

MARCO PARA LA DISCUSION EN PARTICULAR DEL PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL EN EL H. SENADO

31/07/24

El presente documento tiene como propósito servir de marco para la discusión en particular del proyecto de Reforma Previsional en el H. Senado de la República. Para esto se ha recopilado, sistematizado y desarrollado las propuestas surgidas durante los últimos cuatro meses, desde la votación del proyecto en la Cámara de Diputadas y Diputados. Este considera (i) propuestas del Ejecutivo que han sido generalmente acogidas y valoradas; (ii) propuestas surgidas en la etapa final de la discusión en la Cámara de Diputados que no llegaron a ser incorporadas en el proyecto votado en abril pasado; (iii) opiniones y propuestas surgidas de técnicos, actores del sistema y parlamentarios durante la fase de audiencias; (iv) propuestas de la Comisión Técnica constituida al amparo de la Comisión de Trabajo del Senado. Estas propuestas se ordenan a partir de los principios generales para la reforma y la agrupación temática acordada por la misma Comisión de Trabajo en mayo pasado.

I. PRINCIPIOS ORDENADORES

Un sistema de pensiones debe ser capaz de: (a) prevenir el riesgo de pobreza en la vejez; (b) asegurar continuidad de ingresos en la etapa pasiva, y (c) mitigar riesgos que no son administrables por las personas. Además, un sistema de pensiones debe ser sostenible en el tiempo, en sus beneficios y financiamiento, reduciendo con ello la incertidumbre de los trabajadores de cara a la vejez, la enfermedad y la discapacidad.

Ningún mecanismo de contribución y beneficios por sí solo, puede asegurar, de manera sostenible, los tres objetivos señalados más arriba, lo que hace necesario combinar, de manera coherente y eficiente, mecanismos complementarios, así como los aportes, en materia de recursos y de gestión de diversos actores.

Los sistemas de pensiones deben ser obligatorios e involucrar a los trabajadores y trabajadoras a lo largo de toda su vida laboral, así como hacer partícipe a los empleadores. Asimismo, el sistema debe ser capaz de ofrecer alternativas de elección, para que éste pueda responder mejor a las preferencias y necesidades de cada persona, con la única limitación de no comprometer los objetivos del sistema ni perjudicar al propio afiliado o a otros asegurados.

Las reglas del sistema de pensiones inciden sobre el comportamiento de trabajadores y trabajadoras antes y después de su retiro, así como de las empresas que los emplean. Por esta razón, los cambios deben ser adecuadamente calibrados, de modo de evitar efectos secundarios que generen efectos negativos sobre el mercado del trabajo y su entorno.

El actual sistema de pensiones chileno adolece de limitaciones que afectan su capacidad de lograr los tres objetivos enumerados para el conjunto de la población. Parte de esas limitaciones tienen que ver con ciertas características del mercado del trabajo.

Todo ello hace necesario efectuar reformas que fortalezcan el carácter mixto del sistema de pensiones chileno, con el objeto de mejorar su desempeño para las generaciones actuales y futuras de pensionados, proporcionando seguridad sobre lo que el sistema es capaz de ofrecer y garantizar, así como reglas claras sobre las obligaciones de trabajadores, empleadores y Estado hacia el mismo. Estas reformas deben beneficiar especialmente a las mujeres y los sectores medios, por encontrarse estos particularmente postergados en la actualidad por factores ajenos a su control.

A partir de las propuestas iniciales del Ejecutivo, los aportes y modificaciones realizados en el primer trámite constitucional, los planteamientos recibidos en el proceso de audiencias, el trabajo de la Comisión Técnica convocada por la Comisión de Trabajo y las propuestas de los senadores y senadoras con apoyo de los representantes del Ejecutivo en la Comisión, se puede identificar un conjunto de temas en acuerdo, que proveen una base sólida para la discusión en particular del proyecto. Sobre esta base puede identificarse también un conjunto de metas cuantitativas para los resultados de la reforma, así como temas que deben resolverse para asegurar dichas metas y la coherencia general del proyecto.

II. PROPUESTAS SOBRE LAS QUE EXISTE CONVERGENCIA DE OPINIONES

A) Aumento de volumen de ahorros y densidad de cotización en el pilar de contribución definida

Para mejorar las pensiones futuras es necesario elevar la acumulación de ahorros a lo largo de la vida de trabajadores y trabajadoras, considerando para ello la incorporación de una cotización adicional de cargo del empleador, elevar el límite de renta imponible, eliminar la subdeclaración de cotizaciones e incrementar la densidad de las mismas, entre otros.

1. Establecer una cotización para pensiones de 6% de la remuneración imponible, de cargo del empleador, destinada a incrementar el volumen de ahorro previsional y contingencias no cubiertas, en las proporciones y formas que se proponen en el punto E).
2. Aumentar en forma gradual el tope de renta imponible para pensiones (actual: UF 84,3 o poco más de \$ 3 millones mensuales) hasta igualar el tope imponible del Seguro de Cesantía (actual: UF 126,6, aproximadamente \$4,8 millones).
3. Aumentar el aporte del Seguro de Cesantía para cubrir la cotización para pensiones de los trabajadores que pierden su empleo. El objetivo de esta medida es reducir el impacto de las lagunas previsionales a causa de cesantía.
4. Establecer un mecanismo simplificado de cotización para trabajadores por cuenta propia e independientes, consistente en un aporte fijo mensual en pesos, convenido en mecanismos de pago automático desde las cuentas bancarias de los afiliados.

5. Centralizar el sistema de cobranza de cotizaciones previsionales, de manera que las distintas instituciones previsionales, en conjunto, persigan la cobranza de las cotizaciones no pagadas por un mismo empleador. El correspondiente servicio será licitado entre todas, como lo hacen hoy las AFP con el seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS).
6. Para facilitar la cobranza, se revisarán los criterios y las fórmulas para la aplicación de multas y recargos, de manera que la penalización del incumplimiento del empleador no termine impidiendo la recuperación de los fondos de los trabajadores.
7. Distribuir, por una única vez, el 95% de los recursos provenientes de las cotizaciones que no hayan podido ser abonadas a las cuentas de capitalización individual del Decreto Ley N° 3.500, de 1980, por errores u omisiones en las cotizaciones, y que tengan una antigüedad superior a los cinco años.
8. Incorporar medidas adicionales que permitan aumentar la densidad de cotizaciones, combinando exigencias legales, incentivos económicos y normas operaciones, con especial atención a la situación de las mujeres.

B) Elevar el retorno de los recursos aportados por los trabajadores

El esfuerzo de mayor acumulación de ahorros debe complementarse necesariamente con un mayor retorno sobre los ahorros de los trabajadores sin elevar necesariamente el riesgo de los mismos, incrementando con ello el capital acumulado al momento del retiro. Los ajustes en la estructura de la industria, la modalidad de cotización y comisiones, el estímulo a la competencia, la administración y regulación de inversiones deben apuntar a este objetivo.

9. Sustituir el sistema de multifondos del sistema contributivo actual por un esquema de Fondos Generacionales. En estos últimos, cada fondo sigue un esquema de inversión que va evolucionando, volviéndose cada vez más conservador conforme sus afiliados y afiliadas se acercan a la edad de retiro.
10. Establecer carteras de referencia para cada fondo generacional, estableciendo que los inversores de pensiones reciban premios o castigos a sus comisiones de acuerdo con el desempeño de sus inversiones en relación con las carteras antes mencionadas. Las carteras de referencia se establecerán por el Régimen de Inversión utilizando, entre otros insumos, estudios técnicos efectuados por expertos en la materia y previo a ser sometido a consulta pública.
11. Licitación de grupos de afiliados, seleccionando aleatoriamente un porcentaje de hasta 10% de los afiliados y adjudicando la administración del ahorro previsional de este grupo al oferente con la menor comisión, el cual deberá mantener dicho precio por 10 años. Los afiliados licitados pueden desistir de la licitación o cambiarse de inversor de pensiones en cualquier momento, respetando la libertad de elección y permitiendo la retractación.

12. Estipular un límite de participación de mercado (tanto en términos de afiliados como de activos administrados) para que un inversor de pensiones pueda participar de la licitación. Es indispensable que se autorice y norme el traspaso de activos entre administradoras para no afectar el mercado de capitales.
13. Establecer un encaje reducido, a fin de disminuir actuales barreras a la entrada, el que respaldará los aportes que deban efectuar los inversores de pensiones que tengan un mal desempeño con respecto a la cartera de referencia.
14. Limitar el valor máximo de las comisiones indirectas que pueden ser descontadas de los fondos de pensiones. Este límite será fijado en el Régimen de Inversión, con la institucionalidad existente.
15. Las comisiones implícitas a vehículos de inversión que inviertan más del 10% en activos locales, exceptuando las inversiones en activos alternativos locales, no podrán ser financiadas con recursos de los fondos previsionales.
16. Flexibilizar los actuales límites de inversión, traspasando mayores facultades al Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones, ocupando la actual institucionalidad compuesta por la Superintendencia de Pensiones, o la institución que la reemplace, el Consejo Técnico de Inversiones y el Ministerio de Hacienda.
17. Eliminar el rango establecido en la ley para la fijación del límite de activos alternativos por parte del Banco Central de Chile, otorgando así mayor flexibilidad para su fijación en el Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones
18. Separar contable, administrativa y legalmente las funciones de administración de cuentas y gestión de inversiones que realizan las actuales AFP, de tal modo de que éstas puedan ser provistas por entidades distintas. Corresponderá a la administradora de fondos subcontratar los servicios propios de la administración de cuentas con uno o más proveedores externos.
19. Posibilitar la participación del Estado en la gestión de las inversiones de los fondos previsionales en igualdad de condiciones que los gestores privados. Para tal efecto, este gestor público deberá tener carácter técnico e independiente del gobierno de turno, sirviendo exclusivamente a los intereses de sus afiliados.
20. Establecer la posibilidad de constituir Cooperativas de Inversión Previsional con el solo objeto de administrar fondos generacionales, con la consecuente reforma de la ley general de cooperativas, lo que posibilitará la incorporación de nuevos actores en la industria.

C) Pensión Garantizada Universal

Para prevenir el riesgo de pobreza en la vejez y no distorsionar las decisiones de trabajo, cotización y modalidades de retiro, se requiere que el sistema cuente con una base de beneficios universales, financiado con rentas generales de la nación. Esta base debe administrarse con responsabilidad y visión de largo plazo, de manera de asegurar su financiamiento pleno y continuo, así como la estabilidad de las finanzas públicas.

21. Aumentar el Valor de la PGU a \$ 250.000, en el entendido que dicho monto se encuentra prudencialmente por sobre la línea de la pobreza, con lo que se responde al objetivo central de esta medida, cual es que no existan adultos mayores en situación de pobreza.
22. Fijar un período de carencia en que la PGU se reajuste sólo de acuerdo con el IPC, para estabilizar su valor previo a la actualización de este, en plazos predeterminados y sobre la base de criterios objetivos.
23. Establecer un procedimiento robusto para eventuales futuros reajustes del beneficio, para que, por ejemplo el Consejo Consultivo Previsional y el Consejo Fiscal Autónomo evalúen tanto la suficiencia, impactos en mercado del trabajo e implicancias fiscales de futuros aumentos del monto de la PGU, emitiendo una opinión fundada para la consideración de los ministros de Hacienda y Trabajo.
24. Permitir el acceso a los beneficios del sistema solidario de pensiones a los beneficiarios de leyes reparatorias.
25. Mantener la cobertura de la PGU en el 90% de los pensionados, redestinando los recursos que se habían comprometido en el proyecto original al fortalecimiento de los mecanismos que permitan elevar la tasa de reemplazo de los pensionados de segmentos medios, de acuerdo a lo propuesto en el punto E).
26. Vincular el aumento de la PGU a la aprobación del proyecto de ley que dicta normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, dentro del pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal, boletín 16621-05, reemplazando con ello la relación con el incremento de ingresos estructurales aprobado por la Cámara de Diputadas y Diputados.

D) Aseguramiento frente a riesgos sobrevivientes o inherentes

Deben existir mecanismos de aseguramiento contra los riesgos económicos generados por eventos sobrevinientes o por características intrínsecas de los afiliados que estos no pueden alterar, como es la diferencia en la expectativa de vida de hombres y mujeres. Estos mecanismos de aseguramiento deben evitar distorsionar las decisiones de trabajo y retiro de los trabajadores y trabajadoras.

27. Establecer un mecanismo de seguro que compense en términos de monto de pensión la brecha de las mujeres por la mayor sobrevivencia. El beneficio debe resultar en que una mujer y un hombre que se jubilan a los 65 años con el mismo ahorro e igual grupo familiar obtengan la misma pensión. Este beneficio se financiará con cargo a la cotización adicional del empleador.
28. Agregar mecanismos de redistribución intrageneracional a la cotización de cargo del empleador con objeto de compensar el efecto que las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres, y las consecuencias que genera el subempleo en estas últimas debido a la carga cultural de las labores de cuidado, aspectos que impactan sobre las pensiones futuras.
29. Diseñar un seguro de longevidad, que pueda incorporarse a las modalidades de jubilación de que disponen los trabajadores al momento del retiro, según las recomendaciones de la OCDE.
30. Eliminar la opción de tener ofertas externas realizadas fuera del Sistema de Consultas de Ofertas y Montos de Pensión (SCOMP), garantizando de la competencia transparente y, por lo tanto, de mejores ofertas de pensión para los afiliados.
31. Rebajar el umbral para contratar una renta vitalicia a 2 UF permitiendo que un mayor número de afiliados puedan elegir esta modalidad de pensión, protegiéndose de los riesgos de longevidad e inversiones.
32. Establecer un monto mínimo para la generación de una pensión autofinanciada, bajo el cual los afiliados puedan girar de su saldo dentro de un período más breve. En todo caso, si las mensualidades resultantes son menores a 2 unidades de fomento, se ajustarán a ese monto.

E) Modalidades adicionales de aseguramiento y obtención de potenciales beneficios para los actuales pensionados

Aunque el incremento inicial de la PGU y el mecanismo de igualación de pensiones de hombres y mujeres mejorarán los beneficios de los actuales pensionados, las carencias en tasas de reemplazo para pensionados de sectores medios demandan un esfuerzo adicional de mejoramiento. Para ellos deben crearse mecanismos temporales, que utilicen recursos de diversas fuentes, mediados por un Fondo de Acumulación y Compensación que administre los flujos de recursos, resguardando su sostenibilidad en el tiempo.

33. Mejorar las pensiones de los actuales jubilados y los que lo hagan durante los próximos 20 años, a través de una garantía transitoria equivalente a 0,1 UF por año cotizado, con un mínimo de entre 5 y 10 años y un máximo de 30 años. El referido tope se irá reduciendo progresivamente para quienes se pensionen con posterioridad al año 20 hasta su extinción en idéntica temporalidad, reconociendo con ello el aporte que realizaron los distintos afiliados a la transición del sistema.

34. Esta garantía será financiada con cargo a un Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía del Seguro Social, que se constituirá con una cotización permanente, de cargo del empleador, de un 1% de las remuneraciones, un Aporte Reembolsable de un máximo de 2% de las remuneraciones, de carácter transitorio, y un aporte fiscal predeterminado en función de las necesidades de suficiencia y sostenibilidad del Fondo, el que, en cualquier caso, no excederá de los recursos liberados por la mantención de la cobertura de la PGU en 90% de los pensionados y el financiamiento de la gestión de fondos mediante una comisión de cargo del trabajador.
35. La cotización permanente de 1% de cargo del empleador, financiará el seguro por diferenciales de expectativa de vida entre hombres y mujeres.
36. El Aporte Reembolsable será de 2 puntos porcentuales de la cotización de cargo del empleador durante los primeros 20 años, reduciéndose paulatinamente durante los años siguientes. Al momento de cotizar, se emitirá por parte del Fondo, un instrumento financiero endosable, similar a los bonos de reconocimiento, que se depositará en el Depósito Central de Valores.
37. Este instrumento será redimible a partir del momento del retiro, en cuotas mensuales a lo largo de 20 años. El instrumento se calculará como la suma de los aportes reembolsables efectuados, más un interés, definido por ley, de entre 2 a 3% sujeto a escenarios objetivos y rigurosos de sustentabilidad del Fondo y benchmarking de referencias similares.
38. El Fondo tendrá características institucionales, contables y operacionales similares al Fondo del Seguro de Cesantía. Este contará con un régimen de inversión que fije las reglas de inversión de los fondos en base al objetivo de rentabilidad y pago de obligaciones con los cotizantes. Ver más detalles en letra F).
39. Será también de cargo del Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía, el seguro por diferenciales de expectativa de vida entre hombres y mujeres, constituido por la cotización permanente de 1% de cargo del empleador.

F) Arreglos institucionales, estándares de información, exigencias de transparencia y participación, instancias de educación y participación

El sistema debe contar con mecanismos eficientes y transparentes de administración de inversiones y de cuentas, facilitando la información y la toma de decisiones por parte de los afiliados, sean estos activos o pasivos. El sistema debe ser capaz de organizar la comunicación con los afiliados con estándares uniformes, capaces de integrar en una sola ventanilla toda la información necesaria para una correcta comprensión de su situación previsional y la toma de decisiones. Más ampliamente, el sistema debe ser capaz de lograr legitimidad, reconocimiento y adhesión por parte de la ciudadanía, facilitando con ello su funcionamiento.

40. La Superintendencia de Pensiones se transformará en una Comisión de Pensiones, órgano autónomo, de carácter técnico y con dirección colegiada, siguiendo ejemplos de otras instituciones como la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).
41. Dar más flexibilidad, atribuciones y recursos a la Comisión de Pensiones. Estos mayores recursos no solo financiarían a los comisionados, sino que deben estar acordes a las mayores responsabilidades que esta institución asume producto de los cambios que introduce el proyecto.
42. Establecer, para el Fondo de Acumulación, Compensación y Garantía del Seguro Social, una estructura de gobernanza que asegure su carácter técnico, la independencia del gobierno de turno, separado del Fisco y la responsabilidad por el uso transparente y eficiente de los recursos que administrará. Para este efecto, contará con un Directorio cuyos integrantes serán nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, por mayoría absoluta de sus miembros y desanclado de los distintos ciclos políticos. Este Fondo deberá subcontratar la gestión de sus inversiones en Chile a uno o más operadores privados calificados, pudiendo hacerlo también para la gestión de sus inversiones en el exterior.
43. Fortalecer el Consejo Consultivo Previsional (CCP), dotándolo de más recursos, humanos y financieros, que le permitan desarrollar sus propias estimaciones y con ello tener independencia en sus análisis.
44. El CCP, en coordinación con el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), se deberá pronunciar sobre toda propuesta que tenga impacto en el mercado del trabajo y las cuentas fiscales, a efecto de que estas estén acompañadas con un análisis de sostenibilidad fiscal.
45. Relevar el rol de la Comisión de Usuarios del sistema de pensiones, modificando su composición y aumentando la transparencia en el nombramiento de los directores que eligen los inversores de pensiones en las empresas donde invierte dando un rol en ello a la referida comisión. Así, la Comisión de Usuarios seleccionará una terna de candidatos a directores, y los inversores de pensiones seleccionarán entre esa terna al correspondiente director.

III. METAS PARA EL SISTEMA EN REGIMEN

Con el objeto de dimensionar los efectos esperados de la reforma y como un punto de referencia para las evaluaciones futuras sobre su funcionamiento, se identifican las siguientes metas cuantitativas:

1. Reducir a cero el número de pensionados con ingresos por debajo de la línea de la pobreza
2. Elevar la densidad de cotizaciones en 10 puntos porcentuales respecto de las actualmente existentes.

3. Elevar en 0,5% el retorno neto de los aportes de los trabajadores al sistema, considerando para ello las comisiones, rentabilidad de las inversiones y tasa de rentas vitalicias.
4. Reducir todas las brechas que actualmente perjudican a las mujeres, derivadas de sus diferencias de renta, participación en el mercado, densidad de cotizaciones y expectativas de vida.
5. Alcanzar una tasa de reemplazo promedio de entre 70% y 75% de las remuneraciones de los últimos 10 años en actividad, minimizando la varianza en torno a este promedio y sosteniéndola en el tiempo.
6. Asegurar que los aportes fiscales al sistema sean compatibles con la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.