

Seguridad social en Chile: propuesta de reforma al sistema de pensiones

Serie Minuta N° 113-23, 18/10/2023

por Blanca Bórquez Polloni

Resumen

La presente Minuta tiene por objeto servir de insumo a los parlamentarios chilenos que participarán de la reunión ordinaria de la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), que tendrá lugar en ciudad de México los próximos días 26 y 27 de octubre, donde se tratará entre otras materias la seguridad social.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|--|---|
| 1. Introducción | 3 |
| 2. Características generales del actual sistema de pensiones | 4 |
| 3. Propuestas de reforma al sistema | 5 |

1. Introducción

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”¹

La seguridad social es un derecho humano que ha sido consagrado no solo por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, sino también, por los distintos instrumentos que integran el sistema de protección internacional de derechos humanos. Su contenido ha sido desarrollado por diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, iniciando por el Convenio N° 102 de 1952, por el cual se hace referencia a la obligación de los Estados miembros de dar cobertura a las personas durante su vida en distintas instancias a las que se reconoce como “normas mínimas de seguridad social”.

Conforme estas herramientas, se entiende por *seguridad social* al conjunto de protecciones que se otorgan a las personas frente a ciertas contingencias de la vida y necesidades sociales que representan, en general, eventos cuya ocurrencia le impiden generar ingresos. La protección se otorga bajo la forma de prestaciones en dinero o en especies y su objetivo es asegurar el acceso de la persona a atención médica y a los servicios de salud, a la vez que ingresos, especialmente, en caso de enfermedad, desempleo, accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, maternidad, responsabilidades familiares, invalidez, jubilación, vejez o en caso de pérdida del sostén familiar.

En Chile, el sistema de seguridad social o previsional se integra por el sistema de salud (que brinda protección frente a la enfermedad y el embarazo); el sistema de pensiones (que protege ante la vejez, invalidez y muerte), el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (que resguarda la salud en el marco de las relaciones laborales o seguridad laboral) y el seguro de cesantía (que respalda frente al desempleo).

En la presente Minuta se realiza una breve descripción del sistema de pensiones que actualmente rige en el país y que integra el sistema de seguridad social nacional, así como hace mención a algunas iniciativas legislativas de reforma que durante el último tiempo se han propuesto al mismo, profundizando especialmente, en el proyecto ingresado a fines del año 2022 por el Ejecutivo y cuya discusión, conforme señalan las últimas

¹ Artículo 22, Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

noticias emitidas, quedaría postergada para luego del plebiscito constitucional que tendrá lugar el próximo 17 de diciembre de 2023.²

2. Características generales del actual sistema de pensiones

El sistema de pensiones, como herramienta integrante del sistema de seguridad o protección social, constituye el mecanismo por el cual se busca proveer de ingresos a la persona cuando ésta ha perdido la capacidad de generarlos por sí, sea por una situación de discapacidad sobreviniente (invalidez), sea por su avanzada edad (vejez) o por su fallecimiento, cuando es la fuente principal de ingresos de una familia (sobrevivencia).

Desde 1980, el sistema de pensiones vigente en el país se traduce en un sistema de capitalización individual por el cual las prestaciones son cubiertas con los ahorros que el trabajador ha personalmente realizado durante su vida laboral, a objeto de costear su pensión³. Este sistema se complementa con un sistema de pensiones solidario de financiamiento estatal, incorporado en 2008 por la Ley N° 20.255.⁴

De este modo, el actual sistema de pensiones se sustenta sobre tres pilares. Un primer pilar contributivo de carácter obligatorio, financiado por el trabajador a través de un ahorro individual obligatorio y que asciende al 10% de su remuneración imponible mensual (capitalización individual). Lo que obliga al trabajador a afiliarse a una Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) y a cotizar mensualmente (tanto, a trabajadores dependientes como a trabajadores independientes a honorarios, estos últimos desde el año 2018).

Por el servicio brindado, la AFP cobra una comisión equivalente a un porcentaje de la remuneración imponible o sueldo bruto. Voluntariamente pueden afiliarse a la AFP los trabajadores independientes no honorarios o trabajadores por cuenta propia y los afiliados voluntarios (como, por ejemplo, una dueña de casa).

El segundo pilar es de carácter contributivo y voluntario, pudiendo el trabajador afiliado complementar sus fondos previsionales voluntariamente con el objeto de mejorar su pensión final, o bien, para adelantar el momento de pensionarse (cuenta APV).

² Nota de prensa. Los riesgos de plebiscitar la reforma y las diferencias que abrió en el oficialismo la jugada de Jara. 17 de octubre de 2023. Fuente: Emol.com - <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/10/16/1110169/riesgos-diferencias-plebiscitar-reforma-pensiones.html>

³ Decreto Ley N° 3.500 establece nuevo sistema de pensiones. Publicado en Diario Oficial de 13 de noviembre de 1980. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7147>

⁴ Ley N° 20.255 establece reforma previsional. Publicada en Diario Oficial de 17 de marzo de 2008. Disponible en: <https://bcn.cl/2fwvz>

El tercer pilar, de financiamiento del Estado, se encuentra dirigido al 60% más pobre de la población.

El sistema contempla cuatro modalidades de pensión

a. Renta vitalicia inmediata

Contrata el afiliado con una Compañía de Seguros de Vida la que se obliga a pagarle una renta mensual, fija y en UF para toda la vida, y en caso de fallecimiento, a sus beneficiarios de pensión. En este caso, los fondos previsionales son transferidos a la Compañía de Seguros de Vida para financiar la pensión, de modo que el afiliado deja de tener la propiedad sobre los fondos. La renta vitalicia es irrevocable por lo que el afiliado no puede cambiar ni de Compañía ni de modalidad de pensión. Para optar a esta modalidad el afiliado debe tener una pensión mayor o igual al monto de la pensión básica solidaria de vejez

b. Renta temporal con renta vitalicia diferida

El afiliado contrata con una Compañía de Seguros de Vida el pago de una renta vitalicia mensual, fija y en UF a partir de una fecha futura, dejando en su cuenta de capitalización individual de la AFP un saldo para una renta temporal, por el periodo que media entre la selección de esta modalidad y el inicio del pago de la renta vitalicia diferida.

c. Retiro programado

En este caso, el monto de la pensión se recalcula cada año considerando el saldo disponible en la cuenta de capitalización individual, la rentabilidad de los fondos, la expectativa de vida del afiliado y/o sus beneficiarios y tasa vigente de cálculo de los retiros programados. El monto de la pensión varía cada año y va disminuyendo. En caso de fallecimiento del pensionado el saldo remanente se transfiere a sus beneficiarios de sobrevivencia o, en su ausencia, a sus herederos. En el retiro programado el afiliado mantiene la propiedad de sus fondos pudiendo cambiarse AFP y modalidad de pensión.

d. Renta vitalicia inmediata con retiro programado

Los fondos de la cuenta de capitalización individual del afiliado se dividen y se contrata simultáneamente con ellos una renta vitalicia inmediata y una pensión por retiro programado.

3. Propuestas de reforma al sistema

La evidencia muestra que bajo el actual sistema de pensiones una parte importante de la población cuenta con ahorros insuficientes para financiar una pensión digna, a la vez que existen importantes brechas de género que determinan pensiones ostensiblemente más bajas para las mujeres. Las deficiencias del sistema han llevado, durante los últimos años, a promover distintas alternativas de reforma, en búsqueda de un modelo que garantice su sostenibilidad, a la vez que ofrezca seguridad económica y pensiones

adecuadas a las personas. Entre las ideas que se han formulado para ello se encuentran las de optar por un sistema mixto o público, aumentar el porcentaje de cotización, fomentar un mayor ahorro voluntario, o favorecer una cotización más temprana.

En definitiva, durante las últimas décadas la reforma al sistema de pensiones ha sido una materia contingente, que ha intentado ser abordada por cada uno de los últimos gobiernos. En efecto, el año 2017, durante la segunda presidencia de Michelle Bachelet, se presentó un proyecto de reforma⁵ y lo mismo hizo, al año siguiente, el gobierno de Sebastián Piñera⁶.

En la actualidad, se encuentra radicada en el Congreso Nacional para su conocimiento, la iniciativa ingresada a fines del año 2022 por la presidencia de Gabriel Boric y que busca crear un nuevo sistema de pensiones de carácter mixto y tripartito del que participen de manera efectiva el Estado, los trabajadores y empleadores.⁷

Conforme se declara en el Mensaje de su presentación, el proyecto tiene por objetivos: i) aumentar las pensiones actuales y futuras; ii) avanzar hacia un sistema contributivo mixto; iii) reforzar la libertad de elección; iv) mejorar la eficiencia del sistema; v) redefinir el papel del sector privado focalizándolo en la gestión de las inversiones de los ahorros previsionales; vi) terminar con la exposición indeseada a riesgos individuales reemplazando el sistema de multifondos por fondos generacionales; y vii) otorgar legitimidad al sistema.

A tales efectos, el proyecto de reforma contempla en términos generales:

- Un sistema de pensiones integrado por tres pilares:
 - i) pilar no contributivo o solidario: compuesto por la Pensión garantizada Universal (PGU) de la Ley N° 21.419⁸ y las pensiones solidarias de la Ley N° 20.255.
 - ii) pilar contributivo mixto: formado por un componente de capitalización individual y un componente de ahorro colectivo (Seguro Social Previsional)
 - iii) pilar contributivo voluntario

⁵ Boletines N° 11372-13 Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario; N° 11370-07 Modifica la Carta Fundamental para crear el Consejo de Ahorro Colectivo, y N° 11371-13 Introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual. Todos con fecha de ingreso: 18 de agosto de 2017.

⁶ Boletín N° 12212-13 Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica. Fecha de ingreso: 06 de noviembre de 2018.

⁷ Boletín N° 15480-13 Boletín N° 15480-13 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. Fecha de ingreso: 07 de noviembre de 2022.

⁸ Ley N° 21.419 crea la Pensión Garantizada Universal y modifica cuerpos legales que indica. Publicada en Diario Oficial de 29 de enero de 2022. Disponible en: <https://bcn.cl/2wni1>

- Respecto del pilar no contributivo o solidario se propone ampliar la cobertura de la PGU, aumentando gradualmente su valor y extendiéndola a otros pensionados.
- Respecto del pilar contributivo se modifica la institucionalidad separándose las funciones de gestión de inversiones, de las de soporte. Así las actividades de soporte del sistema quedarán a cargo del Administrador Previsional Autónomo (APA) y se propone que el costo de administración que realice esta entidad sea de cargo fiscal. Las actividades de gestión de inversiones se realizarán por el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) o por los Inversores de Pensiones Privados (IPP), ambas entidades sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Pensiones. El IPPA consistirá en una alternativa pública para la administración de los ahorros obligatorios, con bajo costo de comisiones, al tratarse de una entidad sin fines de lucro. Las actuales AFP solo podrán participar del nuevo sistema si se convierten en IPP y podrán serlo también Administradoras Generales de Fondos, Compañías de Seguros de Vida y cualquier otra entidad que cumpla con los requisitos. Las personas podrán elegir libremente si destinar sus ahorros a una u otra entidad.
- Se modifica el cobro de comisiones que hoy se calcula sobre la remuneración o renta imponible, para determinarla ahora sobre el saldo ahorrado. Esta comisión estará destinada exclusivamente al pago por la gestión de inversiones.
- Se propone aumentar de 10% a 10,5% la tasa de cotización obligatoria calculada igualmente sobre la remuneración o renta imponible. Y se propone aumentar gradualmente el tope imponible de 81,6 UF hasta asimilarlo al Seguro de Cesantía de 122,6 UF, al cabo de 5 años.
- Se reemplazan los actuales multifondos por los denominados Fondos Generacionales, creando un fondo particular para cada generación y en el cual la persona permanece durante su vida laboral activa. Estos fondos siguen un esquema de inversión que va cambiando, volviéndose más conservador conforme las personas se acercan a su edad de retiro.
- Se propone reemplazar la modalidad de retiro programado por una opción de herencia vinculada con la renta vitalicia, garantizando al afiliado una pensión fija que mantiene su valor real de por vida y a su fallecimiento otorga una pensión de sobrevivencia a sus beneficiarios, y agrega la opción de herencia, en caso de no existir beneficiarios.
- En el pilar contributivo se crea además un nuevo componente colectivo cual es el llamado Seguro Social, cuyo objeto es mejorar las pensiones del componente de capitalización individual. Para su

financiamiento se crea una cotización equivalente al 6% de las remuneraciones imponibles y de cargo del empleador. Este Seguro Social proveerá de prestaciones de carácter contributivo (solidaridad intergeneracional, garantía definida, complemento por lagunas previsionales por cesantía) y complementos por brechas de género y de cuidados (por hijo/a nacido vivo o adoptado, por cuidado de tercero, por diferencias de expectativas de vida).

- Respecto del pilar contributivo voluntario se proponen mejoras en los planes de ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), de modo que más empleadores ofrezcan este mecanismo y más trabajadores se acojan a ellos propiciando un aumento de las pensiones futuras de trabajadores dependientes de ingresos medios.