MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE PRORROGA LA COTIZACIÓN EXTRAORDINARIA PARA EL SEGURO SOCIAL CONTRA RIESGOS DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, Y MODIFICA LA LEY N° 19.578.

SANTIAGO, 23 de diciembre de 2013.-

M E N S A J E Nº 320-361/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

En uso de mis facultades constitucionales, someto a vuestra consideración un proyecto de ley que prorroga la vigencia de la cotización extraordinaria del Seguro Social de la ley N° 16.744, establecida en el artículo sexto transitorio de la ley N° 19.578; modifica el límite de respaldo con activos financieros de la Reserva de Pensiones que cada Mutualidad de Empleadores de la ley N° 16.744 debe constituir; y modifica el límite del Fondo de Contingencia establecido en la referida ley N° 19.578.

I. ANTECEDENTES

El Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de la ley N° 16.744 se financia, principalmente, a través de una cotización básica equivalente a un 0,90% de las remuneraciones imponibles de cada trabajador, a la que se suma una cotización adicional diferenciada, determinada en

función al riesgo presunto según la actividad de la entidad empleadora o de conformidad a la siniestralidad efectiva de cada entidad, en un rango entre el 0 y el 6,80%, ambas de cargo del empleador.

Desde el año 1998, a dicha fuente de financiamiento se ha agregado una cotización extraordinaria. En efecto, el artículo sexto transitorio de la ley N° 19.578 estableció, a contar del 1° de septiembre de 1998 y hasta el 31 de agosto de 2004, una cotización extraordinaria del 0,05% de las remuneraciones imponibles, de cargo del empleador, en favor del referido Seguro Social, con el objeto de financiar mejoramientos extraordinarios de pensiones y otros beneficios pecuniarios extraordinarios. La vigencia de dicha cotización extraordinaria fue ampliada por el artículo único de la ley N° 19.969, hasta el 31 de agosto de 2008. Posteriormente, el artículo 1° de la ley N° 20.288 la extendió hasta el 31 de agosto de 2011. Finalmente, el artículo único de la ley N° 20.532 prorrogó el plazo hasta el 31 de marzo de 2014.

En el caso de las Mutualidades de Empleadores de la ley N° 16.744 (Asociación Chilena de Seguridad, Instituto de Seguridad del Trabajo y Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción), los recursos provenientes de dicha cotización, junto con otros definidos en la ley N° 19.578, deben destinarse a la creación y mantenimiento de un Fondo de Contingencia, cuya principal fuente de financiamiento es, justamente, esta cotización extraordinaria, que durante el año 2012 representó, para el conjunto de esas instituciones, el 45,7% del total de ingresos de los citados Fondos. Por su parte, las Mutualidades han contribuido con el 54,3% restante.

En el caso del Instituto de Seguridad Laboral, los recursos de la cotización extraordinaria van directamente a financiar las prestaciones y su operación, pues esta entidad no tiene la obligación de constituir fondos de reservas.

Ahora bien, cada una de las Mutualidades debe destinar recursos de la cotización del 0,05% al Fondo de Contingencia hasta que se complete una suma equivalente al monto que resulte mayor entre el 100% del Gasto Ajustado de Pensiones del año anterior y el

valor del Fondo de Contingencia al 31 de diciembre del año anterior -parámetro definido por el artículo único de la ley N° 20.532, obligación que se restablece cada vez que el Fondo represente un porcentaje inferior al antes indicado. El Gasto Ajustado de Pensiones, según lo establecido en la letra B) del artículo 20 de la Ley N° 19.578, corresponde a la cantidad equivalente a la suma total de las siguientes partidas:

a) La suma equivalente al gasto efectivo en pensiones y demás beneficios pecuniarios anexos a ellas pagados a sus pensionados durante el año; y

b) La suma de reservas de capitales representativos para pensiones constituidas durante el año, en cuanto no exceda de 20% del total de reservas de capitales representativos para pensiones existentes al 31 de diciembre del año anterior.

Una vez que el Fondo de Contingencia alcanza el límite indicado anteriormente, las Mutualidades de Empleadores tienen la obligación de destinar los recursos de la cotización del 0,05% que exceden de ese límite a la adquisición de los instrumentos financieros establecidos en la ley. Ello, con la finalidad de respaldar con activos financieros la Reserva de Pensiones que cada una de las referidas entidades debe constituir. Dicha obligación subsiste hasta que se complete una suma equivalente al 40% del monto de la Reserva de Pensiones al 31 de diciembre del año anterior. Cumplido el porcentaje indicado, los recursos excedentarios de la cotización del 0,05% son destinados al financiamiento del Seguro de la ley N° 16.744.

II. SITUACIÓN ACTUAL

Al 31 de diciembre de 2012, el total de los Fondos de Contingencia presentaba un saldo de M$53.015.592. Conforme a las estimaciones actuariales realizadas por la Superintendencia de Seguridad Social, de no prorrogarse la cotización extraordinaria, el saldo agregado de los Fondos de Contingencia sería insuficiente para atender el futuro pago de las pensiones y beneficios extraordinarios otorgados a los pensionados del Seguro Social de la ley N° 16.744, cuyo valor actual se estima en M$53.051.000.

En efecto, al 31 de diciembre de 2012 la Asociación Chilena de Seguridad, la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción y el Instituto de Seguridad del Trabajo presentan saldos de los Fondos de Contingencia que ascienden a M$24.065.233, M$21.857.846 y M$7.092.513, respectivamente. Por otra parte, se estima que a la misma fecha las obligaciones a financiar con cargo a estos Fondos alcanzan M$20.771.000, M$22.668.000 y M$9.612.000, en cada caso. Por lo tanto, en los casos de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción y del Instituto de Seguridad del Trabajo, de no incrementarse sus Fondos de Contingencia, ellos no serían suficientes para financiar las obligaciones por concepto de beneficios extraordinarios respecto de los actuales pensionados.

Cabe hacer presente que durante la tramitación de la última prórroga de la cotización extraordinaria, que fue concedida por la ley N° 20.532, se estimó que en un plazo de dos años y seis meses desde la vigencia de dicha prórroga, los Fondos de Contingencia de las tres mutualidades de empleadores lograrían acumular recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones futuras con sus pensionados, lo que se logró sólo en el caso de la Asociación Chilena de Seguridad. La razón que impidió alcanzar el objetivo de la anterior prórroga, fue haber limitado el valor del Fondo de Contingencia al 100% del Gasto Ajustado de Pensiones del año anterior, puesto que dicho gasto no refleja el compromiso futuro que las Mutualidades de Empleadores mantienen con sus pensionados, derivado de los incrementos y reajustes extraordinarios que se financian con el citado Fondo.

Por otra parte, debe considerarse que el valor actual del Fondo de Contingencia fue determinado con una tasa de descuento del 4% anual, debiéndose tener en cuenta que las tasas de interés de largo plazo han registrado recientemente una tendencia a la baja, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Por lo expuesto, se requiere de una nueva prórroga de la cotización extraordinaria, la cual permita incrementar los recursos de los Fondos de Contingencia de las Mutualidades antes señaladas, para así

revertir el déficit que actualmente registra dicho Fondo en la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción y del Instituto de Seguridad del Trabajo, ascendentes a M$810.000 y M$2.519.000, respectivamente.

Además, se propone una nueva fórmula para fijar el valor máximo que debe alcanzar el Fondo de Contingencia, la cual recoge el monto de las obligaciones presentes y futuras derivadas de los incrementos y reajustes extraordinarios otorgados a los pensionados.

Una vez alcanzado el límite propuesto para el Fondo de Contingencia, los recursos excedentarios deben ser destinados a comprar activos financieros para respaldar la reserva de pensiones constituida por las Mutualidades.

Al respecto, cabe hacer presente que por tratarse las Mutualidades de entidades aseguradoras de beneficios económicos de largo plazo, como lo son las pensiones temporales de invalidez y vitalicias de viudez que otorgan, y no tener, por otra parte, garantizados los flujos futuros de ingresos en montos suficientes para hacer frente a esas obligaciones, es recomendable que mantengan en reserva recursos para hacer frente a esos compromisos, y que ellos se encuentren invertidos en activos financieros de fácil liquidación.

En el caso del Instituto de Seguridad Laboral, esta entidad se encuentra actualmente en una etapa de reorganización de sus procesos y de fortalecimiento de su gestión operacional. En tal contexto, resultaría particularmente oneroso para el presupuesto público no prorrogar la cotización extraordinaria, puesto que le significará al Instituto dejar de percibir aproximadamente M$1.114.315 en el año 2014 (cifra que, anualizada, llega a M$1.671.473).

III. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

Se ha estimado entonces necesario prorrogar la vigencia de la cotización extraordinaria del 0,05%, a contar del mes de abril de 2014, para que el Fondo de Contingencia alcance un monto similar al de los pasivos que está llamado a financiar,

representados por el valor actual de los mejoramientos extraordinarios de pensiones y beneficios pecuniarios extraordinarios ya mencionados.

Con el mismo objeto, se hace también conveniente modificar la exigencia de destinar recursos al Fondo de Contingencia hasta que se complete una suma equivalente al monto que resulte mayor entre el 100% del Gasto Ajustado de Pensiones del año anterior y el valor del Fondo de Contingencia al 31 de diciembre del año anterior, cambiando el parámetro Gasto Ajustado de Pensiones como referencia para determinar el límite del Fondo de Contingencia, por el Valor Actual de las Obligaciones por Incrementos Extraordinarios otorgados a las pensiones y beneficios pecuniarios extraordinarios para los pensionados que debe financiar dicho Fondo. De esta forma, se asegura que la recaudación del 0,05% se destine íntegramente al Fondo de Contingencia hasta que el valor de este Fondo sea igual al valor actual de las obligaciones señaladas, monto que, por otra parte, debe ser determinado y revisado cada año por la Superintendencia de Seguridad Social.

Por último, este proyecto propone aumentar el límite de respaldo de la Reserva de Pensiones desde el 40% al 100%, con el objetivo de que la totalidad de los recursos excedentarios del Fondo de Contingencia sean destinados a la compra de instrumentos financieros para respaldar el pago futuro de las pensiones por parte de las Mutualidades de Empleadores.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

En atención a lo expuesto, se propone modificar la ley N° 19.578 para extender hasta el 31 de marzo del año 2017 la vigencia de la aludida cotización extraordinaria del Seguro Social de la ley N° 16.744.

Además, se propone fijar como límite del Fondo de Contingencia el monto equivalente al Valor Actual de las Obligaciones por Incrementos Extraordinarios otorgados a las pensiones y beneficios pecuniarios otorgados a los pensionados, sin perjuicio que dicho límite no debe ser inferior al monto vigente del Fondo de Contingencia al 31 de diciembre del año anterior.

Finalmente, se propone aumentar al 100% el límite de respaldo de la reserva de pensiones.

En mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

“ARTÍCULO ÚNICO.- Incorpóranse las siguientes modificaciones en la ley Nº 19.578, que concede aumento a las pensiones y establece su financiamiento por medio de modificaciones a normas tributarias:

1) Reemplázase en la letra A de su artículo 21, en el último párrafo del numeral 1, la frase “monto que resulte mayor entre el 100% del Gasto Ajustado de Pensiones del año anterior y el valor del Fondo de Contingencia al 31 de diciembre del año anterior”, por lo siguiente: “Valor Actual de las Obligaciones por Incrementos Extraordinarios otorgados a las pensiones y beneficios pecuniarios extraordinarios concedidos a los pensionados”.

2) Agrégase en la letra A de su artículo 21, a continuación del último párrafo del numeral 1, lo siguiente: "En todo caso, el límite precedentemente citado no puede ser inferior al Valor del Fondo de Contingencia al 31 de diciembre del año anterior.".

3) Agrégase en la letra A de su artículo 21, como último párrafo del numeral 1, lo siguiente: "El valor actual de dichas obligaciones deberá ser determinado y revisado, al menos, una vez al año por la Superintendencia de Seguridad Social.".

4) Reemplázase en la letra B de su artículo 21, en el último párrafo de su numeral 1 y en el primer párrafo de su numeral 2, el porcentaje "40%" por "100%".

5) Reemplázase en el inciso primero de su artículo sexto transitorio, el guarismo "2014" por "2017".

Dios guarde a V.E.

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

JUAN CARLOS JOBET ELUCHANS
Ministro del Trabajo y
Previsión Social