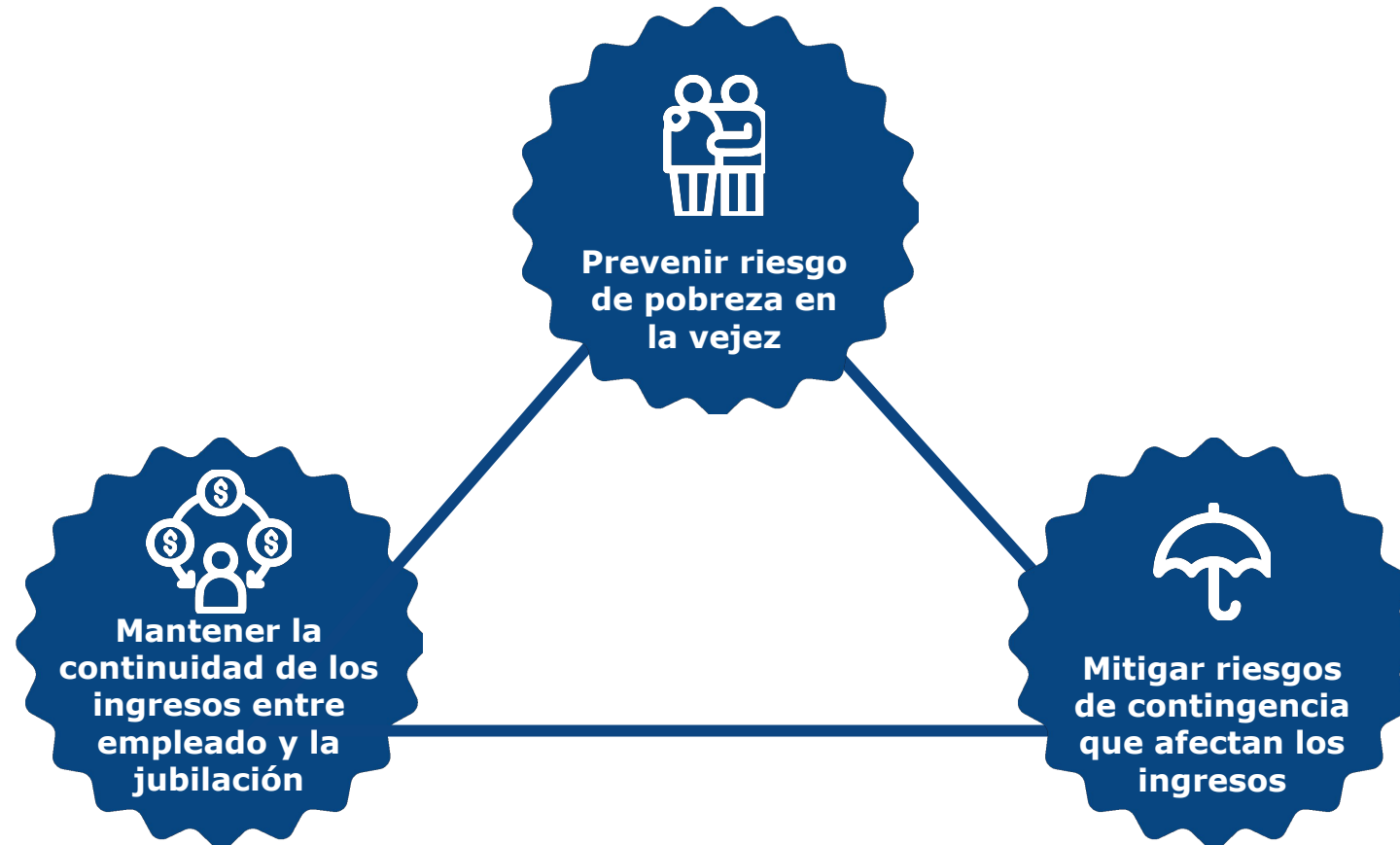


1. Antecedentes Generales

El desarrollo de la Seguridad Social se ha extendido a lo largo de un siglo completo



¿Qué debe hacer un buen sistema de pensiones?



Existen diversas alternativas para estructurar un sistema de pensiones. Los países tienden a evolucionar hacia sistemas mixtos

Sistema de Pensiones

Primer Nivel Esquemas Públicos y Solidarios

Esquemas Públicos

- Pensión Básica
- Pensión Focalizada
- Pensión Mínima

Segundo Nivel Esquemas Obligatorios y Contributivos

Esquemas Públicos

- Reparto
- Capitalización individual
- Capitalización nocional
- Esquema de puntos

Esquemas Privados

- Contribución definida
- Beneficio definido

Tercer Nivel Esquemas Voluntarios y Contributivos

Esquemas Privados

- Contribución definida
- Beneficio definido

Fte.: Elaboración propia sobre la base Pensions at a Glance (2021)



Principios de la Seguridad Social (OIT)

1. **Diálogo Social:** Recomienda el diálogo social entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno con el fin de generar consenso social y voluntad política para actuar, especialmente cuando se debata una reforma del sistema.
2. **Cobertura Universal:** La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social, hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes.
3. **Trato Uniforme:** La “igualdad de trato” es un principio guía de la seguridad social.
4. **Solidaridad Social:** La seguridad social es una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza.
5. **Equidad de Género:** La seguridad social debería fomentar y basarse en principios de la igualdad de género.



Principios de la Seguridad Social (OIT)

- 6. Suficiencia de las Prestaciones:** Las prestaciones de seguridad social han de ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado.
- 7. Eficiencia y Costos Administrativos Razonables:** Los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible.
- 8. Participación Social en la Gestión:** Los regímenes deberían tener una fuerte participación de los interlocutores sociales.
- 9. Rol del Estado y Supervisión:** El Estado debe asumir una responsabilidad general en la buena gestión de las instituciones y de los servicios que ayude a asegurar la protección garantizada en los convenios.
- 10. Sostenibilidad Financiera:** El Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos.



La sustentabilidad de los sistemas de pensiones debe analizarse en plazos largos, en base a modelos actuariales. Esto permite evaluar su sostenibilidad financiera y la estabilidad de sus beneficios

- **El Sistema de Pensiones debe ser financieramente sostenible en el tiempo, asegurando justicia**, intra e intergeneracional, de modo que ninguna generación se enfrente a un desequilibrio significativo entre sus beneficios y contribuciones a través de diversos mecanismos.
- La sostenibilidad se evalúa para **horizontes de largo plazo**, considerando contexto demográfico de la población, tasa de cotización, evolución del mercado del trabajo, rentabilidad de los fondos, cálculo de los beneficios, modalidades de pensión y tasas de reemplazo alcanzadas por el sistema.
- La sustentabilidad del Sistema de Pensiones debe también considerar los **efectos fiscales** y el gasto permanente que estos generan para el **Estado**.
- El gobierno trabaja con **proyecciones de sustentabilidad hasta el año 2100 y desde 2008 trabaja con modelos creados por la Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de Pensiones desde el año 2008**.

El gasto fiscal en pensiones, aunque inferior al de otros países, ha aumentando significativamente en el tiempo. Esto ha sido especialmente notorio con la creación de la PGU

Gasto fiscal total del Sistema de Pensiones
(MM\$ 2023, % PIB y % Gasto Público)

Ítem	2021	2022	2023	2023 (% PIB)	2023 (% Gasto)*	2023 (beneficiarios)
Garantía Estatal de Pensión Mínima	154.950	126.763	88.984	0,0%	0,1%	
Bono Reconocimiento	345.098	314.391	236.648	0,1%	0,3%	
Déficit IPS	2.752.107	2.446.850	2.383.480	0,8%	3,4%	
Total Pensiones IPS	3.252.155	2.888.004	2.709.113	1,0%	3,8%	521.891
PBS Vejez	932.632	83.510	0	0,0%	0,0%	
PBS Invalidez	392.706	470.992	502.946	0,2%	0,7%	192.805
APS	1.382.361	718.419	670.389	0,2%	0,9%	263.756
PGU		3.710.004	4.937.833	1,7%	7,0%	1.980.698
Total SPS+PGU	2.707.699	4.982.924	6.111.169	2,2%	8,6%	2.437.259
Déficit DIPRECA	872.634	952.669	1.047.431	0,4%	1,5%	70.326
Déficit CAPREDENA	1.281.920	1.346.606	1.441.820	0,5%	2,0%	104.976
Total FFAA y de Orden	2.154.553	2.299.275	2.489.251	0,9%	3,5%	175.302
Total Gasto Pensiones	8.114.408	10.170.203	11.309.532	4,0%	16,0%	

- El aporte total del Estado en pensiones equivale a **4%** del PIB y **16%** del gasto público total.
- El aporte del Estado corresponde al **42%** de las pensiones totales del Sistema de Capitalización Individual y al **51%** si se añaden las pensiones del IPS y de las FF.AA. y de Orden.
- Para el 50% de los pensionados el Estado financia el **60%** o más de su pensión final.

Fuente: Dirección de Presupuestos

*Porcentaje respecto al Gasto del Gobierno Central Total 2023



Por esta razón, la sustentabilidad de los compromisos fiscales para el pago de pensiones es un determinante clave de la responsabilidad fiscal

Opinión del Consejo Fiscal Autónomo (CFA):

*“Uno de los **lineamientos básicos de la responsabilidad fiscal** consiste en **financiar gastos permanentes con ingresos permanentes**. Estos últimos pueden prevenir de un mayor crecimiento tendencial, nuevos ingresos tributarios, reasignaciones y/o mayor eficiencia del gasto. En el caso de las materias previsionales, que dependen crucialmente de las tendencias demográficas, debe ponerse especial atención a que este lineamiento se cumpla en un horizonte de muy largo plazo”*

Fuente: Nota N°10 “Análisis del Consejo Fiscal Autónomo sobre el financiamiento de las Pensión Garantizada Universal”. Enero 2022.

*“**En ausencia de nuevas fuentes de financiamiento estructurales**, que puedan provenir de un mayor crecimiento tendencial, nuevos ingresos tributarios, menor evasión, reasignaciones o mayor eficiencia del gasto, **el CFA advierte que el crecimiento del gasto público hasta 2028 debería ser muy acotado.**”*

Fuente: “Informe de evaluación y monitoreo del cálculo del Balance Estructural y nivel prudente de deuda: estimaciones 2023-2028”. Octubre 2023.





2. Características y limitaciones del Sistema de Pensiones Chileno

Mapa de la Seguridad Social en Chile(*)

	Administradores	Fiscalizadores	Prestaciones	Financiamiento	
Sistema de Pensiones Contributivo	Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP	Superintendencia de Pensiones	Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia	10% cotización individual del trabajador	SIS Empleadores 1,49%
Sistema de Pensiones No Contributivo	Instituto de Previsión Social	Superintendencia de Pensiones	Pensión Garantizada Universal PBS y APS de invalidez APS de vejez	Fiscal	
Sistema de Pensiones Reparto	Instituto de Previsión Social (ex INP) DIPRECA CAPREDENA	Superintendencia de Pensiones Contraloría General de la República	Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia	Cotización trabajadores/funcionarios Déficit financiado por el Fisco	
Seguro de Cesantía	Administradora de Fondos de Cesantía, AFC	Superintendencia de Pensiones	Fondo de Cesantía Solidario y Fondo Individual. Prestaciones previsionales y para intermediación y habilitación laboral.	Cotización de 3% Aporte tripartito: Empleadores, trabajadores y Fisco.	
Seguridad y Salud en el trabajo	Instituto de Seguridad Laboral, ISL Mutualidades	Superintendencia de Seguridad Social	Pensión de Invalidez. Cobertura de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales SANNA	Cotización básica Empleadores 0,9% Cotización SANNA Empleadores 0,03%	

* No incluye Salud



Pensionados, Cotizantes y Afiliados al Sistema de Pensiones



Cifras al 31 de diciembre 2023

*Considera pensionadas/os por vejez, invalidez y sobrevivencia

**Cifra al 31 de enero de 2024.

***Cotizantes a noviembre de 2023



Problemas del pilar contributivo del Sistema de Pensiones chileno



1. El Sistema entrega bajas pensiones
2. Bajas tasas de reemplazo
3. Ahorro previsional insuficiente
4. Inequidad previsional respecto de las mujeres
5. Actuales AFP tienen altos márgenes y bajo riesgo operacional
6. La industria tiene un diseño que limita la eficiencia
7. La complejidad del Sistema lleva a los afiliados a tomar malas decisiones
8. Los fondos de pensiones tienen una rentabilidad decreciente

1. El sistema de capitalización individual no logra por sí solo prevenir el riesgo de pobreza en la vejez, ni generar buenas tasas de reemplazo

Mediana de la tasa de reemplazo, pensión y última remuneración* de pensionados 2015-2022

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

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y Dirección de Presupuestos. Cuadro 6.2 del informe publicado en el sitio web de la Superintendencia de Pensiones (https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15856_recurso_1.pdf) Pensionados vivos a diciembre 2022. Última remuneración corresponde al promedio de la remuneración de los últimos 12 meses. Cifras en \$ 2023

- La mediana de la tasa de reemplazo autofinanciada para hombres es de un 27% y sube a 65% considerando la PGU
- En el caso de las mujeres, la mediana de tasa de reemplazo autofinanciada corresponde al 11% y sube a 62% considerando la PGU



2. Bajas tasas de reemplazo autofinanciadas se registran en todos los quintiles de ingresos

Mediana de la tasa de reemplazo, pensión y última remuneración* de pensionados 2015-2022, por quintil de última remuneración

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

Fuente: Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones y Dirección de Presupuestos. Cuadro 6.3 del informe publicado en el sitio web de la Superintendencia de Pensiones (https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15856_recurso_1.pdf) Pensionados vivos a diciembre 2022.

(*) Última remuneración corresponde al promedio de la remuneración de los últimos 12 meses. Cifras en \$ 2023



3. La baja tasa de cotización y la baja densidad de cotizaciones limitan la capacidad para acumular ahorros previsionales

- **Baja tasa de cotización:** 12,7% (incluyendo SIS y comisión AFP) en comparación con promedio OCDE de 18,2%. Fuente: Pensions at a Glance 2023, con datos de 2022.
- **Baja densidad de cotizaciones:** El promedio de densidad de cotizaciones a noviembre 2023 fue de 53,9% para el total de afiliados activos. **Por ejemplo, una persona con una vida laboral de 40 años cotizaría en promedio 21 años y 7 meses.** En mujeres, esta densidad de cotización fue de 49,2% y en hombres, 58,2%.
- **Informalidad del mercado de trabajo:** 2.539.278 ocupados informales (tasa informalidad: 27,5%), de los cuales 1.371.819 son hombres (tasa informalidad: 26,2%) y 1.167.459 son mujeres (tasa informalidad: 29,2%). Fuente: INE.



4. La desigualdad salarial que enfrentan las mujeres se amplifica en el sistema de pensiones debido a las diferencias en la edad de jubilación y las expectativas del vida

Tasa de reemplazo, pensión y última remuneración* de pensionados 2015-2022

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

Fuente: Cálculos Superintendencia de Pensiones. Pensionados vivos a diciembre 2022.

*Última remuneración corresponde al promedio de la remuneración de los últimos 12 meses. Cifras en \$ 2023

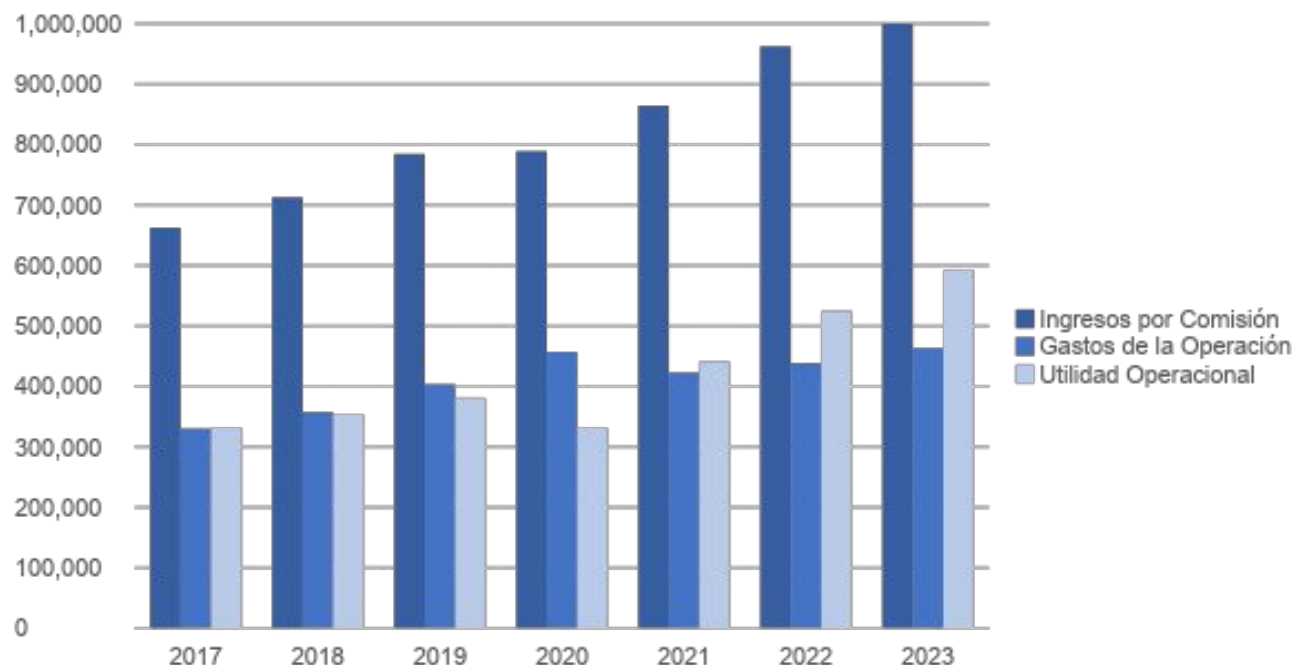
Inequidad salarial de las mujeres (cotizantes a diciembre 2023):

- Ingreso promedio es de \$1.216.453 para hombres y \$1.060.083 para mujeres.
- Ingreso mediano es de \$ 955.292 para hombres y \$ 825.000 para mujeres.



5. Pese a lo anterior, las AFP operan con altos márgenes y bajo riesgo operacional

Utilidad operacional de la industria de AFP (MM\$ nominales de cada año)



Fuente: Superintendencia de Pensiones

- **Margen sobre costo:**
 - Ingresos por Comisiones/Gastos Operacionales es aproximadamente 100% en los últimos 7 años
- **Bajo riesgo operacional:**
 - Los gastos operacionales crecen un 3% real entre 2017 y 2023.
 - Los ingresos en el mismo periodo crecen un 22% real, producto principalmente del aumento de la masa salarial.



Las comisiones cobradas por las AFP se destinan fundamentalmente a gastos de soporte y marketing y son muy superiores a las del AFC

EERR AFP 2023	MM \$	Margen Sobre Costo en %
Ingresos por Comisiones	1.055.427	
Gastos de la Operación	463.055	100%
Soporte	282.464	61%
Ventas y Comercialización	148.178	32%
Inversiones	32.414	7%
Utilidad Operacional	592.372	128%

El precio que pagaron los afiliados por el servicio previsional entre el año 2017 y el año 2023 fue 19,6 veces el precio del servicio del Seguro de Cesantía y el Margen Sobre Costo de las AFP fue 3,4 veces el de la AFC.

Año	PRECIO ANUAL POR AFILIADO			MARGEN SOBRE COSTO EN %		
	AFP	AFC	AFP/AFC (veces)	AFP	AFC	AFP/AFC (veces)
2017	59.649	3.079	19,4	100%	24%	4,2
2018	62.290	3.243	19,2	98%	30%	3,3
2019	66.681	3.928	17,0	93%	62%	1,5
2020	66.501	3.759	17,7	72%	20%	3,6
2021	71.469	3.229	22,1	103%	30%	3,4
2022	77.359	4.022	19,2	115%	50%	2,3
2023	83.140	3.732	22,28	128%	23%	5,6



Lo anterior ocurre pese a que las actividades de soporte de las AFP son muy similares a las que realiza la AFC

	AFC	AFP
Administración de Cuentas	<p>Administran 11,5 millones de cuentas.</p> <p>Recaudan 5,1 millones de cotizaciones.</p>	<p>Administran 12,7 millones de cuentas.</p> <p>Recaudan 5,8 millones de cotizaciones.</p>
Trámite de Beneficios	<p>1.480.000 trámites de beneficios de baja complejidad.</p>	<p>230.000 trámites de beneficios anuales aproximadamente, de los cuales 100.000 son de baja complejidad y 130.000 de mayor complejidad.</p>
Pago de Beneficios	<p>Aproximadamente 230.000 pagos mensuales.</p>	<p>Aproximadamente 900.000 pagos mensuales de pensiones.</p>
Servicios	<p>Atenciones presenciales: 2.000.000 atenciones simples. (Cubre aprox 50 centros urbanos)</p> <p>Atenciones Telefónicas: 600.000 anuales aprox.</p>	<p>Atenciones presenciales: 2.600.000 atenciones presenciales anuales, de las cuales 50% son complejas y 50% simples. (Cubre aprox 50 centros urbanos)</p> <p>Atenciones Telefónicas: 1.500.000 anuales aprox.</p>



A su vez, las AFP tienen una alta rentabilidad medida sobre patrimonio

ROE (*)							
Sistema AFP	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
		12,3%	10,5%	16,7%	12,3%	14,2%	17,0%

ROE: Corresponde a la utilidad del ejercicio sobre el Patrimonio inicial

AFP	ROE	
	dic-23	dic-22
Capital	25,0%	21,3%
Cuprum	12,2%	10,2%
Habitat	45,6%	36,3%
Modelo	56,9%	31,2%
Planvital	64,6%	48,1%
Provida	10,6%	10,6%
Uno	62,2%	62,8%
Sistema	20,2%	17,0%

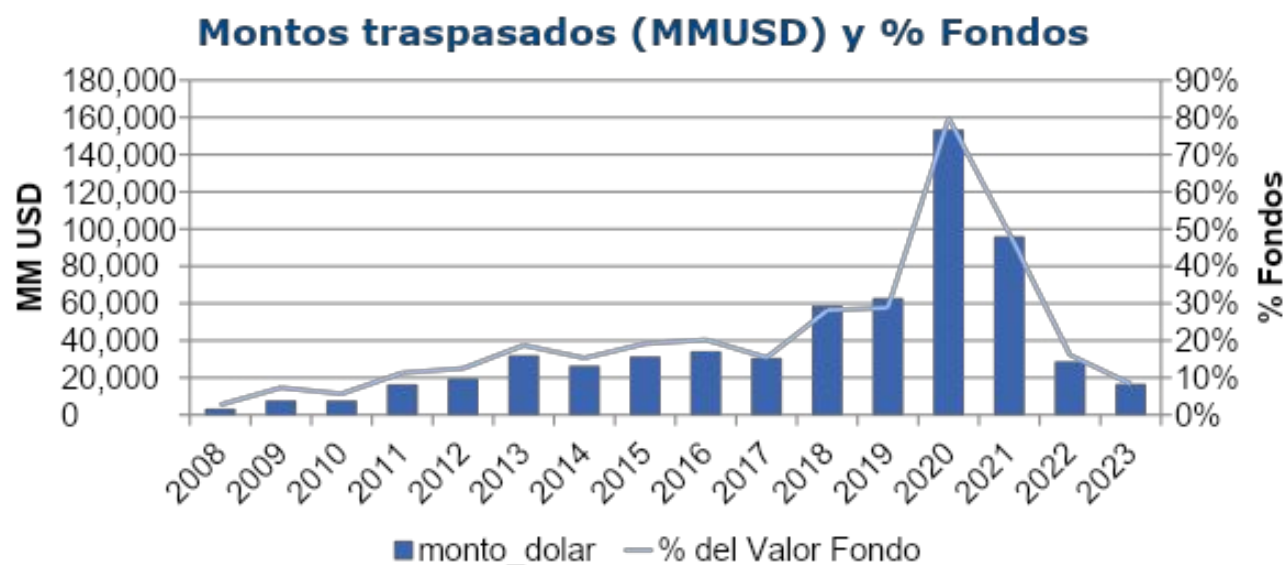


6. La estructura y regulaciones de la industria de AFP limitan la competencia y afectan la rentabilidad de los fondos

- **Inercia de afiliados a atributos de las AFP:** insensibilidad a cambios en precios. A modo de referencia, una vez transcurridos los 24 meses desde la licitación de nuevos afiliados, se observa que sólo un 5% de aquellos se ha cambiado a los 3 años y un 6% a los 6 años.
- **Ingresos de las AFP son un porcentaje de la masa salarial** del país (ingresos prácticamente asegurados y con crecimiento natural) y los costos -en cambio- son transaccionales (por cada afiliado), existiendo un desacople entre ingresos y costos.
- **Operación descentralizada genera problemas:**
 - Insuficiente aprovechamiento de economías de escala operacionales.
 - Costos e ineficiencias de inter-operabilidad entre las AFP.
 - Altas barreras de entrada, excepto por licitación de nuevos afiliados que tiene alcances limitados.
- **Gestión de inversiones y gestión de cuentas son actividades de naturaleza distinta** que actualmente están integradas.



7. En muchos casos, la complejidad del sistema lleva a los afiliados a tomar malas decisiones. Los traspasos de afiliados entre fondos es un buen ejemplo de ello



Datos al 31 de diciembre de 2023.

- Los traspasos obedecen a lógicas de corto plazo, distorsionando los objetivos del Sistema de Pensiones.
- En el año 2021 se aprobó la ley que regula a los agentes de mercado. Posterior a esa fecha, se observa una disminución considerable de los traspasos de fondos en los años 2022 y 2023.



7. En muchos casos, la complejidad del sistema lleva a los afiliados a tomar malas decisiones. Los traspasos de afiliados entre fondos es un buen ejemplo de ello

- El 72,3% de los afiliados que han efectuado traspasos ha tenido un peor desempeño en su estrategia que si se hubieran quedado en el Fondo que la normativa define por defecto. La pérdida de rentabilidad mediana asciende a 5,7%, lo que implicaría una disminución de **0,8% anual de rentabilidad**. (*)
- Una disminución de 1% anual en rentabilidad persistente a lo largo del ciclo de vida, puede significar una disminución en pensión entre 18% y 20%.** (**)

	Menores de 36 años	Hombres entre 56 y 65 años	Mujeres entre 51 y 60 años
Fondo Tipo E	5,9%	7,4%	6,7%
Fondo Tipo D	1,7%	44,0%	46,2%
Fondo Tipo C	6,4%	35,3%	33,8%
Fondo Tipo B	75,4%	10,6%	11,1%
Fondo Tipo A	10,6%	2,8%	2,1%

Datos al 31 de julio de 2023.

- Casi 8% de los afiliados jóvenes se encuentra en fondos más conservadores que el defecto que les correspondería mientras que más de 13% de afiliados mayores se encuentran en fondos más riesgosos que el fondo por defecto.

(*) Datos marzo 2014-mayo 2021 Ver https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15296_recurso_1.pdf

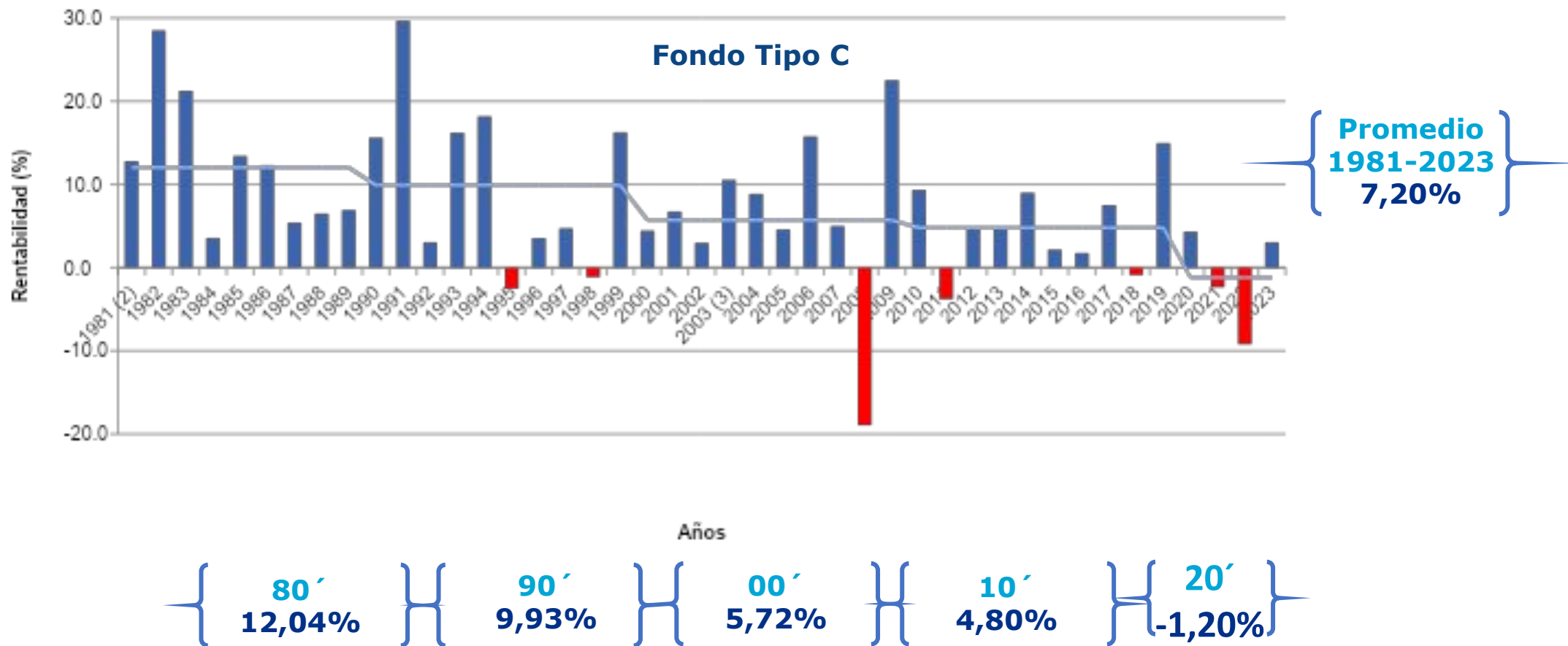
(**) Ver https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13307_recurso_1.pdf

...como también lo es la selección de rentas vitalicias

- **La selección mayoritaria de rentas vitalicias es a través de ofertas externas** (entre enero y diciembre de 2023 fue el 73,5%), lo que indica que las CSV, en general, no entregan su mejor oferta cuando se presentan en forma comparativa en el certificado del SCOMP.
- **Cuando las RV son intermediadas por un agente o un asesor previsional, un 91% y 87% de las aceptaciones, respectivamente, se verifican por ofertas externas.** Este porcentaje alcanza solo a un 44% cuando no hay intermediación (compra directa).
- La oferta externa aceptada es, en **promedio, un 1,6% peor** a la mejor oferta interna ofrecida por SCOMP. Esta **pérdida es mayor en el caso de intermediación por agentes de ventas (-3,8%)**.



8. La inversión de los Fondos de Pensiones ha experimentado una rentabilidad decreciente



(1) Se entiende por rentabilidad real, al porcentaje de variación del valor cuota al último día del mes del año, respecto al valor de la cuota al último día del mes del año anterior, resultado que se deflacta por la variación de la Unidad de Fomento en ese período. (2) Período Julio 1981 - Diciembre 1981. (3) La rentabilidad hasta el año 2002 se calculó en base al valor cuota promedio, mientras que a partir del año 2003 el cálculo se realizó en base al valor cuota del último día del mes. (4) La rentabilidad promedio del Fondo Tipo C se calcula ponderando la rentabilidad del Fondo Tipo C de cada AFP por el valor de su Patrimonio del Fondo Tipo C al último día hábil del mes anterior del fin del período. (5) La rentabilidad real es bruta de comisiones. Fuente: SP

