

# 05

## PROYECTOS PARA MEJORAR LAS PENSIONES



La reforma previsional de 2008, impulsada en el primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y que estableció el pilar solidario, constituyó un paso fundamental en el fortalecimiento del sistema de pensiones, otorgando protección a los ingresos en los años de vejez y reconociendo el derecho a envejecer con dignidad.

Actualmente, existen cerca de 1.400.000 beneficiarios en el sistema de pensiones solidarias, de los cuales un 62% corresponde a mujeres. La pensión básica solidaria (PBS), que beneficia a cerca de 600.000 personas, alcanza a \$104.646 mensuales, mientras que el aporte previsional solidario de vejez promedio se ubica en \$65.788 y la pensión máxima con aporte solidario llega a \$309.231.

Luego de casi 10 años, el pilar solidario ha contribuido a avanzar significativamente en aliviar la pobreza en la vejez, desde 23% en 2006 hasta poco más de 6% en 2015, con un efecto sustancial además en suficiencia y equidad, especialmente para las mujeres.

Con los proyectos de ley ingresados al Congreso Nacional el 14 de agosto de 2017, se ha dado un nuevo paso para seguir fortaleciendo el sistema de pensiones y para hacer frente a los importantes desafíos que transversalmente los diferentes diagnósticos han evidenciado. Existe consenso en que, en el actual sistema, después de años de ahorro, las pensiones son insuficientes y que la jubilación significa para muchas personas una fuerte reducción en el nivel de sus ingresos.

Las iniciativas presentadas proponen abordar de forma integral los desafíos del sistema de pensiones. Así,

con el Nuevo Ahorro Colectivo se busca mejorar las pensiones de los actuales pensionados y las de los futuros aún más, incrementando el ahorro previsional con elementos de solidaridad, entre jóvenes y adultos mayores, entre hombres y mujeres y entre trabajadores de altos y bajos ingresos. Por su parte, con la incorporación de un nuevo capítulo en la Constitución, que crea el Consejo de Ahorro Colectivo, se busca otorgar las mayores garantías institucionales de independencia, eficiencia e idoneidad técnica en la administración de los fondos de la nueva cotización del 5%. Esta configuración se asimila a la estrategia institucional definida en su momento para el Banco Central, a fin de permitir el adecuado funcionamiento en el tiempo de políticas de Estado. Representa asimismo un cambio de paradigma, al establecer el carácter mixto del sistema de pensiones, con la creación del Consejo de Ahorro Colectivo a cargo de la administración del Nuevo Ahorro Colectivo, donde la solidaridad complementa el importante esfuerzo personal. Por último, se perfecciona la regulación del sistema de capitalización individual, para potenciar la participación de los afiliados en el sistema, fortalecer la transparencia, alinear los incentivos entre los administradores y los intereses de los afiliados e introducir mayor competencia y más eficiencia en la gestión de los fondos previsionales.

Así, este conjunto de iniciativas fortalecen los principios de la seguridad social al interior del sistema de pensiones. Se incluyen mayores grados de solidaridad, se mejora la equidad de género, se reincorpora la cotización de cargo del empleador, conformando así un sistema verdaderamente tripartito, y se refuerza el rol del Estado en la seguridad social. El diseño cau-

---

\* El presente capítulo se basó en los mensajes presidenciales N° 117-365, 118-365 y 119-364 y recopila antecedentes presentados en los respectivos informes de productividad e informes financieros así como en las presentaciones efectuadas por los Ministerios de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social ante el Congreso Nacional.

tela además los incentivos a trabajar formalmente, a cotizar y al ahorro, para incrementar así las pensiones de manera sustentable.

En definitiva, la propuesta del Ejecutivo en materia de pensiones avanza, con una mirada de largo, mediano y corto plazo, en cumplir con uno de los objetivos centrales de un sistema de pensiones, cual es otorgar mayores seguridades respecto de los ingresos en la vejez, y que así los pensionados cuenten con la autonomía necesaria para enfrentar esa etapa de la vida con dignidad y tranquilidad.

### 5.1. CONTEXTO DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

Actualmente, el sistema de pensiones chileno integra en la etapa pasiva tres pilares fundamentales: un pilar solidario financiado con impuestos generales, uno de capitalización individual financiado con contribuciones obligatorias y un pilar de ahorro voluntario. Los beneficios del pilar solidario se integran con los autofinanciados a través del aporte previsional solidario (APS), otorgado de manera decreciente en relación con los ahorros, manteniéndose así los incentivos a la cotización.

El sistema de capitalización individual tiene un total de 10.319.489 afiliados<sup>2</sup>, y en el último año han cotizado mes a mes alrededor de 5,2 millones de trabajadores, de los cuales un 97,2% son trabajadores dependientes. El valor de los fondos de pensiones que administra el sistema alcanza al 30 de junio de 2017 un total de US\$ 190.072 millones, representando un 74,6% del PIB. Los fondos se distribuyen entre 5 multifondos, siendo el multifondo C el que con-

2 Información al 30 de junio de 2017, de acuerdo a la Ficha Estadística Previsional del mes de julio de 2017 (N° 56) elaborada y publicada por la Superintendencia de Pensiones.

CUADRO 5.1

Los Pilares del Sistema de Pensiones Actual

	Pilar 1: Solidario	Pilar 2: Ahorro Obligatorio	Pilar 3: Ahorro Voluntario
Pilares	Sistema de Pensiones Solidarias 2008	Sistema de Capitalización Individual 1980	APV 2002 APVC 2008
Objetivo	Prevenir pobreza en la vejez e invalidez	Suavizar consumo entre etapa activa y pasiva	Complementar ahorro para mejorar la pensión
Financiamiento	Impuestos generales	Ahorro individual Cotización 10% Cotización al SIS	Ahorro individual con incentivos
Beneficios	PBS y APS (60% más pobre)	En vejez dependen del monto ahorrado	Dependen del monto ahorrado

Fuente: Elaboración propia

centra la mayor parte de los activos (35,7%), seguido por los multifondos E (19,5%), D (17,0%), B (14,9%) y A (12,9%). Un 55,8% del total de cuentas de capitalización individual está asignada a la estrategia de inversión por defecto.

Al 31 de mayo de 2017, el país tiene un total de 1.847.049 pensionados, de los cuales 651.482 pertenecen al antiguo sistema y 1.195.567 son pensionados del sistema de capitalización individual, recibiendo pensiones ya sea de las AFP o de las compañías de seguros. Las pensiones autofinanciadas pagadas en promedio en el sistema de reparto y en el sistema de capitalización individual son de \$210.933 y de

\$214.848, respectivamente. Al incluir el APS, los promedios aumentan a \$244.569 en el sistema de reparto y a \$230.528 en el de capitalización individual.

Al analizar los montos de las pensiones de quienes se han pensionado en el sistema de capitalización individual, en el periodo entre 2007 y 2014, y considerando como medida la pensión autofinanciada estimada como una renta vitalicia equivalente<sup>3</sup>, se observa un bajo nivel del monto de las pensiones autofinanciadas. Existe además una brecha muy significativa entre hombres y mujeres, siendo la mediana de \$20.556 para las mujeres y de \$96.258 para los hombres. Las tasas de reemplazo son igualmente bajas, con valores de la mediana respecto del último ingreso de 12% para las mujeres y 33% para los hombres.

Por su parte, la mediana de la pensión total, incluyendo la pensión autofinanciada y el pilar solidario, es de \$88.055 en el caso de las mujeres y de \$135.942 en el de los hombres, mientras que las tasas de reemplazo respectivas, en comparación al último ingreso, alcanzan a 29% y 52%<sup>4</sup>.

3 Se estima a partir del saldo al momento de pensionarse una renta vitalicia equivalente, de ese modo se aíslan los efectos de comparabilidad entre modalidades de pensión y los ajustes en la trayectoria del pago que no reflejan una pensión permanente.

4 Se consideran sólo afiliados que se pensionaron por primera vez entre los años 2007 y 2014 por vejez edad o vejez anticipada. No se incluyen pensionados que cambien de modalidad de pensión o que obtengan una pensión adicional a una primera pensión. Se excluyen afiliados posteriores al año 2007 cuyos beneficios no son representativos de la capacidad del sistema de generar pensiones, en su gran mayoría mujeres que se afiliaron para recibir el bono por hijo. Se eliminan observaciones con inconsistencias, con valores extremos o sin información del último ingreso. La pensión autofinanciada está conformada por lo acumulado en la cuenta obligatoria de capitalización individual, en las cuentas de ahorro voluntario y el bono de reconocimiento. La pensión total incluye la pensión autofinanciada, el aporte previsional solidario, el bono por hijo y las garantías estatales, cuando corresponda. Se recalcula una RV simple a partir del saldo acumulado del individuo al momento de solicitar la pensión por RP, RV+RP y RVD + RT. Se utiliza la tabla de mortalidad y la tasa de rentas vitalicias vigente a la fecha de solicitud de la pensión. Las tasas de reemplazo son brutas, sin ningún descuento de cotizaciones de pensiones, comisiones, cotización de salud o impuestos en la pensión o en el ingreso. Se asume que todos los afiliados pensionados son casados, con un cónyuge dos años mayor para las afiliadas mujeres y dos años menor para los afiliados hombres.

Al analizar los datos de tasa de reemplazo por quintiles de ingreso, se observa que los principales problemas en suficiencia se encuentran en los sectores medios que no reciben beneficios del pilar solidario, o donde éste es insuficiente. La tasa de reemplazo total del cuarto quintil, por ejemplo, alcanza a 35%, mientras que la del segundo quintil es de 55%.

**CUADRO 5.2**

Las Mayores Brechas: Clase Media y Mujeres

		Tasa de reemplazo mediana	
		Autofinanciada	Total
Género	Mujer	12%	29%
	Hombre	33%	52%
	<b>Total</b>	<b>20%</b>	<b>40%</b>
Quintil	1	14%	110%
	2	10%	55%
	3	18%	41%
	4	26%	35%
	5	26%	27%
	<b>Total</b>	<b>20%</b>	<b>40%</b>

Nota: Total incluye pilar solidario. Tasa de reemplazo medida respecto del último ingreso.

Fuente: Superintendencia de Pensiones

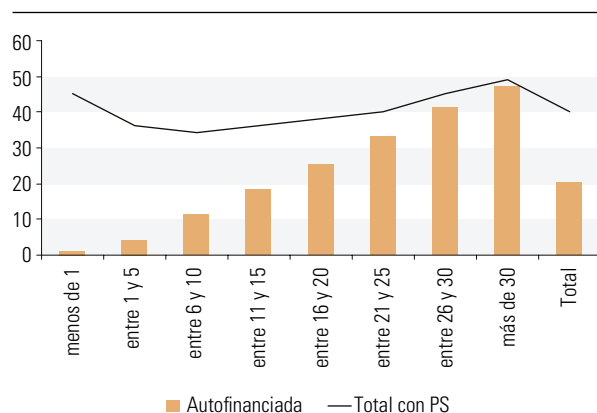
Por otra parte, los datos muestran que la tasa de reemplazo autofinanciada es creciente con el número de años en que se haya cotizado. En efecto, la mediana de la tasa de reemplazo autofinanciada de las personas que cotizaron por más de 30 años llega a cerca del 50%. Sin embargo, si bien la densidad contribuye a mejorar la tasa de reemplazo, dichas tasas aún son bajas y se verifican en un segmento de la población que prácticamente no percibe los beneficios del pilar solidario o donde estos son bajos.

Este grupo representa a muchos trabajadores que han participado activamente del mercado laboral formal y, por tanto, no enfrentan necesariamente una condición de pobreza que es la que busca aliviar el pilar solidario. Lo anterior refleja un problema de suficiencia del pilar contributivo que por diferentes razones –que más adelante se describen– no está dando respuesta adecuada a su objetivo de suavizar consumo a lo largo de la vida, es decir que no se produzcan caídas bruscas en los ingresos al pasar desde la etapa activa a la pasiva.

Por el contrario, quienes tienen bajas densidades de cotización, típicamente aquellas personas donde existe mayor informalidad, mayor proporción del tiempo en empleos por cuenta propia o menor participación laboral, mejoran sustantivamente con el pilar solidario. El principal parámetro de este sistema, la PBS, fue reajustado en 10% a partir de enero de 2017 –con un impacto fiscal de más de US\$ 200 millones– y deberá continuar fortaleciéndose en el futuro, en la medida que exista la disponibilidad de recursos para ello.

**GRÁFICO 5.1**

Tasas de Reemplazo por Años Cotizados  
(Porcentaje)



Nota: Tasa de reemplazo medida respecto del último ingreso.  
Fuente: Superintendencia de Pensiones

En el pilar contributivo, las bajas pensiones y tasas de reemplazo se deben a un conjunto de factores: (a) baja tasa de cotización, (b) baja densidad de cotización, (c) aumento en las expectativas de vida y (d) disminuciones en la rentabilidad de los fondos.

En efecto, la tasa de cotización de Chile se sitúa muy por debajo del promedio de 18% de los sistemas de pensiones en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los cuales se destaca además un aporte relevante de cargo del empleador. En promedio, en los países de la OCDE el trabajador cotiza por el 6,7% y el empleador por el 10,9%. En Chile, el empleador cotiza sólo para el Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS).

**CUADRO 5.3**

Tasa de Contribución Obligatoria Sistema de Pensiones  
(Porcentaje de la renta imponible)

	Trabajador	Empleador	Total
Chile	11,2	1,2	12,3
OCDE	6,7	10,9	17,6
LATAM	7,1	7,1	14,2

Nota: A partir de julio de 2017 la cotización del SIS de cargo del empleador pasó desde 1,15% a 1,41%.

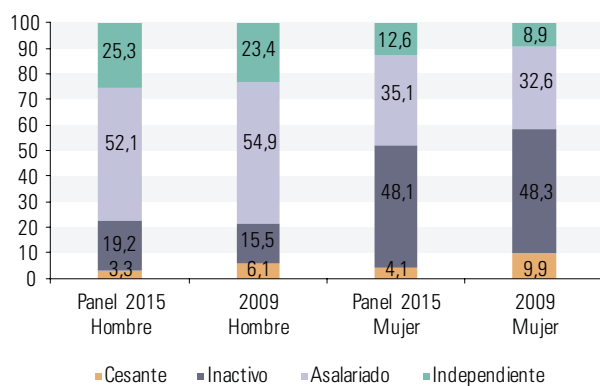
Fuente: *Pensions at a Glance, 2015*, datos 2014 para países OCDE con tasa de contribución para pensiones separada del total de seguridad social. Para LATAM, datos 2015, *Regional Economic Outlook, FMI 2017*

La baja densidad de cotizaciones se debe, a su vez, a varios factores. Por una parte, a si la persona trabaja y en qué tipo de trabajo. Para los trabajadores asalariados, la obligación de pagar la cotización es del empleador, pero para los trabajadores independientes, ésta es de los propios trabajadores y para ellos, actualmente, cotizar no es obligatorio. Las diferencias por esas categorías de trabajadores y, entre hombres y mujeres, son importantes. Entre los años 2009 y 2016,

un 52,1% del tiempo los hombres trabajaron asalariadamente y 25,3% en forma independiente, mientras que un 35,1% de las mujeres trabajó asalariadamente y un 12,6% como independiente. Asimismo, los hombres estuvieron un 19,2% del tiempo inactivos, versus un 48,1% en el caso de las mujeres.

**GRÁFICO 5.2**

Distribución del Tiempo de Hombres y Mujeres en el Mercado Laboral  
(Porcentaje)



Fuente: Subsecretaría de Previsional Social a partir de la Encuesta de Protección Social (2015)<sup>5</sup>

Las bajas pensiones no se deben solamente a la baja densidad de cotización sino también a los bajos salarios que tienen los que trabajan poco, ya que ambas variables están correlacionadas. Las personas que trabajan más meses en un año tienden a tener ingresos promedio más altos que personas que trabajan menos meses. De acuerdo a datos del Seguro de Cesantía, las personas que trabajan todo el año tienen un ingreso promedio mensual de \$ 839 mil versus \$ 543 mil de las personas que trabajan 11 meses. En cambio, una persona que trabaja 1 mes tiene un ingreso promedio de \$252 mil. Las diferencias según meses trabajados, en los ingresos promedio de los respectivos meses, se deben a diversos factores, desde diferencias en niveles de educación y tipo de traba-

jo (plazo fijo versus indefinido, por ejemplo), hasta el sector donde se trabaja.

**CUADRO 5.4**

Promedio y Mediana de Ingreso por Meses Trabajados, 2016

Meses Trabajados	Mediana (pesos)	Promedio (pesos)	Distribución (%)
1	173.501	252.719	4,99
2	230.856	300.524	5,01
3	260.417	353.221	4,19
4	286.372	388.418	3,72
5	307.794	421.389	3,58
6	321.007	444.790	3,52
7	335.662	467.804	3,68
8	350.000	484.858	3,99
9	368.625	505.214	4,39
10	389.627	527.204	5,23
11	406.250	543.512	5,89
12	597.128	839.344	51,8

Nota: Se excluyen ingresos anuales menores a \$10.000 y el promedio se calcula para los respectivos meses trabajados.

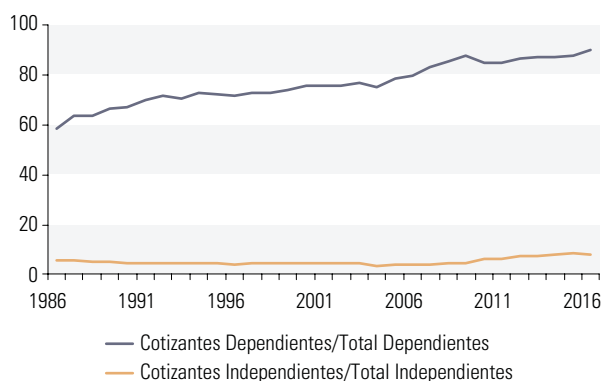
Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social usando Base de Datos Seguro Cesantía

Sin embargo, no todos los trabajadores asalariados o dependientes cotizan, ya que existe evasión laboral (informalidad) y evasión en el pago de las cotizaciones. En el caso de los trabajadores asalariados, la proporción que cotiza ha aumentado desde un 60% en 1986 a un 90% el año 2016. En los trabajadores independientes, si bien entre los años 2006 y 2016 aumentó en más del doble el porcentaje que cotiza, pasando de un 4% a un 8,1%, éste es aún menor al 10%.

<sup>5</sup> El tiempo para el panel 2015 se mide en términos del número de meses entre enero de 2009 y el mes de realización de la entrevista del 2016, según cada entrevistado. (Se toma sólo panel 2015 no refresco, con fines de comparabilidad). El tiempo para la muestra 2009 se mide en términos del número de meses entre enero 2006 y el mes de realización de la entrevista del 2009, según cada entrevistado.

**GRÁFICO 5.3**

Cotizantes según tipo  
(Porcentaje del total de ocupados)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia de Pensiones e Instituto Nacional de Estadísticas

Estos factores han tenido como consecuencia que la densidad de cotización promedio de los afiliados al sistema sea baja: con datos administrativos para quienes se pensionaron entre 2007 y 2014, la densidad promedio es de 52%, siendo 48% para las mujeres y 58% para los hombres.

**CUADRO 5.5**

Densidad de Cotización

	Mediana	Media	N°
Mujer	45%	48%	248.237
Hombre	64%	58%	192.769
<b>Total</b>	<b>54%</b>	<b>52%</b>	<b>441.006</b>

Nota: Calculada para nuevos pensionados entre 2007 y 2014, medida como el número de meses cotizados sobre meses totales en el sistema. Se excluyen densidades fuera de rango.

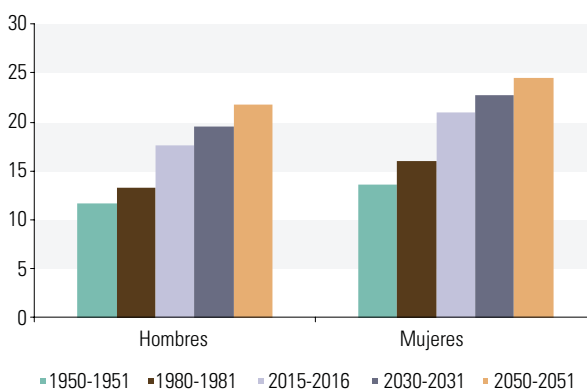
Fuente: Superintendencia de Pensiones

Otro de los factores que ha impactado en las bajas pensiones y bajas tasas de reemplazo son los cambios en las expectativas de vida al momento del retiro. Desde

1980, cuando se introdujo la capitalización individual, la expectativa de vida de los hombres a los 65 años aumentó en 4,4 años y la expectativa de vida de las mujeres en 4,9 años, lo que corresponde a un 33% y 30% de aumento, respectivamente. Para los años 2050-2051, se espera que la expectativa de vida a los 65 años seguirá aumentando, tanto para hombres como para mujeres, en cerca de 4 años adicionales respecto de la actual.

**GRÁFICO 5.4**

Expectativa de Vida a los 65 años



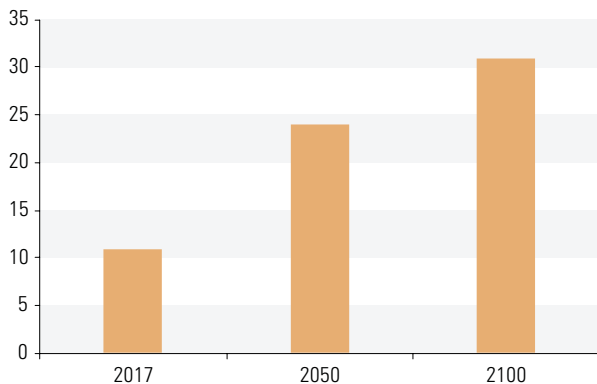
Fuente: Elaboración propia con datos CELADE, Revisión 2015

Las soluciones que se propongan para mejorar las pensiones deben entonces considerar que el sistema de pensiones se desempeña en un contexto de acelerado envejecimiento de la población. La tasa de crecimiento de la población entre 20-64 años es actualmente de 1% y se proyecta en 0% al 2026 y será levemente negativa en 2040 (-0,1%). La relación de sostenibilidad potencial medida como la población entre 20-64 años con respecto a la población mayor de 65 años en 1980 era cercana a 9 veces, actualmente se ubica en 5,7 y en 2050 será de 2,4 veces. Los mayores de 65 años representaban en 1980 un 5,6% de la población, mientras que en la actualidad representan un 10,8% y para los años 2050 y 2100 se proyecta que representarán un 23,6% y un

31%, respectivamente. La Tasa Global de Fecundidad en Chile es de 1,82 y ya se sitúa por debajo de la tasa de reemplazo de la población.

**GRÁFICO 5.5**

Población de 65 años y más como % del Total de la Población

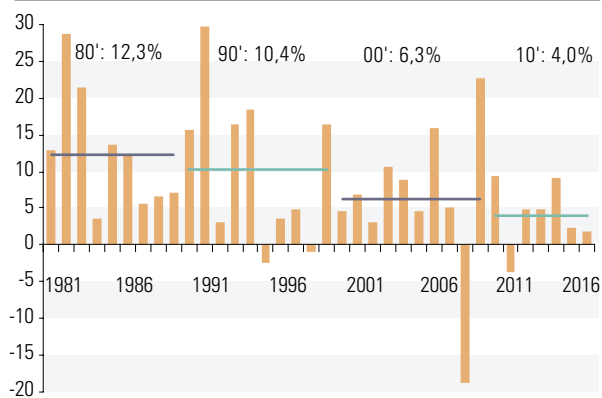


Fuente: Elaboración propia, a partir de estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100, Celade

Los problemas mencionados anteriormente son sólo algunos de los que afectan al sistema de pensiones. Otros a considerar son que el sistema se enfrenta a una menor rentabilidad de los mercados financieros, lo cual en un sistema de contribución definida se traduce en menores pensiones.

**GRÁFICO 5.6**

Rentabilidad Real Anual del Fondo de Pensiones Tipo C (Porcentaje)



Fuente: Superintendencia de Pensiones

En este contexto, el sistema ha perdido legitimidad toda vez que los montos de las pensiones que otorga son menores a las proyecciones realizadas en su origen. Es así como en la encuesta del Centro de Estudios Públicos de mayo de 2017, un 80% de la población manifestó que las AFP cometían muchos abusos, superando a las Isapres (73%), las instituciones financieras (68%), las farmacias (62%) y las clínicas (62%), entre otras instituciones<sup>6</sup>. Esta respuesta es consistente con la escasa confianza que la población tiene en las AFP, de acuerdo a los datos de la encuesta encargada por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, según la cual el 84,3% de la población tiene poca o nada de confianza en las AFP<sup>7</sup>. No sólo hay baja confianza, sino además una gran proporción (60,4%) considera que las AFP no han hecho una gestión eficiente de los ahorros previsionales<sup>8</sup>.

En síntesis, el sistema de pensiones chileno enfrenta enormes desafíos para mejorar su suficiencia y cobertura, aumentando las pensiones hoy y aún más en el futuro, lo que debe alcanzarse a través de cambios sostenibles en el tiempo, que incrementen el ahorro previsional y cautelen los efectos sobre la economía y sobre los incentivos en el mercado laboral y el ahorro.

Además, y al tenor de los cambios que ha experimentado nuestra sociedad y las nuevas exigencias de los ciudadanos, estos cambios deben constituir un avance en principios básicos de la seguridad social, mejorando la equidad de género y sumando elementos de solida-

6 Datos del Estudio Nacional de Opinión Pública N° 79, Encuesta CEP Abril-Mayo 2017.

7 Datos del cuadro 11 del informe "Sistema de Pensiones: Opiniones y Demandas Ciudadanas", Documento de Referencia N° 36, Espacio Público, Mayo 2017.

8 Un 60,4% pone nota 1 a 3, en una escala entre 1 a 10 donde (1 es nada de acuerdo y 10 es muy de acuerdo), a la afirmación "Las AFP han hecho una gestión eficiente de los ahorros previsionales", según datos del cuadro 12 del informe "Sistema de Pensiones: Opiniones y Demandas Ciudadanas", Documento de Referencia N° 36, Espacio Público, Mayo 2017.



ridad en el pilar contributivo que complementen el importante reconocimiento del esfuerzo personal.

Al compartir riesgos como sociedad se otorga mayor seguridad a los ingresos en la vejez y a la vez se dota al sistema de mayor legitimidad y sustentabilidad social. Junto a los perfeccionamientos que requiere la regulación del sistema de capitalización individual, el desafío es fortalecer al sistema en su conjunto para avanzar hacia un sistema más robusto, de carácter mixto y tripartito.

Por último, el marco que presenta el diagnóstico releva también la necesidad de buscar, a través de un debate con profundidad, un amplio entendimiento entre los distintos sectores, pero a la vez con sentido de urgencia. De otro modo, las condiciones de vida de una gran parte de la población adulta seguirán siendo precarias y no sólo no mejorarán en el futuro, sino que éstas serán menos favorables que las actuales.

## **5.2. CONTENIDOS DE LOS PROYECTOS DE LEY**

Cumpliendo con su compromiso anunciado el 12 de abril de 2017, la Presidenta de la República ingresó al Congreso Nacional el 14 de agosto de este año el proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario (boletín N° 11372-13); el proyecto de reforma constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo (boletín N° 11370-07); y el proyecto de ley que introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual (boletín N° 11371-13), con el fin de mejorar las pensiones de los actuales y futuros pensionados.

### **5.2.1. Nuevo Ahorro Colectivo**

El Nuevo Ahorro Colectivo es un sistema de ahorro y transferencias solidarias, denominado también sis-

tema de ahorro previsional colectivo, y constituye un nuevo componente dentro del pilar contributivo de pensiones. Se financiará introduciendo una cotización de carácter previsional de 5% en régimen, de cargo del empleador para trabajadores dependientes, y de cargo del propio trabajador en el caso de los independientes. De esta forma, se acerca la tasa de cotización al promedio de los países de la OCDE, en los cuales se destaca además un aporte relevante de cargo del empleador.

El referido sistema estará estructurado en base a cuatro componentes: ahorro en cuentas personales, aporte solidario intergeneracional, bono compensatorio para las mujeres y aporte solidario intrageneracional.

En régimen, 3/5 partes de la nueva cotización ingresarán a uno o más Fondos de Ahorro Personal, y los 2/5 restantes se abonarán a un Fondo de Ahorro Colectivo. Estos fondos constituirán patrimonios independientes entre sí, serán inembargables y estarán destinados a generar las prestaciones previstas en la ley. La administración del sistema se financiará con cargo al saldo de el o los Fondos de Ahorro Personal y estará a cargo de un organismo público, denominado Consejo de Ahorro Colectivo. Los fondos del sistema de ahorro previsional colectivo constituirán patrimonios diversos del patrimonio del Consejo.

La estructura propuesta para el sistema incrementará significativamente el ahorro previsional y también atenderá los desafíos actuales que presenta el sistema de pensiones, los que exigen avanzar desde un sistema basado exclusivamente en el ahorro individual a uno donde éste es complementado con elementos de solidaridad. Todo lo anterior fortalece el rol del Estado en la seguridad social y dota al sistema de pensiones de un carácter verdaderamente tripartito y mixto, representando, además, un cambio en el paradigma del sistema de pensiones, donde la solidaridad complementa el esfuerzo personal.

El o los Fondos de Ahorro Personal estarán conformados por las cuentas de ahorro personal de propiedad de cada afiliado, que complementarán las pensiones obtenidas en el sistema de pensiones derivado de la capitalización individual; en tanto que el Fondo de Ahorro Colectivo financiará el aporte solidario intergeneracional, el bono compensatorio para las mujeres y el aporte solidario intrageneracional.

**Cuenta de ahorro personal:** Los recursos acumulados en las cuentas de ahorro personal se destinarán a complementar el financiamiento de las pensiones de vejez, vejez anticipada, invalidez y sobrevivencia de los afiliados. En consecuencia, una vez que éstos o sus beneficiarios se pensionen, las pensiones, tanto en retiro programado como en renta vitalicia, considerarán también el saldo de la cuenta de ahorro personal. Cuando no existan beneficiarios de un afiliado fallecido, los recursos acumulados en su cuenta de ahorro personal incrementarán la masa hereditaria del difunto.

Por otra parte, y a fin de que los beneficios del sistema de pensiones solidarias, establecido en la ley N° 20.255, no disminuyan, se excluirá del cálculo de la pensión autofinanciada de referencia<sup>9</sup>, el saldo proveniente de las cuentas de ahorro personal.

**Aporte solidario intergeneracional:** Éste es un mecanismo de transferencias mensuales destinado a aumentar las pensiones de vejez, vejez anticipada e invalidez definitiva no cubierta por el seguro de invalidez y sobrevivencia, del decreto ley N° 3.500, de 1980, a partir de los 65 años de edad.

El monto del beneficio corresponderá al 20% del menor valor entre la pensión autofinanciada de referencia y 600 mil pesos.

En el caso de los afiliados que hayan financiado su pensión con recursos de su cuenta de ahorro personal, estos mantendrán su derecho a recibir un aporte solidario intergeneracional. En este caso, el aporte de este mecanismo irá decreciendo en la medida que aumente el ahorro en las cuentas de ahorro personal, cesando cuando los afiliados puedan autofinanciar un incremento mayor a un 20% de su pensión a través de ese ahorro adicional.

De este modo, el aporte solidario intergeneracional establece una garantía de que el aumento que el ahorro en las cuentas personales generará a partir de los 65 años respecto de la pensión autofinanciada en la AFP, será de al menos 20%. Con ello, se ayuda solidariamente a lograr dicho aumento a las generaciones que habrán cotizado por un periodo corto de tiempo.

Este beneficio se extinguirá al fallecimiento del beneficiario.

**Bono compensatorio para las mujeres**<sup>10</sup>. Es una transferencia mensual a las mujeres a partir de los 65 años, que se suma a su pensión de vejez o invalidez definitiva no cubierta por el seguro de invalidez y sobrevivencia del decreto ley N° 3.500, de 1980, para que, a la misma edad y teniendo el mismo saldo en su cuenta de capitalización individual que un hombre, reciban una pensión equivalente. De esta manera, se busca eliminar la diferencia en el monto de las pensiones que produce la mayor expectativa de vida de las mujeres.

Este beneficio se determinará en base a una proporción de la pensión autofinanciada de referencia de la mujer, con un tope de 300 mil pesos. Dicha proporción

9 A que alude la letra g) del artículo 2° de la ley N°20.255.

10 Accederán al bono compensatorio para las mujeres, todas aquellas mujeres que se pensionen a contar del primer día del décimo quinto mes siguiente a la publicación de la ley.

se calculará como la diferencia porcentual entre el capital necesario para financiar todas las pensiones de referencia que genera la afiliada para ella y sus beneficiarios, y el capital necesario que se calcule utilizando la tabla de mortalidad que corresponde a un hombre en las mismas condiciones. En el caso que la mujer se pensione antes de los 65 años, el monto del bono compensatorio decrecerá, a fin de premiar la postergación voluntaria de la jubilación. No tendrán derecho al bono las mujeres que se pensionen antes de la edad legal.

CUADRO 5.6

Bono Compensatorio para las Mujeres

Bono compensatorio	Edad de pensión
100% del monto	Desde los 65 años
75% del monto	Desde los 64 y antes de los 65 años
50% del monto	Desde los 63 y antes de los 64 años
25% del monto	Desde los 62 y antes de los 63 años
15% del monto	Desde los 61 y antes de los 62 años
5% del monto	Desde los 60 y antes de los 61 años

Fuente: *Elaboración propia.*

El bono compensatorio se extinguirá al fallecimiento de la beneficiaria.

**Aporte solidario intrageneracional.** Este es un mecanismo de redistribución, calculado sobre el saldo remanente en el Fondo de Ahorro Colectivo, descontados el aporte solidario intergeneracional y el bono compensatorio para las mujeres, entre todos los afiliados que registren cotizaciones en el sistema de ahorro previsional colectivo en el año calendario anterior, y se transferirá anualmente a las cuentas de ahorro personal de dicho sistema, aumentando el



ahorro de quienes tienen menores ingresos relativos.

Para efectos de su cálculo, cada año se dividirá el total del saldo a solidarizar por la suma de meses cotizados o declarados en el año calendario anterior, correspondiente a todos los afiliados con derecho al beneficio. Cada beneficiario recibirá en su cuenta de ahorro personal, una vez al año, el resultado de dicha división multiplicado por el número de meses en que registre cotizaciones pagadas o declaradas en el año calendario anterior al cálculo.

El Consejo de Ahorro Colectivo será la entidad responsable de calcular el monto de los beneficios que corresponde a cada afiliado y transferirá los recursos respectivos a la entidad pagadora de pensión, mensualmente, o a la cuenta de ahorro personal, anualmente, según corresponda.

Cabe señalar que la iniciativa incluye una regla de cierre para el Fondo de Ahorro Colectivo. En el evento

que los recursos de este Fondo fueren insuficientes para financiar el aporte solidario intergeneracional, dicho beneficio se ajustará proporcionalmente para cada beneficiario en el respectivo periodo, de acuerdo a los recursos disponibles. Esta regla también se aplicará al bono compensatorio para las mujeres. Por consiguiente, sólo en la medida que existan recursos disponibles en el Fondo de Ahorro Colectivo, los afiliados podrán acceder a los beneficios del mismo, sin que puedan utilizarse recursos de las cuentas de ahorro personal de los afiliados, por una parte, ni del Fisco, por otra, para ese objeto.

En este sentido, y a fin de evaluar los efectos de las fluctuaciones de los ingresos al Fondo y de los desembolsos estimados para el aporte solidario intergeneracional y el bono compensatorio para las mujeres, se exige al Consejo de Ahorro Colectivo encargar, anualmente, la realización de una evaluación actuarial del Fondo de Ahorro Colectivo para un horizonte de 20 años, que tendrá por objeto velar por que los desembolsos proyectados para los referidos beneficios no superen el 100% de los ingresos anuales estimados para el mismo periodo.

La obligación de cotizar para el sistema de ahorro previsional colectivo se implementará gradualmente, de manera tal que, a partir del primer día del duodécimo mes siguiente a la publicación de la ley y durante un periodo de 12 meses, la cotización para el sistema de ahorro previsional colectivo será de un 1% de la remuneración o renta imponible del afiliado. En adelante, la tasa de cotización se incrementará en 0,8% cada 12 meses hasta completar un 5%.

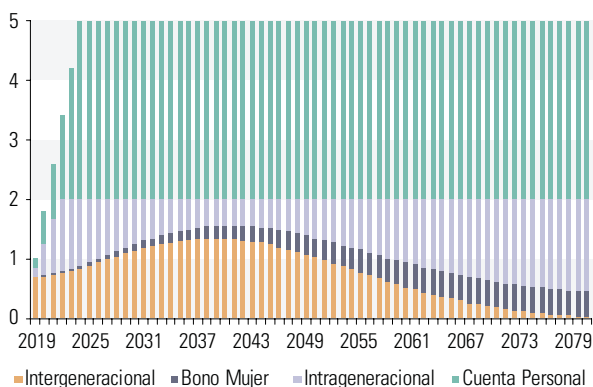
Finalmente, las transferencias de los beneficios del Fondo de Ahorro Colectivo comenzarán a efectuarse a partir del primer día del decimoquinto mes siguiente a la publicación de la ley.

El gráfico 5.7 presenta la evolución proyectada de los flujos de la cotización. Las transferencias solidarias que no se destinan a las cuentas personales se proyecta alcanzarán un máximo de poco más de 1,5% en el año 2039, sumando el aporte solidario intergeneracional y el bono compensatorio para las mujeres.

El bono compensatorio para las mujeres es la única transferencia de reparto de carácter permanente. Como se puede apreciar en el gráfico a continuación, el componente intergeneracional llega a su máximo alrededor del año 2040 y después empieza a descender, mientras que el bono compensatorio para las mujeres aumenta en ese periodo llegando en régimen a un 0,44%.

**GRÁFICO 5.7**

Evolución Proyectada de los Flujos de la Cotización (Porcentaje)

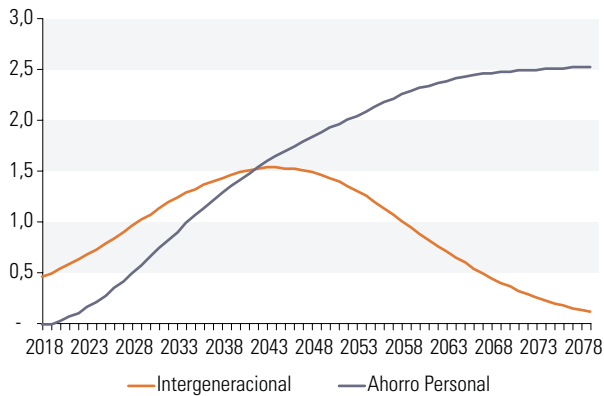


Fuente: Dirección de Presupuestos

En relación al número de beneficiarios, los gráficos 5.8 y 5.9 presentan su evolución proyectada por género y por tipo de beneficio, con un total de poco más de 800.000 beneficiarios al inicio del sistema.

**GRÁFICO 5.8**

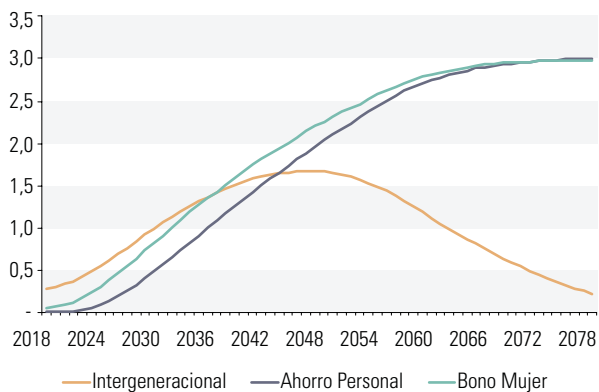
Proyección del Número de Beneficiarios, Hombres  
(Millones)



Fuente: Dirección de Presupuestos

**GRÁFICO 5.9**

Proyección del Número de Beneficiarios, Mujeres  
(Millones)



Fuente: Dirección de Presupuestos

### 5.2.2. Consejo de Ahorro Colectivo

El Consejo de Ahorro Colectivo es un órgano público, autónomo y de carácter técnico, que tendrá por objeto exclusivo administrar el sistema de ahorro previsional colectivo, velando por el interés de los actuales y futuros afiliados de dicho sistema y por la maximización de la rentabilidad neta de largo plazo de los fondos del sistema, sujeta a niveles adecuados de riesgo. Para dicho fin, estará dotado de las necesarias garantías de independencia, eficiencia e idoneidad técnica.

En este sentido, el autofinanciamiento mediante descuentos de los saldos de el o los Fondos de Ahorro Personal que el Consejo administre constituye una importante garantía de independencia. Sin perjuicio de ello, para el financiamiento de su puesta en marcha y como un financiamiento complementario durante un periodo de transición de seis años, se contempla un aporte de capital inicial de hasta 3.756.000 Unidades de Fomento en valor presente. Considerando la existencia de dicho aporte fiscal, durante dicho periodo de transición, el Consejo sólo podrá descontar para su financiamiento un máximo anual de 0,5% del saldo de los Fondos de Ahorro Personal.

El Consejo de Ahorro Colectivo, en el ejercicio de la tarea que le ha sido encomendada, tendrá entre sus principales funciones y atribuciones las de recaudar la cotización para el sistema de ahorro previsional colectivo, ejercer las acciones de cobranza respectivas, invertir los fondos del sistema, calcular y transferir los beneficios que éste contempla y dictar las normas necesarias para el funcionamiento del referido sistema.

La dirección superior del Consejo de Ahorro Colectivo estará radicada en un Comité Directivo cuyos integrantes serán nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Los consejeros

deberán contar con reconocido prestigio profesional o académico y experiencia en la materia de al menos ocho años, entre otras exigencias. Durarán seis años en sus cargos y se renovarán por parcialidades cada tres años y deberán participar, al menos, en los Subcomités de Inversiones y Solución de Conflictos de Intereses y de Auditoría y Riesgos. El Comité Directivo tendrá, entre sus principales tareas, las de elaborar, aprobar y revisar anualmente la política de inversiones y la política de solución de conflictos de intereses, con sujeción a las cuales deberán invertirse los fondos del sistema.

El Consejo de Ahorro Colectivo contará, además, con un contralor interno y un gerente general del cual dependerán jerárquicamente un gerente de inversiones, un gerente de riesgos y un fiscal, quienes, en el ámbito de sus competencias, contribuirán a la adecuada administración del referido Consejo.

Para asegurar el recto ejercicio de las funciones que han sido atribuidas al Consejo de Ahorro Colectivo, el proyecto de ley impone diversos mecanismos de control, entre los cuales pueden señalarse la sujeción a deberes de abstención y reserva, deberes de transparencia activa, deberes de información y deberes de coordinación,

entre otros. También se le impone la obligación de presentar anualmente una memoria, estados financieros auditados de su patrimonio y de los fondos del sistema ante los Ministerios de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social, y a las comisiones de Hacienda y Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, y de facilitar todos los antecedentes que se le requieran para que los Ministerios antes señalados puedan efectuar, cada tres años, una evaluación general del funcionamiento del sistema de ahorro previsional colectivo.

En relación al personal del Consejo de Ahorro Colectivo, aquél se regirá por las disposiciones que la ley que lo regula prescriba y, supletoriamente, por el Código del Trabajo.

Finalmente, se establece un procedimiento ante el contralor interno del Consejo de Ahorro Colectivo para que los interesados puedan reclamar frente a errores de cálculo y de transferencia de los beneficios previstos en el sistema de ahorro previsional colectivo. El proyecto de ley también regula una instancia de reclamación judicial una vez agotada la vía ante el Consejo.

Con el Nuevo Ahorro Colectivo, en definitiva, se reconfigurarán los pilares del sistema de pensiones chileno.

#### CUADRO 5.7

Los Pilares del Sistema de Pensiones con Cambios

Pilares	Pilar 1: Solidario	Pilar 2: Ahorro Obligatorio		Pilar 3: Ahorro Voluntario
	Sistema Pensiones Solidarias 2008	Sistema de Capitalización Individual 1980	Sistema de Ahorro Previsional Colectivo	APV 2002 APVC 2008
Objetivo	Prevenir pobreza en la vejez e invalidez	Suavizar consumo entre etapa activa y pasiva	Ídem, con solidaridad inter, intra y de género	Complementar ahorro para mejorar la pensión
Financiamiento	Impuestos generales	Ahorro individual Cotización 10% Cotización al SIS	Cotización de 5% de cargo del empleador	Ahorro individual con incentivos
Beneficios	PBS y APS (60% más pobre) Se fortalece la protección frente a la longevidad	En vejez dependen del monto ahorrado Mejor regulación, competencia y participación	Dependen del monto ahorrado y reglas solidarias del sistema	Dependen del monto ahorrado Mejor diseño del APVC y nuevo crédito fiscal

Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, el Nuevo Ahorro Colectivo queda inserto en el pilar contributivo de pensiones, es financiado con cotizaciones sobre los ingresos del trabajo y busca mejorar las pensiones actuales y futuras con el objetivo de suavizar consumo a lo largo de la vida. El pilar solidario por su parte, con el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez, mantiene su financiamiento con rentas generales, donde los impuestos a las rentas del capital son muy relevantes. Ambos pilares, por lo tanto, contribuyen a satisfacer objetivos diversos y complementarios de los sistemas de pensiones. El Nuevo Ahorro Colectivo, reconociendo el esfuerzo de ahorro, viene asimismo a sumar elementos de solidaridad en el pilar contributivo, lo que se traduce en un funcionamiento más progresivo que el actual, en el sistema de capitalización individual (ver Recuadro 5.1).

### 5.2.3. Aumento de la Cobertura del Sistema de Pensiones

El proyecto de ley del Nuevo Ahorro Colectivo incluye igualmente un conjunto de medidas para aumentar la cobertura del sistema de pensiones al igual que un perfeccionamiento del pilar solidario para fortalecer la protección que entrega frente al riesgo de longevidad.

#### a. Incremento al Límite Máximo Imponible

Este límite se incrementará para efectos de la cotización obligatoria para pensiones, salud y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, actualmente en 75,7 UF, igualándolo al que aplica al seguro de cesantía, con un tope vigente de 113,5 UF, en forma gradual en un período de cinco años.

Esta modificación permitirá que quienes coticen por el tope imponible ajusten el monto de su cotización, lo cual contribuirá a un incremento en el monto de su pensión.

#### CUADRO 5.8

##### Gradualidad del Aumento del Tope Imponible

Período	Monto
Año siguiente a la publicación de la ley	88 UF
Segundo año	98 UF
Tercer año	108 UF
Cuarto año	118 UF
Quinto año	Tope vigente para el seguro de cesantía

Nota: A partir del 1 de enero del respectivo año.

Fuente: Elaboración propia

En todo caso, la comisión a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se pagará sólo hasta un límite de 76 Unidades de Fomento (similar al tope imponible actualmente vigente), siendo incorporado a las cuentas de capitalización individual el exceso que se pague por sobre dicho monto.

#### b. Cotización Afiliados Independientes

El proyecto de ley establece que los trabajadores independientes deberán cotizar para pensiones, por el 100% de su renta imponible a partir del año siguiente al de publicación de la ley. No obstante, dichos trabajadores podrán optar por cotizar por un porcentaje inferior de su renta, 20%, 35%, 50%, 65%, 80% y 100%, para el primer, segundo, tercer, cuarto, quinto y sexto año siguientes a la publicación de la ley.

Cabe señalar que respecto de la cotización del 5% que se establece en el proyecto de ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo, los trabajadores independientes estarán sujetos a la gradualidad que aplicará al resto de los trabajadores.

Con todo, no regirá la obligación de efectuar las cotizaciones para pensiones de los trabajadores indepen-

dientes que tengan 55 años o más, en el caso de los hombres, o 50 años o más, en el caso de las mujeres, a la fecha de publicación de la ley.

La obligación de cotizar el 7% para financiar prestaciones de salud y la obligación de cotizar para el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, regirá para los trabajadores independientes a contar del 1 de enero del séptimo año posterior a la entrada en vigencia de la ley.

### c. Posibilidad de Optar a la Modalidad de Rentas Vitalicias

Se propone disminuir el monto mínimo actual de pensión para acceder a una renta vitalicia, desde la PBS a 3 Unidades de Fomento. De este modo, un mayor número de afiliados podrá ingresar al Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión y recibir ofertas de renta vitalicias por parte de las compañías de seguros.

### d. Eliminación del Factor de Ajuste de los Retiros Programados

El factor de ajuste se aplica desde 2008 reservando el saldo necesario para financiar un 30% de la primera pensión por retiro programado hasta una edad en que la probabilidad de sobrevivencia es 5%, 98 años para hombres y 103 para mujeres. A la edad legal de jubilación éste sería de 1,46% para una mujer y de 2,64% para un hombre, asumiendo un cónyuge 2 años mayor y 2 años menor, respectivamente. De acuerdo a los datos efectivos, el factor de ajuste promedio aplicado es de 2,9% y la mediana se ubica en 1,9%. Actualmente, poco más de 54.000 pensionados están afectados a dicho factor de ajuste.

Se propone eliminar este factor dado que el proyecto de ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo contempla

la posibilidad de acceder al pilar solidario a personas cuya pensión base es mayor o igual a la pensión máxima con aporte solidario, cuando su retiro programado pase a ser inferior al monto de la PBS, siempre que cumplan con los requisitos exigidos en la ley para acceder al pilar solidario.

### e. Seguro para Lagunas Previsionales

Con el objeto de disminuir las lagunas previsionales de las o los trabajadores cesantes, se hace extensivo el aporte a la cuenta individual obligatoria para pensiones que el afiliado tiene en la AFP, correspondiente al 10% del beneficio con cargo al Fondo de Cesantía Solidario (FCS), para los trabajadores que hayan elegido financiar su prestación con su Cuenta Individual por Cesantía (CIC).

Al igual que el actual aporte para pensión que perciben los beneficiarios del FCS, los aportes que perciban los beneficiarios de la CIC estarán exentos del pago de comisiones a las AFP.

La medida beneficiará en mayor medida a los quintiles más bajos, con un aumento esperado en pensión de 10,2% para el primer quintil, como se observa en el cuadro a continuación:

**CUADRO 5.9**

Promedio de Cambio Porcentual en Pensión Autofinanciada, Pensionados 2025-2035

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Mujer	8,6%	1,5%	0,9%	0,5%	0,3%	3,3%
Hombre	14,9%	1,9%	0,9%	0,6%	0,4%	2,2%
<b>Total</b>	<b>10,2%</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>2,7%</b>

Nota: Promedio de cambio porcentual calculado para cada afiliado. Quintiles de pensión autofinanciada sin beneficio.

Fuente: Superintendencia de Pensiones a partir del Modelo de Proyección de Pensiones y Modelo Actuarial del Seguro de Cesantía



**5.2.4. Fortalece el Pilar Solidario**

**a. Perfecciona el Seguro de Longevidad que Entrega el Pilar Solidario, Reformulando el Aporte Previsional Solidario de Vejez**

Actualmente, el aporte previsional solidario de vejez o APS 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, el monto del aporte previsional solidario de vejez asciende a la cantidad que resulta de restar de la pensión final que le garantiza el sistema, la pensión o suma de pensiones que perciba. En este caso, existe un seguro de longevidad para los pensionados de vejez en retiro programado, ya que se entrega una pensión final definida que no disminuye con la edad.

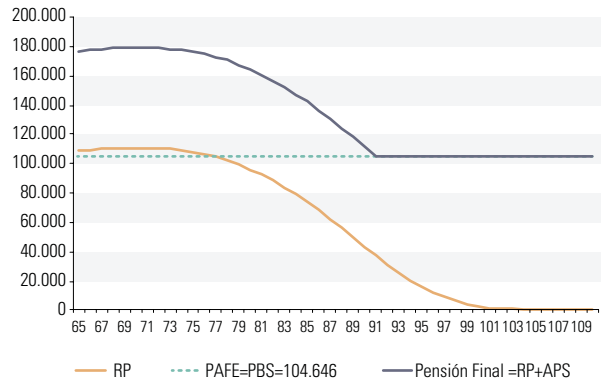
En cambio, para los beneficiarios cuya pensión base es de un valor superior a la PBS, pero inferior a la pensión máxima con aporte solidario, el monto del aporte previsional solidario se determina dependiendo de la modalidad de pensión. En este caso, el tipo de beneficio es de subsidio definido con PBS garantizada.

La modificación propuesta tiene por objeto fortalecer el pilar solidario, entregando un seguro de longevidad a todos los beneficiarios independientemente de su pensión base, unificándose de esta manera la regla de cálculo del beneficio. En tal sentido, los pensionados bajo modalidad de retiro programado siempre recibirán una pensión final definida que no disminuya con la edad.

La modificación propuesta no se aplicará a los actuales beneficiarios del sistema de pensiones solidarias.

**GRÁFICO 5.10**

Ejemplo de la Evolución del APS Según Edad Bajo Modalidad Actual  
(Pesos de 2017)

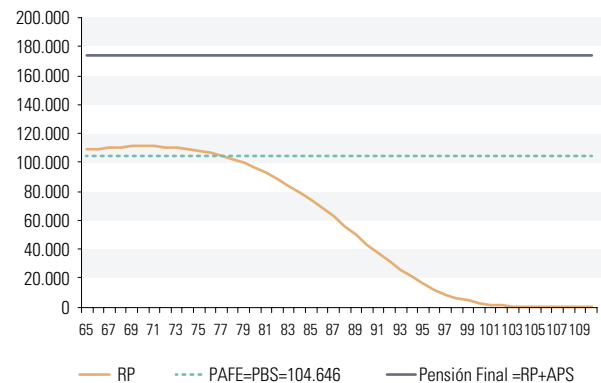


Nota: RP es la pensión de retiro programado y PAFE corresponde a la pensión autofinanciada de referencia que en este caso coincide en el margen con la PBS.

Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 5.11**

Ejemplo de la Evolución del APS Según Edad Bajo Nueva Modalidad  
(Pesos de 2017)



Nota: RP es la pensión de retiro programado y PAFE corresponde a la pensión autofinanciada de referencia que en este caso coincide en el margen con la PBS.

Fuente: Elaboración propia

**b. Otorga un Seguro de Longevidad para los Pensionados Acogidos a Retiro Programado fuera del Pilar Solidario**

Cuando una persona no califica para acceder a las pensiones del pilar solidario al momento de pensio- narse, por tener una pensión base igual o superior al monto de la pensión máxima con aporte solidario, no puede ingresar posteriormente al pilar, ni aun cuando se haya agotado el saldo de su cuenta de capitali- zación individual.

El proyecto de ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo plantea que aquellos pensionados cuyo retiro progra- mado 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 además cumplen con los requisitos de edad, focalización y residencia establecidos en el artículo 3º de la ley Nº 20.255.

**c. Establece que el Saldo de las Cuentas de Ahorro Personal del Sistema de Ahorro Previ-**

**sional Colectivo no Afecta los Beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias**

El saldo de las cuentas de ahorro personal del siste- ma de ahorro previsional colectivo no se considera en el cálculo de los beneficios del sistema de pensiones solidarias. De este modo, el sistema de ahorro previ- sional colectivo no afecta los beneficios que otorga el sistema de pensiones solidarias.

**5.3. CAMBIOS REGULATORIOS AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL**

Finalmente, con el objeto de mejorar la regulación del sistema de capitalización individual, potenciar la competencia y aumentar la participación de los afiliados, se introducen importantes cambios al sis- tema de capitalización individual administrado por las AFP.

Los cambios introducidos son los siguientes:

**1. Para fortalecer la competencia, la eficiencia en la gestión y la transparencia**

- a. Fortalecimiento de la licitación de los afiliados: a fin de propender no sólo a comisiones más bajas, sino también a una mejora en la calidad del servicio entregado por las AFP.
- b. Mejor regulación de las comisiones de intermediación: se perfecciona la regulación para alinear incentivos entre las AFP y los Fondos de Pensiones administrados y dotar de mayor transparencia el proceso de contratación de administradores de activos. Para dicho efecto, se establece un copago de 1% de las comisiones indirectas por parte de las AFP, sujeto a rentabilidad y deberes de información a los afiliados y de transparencia.
- c. 25% de las remuneraciones totales de los altos ejecutivos de las AFP se invertirán en cuotas de los Fondos de Pensiones: con ello se busca alinear mejor los incentivos entre los altos ejecutivos de las AFP y los afiliados.
- d. Se centraliza el sistema de cobranza de cotizaciones previsionales: se busca generar economías de escala en el proceso de cobranza, mejorar la eficacia y facilitar la fiscalización del proceso.

- e. Estándares de calidad de servicio para las AFP: se faculta a la Superintendencia de Pensiones para normar estándares mínimos de calidad de los servicios que prestan las AFP a fin de garantizar que éstos sean oportunos y de una calidad adecuada.
- f. Ampliación de incompatibilidad de cargos entre las AFP y su grupo empresarial: se busca limitar los conflictos de intereses, ampliando las incompatibilidades a otro tipo de asesores que puedan prestar servicios a honorarios o por otros regímenes y que tengan acceso a información relevante acerca de las inversiones de los recursos de los Fondos de Pensiones.
- g. Información sobre la propiedad de las AFP: con el objeto de permitir que la Superintendencia de Pensiones pueda contar con información periódica que le permita revisar la situación de propiedad en el sector de las AFP, éstas deberán informar a la Superintendencia todo cambio de propiedad accionaria que involucre que un accionista pase a poseer una participación igual o superior al 10% del capital.

## **2. Para robustecer la participación de los afiliados**

- h. Representantes de los afiliados en el Comité de Inversión y Solución de Conflictos de Interés: un representante designado por los afiliados de cada AFP participará, con derecho a voto, en dicho Comité.
- i. Elección de directores de sociedades donde se invierten los Fondos de Pensiones: las AFP seleccionarán por medio de un proceso transparente y con asesoría externa a los candidatos y propondrán cuatro a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, la cual deberá escoger uno.
- j. Fortalecimiento de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones: se le otorgan facultades en línea con aquéllas que tiene la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

## **3. Para perfeccionar la regulación en la etapa activa**

- k. Sistema de multifondos: se busca reducir el nivel de riesgo al que se pueden exponer los afiliados cuando están cercanos al retiro, restringiendo la elección de Fondos de Pensiones y redefiniendo la estrategia de inversión por defecto.
- l. Educación previsional: se busca que las AFP ejecuten programas o actividades que informen, orienten y difundan las características del sistema de pensiones y que ayuden a la toma de decisiones de sus afiliados, para lo cual las AFP deberán destinar, en conjunto, recursos anuales por 70 mil UF.
- m. Exención de pago de comisión para afiliados que cotizan después de la edad legal y a los que están pensionados: se busca incentivar que los afiliados que se encuentran exentos de la obligación de cotizar, continúen cotizando para mejorar el monto de su pensión.
- n. Perfeccionamiento del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo: se busca aumentar su cobertura, a través de la incorporación automática de los trabajadores a los planes ofrecidos por sus empleadores, de la posibilidad de diferenciar por nivel de ingresos el periodo de permanencia mínima en la empresa para que el trabajador obtenga la propiedad de los aportes del empleador así como, la relación entre el aporte del empleador y el aporte del trabajador, de incentivos tributarios para el empleador –permitiéndole descontar un porcentaje de los aportes que realice como un crédito contra su impuesto de primera categoría, con un descuento mayor para trabajadores de ingresos bajos– y de la facultad del trabajador para retirar, una vez por relación laboral, hasta el 25% del saldo generado con los aportes de su empleador que sean de su propiedad sin penalización.

#### 4. Para perfeccionar la regulación en la etapa de retiro

- o. Verificación por las AFP de los beneficiarios de pensión de sobrevivencia con el Servicio de Registro Civil e Identificación: para conocer los beneficiarios de un afiliado para efectos de la tramitación y cálculo de la pensión, lo que permitirá disminuir la probabilidad de error en la entrega del beneficio.
- p. Fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras de la Superintendencia de Pensiones sobre el Instituto de Previsión Social: para fiscalizar el funcionamiento de los servicios que el IPS hubiere subcontratado, cuando éstos sean relacionados con su giro en los ámbitos de competencia de la Superintendencia.
- q. Perfeccionamiento al Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión: para incrementar la competencia al interior del sistema y mejorar las pensiones, se elimina la oferta externa.
- r. Pensiones de sobrevivencia en caso de femicidio, parricidio u homicidio: las personas condenadas como autor, cómplice o encubridor por los delitos de femicidio, parricidio u homicidio en la persona del causante de la pensión no podrán ser beneficiarias de pensiones de sobrevivencia, incrementándose las pensiones de las demás personas beneficiarias.
- s. Igualación de beneficios y deberes entre cónyuges y convivientes civiles: se igualan completamente los derechos de los convivientes civiles a los derechos previsionales de los que gozan actualmente los cónyuges.

### 5.3.1. Disposiciones Transitorias

Los proyectos de ley contemplan un conjunto de disposiciones transitorias que buscan garantizar la implementación gradual del nuevo sistema de ahorro previsional colectivo y la debida instalación de la entidad que lo administrará a fin de permitir un adecuado funcionamiento en la fase de puesta en marcha de estas importantes modificaciones.

Por su parte, se consideran las debidas vacancias para la entrada en vigencia de las medidas tendientes a aumentar la cobertura del sistema de pensiones, fortalecer el pilar solidario y mejorar la competencia, transparencia y participación de los afiliados del sistema de capitalización individual, acordes a las transformaciones que deben materializar las AFP para adaptarse a las nuevas exigencias regulatorias.

### 5.4. EFECTOS MACROECONÓMICOS Y EN EL EMPLEO

El proyecto de ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo trae aparejados varios beneficios además del aumento en las pensiones. En lo que dice relación con el crecimiento y la productividad, destaca el aumento del ahorro, el PIB y el consumo en el largo plazo. El ahorro a nivel nacional aumenta porque aumenta el ahorro de las personas. Este aumento en el ahorro es canalizado a través del sistema financiero a las empresas, lo que hace aumentar el stock de capital y el PIB del país y de esa manera el consumo.

Las simulaciones contenidas en el informe del Banco Central<sup>11</sup> muestran los resultados de un escenario donde la nueva cotización se destina a ahorro previsional con solidaridad intrageneracional con un diseño condicional en haber cotizado. En el largo plazo el ahorro total aumentaría en 1,2%, el PIB en 1% y el consumo, en 0,7%. Lo anterior representa una cota superior a los efectos en ahorro y PIB del proyecto ya que el aporte solidario intergeneracional es un componente transitorio de reparto y el bono mujer constituye un mecanismo acotado de reparto permanente.

En el largo plazo, los efectos en empleo son acotados dado que la economía podrá absorber el aumento en la cotización a través de las utilidades de las empresas y de un crecimiento más pausado de los salarios, así como por los aumentos ya mencionados en la inversión y el consumo.

Con el fin de atenuar los efectos en el mercado laboral del aumento de la cotización del 5%, el Gobierno estableció una gradualidad de 6 años, lo que permitirá que la economía se vaya ajustando, aunque esto implique que los beneficios en algunos casos tarden más en llegar o el ahorro se demore más en construirse. De lo contrario, un aumento de la cotización, de un día para otro, sin transiciones ni gradualidad, podría producir efectos negativos relevantes en el mercado laboral.

## 5.5. EFECTOS FISCALES

Los distintos componentes del mayor gasto fiscal se describen en las siguientes secciones.

### 5.5.1. Nueva Cotización del 5% e Incremento del Tope Imponible

El mayor gasto fiscal se debe al financiamiento de la nueva cotización del 5% por parte del Estado y al efecto del aumento del tope imponible en las cotizaciones que son de cargo del empleador. Lo anterior incluye, con las transiciones que corresponde, los siguientes efectos:

- La nueva cotización del 5%, calculado sobre el tope imponible actual.
- El incremento del valor de la cotización del 5% por el aumento del tope imponible.
- El mayor aporte al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, de cargo del empleador, producto del tope imponible.
- El mayor aporte correspondiente a la Ley del Seguro Social contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, de cargo del empleador, producto del aumento del tope imponible.

#### CUADRO 5.10

Efecto Fiscal, Mayor Gasto al Aumentar Tasa de Cotización en 5% y Aumentar el Tope Imponible  
(Millones de pesos de 2017)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 20
Mayor gasto	85.957	158.285	233.591	311.824	392.859	478.810	541.475

Nota: El sexto año termina la transición de aumento de cotización del 5%.  
Fuente: Dirección de Presupuestos, Informe Financiero N° 98, de 2017

Asimismo, la nueva cotización tiene efecto sobre los ingresos fiscales, por un lado, a través de un menor traspaso de excedentes de las empresas estatales producto del mayor gasto en el que deben incurrir por las personas empleadas bajo contrato

<sup>11</sup> Banco Central (2017), "Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones".

directo y, por otro, por el mayor gasto para la generación de renta en el sector privado, lo que afecta los ingresos por tributación directa. También se incluye el efecto de mayor recaudación por IVA, producto de los aportes que el sistema de ahorro previsional colectivo entregará a los actuales pensionados y las modificaciones a la incorporación de los trabajadores independientes.

En suma, el efecto fiscal total de la menor recaudación fiscal se detalla a continuación:

#### CUADRO 5.11

Efecto Fiscal Total de Menor Ingreso  
(Millones de pesos de 2017)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 20
Total menores ingresos	869	84.265	172.177	264.053	359.275	463.814	498.134

Nota: El sexto año termina la transición de aumento de cotización del 5%.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Informe Financiero N° 98, de 2017

Los gastos asociados al Consejo de Ahorro Colectivo corresponden a los recursos que se requieren, en términos de apoyo técnico y administrativo del Ministerio de Hacienda, para su puesta en marcha. Se contempla un total MM\$ 50, durante los primeros cuatro meses contados desde la publicación de la ley.

Por otro lado, para la operación inicial del Consejo de Ahorro Colectivo, el Fisco realizará un aporte de capital inicial a dicho Consejo de hasta MM\$99.910, en una o más transferencias, en un plazo máximo de 36 meses contado desde la vigencia de la ley. Al tratarse de un ente público que administra un patrimonio financiero de terceros, y que se autofinanciará mediante descuentos a los fondos administrados y la adquisición de activos no financieros, junto con el deber de mantener el patrimonio proporcionado

por el Fisco, el aporte al Consejo de Ahorro Colectivo se registra como una adquisición de capital social.

#### CUADRO 5.12

Adquisición de Capital Social para el Consejo de Ahorro Colectivo  
(Millones de pesos de 2017)

	Año 1	Año 2	Año 3
Adquisición de capital social	33.303	33.303	33.303

Fuente: Dirección de Presupuestos, Informe Financiero N° 98, de 2017

#### 5.5.2. Perfeccionamiento al Ahorro Previsional Voluntario Colectivo

Actualmente, existe una bonificación fiscal del 15% contemplada en la letra a) del artículo 20 L del decreto ley N° 3.500, de 1980, para quienes efectúan ahorro voluntario. Por cuanto esta medida pretende incentivar el ahorro voluntario de los trabajadores de ingresos medios y bajos, quienes se acogen principalmente a este régimen, se espera un incremento en el número de contratos suscritos y de trabajadores cubiertos por el APVC, lo que implica un mayor gasto.

#### CUADRO 5.13

Efecto Fiscal en el Gasto por Cambios en APVC  
(Millones de pesos de 2017)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 20
Mayor gasto	-	-	2.294	1.972	2.021	2.072	2.870

Fuente: Dirección de Presupuestos, Informe Financiero N° 97, de 2017.

Por otro lado, se estima un mayor ingreso correspondiente a un incremento en la recaudación tributaria, como consecuencia de la disminución en el límite de los depósitos convenidos. Este mayor ingreso se esti-

ma será superior a los efectos del beneficio de crédito fiscal contra el impuesto de primera categoría y a la reducción del impuesto global complementario, resultado del mayor gasto para producir la renta.

**CUADRO 5.14**

Efecto Fiscal en el Ingreso por Cambios en APVC  
(Millones de pesos de 2017)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 20
Mayor gasto	-	-	768	556	416	425	587

Fuente: Dirección de Presupuestos, Informe Financiero N° 97, de 2017

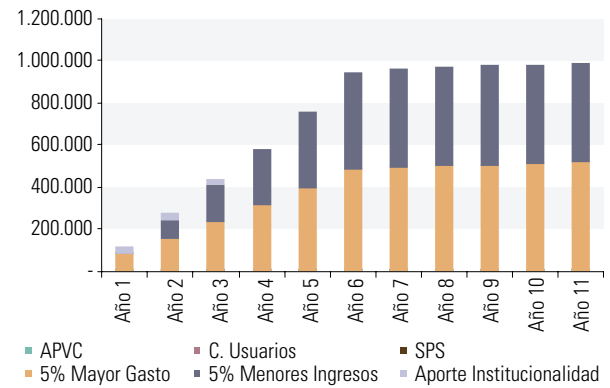
**5.5.3. Modificaciones a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones**

El mayor gasto fiscal estimado al año en función a las nuevas dietas y número de representantes es de MM\$

32, considerando una dieta que se paga mensualmente según sesión, siendo UF 24 cuando es ordinaria y UF 8 por sesión extraordinaria, con límite de UF 32.

**GRÁFICO 5.12**

Efectos Fiscales Totales  
(Millones de pesos de 2017)



Fuente: Dirección de Presupuestos, Informes Financieros Nos. 97 y 98, de 2017

## RECUADRO 5.1

**Progresividad del Nuevo Ahorro Colectivo**

El análisis se puede abordar en dos dimensiones: en la forma de financiamiento del Nuevo Ahorro Colectivo y en las prestaciones que éste entrega.

**a. Financiamiento del Nuevo Ahorro Colectivo**

La cotización para el Nuevo Ahorro Colectivo es proporcional al ingreso del trabajo hasta el tope imponible. Ahora bien, con el incremento de éste que se propone, sólo un 3% aproximadamente de los trabajadores tendrá su ingreso sujeto al tope.

Más relevante aun es que analizando las transferencias y la redistribución del aporte que se produce con la solidaridad intrageneracional, por diseño, quienes perciben mayores remuneraciones ayudan a un mayor ahorro y, por lo tanto, a una mayor cotización equivalente en la cuenta personal de quienes reciben menores remuneraciones. Este efecto se presenta en el cuadro a continuación:

**CUADRO 5.15**

Cotización Equivalente en la Cuenta Personal

Ingreso mensual	Ahorro en cuenta personal		
	Inicio	Promedio	Régimen
\$300.000	5,6%	5,2%	6,6%
\$700.000	4,1%	3,9%	4,5%
\$2.000.000	3,4%	3,3%	3,5%
Tope imponible (\$3.019.565)	3,3%	3,2%	3,4%
\$5.000.000 (topada en \$3.019.565)	2,0%	1,9%	2,0%

Nota: Inicio es el primer año luego de finalizada la transición del aumento de la tasa de cotización y régimen se refiere al año en que el gasto del intergeneracional tiende a cero.

Fuente: Dirección de Presupuestos

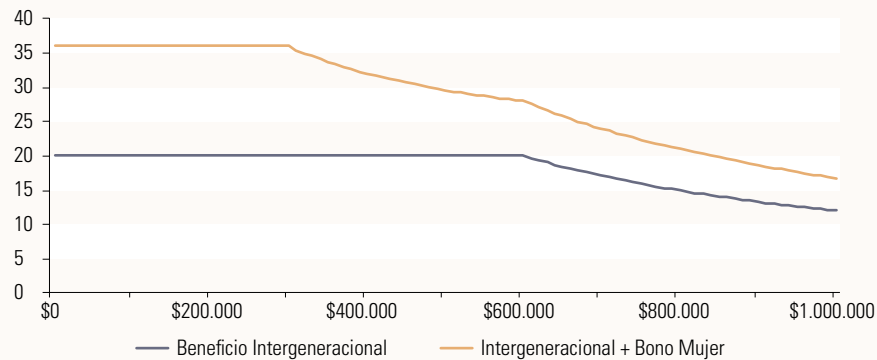


### b. Prestaciones a Entregar

El aporte solidario intergeneracional es, en un inicio, proporcional (tasa constante de 20%), y luego progresivo (ya que tiene un tope de \$120 mil, por lo que los pensionados con una pensión autofinanciada superior a los \$ 600 mil la verán incrementada en una tasa inferior a 20%).

**GRÁFICO 5.13**

Porcentaje de Aumento de Pensión con respecto a la Pensión Autofinanciada, para Diferentes Niveles de Pensión Autofinanciada  
(Porcentaje)



Nota: El porcentaje corresponde al aumento en pensión producto del SAPC respecto de la pensión autofinanciada del 10%.

Fuente: Dirección de Presupuestos

Si bien es cierto que una persona con mayor pensión recibe, en términos absolutos, más que otra con una pensión inferior, esto se debe a que el Nuevo Ahorro Colectivo se inserta en el pilar contributivo y persigue premiar el esfuerzo de ahorro, mejorando las condiciones de suficiencia del sistema contributivo.

Otro elemento progresivo del Nuevo Ahorro Colectivo es el bono compensatorio para las mujeres, que implica una redistribución desde hombres a mujeres, quienes tienen un ingreso relativo menor y porque este beneficio también contempla un tope, lo que implica que es proporcionalmente mayor para mujeres de menores ingresos relativos.

En conclusión, al conjugar el financiamiento con los beneficios del Nuevo Ahorro Colectivo, el resultado es que las pensiones autofinanciadas de quienes tienen bajos ingresos y de las mujeres aumentarán relativamente más que aquellas de pensionados de ingresos altos.

