

RESUMEN EJECUTIVO

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES

2015

www.comision-pensiones.cl



♦ RESUMEN EJECUTIVO

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Primera edición, septiembre de 2015

I.S.B.N.: 978-956-358-961-0

♦ EJECUCIÓN Y EDICIÓN

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Las fotografías son gentileza de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines no comerciales, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se indique la cita bibliográfica del documento.

Impreso en Chile/Printed in Chile



COMISIÓN PRESIDENCIAL PENSIONES

RESUMEN EJECUTIVO

Santiago de Chile, septiembre de 2015

Índice

► Integrantes de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones	6
► I. El trabajo de la Comisión	10
► II. Evaluación del Sistema de Pensiones	14
► III. Sobre la naturaleza de las modificaciones que requiere el Sistema de Pensiones	18
► IV. Propuestas y recomendaciones específicas de la Comisión	22
A. Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias	22
B. Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones	22
C. Aumentar el ahorro para el pilar contributivo	23
D. Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores	23
E. Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados	24
F. Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales	24
G. Disminuir las brechas de género	24
H. Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor	25
I. Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional	25
J. Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones	25
K. Resguardar y uniformar derechos previsionales	26
► V. Impacto esperado y costo fiscal de las recomendaciones de la Comisión	27

► Integrantes de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

» David Bravo

Presidente de la Comisión. Economista. Profesor, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Director Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC.

» Cecilia Albala

Médico Cirujano. Profesora Titular Universidad de Chile, INTA (Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos).

» Orazio Attanasio

Economista. Profesor Departamento de Economía, University College London.

» Nicholas Barr

Economista. Profesor de Economía Pública, London School of Economics.

» Fabio Bertranou

Economista. Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur.

» Hugo Cifuentes

Abogado. Profesor de Derecho de la Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Diego Portales.

» Regina Clark

Abogada. Coordinadora de Gestión Institucional y profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Central de Chile.

» Martín Costabal

Economista. Miembro del Consejo Asesor Financiero del Ministerio de Hacienda y ex integrante del Consejo Técnico de Inversiones.

» Carlos Díaz

Economista. Director y Profesor de la Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile.

» Christián Larraín

Economista. Socio Fundador de CL Group y Director del Sistema de Empresas Públicas.

» Costas Meghir

Economista. Profesor del Departamento de Economía, Yale University.

» Carmelo Mesa-Lago

Abogado y Economista. Profesor Emérito, Universidad de Pittsburgh.

» Olivia S. Mitchell

Economista. Directora del Boettner Center on Pensions and Retirement Research, y profesora titular, Wharton School de la Universidad de Pensilvania.

- » **Verónica Montecinos** Socióloga. Profesora de Sociología, Penn State University.
- » **Leokadia Oreziak** Economista. Profesora y académica, Warsaw School of Economics (SGH – Szkola Główna Handlowa)
- » **Joakim Palme** Sociólogo y Cientista Político. Profesor en el Departamento del Gobierno, Universidad de Uppsala, Suecia.
- » **Ricardo Paredes** Economista. Profesor Titular, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile y Director DUOC UC.
- » **Marcela Ríos** Cientista Política. Oficial responsable área de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (PNUD).
- » **Claudia Robles** Socióloga. Oficial de Asuntos Sociales, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- » **José Luis Ruiz** Economista. Profesor y Director Magíster de Finanzas, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- » **Claudia Sanhueza** Economista. Profesora Asociada del Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.
- » **Jorge Tarziján** Economista. Profesor Titular de la Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile
- » **Sergio Urzúa** Economista. Profesor del Departamento de Economía, University of Maryland.
- » **Andras Uthoff** Economista. Profesor Facultad Economía y Negocios, Universidad de Chile.



RESUMEN EJECUTIVO

► I. El trabajo de la Comisión

La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, fue constituida con fecha 29 de abril de 2014, por medio del Decreto Supremo N° 718, del Ministerio de Hacienda, suscrito por la Presidenta de la República, el Ministro de Hacienda y la Ministra del Trabajo y Previsión Social.

La Comisión estuvo integrada por 24 miembros, nacionales e internacionales, quienes desarrollaron su labor ad honorem. Su mandato fue estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980 y modificado por la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008 con el objeto de realizar un diagnóstico acerca de su actual funcionamiento y de elaborar propuestas que resuelvan las deficiencias identificadas.

El conjunto de acciones que ha llevado a cabo la Comisión con el fin de responder a su mandato, ha apuntado a traducir la intencionalidad de la Presidenta de la República, manifestada en el discurso el día de su creación, el 29 de abril de 2014:

“...Estamos iniciando un proceso fundamental de reflexión y de debate para que las chilenas y chilenos cuenten con un Sistema de Pensiones digno y adecuado a sus necesidades. Un proceso que queremos que sea altamente participativo, pero también de muy alto nivel técnico, y que nos permita hacernos cargo de las claras insuficiencias de nuestro sistema previsional...”.



El trabajo de la Comisión durante los 16 meses de su funcionamiento comprendió las siguientes actividades:

» **Sesiones de trabajo interno:** La Comisión canalizó su labor mediante 65 sesiones internas de trabajo de los comisionados nacionales, incluyendo 10 reuniones ampliadas, con la participación de comisionados nacionales e internacionales. Del total de sesiones realizadas, 21 se dedicaron a la exposición de las Audiencias Públicas, 10 a presentaciones internas de organismos y expertos en materias vinculadas a las pensiones y el envejecimiento, y 34 fueron de trabajo interno.



» **Participación ciudadana:**

• **Audiencias Públicas en Santiago:** Una de las acciones más importantes de participación ciudadana fueron las 78 Audiencias Públicas realizadas en Santiago. En esta instancia, expertos nacionales e internacionales, organizaciones sociales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, representantes del mundo laboral, empresarial, administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros tuvieron la posibilidad de exponer frente a los miembros de la Comisión. Del total de las Audiencias Públicas, se contabilizó 254 asistentes.



• **Diálogos Ciudadanos Regionales:** otro mecanismo de participación ciudadana fue la organización de 30 Diálogos Ciudadanos Regionales en cada una de las regiones del país. Estos correspondieron a un espacio de conversación que tuvo la Comisión con la ciudadanía. Los Diálogos Ciudadanos consideraron 2 etapas: la primera, consistente en 15 Encuentros Previos con aquellas personas que estuvieran interesadas en esta temática, etapa a la que asistieron 1.416 personas; y la segunda correspondió a Audiencias Regionales con la Comisión, instancia a las que asistieron 1.170 personas.

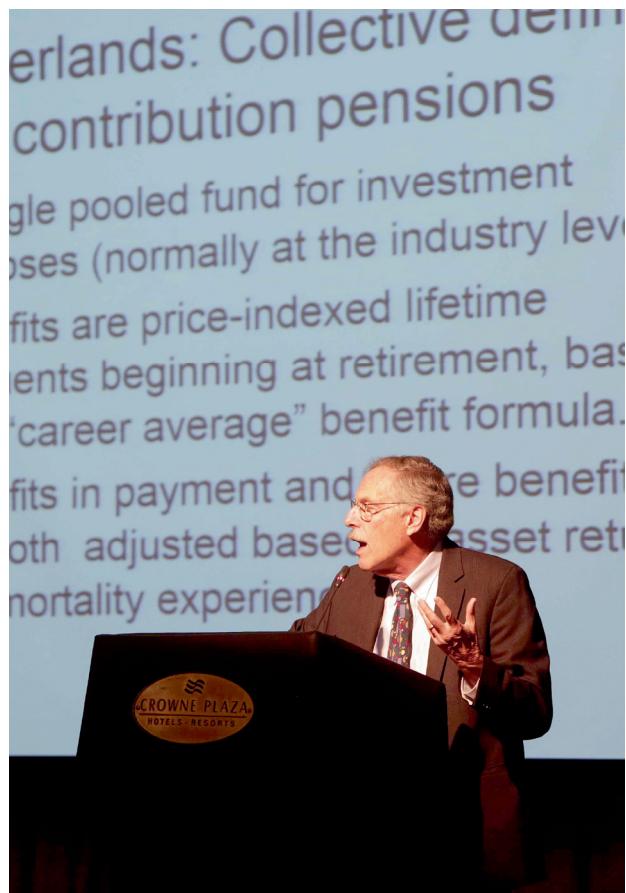


- **Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile:** mediante un proceso de licitación, se encargó la aplicación de la “Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile” que tuvo como objetivo general, identificar el nivel de conocimiento y evaluación de la ciudadanía, respecto de los principales componentes del Sistema de Pensiones y la Reforma Previsional del año 2008. La encuesta abarcó una muestra representativa de 3.696 hogares a nivel nacional.
- **Página Web:** se implementó una página web la que funcionó tanto como un canal de información hacia la ciudadanía, así como una instancia consultiva permanente. Por medio de esta vía se recibieron 730 mensajes y se registraron 88.230 descargas de información disponible.

- **Trabajos encomendados por la Comisión:** para complementar el trabajo de evaluación, diagnóstico y elaboración de propuestas, y con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía en materias relativas a la previsión social, la Comisión solicitó 7 estudios vinculados al tema de pensiones y envejecimiento.
- **Colaboración Solicitada a Organismos Públicos:** para la elaboración de los insumos de la Comisión de Pensiones, se tuvo acceso a un gran volumen de información proveniente de diferentes fuentes: Ministerios y Servicios Públicos del Estado, Organismos Internacionales y bases de datos de distintas encuestas.
- **Seminario internacional:** para cumplir con uno de los mandatos establecidos en el DS N° 718 de creación de la Comisión, el 16 de junio de 2015, se organizó el Seminario Internacional «Sistema de Pensiones: Experiencias y Tendencias Internacionales», con la presencia de 7 expositores expertos en temas previsionales, destacándose la participación de dos Premios Nobel de Economía. Asistieron 300 personas.

 Cuadro 1: Descargas de información de la Comisión (al 30 de junio de 2015)

Tipo de Documentos	Descargas
Presentaciones Audiencias Públicas	58.674
Informes Encuentros Previos	6.776
Actas-Sesiones	2.933
Documentos Oficiales	4.445
Documentos Recibidos vía Web	13.422
Presentaciones Seminario Internacional	1.980



- **Audiencia con S.E. Presidenta Michelle Bachelet:** el 11 de diciembre de 2014, los integrantes de la Comisión se reunieron con S.E. la Presidenta Michelle Bachelet, para dar cuenta del estado del trabajo.

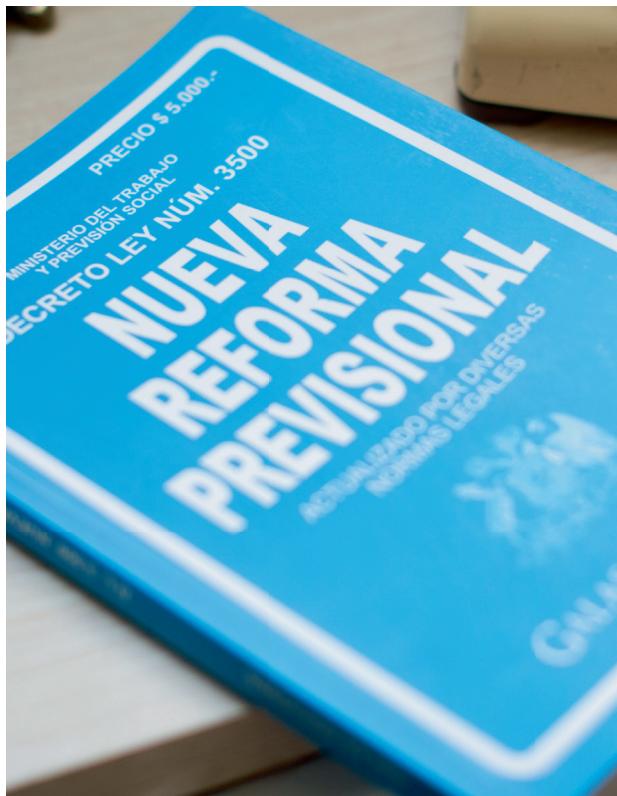


 Cuadro 2: Resumen de las actividades realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Actividades	Detalle
Sesiones de trabajo	65 Sesiones de trabajo interna (incluyendo 10 reuniones ampliadas)
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> » 78 Audiencias Públicas en Santiago » 30 Diálogos Regionales en cada una de las regiones del país » Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile (3.696 hogares) » Página web: Se recibieron 704 mensajes
Solicitud de estudios de antecedentes	Se encargaron 7 estudios de antecedentes
Realización del Seminario Internacional	«Sistema de Pensiones: Experiencias y Tendencias Internacionales» el 16 de junio de 2015
Audiencia con S.E. la Presidenta Michelle Bachelet	Reunión con S.E. la Presidenta Michelle Bachelet

► II. Evaluación del Sistema de Pensiones

Desde la Reforma de 2008, el actual Sistema de Pensiones puede ser caracterizado como un sistema que integra un Pilar Solidario, financiado con impuestos generales, con uno de capitalización individual financiado con las contribuciones que cada individuo hace a su cuenta individual, y por tanto, incluye beneficios auto-financiados y subsidiados, por vejez, invalidez y sobrevivencia. De esta manera, el sistema aborda los objetivos de distribuir el consumo a lo largo de la vida y aliviar la pobreza en la vejez.



Bajo este esquema, el actual sistema civil de pensiones entrega prestaciones que dependen del historial de contribuciones que logren los afiliados y de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Este último ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia de los adultos mayores.

En el diagnóstico realizado por la Comisión, se advierte que un 50% de los pensionados, entre los años 2007 y 2014, recibe pensiones iguales o inferiores a \$82.650, considerando en este monto el Aporte Previsional Solidario. Otro aspecto que se recoge en el diagnóstico es una

brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. Mientras la mitad de las mujeres obtiene pensiones iguales o inferiores a los \$42.561, los hombres reciben pensiones de \$112.333 o inferiores. Lo anterior se explica en parte por la diferencia en la edad legal de jubilación de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias¹.

Si se observa la capacidad de la pensión de cumplir con el objetivo de suavizar consumo, se tiene que el 50% de los pensionados recibe pensiones que, como máximo, equivalen al 34% de su salario promedio de los últimos diez años². Este resultado, conocido como tasa de reemplazo, también difiere significativamente entre hombres y mujeres. Mientras la mitad de los hombres obtienen, bajo la definición anterior, tasas de reemplazo iguales o inferiores al 60%, la mitad de las mujeres recibe tasas de reemplazo que alcanzan como máximo un 31%.

Los resultados anteriores se dan en un escenario donde gran parte de los actuales pensionados fueron imponentes de las antiguas Cajas de Previsión, Sistema de Pensiones existente previo a la reforma de 1980, y por lo tanto, no representan fielmente los resultados generados bajo un sistema puro de capitalización individual. Al respecto, se tiene que las tasas de reemplazo proyectadas para la generación de pensionados de los años 2025 y 2035 llegarían a un promedio de 39%, y para el 50% de los pensionados no superarían el 37%.

A nivel comparado, las tasas de reemplazo actuales y proyectadas del Sistema Chileno de Pensiones se encuentran por debajo de los parámetros internacionales. En contraste con los países miembros de la OCDE, cuyas tasas de reemplazo netas son en promedio igual a 66%

1 Si se considera solamente a los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario las medianas de pensión son igual a \$84.298 para las mujeres y \$107.073 para los hombres.

2 Como variable representativa del poder adquisitivo durante la vida laboral activa se utiliza comúnmente el promedio del ingreso imponible durante la carrera, típicamente reportados por la OCDE y OIT. En este caso, por la disponibilidad de información, se ocupa como base para el cálculo de la tasa de reemplazo el ingreso imponible promedio de los diez años anteriores a la jubilación.

para hombres y 65% para mujeres con historiales de cotización completos³, Chile se encuentra por debajo en 18 puntos porcentuales en el caso de los hombres y en 28 puntos porcentuales en el caso de las mujeres. Sin embargo, al estimar las tasas de reemplazo para diferentes densidades de cotización, se observa una disminución de las brechas entre Chile y la OCDE para los tramos inferiores, lo que releva la importancia del Sistema de Pensiones Solidarias para los grupos con menor capacidad de ahorro.

Coincidentemente con estos datos, la mayor parte de la ciudadanía, un 70%, cree que las pensiones que entrega el sistema no alcanzan a financiar un nivel de vida adecuado⁴.

La cobertura del sistema, en cuanto a la capacidad que éste tiene para afiliar y mantener contribuyendo a la población en edad de trabajar, tiene directa relación con la suficiencia de los montos de pensión que posteriormente se otorgan. Del total de ocupados, un 69,3% cotiza regularmente, sin embargo, las densidades⁵ de cotización no superan el 50% para el total de la población afiliada (la mitad de los hombres tiene una densidad de cotización menor al 47.5%, y en el caso de las mujeres, la mitad de ellas tiene densidades igual o menor al 12,8%) lo cual se asocia a trayectorias laborales en empleos independientes o informales, a períodos de desempleo y a los años de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida. Adicionalmente, la tasa de cotización para el fondo de pensiones es de un 10% de la remuneración imponible y es relativamente baja tanto en comparación con la existente a nivel internacional⁶ como con las que exhibió el sistema antiguo de pensiones. Lo anterior sumando a los problemas de evasión y elusión hacen que la acumulación de

3 "Pensions at a Glance 2013" (OECD, 2013).

4 Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile (Comisión Pensiones, 2015).

5 Se define la densidad de cotizaciones como la proporción de cotizaciones que un afiliado realiza durante toda su vida en edad de trabajar.

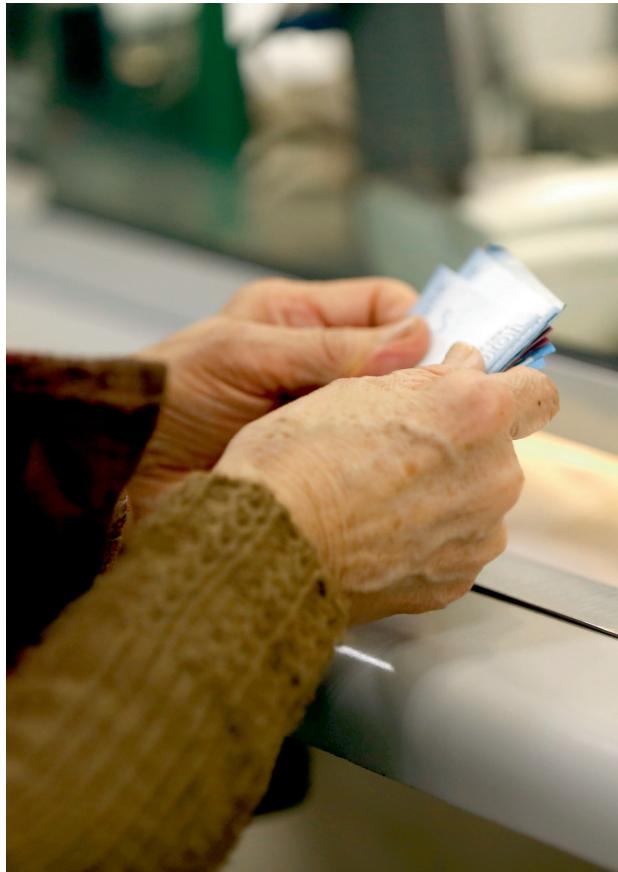
6 La tasa de cotización reportada en el promedio de los países OCDE es 19,6%. En la gran mayoría de los países de la OCDE, el 57,1% de las cotizaciones de vejez son de cargo del empleador y 42,9% son de cargo de trabajador (OCDE, 2015).



ahorros para la vejez durante la vida activa se vea fuertemente mermada para un porcentaje significativo de la población, especialmente mujeres y sectores de menores ingresos.

Los sistemas de pensiones no son neutros respecto al contexto en que operan. El envejecimiento de la población chilena genera un impacto directo en la suficiencia de las pensiones. La ganancia en sobrevida hace que los ahorros acumulados a lo largo de la vida activa deban ser distribuidos en un mayor número de años de vida pasiva, y al mismo tiempo, den respuesta a la mayor vulnerabilidad y dependencia asociada al envejecimiento.

El rol de la industria previsional es crucial en la eficacia y eficiencia con que se capturan los ahorros de la población y se transforman en futuras pensiones. Al respecto, existe evidencia de baja competencia en precio entre las AFP, existiendo sólo un 20% de cotizantes afiliados actualmente en las AFP que ganaron la licitación introducida por la Reforma de 2008 y por lo tanto, un 80% sigue pagando comisiones mucho más elevadas.



Por otro lado, la rentabilidad real bruta (sin descuento de comisiones) anual promedio de los fondos de pensiones entre los años 1981 y 2013 ha sido de 8,6%, la que es históricamente alta en comparación a los rendimientos que se esperaban cuando se diseñó el sistema (4%). Sin perjuicio de ello, la rentabilidad efectivamente percibida por los individuos, aunque importante, está por debajo de lo que tradicionalmente se ha publicitado como rentabilidad bruta de los fondos, debido a la existencia de comisiones que pagan los afiliados por las cotizaciones que realizan.

En la etapa pasiva, mientras se recibe el pago de la pensión correspondiente, el riesgo que asume el afiliado dependerá de la modalidad de pensión a la que accede. El retiro programado entrega pensiones que son decrecientes en el tiempo, lo cual va en contra del objetivo de suavizar consumo y expone a los afiliados al riesgo de inversión de los fondos y de longevidad. Sin embargo, permite a las personas mantener la propiedad de sus fondos. Por su parte, la modalidad de rentas vitalicias, que si bien cubre al afiliado ante cambios en las expectativas de vida, lo expone a un elevado riesgo asociado al ciclo económico y a la tasa de interés vigente al momento de jubilar.

El Sistema de Pensiones incluye reglas que afectan de manera diferente a hombres y mujeres, en desmedro de las últimas. Una de estas son las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo utilizadas para calcular las pensiones y que se construyen en base a la esperanza de vida de hombres y mujeres (actualmente, y de acuerdo al INE, la esperanza de vida al nacer es de 76 años para los hombres y 81 años para las mujeres). Lo anterior sumado a las distintas edades legales de jubilación para hombres y mujeres (65 y 60 años, respectivamente), conlleva a que las mujeres tengan un período de acumulación menor que el de los hombres, al mismo tiempo que tienen una expectativa de vida mayor. Ambas reglas tienen por consecuencia generar pensiones auto financiadas diferenciadas entre hombres y mujeres para un mismo nivel de contribución. A esto se suma la baja inserción laboral de las mujeres, la mayor proporción de períodos de inactividad en sus trayectorias laborales (asociados a la desigual distribución de las tareas de cuidado en el hogar) y las condiciones más precarias que afectan a las que participan del mercado laboral. Todo esto lleva a

las mujeres a acumular un menor fondo de pensiones. Finalmente, debe también considerarse que pese a que el Bono por Hijo introducido con la Reforma de 2008 permitió brindar un reconocimiento parcial al cuidado de hijos e hijas, es insuficiente para reconocer integralmente el trabajo de cuidados no remunerado que se ejerce, prioritariamente por mujeres, en el cuidado de la infancia, personas mayores y con alguna discapacidad o enfermedad crónica en períodos más extensos del ciclo de vida.

El gasto originado por la transición iniciada en 1981 (bonos de reconocimiento, déficit operacional y garantía estatal de pensión mínima) llegó a ser casi un 5% anual del PIB en 1984; y ha ido disminuyendo a medida que se han pagado la mayor parte de los costos asociados al cambio de sistema. Es importante destacar que la reforma previsional de 1981 (D.L. N° 3.500) significó un gran esfuerzo de administración de las finanzas públicas, y producto de las condiciones políticas de Chile durante los ochenta fue posible ajustar el presupuesto fiscal para generar la holgura necesaria para implementar la transición entre ambos esquemas. El costo fiscal de la reforma fue asumido por el Estado mediante una combinación de reformas tributarias, recortes de gastos, y emisión de deuda. Se estima que una parte relevante del financiamiento de la transición ya ha sido asumido por las generaciones actuales a través del ajuste fiscal, aun cuando el costo de la transición recién se extinguirá alrededor del año 2050.

Los costos asociados al sistema actual derivados de la reforma de 2008 se computan por separado. La explicitación de las garantías y su financiamiento en la Ley de Presupuestos de cada año ha permitido financiar de manera sustentable la Reforma Previsional de 2008, siendo el gasto efectivo incluso menor al proyectado. El Pilar Solidario lo financia el Estado a partir de fondos generales que recauda a través de impuestos, los que a su vez provienen en un 43% del impuesto a la renta y un 45% del impuesto al valor agregado.

Ante los actuales resultados del sistema, la Encuesta de Opinión encargada por la Comisión, revela una marcada ausencia de legitimidad social sobre el mismo. Un altísimo porcentaje de la población cree que sólo un cambio total al sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensio-

nes (72%), considerando que la mayor responsabilidad en las bajas pensiones la tienen las AFP (66%). No obstante, un 79% de las personas que emitieron opinión en la encuesta está de acuerdo con la creación de una AFP Estatal y un 69% se cambiaría a ella si existiera. En el proceso de Participación Ciudadana, según lo reportado en los Diálogos Ciudadanos y en las Audiencias Públicas, hubo una crítica mayoritaria al sistema de capitalización individual por su origen en dictadura, por las promesas no cumplidas de tasa de reemplazo, y por su funcionamiento. En particular en las Audiencias Públicas se indicó que el Sistema actual de Pensiones no adhiere a los principios de solidaridad, suficiencia y universalidad considerados en el Convenio 102 sobre la seguridad social de la OIT.

► III. Sobre la naturaleza de las modificaciones que requiere el Sistema de Pensiones

Existe consenso al interior de la Comisión acerca de la necesidad de incrementar las pensiones de los actuales jubilados, y crear las condiciones para que los futuros pensionados accedan a mejores jubilaciones. Existe también consenso de que el logro de este objetivo, considerando la evaluación realizada al actual Sistema de Pensiones en Chile, requiere de reformas. Sin embargo, ¿cuál es la naturaleza de estas reformas?, ¿cuán estructurales son los cambios requeridos?

A partir de la discusión realizada en sus sesiones ampliadas, la Comisión circunscribió a tres las posiciones (denominadas propuestas globales) que reunían las visiones generales expresadas por los distintos comisionados. Luego de encender el desarrollo de dichas propuestas a distintos integrantes de la Comisión, se prepararon versiones que pudieron ser analizadas en profundidad en la última reunión plenaria de la Comisión de fines de julio. Las tres posiciones fueron denominadas propuestas globales A, B

y C, respectivamente y, en términos resumidos postulan lo siguiente:

- » **La propuesta global A** aborda el mandato presidencial construyendo sobre la reforma de 2008, fortaleciendo el pilar solidario, mejorando el pilar contributivo y la igualdad de género, manteniendo los incentivos esenciales de ahorro, inversión, y crecimiento económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras.
- » **La propuesta global B** busca incrementar la legitimidad del sistema y responder a los principios de la seguridad social mediante la creación de un componente de seguro social, basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones.
- » **La propuesta global C** busca dar respuesta a las opiniones expresadas durante el proceso de participación ciudadana, de reformar el sistema hacia uno de reparto puro.



Una descripción breve de los elementos claves de cada propuesta se detalla a continuación:

Propuesta Global

A

La propuesta global A aborda el mandato presidencial construyendo a partir de la Reforma de 2008 por medio de políticas que se refuerzan mutuamente, se introducen gradualmente y están diseñadas para perdurar en el tiempo, a fin de que el sistema entregue mayores pensiones hoy y pueda, al mismo tiempo, mantener sus promesas a los futuros pensionados. La propuesta fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias, al (1) aumentar significativamente la pensión solidaria y (2) universalizar su cobertura. Financia este aumento (3) a través de impuestos y (4) de una nueva cotización de 2% de cargo del empleador destinada a un Fondo Solidario. Introduce cambios sustantivos al componente de ahorro, introduciendo (5) una nueva contribución de 2% de cargo del empleador destinada a las cuentas de capitalización individual y (6) una AFP Estatal con estrictas reglas de gobernanza y (7) nuevas medidas para reducir las comisiones de las AFP. Mejora la equidad de género, al (8) compartir las contribuciones de las parejas año a año, (9) equiparar las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres en el tiempo e (10) implementar tablas de mortalidad unisex.

Propuesta Global

B

La propuesta global B transforma el actual esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasa a ser la parte central del Sistema de Pensiones con financiamiento tripartito. Se organizará a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nacionales), y se mantienen tanto la pensión básica solidaria como el componente de capitalización individual para los ingresos más altos de aproximadamente el 50% de los trabajadores. La propuesta permitirá elevar las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado. Se universaliza la cobertura de la pensión básica solidaria, excepto para aquellos de muy altos ingresos. El nuevo seguro social se financia con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350 mil, un 3% a 4% de incremento en la cotización de cargo de los empleadores, y complementado por aportes fiscales. El nuevo componente de seguro social permitirá facilitar la inclusión de trabajadores independientes, aliviar las desigualdades de género, mejorar la solidaridad intra e intergeneracional del sistema, diversificar la exposición al riesgo y centralizar la administración de cuentas.

Propuesta Global

C

La propuesta global C sugiere reemplazar el sistema actual, convirtiéndolo en un esquema de reparto y asume que los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a este, junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100%. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60), y se mantiene así (en un escenario alternativo se aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán en un 75% - 100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a un 25%. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden del 1,8% del PIB.

La propuesta global A fue apoyada por 12 comisionados: Orazio Attanasio, Nicholas Barr, David Bravo, Martín Costabal, Carlos Díaz, Costas Meghir, Olivia Mitchell, Carmelo Mesa-Lago, Ricardo Paredes, José Luis Ruiz, Jorge Tarziján y Sergio Urzúa.

La propuesta global B fue apoyada por 11 comisionados: Cecilia Albala, Fabio Bertranou, Hugo Cifuentes, Regina Clark, Christian Larraín, Verónica Montecinos, Joakim Palme, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza y Andras Uthoff.

Finalmente, la propuesta global C fue apoyada por una comisionada, Leokadia Oreziak.

En consecuencia, la Comisión no respalda la propuesta global C, en la que se propone reemplazar el sistema actual por un sistema de reparto. Las principales razones para oponerse a dicha propuesta por parte de los comisionados incluyeron las siguientes:

- a)** La propuesta C transfiere todos los depósitos y ahorros de propiedad de los trabajadores al sistema de reparto, sin compensación por la toma de sus cuentas individuales;
- b)** La propuesta requiere un abrupto y fuerte incremento en las cotizaciones e impuestos en el momento en que se agotan las reservas;
- c)** El paso a un sistema total de reparto reduce el ahorro y la inversión, algo muy problemático cuando la fuerza laboral enfrentará un declive a partir de las proyecciones demográficas; y
- d)** Los supuestos sobre los que se basa la propuesta son excesivamente optimistas: aumentos en la tasa de cotización y edades de jubilación consideradas son inviables; optimismo en el aumento de la formalidad y supuestos conservadores en la cobertura de adultos mayores. Todos estos supuestos producen una reforma paramétrica para calzar el sistema pero sus bases se escapan de todo realismo acerca del comportamiento previsible del mercado del trabajo en Chile.
- e)** Considerando los supuestos indicados en d), se duda sobre la sostenibilidad financiera de la propuesta C.

Por otra parte, en relación con las otras propuestas globales, 12 comisionados y comisionadas apoyaron la Propuesta A, y otros 11 la Propuesta B, razón por la cual la Comisión no considera haber zanjado en su interior esta discusión.

Los argumentos formulados por los 12 comisionados que apoyaron la propuesta A, contrarios a la Propuesta B se resumen del siguiente modo:

Las propuestas A y B sugieren gruesamente los mismos incrementos en pensiones. La diferencia fundamental dice relación con cómo se financian estos aumentos. La propuesta A está diseñada no solo para pagar mayores beneficios ahora sino también para asegurar la capacidad del sistema para pagar las pensiones prometidas en el futuro. Específicamente, hay cuatro tipos de objeciones a la propuesta B:

- a)** *La propuesta reduce el ahorro y la inversión, dañando los estándares de vida futuros y dificultando el financiamiento de las pensiones en el futuro;*
- b)** *Adicionalmente, frente a una fuerza de trabajo que se proyecta en declinación, un sistema en base a cuentas nacionales de contribución definida (CND) conllevan un déficit creciente, creando una presión aun mayor hacia mayores impuestos o bien hacia reducciones adicionales en el ahorro o hacia un no cumplimiento de las promesas realizadas en materia de pensiones;*
- c)** *Los costos administrativos son sustantivos (tanto los costos iniciales como los operativos);*
- d)** *Los efectos redistributivos de la propuesta se encuentran pobemente definidos.*

Por su parte, los argumentos de los 11 comisionados y comisionadas que apoyaron la Propuesta B, contrarios a la Propuesta A, son los siguientes:

La propuesta A mantiene mayoritariamente las características del actual Sistema de Pensiones y es insuficiente para dar cuenta del objetivo de mejorar la cobertura y el nivel de las pensiones en forma sostenible. La propuesta A:

- a)** No mejora en forma sensible las jubilaciones de los actuales y futuros pensionados;
- b)** No plantea un nuevo contrato social que le otorgue legitimidad al sistema previsional;
- c)** Dado lo anterior, no permite generar oportunidades para un consenso social que permita aceptar los cambios paramétricos necesarios para dar viabilidad de largo plazo al sistema;
- d)** Continúa poniendo la mayor parte de los riesgos en los trabajadores en la medida que persiste la incertidumbre de los beneficios derivados del componente contributivo que es enteramente de capitalización;

e) No permite revertir las importantes desigualdades de género actuales;

f) No genera incentivos adecuados ni para aumentar la afiliación de los independientes, ni para elevar la densidad de cotizaciones de todos los trabajadores;

g) No reduce los costos del sistema a través del canal de una de administración centralizada que aproveche las economías de escala.

Por su parte, la única comisionada que apoyó la propuesta C criticó tanto la propuesta A como la B:

» *La propuesta A apunta a mantener el diseño actual del sistema a costa de mayor costo fiscal en subsidios, incrementos en la tasa de cotización y la edad de jubilación.*

» *La propuesta B es incapaz de resolver los principales problemas del sistema actual.*

El informe de la Comisión presenta las propuestas anteriores y el debate realizado al interior de la misma.



► IV. Propuestas y recomendaciones específicas de la Comisión

De manera complementaria a la formulación de propuestas globales, la Comisión trabajó en la elaboración de recomendaciones específicas, aspecto esencial para el cumplimiento del mandato encomendado por la Presidenta de la República.

Para efectos de determinar lo que constituiría una propuesta de la Comisión, se estableció como requisito mínimo contar con la aprobación de la mitad más uno de los comisionados, es decir, 13 personas.

Debe considerarse que los integrantes de la Comisión analizaron y votaron las propuestas específicas habiendo considerado que ello era compatible con la propuesta global que cada uno había impulsado.

Del total de propuestas analizadas, la Comisión aprobó de 58, que adquieren el carácter de recomendaciones específicas.

A continuación se presentan estas propuestas, agrupadas de acuerdo a sus objetivos:



A. Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias

- » **Propuesta 1:** Aumentar la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias a al menos el 80% de la población.
- » **Propuesta 2:** Aumentar el monto de la Pensión Básica Solidaria y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario en 20%.
- » **Propuesta 3:** Cambiar el mecanismo de acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias desde el actual Instrumento Técnico de Focalización (basado en la Ficha de Protección Social) a un test de afluencia (riqueza).
- » **Propuesta 4:** Revisar el mecanismo de focalización de los beneficios no-contributivos, a través de una aplicación más eficaz y verificación periódica del mecanismo de focalización.

B. Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones

- » **Propuesta 5:** Crear una instancia capaz de coordinar políticas activas de afiliación y cotización.
- » **Propuesta 6:** Mantener la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes establecida en la Ley 20.255, adecuando su graduabilidad.
- » **Propuesta 7:** Eliminar distintos desincentivos a la cotización asociados a otros beneficios como FONASA, Asignaciones Familiares y la asignación del puntaje de focalización para obtener los beneficios del Pilar Solidario.
- » **Propuesta 8:** Modificar la fórmula del Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para que no desincentive la posible incorporación al mercado laboral formal de sus beneficiarios.

C. Aumentar el ahorro para el pilar contributivo

- » **Propuesta 9:** Establecer una nueva cotización previsional de cargo del empleador del 4%.
- » **Propuesta 10:** Establecer que al menos una fracción de esta mayor cotización de 4% de cargo del empleador se destinará a un fondo solidario.
- » **Propuesta 11:** Considerar un período de transición de al menos 4 años para el incremento que se propone en la tasa de cotización, con el objeto de producir un menor efecto negativo sobre el mercado laboral.
- » **Propuesta 12:** Establecer una norma que ponga un límite máximo a la parte no imponible de la remuneración.
- » **Propuesta 13:** Elevar el límite máximo de las cotizaciones para pensiones desde el actual tope (73,2 UF) al que está vigente para efectos del Seguro de Cesantía (109,8 UF).
- » **Propuesta 14:** Crear en la Dirección del Trabajo una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social sobre todas las materias vinculadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social.
- » **Propuesta 15:** Aumentar las actuales bajas multas a los empleadores que descuentan y no traspasan las cotizaciones de los trabajadores.
- » **Propuesta 16:** Extender el período de cotización obligatorio hasta la edad de retiro efectiva del mercado laboral, en caso que ésta sea posterior a los 60 años en el caso de las mujeres y los 65 años en el caso de los hombres.
- » **Propuesta 17:** Introducir cambios a la normativa de APVC (Ahorro Previsional Voluntario Colectivo), de forma que se logre que un mayor número de empresas y sindicatos lo utilice.

D. Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores

- » **Propuesta 18:** Equiparar la edad de retiro entre hombres y mujeres.
- » **Propuesta 19:** Revisar periódicamente la edad de jubilación.
- » **Propuesta 20:** Incorporar un incentivo para quienes posterguen su edad de retiro entre los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.
- » **Propuesta 21:** Establecer un subsidio al empleo de personas mayores en términos equivalentes al actual Subsidio al Empleo Juvenil.
- » **Propuesta 22:** Establecer como un objetivo de la política laboral la inserción laboral de calidad de las personas mayores desarrollando instrumentos especializados para este grupo etario.



E. Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados

- » **Propuesta 23:** Dejar las decisiones relevantes en materia de régimen de inversiones en el Consejo Técnico de Inversiones, para lo cual se requiere el fortalecimiento de sus atribuciones.
- » **Propuesta 24:** Permitir que una mayor proporción de inversión se realice en activos reales (activos alternativos y fondos de inversión) y encontrar nuevas formas de limitar las dificultades causados por la ausencia de valuación de mercado continua de estos activos.
- » **Propuesta 25:** Desarrollar instrumentos nuevos de inversión nacional productiva, especialmente aquellos que puedan beneficiar a la mediana y pequeña empresa.
- » **Propuesta 26:** En el marco de los actuales cinco multifondos, restringir el acceso al fondo A.
- » **Propuesta 27:** En el marco de los actuales cinco multifondos, reducir los riesgos máximos a que pueden estar expuestos los ahorros previsionales de los (las) trabajadores(as) a partir de veinte años antes de cumplir la edad legal de jubilación.
- » **Propuesta 28:** Disminuir de 5 a 3 el número de multifondos (eliminando los Fondos A y E).



F. Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales

- » **Propuesta 29:** Extender la actual licitación que incluye solo a los nuevos afiliados a una fracción de los antiguos afiliados, con un mecanismo por definir.
- » **Propuesta 30:** Establecer que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFP y no por los afiliados/as.
- » **Propuesta 31:** Crear una AFP estatal que compita con las mismas reglas que el resto de las AFP, conforme a la propuesta legislativa existente en el Congreso.
- » **Propuesta 32:** Permitir la entrada de entidades sin fines de lucro, pero con giro único, a la industria de administración de fondos de pensiones.

G. Disminuir las brechas de género

- » **Propuesta 33:** Eliminar el cálculo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.
- » **Propuesta 34:** Establecer que la partición de los fondos de pensiones en caso de divorcio, al ser considerada por parte de un juez, sea en partes iguales.
- » **Propuesta 35:** Establecer fondos previsionales compartidos. Se propone que el 50% de las cotizaciones previsionales obligatorias se depositen en la cuenta individual del cónyuge o pareja en relación de convivencia.
- » **Propuesta 36:** Instaurar una compensación previsional para personas cuidadoras.
- » **Propuesta 37:** Incrementar la cobertura de educación inicial de calidad (salas cunas y jardines infantiles), facilitando la inserción laboral femenina.

H. Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor

- » **Propuesta 38:** Crear el Sistema de Protección Integral de las Personas Mayores.
- » **Propuesta 39:** Crear e implementar una ley de dependencia.
- » **Propuesta 40:** Incentivar la creación de Centros de Día.

I. Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional

- » **Propuesta 41:** Fortalecer y ampliar el ámbito de atribuciones del Consejo Consultivo Previsional.
- » **Propuesta 42:** Revisar la constitución, atribuciones, funciones, sostenibilidad e integración de la actual Comisión de Usuarios.
- » **Propuesta 43:** Fortalecer al Instituto de Previsión Social (IPS).
- » **Propuesta 44:** Convertir a la Superintendencia de Pensiones en una Comisión de Pensiones y Seguros.
- » **Propuesta 45:** Desarrollar programas de educación en seguridad social.
- » **Propuesta 46:** Establecer que las Administradoras de Fondos de Pensiones deban mantener programas de educación previsional.
- » **Propuesta 47:** Identificar e implementar objetivos estratégicos, metas e indicadores del programa y logros asociados al Fondo de Educación Previsional (FEP).
- » **Propuesta 48:** Transformar el actual FEP en un fondo de recursos de programas piloto de intervención.

J. Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones

- » **Propuesta 49:** Eliminar la modalidad de pensión de retiro programado.
- » **Propuesta 50:** Reestructurar el actual Sistema de Consulta y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP) permitiendo la licitación a nivel grupal de ofertas de rentas vitalicias.
- » **Propuesta 51:** Modernizar la regulación de las Aseguradoras, llevándola a un esquema de Capital Basado en Riesgos.
- » **Propuesta 52:** Evaluar el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por nivel educacional o ingreso promedio.
- » **Propuesta 53:** Revisar las actuales tablas de mortalidad, ajustándolas a las expectativas de vida publicadas por el INE.



K. Resguardar y uniformar derechos previsionales

- » **Propuesta 54:** Derogar la incompatibilidad indicada en el art. 12. D.L. 3.500, para pensionados por invalidez, cautelando que el monto de pensión no decaiga como consecuencia del cambio a una pensión de vejez.
- » **Propuesta 55:** Revisar los mecanismos de calificación, compatibilizando porcentajes de invalidez, procedimientos y entidades con facultades de calificación, en ambos sistemas.
- » **Propuesta 56:** Aumentar la sobre cotización de trabajos pesados y semipesados de cargo del afiliado y del empleador.

» **Propuesta 57:** Establecer que los beneficios que se obtienen en función de las leyes N° 19.123, Ley N° 19.980 (Ley Reftig), Ley N° 19.234 (Ley de Exonerados Políticos) y Ley N° 19.992 de 2004 (Ley Valech) no sean considerados pensiones sino indemnizaciones reparatorias, posibilitando un mejor acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

» **Propuesta 58:** Sin perjuicio del mandato de la Comisión se refiere al D.L. N° 3500 y a la Ley N° 20.255 (al régimen civil de pensiones), la Comisión estima que las FFAA, Carabineros, PDI, Gendarmería y asimilados, deberían tener en general, igual trato de incorporación y cotizaciones que el resto de los trabajadores, debiendo atenderse a las características específicas de su ocupación.

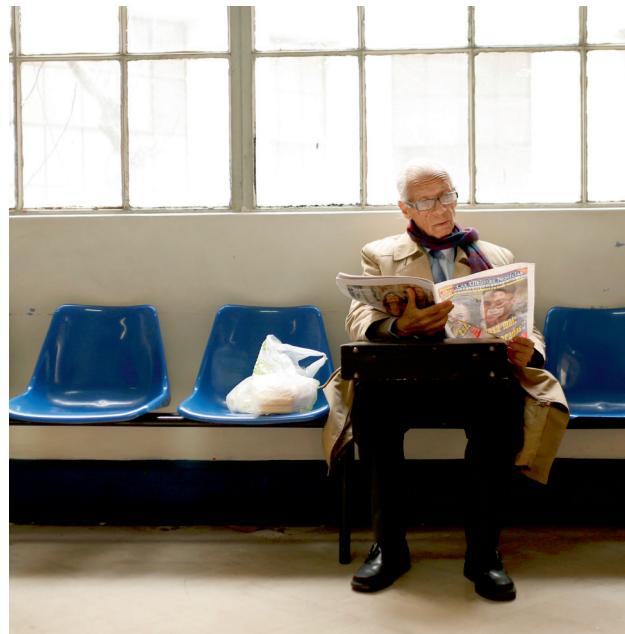


♦ V. Impacto esperado y costo fiscal de las recomendaciones de la Comisión

La Comisión realizó un primer análisis del impacto esperado y del costo fiscal asociado a las 58 propuestas específicas recomendadas. Estos resultados deben considerarse como preliminares, especialmente en sus impactos proyectados, los que debieran refinarse al considerar simultáneamente todas las propuestas.

El costo fiscal anual estimado por la Comisión asciende a 0,4 % del PIB, que corresponde a un monto cercano a los US\$1.000 millones.

Adicionalmente, se estima que estas propuestas, de implementarse, se traducirían en aumentos en pensiones y en tasas de reemplazo. Estas últimas se incrementarían en el caso de los hombres en aproximadamente 13,5 puntos porcentuales, mientras que el incremento en las tasas de reemplazo para las mujeres sería del orden de 29 puntos porcentuales.





COMISIÓN
PRESIDENCIAL
PENSIONES