



ASOCIACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS PARA LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES

Santiago, 15 de julio de 2014



INTRODUCCIÓN

La Asociación Nacional de Funcionarios de la Superintendencia de Pensiones (AFUSUP), como parte del universo de trabajadores de Chile, está ocupada del acontecer nacional que afecta al actual sistema de pensiones vigente hace 33 años, creado por el D.L. N° 3.500, de 1980.

Las inquietudes de este gremio son parte de las observaciones que diversos sectores de la sociedad han expresado sobre las debilidades del sistema previsional basado en la capitalización individual, por cuanto se ha demostrado que no está cumpliendo con el objetivo de generar pensiones dignas para el conjunto de trabajadores que han aportado a su cuenta individual y directamente al crecimiento y progreso de nuestro país.

El documento que se presenta a continuación es el resultado de la participación y aportes de los trabajadores de la Superintendencia de Pensiones, quienes con su experiencia pretenden aportar a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, constituyendo una visión técnica sobre futuros cambios al actual sistema.

Asociación Nacional de Funcionarios de la Superintendencia de Pensiones (AFUSUP)
Av. Libertador Bernardo O'Higgins #1449, torre II, piso 15
27530236
afusup@spensiones.cl

ANÁLISIS FRENTE A LA ACTUAL CONTINGENCIA NACIONAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Después de treinta y tres años de existencia del actual sistema de capitalización individual, la realidad que resulta del objetivo de éste es que no se obtienen las pensiones como se aseveró en un comienzo del sistema. Las razones que justificarían en parte esta realidad serían:

- 1°. Baja tasa de cotización: la tasa de cotización es baja en comparación a la existente en otros países y al mismo ex sistema de reparto.
- 2°. Edad para pensionarse el hombre y la mujer: Crea diferencias y desventajas, en especial para el sexo femenino.
- 3°. Periodos sin cotizar: En la medida que el trabajador no cotiza disminuye la posibilidad de una mejor pensión, lo que se relaciona con tres causas:
 - a) Insuficiente educación y cultura sobre seguridad social y ahorro previsional del trabajador: En algunos casos, las personas no se incorporan al sistema, porque de esta forma dejan de percibir subsidios estatales; en otras, se prefiere percibir un ingreso mayor en el presente que ahorrar para un futuro incierto.
 - b) Posibilidad de declarar las imposiciones previsionales y no necesariamente pagarlas, lo que da pie para que se generen las acciones del punto siguiente.
 - c) Sanciones insuficientes para los empleadores que no pagan las cotizaciones: En la actualidad no existen sanciones punitivas y, en este mismo sentido, la cobranza de la deuda y la recaudación de las cotizaciones no son suficientes.
- 4°. Rentabilidad de los fondos de pensiones: Se observan las siguientes deficiencias:
 - a) Cuando las Administradoras presentan pérdidas en las inversiones de los dineros pertenecientes a los diferentes fondos, las Administradoras siguen cobrando comisiones, por lo que no existe un incentivo real por parte de la AFP de mejorar sus sistemas de gestión.
 - b) Las pérdidas de rentabilidad de los fondos las asumen los trabajadores activos y pensionados por las AFPs.
- 5°. Las acciones del Estado en ocasiones ha sido reactivo respecto de los efectos negativos en la rentabilidad de los fondos de pensiones.
- 6°. La tasa de cotización obligatoria es menor a lo contemplado en otros sistemas previsionales tanto en Chile (antiguas cajas de previsión), como del extranjero. En su momento se calculó que dicho porcentaje respondería según tasas de crecimiento y rentabilidad de las inversiones para cada una de las cuentas de capitalización individual.
- 7°. El sistema no contempla los Principios de la Seguridad Social, principalmente la solidaridad de las pensiones, aun cuando la Reforma Previsional del 2008 intentó subsanar dicha situación a través del Estado. Por definición el sistema de capitalización individual no es un sistema solidario, sólo con excepción del funcionamiento del SIS que manifiesta solapadamente la “solidaridad”. En este caso, el seguro es pagado por todos los trabajadores activos y sólo lo utilizan las personas que sufren riesgos de invalidez o fallecimiento.

PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO O MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES

La Asociación Nacional de Funcionarios de la Superintendencia de Pensiones, como organización de trabajadores encargados de fiscalizar el cumplimiento de las normas legales del sistema de pensiones de los trabajadores civiles de Chile, está consciente de la contingencia nacional sobre el mejoramiento del actual sistema que debería favorecer a los trabajadores de nuestro país. Por tal motivo, se proponen las siguientes medidas de perfeccionamiento, las que fueron elaboradas a partir de las propuestas emanadas desde los Asociados a AFUSUP, dado el carácter técnico y fiscalizador que ejercen.

Es importante destacar que en cualquier sistema que se considere rediseñar es necesario **fortalecer a la Superintendencia de Pensiones** con mayor autoridad fiscalizadora y con **más funcionarios** que realicen esa labor, especialmente en el área financiera, por la complejidad que ello implica y que con la dotación actual no permite realizar una labor en terreno más activa.

1. CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES

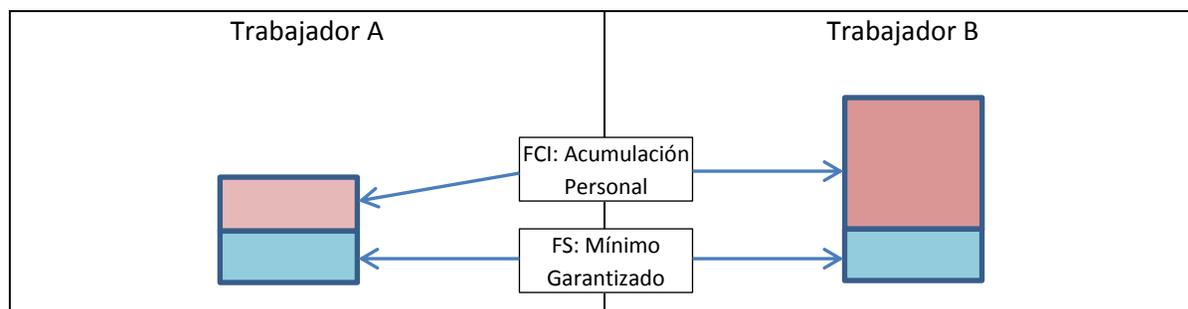
1.1. Sistema de Administración de Pensiones

Se considera prioritario crear un **Sistema Mixto de Pensiones** que incorpore elementos del actual *Sistema de Capitalización Individual*, con uno generado que sea de *Aporte Solidario*. Esto permite que la persona ahorre en una cuenta individual (aporte obligatorio del trabajador), como ocurre en la actualidad, y una parte de esa cotización del trabajador pasa a un Fondo Solidario, el cual se complementa con un aporte obligatorio por parte del empleador y del Estado.

De esta manera, las pensiones estarían dadas por:

- a) Fondo de Capitalización Individual (FCI)
- b) Porcentaje del Fondo Solidario (FS)

De esta manera, por una parte, existiría un mínimo garantizado igual para toda persona que se jubila y, por otra, quien acumula más en su cuenta de capitalización, dispone de mayores recursos para su retiro del ámbito laboral. A modo de ejemplo, se grafica esto a continuación:



De esta manera, se estimula el ahorro por parte del trabajador, con un jubilación como merecimiento de su labor y su ingreso, y además se responde al Principio de la Solidaridad en la Seguridad Social.

En la determinación de la Participación del Estado como agente aportante, ésta sería para todo trabajador, sin diferenciar nivel de remuneraciones o rentas que éste perciba. En definitiva, esta sería:

Aporte Cotización: Trabajador + Empleador + Estado

El Seguro de Cesantía es un sistema creado desde su base como solidario y puede demostrarse como ejemplo para este sistema.

1.2. Aumento de la Cotización Obligatoria

Para poder alcanzar lo anterior y en virtud de las deficiencias que se observan en el análisis expuesto anteriormente, la AFUSUP considera urgente y necesario aumentar la tasa de cotización obligatoria de todos los trabajadores del país. Para ello se plantean dos alternativas:

- a) Aumento a 12% y disminuir la cotización de la salud de un 7% a un 5%. Sólo con esa acción, significaría un aumento real de un 20% en el monto de la pensión resultante, sin afectar la remuneración actual de los trabajadores.
- b) Aumento a 15%, que puede ser fijada al momento del cambio de Ley, a partir de una fecha determinada, o en un aumento paulatino (hasta un tercer año completo). Lo importante es que se llegue a una cotización mixta (tal como fue planteado en el punto 1.1.) según la siguiente estructura:

Aporte Cotización: a) FCI: 10 % Trabajador b) FS: 2% Trabajador + 2% Empleador + 1% Estado
--

Como comentario adicional, es preciso señalar que en caso que no se decida por un Sistema Mixto y sólo se procure mejorar el Sistema de Capitalización Individual, de igual manera, AFUSUP aboga por el aumento en la tasa de cotización, en cualquiera de las modalidades anteriores, y que todo el monto (12% o 15%) sea destinado en la cuenta de capitalización de cada cotizante.

2. EDAD DE JUBILACIÓN

Se considera pertinente que la **edad de jubilación aumente** y que ésta sea **igual para hombres y mujeres a los 65 años**, en consideración a que la diferencia de edad no tiene una justificación técnica, ya que las mujeres tienen mayor expectativa de vida y, por otra parte, tienen una menor densidad de cotizaciones, lo que impacta negativamente en el monto de la pensión. Por tanto, el monto de pensión se incrementaría cuando una persona posterga su edad de jubilación a los 65 años en vez de los 60 años.

Como contraparte, un argumento para **no aumentar** la edad legal de jubilación está en que ello expondría un desmedro de los afiliados futuros, ya que afectaría la demanda y renovación laboral, aun cuando un aumento resolvería el problema del monto de la cuenta de capitalización individual para los afiliados actuales.

3. ADMINISTRACIÓN DE FONDOS

3.1. Mejoras en la Administración de las AFP's

Para los periodos de baja rentabilidad, y así exigir mejor gestión y administración de las AFP, se proponen las siguientes medidas:

- a) La AFP no cobre comisión cuando haya pérdida en las inversiones de los dineros pertenecientes a los diferentes fondos, procurando con ello menos pérdida del afiliado.
- b) Traspasar la AFP parte de sus utilidades a los fondos de pensiones de sus afiliados, cuando la rentabilidad real de los fondos de pensiones sea inferior al 4% real anual.

3.2. Mejoras en los Instrumentos de Inversión

La rentabilidad mínima es el medio a través del cual se comparan las administradoras para saber si están invirtiendo bien. Cuando una de las administradoras renta muy por debajo del promedio de las otras, la Administradora en cuestión debe pagar. Dado que ninguna quiere verse perjudicada, la tendencia hace que todas inviertan en lo mismo y disminuya el riesgo de inversión. Sin embargo, como el riesgo de inversión es directamente proporcional a la rentabilidad, al no haber tanto riesgo, el crecimiento de los fondos no es tan grande.

Si se suprime la regla de la rentabilidad mínima y se genera un *benchmark* externo (cartera hipotética fijada por la Superintendencia), las Administradoras podrían compararse con esta herramienta y favorecer el riesgo de inversión. Este tipo de comparador ya existe en el sistema del seguro de cesantía.

Por lo expuesto, se propone generar los siguientes instrumentos de inversión para la administración de las AFP:

- a) Crear un comparador *benchmark* como el del Seguro de Cesantía: Implica que las administradoras tendrían que bajar el cobro de comisión cuando resulten bajo la meta de rentabilidad mínima y a la vez aumentaría el incentivo para mejorar los fondos.
- b) Crear Límites de Inversión Mínimos: Piso mínimo de instrumentos de cobertura de riesgo que tengan directa relación a los tipos de instrumentos de inversión a los cuales están relacionados.
- c) Crear Instrumentos de Cobertura de Riesgo: En relación al punto b), con ello se controla la baja en las rentabilidades de las inversiones de las AFPs, obligando a las AFPs a invertir en ellos.

3.3. Administración de Fondo Solidario

En la particularidad que se opte por la creación de un Fondo Solidario, AFUSUP estima que la administración de éste debe ser realizada por un Agente del Estado, con carácter autónomo (similar al Banco Central).

La administración se propone regirla de acuerdo a una licitación que realice este Agente del Estado de un seguro que garantice que completando 30 años de cotización con un porcentaje de ese aporte adicional, el retorno equivalga a un porcentaje fijo del promedio de las últimas 60 remuneraciones. Esto se entiende en cuanto a que el retorno actual de las AFP's se estima entre un 30% a 40%. Si por ejemplo, se asegura 1/3 más con un 5% adicional (15% de cotización), la suma de ambos retornos podría llegar a garantizar una pensión cercana al 70%.

4. SOBREVIVENCIA Y HERENCIA

4.1. Destino del Monto Acumulado cuando Afiliado Fallece

En caso de muerte del afiliado, si bien se considera mantener el actual procedimiento de entregar el monto total acumulado por el afiliado como herencia, se puede ampliar dicha acción como una modalidad en que sean los herederos legales quienes escojan, siempre que no existan beneficiarios de pensión (de sobrevivencia), entre:

- i. Entregar monto total como herencia;
- ii. 50% como herencia y 50% a repartir en las cuentas de capitalización individual para previsión de los herederos;
- iii. 100% a la cuenta de capitalización individual de los herederos (en caso que los herederos no tengan cuenta, se les crea una).

4.2. Mejoras a la calificación de los Beneficiarios

En la revisión y la experiencia de los funcionarios de esta Superintendencia, AFUSUP considera relevante realizar las siguientes mejoras:

- a) Aumentar la rigurosidad en el proceso de relación de parentesco, como madre o padre de filiación no matrimonial. Así, se evita considerar a un beneficiario de pensión de sobrevivencia que realmente no lo es, en desmedro del monto de la pensión de los beneficiarios que sí lo son.
- b) Eliminar el derecho de pensión de sobrevivencia al cónyuge causante de *Femicidio*. De esta forma, el fondo de pensiones de la mujer víctima se distribuye por igual en cuentas de capitalización de los hijos. Actualmente, un femicida es beneficiario de pensión de sobrevivencia de su cónyuge.
- c) Extender la cuota mortuoria a los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, toda vez que éstos no sean causantes de una pensión propia.
- d) El monto de la cuota mortuoria (15 UF) sea de costo de la AFP.

5. PAGO DE COTIZACIONES

5.1. Declaración de Pago

En el presente, un empleador puede declarar el pago de las cotizaciones y no hacerlas efectivas, sin sufrir una sanción importante por ello. Es por eso que se juzga imprescindible dos acciones:

- a) Eliminar la opción que tienen los empleadores y entidades pagadoras de subsidios de declarar el no pago de las cotizaciones de los trabajadores, lo que obligar a pagar efectivamente las cotizaciones previsionales y no sólo declararlas.
- b) Además, y aun cuando se decida continuar con la posibilidad de declarar y no pagar las cotizaciones, se considerar necesario aplicar las siguientes sanciones a los empleadores y entidades pagadoras de subsidios, hasta cancelar lo adeudado:
 - i. No poder iniciar nuevas actividades tributarias
 - ii. Embargar parte de su patrimonio

5.2. Redefinición de Pago de Cotizaciones

Se distinguen las siguientes acciones para mejorar la capitalización de las cuentas de los afiliados:

- a) Cotizar obligatoriamente por el 100% de la remuneración bruta real. Actualmente, existe un tope imponible de 66 UF, que no tiene una justificación importante, y con esto se obtendría una pensión más cercana a la renta que alcanzó el trabajador en su última etapa laboral.
- b) Establecer un mínimo de cotización por montos iguales o superiores al Sueldo Mínimo Mensual.
- c) Cotizar la AFC por el monto de un Sueldo Mínimo Mensual, en caso de cesantía del afiliado, por el período que cubre el pago del Seguro de Cesantía. De esta forma, se cubren las potenciales lagunas previsionales, el afiliado queda cubierto por el SIS y se asegura un piso mínimo.
- d) Considerar como remuneración imponible cuando un trabajador es destinado con Asignación de Zona. Esto permite que los trabajadores de las regiones extremas puedan ver incrementada su pensión.

6. CÁLCULOS DE PENSIONES

A continuación se expone una serie de mejoras a la forma de realizar los cálculos de pensiones de vejez, invalidez y/o sobrevivencia, sobre la base de la experiencia de fiscalizaciones y del trabajo directo con las personas de los trabajadores de la Superintendencia de Pensiones:

- a) Determinar que el cálculo del Ingreso Base para todo tipo de pensión sea en función del promedio de las 60 últimas remuneraciones o rentas cotizadas.
- b) Determinar el aporte adicional siempre en función del 70% del ingreso base, se encuentre el afiliado cotizando o no al momento del siniestro (invalidez o muerte).
- c) Incluir como componente de cálculo para el aporte adicional, los años de cotizaciones que registra el afiliado en los sistemas previsionales (D.L. N° 3.500).
- d) Establecer igualdad del aporte adicional del pensionado por invalidez transitoria fallecido al que hubiera generado como afiliado pensionado por invalidez definitiva, toda vez que su fallecimiento se hubiera producido a consecuencia de los impedimentos declarados como invalidantes. Con esto se evita la disminución del monto de pensiones de sobrevivencia.
- e) No considerar en la determinación de la pensión del afiliado causante, cuando uno de los potenciales beneficiarios de pensión de sobrevivencia cuente con una pensión propia (retiros programados), incorporándolos cuando el afiliado fallezca o cuando su pensión sea cero. De esta forma, aumenta el monto de la pensión en el período en que el afiliado siga vivo.
- f) Calcular la tasa de retiros programados en función del 100% de las rentabilidades históricas de los fondos de pensiones (últimos 20 años). Así, se logra un monto de pensiones mayor que el actual, considerando tasas de largo plazo más cercanas a la realidad.
- g) Determinar la expectativa de vida del afiliado causante de pensión de vejez e invalidez como de mayor gravedad respecto de la expectativa de vida de los potenciales beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

7. INVALIDEZ

Si bien el sistema de calificación de invalidez funciona de manera relativamente correcta, a pesar de los reclamos expuestos, y que esta Superintendencia mantiene una fiscalización constante y procura hacer mejoras en los procedimientos, sí es importante establecer cambios en los siguientes puntos:

- a) Obligar al afiliado a hacer su requerimiento de calificación en AFP cada vez que la ISAPRE solicite una declaración de invalidez, fusionando ambos requerimientos. Con ello, se evita que el afiliado quede sin cobertura de seguridad social (licencia médica y/o pensión) si la Declaración de Invalidez (para la ISAPRE) no coincide con Calificación de Invalidez para efecto del otorgamiento de pensión que puede ser apelada por la compañía de seguros.
- b) Incluir un representante profesional por parte de los afiliados (o trabajadores) en la conformación de la Comisión Técnica de Invalidez, situación que no ocurre actualmente y los trabajadores se ven en desventaja por ello.

8. TRABAJO PESADO

Actualmente, la sobrecotización por Trabajo Pesado no responde al espíritu de la ley de que este tipo de labores no existan, asumiéndose por ambas partes, trabajador y empleador, como un monto más que se debe cancelar. Además, el porcentaje establecido no compensa el tiempo perdido de cotización, al jubilarse antes, obteniéndose pensiones menores a las proyectadas. De esta forma, se plantea lo siguiente:

- a) Aumentar la sobrecotización por Trabajo Pesado de 2% a 4% y de 1% a 2% por cada año de descuento, por parte del trabajador y del empleador, para compensar mejor el tiempo no cotizado.
- b) Obligar al empleador que tiene un puesto calificado como Trabajo Pesado para realizar acciones correctivas y mejorar las condiciones labores, lo que puede ser activado con una franquicia tributaria en función de las mejoras en los sistemas de trabajo. De esta forma, además se aumenta la tecnología y se disminuyen las potenciales lesiones a los trabajadores en el corto y largo plazo.

9. OTROS PERFECCIONAMIENTOS AL D.L. N° 3.500

Se cree pertinente que las **pensiones no sean afectas a pago de impuesto**.

Adicionalmente a lo ya expuesto en este como en los ítems anteriores, existen otras temáticas que se cree relevante hacer una mejora, en función de que el sistema de pensiones no se cambie, sino que se proponga mejorar el de Capitalización Individual:

- a) Restaurar como beneficio la garantía estatal para pensiones mínimas de vejez e invalidez, considerando como requisito años de cotizaciones (20 y 10, respectivamente).
- b) Hacer aplicable el Aporte Previsional Solidario a los Convenios de Seguridad suscritos por Chile, permitiendo que los pensionados del sistema de pensiones chileno, puedan totalizar los años de cotizaciones o de residencia que registran en el otro Estado Contratante.

10. TEMATICAS ADICIONALES

A juicio de la AFUSUP, se considera que el objetivo de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones es evaluar y generar una propuesta macro en cuanto al sistema previsional su conjunto, y no sólo lo referido al D.L. N° 3.500 que, si bien representa a una mayoría de los afiliados, existen temáticas que consideramos pertinente abordar para este evento:

10.1. Cuenta Inicial Previsional

Se propone crear una **Cuenta de Capitalización Individual a todo Chileno Nacido con un Fondo Inicial** de un monto a definir (Ejemplo: 1 millón de pesos). El fundamento de ello es que mientras más lejos de la jubilación se empiece a invertir, el fondo tiende a ser más grande, en función de su rentabilidad. Entonces, un joven ya contaría con un fondo importante de resguardo de jubilación cuando empiece a trabajar. Para ello, se considera importante que el Estado se haría cargo de ese monto, sólo si el ingreso total familiar de los tutores legales del niño o niña, es menor a 2 o 2,5 topes máximos impositivos, y una vez que el afiliado comience a trabajar y cotizar en forma particular, este monto se podrá traspasar a alguna AFP de preferencia.

Esto además permite evitar al Estado gastos que debería ejercer por pensiones básicas.

10.2. Cultura Previsional

Se considera imprescindible establecer un sistema de Educación Previsional y/o de Seguridad Social desde Enseñanza Básica, creando así consciencia en lo que es una Cultura Previsional. En esa misma idea, promover y generar una campaña de conocimiento del sistema de pensiones, mejorando los canales de información (masividad) del sistema, ya que actualmente los mismos afiliados tienen un desconocimiento importante de sus propios derechos o de cómo funciona el sistema previsional, afectándose negativamente a sí mismos.

10.3. Invalidez por Sistemas de Seguridad Social diferenciados

Se plantea unificar en un sólo sistema la evaluación y calificación de Invalidez, sea por motivos laborales (Ley N° 16.744) como por morbilidad común (D.L. N° 3.500), así como establecer un modelo de porcentajes que se asignen a los menoscabos configurados, y que tenga una estructura similar con cobertura a nivel nacional.

El fundamento de ello es que actualmente sólo las Comisiones Médicas del D.L. N° 3.500 disponen de la estructura para evaluar en forma autónoma los requerimientos de invalidez, mientras que la Ley N° 16.744 son los mismos Organismos Administradores quienes lo realizan, con el potencial y evidente riesgo de poca autonomía y con alta parcialidad para decidir, puesto que son quienes deberán pagar. En este último caso, sólo las apelaciones pueden ser realizadas por un agente autónomo (Comisión Médica de Reclamos, COMERE) y/o posteriormente por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESOS).

Asimismo, los baremos que se utilizan para ambos sistemas difieren por cuanto el de accidentes del trabajo y enfermedades laborales se focaliza en la capacidad de trabajo específico, mientras que el de morbilidad común sólo lo hace para las actividades de la vida diaria, lo que significa que pueda afectar a cualquier tipo de trabajo, sin considerar la labor acostumbrada o especializada del trabajador. De esta forma, ambos sistemas presentan una deficiencia que en conjunto se puede resolver.

En consecuencia, luego de la calificación de invalidez (autónoma) se determinaría qué organismo (seguro) se debe encargar de pagar la pensión o indemnización correspondiente.

10.4. Planteamiento sobre Otros Sistemas Previsionales

AFUSUP observa las dificultades que significan los sistemas previsionales de las antiguas cajas y la de las Fuerzas Armadas, cuyo costo termina siendo de igual manera directa del Estado, sea subsidiando como en su propia administración. Para mejorar ello, se propone:

- a) Eliminar diversas barreras de los antiguos sistemas de previsión (como Ex Servicio de Seguro Social y Ex EMPART) de cotizaciones obligatorias o de no tener lagunas para obtener jubilación por vejez. Se compensa así las injusticias de empleadores de antaño que no pagaron las cotizaciones, o bien, su documentación se perdió dentro de las mismas oficinas.
- b) Terminar con el sistema previsional privilegiado de las Fuerzas Armadas (CAPREDENA) y Carabineros (DIPRECA), puesto que es un sistema injusto con el resto de los ciudadanos, quienes deben laborar hasta los 65 años, mientras que estos funcionarios pueden retirarse a los 50 años y volver a trabajar. Además, estos ciudadanos jubilados empiezan a trabajar en el mundo civil (a veces en las mismas reparticiones de defensa), cotizando en el sistema de capitalización individual y, por lo tanto, pudiendo recibir una doble jubilación. De esta manera, se homologa el sistema previsional para todos los ciudadanos.