

Informe de Impacto Regulatorio Estándar



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

Materia: Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, mejora la Pens

Ministerio que lidera: Ministerio de Hacienda

Ministerios que firman: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género; Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Fecha Informe: 25/03/2024 12:26:42

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

El proyecto de ley, En primer lugar, mejora el Pilar no Contributivo o Solidario: ampliación de la Pensión Garantizada Universal. En segundo lugar, modifica el Pilar Contributivo: crea nueva institucionalidad, reorganización industrial del componente de capitalización individual e incorpora un nuevo Seguro Social Previsional que mejore las pensiones de los actuales y futuros pensionados, se hace cargo de las brechas de genero y contingencias en maternidad y cuidados. En tercer lugar Perfecciona el pilar de ahorro voluntario y dirige esfuerzos hacia la clase media. En cuarto lugar, fortalece la participación y fiscalización en el sistema a través del fortalecimiento de la comisión de usuarios y mayores facultades a la superintendencia de pensiones. Por ultimo, regula una transición gradual y ordenada hacia un nuevo sistema mixto.

No aplica

Cambios normativos

Cambios Normativos: Crea nueva normativa

Rango de la Regulación: Normas de quórum calificado

II. Descripción General

Problema identificado

Los problemas identificados del sistema de pensiones son: 1. Monto de pensiones actuales: La mediana de los hombres es de \$137.310 y de las mujeres es de \$30.685. En ninguno de los dos casos el valor supera al salario mínimo actual. Sólo en el caso de más de 35 años de cotización, la mediana autofinanciada es superior al salario mínimo actual, lo que ocurre para un reducido número de personas pensionadas (5,8% del total). El premio por años de cotización es creciente pero insuficiente. Para personas afiliadas con cotizaciones entre 30 a 35 años el monto mediano equivale a \$329.248 lo que es menor que el salario mínimo. 2. Insuficientes tasas de reemplazo. La tasa de reemplazo para las mujeres equivale a apenas el 12% de su última remuneración y para los hombres a un 34%. 3. Brechas de Género. Los factores son: a) Las tablas de mortalidad incorporan la mayor esperanza de vida de las mujeres. b) La diferencia en la edad de jubilación mínima. c) El sistema no reconoce las labores de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que desempeñan mayoritariamente las mujeres. d) La existencia de brechas salariales debido a la segmentación vertical (cargos) y horizontal (sectores económicos) del mercado laboral afecta los montos por los cuales las mujeres cotizan. 4. Ausencia de elementos propios de la seguridad social. El sistema no permite compartir riesgos entre generaciones. 5. Funcionamiento de la industria. El modelo de negocios de las AFP carece de un alineamiento adecuado entre los riesgos que asume la persona afiliada versus los que tiene la administradora. Mientras las AFP tienen un ingreso garantizado por las comisiones de las cotizaciones obligatorias mensuales, las personas afiliadas asumen el riesgo financiero a través de la volatilidad de los fondos de pensiones. Si bien las AFP asumen, parcialmente, el riesgo a través del encaje, este funciona para dar incentivo a que se responda por una rentabilidad mínima, no a que se responda por las pérdidas generadas.

Objetivos esperados

- Mejorar las pensiones de los actuales y de los futuros pensionados y pensionadas a través del aumento de las pensiones no contributivas y contributivas.
- Reducir significativamente la exposición a riesgos individuales de vejez en el sistema de pensiones, especialmente en ámbitos donde demostradamente las decisiones de los individuos han llevado a un empeoramiento de las pensiones.
- Modificar la arquitectura del sistema de pensiones con una nueva y fortalecida responsabilidad del Estado en el sistema de pensiones, mediante la centralización de las actividades de soporte en el IPS fortalecido y una nueva institución pública de inversiones.
- Incorporar un seguro social previsional en el pilar contributivo de pensiones creando un sistema mixto. Este seguro social previsional será financiado con la nueva contribución social de los empleadores, el cual incorpore beneficios definidos de solidaridad intergeneracional, en función de cerrar brechas de género e intra-generacionales que redistribuyan ingresos.
- Mejorar el aporte del sector privado al funcionamiento del sistema de pensiones, mediante la redefinición de su rol con foco en la gestión de inversión y bajando las barreras a la entrada.
- Modificar el pilar de Ahorro Previsional Voluntario, reorientando los incentivos hacia la clase media y ahorro previsional voluntario colectivo.

Alternativas consideradas

Se realizó un análisis que compara los efectos de la reforma propuesta por el gobierno con un escenario de reforma de pensiones, en que el aumento del 6% adicional de cotización se destina íntegramente a los fondos de capitalización individual. Ambas reformas tienen un impacto positivo en el PIB, stock de capital y consumo. Esto ocurre porque, en términos cualitativos, ambas aumentan el ahorro, lo que a su vez aumenta la inversión y con ello el stock de capital.

La diferencia cuantitativa más relevante es respecto al empleo formal. Si bien los efectos sobre la demanda y la oferta laboral son cualitativamente equivalentes en ambos casos, el Seguro Social amplifica los incentivos a trabajar en la formalidad para personas con ingreso inferior al promedio. Para ilustrar este efecto se puede pensar en dos personas idénticas en términos demográficos, de productividad laboral, densidad de cotización y nivel ingreso, ambas con ingreso inferior al promedio; donde la única diferencia es que una aporta el 6% al Seguro Social y la otra lo destina a capitalización individual. La primera persona recibirá una pensión mayor en el futuro respecto de la persona cuyo 6% fue a un fondo de capitalización individual, debido a la lógica de seguro con que se distribuyen los recursos del Fondo Integrado de Pensiones. Así, el beneficio de trabajar en la formalidad para la primera persona es mayor, generando diferencias que son cuantitativamente relevantes y que, en suma, provocan un aumento en el empleo formal total respecto al caso de la capitalización individual.

El Banco Central de Chile, en su libro de modelos macroeconómicos de 2020, establece que con un modelo actualizado y que mejora las dinámicas laborales, se encuentra que el sistema de ahorro intra-generacional condicional es capaz de reducir más significativamente la informalidad que el plan de capitalización individual.

Justificación de la propuesta

La propuesta escogida es aquella que permite una mayor síntesis del debate público de los últimos 15 años en materia previsional. En primer lugar, permite aumentar tanto las pensiones de los actuales jubilados y jubiladas, como de aquellos que se pensionarán en el futuro, en forma sostenible en el tiempo, lo que resuelve problemas de pobreza y continuidad de ingresos entre la etapa activa y la jubilación. En segundo lugar permite recuperar la legitimidad ante la ciudadanía del sistema previsional otorgándole un nuevo rol al Estado en la gestión administrativa, lo que permitirá bajar los costos del sistema para los afiliados. En tercer lugar, al pasar a un sistema mixto, podemos cubrir distintos riesgos que enfrentan las personas durante su vida laboral, como la cesantía, la maternidad, los cuidados de terceras personas, los bajos ingresos y las fluctuaciones del mercado financiero que el sistema de capitalización individual por sí solo no puede cubrir, lo que mejora todas las pensiones. En cuarto lugar, se introduce competencia público/privada en la gestión de las inversiones de los fondos previsionales y al mismo tiempo se limita la exposición a riesgos por parte de los afiliados, lo que aumenta el poder de decisión de las personas y maximiza las rentabilidades de los fondos de una forma más eficiente para los cotizantes. En quinto lugar, se crea una institucionalidad autónoma política y financieramente de los gobiernos de turnos, de tal forma que se garantice que las decisiones respecto del sistema previsional tengan una perspectiva técnica y de largo plazo aislada de los ciclos y contingencia política, que entrega mayores garantías para los afiliados.

Finalmente, esta propuesta que combina diversos aspectos nos permite salir de un sistema extremo en su concepción, para pasar a un sistema mixto como el que poseen el 83% de los países de la OECD.

Descripción del contenido de la propuesta

- Mejorar las pensiones de los actuales y de los futuros pensionados y pensionadas a través del aumento de las pensiones

no contributivas, aumentando el valor de la PGU a \$250.000 y las pensiones contributivas, mediante la creación de un seguro social, que entregara montos adicionales en virtud de la garantía de 0,1 UF por cada 12 meses cotizados y la compensación por diferencias de expectativas de vida.

- Reducir significativamente la exposición a riesgos individuales de vejez en el sistema de pensiones, transitando a fondos generacionales, cambiando el esquema de cobro de comisiones a uno en base al saldo administrado y cambiando las modalidades de pensión a un esquema de licitaciones que mejore la competencia en el sistema de ofertas de pensión.

- La centralización de las actividades de soporte en el IPS fortalecido y una nueva institución pública de inversiones, de forma tal de introducir mayor eficiencia en el sistema aprovechando las economías de escala, bajar los costos para los afiliados, transparentar los gastos de administración y simplificar el sistema.

Entrada en Vigencia

La normativa propuesta, tiene una transición de entrada en vigencia de un plazo general de 2 años, con excepciones en materia de Pensión Garantizada Universal y el Seguro social, cuya normativa comienza a entrar paulatinamente en vigencia a partir del sexto mes desde publicada la ley.

III. Agentes o grupos impactados directamente por la propuesta

Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	Sí	Sí
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	Sí	Sí
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	Sí

Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	Sí	Sí
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	Sí
Personas consumidoras	No	Sí
Trabajadores y trabajadoras	No	Sí
Empresas	No	Sí
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	Sí
Instituciones del Sector Público	Sí	Sí
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	Sí	Sí
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	Sí	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	Sí	No
Instituciones del Sector Público	No	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	Sí	Sí

Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	No

Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	Sí
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	Sí
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	Sí	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No
Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	Sí	Sí
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	Sí	Sí
Empresas	Sí	Sí
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	Sí	No
Instituciones del Sector Público	Sí	No

Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No

Detalle de la distribución del impacto

La reforma crea cotización previsional de cargo de los empleadores con una tasa del 6% de las remuneraciones imponibles de sus trabajadores y trabajadoras dependientes, que se destina a la creación de un seguro social, que otorga beneficios proporcionales a los aportes realizados por las personas, permite aumentar las pensiones de los actuales pensionados y de los futuros, cubre contingencias relacionadas a la maternidad, cuidado de terceras personas y diferencias en la expectativa de vida.

Aplicación diferenciada a Mipymes

No

Impacto en género

Positivo

Detalle de impacto en género

La reforma tiene un impacto positivo en género, para las mujeres, se esperan aumentos Tasas de Reemplazo de las actuales pensionadas en 19 puntos porcentuales y de 23 puntos porcentuales para las futuras, impacto que es superior al caso de los hombres. Esto se logra a través de la combinación del aumento de la Pensión Garantizada Universal y la creación del Seguro Social, que crea mecanismos de compensación por maternidad, labores de cuidados de terceros y diferencias de expectativas de vida.

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	Sí
Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No

Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	Sí
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	Sí
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No
Tipos de Costos	
Costos financieros directos	Sí
Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	Sí

V. Impacto Neto

Distribución de los efectos esperados

Región:

No tiene impacto específico por región.

Sector Económico:

No tiene un impacto específico por sector .

Grupo Etario:

Jóvenes (20-24 años); Personas adultas; Personas mayores.

Magnitud y ámbito del impacto esperado

La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: Empleo;

Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, mejora la Pens

Informe Impacto Regulatorio Estándar

I. Problema Identificado

Diagnóstico

El sistema actual carece de elementos propios de la seguridad social. La capitalización individual por sí sola no permite diversificar los riesgos idiosincráticos a que se ven expuestas las personas en su vida activa, replicándose desigualdades al momento de jubilar. Además, la modalidad de renta vitalicia, aquella donde se elimina el riesgo de longevidad, sólo es accesible para un conjunto reducido de personas, cuyos fondos propios alcanzan para cubrir, al menos, una Renta Vitalicia (RV) de 3 Unidades de Fomento. La modalidad de retiro programado, por otra parte, presenta la mecánica de que la pensión entregada es decreciente en el tiempo, atentando contra la estabilidad de ingresos en la etapa de la vejez. Adicionalmente, expone a las personas pensionadas, en mayor medida, a los riesgos de mercado.

La capitalización individual replica las desigualdades del mercado laboral. Así, por ejemplo, actualmente una mujer que debió dejar el mercado laboral temporalmente para dedicarse a labores de trabajo de cuidados, ve su pensión significativamente afectada debido a las lagunas previsionales. La creación del seguro social permite corregir estas desigualdades para las personas pensionadas, ya que considera beneficios por labores de cuidado, entre otros, que buscan disminuir las brechas de género. Desde el año 2003 que comenzaron a pensionarse generaciones con una densidad mayor de cotizaciones propio del sistema contributivo creado en el año 1980, que se detecta la insuficiencia de los montos de las pensiones, momento desde el que se han hecho distintos diagnósticos y comisiones técnicas asesoras presidenciales con propuestas que aborden los problemas del sistema de pensiones.

Iniciativas anteriores

Han existido 2 iniciativas anteriores. La primera presentada por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en el año 2015 y la segunda por el Gobierno del Presidente Sebastian Piñera en 2018.

Justificación de la intervención

Una reforma integral al sistema de pensiones que abarque todos sus pilares lleva 15 años en discusión, sin que haya podido materializarse. Continuar postergando una solución al problema actual de las pensiones no solo es un problema para las personas que viven con bajas pensiones, sino que a medida que pasa el tiempo va subiendo el costo y disminuyendo la efectividad de la reforma en el tiempo, producto de los cambios demográficos que va experimentando el país. Por lo anterior es que luego de 3 propuestas que se han presentado por distintos Gobiernos y la urgencia manifestada por la ciudadanía en diversas encuestas de opinión pública, es que se justifica una intervención de estas características por parte del Gobierno.

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

La reforma de pensiones crea un Sistema Mixto de Pensiones. La propuesta mantiene el sistema de capitalización individual y lo complementa con un pilar contributivo con lógica de seguro social. El 6% de cotización adicional con cargo al empleador se destina a un seguro social, cuyos beneficios se distribuyen entre las personas pensionadas con criterios de seguridad social, diversificando de mejor manera los riesgos idiosincráticos entre las personas. Este seguro social contiene los siguientes beneficios para los presentes y futuros pensionados: creación de una garantía intergeneracional que otorga 0,1 UF por cada año cotizado en el sistema de pensiones con un tope de 30 años, Pensión con solidaridad intrageneracional de vejez o invalidez, compensación por expectativas de vida en favor de las mujeres, compensación por maternidad, compensación por tareas de cuidado de terceros en situación de dependencia funcional severa o moderada. La reforma contribuye a reducir las brechas de género entre personas jubiladas. La creación del seguro social permite corregir estas desigualdades para las personas pensionadas. Se aumenta la Pensión Garantizada Universal (PGU) a \$250.000. Esto permitirá entregar un mínimo de pensión que complementará las pensiones de carácter contributivo. Este beneficio adicional estará sujeto a los recursos extras que provengan de la Reforma Tributaria.

Se crea una nueva estructura institucional donde conviven entes públicos y privados. Se crea el Administrador Previsional Autónomo, para que se encargue de la recaudación de cotizaciones individuales y del seguro social, pago de pensiones y actividades de soporte para las personas a lo largo de todo el país. Además, existirá una institución pública que, en conjunto con instituciones privadas, se harán cargo de la gestión financiera de los fondos de pensiones. Las personas tendrán

derecho a elegir qué tipo institución invierte los ahorros de la capitalización individual. La reforma de pensiones permitirá aumentar la profundidad del mercado de capitales chileno. Se estima que el stock de activos de los fondos previsionales invertidos en el mercado doméstico irá aumentando paulatinamente desde el 27% del Producto Interno Bruto (PIB) actualmente a 33,3% del PIB en 2030 y cerca del 61% del PIB al 2050. El esquema de inversión de fondos, basado en el ciclo de vida de las personas afiliadas, aumentará la rentabilidad de los fondos de pensiones. Según cifras de la Superintendencia de Pensiones, actualmente alrededor del 51% de las y los cotizantes se encuentra en un fondo subóptimo, no asegurando un nivel de rentabilidad de acuerdo con su etapa del ciclo de vida. La reforma propone que el esquema de inversión de los fondos sea denominado fondos generacionales en el cual la cartera de activos cambia paulatinamente conforme las personas afiliadas se acercan a la edad de jubilación. Esta estrategia de inversión no sólo busca maximizar la rentabilidad de los fondos, sino que también contribuye a la estabilidad del sistema financiero. La reforma permitirá aumentar el PIB per cápita en el largo plazo. La cotización del 6% con cargo al empleador y destinada en su totalidad, en régimen, a un Fondo Integrado de Pensiones aumenta el ahorro en la economía y con ello la inversión y el stock de capital, contribuyendo positivamente al crecimiento económico, proyectándose un nivel de PIB per cápita de 1,1% adicional en el largo plazo. La reforma contribuirá a mejorar el empleo formal en el largo plazo. Los beneficios entregados por el Seguro Social son condicionales a los aportes realizados por las personas cotizantes. Entonces, para aquellas personas de bajos ingresos, principalmente aquellas pertenecientes a los dos primeros quintiles, aumentan los incentivos a la formalidad, ya que los beneficios futuros que reciben en pensiones son mayores a los aportes realizados durante su vida activa.

Priorización

La priorización esta puesta en los beneficios para las actuales generaciones de pensionados que expresan la realidad mas critica del sistema, fijando que los beneficios que aumentan las pensiones derivados de la creación del seguro social, como son la garantía intergeneracional por año cotizado y la compensación por diferencias de expectativas de vida, junto con los incrementos de los montos de la Pensión Garantizada Universal, entren en vigencia dentro de los 6 meses siguientes a la publicación de la ley, de forma tal de que la población pensionada comience a percibir prontamente mejores pensiones mes a mes.

III. Participación

Consulta actores interesados

El proceso previo al diseño de la reforma, se realizo un procedo de dialogo social tripartito inédito en el pais. Se realizaron 16 encuentros a lo largo del pais, entre los meses de mayo y junio de 2022, con la asistencia de un total de 1182 personas, compuestas por trabajadores, empleadores de las diversas regiones, cuyas conclusiones se usaron de base para los distintos componentes del diseño del proyecto de reforma.

Coordinación intragubernamental e internacional

Al interior del Gobierno, el diseño del Proyecto de Ley, se coordino entre los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Genero, el Ministerio Secretaria General de la Presidencia, el Instituto de Previsión Social, la Superintendencia de Pensiones, la Comisión para el Mercado Financiero y el Consejo Superior Laboral. A nivel Internacional se conto con el apoyo y coordinación con equipos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

A nivel internacional existen sistemas de pensiones diversos entre los distintos países que tratan de dar respuestas a sus propias realidades. El sistema Chileno desde el año 1980 es un sistema que avanza en la privatización del sistema, a través de la instauración de un sistema de capitalización individual. A nivel mundial, entre 1981 y 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones de carácter obligatorio. Catorce en América Latina (en orden

cronológico: Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia, México, República Bolivariana de Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Panamá); otros catorce en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética (Hungría, Kazajistán, Croacia, Polonia, Letonia, Bulgaria, Estonia, Federación de Rusia, Lituania, Rumania, Eslovaquia, Macedonia, República Checa y Armenia), y dos en África (Nigeria y Ghana). La mayoría de las privatizaciones recibieron el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), USAID y los Bancos Interamericano y Asiático de Desarrollo, contrariamente a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ahora bien, el 60% de los países que habían privatizado los sistemas públicos de pensiones obligatorias han revertido total o parcialmente la privatización de las pensiones. La gran mayoría de los países revirtieron la privatización luego de la crisis financiera mundial de 2007-2008, cuando los déficits del sistema privado se hicieron evidentes. Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de las pensiones se deterioraron, y se agravaron las desigualdades de género y de ingresos, lo que hizo que la privatización fuera muy impopular. El riesgo asociado a las fluctuaciones en los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, lo que resultó en menores niveles de prestaciones. Los altos costos de transición -a menudo infravalorados- crearon grandes presiones fiscales.

Hoy, los países cuyos sistemas son evaluados como los mejores sistemas de pensiones por parte del Informe de Pensión at Glance de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) son aquellos precisamente que combinan fuertemente elementos de capitalización individual, con elementos de solidaridad en diversas modalidades inter e intergeneracionales, de forma tal de aprovechar mejor las virtudes de cada sistema para ofrecer las mejores prestaciones a su población objetiva.

Alternativa escogida

Las pensiones autofinanciadas generadas por el actual sistema de pensiones son insuficientes. La capitalización individual por sí sola no permite diversificar los riesgos idiosincráticos a los que se ven expuestas las personas en su vida activa, replicándose desigualdades al momento de jubilar.

La propuesta de Sistema Mixto de Pensiones mantiene el sistema de capitalización individual y lo complementa con un pilar contributivo con lógica de seguro social. El 6% de cotización adicional con cargo al empleador se destina a un Fondo Integrado de Pensiones, cuyos beneficios se distribuyen entre las personas pensionadas con criterios de seguridad social, diversificando de mejor manera los riesgos idiosincráticos entre las personas afiliadas.

Además de los beneficios directos en las pensiones para los actuales y futuros pensionados y pensionadas, el diseño de operación del nuevo Seguro Social, que es capitalizado, tiene múltiples beneficios económicos.

Por el lado del mercado de capitales, producto de la creación del Fondo Integrado de Pensiones, se estima que el stock de activos invertidos en el mercado doméstico irá aumentando paulatinamente, llegando a ser 1,1% del PIB superior en 2030 respecto del escenario sin reforma, y cerca de 9% del PIB superior hacia el 2050. La mayor profundidad del mercado de capitales contribuirá a un mayor desarrollo y crecimiento económico.

Respecto a los efectos macroeconómicos, se estima que la reforma aumentaría el PIB per cápita en 1,1% en el largo plazo. La cotización adicional contribuye a aumentar el ahorro en la economía, con ello la inversión y el stock de capital; contribuyendo positivamente al crecimiento económico.

Respecto al mercado laboral, la reforma contribuiría a aumentar el empleo formal en 2,0% en el largo plazo. Los beneficios entregados por el Seguro Social son condicionales a los aportes realizados por las personas cotizantes. Entonces, para aquellas personas de bajos ingresos aumentan los incentivos a la formalidad, ya que los beneficios futuros que reciben en pensiones son mayores a los aportes realizados durante su vida activa. En consecuencia, existe un beneficio neto adicional de participar en la formalidad.

Esta reforma de pensiones permite entregar mayor seguridad para las personas en la etapa de la vejez, de una manera financieramente sostenible y, además, generando beneficios adicionales para el resto de la economía y se considera que combina los elementos necesarios para resolver mejor los distintos problemas que enfrenta nuestro sistema previsional, que otras alternativas abordan de manera insuficientes por sí solas.

V. Implementación y evaluación

Detalle de la implementación de la nueva regulación

La implementación de la reforma en su totalidad, contempla un plazo de 2 años contados desde la publicación de la ley. Las diversas normas y cambios se van aplicando por fases desde los 6 meses siguiente hasta los 2 años. Dicho proceso cuenta

con un marco regulatorio fijado por el propio proyecto de ley y facultades complementarias al organismo regulador, en este caso la superintendencia de pensiones, para que mediante normas generales regule y establezca las medidas necesarias y complementarias para una buena implementación de la ley. Junto con aquello se consideran recursos adicionales y especiales de forma tal que la Superintendencia de Pensiones pueda cumplir con sus nuevas funciones y atribuciones.

Riesgos previstos

Los principales riesgos previstos en la implementación de la reforma, tienen que ver con la modernización y mejoras al componente de capitalización individual, principalmente por 2 medidas. La primera es la creación de los fondos generacionales en reemplazo de los multifondos, y la segunda, el cambio a cobro de comisión por saldo administración en reemplazo de la actual comisión por flujo de cotizaciones. En el primer caso, producto de que en la situación actual, existen muchas personas que están en un multifondo que no corresponde con el nivel de riesgo adecuado, los ajustes en los activos del mercado financiero que se deben realizar son considerables para volver a alinear a las personas en su trayectoria de riesgo, y en el caso del segundo existe el riesgo que personas que ya han pagado la mayor parte de su vida una comisión en virtud de su salario y poseen un saldo considerable, con el cambio de esquema ahora sobre el saldo administrado, terminen pagando 2 veces por la administración del mismo saldo acumulado.

En el caso del primer riesgo, el proyecto de ley toma diversas medidas y otorga facultades a la Superintendencia para que guíe el proceso, que no impliquen que los traspasos de activos se hagan directamente enajenando los activos en el mercado financiero, sino que más bien por el traspaso de títulos entre instituciones y en el caso de tener que pasar por el mercado, hacerlo en forma gradual y paulatina en el tiempo, de forma tal que no afecte el valor de los fondos de pensiones.

En el caso del segundo riesgo, el proyecto de ley, establece una estructura de descuento por año de nacimiento de las personas, para efectos de que la comisión que ahora pagaran por saldo, se descuenta de su valor el equivalente a los montos que han pagado con el sistema actual de comisiones, de forma tal, de evitar que existan dobles pagos por la administración del fondo de pensiones, especialmente de aquellas personas más antiguas en el sistema.

Evaluación de desempeño

La propuesta contempla la creación de nueva institucionalidad, que entre otras cosas tiene la responsabilidad de realizar evaluaciones de impactos periodos en el tiempo y de la sustentabilidad de los beneficios del nuevo sistema, que permitan detectar espacios de mejora o correcciones de forma tal, que la autoridad cuente con información periódica y auditada de forma tal de poder implementar cambios, mejoras para la toma de decisiones sobre el sistema previsional en el tiempo.

VI. Impacto de la propuesta

Descripción y estimación de impactados por la regulación

La reforma afecta a las personas y empresas en dos dimensiones. Por el lado de las empresas sus efectos, tienen que ver con el mayor costo para el empleador producto de la cotización del 6% de las rentas imponibles de las y los trabajadores contratados. En ese sentido, se afecta a todas las empresas de todos los tamaños y al Estado también en su rol de empleador de los trabajadores y trabajadoras del sector público. Por otro lado, se ven afectados en términos de beneficios todos los pensionados y pensionadas actuales. Producto de los incrementos que la reforma contempla a la Pensión Garantizada Universal y la creación del seguro social, se ven beneficiados un universo aproximado de 2,3 millones de personas y también los que se seguirán pensionando en el futuro.

Tipos de costos

La reforma contempla costos para el fisco y para los empleadores en general. Los costos para el fisco están compuestos por costos asociados en primer lugar, al aumento del monto y cobertura de la Pensión Garantizada Universal, en segundo lugar el costo del alza de la tasa de cotización por los trabajadores del Estado, en tercer lugar, los menores ingresos tributarios por impuesto a la renta, en cuarto lugar, el mayor gasto en licencias médicas por el aumento del tope imponible, en quinto lugar, la creación y fortalecimiento de nuevas instituciones públicas. Los costos para los empleadores consisten en una cotización del 6% de las rentas imponibles de las trabajadoras y trabajadores contratados.

Tipos de beneficios

El nuevo sistema de pensiones propuesto, tiene beneficios directos para el Fisco en cuanto a su actividad regulatoria, y también beneficios indirectos. La reforma propone una centralización de las funciones del soporte administrativo del pilar de

capitalización individual, lo que permite bajar los costos del sistema y hacerlo mas eficiente, permitiendo a las personas acceder a una atención oportuna y un estándar de calidad de servicio mas alta. De esta manera la fiscalización por parte de la Superintendencia de pensiones al sistema se proyecta también con mejoras de eficiencia y estándar de servicio para las y los afiliados al sistema. Asimismo, los beneficios indirectos para el Fisco producto de la combinación de elementos que propone la reforma, se traducen en un mayor ahorro en la economía, crecimiento económico y del mercado del trabajo, respecto del escenario sin reforma que es beneficioso para el país y para el Fisco.