



Fondo de Revalorización de Pensiones

Características, uso de los fondos, situación financiera y problemáticas identificadas

Autor

Samuel Argüello
Verbanaz
Correo electrónico:
sarquello@bcn.cl

N.º SUP: 139.541

Resumen

El Fondo de Revalorización de Pensiones se creó con la ley 15.386 del 11 de diciembre de 1963, principalmente para compensar la desvalorización de las pensiones y mantener su poder adquisitivo.

Inicialmente, la ley estableció un mecanismo de revalorización de las pensiones en el que se tenía en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones desde su año inicial de vigencia hasta el momento de la revalorización y que estaba sujeto a la disponibilidad de recursos del Fondo. Ahora bien, desde 1979 se dejó de aplicar el sistema de revalorización y se estableció un sistema de reajuste automático para las pensiones de todos los regímenes previsionales vigentes en ese momento.

Todos los regímenes de pensiones que existían en 1963 participaban en este fondo, excepto al régimen de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional. Sin embargo, actualmente solo hacen aportes el Instituto de Previsión Social y DIPRECA. Reciben recursos del Fondo para contribuir a financiar pensiones esas dos instituciones y la Tesorería General de la República. El Fondo solamente contribuye a financiar pensiones a las que hacía aportes en 1978, por lo que son flujos en extinción. Así, a diciembre de 2014, el Fondo solamente aportó recursos para contribuir al financiamiento de 11.800 pensiones, aproximadamente.

Por otro lado, desde el año 2020, además de los usos que se acaban de mencionar, el Fondo también se utiliza para transferir recursos al Fondo de Desahucio de Carabineros de Chile.

Respecto a las problemáticas del Fondo se han identificado dos. Por un lado, la SUSESO ha denegado la petición de retiro de excedentes del Fondo que realizaron afiliados de DIPRECA. Por otro lado, la Contraloría no ha mostrado reparos sobre la legalidad de usar los fondos para financiar el Fondo de Desahucio de Carabineros de Chile.

I. Introducción

En este informe se presentan las características principales, las modificaciones, la situación financiera y las problemáticas del Fondo de Revalorización de Pensiones. Se hace especial hincapié, a petición del solicitante del informe, en la relación del Fondo con la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA).

Es pertinente mencionar que no se ha encontrado información muy detallada sobre el Fondo, principalmente porque, como se explicará en el informe, es un fondo que financia un conjunto de pensiones que están en proceso de extinción.

II. Características del Fondo de Revalorización de Pensiones

El Fondo de Revalorización de Pensiones se creó con la ley 15.386 del 11 de diciembre de 1963. Según la ley, el objetivo de este fondo es “financiar un régimen de pensiones mínimas, compensar el deterioro sufrido por las pensiones de regímenes previsionales a causa de la desvalorización monetaria y mantener sus montos revalorizados de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta ley” (Ley 15.386, artículo 1). Todos los regímenes de pensiones que existían en 1963 participaban en este fondo, excepto al régimen de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) (SUSES0 2021a).

Inicialmente la ley estableció un mecanismo de revalorización de las pensiones en el que se tenía en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones desde su año inicial de vigencia hasta el momento de la revalorización y que estaba sujeto a la disponibilidad de recursos en el fondo (Ley 15.386, artículo 4). Ahora bien, con los decretos ley n.º 2.448 y n.º 2.547 de 1979 se dejó de aplicar el sistema de revalorización de la ley 15.386 y se estableció un sistema de reajuste automático para las pensiones de todos los regímenes previsionales vigentes en ese momento. Este reajuste automático equivale al 100% de la variación del índice de precios al consumidor (IPC) entre el mes anterior al último reajuste realizado y el mes en que la variación del IPC haya acumulado un 10% o más (SUSES0 2021a). Es decir, se produce una revalorización y se compensa completamente la pérdida de poder adquisitivo cuando la variación acumulada del IPC es del 10% desde que se hizo el último reajuste.

Este fondo está gestionado por la Comisión Revalorizadora de Pensiones. Cuando se publicó la ley, esta Comisión estaba conformada por el Ministro del trabajo y previsión social que era el presidente, el Superintendente de seguridad social, el Director de presupuestos, el Jefe del departamento de pensiones del Ministerio de Hacienda, tres representantes de instituciones de previsión social acogidas al Fondo de Revalorización, un representante de los empleadores del sector privado y tres representantes de los pensionados de las instituciones acogidas al Fondo de Revalorización. Sin embargo, el decreto ley número 49 del 12 de octubre de 1973 declaró el receso de todos los consejos o cuerpos colegiados de todas las instituciones, organismos o entidades de seguridad social (Decreto ley 49, artículo 1), entre los cuales se encontraba la Comisión Revalorizadora de Pensiones. Hoy en día la comisión está a cargo de una secretaria o secretario y de personal del Departamento de Regímenes Previsionales y Asistenciales de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSES0 2021a).

En la actualidad el Fondo de Revalorización de Pensiones está constituido por dos tipos de aportes: los aportes mensuales que debe realizar la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (el régimen previsional que incluye al personal de Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones, de Gendarmería y a los propios funcionarios de DIPRECA) y los que debe hacer el Instituto de Previsión

Social (IPS) por ser el administrador de regímenes de pensiones de las antiguas cajas de previsión del antiguo sistema de pensiones (SUSESO 2021a; CGR 2021; SUSESO 2012). Más específicamente, en lo que respecta a los afiliados a DIPRECA, los aportes al fondo se componen del 2% de las remuneraciones imponibles de los afiliados¹, proveniente en un 1% de aporte del trabajador y en un 1% de aporte del empleador (Ley 15.386 artículo 11, Dipres 2012, p. 44, SUSESO 2021a).

Desde la creación del Fondo en 1963 los recursos se depositan en una cuenta especial que se creó y que mantiene la Tesorería General de la República (Ley 15.386, artículo 3; SUSESO 2021a).

III. Uso de los fondos y situación financiera

Al principio de la creación del Fondo, según la SUSESO (2012), “todas las Cajas de Previsión (excepto la de la Defensa Nacional) aportaban al Fondo, pero recibían sus aportes sólo aquellas entidades que lo requerían por no disponer de recursos propios ya sea para otorgar los niveles mínimos de reajustes o para financiar las pensiones mínimas. En el año 1964, más de 35 entidades aportaban al Fondo y sólo 14 recibían recursos de éste. Actualmente [en 2012] sólo dos entidades aportan al Fondo, el Instituto de Previsión Social y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

Respecto al uso de los recursos, según el artículo 11 de la ley 15.386, el 40% de los ingresos que recibe el Fondo de Revalorización de las Pensiones se deben transferir al Servicio de Seguro Social con el fin de que se destinen al financiamiento del Fondo de Asistencia Social. Además, las entidades que reciben aportes del Fondo para financiar parte de las pensiones son aquellas que aportan, es decir, de DIPRECA y del IPS, y también la Tesorería General de la República para cierto tipo de pensiones que financia² (SUSESO 2021a, SUSESO 2012).

Desde el punto de vista de los pensionados que reciben recursos de este fondo, según la SUSESO (2021a), “los aportes que realiza el Fondo a las entidades señaladas [DIPRECA y el IPS] se determinan sobre la base de los aportes que a la fecha de vigencia del DL N° 2.448 de 1978 efectuaba el Fondo con sus correspondientes reajustes y comprende sólo a las pensiones que a dicha fecha estaban siendo financiadas en parte por el Fondo. Por tanto, se trata de valores que van en extinción. En efecto, a diciembre de 2014, el Fondo sólo aportó recursos para contribuir al financiamiento de, aproximadamente, 11.800 pensiones.”.³

Por otro lado, desde el año 2020, además de los usos que se acaban de mencionar, el Fondo también se utiliza para transferir recursos al Fondo de Desahucio de Carabineros de Chile. En las leyes de

¹ Sobre la determinación de la remuneración imponible para la base de cálculo del descuento, la Contraloría General de la República aclaró que también se debe tener en cuenta las asignaciones sustitutiva, profesional, de funciones críticas y de alta dirección pública (CGR 2019).

² Se realizó una búsqueda extensa pero no se logró determinar qué tipo de pensiones financia la Tesorería General de la República.

³ No Se encontraron datos más actualizados sobre el número de pensionados beneficiarios de recursos del fondo.

presupuestos de 2020⁴, 2021⁵, 2022⁶ y 2023⁷ se introdujeron glosas que permiten que cuando el Fondo de Desahucio de Carabineros de Chile no alcance para financiar las indemnizaciones de las que se encarga estas se puedan financiar con el excedente acumulado del Fondo de Revalorización de las Pensiones.

En cuanto a los recursos disponibles del Fondo, el saldo acumulado en febrero de 2021 era de 67.501 millones de pesos (SUSESO 2021b). No se encontró más información sobre la situación financiera del Fondo, ya sea sobre los ingresos anuales recientes o sobre los egresos anuales para el financiamiento de pensiones. Solamente se han encontrado datos sobre las transferencias corrientes entre el IPS y el Fondo de Revalorización de las Pensiones. Así, por ejemplo, en el año 2022 el IPS recibió desde la Comisión 11.949 millones y aportó a la Comisión 4.078 millones⁸. En 2023 el IPS tiene presupuestado recibir \$12.221 millones de la Comisión Revalorizadora de Pensiones y aportar 4.312 millones a la Comisión Revalorizadora⁹.

IV. Problemáticas identificadas

El solicitante de este informe pidió mencionar las problemáticas del Fondo en relación con DIPRECA. Para identificarlas se utilizó el criterio de buscar los dictámenes en los que la Contraloría General de la República o la SUSESO se pronuncian sobre consultas o peticiones que se le han hecho sobre el aporte o usos del Fondo de Revalorización de las Pensiones respecto de DIPRECA. El procedimiento para hacer esto fue buscar en las páginas de la Contraloría y de la SUSESO los dictámenes que tenían alguna relación con la ley 15.386. Se identificaron, entre estos dictámenes, los que tuvieran algo que ver con el Fondo de Revalorización de las Pensiones y con DIPRECA, ya que la mayoría de dictámenes relacionados con esa ley se refieren a temas no relevantes desde el punto de vista del Fondo. Se tomaron en cuenta los dictámenes de los últimos diez años, es decir, desde enero 2013 hasta septiembre de 2023.

Una de las consultas que ha recibido la SUSESO es sobre la posibilidad de los afiliados de recibir una devolución de los excedentes del Fondo. En dos ocasiones la Contraloría General de la República le pidió a la SUSESO que se pronunciara sobre este tipo de solicitud de once funcionarios¹⁰. La SUSESO menciona en dos dictámenes (2021a, 2021b) que entre los fines a los que se destinan los recursos del fondo “no figura la distribución de recursos ni excedentes para los imponentes de las entidades de

⁴ Ley de presupuestos 2020. Partida 05, capítulo 31, programa 01, glosa 29. Disponible en <http://bcn.cl/3fotp> (consultado el 27 de septiembre de 2023).

⁵ Ley de presupuestos 2021. Partida 05, capítulo 31, programa 01, glosa 27. Disponible en <http://bcn.cl/3fotu> (consultado el 27 de septiembre de 2023).

⁶ Ley de presupuestos 2022. Partida 05, capítulo 31, programa 01, glosa 17. Disponible en <http://bcn.cl/3fotx> (consultado el 27 de septiembre de 2023).

⁷ Ley de presupuestos 2023. Partida 05, capítulo 31, programa 01, glosa 11. Disponible en <http://bcn.cl/3foty> (consultado el 27 de septiembre de 2023).

⁸ Estos dos datos son las cantidades ejecutadas al cierre del año 2022. Informe de ejecución trimestral periodo 2022. Cuarto trimestre. Instituto de Previsión Social. Disponible en <http://bcn.cl/3fotz> (consultado el 5 de octubre de 2023).

⁹ Estas cantidades son las presupuestadas en la ley. Ley de presupuestos 2023. Partida 15, capítulo 09, programa 01. Disponible en <http://bcn.cl/3fou0> (consultado el 5 de octubre de 2023).

¹⁰ Esto se hizo en una ocasión respecto a la solicitud de cinco funcionarios y en otra ocasión a solicitud de seis funcionarios en retiro de DIPRECA.

previsión afectas a él. Todos los fines dicen relación con las pensiones” y que según el artículo 3 de la ley 15.386 “los excedentes anuales del Fondo incrementarán los recursos del ejercicio siguiente” (SUSESO 2021a).

Otra consulta recibida por la Contraloría es si le merece algún reparo que se destinen recursos del Fondo de Revalorización de las Pensiones al Fondo de Desahucio de Carabineros de Chile a través de la glosa de la ley de presupuestos que se mencionó más arriba. Sobre esto, la Contraloría afirma que “es la ley, a través de una glosa presupuestaria, la que admite el uso de tales recursos para ese específico fin, por lo que no cabe a esta Contraloría General pronunciarse acerca del mérito o conveniencia de dicha disposición” (CGR 2021).

No se encontraron otros dictámenes ni en la SUSESO ni en la Contraloría sobre problemáticas ni sobre los aportes o los usos del Fondo de Revalorización de las Pensiones.

Referencias

CGR (2019). Dictamen 019751N19 del 25 de julio de 2019. Contraloría General de la República. Disponible en <http://bcn.cl/3fn3g> (consultado el 27 de septiembre de 2023).

CGR (2021). Dictamen E126142N21 del 2 de agosto de 2021. Contraloría General de la República. Disponible en <http://bcn.cl/3fn3i> (consultado el 26 de septiembre de 2023).

Decreto ley 49. Decreto ley que fija atribuciones de los jefes superiores de las instituciones de previsión social. 12 de octubre de 1973. Disponible en <https://bcn.cl/3f781> (consultado el 21 de septiembre de 2023).

Dipres (2012). Sistema de pensiones y otros beneficios pecuniarios de las Fuerzas armadas y de orden y seguridad pública y Gendarmería de Chile: situación actual y proyecciones fiscales 2012-2050. Diciembre de 2012. Dirección de Presupuestos. Disponible en <http://bcn.cl/3fn3j> (consultado el 25 de septiembre de 2023).

Ley 15.386. Ley 15.386 de revalorización de pensiones del 11 de diciembre de 1963. Disponible en <https://bcn.cl/2fekh> (consultado el 22 de septiembre de 2023).

SUSESO (2012). Dictamen 13288-2012. Superintendencia de Seguridad Social. Disponible en <http://bcn.cl/3fn3k> (consultado el 29 de septiembre de 2023)

SUSESO (2021a). Dictamen 2976-2021. Superintendencia de Seguridad Social. Disponible en <http://bcn.cl/3fn3l> (consultado el 22 de septiembre de 2023).

SUSESO (2021b). Dictamen 3262-2021. Superintendencia de Seguridad Social. Disponible en <http://bcn.cl/3fn3m> (consultado el 26 de septiembre de 2023).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)