

Informe Financiero

Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Seguridad Laboral y Modifica el Seguro Social Contra Riesgos y Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales

Mensaje N° 068-361

I. Antecedentes.

El seguro de la ley N° 16.744 ha sido particularmente exitoso en otorgar oportunamente prestaciones médicas y pecuniarias a la mayoría de los trabajadores que han sufrido un siniestro laboral, contribuyendo además a disminuir considerablemente las tasas de accidentabilidad y ubicando a Chile en un sitio de liderazgo en Latinoamérica, en indicadores tales como niveles de cobertura, calidad de las prestaciones y prevención de riesgos.

No obstante lo anterior, es posible constatar que, en su forma actual, el sistema se ve enfrentado a nuevos fenómenos. Entre ellos la descentralización productiva, la fuerte irrupción de los servicios y actividades económicas temporales, la aparición de nuevos riesgos, la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, el trabajo a tiempo parcial y a distancia, el empleo independiente, etc. Así, la institucionalidad de seguridad laboral debe perfeccionarse para enfrentar los profundos y rápidos cambios que se producen al interior de las empresas y, por ende, para tratar adecuadamente los riesgos que generan. Junto con ello, se hace necesario garantizar que los beneficios del seguro, en particular las actividades de prevención de riesgos, lleguen efectivamente a todas las empresas, especialmente las medianas y pequeñas.

El objetivo de las reformas que se proponen es crear las condiciones que permitan seguir disminuyendo en las próximas décadas los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. En atención a lo precedentemente expuesto, se requiere modificar el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales contenido en la ley N° 16.744, el Código del Trabajo, el Código Sanitario y otros cuerpos legales vinculados con la materia, con la finalidad de perfeccionar y modernizar el sistema de seguridad laboral, fortaleciendo la gestión preventiva, definiendo con mayor claridad los roles y responsabilidades de los organismos gestores de la ley N° 16.744, de los empleadores y de los trabajadores, y mejorando la eficacia y la eficiencia de la actividad fiscalizadora del Estado en esta área.

Las modificaciones propuestas dicen principalmente relación con lo siguiente:

1. Reforma a la Administración del Seguro Social de la Ley N° 16.744.

a. Término de la distinción entre obreros y empleados. Se pone fin a la situa-

ción donde, ante la ocurrencia de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional, un trabajador afiliado al Instituto de Seguridad Laboral, calificado como "obrero", sólo puede ser atendido por los Servicios de Salud; mientras que para el trabajador calificado de "empleado" existen otras alternativas de atención, incluyendo convenios con las Mutualidades.

- b. Se pone término a las transferencias de recursos de cotizaciones de la Ley N°16.744 que debe realizar el Instituto de Seguridad Laboral. Considerando que, por un lado, el Instituto de Seguridad Laboral pasará a administrar integralmente el seguro de la ley N° 16.744 y que, por el otro, muchas de las actividades que se financian con cargo a la citada ley corresponden a potestades y funciones públicas del sector salud, se hace innecesario mantener tales transferencias.

En el caso del Seguro Escolar de Accidentes, que hasta la fecha se financia con transferencias del seguro de la ley N° 16.744, a partir de la aplicación de esta iniciativa legal se financiará con recursos fiscales, lo que no altera su cobertura, los beneficios que otorga ni su administración.

2. Reforma de las Mutualidades de Empleadores de la ley N° 16.744

El Proyecto de Ley contempla las siguientes modificaciones:

- a. Reservas que deben constituir las Mutualidades de Empleadores. Deberán éstas constituir reservas para respaldar todas sus obligaciones futuras, derivadas tanto de las contingencias esperadas como de las que tienen carácter aleatorio.
- b. Se eleva el límite para el respaldo de la reserva de pensiones que deben constituir las Mutualidades de Empleadores en virtud de la ley N° 19.578. Significa que el 100% de la Reserva de Pensiones deberá estar respaldada con los instrumentos financieros señalados en las letras a), b), c), d), e) e i) del artículo 45 del decreto ley N° 3.500, de 1980.

3. Se perfecciona el sistema de evaluación de incapacidades laborales temporales y permanentes

Con el objetivo de agilizar el otorgamiento de los beneficios económicos frente a la ocurrencia de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales, y considerando la multiplicidad de funciones que deben cumplir las COMPIN, se ha estimado necesario que los organismos administradores de la ley N° 16.744 (Mutualidades e Instituto de Seguridad Laboral), sin distinción, tengan facultades legales para evaluar las incapacidades temporales y declarar, evaluar, reevaluar y revisar las incapacidades permanentes de sus trabajadores protegidos, sean éstas derivadas de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional.

4. Perfeccionamiento de las disposiciones referentes a las prestaciones económicas del Seguro de la ley N° 16.744

- a. Mantención del monto de la pensión de los pensionados por invalidez de la ley N° 16.744, al momento en que se pensionen por vejez. Se establece una norma según la cual se mantiene el monto de la pensión a los pensionados por invalidez de la ley N° 16.744, al momento en que se pensionen por vejez en el Sistema de Pensiones regido por el decreto ley N° 3.500, de 1980.
- b. Se contempla que la base de cálculo de las pensiones y las indemnizaciones sea más representativa de lo efectivamente percibido por el trabajador. Se amplía el lapso considerado para tal cálculo a los últimos doce meses calendarios inmediatamente anteriores al accidente o diagnóstico médico en caso de enfermedad profesional.
- c. Pensiones de sobrevivencia. Se uniforma la denominación de estos beneficios en el marco del sistema de pensiones chileno y en los Convenios 102 y 121 de la OIT, pasando de denominarse "pensiones de supervivencia", a "pensiones de sobrevivencia".

Con el objeto de armonizar las disposiciones contenidas en la ley N° 16.744 y el decreto ley N° 3.500, de 1980, se incorpora como nuevos beneficiarios de pensiones de sobrevivencia del primer cuerpo legal en referencia a los cónyuges, sin otra calificación o exigencia, y a los padres de hijos no matrimoniales de la trabajadora causante de pensión, que hubieran estado viviendo a expensas de ésta hasta el momento de su muerte.

Además, se elimina la norma que establece la restricción de edad para acceder a pensión vitalicia por parte de la viuda menor de cuarenta y cinco años de edad y aquella que dispone el cese de la pensión de viudez por contraer nuevas nupcias.

- d. Pensión de orfandad. Se contempla que el hijo de un trabajador fallecido a causa de un accidente del trabajo o enfermedad profesional o bien pensionado por invalidez de la ley N° 16.744, que no estaba cursando estudios regulares a la fecha del referido fallecimiento, pueda acceder a la pensión de orfandad, si antes de cumplir los 24 años de edad adquiere la calidad de estudiante regular.
- e. Incompatibilidad de pensiones. Se indica que la incompatibilidad de pensiones se aplique al trabajador que percibe una pensión de invalidez de la ley N° 16.744, quien no podrá pasar a percibir una de invalidez de aquellas que establece el régimen del decreto ley N° 3.500, de 1980. Al mismo tiempo, la incompatibilidad no se aplicará al pensionado por invalidez del decreto ley N° 3.500, de 1980, que sigue trabajando y sufre un accidente del trabajo o una enfermedad profesional y que, por lo tanto, podrá perci-

bir una pensión de invalidez de la ley N° 16.744.

- f. Reajustabilidad de las pensiones. Los organismos administradores deberán aplicar a las pensiones causadas por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales la fórmula de reajustabilidad de las pensiones contenida en el artículo 14 del decreto ley N° 2.448.

5. Prevención de riesgos del trabajo.

Se establece un conjunto de cambios cuyo objetivo es fortalecer las acciones de prevención de riesgos en el sistema de seguridad laboral. Estos cambios se orientan a lo siguiente:

- ✚ Responsabilidad principal de los empleadores
- ✚ Responsabilidades de los trabajadores
- ✚ Obligaciones de los Organismos Administradores de la ley N°16.744
- ✚ Nuevos instrumentos e instancias de prevención de riesgos
- ✚ Vigilancia de la salud de los trabajadores
- ✚ Situaciones de riesgo o peligro inminente para la integridad física o la vida de los trabajadores

6. Creación de un sistema integrado de seguridad y salud en el trabajo.

Para avanzar hacia un sistema armonizado de generación de normas de seguridad y salud en el trabajo, se consideran las siguientes medidas:

- a. Fortalecer la supervigilancia, regulación y fiscalización del Seguro Social de la ley N° 16.744.
- b. Administrar y mantener el Sistema Nacional de Información de Seguridad y Salud en el Trabajo.

7. Modificaciones al Código del Trabajo y al Código Sanitario, para ampliar las facultades fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo.

Estas modificaciones se realizan con el objeto de evitar la duplicidad de funciones entre organismos públicos y crear así las condiciones para el desarrollo de una capacidad especializada de fiscalización.

8. Adecuación normativa.

Considerando que parte importante de las regulaciones contenidas en la ley N° 16.744 datan del año 1968 y no han sido modificadas, se incorporan cambios en la normativa a fin de entregar certeza jurídica de su exacto sentido y alcance.

9. Vigencia.

El presente proyecto de ley entrará en vigencia a partir del día 1° del décimo tercer mes siguiente a aquel de su publicación.

10. Ampliación de dotaciones.

Se aumenta la dotación de la Superintendencia de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Laboral, y la Dirección del Trabajo. Asimismo, se incrementa en un cupo la dotación de las entidades públicas señaladas en el artículo 1° de la ley N° 19.345, que ocupen en forma habitual más de 100 funcionarios, ya que deberán contar con Departamento de Prevención de Riesgos.

11. Bonificación de disponibilidad.

Se establece una bonificación de disponibilidad para el personal del escalafón de fiscalizadores de la Dirección del Trabajo, sea de la planta o a contrata, y para aquél que desempeñe labores fiscalizadoras.

II. Efecto del Proyecto sobre el Presupuesto Fiscal.

A continuación se presenta el efecto fiscal que tendrá el proyecto de ley de acuerdo al conjunto de contenidos señalados precedentemente.

Efecto sobre el Gasto Fiscal en Miles de \$ de 2013

	Año 1	Año 2	Año 3	año 4
(1) Instituto de Seguridad Laboral	10.426.027	21.992.095	19.658.045	17.323.995
(2) Subsecretaría de Previsión Social (COMERE)	220.787	196.528	196.528	196.528
(3) Subsecretaría de Salud Pública	1.317.977	1.317.977	1.317.977	1.317.977
(4) Superintendencia de Seguridad Social	548.239	548.239	548.239	548.239
(5) Dirección del Trabajo	1.612.891	2.300.648	3.067.746	2.955.897
(6) Servicios Públicos (Departamentos de Prevención de Riesgo)	1.982.109	1.982.109	1.982.109	1.982.109
Total	16.108.030	28.337.596	26.770.644	24.324.745

Los elementos y supuestos principales que determinan estos gastos se describen a continuación.

1. En el **Instituto de Seguridad Laboral** (ISL) el mayor gasto se explica por los siguientes conceptos:

- ✚ Gasto en Bonificaciones de Salud y Subsidio de Incapacidad Laboral: producto de eliminar la distinción entre empleados y obreros. Para los anteriores efectos, se estima que el ISL deberá gestionar 46.681 nuevos accidentes o enfermedades profesionales, los que se incorporan en un 50% el primer año y en 100% a partir del segundo año. A su vez, el valor promedio contemplado para cada accidente o enfermedad profesional se estima en M\$ 650 el primer año, M\$ 600 el segundo año, M\$ 550 el tercer año y M\$ 550 el cuarto año. El supuesto tras este com-

- portamiento es que el ISL logrará, a medida que aumenta la experiencia con esta nueva situación, una eficiencia creciente en la obtención del servicio (que se otorga vía convenios con instituciones de salud).
- + Gasto en Personal, dadas las nuevas funciones considera el aumento en la dotación de 56 cargos, mayor gasto en bienes y servicios de consumo, y prevención.
 - + Gasto en pensiones e indemnizaciones del ISL producto de modificar los requisitos y mecanismos de reajuste de los beneficios. Para el caso de la mantención del monto de la pensión de los pensionados por invalidez al momento que se pensionen por vejez, se estimó que en los primeros 10 años de vigencia existirían 876 casos. Esto deriva del análisis de la situación actual y se asume que el comportamiento de los individuos mantiene las características que tiene hoy.
 - + Eliminación de la transferencia desde el Instituto de Seguridad Laboral a la Subsecretaría de Salud Pública.
2. Corresponde al Aporte Fiscal adicional que se incorporará a la **Subsecretaría de Previsión Social** para el financiamiento de la Comisión Médica de Reclamos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (COMERE).
 3. Corresponde al Aporte Fiscal adicional que se incorporará a la **Subsecretaría de Salud Pública** para el financiamiento del Seguro Escolar de Accidentes.
 4. Corresponde al aumento de la dotación de personal en 15 cargos para el fortalecimiento de la **Superintendencia de Seguridad Social**.
 5. Corresponde al aumento de la dotación de personal de la **Dirección del Trabajo** en 120 cargos, los que serán incorporados en un período de tres años, considerando además, el gasto en bienes y servicios de Consumo, equipos, y vehículos necesarios para fortalecer la operación.
 6. Corresponde al incremento de un cupo de las dotaciones de las entidades públicas empleadoras que ocupen en forma habitual más de 100 funcionarios, las que de acuerdo a este proyecto de ley deberán contar con Departamento de Prevención de Riesgos.
- Durante el primer año de vigencia, el mayor gasto fiscal que represente la aplicación de la presente ley, se financiará con cargo al presupuesto vigente de las respectivas instituciones y, en lo que faltare, el Ministerio de Hacienda podrá suplementar esos presupuestos con los recursos que se traspasen de la Partida Tesoro Público. En los años siguientes, los recursos serán provistos en las respectivas leyes de presupuestos.



Rosanna Costa Costa
Directora de Presupuestos

Visación Subdirección de Presupuestos:



Visación Subdirección de Racionalización y Función Pública:

