

## **Informe Marzo 2014**

### **I. Antecedentes generales**

La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CU), constituye una instancia de participación y diálogo social, que tiene como misión canalizar el parecer de trabajadores, pensionados, AFP e instituciones públicas del sector, acerca del funcionamiento del sistema, y propone estrategias de educación y difusión del mismo.

Las evaluaciones y recomendaciones que realiza la Comisión no son preceptivas para las autoridades, y sus pronunciamientos no son de consulta previa para la implementación de medidas que impacten en el Sistema de Pensiones. Por tal motivo, las propuestas efectuadas se dirigen a los usuarios, autoridades y demás responsables de las políticas de seguridad social, como el resultado de un trabajo en general, consensuado entre los diversos sectores representados en la CU.

Para esta Comisión, todo cambio en el sistema -siempre necesario en el ámbito de pensiones por su necesaria adaptación a las realidades en evolución constante, como lo demuestra la experiencia nacional y extranjera- requiere que se efectúe con un alto grado de consenso social, político y técnico, atendido su impacto directo en las pensiones, en su calidad y suficiencia, así como en los recursos con que se financian y las entidades encargadas de su administración y gestión.

En la línea de lo que hemos venido señalando, dado el mandato legal de la Comisión, estima pertinente que, de encargarse un estudio sobre el sistema de pensiones a un equipo de expertos nacionales e internacionales, que propongan alternativas de solución frente a los problemas que éste presenta -como se ha anunciado- los informes elaborados y la experiencia adquirida por esta instancia de participación social, deben ser un antecedente a considerar en dicho estudio.

### **II. Cumplimiento de objetivos y funciones**

La CU efectúa evaluaciones y propuestas que tienen que ver con el régimen de pensiones por capitalización individual, el régimen de pensiones básicas y aportes solidarios, los antiguos regímenes de reparto, así como también, con la normativa asociada a la generación de pensiones, como ha sido hasta ahora el Subsidio a Trabajadores Jóvenes y Bono por Hijo para las mujeres afiliadas, entre otras materias.

En cuanto a educación y difusión previsional a la Comisión le compete efectuar propuestas en la materia e integra el Comité de Selección del Fondo para la Educación Previsional (FEP), a través de su Presidente.

La Comisión emite un informe anual que contiene su parecer acerca del funcionamiento del sistema de pensiones en el año anterior, así como propuestas en las materias que son de su competencia.

A su vez, de forma habitual, emite opinión sobre aspectos específicos que le resulten de relevancia en materia de pensiones, para la autoridad respectiva.

### III. **Fuentes Normativas**

La Comisión de Usuarios fue creada por la **Ley 20.255 de 2008**: la cual le destina su artículo 43.

En el **DS N° 29 DE 2008, de Hacienda y Trabajo**, se contiene el Reglamento de la Comisión. En él se regulan funciones e integración y la forma de designación de sus miembros, su régimen de prohibiciones e inhabilidades, las causales de cesación en sus cargos y las demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento.

### IV. **Integrantes:**

Los miembros actuales de la Comisión son los siguientes: Sr. Hugo Cifuentes Lillo, Presidente de la Comisión (titular) y el Sr. Nicolás Starck Aguilera (suplente), ambos del ámbito académico; Sr. Francisco Margozzini Cahis (titular) y Sr. Fernando Ávila Solo (suplente), ambos de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones; Sra. Silvia Aguilar Torres (titular) y Sra. Yobana Salinas Arancibia (suplente), ambas de la Central Unitaria de Trabajadores; Sr. Francisco Iturriaga Steck (titular) y Sr. René Tapia Molina (suplente), ambos de la Unión Nacional de Pensionados; Sr. José Miguel Lagos Serrano (titular) y la Sra. Viviana Ituarte Valderrama (suplente), ambos del Instituto de Previsión Social. Ejerce el cargo de Secretario Técnico de la Comisión la Sra. Mónica Segura Aguirre, Jefe de Unidad de Atención Ciudadana, de la Subsecretaría de Previsión Social.

### V. **Funcionamiento**

La CU se reúne de forma ordinaria, una vez al mes, y de forma extraordinaria, en las ocasiones que se estime por el Presidente o por solicitud de tres de los comisionados. A la fecha, se han efectuado más de 120 sesiones.

La Subsecretaría de Previsión Social otorga la asistencia administrativa necesaria para el funcionamiento de la Comisión. La extensión del apoyo administrativo está contenida en el reglamento de la Comisión.

Asimismo, para ejercer sus facultades, la CU puede pedir asistencia técnica a los órganos públicos, pertinentes al trabajo de la Comisión.

Especialmente puede solicitar informe sobre las siguientes materias:

- a) El adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley para las instituciones públicas y privadas del sistema de pensiones;
- b) Proceso de licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia;
- c) Proceso de licitación para la administración de cuentas de nuevos afiliados, y
- d) Estrategias de educación y difusión que se implementen para el sistema previsional, así como para la asignación de los recursos del FEP.

Las correspondientes actas de las sesiones de la Comisión así como de los informes y estudios que efectúa y encarga, se encuentran disponibles en la página web [www.comisionusuarios.cl](http://www.comisionusuarios.cl)

## **VI. Principales actividades desarrolladas por la Comisión**

### **VI.1. Informes anuales**

En el primer Informe (2010), se analizaron los principales cambios introducidos por la reforma previsional del año 2008, la valoración que se les asigna y la conveniencia de observar sus resultados. Asimismo, se emite opinión sobre el FEP, la difusión y educación previsional, considerando la experiencia internacional.

El segundo informe (2011), se efectuó una descripción con cifras de un conjunto de variables relevantes para evaluar el desempeño del sistema de pensiones. En particular, se analizan los primeros resultados de los cambios que habían sido puestos en marcha, originados en la reforma ya señalada y se efectúan las siguientes propuestas:

1. Evaluar la situación de las trabajadoras de casa particular.
2. La necesidad de diseñar un plan de acción para los trabajadores temporeros.
3. Mayor difusión sobre inversiones y rentabilidad como consecuencia de la crisis del año 2008 y su impacto en los fondos de pensiones.
4. Revisar y mejorar los procedimientos y modalidades de pensión.
5. Mejorar la información sobre los asesores previsionales.
6. Estudiar la mora previsional y propuestas de mejoramiento.
7. Corrección a los objetivos y procedimientos del FEP y la necesidad que la CU sea considerada en las propuesta de mejoramiento que se evalúen.

El tercer informe (2012), mantuvo el esquema anterior al hacer su análisis sobre diferentes variables y los resultados obtenidos, pudiendo observar la evolución de la mayoría de ellas al disponer de un tiempo mayor de aplicación de los cambios. Surgen también propuestas que abarcan diferentes ámbitos:

1. Mayor difusión para la cotización de los independientes y afiliados voluntarios.
2. Mejorar la cultura financiera vinculada a los Multifondos y el rol de los asesores en estas materias.
3. Aumentar la difusión del APV y mejorar el APV Colectivo.
4. Mayor difusión al subsidio de trabajadores jóvenes.
5. Eliminación de la cotización de salud a todos los pensionados.
6. Identificar a los empleados públicos como un grupo en que requiere revisar: daño previsional, contratos a honorarios, acceso a AFC y APVC.
7. En materia de procedimientos y de política, se recomendó:
  - a. Mejorar procedimiento de cobranza, bono por hijo, ficha de protección social, depurar las estadísticas de pensiones.

- b. Revisar políticas del Pilar Solidario, empleo formal, funcionarios públicos, beneficio tributario, cotización de salud y gradualidad de la incorporación de los independientes, asociatividad de pensionados, etc.
8. Se reiteran las propuestas efectuadas al FEP y al tema educacional.

El cuarto informe (2013), si bien mantuvo una descripción con cifras sobre diferentes variables del sistema, se focalizó con mayor intensidad en el tema de las pensiones y los factores que inciden en el monto de ellas, se efectuó un análisis sobre la evolución y la necesidad de realizar propuestas sobre las mismas. Adicionalmente se evaluó el impacto de diferentes programas sociales sobre el sistema previsional y la conveniencia de revisarlos, en particular los que desincentivan la cotización. Por otra parte, el consenso observado en la opinión pública sobre la necesidad de introducir cambios al sistema de pensiones, la CU se pronunció sobre la mayoría de las diferentes propuestas que se conocen y consideró necesario relevar algunas de ellas.

## **VI.2. Principales comunicaciones emitidas**

La CU requirió en los últimos meses, a distintas autoridades del aparato público información sobre temáticas de su interés, que se encuentran dentro del ámbito de su competencia. Requirió así a la Directora del Trabajo, en diciembre del año 2013, antecedentes relativos a evasión y elusión de cotizaciones previsionales.

Además se requirió al Subsecretario de Previsión Social, datos sobre el desempeño del Subsidio para Trabajadores Jóvenes; la pérdida de la Asignación por Muerte de mujeres que se afilian voluntariamente a una AFP para recibir el bono por hijo; resultados en la implementación de la obligatoriedad de cotización para trabajadores independientes; implementación de la nueva Ficha de Protección Social; resultados de la ampliación de cobertura del ahorro voluntario a partir de la ley N°20.255, de 2008; y, el Daño Previsional. Asimismo, se requirió información sobre las propuestas de perfeccionamiento del sistema de pensiones que la Subsecretaría informó que estaba preparando para el Presidente de la República, documento al cual, esta Comisión no ha tenido acceso a la fecha.

También se solicitó un informe a la Superintendencia de Seguridad Social, sobre la Comisión Revalorizadora de Pensiones. Al Instituto de Previsión Social, se solicitó antecedentes sobre la operatoria de la verificación del requisito de focalización, en la concesión y extinción de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, además de una evaluación de la exención y descuento de la cotización de salud para pensionados.

A la Superintendencia de Pensiones, se le requirió antecedentes sobre pago de cotizaciones previsionales, resultados del indicador ICESA que mide la calidad del servicio de las AFP, proceso de calificación de invalidez, resultados de la implementación de la obligatoriedad en la cotización de trabajadores independientes, datos sobre ahorro previsional voluntario y sobre reclamos de los usuarios del sistema.

## **VII. Actividades de difusión:**

En sus casi cinco años de funcionamiento, la Comisión ha efectuado, entre otras actividades de difusión, las siguientes: una visita a provincia, reuniéndose con los representantes de los usuarios en la ciudad de Antofagasta; ha concurrido al Congreso Nacional, a presentar sus informes a las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados; y, también ha participado de sesiones de la Comisión Especial del Adulto Mayor de la Cámara de Diputados. El Presidente de la Comisión e integrantes, con frecuencia han participado en seminarios y mesas de trabajo en que se abordan cuestiones de seguridad social, pensiones y educación previsional. Así también, se han atendido consultas de los medios de comunicación.

Todas estas actividades deben ser potenciadas, para lo cual se requiere del adecuado apoyo de la Subsecretaría de Previsión Social.

### **VII.1. Estudios efectuados**

La Comisión de Usuarios, en el ejercicio de sus funciones y para contar con antecedentes que permitan elaborar diagnósticos y propuestas de mejoramiento al sistema, ha encargado los siguientes estudios:

1. Estudio “Trabajadores de Casa Particular”, 2010 (Realizado por Grupo NOUS Pensamiento y Sentido).
2. Estudio “Modalidades de Pensiones y Procedimientos para Pensionarse”, 2010 (Realizado por Corporación Libertades Ciudadanas).
3. Análisis de los Incentivos que Generan los Actuales Programas Sociales y Políticas Públicas sobre la Cobertura, Nivel y Densidad de las Cotizaciones Previsionales, Marzo 2012<sup>1</sup> (realizado por Centro de Políticas Públicas PUC).
4. Análisis de la Evasión y Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas, Noviembre 2012<sup>2</sup> (realizado por la Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile).

Estos estudios se encuentran disponibles para su descarga en su sitio web.

## **VIII. Sistemas de Pensiones: consideraciones y propuestas**

Sintéticamente, las propuestas que la Comisión efectúa en relación al sistema de pensiones, son las siguientes:

### **Régimen de Capitalización individual**

**1. Aumento de la tasa de cotización obligatoria de cargo del empleador:** La tasa de cotización es baja y, entre otras razones, no es compatible con la mayor expectativa de vida de la población en Chile, por lo que se requiere aumentar la

---

<sup>1</sup> Estudio conjunto con el Consejo Consultivo Previsional- CCP.

<sup>2</sup> Estudio conjunto con el Consejo Consultivo Previsional-CCP.

tasa de cotización, incremento que, en opinión de esta Comisión, debiera ser de cargo del empleador.

**2. Incremento del tope de la remuneración o renta máxima imponible:** Aumento de forma progresiva hasta igualarlo con el tope que se aplica al Seguro de Cesantía, que hoy es de UF 105,4.

**3. Revisión periódica de las tasas de cotización y requisitos de pensión, considerando las variables que afectan las pensiones,** para evitar que los parámetros del sistema permanezcan estáticos por muchos años, lo que no sería concordante con las nuevas realidades demográficas, laborales y económicas.

**4. Prestaciones económicas del Seguro de Cesantía y cotizaciones para pensiones:** Las prestaciones mensuales que se otorguen a los cesantes con cargo a los fondos del Seguro de Cesantía, deben ser impositivas para pensiones, siendo su entero de cargo del Fondo Solidario de Cesantía.

**5. Aumentar los límites del APV según variación real de las remuneraciones y potenciar su incentivo para las rentas medias y bajas:** Es necesario seguir profundizando el APV orientado a las rentas medias y bajas, a través de mayor información y también ampliando sus incentivos.

**6. Independientes obligados a cotizar:** Se debe revisar el proceso de su incorporación gradual al sistema de seguridad social así como el acceso real y oportuno a las prestaciones a las que la ley les otorgó derecho.

**7. Medidas para incrementar las cotizaciones de los independientes que no emiten boletas de honorarios:** Corresponde estudiar mecanismos de protección a otros grupos de trabajadores independientes, con normas particulares por tipo de actividad.

**8. Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, APVC:** Resulta necesario que se revise la situación del APVC, cuyo uso como instrumento sigue siendo muy escaso.

**9. Eliminar los desincentivos a cotizar:**<sup>3</sup> Es conveniente revisar los requisitos de accesos a los programas sociales de subsidios, tratando de eliminar los desincentivos y, en lo posible, generando estímulos para cotizar.

**10. Corrección del “Daño Previsional”, que afecta a los trabajadores del sector público:** Se estima que un mecanismo para repararlo, es la implementación de un Bono Reparatorio que corrija tanto el valor del Bono de Reconocimiento y las cotizaciones en las AFP por el período en que éstas no se ajustaron a la realidad remuneracional.

**11. Todos los ingresos deben ser impositivos:** Procede establecer la impositividad de todos los componentes que forman parte de los ingresos de los

---

<sup>3</sup> Para mayores antecedentes revisar el estudio encargado por la CU sobre esta materia, denominado Análisis de los Incentivos que Generan los Actuales Programas Sociales y Políticas Públicas sobre la Cobertura, Nivel y Densidad de las Cotizaciones Previsionales, Marzo 2012, realizado por Centro de Políticas Públicas PUC).

trabajadores, con excepción de la asignación de colación y de movilización (por montos razonables), de modo que la futura pensión se relacione con una cuantía lo más cercana la remuneración obtenida durante la vida laboral.

**12. Mayor fiscalización del Estado en el pago oportuno de las cotizaciones previsionales:** El estudio encargado por la Comisión y el Consejo Consultivo Previsional presenta una serie de medidas para evitar la evasión y elusión en el pago de cotizaciones que impacta negativamente en el monto de las pensiones de los trabajadores.

**13. Cuantía de la Pensión:** Corresponde que quienes cotizan con regularidad accedan a través de las cotizaciones obligatorias, voluntarias y aporte previsional solidario, a una pensión del orden del 70% del ingreso base

**14. Comisión de las AFP:** La CU estima que debe buscarse un mecanismo que permita disminuir las comisiones que pagan los afiliados.

**15. Perjuicio tributario de los fondos de pensiones de los afiliados:** Autorizar a los fondos a recuperar anualmente el crédito por impuesto pagado de primera categoría de los dividendos de sociedades anónimas, permitiendo, por esa vía, incrementar los ahorros previsionales y las pensiones.

**16. Calidad del servicio y buenas prácticas de gestión:** El Indicador de la calidad de la atención que otorgan las AFP, como lo es el ICESA, debe considerar también, un mecanismo de medición de satisfacción directa del afiliado por la calidad de servicio recibida

Es importante considerar medidas de mejora de la relación entre el afiliado y las AFP, no sólo en los aspectos de gestión de fondos y otorgamiento de pensión, si no también, de aspectos como acompañamiento del afiliado en el proceso de decisiones asociadas a su vida previsional activa y pasiva

**17. Rentabilidad de los fondos y comisiones:** Corresponde que la autoridad atienda a la demanda de los usuarios para que exista una correlación mayor a la actual, entre los resultados de las rentabilidades de los fondos de pensiones y los ingresos por comisiones de las AFP. Lo anterior en base a la sensación de inseguridad que causa todo esquema de rentabilidad de los fondos, asociado a su inversión y la variabilidad consustancial a ese régimen. En esto último influyen fuertemente las crisis financieras.

**18. Fomentar la permanencia en el mercado del trabajo de los afiliados pensionables:** La permanencia de los afiliados en el mercado de trabajo debe ser fomentada. Los incentivos deben orientarse a permitir que las personas se mantengan laboralmente activas más allá de la edad legal de jubilación.

### **Régimen de pensiones y aportes solidarios (PILAR SOLIDARIO)**

**19. Ampliar los beneficios del Pilar Solidario:** Evaluar la ampliación de la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias por sobre el 60% de los hogares de menores ingresos, incluyendo el aumento de la PMAS.

**20. Asignación por Muerte:** Se propone ampliar la cobertura de esta asignación a todos los beneficiarios de Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario de afiliados a AFP, sin saldo en su cuenta individual suficiente al momento del fallecimiento, considerando que este segmento de la población, en su conjunto corresponden al 60% de menores ingresos.

**21. Acceso a las prestaciones:** las autoridades deben arbitrar las medidas correspondientes para garantizar el acceso a los beneficios a los que tiene derecho la población, recurriendo a la información disponible en las entidades de previsión social que permiten identificarlos efectuando las modificaciones normativas que sean pertinentes para garantizar el acceso directo a las prestaciones y beneficios.

#### **Situación de pensionados**

**22. Eliminar la cotización de salud a todos los pensionados.**

**23. Reajustes mensuales:** Establecer que todas las pensiones, previsionales o no, se expresen en UF.

**24. Asociatividad de pensionados: Promover los cambios normativos, que permitan hacer extensivo el descuento de las cuotas sociales de los pensionados a sus asociaciones gremiales.**

#### **Bono por Hijo nacido vivo**

**25. Facilitar el acceso a este beneficio:** Revisar la normativa, en términos de facilitar el acceso a este beneficio evitando recurrir a la afiliación voluntaria a una AFP, como forma alternativa de obtener el Bono.

**26. Ajuste del bono por hijo al monto de la Pensión Básica Solidaria:** Adoptar las medidas que sean pertinentes que permita a las beneficiarias del bono por hijo percibir este bono ajustado al monto de la Pensión Básica Solidaria.

#### **Subsidio a la cotización de Jóvenes**

**27. Facilitar la solicitud del beneficio:** Dada la importancia de las cotizaciones de los primeros años de trabajo, estimamos necesario generar medidas que favorezcan su obtención permitiendo a las AFP, solicitar de oficio en representación de sus afiliados el beneficio directamente al IPS.

**28. SIS de cargo del empleador:** Establecer la obligatoriedad que el empleador se haga cargo del pago del SIS también respecto de estos trabajadores.

### **IX. Educación y difusión previsional**

En los cinco años de funcionamiento de la CU, la educación previsional, conforme al mandato legal contenido en el artículo 44 de la Ley N° 20.255, ha sido una de sus áreas prioritarias de trabajo. De ello se da cuenta en sus informes anuales y en las comunicaciones que ha enviado a la Autoridad. Consistente con esta preocupación, adjuntamos como anexo un documento que detalla el trabajo, las observaciones y recomendaciones de la Comisión en esta materia.

Entre los aspectos observados y detallados en el anexo se destacan:



- El escaso conocimiento que la gran mayoría de las personas, cualquiera sea su situación, mantiene de los temas de seguridad social, en particular del sistema de pensiones y de cómo éste se relaciona con la protección de salud, prestaciones familiares, cesantía, etc.
- Al respecto la Comisión ha planteado la conveniencia de diseñar una política y un plan de educación previsional que integre a todos los sectores, de los ámbitos públicos y privado y que considere la experiencia internacional en la materia.
- En este sentido se hace necesario reformular integralmente el Fondo para la Educación Previsional, en sus objetivos, cobertura, mecanismos de asignación de recursos, periodicidad, términos de ejecución, mecanismo e integración de la instancia de selección de proyectos. Lo anterior, dado que para modificar conducta se requieren esfuerzos sistemáticos de largo plazo. Cabe señalar, que para efectuar esta propuesta se tiene a la vista la experiencia de todos los concursos realizados a la fecha.

Santiago, 20 de marzo de 2014.