

Base de Dictámenes

Pensiones, cálculo, monto, tablas de mortalidad y expectativas de vida, atribuciones SUPEN, CMF

E157656N21

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

19-11-2021

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictamen 12440/2017 Confirma dictamen 12440/2017

Acción	Dictamen	Año
Aplica	012440	2017
Confirma	012440	2017

FUENTES LEGALES

DL 3538/80 art/4 DL 3500/80 art/55 DL 3500/80 art/65 DL 3500/80 art/94 ley 20255 art/47 DL 3500/80 art/51 DL 3500/80 art/62 DL 3500/80 art/62 bis

MATERIA

Procedimiento utilizado por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero al ejercer la facultad conjunta de establecer las bases técnicas y las tablas de mortalidad y expectativas de vida que se utilizan en el cálculo de las jubilaciones que concede el sistema de pensiones que regula el decreto ley N° 3.500, de 1980, se ajusta a derecho. Monto ahorrado por cada imponente en su cuenta de capitalización individual cumple un rol preponderante en el financiamiento y determinación de cada uno de esos beneficios.

Nº E157656 Fecha: 19-XI-2021

La senadora Yasna Provoste Campillay y los senadores Francisco Huenchumilla Jaramillo y Jorge Pizarro Soto, solicitan un pronunciamiento sobre la legalidad del procedimiento utilizado por la Superintendencia de Pensiones -SUPEN- y por la Comisión para el Mercado Financiero -CMF- al ejercer la facultad conjunta de establecer las bases técnicas y las tablas de mortalidad y expectativas de vida que se utilizan en el cálculo de los beneficios que concede el sistema de pensiones que regula el decreto ley Nº 3.500, de 1980. Ello, por cuanto, a su juicio, dichas tablas no debieran considerar las expectativas de vida del universo de los afiliados al referido sistema, sino que, debieran establecer, de acuerdo con factores objetivos, un cálculo individual de las probabilidades de vida o muerte de cada cotizante que solicite jubilarse.

También requieren que se establezca si en la determinación de las aludidas pensiones se considera como criterio o factor esencial el monto que cada imponente mantiene en su cuenta de capitalización individual, debiendo indicarse, en el evento de que ese elemento no sea considerado, si con ello se ha vulnerado alguna garantía fundamental establecida por la Constitución Política de la República.

Requeridas al efecto, la SUPEN y la CMF informan que, acorde con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República; las leyes Nºs. 18.575 y 20.255; los decretos leyes Nºs. 3.500 y 3.538, ambos de 1980, y los decretos con fuerza de ley Nº 251, de 1931, del Ministerio de Hacienda, y 101, de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la elaboración de las referidas bases técnicas y tablas de mortalidad y expectativas de vida constituye una materia de carácter técnico que ha sido entregada a la determinación exclusiva de esos servicios, la que, en su opinión, escapa de las facultades de fiscalización con que cuenta este Órgano Contralor.

Sin perjuicio de ello, explican que las mencionadas tablas son un modelo estadístico, creado mediante un proceso de construcción abierto y transparente que respondió a los estándares y mejores prácticas internacionales, cuyo objetivo es determinar las probabilidades de vida o muerte de un grupo de personas en el tiempo, para efectos del cálculo de las pensiones por retiro programado, de los aportes adicionales para pensiones de invalidez y sobrevivencia y de las reservas técnicas que deben constituir las compañías de seguros para el respaldo y pago de sus obligaciones derivadas de los contratos de rentas vitalicias o de los seguros de invalidez y sobrevivencia, de conformidad con lo previsto en el citado decreto ley Nº 3.500, de 1980.

En este contexto, indican que dada la incertidumbre que significa determinar la fecha de muerte de un individuo -que constituye un hecho futuro y cierto cuya data de ocurrencia es imposible de prever-, no resulta factible establecer, a través de las señaladas tablas, la expectativa de vida o muerte de una persona en particular, puesto que estas sólo permiten proyectar, sobre la base de experiencias pasadas y por medio de la aplicación de un factor de mejoramiento, el comportamiento futuro de un grupo de personas expuestas a similares riesgos.

Agregan que, por lo demás, en la fijación de las cuestionadas tablas de mortalidad y

sobrevivencia se utilizan las mismas reglas de cálculo para todos los solicitantes que se encuentren en una misma condición, razón por la cual su aplicación no ocasiona diferencias arbitrarias entre los afiliados al aludido sistema de pensiones, ni tampoco vulnera el derecho a la seguridad social garantizado por la Constitución Política de la República. Esto último, por cuanto mencionan que su finalidad es precisamente evitar el agotamiento prematuro del saldo acumulado por los cotizantes para el financiamiento de sus jubilaciones -en el caso de las pensiones concedidas en la modalidad de retiro programado-, o precaver la insolvencia y asegurar el respaldo suficiente de los pagos destinados y comprometidos por una compañía de seguros -ante la contratación de una de renta vitalicia-, o de los montos que a ésta le corresponda enterar por un seguro de invalidez o sobrevivencia.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social hace presente que comparte el análisis y las conclusiones precedentemente expuestas, destacando que las tablas en estudio son tablas dinámicas que permiten proyectar el comportamiento futuro de un determinado universo de personas y no de un individuo en particular.

Sobre el particular, es dable anotar que las Tablas de Mortalidad y Expectativas de Vida actualmente vigentes en Chile, fueron fijadas por medio de la norma de carácter general N°s. 612 y 398, de 2018, de la SUPEN y de la Superintendencia de Valores y Seguros -SVS-, hoy CMF, con el objetivo de medir las tasas de mortalidad de la población de jubilados del sistema regulado por el decreto ley N° 3.500, de 1980, que financian una pensión superior a la básica solidaria.

Precisado lo anterior, es necesario recordar que el dictamen N° 12.440, de 2017, de este origen, destacó que dichas tablas fueron elaboradas desde el año 2014, de conformidad con las facultades que a ese entonces conferían los artículos 4° del decreto ley N° 3.538, de 1980; 55, 65 y 94 del decreto ley N° 3.500, de 1980 y 47 de la ley N° 20.255 a la SUPEN y a la SVS, incluyendo diversas reuniones de consulta y coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas -INE-; el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía -CELADE- y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, contando con varias etapas: de definición de la metodología, revisión y análisis de resultados, preparación de documentos técnicos, presentación a los citados organismos técnicos y publicación, para luego abrirse a un proceso de consulta pública, en el año 2015, frente a lo cual los organismos emisores efectuaron correcciones y evacuaron respuestas.

Dado lo anterior, ese pronunciamiento determinó, en lo que interesa, que la SUPEN y la SVS estaban plenamente facultadas para emitir las referidas tablas, toda vez que fueron elaboradas en uso de las atribuciones técnicas que el legislador radicó directamente en esos organismos.

Expuesto aquello, y en lo relativo a la primera consulta planteada, corresponde mencionar que para la determinación de la Tablas de Mortalidad y Expectativas de Vida en comento-que describen por rango etario y de acuerdo a las variables de sexo y condición de invalidez, las tasas de mortalidad de los causantes y beneficiarios del sistema de pensiones que regula el decreto ley N° 3.500, de 1980, incorporando un factor de mejoramiento estadístico que explica la tendencia esperada por esa mortalidad durante un largo periodo de tiempo-se analizaron y cruzaron las bases de datos de los hombres y mujeres afiliados, beneficiarios, pensionados y fallecidos en dicho régimen, con que contaron la SUPEN, la SVS, el INE y el Instituto de Previsión Social -IPS-, durante los años 2008 al 2013.

En este sentido, se puede advertir que no resulta posible efectuar, a través de esa fórmula de cálculo, una determinación de las expectativas de vida o muerte de un individuo en particular, puesto que la muestra considerada para esos efectos no tomó en cuenta otros muchos factores necesarios para ello, tales como, las condiciones de salud, de riesgo laboral y/o de accidentabilidad de cada una de las personas, los que aun cuando hubieran sido conocidos sólo habrían arrojado, por la naturaleza estadística de las mencionadas tablas, una tendencia o patrón de comportamiento en relación con un grupo de similares características.

Ante esto último, procede señalar que para poder realizar un cómputo estimativo de las probabilidades de vida o muerte de un individuo en los términos solicitados por los requirentes, se necesitaría reemplazar la fórmula de cálculo de las referidas tablas de mortalidad por otro método distinto, decisión que, tal como se ha indicado, constituye una potestad exclusiva de la SUPEN y la CMF, y que, en consecuencia, escapa de las facultades con que cuenta esta Contraloría General en relación con la materia.

De este modo, procede ratificar lo concluido por el citado dictamen N° 12.440, de 2017, en términos de establecer que el procedimiento llevado a cabo por dichos organismos al ejercer la facultad conjunta de establecer las bases técnicas y las tablas de mortalidad y expectativas de vida que se utilizan en el cálculo de las jubilaciones que concede el sistema de pensiones que regula el decreto ley N° 3.500, de 1980, se encuentra ajustado a derecho, puesto que constituye el ejercicio de las atribuciones de carácter técnico que la ley les ha conferido directamente, sin que se pueda advertir, del hecho de que las referidas tablas no permitan determinar la expectativa de vida o muerte de un individuo en particular, que esas actuaciones se hayan apartado del respectivo marco legal.

Precisado lo anterior, y en relación al segundo requerimiento que se plantea, resulta necesario hacer presente que el monto de las pensiones previstas en el decreto ley N° 3.500, de 1980, no sólo depende de las esperanzas de vida o muerte que determinen las mencionadas tablas de mortalidad y expectativas de vida, sino que también obedece a otros elementos, dentro de los cuales se observa, precisamente, la suma de dinero que el trabajador haya acumulado en su cuenta de capitalización individual.

Ello, por cuanto, tal como lo establece el artículo 51 de ese cuerpo normativo, esos beneficios se financian, con excepción de la pensión de invalidez parcial que allí se indica, con el saldo de dicha cuenta individual, siendo menester destacar, en relación a su determinación, que de acuerdo con lo prescrito en sus artículos 62 y 62 bis, las rentas vitalicias consideran el todo o parte de la cuenta individual del afiliado, mientras que el retiro programado se calcula dividiendo anualmente el saldo efectivo con que cuenta el trabajador en su cuenta por el capital necesario para pagarle una unidad de pensión, conforme con lo previsto en el artículo 65 del referido decreto ley.

En consecuencia, cabe concluir que el monto ahorrado por cada imponente en su cuenta de capitalización individual cumple un rol preponderante en el financiamiento y determinación del monto de las pensiones que regula el decreto ley N° 3.500, de 1980, razón por la que no es posible advertir alguna vulneración de las garantías fundamentales que establece la Constitución Política de la República en relación a este aspecto.

Sin perjuicio de lo expuesto, es dable mencionar que el monto de las pensiones que concede el sistema que regula el decreto ley N° 3.500, de 1980, no solo depende del

cálculo que establecen las referidas tablas de mortalidad y expectativas de vida o las sumas acumuladas en las cuentas de capitalización individual de cada uno de sus afiliados, sino que también obedece a la aplicación de otras variables, tales como la edad de jubilación, la elección de la modalidad de pensión, etc.

En este sentido, procede destacar que existen diversas propuestas que persiguen la modificación de esos elementos para obtener una mejora presente y futura de las mencionadas jubilaciones, en las que se plantea, a modo ejemplar, extender la edad para pensionarse; aumentar el porcentaje de ahorro obligatorio y/o modificar la edad con que se calcula la probabilidad de muerte.

Sin embargo, para lo anterior se requiere la modificación del decreto ley N° 3.500, de 1980, y de toda su legislación complementaria, materia que es ajena a las facultades con que cuenta este Órgano Contralor.

Se ratifica el dictamen N° 12.440, de 2017.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS