

INFORME DE TRÁMITE - PROYECTO DE LEY QUE CREA UN NUEVO SISTEMA MIXTO DE PENSIONES Y UN SEGURO SOCIAL EN EL PILAR CONTRIBUTIVO, MEJORA LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL Y ESTABLECE BENEFICIOS Y MODIFICACIONES REGULATORIAS QUE INDICA.

Ingreso: 7 de noviembre del 2022.
Urgencia actual: Suma.
Etapas: Segundo trámite constitucional (Senado)
Primer informe de comisión de Trabajo y Previsión Social

MENSAJE PRESIDENCIAL:

El mensaje del Presidente de la República al presentar el proyecto de ley destaca la urgente deuda que el país tiene en seguridad social, especialmente en el ámbito de las pensiones. Se enfatiza que el actual sistema está en crisis, y las pensiones actuales no son suficientes para garantizar una vida digna a nuestros mayores.

Se reconoce que la situación actual es insostenible y que es necesario abordar esta profunda problemática como sociedad y Estado. Se propone mejorar significativamente las pensiones de todos los ciudadanos, tanto los actuales beneficiarios como los futuros pensionados.

Para lograr este objetivo, se propone la creación de **un sistema previsional mixto, en el cual contribuyan el Estado, los empleadores y los trabajadores**. Se busca dejar atrás un sistema que ha demostrado deficiencias y crear uno robusto y sostenible en el tiempo.

El ejecutivo en su mensaje reconoce la complejidad de las reformas de pensiones y destaca el proceso de diálogo social previo denominado "Diálogos por Pensiones Dignas. Hacia un Sistema de Seguridad Social". La propuesta también incorpora aprendizajes de más de una década de debates, propuestas de políticas públicas, proyectos de ley anteriores y movilizaciones sociales.

Se subraya la importancia de actuar rápidamente para cambiar la realidad injusta que afecta a millones de personas. Se afirma que esta reforma contribuirá positivamente a la vida de los ciudadanos en todo el país, buscando justicia y lo que se considera correcto.

Finalmente, se concluye invitando a la consideración del proyecto de ley, con el objetivo de abordar las deficiencias del sistema actual y encontrar consensos para legitimar un nuevo sistema que mejore la calidad de vida de los actuales y futuros pensionados.

1.- Diagnóstico y desafíos del sistema en términos de suficiencia, equidad y legitimidad.

El sistema actual de pensiones, establecido hace más de 40 años durante la dictadura cívico militar mediante el Decreto Ley N° 3.500 de 1980, presenta limitaciones estructurales notables en términos de proporcionar pensiones dignas. Las cifras de la Superintendencia de Pensiones revelan que la mediana de las pensiones autofinanciadas (PAFE) para quienes se jubilaron entre 2007 y 2021 fue de \$64.216. Además, se evidencia una significativa brecha de género, ya que las mujeres tienen una mediana de \$30.685 en comparación con la mediana de \$137.310 para los hombres.

A pesar de la introducción del pilar solidario durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en 2008 y la creación reciente de la Pensión Garantizada Universal (PGU) en 2022 bajo el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, que buscan mejorar las condiciones de bienestar y aumentar la cobertura, la suficiencia de las pensiones sigue siendo inadecuada. **Aproximadamente el 23% de los jubilados tiene una pensión inferior a la línea de pobreza, y el 72% recibe una pensión inferior al salario mínimo, incluso después de considerar el impacto de la PGU.**

Diversos factores contribuyen a la insuficiencia e inequidad del sistema. En primer lugar, la estructura individual del sistema actual refleja las desigualdades del mercado laboral y la informalidad, afectando los niveles de ingresos y la densidad de las cotizaciones, factores clave para determinar el monto de la pensión final.

En segundo lugar, factores demográficos, como el aumento en la esperanza de vida, generan presión adicional sobre el sistema, ya que los ahorros deben distribuirse durante una etapa pasiva más prolongada. La incapacidad del sistema actual para redistribuir el riesgo macroeconómico de longevidad entre generaciones implica una mayor presión individual, aumentando los costos para quienes están cerca de jubilarse.

En tercer lugar, la tasa de cotización del 10% del ingreso imponible en Chile está por debajo del promedio de los países de la OCDE, que es del 18,4%, y no ha cambiado desde la implementación del sistema en 1981, lo que resulta en pensiones más bajas.

Además, el sistema actual presenta debilidades en su funcionamiento al transferir a los individuos la responsabilidad y el riesgo de decisiones clave, como la elección de administradora, cambios entre fondos y modalidad de pensión, en un contexto de asimetrías de información.

Este modelo de pensiones, basado en la capitalización individual y administrado por agentes privados, difiere considerablemente de la mayoría de los países de la OCDE, donde existe un pilar público contributivo complementado por esquemas de capitalización individual. Esto ha llevado a un problema significativo de legitimidad social del sistema, vinculado tanto a su origen en la dictadura como al incumplimiento en la suficiencia de las pensiones, exacerbado por la brecha entre los bajos montos de las pensiones y las altas utilidades de las AFP. La falta de mecanismos efectivos para la participación de los afiliados y la percepción de desincentivos a la formalidad y al ahorro contribuyen a esta problemática.

2.- Diálogos Sociales por Pensiones Dignas. Hacia un Sistema de Seguridad Social.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en colaboración con el Consejo Superior Laboral, un organismo consultivo tripartito, lideró el proceso de Diálogos Sociales para la reforma del sistema de pensiones. La metodología de estos diálogos, basada en las recomendaciones de la OIT, fue desarrollada por la Subsecretaría de Previsión Social y detallada en el Manual de Diálogo Social 2022.

Estos Diálogos Sociales se llevaron a cabo en todo el país del 3 de mayo al 8 de junio de 2022, en 16 jornadas, con la participación de 1.182 personas. De estas, el 41% representó a trabajadoras, el 29% a empleadoras y el 30% al Gobierno. El objetivo principal fue recoger experiencias y percepciones sobre el sistema de pensiones, así como propuestas para mejorarlo, bajo un enfoque de derechos y principios de seguridad social.

En cuanto al pilar contributivo, los hallazgos destacan la percepción mayoritaria de la baja presencia de la universalidad y solidaridad en el pilar de capitalización individual, desigual acceso a las pensiones, falta de participación efectiva, bajos niveles de suficiencia de las pensiones y su incapacidad para asegurar un nivel de vida digno. Respecto a la sostenibilidad, se observa un mayor nivel de presencia en el pilar de capitalización individual entre los empleadores, pero se cuestiona su rendimiento general.

En relación al pilar solidario, se reconocen avances en la universalidad, pero se señalan desafíos en la cobertura efectiva y otros aspectos del sistema de seguridad social. A diferencia del pilar contributivo, se valora la existencia del principio de solidaridad, aunque se destaca la necesidad de fortalecerlo. Respecto a la suficiencia en este pilar, la percepción mayoritaria es que los montos son bajos.

En cuanto a la inclusión de principios de seguridad social en una reforma de pensiones, la mayoría de las personas trabajadoras y del Gobierno consideran que el sistema actual no proporciona seguridad social ni pensiones dignas. En cuanto a las personas empleadoras, hay opiniones divididas. Existe un acuerdo general en la necesidad de una cobertura universal y la participación de todos los estamentos para la legitimidad del sistema. Se destaca también la idea de que el desarrollo del país debe determinar la capacidad del sistema y se aboga por un financiamiento responsable de la seguridad social.

Estos hallazgos, que coinciden en gran medida con el diagnóstico presentado anteriormente, son esenciales para el diseño de la reforma previsional y la construcción de consensos entre los distintos actores. El Gobierno considera que el diálogo social es una instancia imprescindible, como se ha demostrado en otros proyectos de ley.

OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY:

Basándonos en los antecedentes mencionados, el Gobierno presentó una reforma de pensiones con el propósito de establecer las bases de un auténtico sistema contributivo mixto, alineado con las estructuras predominantes en la OCDE. La reforma busca equilibrar el reconocimiento tanto de los esfuerzos individuales como colectivos, haciendo que sean más equitativos en acceso y resultados, y alineados con los principios de seguridad social, equidad de género y sustentabilidad, elementos cruciales para lograr un pacto social en pensiones.

La necesidad de garantizar seguridad económica y pensiones dignas a los jubilados por vejez, invalidez o sus sobrevivientes motiva esta reforma en palabras del Ejecutivo. Aunque la actual estructura otorga pensiones a quienes han contribuido, no es capaz de proporcionar pensiones suficientes, exponiendo a las personas a decisiones complejas y careciendo de mecanismos para cubrir diversas contingencias.

La reforma busca objetivos clave:

1.- Aumentar las pensiones actuales y futuras: Incrementar de manera efectiva y financieramente sostenible las pensiones de actuales y futuros beneficiarios, mediante

el fortalecimiento de la Pensión Garantizada Universal (PGU), el componente de capitalización individual y la creación del Seguro Social Previsional financiado por empleadores.

2.- Avanzar hacia un sistema mixto: Crear un componente de ahorro colectivo llamado Seguro Social, financiado por empleadores en el pilar obligatorio, alineándose con sistemas de la OCDE, para configurar sistemas robustos y adaptables.

3.- Reforzar la libertad de elección: Ampliar el espacio de elección para los afiliados, permitiéndoles elegir entre nuevos Inversores de Pensiones Privados y un Inversor de Pensiones Público y Autónomo, mejorando la información disponible para comparar su desempeño.

4.- Mejorar la eficiencia del sistema: Transitar hacia un cobro de comisiones transparente y comparable, centralizando actividades en un Administrador Previsional Autónomo y separando funciones de soporte e inversión.

5.- Redefinir el rol del sector privado: Modificar el papel del sector privado en la gestión de inversiones mediante Inversores de Pensiones Privados, implementando licitaciones y facilitando la entrada de nuevos actores para mejorar la competitividad.

6.- Terminar con la exposición indeseada a riesgos individuales: Sustituir el sistema de multifondos por Fondos Generacionales adaptados al perfil de riesgo según la edad y perfeccionar modalidades de pensión y la información disponible.

7.- Otorgar legitimidad al sistema: Buscar un nuevo acuerdo social que combine elementos individuales y solidarios, con una nueva arquitectura institucional, mayor transparencia, eficiencia y participación de los afiliados.

En resumen, según el Presidente de la República la aprobación de esta reforma permitirá pensiones más elevadas a través de un sistema mixto que fortalece la capitalización individual y la libertad de elección, al tiempo que crea un Seguro Social con aportes adicionales de empleadores. Esto se traduciría en pensiones finales que combinan diferentes pilares, complementando el piso no contributivo con las pensiones finales del sistema mixto contributivo, basadas en el historial de cotizaciones y mecanismos solidarios. Se fortalece la participación del Estado, trabajadores y empleadores, buscando un sistema verdaderamente mixto y tripartito.

CONTENIDOS DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto presentado por el Presidente de la República el 7 de noviembre de 2022 inicialmente constaba de 350 artículos permanentes distribuidos en 17 Títulos y 73 disposiciones transitorias. Este proyecto proponía la creación de un Sistema Mixto de Pensiones, que sustituiría y derogaría el actual Decreto Ley N° 3.500 de 1980, normativa vigente en la materia. A lo largo del proceso legislativo, el proyecto experimentó modificaciones, siendo inicialmente objeto de cinco indicaciones sustitutivas el 21 de diciembre de 2023, y finalmente, de una indicación final el 15 de enero del presente año. Tras su discusión particular, el proyecto fue finalmente estructurado en 93 artículos permanentes y 58 disposiciones transitorias.

El sistema propuesto por el Ejecutivo, que forma parte de este proyecto, constaría de tres pilares: un pilar no contributivo, que incluiría la Pensión Garantizada Universal establecida en la ley N° 21.419 y las pensiones solidarias de la ley N° 20.255; un pilar contributivo mixto, compuesto por un componente de capitalización individual y un componente de ahorro colectivo denominado Seguro Social Previsional. Además, se mantendría un pilar de ahorro previsional voluntario, con el objetivo de fomentar su participación mediante mayores incentivos.

Diseño del proyecto original:

1.- Pilar no Contributivo o Solidario: ampliación de la Pensión Garantizada Universal.

En la actualidad, la Pensión Garantizada Universal (PGU) se sitúa en \$193.917 y abarca al 90% de la población de 65 años y más. El proyecto de ley, sujeto a la disponibilidad presupuestaria, plantea eliminar el requisito de focalización, extendiendo este beneficio a los beneficiarios de pensiones de reparación y pensiones de gracia, y aumentando gradualmente su monto a \$250.000.

En el régimen establecido, para acceder a este beneficio, las personas deben recibir una pensión base inferior a la pensión superior (\$1.048.200), y el monto de la PGU dependerá del valor de la pensión base (que incluye la pensión autofinanciada y cualquier otra pensión recibida), alcanzando los \$250.000 para quienes tengan una pensión base igual o inferior a \$660.366. Asimismo, se deben cumplir con los requisitos de residencia y edad establecidos en la ley. Con estas modificaciones, se estima que para el año 2030, la PGU beneficiará a aproximadamente 3.400.000 personas.

En el caso de los beneficiarios de invalidez, el monto de la pensión básica solidaria y del aporte previsional solidario de invalidez experimentarán un aumento debido al incremento en el valor de la Pensión Garantizada Universal.

2.- Pilar Contributivo: nueva institucionalidad, reorganización industrial del componente de capitalización individual y Seguro Social Previsional.

En líneas generales, se mantiene la actual obligatoriedad de la capitalización individual en el pilar contributivo, pero se reestructura su regulación y organización industrial mediante la creación de un gestor público de inversiones (IPPA) y gestores privados de inversión (IPP) de giro único. Todas las actividades de soporte del sistema serán gestionadas por un Administrador Público y Autónomo (APA), que será el Instituto de Previsión Social fortalecido para este propósito.

El proyecto también contempla la introducción de un nuevo componente en el pilar contributivo, de naturaleza colectiva, financiado con una cotización adicional a cargo de los empleadores. Este componente proporcionará pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, así como otras prestaciones y beneficios establecidos en el proyecto de ley. Estas considerarán los periodos de trabajo no remunerado de los afiliados al Sistema de Pensiones, así como elementos de solidaridad y equidad de género.

a. Nueva institucionalidad

i. Administrador Previsional Autónomo (APA)

Conforme a la nueva distribución de responsabilidades entre la gestión de inversiones y el respaldo del sistema, el Administrador Previsional Autónomo asumirá las funciones de soporte del sistema, abarcando actividades como la afiliación al Sistema de Pensiones, la recaudación de las cotizaciones del trabajador y empleador, la gestión del seguro de invalidez y sobrevivencia con licitación entre Compañías de Seguros de Vida, la cobranza de las cotizaciones previsionales, la administración de Cuentas Individuales y del Seguro Social, la gestión de los Beneficios del Sistema, la supervisión de las Comisiones Médicas, y, en general, la atención al público.

El APA surgirá a partir del actual Instituto de Previsión Social, aprovechando su experiencia en funciones de soporte que actualmente son mayormente realizadas por las AFP. No obstante, para llevar a cabo esta nueva función, se requiere una institución más robusta, con capacidades y recursos adecuados para garantizar su operación eficiente según el marco regulatorio propuesto.

En términos de gobernanza, el IPS se transformará en una entidad autónoma para convertirse en el Administrador Previsional Autónomo, contando con un consejo de cinco miembros independientes.

Adicionalmente, se le otorgan amplias facultades para subcontratar y licitar procesos con entidades privadas, asegurando recursos financieros adecuados para acceder a sistemas informáticos avanzados y fortalecer las competencias del personal necesario para asumir las nuevas funciones. La centralización de las funciones de respaldo en el Administrador Previsional Autónomo resulta en un ahorro de costos para el sistema en su totalidad y, por ende, para los afiliados, gracias a las economías de escala derivadas de concentrar las funciones en una entidad sin fines de lucro.

El proyecto de ley propone que el costo de la administración realizada por el APA sea financiado por el Estado, disminuyendo así los costos que actualmente deben asumir los individuos mediante las comisiones mensuales cobradas por las AFP.

Finalmente, la consolidación de las funciones de respaldo en una única entidad elimina una barrera significativa para la entrada de nuevas entidades con experiencia en la gestión de inversiones, potencialmente generando una mayor competencia y, en consecuencia, una reducción adicional de costos.

ii. Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA)

Se establece una entidad pública de inversiones con las siguientes funciones principales: manejar las inversiones de las cuentas individuales siguiendo la lógica de Fondos Generacionales; gestionar las inversiones del Fondo Integrado de Pensiones, formado por la nueva cotización del 6% a cargo de los empleadores; realizar funciones actuariales para controlar la sostenibilidad a largo plazo del Fondo Integrado de Pensiones; determinar la rentabilidad del Seguro Social asignado a cada registro de cotizaciones y colaborar, en conjunto con la Superintendencia de Pensiones, en la elaboración de tablas de mortalidad para calcular los beneficios del Seguro Social.

La entidad pública de inversiones será la opción predeterminada para las futuras cotizaciones del componente de capitalización individual, compuesto por la cotización del 10,5% a cargo de los trabajadores, cuando entre en vigencia la ley. No obstante, los trabajadores tendrán la opción de elegir instituciones privadas para la administración del saldo total de sus cuentas individuales.

El Inversor de Pensiones Público y Autónomo tiene como mandato principal maximizar las pensiones dentro de niveles aceptables de riesgo. Además, en la administración del Fondo Integrado de Pensiones, debe considerar la sostenibilidad financiera a largo plazo.

Para garantizar su gobernanza, el nombramiento del consejo directivo se desvinculará del ciclo político, realizándose renovaciones parciales con un mandato específico y definido por ley. Cinco miembros serán designados por el Presidente o Presidenta de la República, con aprobación del Senado; un integrante será seleccionado por el Presidente o Presidenta de la República a partir de una dupla propuesta por la organización sindical de mayor representatividad, y otro consejero será designado por el Presidente de la República, basándose en una dupla propuesta por la organización empresarial de mayor representatividad, con la regla de paridad de género en cuenta. Esta entidad está sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Pensiones.

La creación de esta nueva entidad proporciona una opción pública para la gestión de los ahorros obligatorios, con comisiones bajas al ser una entidad sin fines de lucro. Asimismo, con respecto a los Fondos Generacionales, establece un punto de referencia que permite evaluar mutuamente el desempeño en términos de costos y rentabilidad entre los gestores privados y el público.

iii. Inversores de Pensiones Privados (IPP) y rol de las AFP.

Adicionalmente, se introducen los Inversores de Pensiones Privados encargados de gestionar las inversiones del Componente de Capitalización Individual. A diferencia de las AFP actuales, estos inversores no se ocuparán de realizar actividades de soporte, sino que se concentrarán exclusivamente en la gestión de fondos de inversión.

Los IPP se constituirán como sociedades anónimas especiales de giro único y requerirán autorización, supervisión y regulación por parte de la Superintendencia de Pensiones. La supervisión se llevará a cabo mediante un enfoque que combina la fiscalización del cumplimiento normativo con una supervisión basada en riesgos.

Las inversiones realizadas con los fondos de las cuentas individuales tendrán como único objetivo lograr una rentabilidad adecuada y brindar seguridad.

Se establece un capital mínimo de 50 mil unidades de fomento para la creación de un Inversor de Pensiones Privado.

Esta modificación tiene la ventaja de permitir la incorporación de nuevas entidades privadas con experiencia en la gestión de inversiones, que operarán en un entorno más competitivo. Se garantiza la existencia de una opción pública para la gestión de los fondos. Se amplía el grupo de entidades autorizadas para solicitar la licencia de Inversor de Pensiones Privado, incluyendo, a través de filiales, a las Administradoras Generales de Fondos y las Compañías de Seguros de Vida, así como cualquier persona jurídica que cumpla con los requisitos establecidos. También se permite la creación de gestores sin fines de lucro.

En cuanto a las AFP actuales, sólo podrán participar en el nuevo sistema de pensiones si se convierten en Inversores de Pensiones Privados, cumpliendo con los nuevos requisitos establecidos por la presente ley.

iv. Libertad de elección entre Inversores de Pensiones Privados y Público.

En el caso de que las personas no tomen una decisión, las nuevas cotizaciones obligatorias serán depositadas en el Inversor de Pensiones Público, mientras que el ahorro acumulado permanecerá en el Inversor de Pensiones Privado de origen (la continuación de su antigua AFP, siempre que dicha entidad decida continuar y cumpla con los requisitos establecidos o cualquier otro gestor).

En el caso de que la persona tome una decisión, se le ofrecerán dos opciones: transferir su ahorro acumulado al Inversor de Pensiones Público y Autónomo, dejando las nuevas cotizaciones y el ahorro previamente acumulado bajo la administración de esta entidad; o bien, transferir su ahorro acumulado y nuevas cotizaciones a un Inversor de Pensiones Privado de su elección.

Una vez que las personas han seleccionado el Inversor de Pensiones Público o Privado, deben permanecer en la entidad elegida por al menos un año, a menos que la misma entidad aumente el costo de las comisiones u ocurran otras circunstancias que permitan un cambio de gestora. Además, una vez que las personas han consolidado sus ahorros en un solo gestor (público o privado), no podrán dividir el ahorro acumulado y las nuevas cotizaciones entre diferentes entidades.

Para evitar posibles efectos negativos en el valor de los ahorros individuales durante el proceso de cambio de gestor, se autoriza la transferencia de títulos y contratos que respaldan las inversiones de dichos ahorros al hacer efectivo el derecho de elección.

b. Reorganización industrial del componente de capitalización individual.

i. Separación de funciones de inversión y soporte.

Como previamente se indicó, esta reforma tiene como objetivo separar las funciones de inversión y soporte en la industria, centralizando estas últimas en un organismo público denominado Administrador Previsional Autónomo. Dichas funciones incluyen, entre otras, la afiliación, recaudación y cobranza de cotizaciones; administración de cuentas; determinación y pago de beneficios, así como la atención al público.

Esta división de funciones busca alcanzar los siguientes objetivos generales:

- Transferir las actuales economías de escala presentes en las actividades de soporte a beneficio de los afiliados y afiliadas.
- Aprovechar eficiencias adicionales, especialmente en áreas como sucursales, gestión de cobranzas y reducción de costos en la función de ventas.
- Mejorar la cobertura de atención del Sistema mediante una institución con una presencia nacional extensa. Este punto de entrada compartido, de naturaleza pública, representará la interfaz visible del Sistema Mixto de Pensiones para los afiliados y afiliadas.
- Reducir las barreras de entrada para nuevos actores privados, quienes no deberán asumir individualmente los costos significativos asociados a las funciones de soporte.

ii. Cambio en la modalidad de cobro de comisiones.

Esta reforma busca modificar la metodología actual de cálculo de comisiones basada en la remuneración o renta imponible, proponiendo en su lugar una comisión determinada sobre el saldo ahorrado, específicamente destinada al pago por la gestión de inversiones. Este enfoque de comisión favorece una mejor alineación de incentivos entre los gestores y los afiliados, siendo una práctica común a nivel internacional.

Dado que hasta ahora la comisión se abona al realizar las contribuciones y considerando que dicha comisión está establecida en función de la necesidad de administrar las inversiones durante todo el ciclo de vida del afiliado, el cambio en la estructura de comisiones se acompaña de un mecanismo de descuento. Esto asegura

que las personas afiliadas, que ya han financiado la administración de sus ahorros actuales, no deban asumir nuevamente este costo.

Con el objetivo de evitar un impacto negativo en las pensiones debido a los descuentos de comisiones sobre el saldo, se propone aumentar la tasa de cotización obligatoria del 10% de la remuneración o renta imponible a un 10,5% calculado sobre la misma base. Esta modificación no conlleva una disminución en el ingreso neto de los trabajadores, ya que la comisión actual para financiar a las AFP es del 1,17% (según la comisión promedio ponderada del sistema según datos de la Superintendencia de Pensiones). En consecuencia, esta propuesta implica un aumento en el salario líquido para aproximadamente el 75% de las personas actualmente afiliadas a las AFP de mayor costo, en un rango que oscila entre el 0,7% y el 1%.

iii. Reemplazo de los multifondos por Fondos Generacionales.

La propuesta de reforma busca sustituir los multifondos actuales del sistema contributivo por los denominados Fondos Generacionales. Tanto los multifondos como los Fondos Generacionales son sistemas de ahorro para la jubilación que se estructuran bajo un enfoque de ciclo de vida, con el propósito principal de permitir que los ahorros previsionales se asignen a un tipo de fondo que ajuste gradualmente el riesgo/retorno esperado con el tiempo.

La distinción principal entre los multifondos y los Fondos Generacionales radica en que, en el modelo de multifondos, cuando una persona alcanza la edad para cambiar su exposición óptima al riesgo, debe transferir su saldo previsional acumulado de un fondo más riesgoso a uno menos riesgoso, realizando un cambio de cuotas de un fondo de pensiones a otro. En cambio, en los Fondos Generacionales, para adaptarse al avance del ciclo de vida, se crea un fondo específico para cada generación, y la persona permanece en ese fondo a lo largo de su vida laboral. Este enfoque se basa en que el fondo se ajusta con el tiempo, reduciendo el riesgo a medida que pasan los años.

En los Fondos Generacionales, cada fondo sigue una estrategia de inversión en constante evolución, volviéndose más conservador a medida que los afiliados se acercan a la edad de jubilación. Por otro lado, en los multifondos, cada fondo tiene un régimen permanente, y las personas cambian de fondo según su horizonte de tiempo hasta la edad de pensión.

A diferencia de los Fondos Generacionales, en los multifondos chilenos las personas tienen la libertad de cambiar sus ahorros previsionales de fondo de manera

libre, incluso a uno que no se ajuste a su perfil de riesgo/retorno esperado según su edad, con restricciones mínimas. Esto ha llevado a grandes movimientos entre los fondos más extremos, generando resultados negativos para quienes optaron por fondos que no son parte de la estrategia por defecto.

En consideración de las diferencias anteriores, las ventajas principales de los Fondos Generacionales sobre los multifondos incluyen:

- Focalización en el objetivo de pensión a largo plazo, suavizando los cambios de activos según la estrategia de inversión.
- Capacidad de que las inversiones en activos alternativos beneficien proporcionalmente a los afiliados durante todo el ciclo.
- Ofrecimiento de un mayor retorno ajustado por riesgo a lo largo del ciclo de vida laboral, impactando positivamente en las pensiones.
- Simplificación y alcanzabilidad del objetivo de educación previsional, ya que la persona visualiza claramente el horizonte para su pensión.
- Eliminación de cambios discrecionales de fondos para evitar efectos nocivos como costos de transacción y distorsión en la composición de las carteras.

iv. Establecimiento de carteras de referencia.

Hasta ahora, el sistema de pensiones en Chile no ha incorporado formalmente el uso de carteras de referencia, comúnmente conocidas como "benchmarks". Sin embargo, a nivel internacional, el empleo de carteras de referencia es una práctica común para llevar a cabo y supervisar la política de inversión a largo plazo. Introducir carteras de referencia según el proyecto de ley no solo sería coherente con estándares internacionales, sino que también facilitaría la comparación entre los Inversores Públicos y Privados, aportando transparencia a los usuarios.

En virtud de lo expuesto, el proyecto de ley sugiere que, a través del Régimen de Inversión, se establezcan carteras de referencia y márgenes de desviación máximos para cada uno de los Fondos Generacionales, basándose en objetivos de largo plazo. La creación de estas carteras de referencia debe respaldarse mediante un estudio o informe realizado por una entidad con amplia experiencia en la materia, y antes de su publicación, se someterán a un proceso de consulta pública.

v. Cambio en el financiamiento de las comisiones indirectas.

Se plantean medidas para corregir las disparidades vinculadas a las comisiones indirectas que surgen cuando las administradoras de fondos invierten a través de un vehículo colectivo, como fondos mutuos, cuyas cuotas incluyen comisiones en sus precios.

Las comisiones indirectas relacionadas con las inversiones de los Fondos, cuya existencia y monto son desconocidos para la mayoría de los afiliados al sistema de pensiones, afectan la transparencia de los costos que estos deben asumir por la gestión de sus ahorros.

Para abordar esta situación, se propone que estas comisiones sean responsabilidad de los Inversores de Pensiones Privados y Público, con la excepción de un límite especial específicamente diseñado para las inversiones en activos alternativos. Esta excepción se justifica debido a la mayor complejidad de estas inversiones y su idoneidad para los fondos previsionales, como, por ejemplo, inversiones en infraestructura, bienes raíces y otros sectores.

vi. Eliminación del retiro programado, creación de la renta vitalicia con herencia y otros perfeccionamientos.

En la actualidad, nuestro sistema de pensiones contempla principalmente dos formas de pensión: retiro programado y renta vitalicia. Mientras que en la primera los riesgos recaen individualmente sobre los pensionados, en la segunda son asumidos completamente por las compañías de seguros de vida. La pensión en retiro programado se recalcula anualmente, generando una trayectoria decreciente en el monto de la pensión, de manera análoga a la probabilidad de estar vivo a cada edad. A diferencia de la renta vitalicia, en el retiro programado, en caso de fallecimiento del pensionado y sin beneficiarios de sobrevivencia, el saldo remanente en la cuenta es entregado a sus herederos legales.

La OCDE y la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones creada en 2014 han sugerido que el componente de ahorro obligatorio de contribución definida proporcione algún nivel de ingreso constante durante la jubilación, a menos que otro componente del sistema de pensiones ya provea beneficios vitalicios suficientes.

Por lo tanto, con el fin de evitar que los pensionados asuman riesgos de forma individual y se enfrenten a una trayectoria decreciente de pensión, la reforma busca

reemplazar el retiro programado, introduciendo una opción de herencia vinculada con la renta vitalicia.

Al igual que una renta vitalicia convencional, esta nueva alternativa garantiza al titular una pensión fija, manteniendo su valor real de por vida y, al fallecimiento del causante, proporciona una pensión de sobrevivencia a los beneficiarios. Sin embargo, incorpora la opción de herencia, inexistente en las rentas vitalicias cuando no hay beneficiarios legales de pensión de sobrevivencia al momento del fallecimiento del causante. Una normativa conjunta de la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero regulará el funcionamiento de esta nueva opción de pensión.

Otra ventaja de esta modalidad de renta vitalicia con opción de herencia, en comparación con el retiro programado, es que facilita la toma de decisiones al transparentar el costo que implica la opción de herencia en relación con la pensión.

Adicionalmente, se introducen otras mejoras con respecto a la renta vitalicia, entre ellas:

- Licitación al menos quincenal para los nuevos pensionados. La licitación será responsabilidad del Administrador Previsional Autónomo, y una vez conocidas las ofertas de pensión de las Compañías de Seguros de Vida participantes en la licitación, las personas podrán elegir entre las tres mejores ofertas o decidir no pensionarse. Las compañías de seguros interesadas en participar en las licitaciones grupales deberán contar con una clasificación de riesgo de al menos A (actualmente se requiere una clasificación de riesgo BBB).
- La regulación y supervisión de la licitación de las rentas vitalicias será llevada a cabo en conjunto por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero. Se elimina la opción de aceptar ofertas externas realizadas fuera de este sistema regulado (que representaban un 81% de las rentas vitalicias contratadas en 2021), ya que esta situación perjudica la obtención de las mejores ofertas de tasas.

vii. Rezagos.

Según lo establecido en el proyecto de ley, las AFP estarán obligadas a realizar una distribución única del 95% de los recursos provenientes de las cotizaciones que, por errores u omisiones, no hayan sido depositadas en las cuentas de capitalización individual según el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, y que tengan una antigüedad superior a cinco años.

Esta distribución se llevará a cabo teniendo en cuenta a los afiliados al sistema de capitalización individual, definidos en el mencionado decreto ley, con un periodo de afiliación de al menos cinco años. Serán beneficiarios de esta distribución aquellos afiliados pensionados por vejez o invalidez cuyas pensiones autofinanciadas de referencia se ubiquen en el 60% inferior de la distribución de tales pensiones. También se beneficiarán aquellos individuos que, aunque no se hayan pensionado, hayan alcanzado la edad legal para hacerlo, y cuyos saldos en la cuenta de capitalización individual, provenientes de cotizaciones obligatorias, se encuentren en el 60% inferior de la distribución de saldos dentro de dicho grupo en el sistema.

viii. Otras mejoras regulatorias.

• *Aumento del límite máximo imponible*

Con el objetivo de elevar las pensiones de aquellos individuos cuyas remuneraciones imponibles están sujetas a un tope para el pago de cotizaciones, se propone incrementar el límite imponible actual de 81,6 unidades de fomento a la cifra utilizada actualmente para las cotizaciones al Seguro de Cesantía, que asciende a 122,6 unidades de fomento. Este aumento se aplicará gradualmente, equiparando ambos límites imponibles en un período de 5 años.

En relación con la cotización del 6% a cargo de los empleadores, el límite imponible será, desde el principio, igual al que actualmente se utiliza para las cotizaciones en el Seguro de Cesantía, favoreciendo así una mayor solidaridad tanto entre generaciones como dentro de una misma generación.

• *Seguro de lagunas*

El Fondo Colectivo Solidario del Seguro de Cesantía contribuirá al saldo de la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias con la cotización equivalente al 10,5%, calculada en base al monto de la prestación por cesantía. Esto se aplicará a quienes estén recibiendo tales prestaciones financiadas por su Cuenta Individual de Cesantía, extendiendo este beneficio más allá de aquellos que optaron por recibir beneficios financiados por el Fondo de Cesantía Solidario.

• *Cambios en inversiones*

Esta reforma mantiene la estructura actual en materia de inversiones, que incluye un Régimen de Inversiones para los Fondos Generacionales y el Fondo

Integrado de Pensiones. Este régimen involucra la participación de la Superintendencia de Pensiones, el Consejo Técnico de Inversiones y el Ministerio de Hacienda. El proyecto también propone mayor flexibilidad en la fijación de límites de inversión, para adaptarse al nuevo esquema de Fondos Generacionales.

- *Integración de funciones de Clasificación de Riesgo*

Con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el sistema de pensiones, se propone absorber las funciones regulatorias de la actual Comisión Clasificadora de Riesgo mediante el Régimen de Inversiones, tomando en cuenta que muchos de sus procedimientos ya se basan en criterios predefinidos en dicho régimen. Las funciones operativas serán asumidas por la Superintendencia de Pensiones.

- *Pensiones de sobrevivencia en casos de femicidio, parricidio u homicidio*

Se establece que aquellas personas condenadas por los delitos de femicidio, parricidio u homicidio del causante de la pensión no podrán ser beneficiarias de pensiones de sobrevivencia. En consecuencia, se aumentarán las pensiones de los demás beneficiarios.

c. Seguro Social Previsional

Se establece un nuevo elemento en el pilar contributivo, conocido como Seguro Social, de carácter colectivo, con el propósito de mejorar las pensiones derivadas del Componente de Capitalización Individual. Este Seguro Social incluirá una pensión que constará de prestaciones contributivas y complementos destinados a abordar brechas de género y responsabilidades de cuidado, detallados a continuación.

Para financiar el Seguro Social, se introduce una cotización a cargo del empleador equivalente al 6% de las remuneraciones imponibles de los trabajadores. Inicialmente, esta cotización será del 1% de las remuneraciones imponibles, empezando en el tercer mes desde la promulgación de la ley, y aumentará en 1% anual hasta llegar al 6%.

Las prestaciones contributivas del Seguro Social abarcarán: 1) prestación con solidaridad intrageneracional de vejez, invalidez y sobrevivencia, según corresponda; 2) garantía definida; y 3) complemento por lagunas previsionales por cesantía. Por otro lado, los complementos para abordar brechas de género y

responsabilidades de cuidado incluirán: 1) complemento por hijo o hija nacido vivo o adoptado; 2) complemento por cuidado de tercero; y 3) compensación por diferencias en las expectativas de vida.

Las prestaciones contributivas brindarán cobertura en casos de invalidez, vejez y sobrevivencia, con base en las edades de pensión o aquellas determinadas por los saldos de los registros de cotizaciones del Seguro Social.

Los complementos serán de carácter vitalicio y se otorgarán al titular a partir de los 65 años.

i. De la pensión del Seguro Social

- *Prestación Solidaria Intrageneracional de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia:*

Los registros de contribuciones al seguro social contemplarán una remuneración que implicará una transferencia desde los afiliados de altos ingresos a los de bajos ingresos. Este registro considerará una remuneración mensual, calculada como la suma de la remuneración del afiliado multiplicada por el 70%, y la remuneración promedio del sistema multiplicada por el 30%. La rentabilidad del seguro social se aplicará mensualmente a estos montos, otorgando una prestación intrageneracional de vejez o invalidez y sobrevivencia a los afiliados al momento de su jubilación.

Esta prestación, calculada por el Administrador Previsional Autónomo, será una renta vitalicia simple, sin condiciones especiales de cobertura, considerando el grupo familiar del afiliado. Se calculará sin distinciones de género utilizando la rentabilidad del seguro social vigente.

- *Garantía de la Prestación Solidaria Intergeneracional:*

La pensión del Seguro Social garantiza un mínimo de 0.1 unidades de fomento por cada 12 meses cotizados. Este beneficio aplica a aquellos cuya pensión contributiva no alcance el mínimo garantizado por los años cotizados, cubriendo la diferencia. Se requiere haber cotizado al menos 12 meses en el sistema, con un máximo de 360 meses. Los pensionados por vejez o invalidez

del Decreto Ley N° 3.500 recibirán un beneficio definido de 0.1 UF por año cotizado, iniciando a los 65 años de edad.

- *Beneficios de Lagunas Previsionales:*

Los pensionados de esta ley tendrán derecho a un beneficio por meses de lagunas previsionales, financiado por el seguro social previsional. Consiste en registrar las cotizaciones al Seguro Social, aportadas por el Fondo de Cesantía Solidario, basadas en una tasa del 6% y el monto de la prestación por cesantía. El beneficio será equivalente a una renta vitalicia simple, calculada a la edad de pensión del afiliado.

- *Complementos para Compensar Brechas de Género y Cuidados:*

- *Maternidad:*

Pensionadas tendrán derecho a un beneficio por hijo o hija nacido vivo o adoptado. Se registrarán 24 cotizaciones al Seguro Social, calculadas según el salario mediano a la fecha del nacimiento del hijo. El beneficio, entregado a partir de los 65 años, será vitalicio.

- *Cuidados no Remunerados de Terceros:*

Pensionados tendrán derecho a un beneficio por cuidados no remunerados de terceros. Se registrarán cotizaciones al Seguro Social basadas en el salario mediano, durante los meses destinados al cuidado de un tercero. El beneficio será equivalente a una renta vitalicia simple y se otorgará a partir de los 65 años de edad.

- *Compensación por Discriminación de Género:*

Pensionadas por vejez o invalidez recibirán un beneficio que compense las diferencias en pensión generadas por expectativas de vida. El beneficio dependerá de la edad de jubilación, entregándose a partir de los 65 años y siendo vitalicio.

ii. Política de inversión de los recursos del Seguro Social

La gestión de inversiones del Fondo Integrado de Pensiones seguirá una lógica diferente a la considerada para el componente de capitalización individual. De manera específica, las inversiones se llevarán a cabo teniendo en cuenta la sostenibilidad necesaria para financiar los beneficios establecidos por la ley. No obstante, la estructura institucional de las inversiones seguirá el modelo aplicado al componente de capitalización individual.

La legislación determinará los instrumentos, operaciones y contratos en los cuales el Fondo Integrado de Pensiones podrá realizar inversiones, así como aquellos en los que se prohibirá invertir, si fuera el caso. Otras normativas relacionadas con la política de inversión del Fondo Integrado de Pensiones serán establecidas en su Régimen de Inversión correspondiente.

iii. Reglas de ajuste para la sustentabilidad del Seguro Social Previsional

Con el fin de garantizar la viabilidad a largo plazo del Fondo Integrado de Pensiones, el Consejo Directivo del Inversor de Pensiones Público y Autónomo deberá determinar la rentabilidad del seguro social asignada a los registros de cotizaciones individuales, considerando la sostenibilidad a largo plazo del fondo.

En el caso de que los estudios actuariales indiquen la necesidad de ajustes paramétricos adicionales, el Inversor de Pensiones Público y Autónomo, previa evaluación de la Superintendencia de Pensiones, presentará al Presidente o Presidenta de la República un proyecto de ley que permita restablecer la estabilidad financiera del Fondo Integrado de Pensiones.

En un plazo de cuatro meses a partir del envío de la propuesta de ajuste de parámetros mencionada anteriormente, el Presidente o la Presidenta de la República deberá enviar un proyecto de ley al Congreso Nacional para introducir las modificaciones necesarias y restablecer la sostenibilidad del Fondo Integrado de Pensiones. En caso de no cumplirse lo anterior, el Inversor de Pensiones Público y Autónomo deberá ajustar los beneficios de manera que se restablezca la sostenibilidad del Fondo Integrado de Pensiones.

3. Perfeccionamientos al pilar de ahorro voluntario

a. Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)

Con el objetivo de incrementar las futuras pensiones de los trabajadores con ingresos medios, es esencial mejorar este sistema, de manera que un mayor número de empleadores ofrezcan planes de APVC y una mayor cantidad de trabajadores opten por este mecanismo.

En este sentido, se plantean las siguientes modificaciones a la normativa vigente:

i. Enrolamiento automático a los planes de APVC

Los empleadores tienen la posibilidad de ofrecer planes de APVC que incluyan la afiliación automática de los trabajadores no pensionados, siempre y cuando la contribución del empleador sea igual o superior a la del trabajador y supere el 0,5% de la remuneración imponible.

No obstante, el trabajador conserva la facultad de rechazar la inscripción automática en un contrato de APVC, optar por otro plan de APVC proporcionado por el empleador, ajustar la cantidad de su contribución o retirarse del plan de APVC en cualquier momento.

ii. Periodo para adquirir la propiedad de los aportes del empleador o empleadora

La empresa podrá establecer distintos periodos mínimos de permanencia para que el trabajador adquiera la propiedad de las contribuciones del empleador, dependiendo de la antigüedad y el nivel de ingreso del trabajador. Estas especificaciones estarán sujetas a la normativa que la Superintendencia de Pensiones, en colaboración con la Comisión para el Mercado Financiero, determine con este propósito.

iii. Diferenciación de los aportes del o la empleadora respecto de los aportes del o la trabajadora

Se sugiere implementar que la diferenciación máxima permitida en los contratos de APVC, en relación con las contribuciones del empleador y del trabajador, estará determinada por el nivel de ingresos del trabajador o por su antigüedad en la empresa, de acuerdo con una normativa conjunta establecida por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero.

iv. Liquidez de los aportes del empleador o empleadora en planes APVC

Con el fin de motivar a las trabajadoras y trabajadores a mantenerse en un contrato de APVC el tiempo mínimo necesario para adquirir la propiedad de los aportes del empleador, se autorizará a la persona trabajadora a retirar, si así lo decide, el 25% de los aportes del empleador que hayan pasado a ser de su propiedad. Este retiro podrá realizarse en una única ocasión durante cada relación laboral y estará sujeto al impuesto global complementario.

v. Incentivos tributarios a las y los empleadores por los planes APVC

Se plantea la introducción de un estímulo fiscal destinado a alentar a los empleadores a ofrecer planes de APVC a sus empleados. Este estímulo implicaría que un determinado porcentaje de los aportes efectuados por el empleador por cada trabajador incorporado a un contrato de APVC pueda ser deducido como un crédito frente al impuesto de primera categoría determinado para el mismo año fiscal. La proporción de dicho porcentaje variará en función del ingreso tributable anual de los trabajadores, de manera que a menor ingreso tributable anual, se otorgará un mayor crédito al empleador.

b. Supresión de los depósitos acordados

En la normativa actual, se contempla la posibilidad de que un trabajador o trabajadora realice depósitos acordados con su empleador o empleadora con el propósito de aumentar el capital destinado a financiar una pensión anticipada o incrementar el monto de la pensión, ya sea depositándolos en su cuenta de capitalización individual en cualquier fondo de la AFP a la que esté afiliado o en Instituciones Autorizadas para ofrecer APV.

Actualmente, la ley establece que estos depósitos acordados no constituyen remuneración para ningún propósito legal y no se considerarán como ingreso para efectos tributarios, siempre y cuando no excedan un monto máximo anual de 900 unidades de fomento por cada trabajador o trabajadora.

Desde el punto de vista de los gastos fiscales, la eliminación de los depósitos acordados y, por ende, su beneficio tributario, permite integrar en este proyecto el incentivo fiscal para los empleadores que implementen planes de APVC. Esta medida posibilita canalizar los recursos fiscales hacia individuos con ingresos más bajos.

c. Supresión de la cuenta de ahorro voluntario (Cuenta 2)

Se sugiere la eliminación de este producto actualmente ofrecido por las AFP, pero que carece de un propósito previsional específico. La finalidad de esta medida es dirigir los esfuerzos de los Inversores de Pensiones Privados y Público hacia la administración de ahorros destinados exclusivamente a pensiones.

Los ahorros que permanezcan en cuentas de ahorro voluntario en la fecha de entrada en vigor de la ley propuesta podrán ser gestionados continuamente por los Inversores de Pensiones Privados que sean los sucesores legales de las AFP.