

# Principales Aspectos Institucionales



## 1. INTRODUCCION

El proyecto de Ley de Reforma del Sistema de Pensiones, parte de la decisión oficial de mantener el Régimen de Pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia derivado de la capitalización individual, lo que significa no cambiar el sistema en este aspecto principal, pero si perfeccionarlo y hacerlo más social. En tal sentido, se mantiene lo ya decidido por los gobiernos anteriores, en cuanto a no efectuar cambios estructurales a dicho régimen.

Sin embargo, hay modificaciones muy importantes que se detallan más adelante que consisten en:

- 1) Creación de un sistema de Pensiones Solidarias.
- 2) Cambios profundos en la Institucionalidad Pública del Sistema de Previsión Social en general.
- 3) Establecimiento de normas destinadas a la equidad de género y a incentivar la afiliación de jóvenes.
- 4) Obligación a cotizar a los independientes.
- 5) Modificaciones al Decreto Ley 3500 de 1980.
- 6) Cambios en materia de Inversiones de los Fondos de Pensiones.

El Proyecto, no cabe duda es producto de un proceso consultivo que comienza con la constitución de un Consejo Asesor Presidencial



Francisco Walker E.

Abogado, Doctor en Derecho U. de París  
Profesor Titular Facultad de Economía y  
Administración, Departamento de  
Administración, U. de Chile.  
fwalker@unegocios.cl



Hugo Cifuentes L.

Abogado, Doctor en Derecho U. Complutense  
de Madrid, España  
Profesor Facultad de Derecho Universidad  
Católica.  
hugocifuentes@entelchile.net

# del Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema de Pensiones

para la Reforma Previsional (Comisión Marcel)<sup>1</sup> el cual, mediante el mecanismo de audiencias ciudadanas conoció la opinión de los actores más relevantes, como ser organizaciones de trabajadores y de pensionados, representantes del mundo empresarial, agrupaciones femeninas, expertos de organismos internacionales y de centros de estudios nacionales.

Este Consejo elaboró recomendaciones que servirán de base para el diseño de un sistema que debería entregar “protección social” efectiva a la mayor parte de la población, introduciendo cambios al régimen establecido por el DL 3500 de 1980, creando un Sistema Solidario, lo más amplio posible y teniendo como fin último, el logro de un mejoramiento de los ingresos del sector de más edad de la población, el que ha aumentado y seguirá incrementándose en la medida que las expectativas de vida del chileno medio crezcan.

Una vez publicado el informe del Consejo se constituyó un Comité de Ministros para la Reforma Previsional que dio forma al proyecto de ley que la Presidenta de la República envió al Senado, dando inicio a su tramitación parlamentaria.<sup>2</sup> De acuerdo con la posición de Gobierno la propuesta de reforma debería llegar a transformarse en ley a mediados del 2008. Este proyecto es uno de los más emblemáticos del Gobierno de la Presidenta Bachelet.

El objetivo de este estudio es efectuar algunas consideraciones en los aspectos arriba señalados y que a los autores resultan relevantes porque influyen en cobertura, prestaciones y gestión del sistema general de pensiones, sin entrar en estudio detallado de temas específicos.

## 2. PENSIONES SOLIDARIAS

El proyecto plantea la creación de un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez, “Sistema Solidario” complementario del sistema de pensiones del DL N° 3500 de 1980, en la forma y condiciones establecidas por el Título Primero del proyecto de Ley, el que será financiado con recursos del Estado, es decir, se trata de prestaciones no contributivas. Este sistema solidario otorgará beneficios de pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales de vejez e invalidez y será administrado por una entidad pública, el Instituto de Previsión Social, IPS. Serán beneficiarios del sistema, cuando se encuentre en aplicación plena, las personas con 65 años de edad, que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingresos (60% de la

población) y que acrediten residencia en el territorio, por un número determinado de años.

### 2.1. Pensión básica solidaria de vejez, PBS.

Serían beneficiarios de la pensión solidaria de vejez, las personas que:

- i) No tengan derecho a pensión en ningún Régimen Previsional.
- ii) Que hayan cumplido 65 años de edad.
- iii) Que pertenezcan a un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población.<sup>3</sup>
- iv) Acrediten en el territorio del país, 20 años de residencia a lo menos, sean continuos o discontinuos, de los cuales 4 años, deben estar incluidos en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de pensión.<sup>4</sup>

El monto de la pensión a contar del 01.07.2009 sería de \$75.000. e incompatible con otra pensión de algún régimen previsional. La pensión se reajustará automáticamente, conforme con los mismos criterios de incremento la pensión mínima en la actualidad, es decir, al menos un reajuste anual, según Índice de Precios al Consumidor de los últimos doce meses.

En opinión de los autores esta pensión que refunde las anteriores similares constituye un avance, aún cuando su monto podría considerarse bajo e insuficiente. Representa poco menos del 60% del ingreso mínimo vigente. La tendencia es que las pensiones representen entre un 60 y un 70% de la renta base. Por ello creemos que el monto propuesto debe ser analizado con detalle en la discusión parlamentaria.

### 2.2. Aporte previsional solidario de vejez (APS).

Este aporte tiene por finalidad complementar las pensiones otorgadas en virtud del DL N° 3500 de 1980.

Para obtener este beneficio se requiere cumplir los siguientes requisitos: tener derecho a una o más pensiones regidas por el DL 3.500 de 1980, cuyo monto sea inferior al valor máximo de la pensión con aporte solidario y reunir los requisitos exigidos para acceder a Pensión Básica de Vejez en cuanto a tener cumplido 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población y tiempo de residencia.<sup>5</sup>

El Aporte Previsional Solidario de Vejez ascenderá a la cantidad que resulte de restar de la pensión final, la pensión o suma de pensiones que perciba de conformidad al DL N° 3500 de 1980 del valor de la Pensión Básica de Vejez.

<sup>1</sup> La Comisión presidida por don Mario Marcel, estuvo compuesta por especialistas de distinto origen ideológico, técnico y profesional.

<sup>2</sup> Mensaje del Ejecutivo, N° 558-354 del 15 de diciembre de 2006.

<sup>3</sup> Un reglamento establecería la aplicación de esta Norma. En todo caso por grupo familiar, se entiende el eventual beneficiario, su cónyuge, los hijos menores de 18 años y los mayores de esa edad hasta los 24 años si son estudiantes de cursos regulares en enseñanza básica, media, técnica o superior.

<sup>4</sup> El periodo de 20 años se cuenta desde que el interesado ha cumplido 20 años de edad.

<sup>5</sup> El requisito de 20 años de residencia, se entenderá cumplido respecto de quienes acrediten 20 años de imposiciones.

El aporte solidario decrece a mayor pensión hasta extinguirse para aquellas de un monto igual o superior a \$200.000. Lo que ocurrirá cuando la nueva legislación este aplicándose en régimen, se propone el 01.07.2012.

### 2.3. Pensión básica solidaria de invalidez, PBI.

Tendrán derecho a la pensión básica solidaria de invalidez las personas que sean calificadas como inválidas, vale decir las que se encuentran en la situación definida en el artículo 4° del DL N° 3500 de 1980 y que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional.

La declaración de invalidez corresponderá a las Comisiones Médicas del régimen de capitalización individual. Además, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener 18 años de edad y menos de 65 años.
- Integrar grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población.
- Acreditar residencia en el territorio nacional por un lapso no inferior a cinco años continuos inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la pensión básica solidaria de invalidez.

La pensión básica de invalidez parcial o total, será de igual valor al de la pensión solidaria de vejez.

### 2.4. Aporte previsional solidario de invalidez, APSV.

Serán beneficiarios del aporte previsional solidario de invalidez las personas declaradas inválidas parciales o totales, de acuerdo al procedimiento establecido en el DL 3500 de 1980 y cumplan, además, con los requisitos establecidos en el párrafo anterior para la Pensión Básica de Invalidez y que no perciban pensiones de otros regímenes previsionales.

El aporte Previsional Solidario de Invalidez asciende a la cantidad que resulte de descontar el monto de la pensión o suma de ellas que el inválido perciba de acuerdo al DL 3500 de 1980 del valor de la Pensión Básica de Invalidez.

El beneficiario de pensión básica solidaria de invalidez o del aporte previsional, en su caso, percibirá este beneficio hasta el último día del mes anterior que cumpla 65 años de edad. A contar de esa fecha podrá acceder a la pensión básica solidaria de vejez o al aporte previsional de vejez, según el caso.<sup>6</sup>

Al igual que en el caso de la pensión solidaria por invalidez el beneficio se concede hasta el último día en que se cumplen los 65 años.

### 2.5. Normas comunes del pilar solidario de vejez e invalidez.

- a. El Instituto de Previsión Social, IPS, administrará el sistema solidario.
- b. Corresponderá a la Superintendencia de Pensiones la supervigilancia y fiscalización del sistema solidario. Para tal efecto, dictará las normas necesarias, las que serán obligatorias para todas las instituciones o entidades que intervienen en el mencionado sistema.

- c. Las personas que gocen de Pensión Básica Solidaria de Vejez o Invalidez, no causarán asignación familiar. No obstante podrán ser beneficiarias de esta prestación por sus descendientes que vivan a su cargo en los términos contemplados en el Sistema Único de Prestaciones Familiares.<sup>7</sup>
- d. Los beneficios que otorga el Sistema Solidario se extinguirán, en los casos siguientes:
  - i) Por el fallecimiento del beneficiario, en este caso, el beneficio se extinguirá el último día del mes del fallecimiento.
  - ii) Por haber dejado de cumplir alguno de los requisitos de su otorgamiento.
  - iii) Por no cobro de ellos durante seis meses continuos.
  - iv) Cuando el beneficiario no proporcione los antecedentes relativos al beneficio, que le requiera el Instituto de Previsión Social, dentro de tres meses calendario siguiente al respectivo requerimiento, el que deberá efectuarse personalmente al beneficiario o en la forma que determine el reglamento.
  - v) Cuando el beneficiario opta por residir permanentemente en país extranjero.
- e. El beneficiario deberá informar al Instituto de Previsión Social cualquier aumento que experimente en sus ingresos. Asimismo, el Instituto de Previsión Social, podrá en cualquier oportunidad revisar el otorgamiento de los beneficios de este sistema y deberá ponerles término cuando se deje de cumplir alguno de los requisitos establecidos para su otorgamiento o haya concurrido alguna causal de extinción del beneficio. Todo aquel que percibiera indebidamente algún beneficio del sistema será sancionado penalmente (artículo 467 del Código Penal), y además, deberá restituirlo al Instituto, con los reajustes e intereses correspondientes.
- f. Las Pensiones Básicas Solidarias de Vejez e Invalidez quedarán afectas a cotización de salud (art. 85 DL 3500 de 1980), con la excepción de aquellos beneficiarios que califican como carentes de recursos.
- g. Deberá dictarse un reglamento general para la aplicación del Sistema Solidario de Pensiones, que regule las condiciones para acceder a las prestaciones y la forma de calificación de beneficiarios según ingresos, entre otras materias. Corresponderá su elaboración al Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito por el Ministerio de Hacienda.
- h. A los pensionados de los Regímenes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, no le serán aplicables las disposiciones del Sistema Solidario, ni a todos aquellos que se encuentren, además afiliados en cualquier otro régimen previsional.
- i. Las personas que carezcan de recursos y gocen de pensión básica solidaria de vejez tendrán derecho a la asignación por muerte del DFL N° 90 de 1979 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, si quien hubiese hecho los gastos del funeral fuere una persona distinta del cónyuge, hijos o padres del fallecido, sólo tendrá derecho a tal beneficio hasta concurrencia del monto efectivo de su gasto. El saldo si lo hubiese hasta completar dicho límite queda a disposición del o de la cónyuge sobreviviente, y a falta de éste, de los hijos o padres del fallecido. El Instituto de Previsión Social pagará este beneficio con cargo a los aportes fiscales que se contemplan anualmente en su presupuesto.

<sup>6</sup> El proyecto incluye normas que permiten que un inválido que inicia o reinicia su vida laboral, mantenga durante un tiempo y bajo determinadas condiciones el goce de la pensión.

<sup>7</sup> DFL 150 de 1982, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

j. Se crea un subsidio para las personas con discapacidad mental a que se refiere la ley N° 18600 y menores de 18 años. Este subsidio se pagará de acuerdo con las normas del DL N° 869 de 1975 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Corresponden la supervigilancia y control de esta prestación a la Superintendencia de Seguridad Social. Su gestión quedará radicada en el Instituto de Previsión Social.<sup>8</sup>

**2.6. Disposiciones transitorias aplicables al sistema de pensiones solidarias.**

El sistema deberá entrar en vigencia el 01.01.2008, si la publicación de la ley fuese posterior, regirá el día 1° del séptimo mes siguientes a la publicación.

Durante los dos primeros años de vigencia del SPS, para determinar el nivel socioeconómico del grupo familiar al que pertenece la persona que solicita la pensión o aporte solidario, se podrá utilizar como instrumento de focalización la Ficha de Protección Social.

Quien goce de Pensión Asistencial, PASIS a la entrada en vigencia de la ley tendrán derecho a pensión básica solidaria de vejez o invalidez, según el caso la que reemplazará a la PASIS.

Las personas afectas a algún régimen del Instituto de Normalización Previsional, INP, tendrán derecho a los beneficios solidarios, siempre que cumplan con los requisitos.

Las persona que a la entrada en vigencia de la ley, perciban PMGE de sobrevivencia, continuarán gozando de ella. También accederán a esta pensión las personas que hasta el último día del 15° año posterior a la publicación de la ley, cumplan con los requisitos. Estas pensiones son incompatibles con las que otorgará el sistema solidario, sin embargo de reunirse los requisitos, podrán acogerse a él, renunciando a la PMGE.

Del 01.07.2008 y hasta el 20.06.2009, la pensión básica solidaria de vejez y la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), será de \$ 60.000. Durante ese período accederán al sistema las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 40% de menores ingresos.<sup>9</sup>

**3. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL.**

Como se indica en el Mensaje, desde el punto de vista institucional, el sistema de pensiones presenta tres ámbitos de funciones o roles 1) Político: Desempeñado por el Ministerio Trabajo y Previsión



Desde el punto de vista institucional, el sistema de pensiones presenta tres ámbitos de funciones o roles 1) Político: desempeñado por el Ministerio Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social; la cual presenta debilidades. 2) Normativo/Regulatorio: en lo cual existe una dispersión de funciones normativas y de regulación de los distintos regímenes que la integran. Intervienen la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de AFP y la Superintendencia de Valores y Seguros. 3) Administración: existe dispersión en la administración pública de los beneficios: Instituto de Normalización Previsional, INP, Tesorería General de la República, Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, Intendencias y Municipalidades.

Los discapacitados mentales menores de 18 años con beneficio PASIS, tendrá un beneficio específico que la reemplazará, conforme lo indicado más arriba.

Las personas que a la entrada en vigencia de la ley tenga 50 años o más y estén afiliados a sistema de capitalización individual, podrán acceder a pensión mínima garantizada por el Estado, PMGE, sin embargo, en cualquier momento podrán optar por los beneficios solidarios que se crean (por una sola vez). Igual opción se considera para los pensionados que sean beneficiarios de PMGE, podrán ejercer la misma opción.

Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social; la cual presenta debilidades. 2) Normativo/Regulatorio: en lo cual existe una dispersión de funciones normativas y de regulación de los distintos regímenes que la integran. Intervienen la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de AFP y la Superintendencia de Valores y Seguros. 3) Administración: existe dispersión en la administración pública de los beneficios: Instituto de Normalización Previsional, INP, Tesorería General de la República, Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, Intendencias y Municipalidades.

<sup>8</sup> El DL 869 de 1979, regula las Pensiones Asistenciales, PASIS, las que son reemplazadas por las pensiones básicas solidarias, PBS. El DL 869, quedará derogado expresamente una vez en vigencia la reforma, salvo en relación con su art. 33. Respecto de las obligaciones y derechos del Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, establecido en dicho decreto ley, ellas serán de responsabilidad al Instituto de Previsión Social, bajo la fiscalización de la Superintendencia de Pensiones.

<sup>9</sup> El proceso de transición sigue así: Desde el 01.07.2009 y hasta 30.06.10, ese beneficio será de \$ 75.000.- El grupo beneficiario seguirá siendo el del 40% de menores ingresos. A partir del 01.07.10 y hasta 30.06.11, la pensión máxima con aporte solidario, ascenderá a \$ 100.000.- accederán al SPS personas cuyo grupo familiar pertenezca al 40% de menores ingresos. Entre 01.07.2011 y el 30.06.2012, la pensión máxima con aporte solidario, PMAS, será de \$ 150.000.-, período en el cual accederán al sistema las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 45% de menores ingresos. A contar del 01.07.2012, la PMAS, será de \$ 200.000 de esa fecha hasta el 30.06.2013, beneficia al 45%. Entre el 01.07.2013 y el 30.06.2015, accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezcan al 50%. Entre el 01.07.2015 y el 30.06.2017, accederán al sistema, las personas cuyo grupo familiar este en el 55% de menores ingresos.

Por otra parte no existe información consolidada del sector. Solo la hay a nivel agregado y no por afiliado. La excepción es la Encuesta de Protección Social 2002 y 2004. Falta un sistema de información sistemática. Además, se hecha en falta una instancia en que los afiliados puedan expresarse participativamente.<sup>10</sup>

Conforme la propuesta legislativa, los órganos públicos responsables principales del sistema de previsión social, serán: El Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la Subsecretaría de Previsión Social; la Superintendencia de Pensiones; la Superintendencia de Seguridad Social, el Instituto de Previsión Social y el Instituto de Seguridad Laboral.

### 3.1 DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

El proyecto para señalar las funciones y rol del Ministerio reproduce las normas de la ley N° 18575, texto refundido coordinado y sistematizado del DFL N° 1 de 2001 del Ministerio Secretaría General de Gobierno.<sup>11</sup>

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo todo lo que se refiere a Política Social y Laboral, a través de la Subsecretarías de Trabajo y Previsión Social y otras entidades que siendo autónomas conceptualmente, están bajo la tutela del Ministerio.

La Subsecretaría de Previsión Social, que es el órgano de colaboración inmediata del Ministro y coordina la acción de los servicios públicos del área. A ella le corresponde velar por el éxito del sistema de pensiones, basado en un régimen contributivo obligatorio, uno voluntario y otro solidario en vista a integrar la política previsional con la de protección social.

A través del proyecto se pretende reforzar la capacidad ministerial de planificar, supervisar y conducir a ciertos fines la política social que le compete, incluyendo los instrumentos de educación para la previsión.

Se pretende también, evitar la duplicación de competencias y fiscalizaciones del sistema y hacer expedito el acceso a la información y participación de los actores.

### 3.2. COMISIÓN DE USUARIOS.

Una novedad importante es la creación de una entidad participativa parecida a la creada por la ley N° 19728, sobre Seguro de Cesantía. Esta Comisión estará integrada por un representante de los trabajadores, uno de los pensionados, uno de las instituciones públicas, uno de las entidades privadas del sistema de pensiones y un académico que la presidirá.

La Comisión tendrá como funciones principales informar a la Subsecretaría de Previsión, y a otros organismos públicos del sector sobre las evaluaciones que sus representados efectúen del funcionamiento del Sistema y proponer asimismo las estrategias de educación y difusión en materia de pensiones. La Subsecretaría de Previsión Social otorgará la asistencia administrativa para el funcionamiento de esta Comisión, la que podrá pedir el apoyo técnico a los organismos públicos correspondientes.

**A juicio de los autores no parece adecuado que el funcionamiento y la elección de los miembros de la Comisión sea dejada al Reglamento, dado que su éxito depende fundamentalmente de la representatividad de sus miembros.**

Un reglamento del Ministerio del ramo y con anuencia del de Hacienda, regulará las funciones e integración de la Comisión y forma de elección de sus miembros, su régimen de permanencia en los cargos y las demás normas necesarias para su funcionamiento. Los miembros de la Comisión percibirán una dieta equivalente al monto de 6 unidades de fomento por sesión a la que asistan, con un máximo mensual de 12 unidades de fomento.

A juicio de los autores no parece adecuado que el funcionamiento y la elección de los miembros de la Comisión sea dejada al Reglamento, dado que su éxito depende fundamentalmente de la representatividad de sus miembros.

### 3.3. FONDO DE EDUCACIÓN PREVISIONAL

Se crea este Fondo, administrado por la Subsecretaría de Previsión Social, con el objeto de apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Los recursos del Fondo serán asegurados por dicha Subsecretaría y otorgados por concursos públicos, previa propuesta por un Comité de Selección. El Comité de Selección estará integrado por el Presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema, por un Representante de la Subsecretaría de Previsión Social y por un Representante del Instituto de Previsión Social.

Un reglamento establecerá las normas de operación del Fondo y del Comité de Selección, el que será dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El Fondo se financiará principalmente por el aporte que contemple anualmente la ley de Presupuestos y por donaciones nacionales e internacionales de cualquier tipo.

<sup>10</sup> Ver Mensaje del Ejecutivo, pág. 6-8

<sup>11</sup> Al Ministerio corresponde proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

### 3.4. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES<sup>12</sup>

Se crea la Superintendencia de Pensiones, organismo público descentralizado y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se registrará, por la nueva ley y su estatuto orgánico (el que será dictado una vez puesta en vigencia la nueva ley). Se relacionará con el Presidente de la República a través de la Subsecretaría de Previsión Social. Estará regida por el Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en la Ley 19882. La Superintendencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República exclusivamente al examen de las cuentas de entradas y gastos.

La Superintendencia de Pensiones será considerada para todos los efectos la sucesora y continuadora de la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones, creada por el DL 3500 de 1980, con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones.

Las referencias que las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas hagan a la Superintendencia AFP se entenderán efectuadas a la Superintendencia de Pensiones. Además, de las funciones que tiene actualmente dicha Superintendencia, contará con algunas otras funciones, entre ellas:

- Ejercer la supervigilancia y fiscalización del Sistema de Pensiones Solidarias que administrará el Instituto de Previsión Social.
- Fiscalizar al Instituto de Previsión Social respecto de los regímenes de prestaciones de las Cajas de Previsión y del Servicio del Seguro Social que éste administre con excepción a aquellas materias referidas al seguro social accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.<sup>13</sup>
- Velar por el cumplimiento de todo lo relativo al proceso de calificación de invalidez, tanto para los afiliados al sistema de pensiones establecidos por el DL N° 3500 de 1980 como a los imponentes de los regímenes previsionales, que administrará el Instituto de Previsión Social.
- Tomar todas las medidas para evitar la morosidad previsional y fomentar el pago oportuno de las cotizaciones de previsión social.
- Constituir y administrar el registro de Asesores Previsionales.
- Efectuar estudios técnicos y actuariales dentro de su ámbito de competencia y asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la celebración y ejecución de convenios internacionales relativos a materia de previsión social.

Se traspasan a la nueva Superintendencia las funciones y atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social respecto del Instituto de Previsión Social (actual INP), como administrador de los regímenes de las ex cajas de previsión y del servicio del seguro social con excepción de aquellas referidas a la ley N° 16744 de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La Dirección Superior y la administración de la Superintendencia corresponderán al Superintendente quien será el jefe superior del Servicio.

La Superintendencia de Pensiones podrá requerir datos personales y la información que fuese necesaria para el ejercicio de sus funciones, tanto a personas naturales como instituciones públicas o privadas. Podrá además, realizar el tratamiento de los datos personales con el fin de ejercer control y fiscalización en materia de su competencia.

El personal de la Superintendencia deberá siempre guardar absoluta reserva y secreto de las informaciones de las cuales tome conocimiento en el cumplimiento de sus labores. Este personal se registrará por todas las normas que actualmente existen para la Superintendencia de AFP.

### 3.5. INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL e INSTITUTO DE SEGURIDAD LABORAL.<sup>14</sup>

Se crea el Instituto de Previsión Social, servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social, tendrá por objeto especialmente la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales, administrados actualmente por el Instituto de Normalización Previsional. El Instituto tendrá el carácter de Servicio Público de aquellos regidos por el sistema de alta dirección pública, establecido en la Ley N° 19882.

El Instituto de Previsión Social en el ámbito de las funciones y atribuciones que se le traspasan será considerado para todos los efectos sucesor y continuador legal, del Instituto de Normalización Previsional con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones. Las referencias que en dicho ámbito hagan las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas al Instituto de Normalización Previsional, se entenderán efectuadas al Instituto de Previsión Social.

El Instituto de Previsión Social tendrá las siguientes funciones y atribuciones principales:

- Administrar el sistema de pensiones solidarias, las bonificaciones por hijos para las mujeres, otorgar y pagar las asignaciones familiares a los trabajadores independientes.
- Administrar los regímenes Previsionales de las cajas de previsión del servicio del seguro social como continuador legal del Instituto de Normalización Previsional, como asimismo los demás



<sup>12</sup> La Superintendencia de AFP ejercerá las funciones de la Superintendencia de Pensiones, hasta que esta última esté en operación, situación similar ocurrirá con las atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, que traspasen a la Superintendencia de Pensiones.

<sup>13</sup> La anterior y esta atribución corresponden hoy a la Superintendencia de Seguridad Social.

<sup>14</sup> El INP ejercerá las funciones y atribuciones del IPS, hasta que éste entre en funciones.

beneficios que dicho Instituto otorga con excepción de aquellos contemplados en la ley N° 16744 de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

- Celebrar convenios con entidades o personas jurídicas que administren prestaciones de seguridad social para que los centros de atención previsional le puedan a estas Instituciones prestar servicio de carácter administrativo con el objeto de favorecer a los usuarios. Asimismo, el Instituto podrá efectuar publicaciones en el ámbito de su competencia.

La dirección superior y la administración del Instituto, corresponderá a un Director Nacional, que será el jefe superior del servicio y tendrá la autoridad y atribuciones y deberes inherentes a esa calidad.

A contar de la fecha en que entre en funciones el Instituto de Previsión, el Instituto de Normalización Previsional, se denominará Instituto de Seguridad Laboral. A esta nueva entidad, sucesora en este aspecto del INP, le corresponderá la administración del seguro social de la ley 16.744, de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el cual estará sujeto al control de la Superintendencia de Seguridad Social.

### 3.6. CENTROS DE ATENCIÓN PREVISIONAL INTEGRAL, CAPRI.

El Instituto de Previsión Social establecerá una red de Centros de Atención Previsional Integral de cobertura nacional que tendrá como objetivo otorgar la prestación de servicios de información y tramitación en asuntos previsionales a los usuarios para facilitarle hacer efectivo los derechos que le correspondan.

#### Atribuciones y Funciones:

- Recibir las solicitudes de pensión de vejez por cumplimiento de la edad legal, invalidez y sobrevivencia que presenten los afiliados y beneficiados del sistema de pensiones establecidas en el DL N° 3500 de 1980 y remitirla a la AFP que corresponda para su tramitación, participando en la transmisión y recepción de las comunicaciones y documentos que sean necesarios para la concesión de los beneficiarios. Así como las peticiones de pensión de sobrevivencia y la selección de modalidad de pensión, remitiéndola a la AFP que corresponda.
- Tramitación solicitudes de otorgamiento de beneficios que otorga el Instituto de Previsión Social e informar de su otorgamiento, modificación o cese.
- Informar y atender las consultas referidas al funcionamiento del Sistema de Pensiones establecidos en el DL N° 3500 de 1980, y del Sistema de Pensiones Solidarias. Asimismo, los Centros de Atención Previsional Integral estarán facultados para recibir y remitir a la AFP que corresponda, las reclamaciones que presenten los afiliados o sus beneficiarios de pensión de sobrevivencia.
- Emitir certificaciones relacionadas con los regímenes que administra y los beneficios que otorga el Instituto de Previsión Social.
- Prestar los servicios que el Instituto de Previsión Social convenga con entidades o personas jurídicas, en el ámbito de la seguridad social y que sean de competencia de dichos Centros.
- Realizar las demás funciones que le encomienden las leyes o reglamentos.

La Superintendencia de Pensiones mediante una norma de carácter general, regulará el ejercicio de las funciones y atribuciones antedichas.

- Participar en el sistema de consultas y ofertas de montos de pensiones. El Instituto de Previsión Social se encontrará facultado para participar a través de los CAPRI, del Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión a que alude el artículo 61 bis del DL N° 3500 de 1980. La Superintendencia de Pensiones dictará una norma de carácter general que regulará esta materia.

## 4. EQUIDAD DE GÉNERO: COBERTURA Y BENEFICIOS PARA LA MUJER.<sup>15</sup>

Los cambios demográficos, económicos y sociales registrados en las últimas décadas, han producido efectos en muchos ámbitos, entre ellos en el rol de la mujer, quién deja de desempeñarse fundamentalmente como dueña de casa, y un número considerable de ellas, se integra al mercado laboral, modificándose el supuesto, que la fuerza de trabajo se compone casi exclusivamente por hombres jefes de hogar.<sup>16</sup>

Lo anterior no significa que la mujer deje de cumplir su rol en la vida familiar, sigue desarrollándolo, pero integrada al mundo laboral, cambiando el componente de ingresos de la familia, lo que influye en la situación previsional.

El sistema de capitalización individual, se estructuró en base a que la cónyuge, forma parte del grupo familiar dependiente de un jefe de hogar.<sup>17</sup>

En materia de cobertura, existe una gran diferencia en la situación de hombre y mujer: por regla general, ella se incorpora más tarde al mercado de trabajo y por definición legal, se puede pensionar antes; existe brecha remuneracional, y también es un hecho que a igual empleo, la mujer gana menos. Ello tiene efectos en la cuantía de la pensión a que acceden.

Se estima que más del 60% de quienes accederían a Pensión Básica Solidaria, PBS, serían mujeres. Un número importante de mujeres no lograrán reunir 20 años de cotizaciones, como se exige actualmente para acceder al PMGE.

Por consiguiente uno de los objetivos perseguidos al diseñar el Sistema de Pensiones Solidarias, SPS, es abordar la equidad de género.<sup>18</sup>

Teniendo presente los antecedentes reseñados, las propuestas legislativas más trascendentes para aumentar saldo de la cuenta individual de las mujeres son las siguientes:

### 4.1. BONIFICACIÓN DE COTIZACIÓN POR HIJO.

Al respecto se establecerá:

- 4.1.1. Bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, a depositar en la cuenta individual a los 65 años y en el caso de pensionados de sobrevivencia, incrementará la pensión.

<sup>15</sup> Sobre este tema se debe consultar el trabajo de Diego López: Análisis del proyecto de ley de reforma al sistema previsional: Medidas para mejorar la equidad de género. Departamento de Estudio, Dirección del Trabajo, 2007.

<sup>16</sup> Ver pág. 4 del Mensaje del Ejecutivo.

<sup>17</sup> Carga de familia, en los términos del DFL 150 de 1982, Artículo 3.

<sup>18</sup> Mensaje, Pág. 13 y 14

*En materia de cobertura, existe una gran diferencia en la situación de hombre y mujer: por regla general, ella se incorpora más tarde al mercado de trabajo y por definición legal, se puede pensionar antes; existe brecha remuneracional, y también es un hecho que a igual empleo, la mujer gana menos. Ello tiene efectos en la cuantía de la pensión a que acceden.*



- 4.1.2. Por cada hijo nacido vivo, se efectuará un aporte fiscal equivalente a 12 meses de cotización (al 10%) sobre el ingreso mínimo del mes de nacimiento del hijo. Esto para las afiliadas que se pensionen a contar del 1.7.2009. Para los hijos nacidos antes de esa fecha, se considerará el ingreso mínimo vigente a esa fecha y el bono devengará intereses desde ese momento. Los hijos adoptivos también generan el beneficio.
- 4.1.3. La bonificación devengará rentabilidad de 4% por año completo desde el mes de nacimiento y hasta los 65 años de la afiliada.
- 4.1.4. La afiliada al régimen del DL 3500, las beneficiarias de pensión solidaria y las que gocen de pensión de sobrevivencia pueden reclamar a Instituto de Previsión Social el beneficio.
- 4.1.5. La peticionaria debe acreditar residencia, en términos similares a los que se exigen para acceder a pensión solidaria.  
Un reglamento que dictará el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito también por el Ministro de Hacienda, determinará los procedimientos aplicables para acceder al beneficio.

#### **4.2. SEPARACIÓN POR GÉNERO DE LA LICITACIÓN DEL SEGURO DE INVALIDES Y SOBREVIVENCIA.**

Se propone que la comisión a pagar por el afiliado por este seguro, sea uniforme para hombre y mujeres. En caso de existir una diferencia en razón del sexo de los afiliados, entre la cotización destinada al financiamiento del seguro y la prima necesaria para financiarlo, las AFP deberán enterar la diferencia en cada una de las cuentas individuales de aquellos afiliados que pagaron una cotización superior a dicha prima, de acuerdo con lo que establezca una norma de carácter general que dicte la Superintendencia de Pensiones.

#### **4.3. COMPENSACIÓN DE PENSIONES POR DIVORCIO O NULIDAD.**

La ley de matrimonio civil<sup>19</sup> establece reglas para las compensaciones entre cónyuges por menoscabo de uno de ellos, producto de su dedicación al cuidado del hogar. El proyecto establece que en caso de nulidad o divorcio el juez competente podría llegar a ordenar el traspaso de fondos. De no existir cuenta, el traspaso se realiza a una de capitalización voluntaria, que se abrirá al efecto. El monto máximo a derivar es del 50%, del total de los

recursos acumulados durante el matrimonio. En este aspecto la Superintendencia de Pensiones cumplirá funciones de técnicas y de información a los tribunales, también le corresponderá normar los procedimientos de traspaso.

Las compensaciones económicas en materia previsional por divorcio o nulidad, serán aplicables en los juicios respectivos que se inicien con posterioridad a la fecha de publicación de la ley.

#### **4.4. COTIZACIÓN VOLUNTARIA.<sup>20</sup>**

Se consagrará la opción de cotizar en cuentas de terceros. El Ejecutivo en el Mensaje estima que ello no implica riesgos para el Sistema de Pensiones Solidarias, ya que este no exige “número de periodos cotizados”, y tampoco para el seguro de invalidez y sobrevivencia, ya que tales aportes, se pueden considerar como obligatorios.

Los trabajadores dependientes cuyo cónyuge posea la calidad de afiliado voluntario, puede autorizar a su empleador descuentos de remuneraciones a favor de la cuenta de capitalización del cónyuge. Dicha cotización no permitirá al trabajador dependiente hacer uso de la exención tributaria correspondiente.

#### **4.5. PENSION DE SOBREVIVENCIA PARA EL CÓNYUGE.**

Se propone modificar las normas correspondientes a fin de establecer el derecho a pensión de sobrevivencia de la mujer al cónyuge hombre no inválido y al padre soltero de hijos legalmente reconocidos y que viva a sus expensas. Propuesta que se alinea con el propósito de igualar derechos y obligaciones entre hombres y mujeres. Para ser beneficiarios, los cónyuges deben cumplir requisitos de tiempo de matrimonio previo al fallecimiento del causante, similares a los que se exigen a la cónyuge que es sobreviviente con derecho a pensión de su marido.

#### **4.6. UNIFORMAR LA COBERTURA DEL SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA A LOS 65 AÑOS, COMO EDAD MÁXIMA PARA HOMBRES Y MUJERES.**

Las afiliadas mujeres mayores de 60 y hasta 65 años de edad no pensionadas, tendrán derecho a pensión de invalidez y al aporte adicional para las pensiones de sobrevivencia que generaren, conforme las normas generales que regulan la materia en el DL 3500 de 1980.

<sup>19</sup> Art. 62, Ley 19.947 sobre Matrimonio Civil.

<sup>20</sup> Ver el punto 7 de este trabajo, en que se trata en particular a afiliación voluntaria.

## 5. INCENTIVOS PARA LA INCORPORACIÓN DE AFILIADOS JOVENES: SUBSIDIO A LAS PRIMERAS COTIZACIONES.

Los estudios que tuvo a la vista la Comisión Marcel, muestran que existen pocos incentivos a que los jóvenes coticen. Por tal motivo, se propone establecer un subsidio fiscal a las cotizaciones mensuales efectivas, por las 24 primeras, para trabajadores entre 18 y 35 años, con ingresos mensuales inferiores a 1,5 veces el ingreso mínimo. El beneficio incluiría:

- a) un subsidio al empleador, consistente en el 50% de la cotización de un ingreso mínimo en relación con las 24 primeras cotizaciones y;
- b) un aporte a cuenta individual del trabajador por el mismo monto.

De esta forma, un trabajador no ha cumplido 35 años, y respecto de sus primeras cotizaciones, continuas o discontinuas, en la medida que su remuneración no exceda de un 1,5 ingreso mínimo<sup>21</sup> podrá el o su empleador reclamar el aporte estatal, al Instituto de Previsión Social, organismo que determina su monto y lo integrará en la cuenta de Capitalización Individual.

El que perciba indebidamente el beneficio, incurrirá en sanciones penales y el deberá restituir el subsidio al Instituto de Previsión Social con reajustes e interés del 1%.

A la Superintendencia de Pensiones corresponderá dictar las normas de carácter general, aplicables a la determinación, concesión y pago del beneficio.

A partir del 01.07.2009, regirá el subsidio al empleador. En tanto que desde el 01.07.2011, regirá el aporte a la cuenta individual de cada trabajador joven.

## 6. TRABAJADORES INDEPENDIENTES: OBLIGACIÓN DE AFILIACIÓN Y COTIZACIÓN.

Uno de los aspectos claves para incrementar la cobertura, tiene que ver con la incorporación de los trabajadores independientes, los cuales conforme lo dispuesto en el artículo 89 del DL 3500 de 1980, tienen libertad para afiliarse y cotizar. Conforme los datos vigentes, la cobertura actual alcanza a cerca del 5% de tales trabajadores.

El Ejecutivo para mejorar la cobertura de este sector, propone normas que faciliten su acceso a beneficios de pensiones y salud, entre otros, en igualdad de trato que los afiliados dependientes, consagrándoles similares obligaciones y derechos. La propuesta normativa es establecer gradualmente la afiliación obligatoria.<sup>22</sup> Cuando ello ocurra llegarán a tener cobertura plena del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Por lo anterior, las normas sobre obligatoriedad de afiliación, entrarán en vigencia el 01.01 del 4º año siguiente, contado desde la publicación de la ley. En los años posteriores a esta data se continuará con el proceso de transición que se cerrará cuando

<sup>22</sup> El Mensaje (Ver pág. 18-20) señala que la aplicación gradual de las normas tiene relación con evitar que la obligatoriedad inmediata y sin educación y fomento de la afiliación previa, favorezca la informalidad.

la cuantía sobre la que se efectúen las cotizaciones para pensiones y salud, estén en el tope de la renta imponible correspondiente, conforme las normas permanentes al respecto.<sup>23</sup>

### 6.1 COTIZACIONES PARA PENSIONES.

La renta imponible para pensiones será anual: el 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el artículo 42 N° 2, de la Ley de Renta, obtenidas en el año anterior a la declaración, con base en el ingreso mínimo mensual y un tope imponible. Para el caso que el independiente perciba remuneraciones y rentas del trabajo, ellas se suman para los efectos de los límites imponible anuales.

Las cotizaciones obligatorias se pueden cargar a las retenciones del artículo 84 y 89, de la Ley de la Renta. Si bien la renta imponible será anual, se podrán efectuar pagos mensuales provisionales, imputable al pago anual.

A las Administradoras de Fondos de Pensiones, al Servicio de Impuestos Internos y a la Tesorería General de la República, se asignarán funciones, en relación con el recaudo, retención y entero de cotizaciones. Para ello se tiene en consideración el carácter de cotización anual que revestirán las que corresponde efectuar a los independientes y a que su base de cálculo se relaciona con su ingreso anual determinado por el Servicio de Impuestos Internos y que además, a la Tesorería General toca eventualmente devolver impuestos o retener de ellas sumas que adeude, en este caso, por el afiliado cotizante y contribuyente. También se proponen normas sobre cobro de cotizaciones adeudadas y los bienes respecto de los cuales se pueden ejercer apremios.

Corresponderá que las entidades mencionadas transmitan información al afiliado y entre ellas, para asegurar el cumplimiento de la obligación de cotizar y las anexas a ella, conforme a parámetros previamente definidos por el afiliado en cuanto a renta imponible y efectivo entero de ellas. Para todos estos efectos deberá dictarse un reglamento.

### 6.2. PRESTACIONES DE SALUD Y COTIZACIONES.

El trabajador independiente debe cotizar (en la misma AFP de afiliación) para obtener prestaciones de salud. La renta mensual será la que declare al FONASA o AFP, según corresponda, con base en el ingreso mínimo y tope de 60 unidades de fomento. Cada año se efectuará una reliquidación para determinar diferencias. Las disposiciones que al respecto se proponen, entrarán en vigor a contar del 10º año, de vigencia de la ley. Con la cotización de salud, estos afiliados tendrán derecho a prestaciones médicas que proporcione el Régimen de Salud y también en la modalidad "libre atención". Se exigirá cotizar el último mes o contar con 6 cotizaciones continuas o discontinuas en los 12 últimos meses anteriores a la impetración del beneficio.

### 6.3. PRESTACIONES FAMILIARES Y AFILIACIÓN A CAJAS DE COMPENSACIÓN DE ASIGNACIÓN FAMILIAR, CCAF.

Los afiliados independientes tendrán derecho a asignación familiar, en la medida que se encuentren al día en el pago de sus imposiciones, ajustándose a las normas del Sistema Único de Prestaciones Familiares. Tocará al Instituto de Previsión Social

<sup>23</sup> En el periodo intermedio que se estima en promedio de 2 a 3 años, desde que entre en vigencia la ley, se efectuará un activo proceso de educación previsional. Luego en el 4º, 5º y 6º año, existirá la obligación de cotizar, salvo opción expresa de no hacerlo. En este 2º periodo la base de cálculo irá creciendo por año, desde un 40 luego un 70 y, por último un 100% de la renta imponible. A contar del 7º año de encontrarse en vigencia la reforma, la obligación de afiliarse no permitirá opciones.

recibir la petición de acreditación de cargas de familia e informar, de configurarse el derecho a ellas, al Servicio de Impuestos Internos, quien las pagará anualmente y las descontará del pago de cotizaciones.

Los trabajadores independientes que se encuentren cotizando para pensiones y salud podrán afiliarse individualmente a las Cajas de Compensación Familiar, CCAF, pagando un aporte, para acceder a prestaciones de regímenes adicionales, de crédito social y de prestaciones complementarias.

Por último, cabe señalar que los independientes sin rentas del trabajo, pueden cotizar voluntariamente, como se explica en el número siguiente.

## 7. COBERTURA DE AFILIADOS VOLUNTARIOS.

En la línea de la ampliación de la cobertura, para las personas que no tienen o cuentan sólo parcialmente con cobertura, se propone dar reconocimiento jurídico a figura que estaba consagrada en la legislación de los antiguos regímenes de pensión en extinción e inexistente en el DL 3500 de 1980. Dicha institución permitirá que “las personas que se encuentran realizando actividades no remuneradas, como las dueñas de casa, se afilien a una AFP y ahorren para financiar al menos parcialmente una pensión”<sup>24</sup>.

Las principales características de la propuesta son:

1. La afiliación se efectuará en la AFP de elección, creándose una cuenta individual voluntaria, la tendrá similares características que una obligatoria.
2. En el caso de los afiliados que hayan sido cotizantes, la primera que efectúen como voluntarios, determina la apertura y mantención en la misma AFP de la cuenta voluntaria.
3. Las cotizaciones se podrán realizar por el afiliado o un tercero y no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales para efectos de la ley de la renta.
4. Las Comisiones a pagar a la AFP se cobrará en relación al ingreso sobre el cual se calcula la cotización.
5. Los afiliados voluntarios podrán efectuar ahorro voluntario.
6. Los afiliados podrán efectuar cotizaciones mensuales o mediante un solo pago de más de una renta, con tope de doce.
7. En cuanto a la tributación: no hay exención tributaria (no hay renta).
8. Respecto del tope de ingresos: no habrá tope imponible (se quiere favorecer la cotización y además el aporte no tiene exención tributaria). No obstante, se establece el mismo monto de unidades de fomento que corresponde al tope imponible, tanto para el pago de seguro de invalidez y sobrevivencia, como para la cobertura de éste.
8. Para quedar cubiertos por el seguro de invalidez o muerte, deben haber cotizado en el mes anterior a dichos siniestros.
9. La Superintendencia de Pensiones dictará una norma de carácter general, que regulará todo lo relacionado con la cotización de los afiliados voluntarios.

## 8. MODIFICACIONES AL RÉGIMEN DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DEL DL 3500 DE 1980.

Las propuestas de modificaciones al DL 3500 de 1980, en materia de prestaciones, persigue además de lo que se analizó sobre igualar beneficios para hombre y mujeres: desarrollar la asesoría previsional; fomentar el ahorro previsional; introducir cambios en el régimen de inversiones, y perfeccionar los beneficios eliminando algunas asimetrías. A continuación nos referiremos a los cambios más relevantes que se proponen en la materia.

### 8.1. ASESORÍA PREVISIONAL.

Por lo complejo de la operatoria del régimen de capitalización individual, el proyecto define y regula la asesoría hoy ofrecida por los intermediarios de rentas vitalicias. El propósito es apoyar a los afiliados en sus decisiones durante su vida activa, así como en la selección de la modalidad de pensión. El asesor deberá prestar sus servicios de forma independiente de la entidad que



otorga el beneficio. La Superintendencia de Pensiones creará un Registro de Asesores Previsionales, donde deben registrarse las personas o entidades<sup>25</sup> que desarrollen la actividad, las que deberán contar con resolución de la entidad fiscalizadora indicada para registrarse y funcionar. La misma entidad los controlará. La asesoría a prestar deberá contar del contrato respectivo que se celebre entre el asesor o entidad asesora y el afiliado, en el se indicará la forma de pago del precio por el servicio y los términos en que el se otorgará.

### 8.2. PERFECCIONAMIENTO EN CUANTO A PENSIONES DE INVALIDEZ.

Se proponen tres modificaciones:

- a) Extender la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, de 60 a 65 años para las mujeres que sigan cotizando, como ya se explicó más arriba;

<sup>24</sup>Mensaje, Pág. 24.

<sup>25</sup>Las Entidades de Asesoría Previsional serán sociedades constituidas en Chile exclusivamente por personas naturales y tendrán por objeto único otorgar servicios de asesoría previsional a los afiliados y beneficiarios del sistema.

- b) eliminar el periodo transitorio de tres años para afiliados declarados inválidos totales. Es decir, se eliminará el primer dictamen, la declaración de invalidez total, tendrá el carácter de definitivo y único, y
- c) incorporación de un médico cirujano asesor del afiliado al proceso de calificación de invalidez en calidad de observador a su costa. Si no lo designa, la Comisión Médica Regional lo hará sin costo para el afiliado cuya invalidez se califica, designando uno del listado que al efecto se lleve por la Superintendencia. La Compañía de Seguros comprometida en la calificación por el riesgo cubierto por el afiliado correspondiente, podrá designar un médico cirujano observador. Ambos facultativos tendrán derecho a voz pero no a voto durante la adopción del acuerdo respectivo.
- Para los efectos señalados se contará con un Reglamento. Las solicitudes de invalidez en trámite a la entrada en vigencia de la reforma, seguirán su curso conforme a las normas aplicables a la fecha de su presentación. Lo mismo ocurrirá con los pensionados con primer dictamen.

### 8.3. PILAR VOLUNTARIO.

Se contemplan normas destinadas a: 1.- Creación del Ahorro Provisional Voluntario Colectivo, APVC, complementándose así el ahorro previsional voluntario; 2.- Perfeccionamiento tributario para los tipos de Ahorros indicados y, 3.- Establecer la figura del afiliado voluntario para personas que realizan actividades no remuneradas, al cual ya nos referimos, en el número 7 anterior.

Las tres propuestas indicadas se orientan a estructurar el pilar voluntario del Sistema de Pensiones.

#### 8.3.1. Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, APVC.

Esta forma de ahorro previsional se constituirían con aportes de trabajadores y empleadores, con determinadas ventajas tributarias y calificará como gasto necesario para producir la renta a efectos tributarios.

La empresa podrá ofrecer a todos y cada uno de sus trabajadores adherir a uno o más contratos de APVC. Los términos del contrato lo define el empleador y la AFP o la Institución Autorizada, IA. Las condiciones contractuales deben ser iguales para todos los trabajadores involucrados. No podrá haber discriminaciones en el acceso y alternativas. Los aportes del empleador deben mantener igual proporción en función del que efectúe cada trabajador. El empleador puede establecer un tope para su contribución igual para todos sus dependientes. También es factible que el empleador contrate planes que no contemplen aportes del trabajador. El trabajador siempre puede dejar de aportar, caso en el cual el empleador no tendría obligación de efectuar el suyo. Los aportes sólo se efectúan en los meses en que no existe obligación de efectuar cotizaciones provisionales. Los trabajadores serán dueños de sus aportes y del que haga en su nombre el empleador, sujeto a una permanencia mínima en la empresa y en plan.

Administrarán este tipo de ahorro destinado a incrementar los recursos previsionales de dichos trabajadores, las mismas entidades a cargo del Ahorro Provisional Voluntario APV.

Las Superintendencias de Pensiones, de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras, dictarán conjuntamente una norma de carácter general sobre este tipo de ahorro previsional, sobre requisitos a cumplir por los contratos y planes de ahorro, así como los procedimientos necesarios para su correcto funcionamiento.

**8.3.2. Beneficios tributarios.** Junto con el establecimiento de este nuevo mecanismo de acumulación colectiva, se propone ampliarles los beneficios tributarios asociados, en que el trabajador elige el régimen al que afectará sus recursos “en consideración al pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos de ahorro voluntario”.<sup>26</sup> El afiliado podrá optar: gozar el beneficio tributario al aportar los recursos o al retirarlos según la oportunidad en que pague el impuesto. Asimismo, entre otras, se contemplan normas sobre la consideración de ingresos no renta para los trabajadores mientras no retiren el ahorro, y sobre las condiciones tributarias en que se podrá hacer efectivo los aportes del empleador.

### 8.4. MODIFICACIONES EN MATERIA DE INVERSIONES.

Sin perjuicio que es una materia que no analizamos, señalamos algunos aspectos que resultan trascendentes, atendido que una adecuada gestión de las inversiones es esencial para el éxito del régimen de capitalización individual.<sup>27</sup>

El proyecto de ley incluye normas sobre: flexibilidad de la estructura de límites de inversiones; modificación al límite de inversiones en el extranjero, estableciendo mayor responsabilidad de la AFP en la gestión de las inversiones<sup>28</sup> y se crea el Consejo Técnico de Inversiones. Asimismo, se proponen normas sobre mediciones de riesgo relevantes y se consideran también, modificaciones a las funciones de la Comisión Clasificadora de Riesgos, etc.

### 8.5. SEPARACIÓN DEL SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA.

Se propone licitar el seguro de invalidez y sobrevivencia en conjunto por todas las AFP; ello contribuiría a obtener un mejor precio y permitiría más transparencia a través de la difusión del costo efectivo. Así, se espera que las AFP compitan en base a variables relacionadas con las cuenta de capitalización individual y de los recursos de los Fondos, eliminando el incentivo a discriminar a afiliados de mayor siniestralidad. La licitación se hará por sexo y de existir una diferencia (exceso de prima), ella debe enterarse en la cuenta individual de la afiliada.

La primera licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia, se realizará transcurridos 12 meses desde la entrada en vigencia de la ley.

### 8.6. MODIFICACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA.

En el Mensaje el Ejecutivo señala que corresponde intensificar la competencia en precios, cuyo efecto esperado es la reducción de las comisiones. La competencia por precios según el Mensaje es escasa, debido a que los afiliados tendrían una baja sensibilidad al precio y las AFP deben cobrar una tasa única de comisión sobre el salario. Además, en la actualidad para el proyecto existirían barreras económicas para la creación de nuevas AFP. Los

<sup>26</sup> Mensaje pág. 23-24

<sup>27</sup> Este tema deberá ser profundizado por especialistas en finanzas.

<sup>28</sup> La AFP deberán formalmente establecer políticas de inversión e informar a la Superintendencia y al público los lineamientos de ésta. Asimismo, deberán constituir comités de inversiones en sus directorios.

*Para los autores queda la impresión que los cambios que se contemplan no son suficientes, para mejorar las condiciones de pensión de los sectores de ingresos bajos y las expectativas ciudadanas al respecto.*



mecanismos sobre los cuales se propone legislar, para la iniciativa legislativa deben apuntar a rebajar las comisiones, sin sacrificar otros atributos.

**8.6.1. Licitación para la administración de nuevas cuentas de capitalización individual, CCI.** Se propone una licitación anual para proveer el servicio de administración de cuentas de los nuevos afiliados en 12 meses, por la AFP que ofrezca la menor cotización. Al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, le corresponderá aprobar las bases de licitación.

El Ejecutivo considera que los trabajadores nuevos al tener bajo saldo, la variable precio no les es relevante al elegir AFP, además constituirían un número suficiente para cubrir la escala mínima eficiente de operación de nuevas AFP.

La licitación reduciría costos de comercialización bajando barreras de entrada y generaría mecanismos que posibilitarían la elección de AFP por nuevos afiliados que poco conocen el sistema, como para los que decidan cambiarse.

Las características de la propuesta son las siguientes: a) Se licitarían por la Superintendencia la administración de las cuentas individuales de los nuevos afiliados en el período de 12 meses y los afiliados que voluntariamente se inscriban; b) podrían participar en calidad de oferentes las AFP y personas jurídicas chilenas o extranjeras, aprobadas por la Superintendencia que aún no estén constituidas como AFP; c) Correspondería adjudicar la administración a la AFP que ofrezca menos comisión por depósito; d) Los afiliados deberían permanecer en la AFP adjudicataria, durante el período que señalen las bases que no excedería de 18 meses; e) por excepción se permitiría el cambio a una AFP con comisiones más bajas o a aquellas en que la rentabilidad sea más conveniente. El precio se haría extensivo a todos los cotizantes de la AFP adjudicataria.

**8.6.2. Ingreso de nuevos actores a la industria de AFP.** Se propone modificar la Ley General de Bancos, para que todos ellos puedan constituir como filial, una sociedad anónima de administración de fondos de pensiones de giro único, sujeto a las normas del DL 3500 de 1980. Francisco Walker E., estima que este aspecto requiere de mayor análisis, pues no resulta definitivo que este sea el mecanismo más adecuado para ampliar el número de AFP.

## 9. A MANERA DE CONCLUSION

1. Como se indicó en la introducción, el trabajo que los autores presentan, consiste en una visión de conjunto del proyecto, sin entrar en análisis particularizado de los aspectos específicos.
2. Se parte de la base que lo que se analiza es un PROYECTO, que puede variar sustancialmente con motivo del debate parlamentario.
3. El proyecto mantiene en lo esencial el régimen de pensiones de capitalización individual y lo fortalece, buscando su perfeccionamiento. Reforzándose también el pilar voluntario.
4. Complementariamente se crea un pilar solidario asistencial para quienes no se encuentren debidamente protegidos por la capitalización individual, integrando, mejorando y ampliando lo existente a la fecha en la materia. Constituyéndose la estructuración de este pilar en uno de los aspectos más relevantes de la propuesta legislativa.
5. El proyecto contempla una serie de normas para enfrentar la cobertura insuficiente del sistema, a través de mecanismos que favorecen la incorporación de sectores escasamente incorporados, como ser, trabajadores independientes, jóvenes, de casa particular y por supuesto mujeres.
6. Se trata también, de hacer un esfuerzo por democratizar la gestión del sistema e incrementar el número de Administradoras de Fondos de Pensiones, fundando entre otras razones, en que una mayor competencia mejoraría en definitiva los saldos de las cuentas individuales.
7. Sin embargo, para los autores queda la impresión que los cambios que se contemplan no son suficientes, para mejorar las condiciones de pensión de los sectores de ingresos bajos y las expectativas ciudadanas al respecto.
8. No cabe duda, que sin perjuicio de las observaciones manifestadas, el proyecto en lo medular corresponde a un serio esfuerzo para avanzar en camino de mayor Protección Social en Chile.<sup>E&A</sup>

Santiago, marzo de 2007