

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

Boletín N° 15.480-13



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



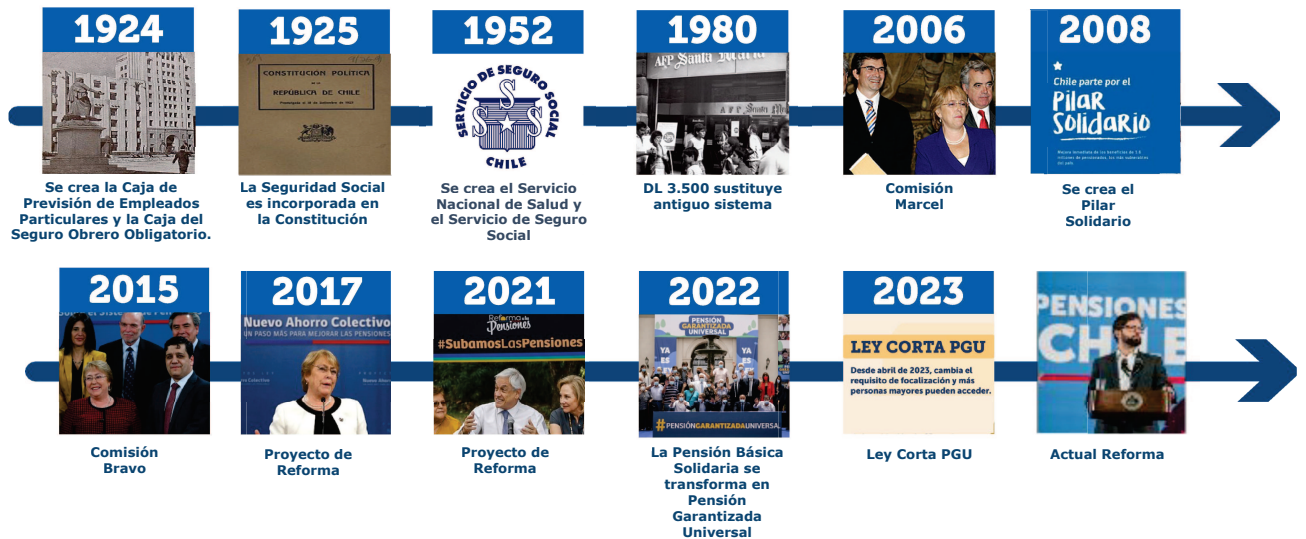
Temario

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



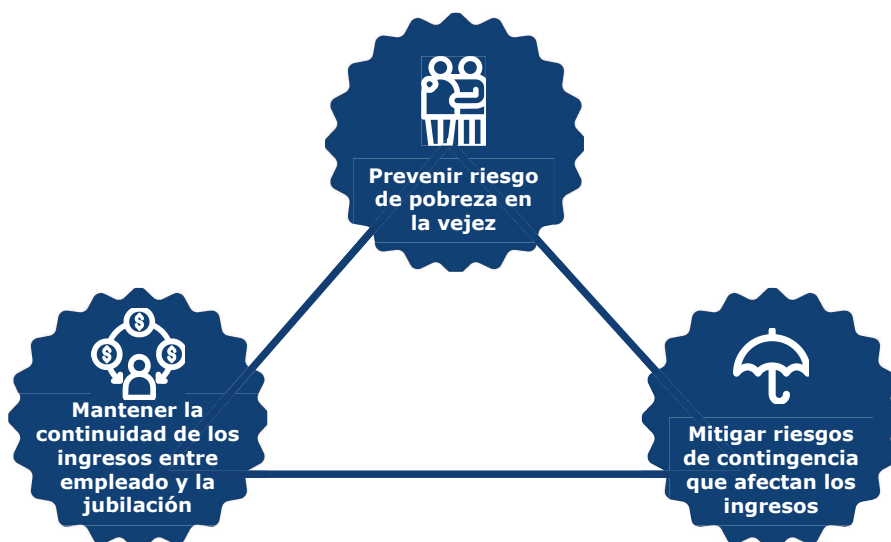
1. Antecedentes Generales

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





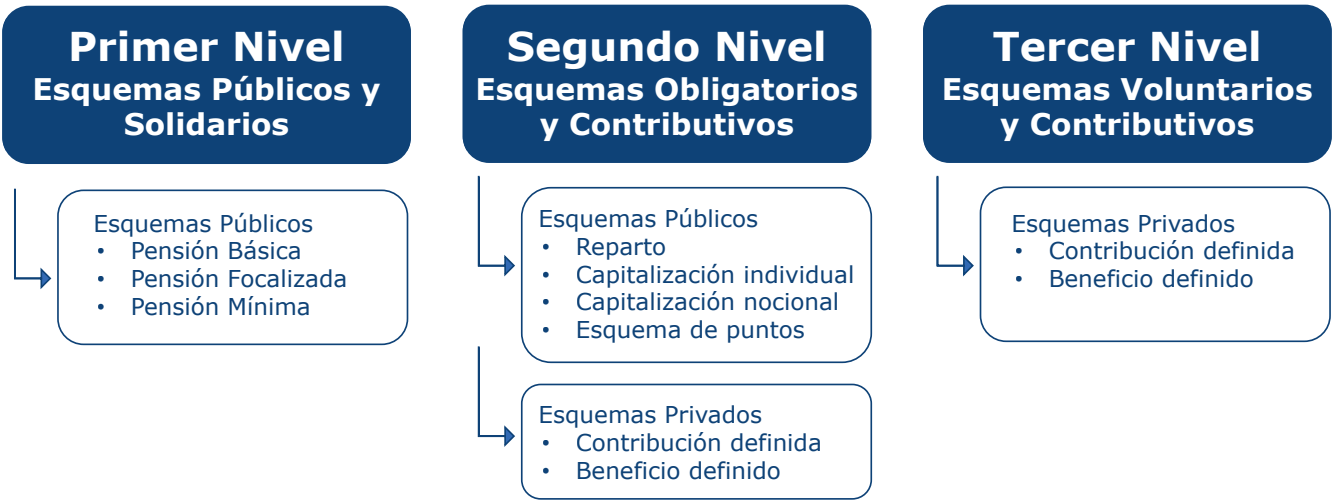
¿Qué debe hacer un buen sistema de pensiones?





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

Sistema de Pensiones



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





Principios de la Seguridad Social (OIT)

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





Principios de la Seguridad Social (OIT)

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

Fuente: Informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Santiago de Chile, 9 junio 2015 (Versión Final), Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou





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

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



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

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

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

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

Fuente: Dirección de Presupuestos
*Porcentaje respecto al Gasto del Gobierno Central Total 2023





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

Opinión del Consejo Fiscal Autónomo (CFA):

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

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

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

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





2. Características y limitaciones del Sistema de Pensiones Chileno



Mapa de la Seguridad Social en Chile(*)

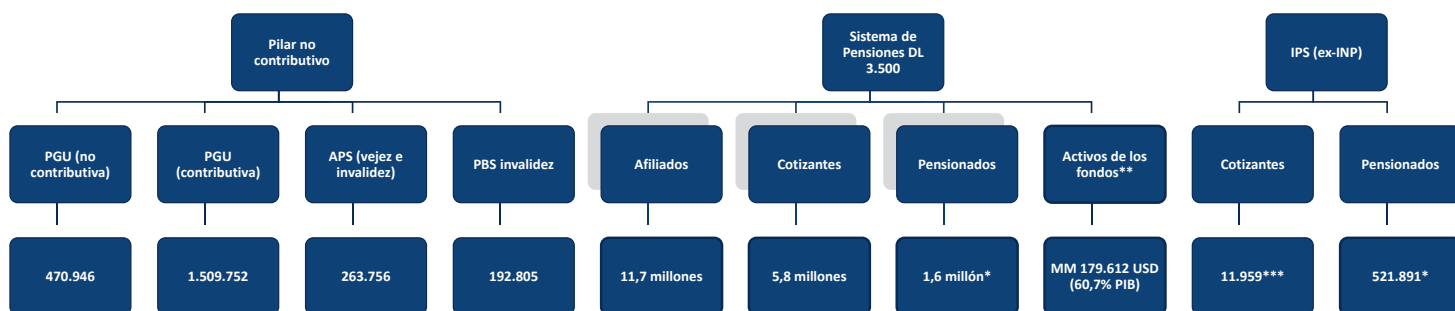
	Administradores	Fiscalizadores	Prestaciones	Financiamiento	
Sistema de Pensiones Contributivo	Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP	Superintendencia de Pensiones	Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia	10% cotización individual del trabajador	SIS Empleadores 1,49%
Sistema de Pensiones No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

* No incluye Salud





Pensionados, Cotizantes y Afiliados al Sistema de Pensiones



Cifras al 31 de diciembre 2023

*Considera pensionadas/os por vejez, invalidez y sobrevivencia

**Cifra al 31 de enero de 2024.

***Cotizantes a noviembre de 2023



Problemas del pilar contributivo del Sistema de Pensiones chileno



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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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





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

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



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

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

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

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

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

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

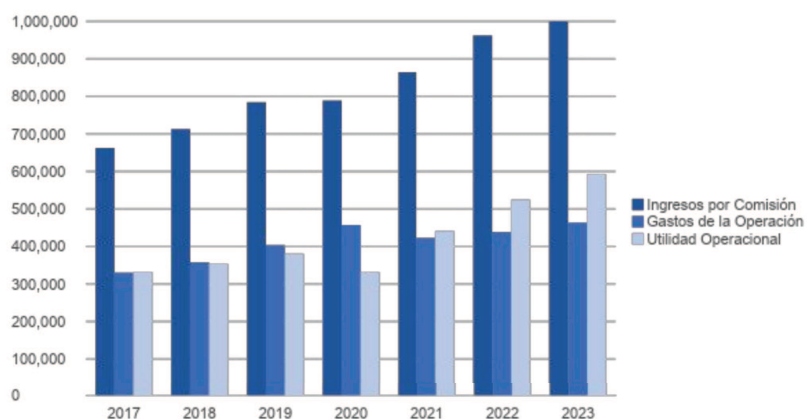
- Ingreso promedio es de \$1.216.453 para hombres y \$1.060.083 para mujeres.
- Ingreso mediano es de \$ 955.292 para hombres y \$ 825.000 para mujeres.





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

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



Fuente: Superintendencia de Pensiones

• Margen sobre costo:

- Ingresos por Comisiones/Gastos Operacionales es aproximadamente 100% en los últimos 7 años

• Bajo riesgo operacional:

- Los gastos operacionales crecen un 3% real entre 2017 y 2023.
- Los ingresos en el mismo periodo crecen un 22% real, producto principalmente del aumento de la masa salarial.



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

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

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

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



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

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





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

ROE (*)							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sistema AFP	12,3%	10,5%	16,7%	12,3%	14,2%	17,0%	20,2%

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

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





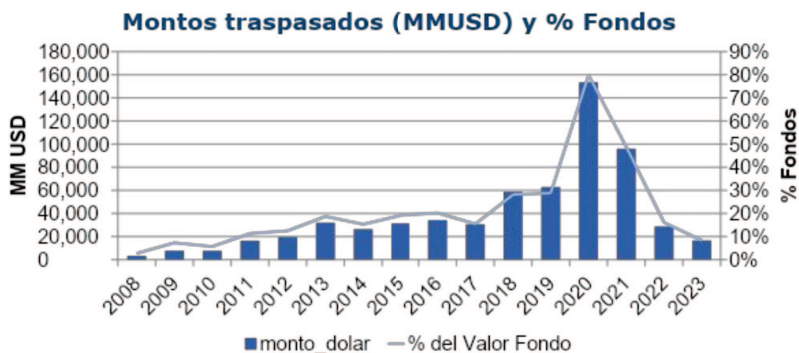
6. La estructura y regulaciones de la industria de AFP limitan la competencia y afectan la rentabilidad de los fondos

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





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



Datos al 31 de diciembre de 2023.

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



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

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

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

Datos al 31 de julio de 2023.

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

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

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



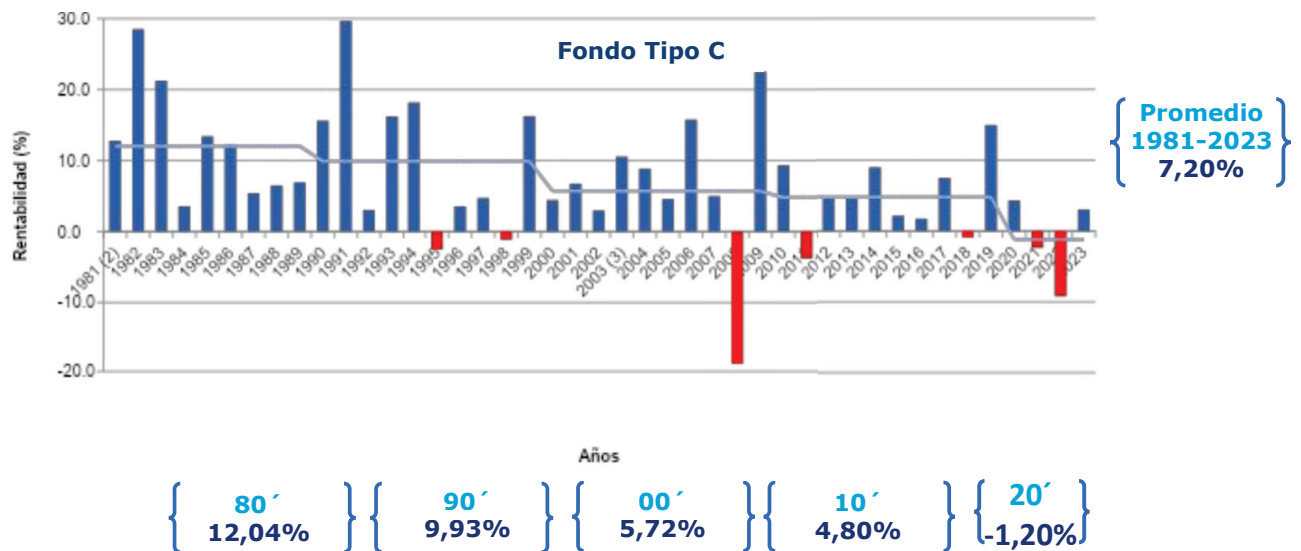


...como también lo es la selección de rentas vitalicias

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



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



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





3. Propuestas del Gobierno para abordar los problemas del sistema previsional chileno



Objetivos de la Reforma Previsional del Gobierno del Presidente Gabriel Boric

- **Aumentar en forma sustentable las pensiones** de los actuales y futuros pensionados y pensionadas.
- **Elevar el monto y la densidad de cotizaciones**, incrementando la capacidad de acumulación de ahorros a lo largo de la vida
- **Reducir las brechas de género**, aumentando el monto de las pensiones y tasas de reemplazo de las mujeres.
- **Crear un Seguro Social y Fondo Integrado de Pensiones financiado por los empleadores**, que permita sentar las bases de un sistema **mixto contributivo** y alinearnos con la gran mayoría de países OCDE (83%).
- **Elevar el retorno financiero de los aportes al sistema y la acumulación de fondos**, reduciendo los costos de administración y las comisiones, alentando la entrada de nuevos competidores, reduciendo las necesidades de liquidez y elevando la eficiencia.
- **Fortalecer la libertad de elección** de los afiliados, mediante la creación de una entidad pública de gestión de inversiones.
- **Reducir significativamente la exposición a riesgos individuales de vejez en el sistema de pensiones**, especialmente en ámbitos donde demostradamente las decisiones de los individuos han llevado a un empeoramiento de las pensiones





La propuesta del gobierno apunta a configurar un sistema mixto de pensiones, con coherencia y equilibrio entre cada una de sus partes

Un sistema **mixto** significa:

1. **Aportes de trabajadores, empleadores y Estado**, para elevar sus recursos, sin gravar desproporcionadamente a ninguno de estos actores
2. **Combinación de mecanismos diversos de generación de pensiones**, permitiendo cumplir con los tres objetivos del sistema de pensiones
3. **Participación de actores públicos y privados en la operación del sistema**, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno



Propuestas del Gobierno



- **Sistema contributivo**

- Fortalecimiento del pilar contributivo actual
- Creación del Seguro Social
- Otras medidas

- **Sistema no contributivo: Aumento de monto y cobertura de PGU**



Sistema Contributivo



Aumento del tope imponible

Se aumenta el tope imponible desde UF 84,3 (aprox. \$ 3.107.000) a 126,6 (aprox. \$4.666.000), de manera gradual (5 años), igualando el tope considerado para el pago de cotizaciones al Seguro de Cesantía (SC).

Objetivo: Incrementar el valor de las pensiones de las personas cuya remuneración o renta imponible está topada para efecto del pago de cotizaciones.

Fecha	Monto del Tope
Año siguiente publicación (01-enero)	90 UF
Segundo año publicación (01-enero)	100 UF
Tercer año publicación (01-enero)	110 UF
Cuarto año publicación (01- enero)	126,6 UF (* nuevo tope imponible SC año 2024)
Quinto año publicación (01-enero)	El vigente para el SC





Aumento del tope imponible

- Los cotizantes a los cuales se les aumenta el tope imponible corresponden al 6,9% del total de cotizantes del sistema de pensiones.

	Número de personas	Porcentaje
Total de cotizantes	5.101.337	100%
Cotizantes que verán aumentado el Tope	353.017	6,9%

- Al elevar el tope imponible al nivel del Seguro de Cesantía, **las pensiones aumentarían en 30,2% para un hombre que empieza a cotizar a los 25 años en 2024 y se pensiona a la edad legal, en base a un salario de \$3.950.350** (ingreso promedio del grupo de individuos entre tope imponible de Pensiones y Cesantía). Esto equivale a un aumento en Tasa de Reemplazo desde 20% a 26%.





Seguro de Lagunas Previsionales a través del Seguro de Cesantía

- Se **extiende la cobertura y cuantía de la compensación por lagunas financiada por el Fondo de Cesantía Solidario (FCS)**. Incluye prestaciones de cesantía pagadas con cargo a las cuentas individuales de los beneficiarios y aumento de la cotización para cuentas individuales.
- Actualmente **sólo 1 de cada 4 prestaciones del seguro de cesantía está cubierta por la compensación por lagunas**. Con la Reforma, **se cubrirá el total de prestaciones, cuadruplicándose el número de personas cubiertas**.

Efecto para una persona con ingreso imponible y densidad promedio (*)

	Incremento densidad de cotización	Equivalencia en meses	Aumento de saldo
Mujeres	2,9%	3,5	2,89%
Hombres	3,2%	3,8	2,67%

Fuente: Estimaciones de la Superintendencia de Pensiones, en base a información del Seguro de Cesantía.

Nota: El aumento de la cobertura se estima en base a las solicitudes al seguro de cesantía aprobadas entre noviembre de 2022 y noviembre de 2023, cuando 24,5% de ellas fueron financiadas por el FCS. Los cálculos para individuos promedio utilizan la densidad promedio en el sistema de pensiones desde la afiliación a noviembre de 2023, que fue de 49,2% para mujeres y de 58,3% para hombres.





Nuevo mecanismo simplificado de cotización para trabajadores independientes

Propuesta: Se crea un mecanismo simplificado de cotizaciones para los trabajadores independientes, mediante el cual se permite que pacten con una institución bancaria el pago de sus cotizaciones previsionales en forma automática, con cargo a su cuenta vista, corriente o tarjeta de crédito.

El convenio deberá realizarse anualmente y se renovará de forma automática en el tiempo.

Objetivo: Incrementar el monto y densidad de cotizaciones simplificando los trámites que estas personas deben realizar en la actualidad para poder cotizar.



Se separan roles de Inversión y Soporte para aumentar la competencia y aumentar la eficiencia



Inversores de Pensiones (Gestión de Inversiones)



- Recaudación y cobranza
- Registro de cuentas
- Cálculo de beneficios
- Pagos
- Atención de público
- Comisiones Médicas

Múltiples prestadores (Incluye IPE y Cooperativas)

Incluye licitación de afiliados

Un solo prestador

Adjudicado por licitación pública





Administrador Previsional (licitado) a cargo del Soporte, para lograr economías de escala y eliminar barreras de entrada

- Las actividades de soporte estarán a cargo de un **operador centralizado**, que se adjudicará el servicio mediante una licitación pública. La entidad adjudicataria de la licitación será aquella que, cumpliendo con el estándar técnico establecido, oferte el menor valor por su servicio.
- El AP deberá **prestar soporte a todos los Inversores de Pensiones** sin discriminar.
- Estarán facultadas para postular a la licitación las personas jurídicas, nacionales o extranjeras, que cumplan con los requisitos establecidos en las respectivas Bases de Licitación. **Se prohíbe a los Inversores de Pensiones controlar**, directa o indirectamente, acciones en el Administrador Previsional (AP).
- El AP tendrá derecho a una retribución como un monto anual expresado en unidades de fomento, que será **de cargo fiscal**.
- Estará sujeto a las facultades normativas, de **fiscalización** y sancionatorias de la **Superintendencia de Pensiones**.





Multiplicidad de Inversores de Pensiones para una mayor competencia

- Se crean los Inversores de Pensiones, con el **único objetivo de gestionar las inversiones** de los fondos previsionales, a diferencia de las AFP que realizan también actividades de soporte.
- Serán sociedades anónimas especiales, de giro único y serán autorizadas, **supervisadas y reguladas por la Superintendencia de Pensiones**.
- Se financiarán a través del **cobro de una comisión sobre el saldo administrado**, lo que permitirá un mejor alineamiento de incentivos entre gestores y afiliados.
- Las **AFP podrán participar** en el nuevo sistema de pensiones en caso de cumplir los requisitos y solicitar convertirse en gestores privados.
- Se **elimina la obligación actual de encaje** que se considera una barrera a la entrada de la industria de administración de fondos de pensiones.





Ingreso de Nuevos Actores para una mayor libertad de elección

- **Inversor de Pensiones del Estado S.A.**
 - Sociedad Anónima de propiedad estatal para gestionar las inversiones provenientes de las cotizaciones obligatorias de cargo de los trabajadores y empleadores, en las mismas condiciones que los demás Inversores de Pensiones.
 - Estará sujeto a las facultades normativas, de fiscalización y sancionatorias de la Superintendencia de Pensiones.
 - Gobierno corporativo de estándar OCDE.
- **Cooperativas de Inversión Previsional:** cooperativas especiales creadas para este único fin.
- **Inversores de Pensiones filiales de Administradoras Generales de Fondos** bancarias y no bancarias.





Licitación anual de cartera de afiliados que permitirá acceder a menores comisiones

- Se propone realizar una **licitación anual de gestión de inversiones del 10% del total de afiliados** no pensionados (afiliados rotan completamente cada 10 años), al Inversor de Pensiones que ofrezca menor comisión por gestión de inversiones.
- Para evitar concentración de las inversiones en un gestor, **podrán participar de la licitación los IP con participación de mercado inferior al 30%** de los activos bajo administración.
- Se consideran estándares de calidad dentro de los requisitos para constituirse como gestor, entre ellos **contar con un equipo de inversiones con experiencia** y adecuado para garantizar una correcta gestión de los fondos.





Comisión sobre saldo para alinear incentivos de afiliados e Inversores de Pensiones

- Se busca **alinear los incentivos de los gestores de las inversiones (IP) con los de los afiliados**. Al tratarse de comisiones cobradas en función del saldo del fondo administrado, los ingresos de los Inversores de Pensiones se verán afectados por su desempeño. Las actuales comisiones no dependen de la rentabilidad, se descuentan mensualmente como un % de la remuneración imponible (comisión por flujo).
- Adicionalmente, se busca **corregir una desigualdad de género** de la comisión sobre remuneraciones, puesto que las mujeres pagan igual comisión que los hombres por la inversión de su ahorro previsional, pero éste es invertido por menos tiempo.
- **Transición:** Como los actuales afiliados pagan a las AFP una comisión por flujo (y se entiende que estas comisiones se pagan para que se administren las inversiones de sus fondos por todo su ciclo de vida) se contempla un **mecanismo para que los actuales afiliados no vuelvan a pagar comisiones por la administración futura de esos fondos**. El mecanismo consiste en un descuento que se aplicará a la comisión por saldo, según el año de nacimiento de las personas.





Cotización del 0,5%: los menores costos permiten aumentar la cotización

- Se propone, además, **aumentar la tasa de cotización obligatoria del trabajador, desde el 10% de la remuneración imponible a un 10,5%**, para mitigar el efecto en pensiones por el descuento de las comisiones desde el saldo.
- La comisión promedio cobrada en la actualidad por las AFP es de 1,14%. Esta propuesta implicará que para el **72% de las personas** que hoy están afiliadas a las **cinco AFPs de mayor costo**, su **salario líquido aumentará entre 0,66% y 0,95%** (diferencia entre las comisiones y el 0,5% adicional de cotización).
- Los **afiliados de las otras dos AFP tendrán efectos marginales** en sus ingresos líquidos (actualmente tienen comisiones de 0,58% y 0,49%)





Límite a las comisiones implícitas acota las comisiones indirectas

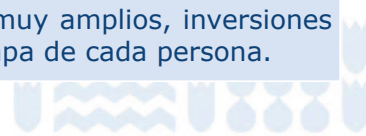
- Con el objetivo de limitar el costo total por la gestión de las inversiones de los Fondos de Pensiones, se propone establecer un **límite global al cobro de comisiones implícitas**. Lo que supere a ese límite será de cargo de los Inversores de Pensiones.
- Se propone que el **máximo global de comisiones implícitas será fijado en el Régimen de Inversión**, donde tiene participación el Consejo Técnico de Inversiones, en conjunto con la Superintendencia de Pensiones, con la visación final por parte de la Subsecretaría de Hacienda.
- Además, se propone que **no se pueda pagar con cargo a los Fondos de Pensiones comisiones implícitas a vehículos de inversión o mandatarios que inviertan más de un 10% en instrumentos de emisores nacionales** transables en mercados públicos.





Reemplazo del sistema de Multifondos por Fondos Generacionales para evitar distorsiones y aumentar la rentabilidad

Fondos Generacionales	Multifondos
<ul style="list-style-type: none">• Se enfocan en el objetivo de pensión. La persona visualiza el horizonte para su pensión, evitando el foco del corto plazo.• Trabajadores ya no cambiarán de fondo, eventualmente sólo de Inversor de Pensiones.• Cambios suavizados en la estrategia de inversión.• Permiten beneficiarse de la rentabilidad de proyectos de largo plazo.• El horizonte de inversión se asocia a la edad de pensión.	<ul style="list-style-type: none">• Se enfoca en la rentabilidad de corto plazo, pudiendo perderse el objetivo de pensión.• Como personas se cambian de fondo, pueden estar en aquellos que no se adecúan a su etapa de la vida.• Cambios pronunciados en la estrategia de inversión.• Trabajadores no siempre se benefician de los retornos de las inversiones de largo plazo.• Incluyen rangos de edad muy amplios, inversiones se adecúan menos a la etapa de cada persona.





Cambios en límites y medición de riesgo en inversiones también permitirán mejorar la rentabilidad

- **Se flexibilizan las disposiciones relativas a límites de inversión:**
 - La regulación actual obliga a incorporar una gran cantidad de límites, lo que dificulta las decisiones de inversión de los Fondos para alcanzar las mejores combinaciones de riesgo/retorno.
 - Se dejan sólo los **límites más relevantes en la ley** (define Banco Central) y se dan **más facultades al Régimen de Inversión** (participa Consejo Técnico de Inversiones, Ministerio de Hacienda y Superintendencia de Pensiones) para que establezca otros límites.
- Se permite implementar en el Régimen de Inversión medidas de riesgo de portafolio y carteras de referencia (*benchmarks*) con márgenes de desviaciones máximos, fundados en objetivos de inversión de largo plazo.





Se consideran medidas mitigadoras de potenciales impactos

El proyecto considera **flexibilidad para ajustar las carteras de inversión** desde los Multifondos a Fondos Generacionales:

- Se autoriza el traspaso de instrumentos y contratos, sin recurrir a los mercados secundarios formales, sujeto a una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones.
- Se autorizan plazos especiales para la regularización de eventuales excesos de inversión.
- Se permiten límites más holgados durante la implementación de los Fondos Generacionales.





Beneficios esperados de las modificaciones en materia de inversiones

- El cambio de Multifondos a Fondos generacionales **permitirá que las inversiones se efectúen de manera más eficiente**, fomentando inversiones de largo plazo, especialmente a edades tempranas de los afiliados, aprovechando los premios por iliquidez.
- Específicamente, se **facilitan las inversiones en activos alternativos** que, en general, tienen retornos superiores a los instrumentos tradicionales.
- Asimismo, al no estar sujetos a cambios de Fondo, se **permitirá que los Inversores de Pensiones mantengan carteras de inversión que no requerirán de un stock de instrumentos de corto plazo** que, en general, tienen un menor retorno esperado.
- El **cambio en la modalidad de cobro de comisiones**, que pasará desde la comisión por un % de la remuneración imponible a una comisión como porcentaje del saldo administrado, **permitirá una mejor alineación de incentivos entre los Inversores de Pensiones y los afiliados**.
- La flexibilización del esquema de límites de inversión también debería **facilitar la construcción de carteras de inversión en el largo plazo**.





Creación del Seguro Social

- Financiamiento
- Gradualidad cotizaciones
- Beneficios
- Vigencia
- Institucionalidad
- Sustentabilidad



Creación del Seguro Social – Financiamiento (3+3)

Se propone la creación de un Seguro Social Previsional que se financia con cargo a las **cotizaciones de los empleadores de un 6% adicional** a la cotización actual (10%), con la siguiente distribución:

- Un **3%** destinado a la **cuenta de cada trabajador, con solidaridad intra-generacional**:
Un 70% directamente a la cuenta individual y el otro 30% también a la cuenta individual, pero conforme al promedio mensual de ingresos imponibles de los cotizantes
- Un **3%** para financiar las **prestaciones del Seguro Social** (Garantía con solidaridad inter-generacional, compensación por expectativas de vida y complemento por cuidados)

Se permite que los **trabajadores independientes coticen voluntariamente**



Cotización del empleador aumentará gradualmente

- **Cotizaciones para el Seguro Social:** 1% anual hasta llegar a un 3%, desde el mes 6 siguiente a la publicación de la ley.
- **Cotizaciones para cuenta individual:** Se generan una vez terminada la transición anterior (transcurrido el año 3)
- Gradualidad **considera impacto económico** del aumento

Año	Cotización Seguro Social	Aumento Anual	Cotización Cuenta Individual	Aumento Anual	Total
1	1%	1%			1%
2	2%	1%			2%
3	3%	1%			3%
4	3%		1%	1%	4%
5	3%		2% ó 1,5% (*)	1% ó 0,5% (*)	5% ó 4,5% (*)
6	3%		3%, 2,5% ó 2% (*)	1% ó 0,5% (*)	6%, 5,5% ó 5% (*)
7	3%		3% ó 2,5% (**)	0,5% (**)	6% ó 5,5% (**)
8	3%		3% (**)	0,5% (**)	6% (**)

(*) Transcurridos 4 años, la cotización se aumentará 1% ó 0,5%, dependiendo de la relación cotizantes/afiliados definida en la ley, calculada por la SP
 (**) Transcurridos 6 años, si la cotización no ha llegado a 3%, aumentará 0,5% anual hasta llegar a 3%





Creación del Seguro Social - Beneficios

- **Garantía por año cotizado: 0,1 UF por año cotizado**, con solidaridad inter-generacional
Tope de 3 UF = \$ 110.000*
- **Complemento por cuidados de terceros** (cuidado de personas en situación de dependencia funcional severa o moderada)

Hasta 24 cotizaciones (más rentabilidad)
- **Compensación por expectativas de vida**

Iguala pensiones de hombres y mujeres, a misma edad, grupo familiar y fondos acumulados (con tope establecido en la ley)

*Aproximadamente, al mes de marzo de 2024





Creación del Seguro Social - Vigencia



- **Pago de beneficios del Seguro Social:**
 - **Garantía y compensación por expectativas de vida:** Desde el mes 9 de la publicación de la ley.
 - **Complemento por cuidados:** Desde el mes 12 de la publicación de la ley.





Institucionalidad del Seguro Social

- Se propone la creación de un **Fondo Integrado de Pensiones (FIP)** que permite financiar los beneficios del Seguro Social, integrado por cotizaciones de los empleadores (3%).
- El **Instituto de Previsión Social (IPS)** estará a cargo de las labores de **Soporte del Seguro Social**: recaudación y cobranza de cotizaciones enteradas al FIP, su registro, el cálculo de beneficios y su pago, y la atención de público.
- El **FIP será administrado por un organismo público autónomo, el Gestor del Fondo Integrado de Pensiones (FIP)**, que licitará a entidades privadas la gestión de las inversiones con niveles de transparencia y fiscalización acorde a sus labores.



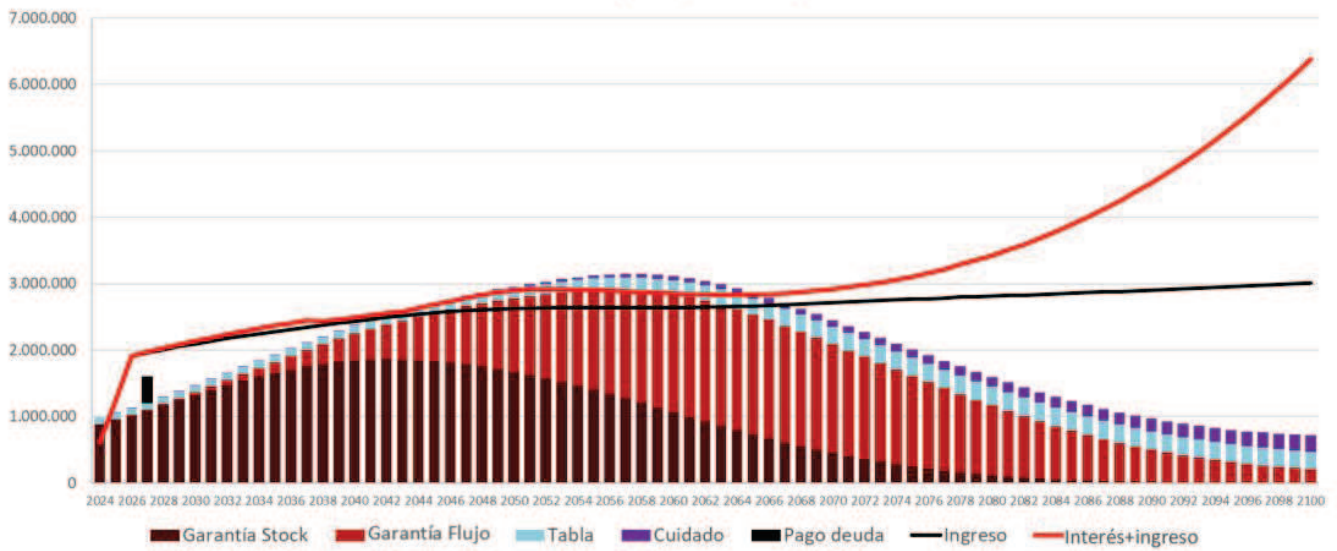


Gestor del Fondo Integrado de Pensiones

- Será un **organismo público autónomo**, de carácter técnico, tripartito, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Su mandato es **administrar la gestión e inversión de los recursos del FIP**, velando por la maximización de la rentabilidad de largo plazo, sujeta a niveles adecuados de riesgo y velar por la sustentabilidad del Fondo.
- El **Directorio del Gestor del FIP** estará compuesto por:
 - 3 consejeros designados por el Presidente de la República previa ratificación del Senado.
 - 1 consejero designado por el Presidente de la República a propuesta de la organización sindical de trabajadores más representativa del país.
 - 1 consejero designado por el Presidente de la República a propuesta de la organización de empleadores más representativa del país.
- Durarán 6 años y recibirán una dieta en virtud del ejercicio de su cargo (sin dedicación exclusiva).



Sustentabilidad del FIP: Egresos e Ingresos del FIP (MM\$ de 2023)



Fuente: Dipres





Medidas adicionales

Autopréstamo:

- Las personas afiliadas al Sistema de Pensiones, no pensionadas, y que se encuentren a 5 años o más del cumplimiento de la edad legal de pensión, tendrán derecho a préstamos con cargo al saldo mantenido en sus cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias.
- El préstamo será por hasta un monto equivalente al **5% del total ahorrado en la cuenta individual, con tope de 30 U.F. (aprox. \$1.100.000)**. El monto deberá ser devuelto a la cuenta de capitalización individual reajustado conforme a la U.F. y no devengará intereses.

Modalidades de Pensión: Se mantiene el Retiro Programado y se reduce el límite para acceder a renta vitalicia (de 3 a 2 UF). En el 2022, 185.764 personas se pensionaron, por vejez o por invalidez. Un 46% de ellas (85.764) cumplió con financiar una pensión de al menos 3UF que pudo optar a RV, porcentaje mayor para hombres (63%) que para mujeres (29%). Rebajar el umbral a 2UF, permitirá que el 57% de los nuevos pensionados (unas 106 mil personas) elijan esta modalidad de pensión, incrementándose la cobertura a 75% y 39%, para hombres y mujeres, respectivamente.

Elección de directores por los Inversores de Pensiones en empresas:

La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones deberá definir una terna de candidatos para ejercer el cargo de director en las sociedades cuyas acciones hayan sido adquiridas con recursos de los Fondos de Pensiones. Los candidatos propuestos deben encontrarse inscritos en el Registro que lleva la Superintendencia de Pensiones. Los Inversores de Pensiones deberán votar por uno de los candidatos propuestos por la Comisión de Usuarios





Sistema No Contributivo

- Aumento de monto y cobertura de la PGU



Aumenta la Pensión Garantizada Universal (PGU)

- **Se aumenta el monto a \$ 250.000**, condicional a la verificación de un nivel mínimo de recaudación, con la siguiente gradualidad:
 - **Incremento de monto** en julio de 2025, con aumentos de cobertura graduales durante 4 años, de acuerdo al monto de pensión autofinanciada de la persona
 - Se **aumenta cobertura** al 100% al 6to año
- Se incorpora un **mecanismo para revisar, cada 4 años, su monto en régimen** más allá de la variación del IPC con intervención del Consejo Consultivo Previsional (CCP) y el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) (considerando factores como la línea de la pobreza)
- Se **incorpora a pensionados de leyes reparatorias** en igualdad de condiciones

Año	Gradualidad aumento de monto
1	No tienen otra pensión
2	Pensión base = ó < \$ 100.000
3	Pensión base sobre \$ 100.000 = ó < \$ 400.000
4	Pensión base sobre \$ 400.000





PGU con Financiamiento y Responsabilidad Fiscal

El aumento de monto y cobertura de la PGU en el proyecto de ley en su versión inicial (mensaje N° 180-370) se encontraba sujeto a la publicación de la **Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social** (Boletín N° 15.170-05).

El proyecto aprobado por la Cámara mantiene la gradualidad para el incremento del monto y cobertura de la PGU, pero modifica la condición de financiamiento por un **nivel mínimo de recaudación de ingresos tributarios**, medidos como porcentaje del PIB.

Aumento monto PGU (primer a cuarto grupo de beneficiarios): A partir de la mitad del año en que se verifique que el nivel de los ingresos estructurales del año anterior como porcentaje del PIB efectivo sea igual o superior a 24,7%.

Aumento de cobertura: Se deben cumplir dos condiciones:

- Seis años posteriores al cumplimiento del primer gatillo; y
- A partir del año siguiente a aquel en que se verifique que el nivel de los ingresos estructurales del año anterior como porcentaje del PIB efectivo sea igual o superior a 25,7%.

