



RESEÑA LEGISLATIVA

ANÁLISIS, COMENTARIOS Y OPINIÓN DE LYD A PROYECTOS DE LEY INGRESADOS AL CONGRESO

PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL SISTEMA DE PENSIONES - TOMO I PILAR SOLIDARIO Y MEDIDAS PRO COMPETENCIA

BOLETÍN 12212-13



RESEÑA LEGISLATIVA
es una publicación de LIBERTAD Y DESARROLLO

DIRECTOR RESPONSABLE:

Luis Larraín A.

EDITOR: Pablo Kangiser G.

DIRECCIÓN: Alcántara 498, Las Condes, Santiago, Chile.

1364
27 DICIEMBRE 2018

RESEÑA LEGISLATIVA

ANÁLISIS, COMENTARIOS Y OPINIÓN DE LYD A PROYECTOS DE LEY INGRESADOS AL CONGRESO

1364

27 DICIEMBRE 2018

PROYECTO DE LEY QUE
REFORMA EL SISTEMA DE
PENSIONES - TOMO I
PILAR SOLIDARIO Y MEDIDAS
PRO COMPETENCIA

BOLETÍN 12212-13

ÍNDICE

I DESCRIPCIÓN	3
II OPINIÓN EJECUTIVA	4
III CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY	6
IV COMENTARIOS DE MÉRITO EN GENERAL	11
VI HIPERVÍNCULO AL PROYECTO DE LEY	26

DESCRIPCIÓN

BOLETÍN 12212-13

PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL SISTEMA DE PENSIONES - TOMO I PILAR SOLIDARIO Y MEDIDAS PRO COMPETENCIA

REFERENCIA

Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica (en adelante la "Reforma de Pensiones").

INICIATIVA

Mensaje presidencial

ORIGEN

Cámara de Diputados

COMISIÓN (O MINISTERIO, EN SU CASO)

De Trabajo y de Hacienda

INGRESO

06 de noviembre de 2018

ARTICULADO

39 artículos permanentes y 34 transitorios. Los artículos permanentes modifican respectivamente la Ley N°20.255 que establece Reforma Previsional; el Decreto Ley N°3.500, de 1980, que establece Nuevo Sistema de Pensiones; la Ley N°19.728 que establece un seguro de desempleo; la Ley N°17.322 sobre cobranza de cotizaciones; el DFL N°5, de 2003, del Ministerio de Economía que fija el texto refundido de la Ley de Cooperativas; la Ley sobre Impuesto a la Renta; la Ley N°20.712 sobre Administración de Fondos de Terceros y Carteras Individuales; el DFL 251 sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; y la Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal.

II OPINIÓN EJECUTIVA DE LYD

PROYECTO DE LEY QUE
REFORMA EL SISTEMA DE
PENSIONES - TOMO I
PILAR SOLIDARIO Y MEDIDAS
PRO COMPETENCIA

EL PROYECTO DE REFORMA DE PENSIONES PRESENTADO POR EL PRESIDENTE PIÑERA NO SÓLO MODIFICA LA TASA DE COTIZACIÓN DEL PILAR CONTRIBUTIVO, INCREMENTÁNDOLA EN UN 4% -DESTINADO EXCLUSIVAMENTE A LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE CADA TRABAJADOR-, SINO QUE TAMBIÉN INCORPORA DIVERSOS ELEMENTOS PARA FORTALECER LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS PENSIONES ("AFP" O "ADMINISTRADORAS") E INCREMENTA LAS PENSIONES DEL PILAR SOLIDARIO, ENTRE OTRAS MATERIAS.

El proyecto de Reforma de Pensiones presentado por el Presidente Piñera no sólo modifica la tasa de cotización del Pilar Contributivo, incrementándola en un 4% -destinado exclusivamente a las cuentas individuales de cada trabajador-, sino que también incorpora diversos elementos para fortalecer la competencia en el sistema de Administradoras de Fondos Pensiones ("AFP" o "Administradoras") e incrementa las pensiones del Pilar Solidario, entre otras materias.

En la presente reseña profundizaremos sobre la coherencia de las diferentes medidas contenidas en la iniciativa legal para disminuir la concentración de la industria y fortalecer la competencia, en línea con las recomendaciones concretas efectuadas por las Comisiones Marcel (2006) y Bravo (2015) y en las reformas que se proponen al Pilar Solidario.

En términos generales -y teniendo en consideración la literatura sobre la insensibilidad a las variables relevantes de parte de los afiliados-, las medidas contenidas en el proyecto de ley, como la reducción del encaje y los perfeccionamientos a la licitación de afiliados nuevos, constituyen un valioso esfuerzo por aumentar la competencia en la industria. Asimismo, su aprobación permitirá fortalecer la confianza en el sistema y aumentará su legitimidad, cuya sostenibilidad e impacto positivo en el desarrollo del mercado de capitales chileno es indudable.

EL FORTALECIMIENTO
DEL PILAR SOLIDARIO
PERMITIRÁ AUMENTAR
DE FORMA AUTOMÁTICA
LAS PENSIONES A CASI
UN MILLÓN Y MEDIO DE
PERSONAS Y LAS MEDIDAS
PRO – COMPETENCIA, BIEN
ORIENTADAS, PROPICIARÁN
UN AMBIENTE ADECUADO
PARA EL INGRESO DE
NUEVOS ACTORES,
REDUCIENDO UNA SERIE DE
BARRERAS DE ENTRADA DE
CARÁCTER REGULATORIO
ACTUALMENTE VIGENTES.

En lo que se refiere al Pilar Solidario, el proyecto del Ejecutivo va en la dirección correcta, tanto por sus fines como por los instrumentos para financiar los gastos asociados. Así, la alternativa escogida por el actual gobierno, relativa a recurrir al financiamiento del Pilar Solidario a través de rentas generales de la nación, y de fortalecer el Pilar Contributivo a través de un incremento de la cotización destinado a las cuentas individuales, resulta justa, solidaria y más eficiente en comparación con el sistema de reparto -en el que los trabajadores activos financian a los retirados- propuesto por ciertos sectores políticos, el que además resulta inviable en una población que envejece.

En definitiva, el fortalecimiento del Pilar Solidario y el Contributivo y las diferentes medidas para incentivar la competencia son positivas y necesarias, de acuerdo a los diagnósticos compartidos y las sugerencias de los distintos expertos. Sin perjuicio de los perfeccionamientos que se puedan introducir en la tramitación legislativa, el fortalecimiento del Pilar Solidario permitirá aumentar de forma automática las pensiones a casi un millón y medio de personas y las medidas pro-competencia, bien orientadas, propiciarán un ambiente adecuado para el ingreso de nuevos actores, reduciendo una serie de barreras de entrada de carácter regulatorio actualmente vigentes.

III CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL SISTEMA DE PENSIONES - TOMO I
PILAR SOLIDARIO Y MEDIDAS PRO COMPETENCIA

A. Medidas para incentivar la competencia en la industria de AFP

➔ **Compartir locales de atención de público:** las Administradoras podrán compartir -con otras entidades del ámbito previsional o institución autorizada a administrar ahorro previsional voluntario- las dependencias de atención de público, previa autorización de la Superintendencia de Pensiones ("Superintendencia"). Con todo, deberán mantener personal exclusivo para dichas funciones y áreas delimitadas. Sin embargo, las Administradoras y las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión -que son las entidades que bajo la iniciativa legal podrán administrar los aportes correspondientes al 4% adicional que se viene proponiendo- no podrán compartir nunca dependencias de atención de público entre ellas.

➔ **Autorizar a los agentes de venta de APV y AFP, ya los agentes de venta de APV y Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión, la venta conjunta de sus productos previsionales:** se autoriza a los vendedores de una AFP para que vendan APV (ya sea el individual como el colectivo) de otra entidad diferente, con la cual mantenga un contrato. Asimismo, se permite que vendedores de instituciones autorizadas que ofrecen APV puedan vender los servicios o productos que ofrecen las AFP y planes de ahorro complementario para pensión de las

Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión. Finalmente, se prohíbe la venta conjunta de productos -tanto obligatorios como voluntarios- entre AFP y Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión. Los agentes de venta de las AFP y de las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión deberán ser inscritos por la entidad respectiva en el registro especial de agentes de venta que deberá llevar la Superintendencia.

➔ **Autorizar la subcontratación de servicios:** se autoriza, tanto a las AFP como a las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión, a subcontratar los servicios de atención de público y la tramitación de los beneficios del sistema. Con todo, la Superintendencia tendrá amplias facultades para fiscalizar y se mantendrá en las Administradoras la responsabilidad sobre las funciones que subcontrate, debiendo ejercer permanentemente un control sobre ellas.

➔ **Autorizar a las AFP, a las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión y a las instituciones autorizadas, a formar filiales (o a ser parte de la propiedad de) sociedades operadoras de cuentas individuales:** se autoriza a las AFP, a las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión y a las instituciones autorizadas para ofrecer

APV, a constituir filiales o formar parte de la propiedad de sociedades cuyo giro sea la administración operacional de cuentas individuales para pensión. Dichas sociedades podrán ser constituidas por otras personas naturales o jurídicas, distintas de las AFP, Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión e instituciones autorizadas para ofrecer APV.

→ **Permitir que las AFP y las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión se puedan constituir como sociedades anónimas que no distribuyen utilidades:** se permite de forma expresa que las Administradoras no repartan las utilidades obtenidas en cada ejercicio. Dichas utilidades no repartidas podrán ser utilizadas para acrecentar las cuentas individuales de los afiliados, evitando la discriminación entre afiliados en la medida que cumplan los requisitos establecidos. Asimismo, se regula el tránsito de una administradora que no distribuye utilidades hacia una administradora que sí lo hace, estableciéndose un plazo de dos años para materializarse.

→ **Autorizar a Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) y Cooperativas de Ahorro y Crédito a formar filiales de AFP; y a las citadas entidades, a las AFP, a las Compañías de Seguros de Vida y a las Administradoras Generales de Fondos a formar filiales de Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión:** las filiales de AFP serán supervisadas por el regulador.

→ **Rebajar la exigencia de encaje de las Administradoras de Fondo de Pensiones:** se establece en uno de los artículos transitorios del proyecto de ley en comento que el requisito de encaje corresponderá a un 1% para los primeros meses contados desde la publicación en el Diario Oficial de la ley, tal como ocurre actualmente. Dicha exigencia se reducirá a 0,5% el segundo año contado desde la publicación en el Diario Oficial de la ley, tanto para las AFP existentes como para las que se constituyan con posterioridad. En concreto, el encaje es un activo -equivalente a un porcentaje de los fondos de pensiones que la AFP administre- que se debe mantener con el objetivo de cubrir la pérdida en el valor de los fondos de

SE AUTORIZA A LOS VENDEDORES DE UNA AFP PARA QUE VENDAN APV (YA SEA EL INDIVIDUAL COMO EL COLECTIVO) DE OTRA ENTIDAD DIFERENTE, CON LA CUAL MANTENGA UN CONTRATO. ASIMISMO, SE PERMITE QUE VENDEDORES DE INSTITUCIONES AUTORIZADAS QUE OFRECEN APV PUEDAN VENDER LOS SERVICIOS O PRODUCTOS QUE OFRECEN LAS AFP Y PLANES DE AHORRO COMPLEMENTARIO PARA PENSIÓN DE LAS ADMINISTRADORAS DE AHORRO COMPLEMENTARIO PARA PENSIÓN.

pensiones si la rentabilidad fuese menor a la mínima exigida.

→ **Potenciar la licitación de nuevos afiliados:** Se propone aumentar desde 24 a 36 meses el período durante el cual la AFP adjudicataria recibe el flujo de afiliados nuevos, sin perjuicio de lo cual se mantiene en 24 meses el período por el cual los afiliados nuevos deberán permanecer en la AFP adjudicataria. Adicionalmente, se faculta a la Superintendencia para rechazar cualquiera de las ofertas presentadas en el proceso de licitación -así como declararla desierta-, en caso que estime que la comisión ofertada no sea suficiente para efectos de dar cumplimiento a todas las obligaciones del adjudicatario en el período licitado, con el objeto de evitar riesgos de solvencia.

→ **Comisiones grupales y por permanencia efectiva:** en primer lugar, se establece que las Administradoras podrán diferenciar la comisión por el depósito de las cotizaciones periódicas, en razón

a la permanencia efectiva de los afiliados. No se podrá discriminar entre afiliados y se aplica un descuento porcentual sobre la cotización adicional destinada a su financiamiento. Los períodos de permanencia que podrán dar origen a los descuentos serán 12, 36, 60 meses y más (los meses deben ser consecutivos). En segundo lugar, se establece que la Administradora podrá otorgar un descuento porcentual por la afiliación de grupos de afiliados. Los tamaños del grupo que pueden dar origen a descuento serán de 2 a 49 personas; 50 a 199 personas; 200 a 499 personas; 500 a 999 personas y 1.000 o más personas. Los descuentos de comisión que realicen las Administradoras se calcularán respecto de la comisión vigente cobrada a un afiliado sin período de permanencia y se harán efectivos mediante devoluciones mensuales a los afiliados, que serán abonadas en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias. Los saldos mantenidos en las cuentas obligatorias por concepto de descuentos de comisiones podrán ser transferidos por los afiliados a las cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias de uno o más de beneficiarios legales en la AFP o en la Administradora de Ahorro Complementario para Pensiones donde se encuentren afiliados.

SE ESTABLECE EN UNO DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL PROYECTO DE LEY EN COMENTO QUE EL REQUISITO DE ENCAJE CORRESPONDERÁ A UN 1% PARA LOS PRIMEROS MESES CONTADOS DESDE LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA LEY, TAL COMO OCURRE ACTUALMENTE. DICHA EXIGENCIA SE REDUCIRÁ A 0,5% EL SEGUNDO AÑO CONTADO DESDE LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA LEY, TANTO PARA LAS AFP EXISTENTES COMO PARA LAS QUE SE CONSTITUYAN CON POSTERIORIDAD.

B. Reformas al Pilar Solidario

El proyecto propone una serie de modificaciones destinadas a fortalecer el Pilar Solidario, estableciendo en concreto lo siguiente:



Aumento gradual de los beneficios de los actuales y futuros beneficiarios:

el proyecto aumenta en forma gradual el monto de los beneficios a los actuales y futuros beneficiarios, incrementando en mayor proporción el monto de

aquellos beneficiarios de mayor edad. La diferenciación de los beneficios se realiza para cinco tramos de edad, comenzando con el tramo de edad entre los 65 y 69 años, y terminando con el tramo de edad igual o superior a 85 años.

El valor de la Pensión Básica Solidaria (PBS)¹ y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)² se incrementa de modo diferenciado, aumentando en mayor proporción a

1. Pensión Básica Solidaria (PBS): es el beneficio al que tienen acceso las personas mayores de 65 años que pertenecen a los hogares de hasta el 60% más pobre del país y que no tienen derecho a una pensión en algún régimen previsional. Asciende actualmente a \$107.304 y se reajusta automáticamente el 1° de julio de cada año según la variación del IPC.
2. Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS): el monto de pensión base que se utiliza para determinar quiénes pueden tener derecho al Aporte Previsional Solidario (APS). El APS es un complemento de pensión, de cargo fiscal, que tiene por objetivo aumentar el valor de las pensiones autofinanciadas (aquellas que genera el afiliado sólo por su ahorro individual obligatorio) que no superen, durante el período julio 2018-junio 2019, los \$ 317.085.

mayor tramo de edad. Adicionalmente, para reducir los desincentivos a cotizar, el valor de la PMAS aumenta proporcionalmente más que la PBS. El aumento de la PBS y la PMAS dará lugar a un incremento del Aporte Previsional Solidario (APS), en proporciones que también se diferencian según la edad del pensionado. En primera instancia, se aumentará en 15% la PMAS y en 10% la PBS. En un período de cuatro años, las PBS habrán subido entre 10 y 42% y las PMAS entre 15 y 47%, beneficiando más a los tramos etarios de mayor edad, según se explica en la Tabla 1.

Tabla N°1
Aumento del Valor de la Pensión Básica Solidaria según tramo de edad.


Año	Hasta 69 años	Entre 70 y 74	Entre 75 y 79	Entre 80 y 84	85 o más
2020	10%	10%	10%	10%	10%
2021	---	2%	4%	6%	8%
2022	---	2%	4%	6%	8%
2023	---	2%	4%	6%	8%
2024	---	2%	4%	6%	8%

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla N°1 contenida en Informe Financiero

Tabla N°2
Aumento del Valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario según tramo de edad.

Año	Hasta 69 años	Entre 70 y 74	Entre 75 y 79	Entre 80 y 84	85 o más
2020	15%	15%	15%	15%	15%
2021	---	2%	4%	6%	8%
2022	---	2%	4%	6%	8%
2023	---	2%	4%	6%	8%
2024	---	2%	4%	6%	8%

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla N°2 contenida en Informe Financiero

 **Se asegura pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado con Pilar Solidario:** el proyecto proporciona un seguro de longevidad para aquellos que tienen una pensión

base mayor a la PBS e inferior a la PMAS del primer tramo de edad (entre 65 y 69 años), unificándose de esta manera la regla de cálculo del aporte previsional solidario. Bajo esta nueva regla, los futuros pensionados beneficiarios del Pilar Solidario de pensiones más bajas, cuya modalidad de pensión sea retiro programado, recibirán una pensión final de monto constante. Asimismo, a aquellos pensionados que tienen una pensión base mayor o igual a la PMAS del primer tramo etario, pero que accedan al Pilar Solidario por tener una pensión base inferior a la PMAS de los siguientes tramos etarios, se les otorgará un Aporte Previsional Solidario de carácter definido, garantizándoles el valor de la Pensión Básica Solidaria.



Facilitación de acceso al Pilar Solidario a pensionados de sectores más vulnerables de nuestra población: el proyecto propone que los

actuales y futuros pensionados en retiro programado con pensión base superior a las PMAS del tramo etario más alto, cuya pensión o suma de pensiones percibidas pase a ser inferior al monto de la PBS, puedan acceder a un complemento que les permita percibir una pensión equivalente al monto de dicha pensión básica, si se cumplen con los requisitos de edad, focalización y residencia exigidos en la Ley N° 20.255 para acceder al Pilar Solidario.

EL PROYECTO
PROPORCIONA
UN SEGURO DE
LONGEVIDAD PARA
AQUELLOS QUE TIENEN
UNA PENSIÓN BASE
MAYOR A LA PBS E
INFERIOR A LA PMAS
DEL PRIMER TRAMO DE
EDAD (ENTRE 65 Y 69
AÑOS), UNIFICÁNDOSE
DE ESTA MANERA LA
REGLA DE CÁLCULO DEL
APORTE PREVISIONAL
SOLIDARIO.



Revisión del cumplimiento de condiciones de acceso al Pilar Solidario tres años después de concedido el beneficio:

el Instituto de Previsión Social (IPS) deberá revisar el requisito de focalización una vez transcurridos los tres años desde el otorgamiento del beneficio. Adicionalmente, el IPS deberá revisar los restantes requisitos de otorgamiento de los beneficios y deberá ponerles término cuando haya concurrido alguna causal de extinción.



Mantener derecho a PBS o APV de invalidez aun cuando el pensionado reciba ingresos laborales:

el proyecto deroga la reducción del beneficio solidario en caso que el beneficiario inicie o reinicie actividades laborales una vez devengado el respectivo beneficio.

EL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS) DEBERÁ REVISAR EL REQUISITO DE FOCALIZACIÓN UNA VEZ TRANSCURRIDOS LOS TRES AÑOS DESDE EL OTORGAMIENTO DEL BENEFICIO. ADICIONALMENTE, EL IPS DEBERÁ REVISAR LOS RESTANTES REQUISITOS DE OTORGAMIENTO DE LOS BENEFICIOS Y DEBERÁ PONERLE TÉRMINO A ÉSTOS CUANDO HAYA CONCURRIDO ALGUNA CAUSAL DE EXTINCIÓN.

IV COMENTARIOS DE MÉRITO EN GENERAL

PROYECTO DE LEY QUE
REFORMA EL SISTEMA DE
PENSIONES - TOMO I
PILAR SOLIDARIO Y MEDIDAS
PRO COMPETENCIA

A. Medidas para incentivar la competencia en la industria de AFP

La experiencia nacional e internacional ha demostrado de forma sistemática la importancia que tiene el sistema económico en el desempeño de un país: a mayor libertad -que deriva en mayores grados de competencia- los niveles de desarrollo son sustancialmente más altos. De tal manera, tanto consumidores como la sociedad en general serían beneficiados, maximizando el bienestar social.

En un país como el nuestro, con un mercado interno acotado por el tamaño de nuestra población, es probable encontrarnos con mercados concentrados, caracterizados por la participación de un número reducido de actores. Es conveniente recordar que dicha condición no es negativa *per se*, pues de existir economías de escala -como en el caso de la industria de las AFP- los costos unitarios se reducen al concentrar la producción en una menor cantidad de actores.

En consecuencia, el rol del legislador -además del que le compete a la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC)-

debe orientarse a la eliminación de barreras de entrada y salida que puedan estar trabando la competencia y, en particular en el caso del legislador, al diseño de un adecuado marco regulatorio para la industria. Asimismo, éste debe evitar la sobre regulación, toda vez que podría erigirse como una traba a la competencia y resultar nociva para la libre iniciativa privada, perjudicando tanto a los actuales como futuros pensionados.

Si bien el Índice Global de Pensiones Melbourne Mercier 2018³ ubica al sistema de pensiones chileno como el octavo mejor del mundo, existen diferentes estudios en la materia que muestran que existe poca competencia en precios en el mercado de las AFP, en comparación con la intensa competencia de la industria en las décadas pasadas.

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Marcel, el año 2008⁴ se aprobó introducir el mecanismo de licitación de los nuevos afiliados al sistema, cuyo fin pretendía aumentar la competencia y reducir las

3. Cuyos factores tomados en cuenta son la sostenibilidad, adecuación e integridad del sistema.

4. Para mayor información, remitirse a "Documento de Trabajo N° 29, Medidas pro-competencia de la Reforma Previsional" de la Superintendencia de Pensiones (Gonzalo Reyes y Rubén Castro).

comisiones. Adicionalmente, se aprobaron otras medidas pro-competencia como la separación de funciones (subcontratación de funciones), separación del seguro de invalidez y sobrevivencia de las cotizaciones previsionales y el cambio en la estructura de las comisiones cobradas (dejando sólo la comisión variable del ingreso imponible). En particular, la licitación de nuevos ingresos -que ha beneficiado a los nuevos afiliados producto de la competencia por ofrecer bajas comisiones- no ha tenido efectos significativos sobre los afiliados antiguos.

Actualmente, la literatura esboza las siguientes razones para explicar la poca competencia en la industria, las que serían la insensibilidad al precio de los afiliados, una serie de barreras de entrada de carácter regulatorias (tales como el giro único, restricciones al uso compartido de activos físicos y el encaje), la rigidez en la estructura de precios, entre otras. Si bien existe una AFP *ad portas* de ingresar a la industria (Uno AFP⁵), hace años no se ha producido la entrada de nuevos actores. Así, Uno AFP se sumaría a Modelo (última en ingresar producto de la aprobación de la licitación de nuevos afiliados), Habitat, Cuprum, Plan Vital y Provida. Con todo, diversos estudios muestran la escasa sensibilidad de los afiliados a las variables precio y rentabilidad.

Una opinión diferente tiene Klaus Schmidt-Hebbel⁶, quien sostiene que las AFP compiten intensamente por atraer a nuevos afiliados. En concreto, alude al alto porcentaje de afiliados que se cambia de AFP anualmente (8,4%), cuya cifra es superior al porcentaje observado en industrias como la telefónica y la bancaria. Dicho diagnóstico, de intensa competencia, es compartido por la Asociación de AFP.

Con todo, los indicadores objetivos que miden la concentración económica en un mercado determinado han demostrado la efectividad del conjunto de medidas

SI BIEN EL ÍNDICE GLOBAL DE PENSIONES MELBOURNE MERCIER 2018 UBICA AL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO COMO EL OCTAVO MEJOR DEL MUNDO, EXISTEN DIFERENTES ESTUDIOS EN LA MATERIA QUE SEÑALAN QUE MUESTRAN QUE EXISTE Poca competencia en precios en el mercado de las AFP, en comparación con la intensa competencia de la industria en las décadas pasadas.

Participación en Carteras de Afiliados por AFP

AFP	2008	2010	2012	2014	2016
Capital	22,3	22,2	20,2	18,5	16,8
Cuprum	6,9	6,9	6,7	6,6	6,1
Habitat	24,5	25,1	23,2	21,3	20
Modelo	-	0,7	8,7	15,1	14,8
Planvital	4,8	4,5	4,3	4,6	11,4
Provida	4,6	40,7	36,9	33,8	30,9
Suma 3 mayores	88,4	87,9	80,3	73,7	67,7
Índice del IHH	2.898	2.843	2.446	2.236	2.022

Fuente: Benavides y Valdés⁷, en base a datos de la Superintendencia de Pensiones

aprobadas en la Reforma Previsional del 2008. Así, el índice de Herfindahl-Hirschmann indica que, en la actualidad, el mercado de las AFP está moderadamente concentrado (rango entre 1500 y 2500 puntos), mejorando sustantivamente en comparación al año 2008, que al superar los 2.500 era considerado como un mercado altamente concentrado.

5. Recientemente, la Superintendencia de Pensiones le otorgó el certificado provisional de autorización para iniciar los trámites legales para constituirse como Sociedad Anónima Especial.
6. "Competencia en las AFP y propuestas de reformas", El Mercurio (11 de octubre de 2016).
7. "Pensiones en Chile: Antecedentes y Contornos para una Reforma Urgente" Benavides y Valdés (2018), pág. 25.

En esta materia, el proyecto de ley propone lo siguiente:



Potenciar la licitación de nuevos afiliados: la propuesta del Ejecutivo consiste en aumentar de 2 a 3 años el período durante el cual la AFP adjudicataria recibe el flujo de afiliados nuevos. Con todo, se optó por mantener en 2 años el período por el cual los afiliados nuevos deberán permanecer en la AFP adjudicataria.

Por una parte, la Comisión Marcel proponía la organización de un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados⁹. En concreto, se proponía que se asignaran los nuevos afiliados que se incorporen al sistema durante un período de un año, a la Administradora que ofreciera la menor comisión a través de un proceso de licitación, permaneciendo los afiliados en la AFP adjudicataria hasta cumplirse 18 meses desde iniciada la inscripción de los afiliados. La AFP que se adjudicare la licitación debía mantener el precio licitado a los afiliados preexistentes y a los que voluntariamente se afiliaren durante el plazo de vigencia del mecanismo.

Por otra parte, la Comisión Bravo proponía extender la actual licitación -que incluye sólo a los nuevos afiliados- a una fracción de los antiguos afiliados, con un mecanismo por definir. Con dicha medida, según la Comisión, la cantidad de AFP participantes en el proceso de licitación debería aumentar.

A este respecto, es importante destacar la relevancia de que los afiliados -en los primeros años en el mercado formal del trabajo- opten por la AFP que presente la comisión más barata (sobre sueldo), toda vez que la variable rentabilidad cobra mayor relevancia una vez que el saldo acumulado del afiliado es mayor. Con

todo, se debe considerar que las licitaciones de ingreso no contribuyen a mejorar los niveles de educación previsional⁹.

La licitación de afiliados nuevos -cuyo origen se remonta a la reforma del 2008- ha sido exitosa por la importante baja del monto promedio de las comisiones cobradas por las AFP y la incorporación de un nuevo actor al mercado (AFP Modelo). No obstante, conviene tener en consideración que la última licitación fue declarada desierta por no existir interesados en participar en el proceso. Asimismo, es importante relevar que sólo un porcentaje más bien bajo de cotizantes se ha cambiado a las AFP ganadoras de las diferentes licitaciones, pagando en consecuencia comisiones más elevadas, confirmando que los afiliados tienen una baja sensibilidad al nivel de comisiones, o no cuentan con información suficiente al efecto.

Año Licitación	AFP ganadora	Comisión
2010	AFP Modelo	1,14%
2012	AFP Modelo	0,77%
2014	AFP Plan Vital	0,47%
2016	AFP Plan Vital	0,41%
2018	Desierta ¹⁰	-

LA LICITACIÓN DE AFILIADOS NUEVOS -CUYO ORIGEN SE REMONTA A LA REFORMA DEL 2008- HA SIDO EXITOSA POR LA IMPORTANTE BAJA DEL MONTO PROMEDIO DE LAS COMISIONES COBRADAS POR LAS AFP Y LA INCORPORACIÓN DE UN NUEVO ACTOR AL MERCADO (AFP MODELO). NO OBSTANTE, CONVIENE TENER EN CONSIDERACIÓN QUE LA ÚLTIMA LICITACIÓN FUE DECLARADA DESIERTA POR NO EXISTIR INTERESADOS EN PARTICIPAR EN EL PROCESO.

9. Se descartó la inclusión pasiva en la licitación de otros afiliados que presumiblemente necesitan de ayuda para comparar y escoger AFP (por ejemplo, los afiliados más pobres o de menores saldos). Asimismo, se descartó la voluntariedad de la participación de los nuevos afiliados con el objeto de asegurar una cartera de tamaño y características atractivas para quienes opten por participar de la licitación.
10. Al ser declarada desierta, los nuevos afiliados son asignados a la AFP más barata (que en la actualidad es AFP Modelo con un 0,77%).

**AD PORTAS DEL INICIO
DE UN NUEVO PROCESO
DE LICITACIÓN, LA
SUPERINTENDENCIA DE
PENSIONES ANUNCIÓ
LA INCORPORACIÓN DE
UN NUEVO REQUISITO
PARA DETERMINAR LA
AFP GANADORA DE LA
CARTERA. DICHO REQUISITO
DICE RELACIÓN CON LA
NECESIDAD DE DEMOSTRAR
LA SOLVENCIA DE LA
ADMINISTRADORA.**

La OCDE, en su informe denominado “Perspectivas para las Pensiones 2018”, criticó que el único criterio para ganar la licitación de nuevos afiliados sea la comisión más baja. Además, el organismo internacional manifestó su preocupación sobre lo ocurrido con Plan Vital -AFP que redujo sus comisiones de 2,36% a 0,47% del salario para ganar la licitación del año 2014- y la posible generación de riesgos de solvencia y calidad de servicio, toda vez que la tarifa ofrecida por Plan Vital era insuficiente para cubrir sus costos operativos. A este respecto, conviene destacar que el año 2017 esta AFP aumentó a su comisión a 1,16%, demostrando que el nivel de comisión con el que ganó la licitación no era viable. Finalmente, la OCDE afirma que “los proveedores que no ganan la licitación no parecen sentirse presionados para reducir sus tarifas”, cuestión que es confirmada por la estabilidad en el precio de las comisiones cobradas por otras AFP.

Ad portas del inicio de un nuevo proceso de licitación, la Superintendencia de Pensiones anunció la incorporación de un nuevo requisito para determinar la AFP ganadora de la cartera. Dicho requisito dice relación con la necesidad de demostrar la solvencia de la Administradora. Así, el monto de la comisión no sería el único elemento relevante a la hora de asignar la cartera, cumpliendo con las recomendaciones de la OCDE y teniendo

en consideración lo sucedido con AFP Plan Vital. La decisión tomada por la Superintendencia es positiva y jurídicamente admisible, toda vez que no vulnera ningún principio de la contratación pública en los procesos de licitación (tales como el principio de estricta sujeción a las bases de licitación, la igualdad entre los oferentes, entre otros).

Sin perjuicio de lo apropiada de la medida, se debe evitar dejar tácitamente sin efecto lo establecido por el artículo 160 del Decreto Ley 3500, cuyo texto estipula que “en cada licitación se adjudicará el servicio a la entidad que, cumpliendo con los requisitos de este Título, ofrezca cobrar la menor comisión por depósito de cotizaciones periódicas al momento de la presentación de las ofertas”, en atención a que la variable más importante para adjudicar debe ser el monto de la comisión. Asimismo, es útil que el requisito sea establecido como un requisito de admisibilidad en las bases de licitación. Y, finalmente, que los requerimientos de solvencia sean razonables y proporcionales, con el objeto de que no se convierta en una barrera de entrada injustificada, y evitar la innecesaria especulación.

Con todo, conviene destacar que el proyecto de ley en comento propone la incorporación de una oración adicional al final del inciso segundo del artículo 163 del mismo cuerpo legal, que establece que: *“La Superintendencia podrá rechazar cualquiera de las ofertas presentadas en el proceso de licitación, así como declararla desierta, en caso de que estime que la comisión ofertada no sea suficiente para efectos de dar cumplimiento a todas las obligaciones del adjudicatario en el período licitado. Para efectuar dicha evaluación, las bases de licitación deberán requerir todos los datos y antecedentes que le permitan al licitador imponerse de la solvencia del oferente, considerando la eventual adjudicación del servicio licitado”*. Dicha modificación legal es correcta y refuerza la inclusión de la solvencia como requisito para adjudicar la cartera inicial de clientes.

Por su parte, hay quienes proponen extender aún más los mecanismos de licitación. En dicho contexto, Bernardita Piedrabuena, Rodrigo Vergara y Salvador

Valdés sugieren -además de reducir el monto del encaje- establecer la licitación de carteras de afiliados antiguos. Ante esta propuesta, surge la pregunta ¿es correcto licitar una cartera de clientes que las Administradoras se han esforzado por conseguir y fidelizar? Respecto al encaje, Piedrabuena propone eliminar completamente el encaje para el APV y la Cuenta 2.

Ante la eventual crítica que dice relación con que la afiliación de carteras vulneraría la libertad individual, se debe tener en consideración que es una medida necesaria y coherente con la literatura disponible. Asimismo, es incoherente criticar esta medida y a la vez aceptar que la ley presuma los fondos en que debieran estar los afiliados por su edad (fondos más riesgosos al comienzo de la vida laboral y fondos con riesgos acotados al acercarse a la edad legal de jubilación).



Compartir locales de atención de público y venta conjunta de productos: la propuesta del Ejecutivo

permite a las AFP y a las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión (AACP) compartir locales de atención de público con entidades del ámbito previsional y con instituciones que administren APV, pero debiendo disponer de personal exclusivo para ello. Ahora bien, se establece que las AFP y las AACP nunca podrán compartir locales de atención de público entre ellas.

La Comisión Bravo no se refirió a la medida propuesta. Por otra parte, la Comisión Marcel recomendó autorizar la subcontratación de sucursales para la atención de público, condicionándola a que en dichos locales no se presenten situaciones que aumenten los riesgos de ventas atadas y desnaturalización de las decisiones de los afiliados.

En la implementación de esta medida se deben tomar los resguardos necesarios para prevenir las ventas atadas, en circunstancias de que podría ocurrir que a cambio de algún servicio con valor en el presente (la aprobación de un crédito, por ejemplo) el afiliado no eligiera la mejor opción para su futura pensión.

Respecto a la venta conjunta de productos, los agentes de

ventas de una Administradora de Fondos de Pensiones y de las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión podrán comercializar productos de ahorro previsional voluntario (APV), individual o colectivo, de cualquier institución autorizada con la que aquella mantenga un contrato para este efecto. De igual forma, el proyecto de ley permite a los agentes de ventas de las instituciones autorizadas para ofrecer planes de APV, individual o colectivo, comercializar servicios o productos ofrecidos por las AFP o las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión. A raíz de esta norma, ha surgido cierta inquietud sobre cuál sería el alcance o involucramiento de la banca en materia de ahorro obligatorio dado que esta industria ofrece hoy día planes de APV. Si bien la norma parece claramente establecer que esta industria no podrá ofrecer planes de ahorro obligatorio previsional, respetando así el giro único, sería conveniente que en el debate sean aclarados los términos de la misma.

LA PROPUESTA DEL EJECUTIVO PERMITE A LAS AFP Y A LAS ADMINISTRADORAS DE AHORRO COMPLEMENTARIO PARA PENSIÓN (AACP) COMPARTIR LOCALES DE ATENCIÓN DE PÚBLICO CON ENTIDADES DEL ÁMBITO PREVISIONAL Y CON INSTITUCIONES QUE ADMINISTREN APV, PERO DEBIENDO DISPONER DE PERSONAL EXCLUSIVO PARA ELLO.

EL PROYECTO DE LEY AUTORIZA A QUE, ADEMÁS DE LAS ACTIVIDADES ACTUALMENTE PERMITIDAS, LAS AFP PUEDAN SUBCONTRATAR LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN DE PÚBLICO Y LA TRAMITACIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES. ASÍ, LA MEDIDA EN CUESTIÓN ES POSITIVA Y CUMPLE CON LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO, AL REDUCIR LA ESCALA ÓPTIMA DE OPERACIÓN DE LAS AFP.



Autorizar la subcontratación de sus servicios: en la actualidad, las AFP pueden subcontratar algunas actividades con terceras entidades. Con todo, la responsabilidad sobre todas las acciones que ejecuten a su nombre recae en la AFP, debiendo responder con su patrimonio en caso de errores. Así las cosas, las AFP han optado por no delegar la totalidad de estas responsabilidades en terceros, asumiendo la ejecución de dichas labores de forma autónoma. Un ejemplo exitoso de subcontratación dice relación con la recaudación de las cotizaciones previsionales, cuya labor ha sido eficazmente realizada por PreviRed.

El proyecto de ley autoriza a que, además de las actividades actualmente permitidas, las AFP puedan subcontratar los servicios de atención de público y la tramitación de los beneficios del sistema de pensiones. Así, la medida en cuestión es positiva y cumple con los objetivos del proyecto, al reducir la escala óptima de operación de las AFP.



Autorizar a las AFP, a las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión y a las Instituciones Autorizadas, a formar filiales (o a ser parte de la propiedad) de sociedades operadoras de cuentas individuales: dicha medida permitirá aprovechar las economías de escala y mejorar la eficiencia de la industria. Se requerirá la autorización del regulador y podrán ser constituidas por otras personas naturales o jurídicas, diferentes a las AFP, Administradoras de Ahorro Complementario de Pensión e Instituciones autorizadas para administrar APV.



Permitir que las AFP y las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión se puedan constituir como sociedades anónimas que no distribuyan utilidades: dichas utilidades podrán utilizarse para acrecentar las cuentas individuales de los afiliados. Tanto las administradoras ya constituidas como las que se constituirán podrán utilizar esta medida, cumpliendo con los requisitos específicos establecidos. Sin embargo, surgen dudas sobre su impacto efectivo en las incumbentes y en las potenciales administradoras nuevas.



Autorizar a Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) y Cooperativas de Ahorro y Crédito a crear AFP como filiales; y a las citadas entidades, a las AFP, a las Compañías de Seguros de Vida y a las Administradoras Generales de Fondos a formar filiales que administren el Ahorro Complementario para Pensión: las filiales que el proyecto de ley autoriza crear deberán ser sociedades de giro exclusivo y deberán constituirse de acuerdo a las normas del Título XIII de la Ley N° 18.046 y cuyos accionistas fundadores deberán cumplir lo señalado en el artículo 24 A.

De acuerdo al proyecto de ley, las sociedades filiales de compañías de seguros de vida, de administradoras generales de fondos de la Ley N° 20.712, de Cajas de Compensación de Asignación Familiar y de Cooperativas de Ahorro y Crédito, serán autorizadas por la Superintendencia de Pensiones siempre que cuenten con autorización previa para su constitución de la Comisión para el Mercado Financiero, en el caso de las compañías de seguros de vida y las administradoras generales de fondos; de la Superintendencia de Seguridad Social en el caso de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar; y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Además, el respectivo regulador fiscalizará que la matriz cumpla permanentemente con las condiciones que se le exigieron al momento de autorizar la formación de la filial.

La Comisión Bravo sugirió permitir la entrada de entidades sin fines de lucro, pero con giro único, a la industria de administración de los fondos de pensiones. Quienes ingresen a la industria, de acuerdo a la comisión técnica, debieran cumplir con las mismas exigencias que tienen el resto de las AFP.

Respecto de la normativa propuesta, tanto al momento de legislar como de regular, se deberá velar porque exista una verdadera igualdad en los requerimientos normativos entre las diferentes instituciones que participen del ahorro obligatorio. Asimismo, durante el

debate deberá tenerse presente y, tomar los resguardos respectivos, para eliminar o prevenir cualquier conflicto de interés que pudiere afectar negativamente los intereses de los afiliados. Finalmente, surgen dudas sobre la factibilidad de que las nuevas entidades competidoras puedan alcanzar el tamaño mínimo eficiente para ingresar y consolidar su participación, especialmente teniendo en consideración la gradualidad establecida en el aumento de la cotización del 4%.



Rebajar la exigencia de encaje de las Administradoras de Fondos de Pensiones: en la actualidad, el encaje mínimo requerido es del 1% de los fondos administrados. En concreto, se pretende reducir el requerimiento hasta un 0,5% de los fondos de pensiones administrados.

La Comisión Marcel no sugirió eliminar el encaje, sino que recomendó eliminar la obligación de constituir la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad con los excesos de rentabilidad real en el caso de sobrepasar el umbral de rentabilidad del sistema. De acuerdo al informe, la existencia del encaje pareciera suficiente para el objeto de garantizar la rentabilidad mínima.

**LA REDUCCIÓN DEL ENCAJE ES POSITIVA ,
TODA VEZ QUE IMPONE UNA RESTRICCIÓN
AL CRECIMIENTO DE LAS AFP. SU
DISMINUCIÓN PERMITIRÍA UTILIZAR EL
CAPITAL EN OTROS FINES E INCLUSO
REDUCIR LAS COMISIONES. CON TODO,
LA REDUCCIÓN DEL ENCAJE NO IMPLICA
NECESARIAMENTE UNA BAJA EN LAS
COMISIONES, DEBIDO A LA INSENSIBILIDAD
DE LOS AFILIADOS A ELLAS.**

La reducción del encaje es positiva¹¹, toda vez que impone una restricción al crecimiento de las AFP. Su disminución permitiría utilizar el capital en otros fines e incluso reducir las comisiones. Con todo, la reducción del encaje no implica necesariamente una baja en las comisiones, debido a la insensibilidad de los afiliados a ellas.

LA INTRODUCCIÓN DE PRECIOS ESPECIALES POR COMPETENCIA PODRÍA AUMENTAR LOS COSTOS DE CAMBIO DE LOS AFILIADOS, DISMINUYENDO AÚN MÁS LA ESCASA COMPETENCIA EN LA INDUSTRIA.



Comisiones grupales y por permanencia

efectiva: la Comisión Marcel proponía permitir que las AFP puedan ofrecer descuentos sobre sus comisiones por permanencia efectiva (aplicable a todos los afiliados de una misma administradora, en base a una permanencia de 18 meses). Por otra parte, la reciente Comisión Bravo no efectuó recomendaciones en la materia.

El Ejecutivo afirma que la experiencia disponible demuestra que los planes grupales de afiliación individual ayudan a tomar mejores decisiones. Además, el sistema chileno sería una situación excepcional en la materia, siendo la regla general la impulsada por la actual administración.

Algunas AFP han criticado esta medida por estimar que rigidiza el sistema (tanto los períodos de permanencia como los tamaños de los grupos que podrán dar origen a descuento estarán previamente determinados) y porque a su juicio complejizará aún más las decisiones que debe tomar el afiliado.

La introducción de precios especiales por competencia podría aumentar los costos de cambio de los afiliados, disminuyendo aún más la escasa competencia en la industria.

Jorge Tarziján¹² (2004) señala que “por lo mismo, una estrategia de precios basados en descuentos

por permanencia que tenga alguna posibilidad de ser aceptable para un mercado como el de AFP en Chile tiene que ser una tal que no aumente, al menos significativamente, los costos de cambio de los afiliados o, alternativamente, debe ser parte de una propuesta más integral de reforma que se ocupe de disminuir las barreras a la entrada a la industria y los factores que influyen los altos costos de búsqueda”. En la misma dirección, afirma que “los premios por permanencia, bajo cualquiera de las formas analizadas, no parecen ayudar a solucionar los problemas de competencia presentes en el sistema”.

Adicionalmente, surgen importantes dudas sobre la formación de los grupos de afiliados. En concreto, se deben resguardar eficazmente los incentivos y responsabilidades de quien asuma el rol de formar los grupos, con el objeto de evitar malas prácticas

11. Siempre que el monto del encaje sea razonable. Existe amplio consenso en que el requerimiento actual es desproporcionado y permite avanzar en su reducción.

12. “Planes de precio por permanencia y la competencia en el mercado de las AFP: Una Evaluación”, Jorge Tarziján es Ph.D. in Managerial Economics and Strategy (Kellogg G.S.M. Northwestern University).

comerciales (por ejemplo, la entrega de regalos observada en la fase competitiva de la industria¹³) como las ocurridas anteriormente. Asimismo, parece conveniente que lo concerniente a la regulación de los grupos quede establecida detalladamente en la ley y no a través de una norma de carácter general de la Superintendencia como propone el proyecto de ley, en atención a los importantes efectos que podría tener la medida.

Aprobar esta medida, rechazando las demás, tendría un efecto nocivo inesperado. En concreto, se podrían incrementar aún más las barreras de entrada a la industria, disminuyendo las posibles amenazas que enfrentan los incumbentes. Finalmente, se debe tener en consideración que una de las principales virtudes de la actual regulación en la materia es su simplicidad. Así las cosas, una diferenciación de precios como la propuesta podría generar complejidades para los

afiliados al momento de efectuar comparaciones y complejidades adicionales en la fiscalización que debe ejercer la Superintendencia en virtud de su mandato legal.

ADICIONALMENTE, SURGEN IMPORTANTES DUDAS SOBRE LA FORMACIÓN DE LOS GRUPOS DE AFILIADOS. EN CONCRETO, SE DEBEN RESGUARDAR EFICAZMENTE LOS INCENTIVOS Y RESPONSABILIDADES DE QUIEN ASUMA EL ROL DE FORMAR LOS GRUPOS, CON EL OBJETO DE EVITAR MALAS PRÁCTICAS COMERCIALES (POR EJEMPLO, LA ENTREGA DE REGALOS OBSERVADA EN LA FASE COMPETITIVA DE LA INDUSTRIA) COMO LAS OCURRIDAS ANTERIORMENTE.

Nuevas obligaciones para las administradoras que podrían tener efectos negativos para el ingreso de nuevos actores

Adicionalmente, el proyecto de ley en tramitación contempla una serie nuevas obligaciones que podrían significar costos mayores para las Administradoras, pudiendo disminuir la competencia, en atención a los mayores requerimientos a los actores del mercado. Así, a modo de ejemplo, se pueden señalar la obligación de destinar un 0,25% de los ingresos a educación previsional, la obligación de inscribir a agentes de ventas en el registro de la Superintendencia de Pensiones y recertificarlos periódicamente, entre otras.

Es conveniente revisar detalladamente cada una de las nuevas obligaciones impuestas a los actores de la industria. Tanto el Congreso Nacional como el Ejecutivo -en sus roles de colegislador- deberán justificar adecuadamente su imposición y aprobar sólo aquellas que sean estrictamente necesarias para una mejor organización de la industria. Asimismo, se debe tener en consideración que la exigencia de nuevas obligaciones implica un mayor esfuerzo de fiscalización del regulador, el cual debe tener una dotación suficiente para cumplir adecuadamente sus labores.

13. "Análisis de la Competencia en la Industria de las AFP en Chile: Enfoque No-Estructural" (2012), Ravizza. Página 6.

B. Reformas al Pilar Solidario

1. Introducción

El año 2008, mediante la publicación de la Ley N° 20.255, se modificó el sistema de pensiones chileno, creándose el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), sin perjuicio que con anterioridad a este sistema existían y se encontraban reguladas las pensiones asistenciales. Dicho sistema, financiado con recursos del Estado, otorga beneficios de pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez.

En términos generales, el SPS paga pensiones básicas de vejez e invalidez a quienes integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de nuestra población, y que, además, no tienen derecho a pensión en ningún otro régimen previsional, y entrega aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez - complementos de pensión - a los pensionados pertenecientes al 60% más pobre que reciben una pensión base inferior a la denominada "pensión máxima con aporte solidario."

Según el último Informe Estadístico Mensual del Pilar Solidario publicado este año¹⁴, se establece que, a nivel nacional, a septiembre de 2018 reciben el beneficio del SPS 1.486.185 personas, de las cuales 39,4% (586.167) reciben PBS y el 60,6% (900.018) APS.

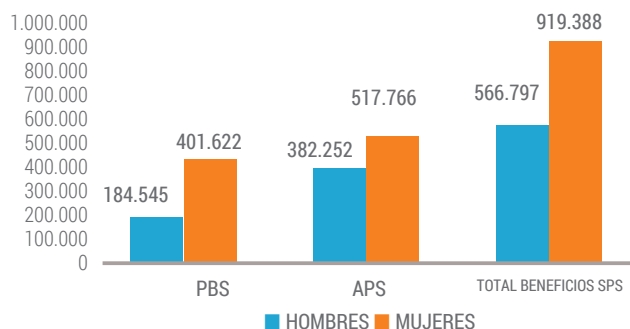
Del total de pagos realizados durante el mes de septiembre de 2018, el 83,2% (1.236.229) correspondió a pagos por Vejez y el 16,8% (249.956) por Invalidez.

Asimismo, por sexo, se observa que el 61,9% (919.388) de los beneficios fueron pagados a mujeres y el 38,1% (566.797) a hombres. Por otro lado, el número total de concesiones realizadas en el SPS desde el 1° de julio

TIPO DE BENEFICIO	TOTAL BENEFICIOS PAGADOS POR EL SPS		
	Hombres	Mujeres	Total
PBS Vejez	106.961	296.093	403.054
PBS Invalidez	77.584	105.529	183.113
Total PBS	184.545	401.622	586.167
APS Vejez	351.534	481.641	833.175
APS Invalidez	30.718	36.125	66.843
Total APS	382.252	517.766	900.018
TOTAL	566.797	919.388	1.486.185

Fuente: Elaboración propia en base a tabla contenida en Informe Estadístico Mensual Pilar Solidario N°70.

Total beneficios pagados SPS (a septiembre 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a tabla contenida en Informe Estadístico Mensual Pilar Solidario N°70.

de 2008 a octubre 2018 se refleja en el siguiente cuadro extraído del referido Informe Mensual Estadístico del Pilar Solidario N°70.

14. Informe Estadístico Mensual Pilar Solidario N°70, octubre 2018, de la Subsecretaría de Previsión Social, disponible en <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-mensual-del-pilar-solidario/iem-2018/iem-ps-2018-10.pdf>.

TOTAL CONCESIONES REFORMA PREVISIONAL	NÚMEROS DE CONCESIONES
Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV)	389.311
Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)	137.230
TOTAL PBS	526.541
Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV)	1.071.414
Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI)	60.432
TOTAL APS	1.131.846
TOTAL BENEFICIOS DEL PILAR SOLIDARIO CONCEDIDOS	1.658.387
TOTAL BENEFICIARIOS EX PASIS VIGENTES	
Ex Pasis Vejez	146.109
Ex Pasis Invalidez	119.934
TOTAL EX PASIS VIGENTES	266.043
TOTAL PILAR SOLIDARIO + EX PASIS VIGENTES	1.924.430

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del IPS, información al 23 de noviembre de 2018.

Nota: Información Ex Pasis al 1° de noviembre 2018 (IPS).

El número de beneficios concesionados no coincide con el número de beneficios pagados por las siguientes razones:

· El total acumulado de concesiones de la Reforma Previsional incluye personas fallecidas:

El número de personas fallecidas durante el mes de octubre 2018 con PBS correspondió a 1.397

El número aproximado de personas fallecidas con PBS durante el período julio 2018 a octubre 2018 correspondió a 148.705.

· Existen personas a quienes se les ha extinguido o suspendido el beneficio.

· El mes de concedida la pensión no necesariamente coincide con el primer pago.

· Pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez

Las PBS de vejez son aquellas a las que podrán acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, siempre que hayan cumplido 65 años de edad, integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile, y acrediten residencia en el territorio chileno por un lapso no inferior a 20 años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido 20 años de edad; y en todo caso, por un lapso no inferior a 4 años de residencia en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse al beneficio.

podrán acceder las personas que sean declaradas inválidas conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 20.255¹⁵, siempre que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y reúna los siguientes requisitos: a) tener entre 18 y 65 años de edad; b) integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile; y c) acrediten residencia en Chile por un lapso no inferior a cinco años en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la pensión básica solidaria de invalidez.

El monto actual de la PBS de vejez e invalidez es de \$107.304, monto vigente desde el 1 de julio de 2018¹⁶.

Por su parte, la PBS de invalidez es aquella a la que

15. Artículo 17 Ley 20.255.- "Se considerará inválida la persona que se encuentre en la situación que define como tal el inciso primero del artículo 4° del decreto ley N° 3.500, de 1980. La declaración de invalidez corresponderá efectuarla a las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas en el artículo 11 del mencionado decreto ley." Por su parte, el artículo 4° inciso primero del DL 3500 establece: "Tendrán derecho a pensión de invalidez los afiliados no pensionados por esta ley que, sin cumplir los requisitos de edad para obtener pensión de vejez, y a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, sufran un menoscabo permanente de su capacidad de trabajo, de acuerdo a lo siguiente: a) Pensión de invalidez total, para afiliados con una pérdida de su capacidad de trabajo, de al menos, dos tercios, y b) Pensión de invalidez parcial, para afiliados con una pérdida de su capacidad de trabajo igual o superior a cincuenta por ciento e inferior a dos tercios."

16. Informe Estadístico Mensual Pilar Solidario N°70, octubre 2018, de la Subsecretaría de Previsión Social.

• Aportes Previsionales Solidarios de Vejez e Invalidez

APS de vejez es el beneficio al que podrán tener acceso las personas que sólo tengan derecho a una o más pensiones regidas por el DL 3.500, de 1980, siempre que cumplan con los siguientes requisitos: a) hayan cumplido 65 años de edad; b) integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile; c) acrediten residencia en el territorio chileno por un lapso no inferior a 20 años continuos o discontinuos, contados desde que el petitionerario haya cumplido 20 años de edad; y en todo caso, por un lapso no inferior a 4 años de residencia en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse al beneficio; y d) que el monto de su pensión base sea inferior al valor de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), que asciende a \$317.085. Respecto del requisito de residencia, se tendrá por cumplido respecto de las personas que registren 20 años o más de cotizaciones

en uno o más de los sistemas de pensiones en Chile.

Por su parte, serán beneficiarias del APS de invalidez, las personas cuya invalidez se haya declarado conforme a la ley, que se encuentren afiliadas al sistema de pensiones, que no perciban pensiones de otros regímenes previsionales, y cumplan los requisitos siguientes: a) tener entre 18 y 65 años de edad; b) integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile; c) acrediten residencia en Chile por un lapso no inferior a cinco años en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la pensión básica solidaria de invalidez; y d) tener derecho a pensión de invalidez de acuerdo a lo dispuesto en el decreto ley N° 3.500 de 1980, siempre que la suma del monto de dicha pensión más cualquier otra que perciba de dicho sistema, sea de un monto inferior a la pensión básica solidaria de invalidez.

2. Modificaciones propuestas en el proyecto de ley al Pilar Solidario

LA PROPUESTA TIENE POR OBJETO AUMENTAR DE MODO SIGNIFICATIVO LOS BENEFICIOS DEL PILAR SOLIDARIO, AUMENTANDO GRADUALMENTE EL MONTO DE LOS BENEFICIOS A LOS ACTUALES Y FUTUROS PENSIONADOS, FAVORECIENDO A AQUELLOS DE MAYOR EDAD.

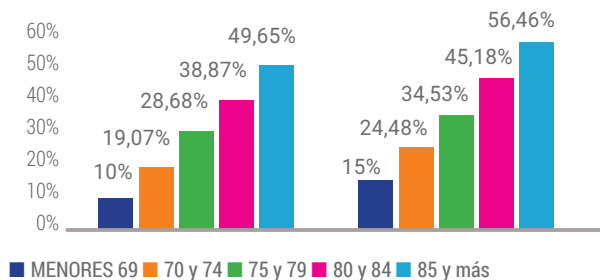
2.1. Aumento gradual del monto de los beneficios

Actualmente, los montos de la PBS y Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) son valores únicos, que se reajustan en forma automática cada año por la variación del IPC¹⁷. El monto actual de la PBS de vejez e invalidez, vigente desde el 1 de julio de 2018, es de \$ 107.304, y el de la PMAS, de \$ 317.085.

La propuesta tiene por objeto aumentar de modo significativo los beneficios del Pilar Solidario, aumentando gradualmente el monto de los beneficios a los actuales y futuros pensionados, favoreciendo a aquellos de mayor edad. En efecto, las Tablas 1 y 2 insertadas en la sección de Contenido del Proyecto de Ley, demuestran los

17. Según el artículo 7° Ley 20.255, el monto de la PBS de vejez será, a contar del 1 de julio de 2009, de \$75.000. Se devengará a contar de la fecha de la presentación de la solicitud y será incompatible con cualquier otra pensión de algún régimen previsional, monto que se reajustará por el IPC según lo indicado en el artículo 8.

Aumento de PBS y PMAS por tramos de edad al fin de la transición



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados en Informe Financiero del proyecto.

respectivos porcentajes de aumento tanto de la PBS como de la PMAS, según tramo de edad.

Así, y según se indica en el Informe Financiero del proyecto de ley en estudio, luego de la transición, tratándose de la PBS, los beneficiarios menores de 69 años tendrán un 10% de aumento en el valor de la PBS; para los siguientes grupos será 19,07%, 28,68%, 38,87% y 49,65% respectivamente. Asimismo, como el APS de invalidez y la PBS de Invalidez dependen también del valor de la PBS, estos reajustes también aumentan el valor de los beneficios en el Pilar de Invalidez. Por su parte, en lo que respecta al PMAS -que determina el valor de la APS de vejez-, luego de la transición, los beneficiarios menores de 69 años tendrán un 15% de aumento en el valor de la PMAS, y para los siguientes grupos será de 24,48%, 34,53%, 45,18% y 56,46%, respectivamente.

Es valioso que se introduzcan mejoras a los beneficios del Pilar Solidario, tales como las que propone el proyecto, que benefician además a aproximadamente 1.500.000 de personas. La alternativa de financiamiento, a través de rentas generales de la nación, es adecuada por ser más justa, solidaria y eficiente. Además, las reformas introducidas están en línea con las últimas recomendaciones de la OCDE, en cuanto a que el incremento de la PBS y de la APS contribuyen a reducir la pobreza durante la vejez¹⁸.

2.2. Se asegura pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado con Pilar Solidario

Actualmente, el APS de vejez cuenta con dos reglas de cálculo según el monto de la pensión base del beneficiario. Para los beneficiarios cuya pensión base es inferior o igual a la PBS, en la modalidad de retiro programado, existe un seguro de longevidad, calculado en base a la regla de pensión final definida que comprende la suma de la pensión base más el complemento solidario.

Para los beneficiarios cuya pensión base es de un valor superior a la PBS, pero inferior a la PMAS, el monto del APS de vejez se determina dependiendo de la modalidad de la pensión. En este caso, el tipo de beneficio es el de subsidio definido con un mínimo garantizado igual al monto de la PBS.

El proyecto de ley proporciona un seguro de longevidad

BAJO ESTA NUEVA REGLA, LOS FUTUROS PENSIONADOS BENEFICIARIOS DEL PILAR SOLIDARIO DE PENSIONES MÁS BAJAS, CUYA MODALIDAD DE PENSIÓN SEA RETIRO PROGRAMADO, RECIBIRÁN UNA PENSIÓN FINAL DE MONTO CONSTANTE. ASIMISMO, A AQUELLOS PENSIONADOS QUE TIENEN UNA PENSIÓN BASE MAYOR O IGUAL A LA PMAS DEL PRIMER TRAMO ETARIO, PERO QUE ACCEDAN AL PILAR SOLIDARIO POR TENER UNA PENSIÓN BASE INFERIOR A LOS PMAS DE LOS SIGUIENTES TRAMOS ETARIOS, SE LES OTORGARÁ UN APS DE CARÁCTER DEFINIDO, GARANTIZÁNDOLES EL VALOR DE LA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA.

18. <https://www.oecd.org/eco/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf>

para aquellos que tienen una pensión base mayor a la PBS e inferior a la PMAS del primer tramo de edad (entre 65 y 69 años), unificándose de esta manera la regla de cálculo del APS. Bajo esta nueva regla, los futuros pensionados beneficiarios del Pilar Solidario de pensiones más bajas, cuya modalidad de pensión sea retiro programado, recibirán una pensión final de monto constante. Asimismo, a aquellos pensionados que tienen una pensión base mayor o igual a la PMAS del primer tramo etario, pero que accedan al Pilar Solidario por tener una pensión base inferior a los PMAS de los siguientes tramos etarios, se les otorgará un APS de carácter definido, garantizándoles el valor de la pensión básica solidaria.

La medida avanza en la dirección correcta, por cuanto, según expertos, la fórmula de cálculo actual del APS de invalidez limita la cobertura de este beneficio a los inválidos pobres que tengan una pensión autofinanciada inferior al nivel de la PBS. Además, para un mismo nivel de pensión autofinanciada (inferior al nivel de la PBS), el monto del APS de vejez es mayor que el monto del APS de invalidez, y dichas diferencias no tienen justificación alguna¹⁹.

2.3. Facilitar acceso al Pilar Solidario a pensionados de sectores más pobres de nuestra población

Bajo la legislación vigente, cuando un individuo no accede a los beneficios del Pilar Solidario al momento de pensionarse, por tener una pensión base igual o superior al monto de la PMAS, no puede ingresar posteriormente al SPS, aun cuando se haya agotado el saldo de su cuenta de capitalización individual.

El proyecto propone entonces que los actuales y futuros pensionados en retiro programado con pensión base superior a las PMAS del tramo etario más alto, cuya pensión o suma de pensiones percibidas pase a ser inferior al monto de la PBS, puedan acceder a un complemento

LA MEDIDA ES ADECUADA POR CUANTO PERMITE GARANTIZAR QUE LOS BENEFICIOS DEL PILAR SOLIDARIO EFECTIVAMENTE ESTÉN LLEGANDO A LOS PENSIONADOS MÁS POBRES. SEGÚN INDICAN EXPERTOS, LA EXPERIENCIA SUGIERE QUE, AUNQUE EL INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN SIRVA EFICIENTEMENTE PARA CONCEDER EL BENEFICIO, PRESENTA DIFICULTADES AL MOMENTO DE DECIDIR SI ÉSTE SE DEBE MANTENER O SUSPENDER.

que les permita percibir una pensión equivalente al monto de dicha pensión básica, si se cumplen con los requisitos de edad, focalización y residencia exigidos en la Ley N° 20.255 para acceder al Pilar Solidario.

Esta disposición permite además eliminar “el factor de ajuste”, que disminuye el monto de los retiros programados con el fin de acumular una reserva para financiar un nivel mínimo de pensión en edades avanzadas. La eliminación de este factor beneficiará a cerca de 50 mil pensionados actuales, a quienes se les dejará de descontar un 3% de su pensión, en promedio.

2.4. Revisión del cumplimiento de condiciones de acceso al Pilar Solidario tres años después de concedido el beneficio

El proyecto propone que el Instituto de Previsión Social (IPS) deberá revisar el requisito de focalización una vez transcurridos los tres años desde el otorgamiento del beneficio. Adicionalmente, el IPS deberá revisar los restantes requisitos de otorgamiento de los beneficios y

19. Iglesias, Augusto y otros. Pensiones: propuestas para el futuro. Santiago, 2015, Ediciones LyD. P. 67.

deberá ponerle término a éstos cuando haya concurrido alguna causal de extinción.

La medida es adecuada por cuanto permite garantizar que los beneficios del Pilar Solidario efectivamente estén llegando a los pensionados más pobres. Según indican expertos, la experiencia sugiere que, aunque el instrumento de focalización sirva eficientemente para conceder el beneficio, presenta dificultades al momento de decidir si éste se debe mantener o suspender²⁰. De este modo, el criterio de focalización y la revisión respectiva deben evitar que se retiren beneficios a quienes podrían recuperarlo muy pronto después y velar por la correcta focalización.

2.5. Mantener derecho a PBS o APV de invalidez aun cuando el pensionado reciba ingresos laborales

Actualmente el beneficiario de PBS de invalidez o APS de invalidez que inicie o reinicie actividades laborales una vez devengado el respectivo beneficio, ve reducido su beneficio solidario y puede perder gradualmente el derecho a la PBS o el APS, según cual sea el nivel de remuneración y el tiempo que lleve trabajando.

El proyecto de ley deroga entonces la reducción del beneficio solidario en caso que el beneficiario inicie o reinicie actividades laborales una vez devengado el respectivo beneficio.

La medida es positiva por cuanto la regulación actual desincentiva el trabajo formal de los pensionados de vejez.

3. Comentarios Finales

Las modificaciones introducidas al Pilar Solidario tienen por objeto mejorar las pensiones de las personas en el corto plazo, con un compromiso del Estado -financiado con cargo a rentas generales de la nación- de aumentarlas gradualmente en el tiempo. Esta fórmula de financiamiento evita que el aumento de las pensiones del Pilar Solidario recaiga sobre los trabajadores dependientes, que actualmente alcanzan a 5.000.000 de cotizantes.

Como proyecto central del programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera, la Reforma al Sistema de Pensiones tiene un costo fiscal relevante que está cubierto, de acuerdo a la información disponible, para los próximos cinco años, tomando en consideración las holguras publicadas en el último Informe de Finanzas Públicas que acompaña la Ley de Presupuestos para el año 2019. Con todo, si bien la reforma de pensiones cuenta con el financiamiento correspondiente, es fundamental mantener tasas de crecimiento de la economía en línea con las proyecciones actuales y manejar responsablemente las presiones de gastos que eventualmente pudieran surgir para otras áreas.

EL PROYECTO DE LEY DEROGA ENTONCES LA REDUCCIÓN DEL BENEFICIO SOLIDARIO EN CASO QUE EL BENEFICIARIO INICIE O REINICIE ACTIVIDADES LABORALES UNA VEZ DEVENGADO EL RESPECTIVO BENEFICIO.

20. Iglesias, Augusto y otros. Pensiones: propuestas para el futuro, ob cit; p. 58.

V HIPERVÍNCULO AL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY QUE
REFORMA EL SISTEMA DE
PENSIONES - TOMO I
PILAR SOLIDARIO Y MEDIDAS
PRO COMPETENCIA

El proyecto puede verse en el siguiente hiper vínculo:

https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12718&prmBL=712212-13