

REFORMA DE PENSIONES: GIRO RADICAL EN UNA REFORMA QUE PERDIÓ EL RUMBO

- El Gobierno, en razón de su minoría parlamentaria y de los lamentables hechos de violencia ocurridos desde el 18 de octubre del año pasado, ha debido modificar en varias ocasiones su propuesta original con el objetivo de viabilizar la aprobación de esta importante reforma.
- Tras el ingreso y aprobación de nuevas indicaciones, que se alejan enormemente de la propuesta original ingresada por el Ejecutivo, el 29 de enero se despachó la iniciativa por la Cámara de Diputados al Senado. En particular, se aumenta gradualmente en un 6% la tasa de cotización, del cual tan sólo un 3% iría a las cuentas de ahorro individuales, mientras que un 2,8% a un Programa de Ahorro Colectivo Solidario y un 0,2% a un seguro de dependencia.
- Con las modificaciones introducidas, el Pilar Contributivo será cada vez menos relevante y crecerá, en cambio, la participación del actual Pilar Solidario y también la del nuevo Fondo de Ahorro Colectivo Solidario.
- Asimismo, con la introducción del componente de reparto, serán cada vez más las personas que verán con indiferencia su cotización en las cuentas de ahorro previsional, pues parte importante de su pensión dependerá de las decisiones de los políticos, quienes fijarán los beneficios del Pilar Solidario y escogerán a los favorecidos por el ahorro colectivo solidario que, por cierto, será administrado por un nuevo órgano estatal.

A inicios de noviembre del 2018, el Presidente Piñera -cumpliendo una de sus principales promesas de campaña- ingresó a tramitación un proyecto de ley para reformar nuestro régimen previsional¹. La iniciativa legal, incorporando parte importante de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Marcel (2006) y la Comisión Bravo (2015), tenía como principal objetivo el aumento de las pensiones actuales y también de las futuras.

Respecto a las pensiones actuales, el proyecto consideraba la inyección de cuantiosos recursos fiscales al Pilar Solidario. Para las futuras, en tanto, se contemplaba un incremento de un 4% de la cotización obligatoria con la finalidad de aumentar el monto de las pensiones autofinanciadas. Dicho aumento, a cargo del empleador, iría íntegramente a las cuentas de capitalización individual de los afiliados. Adicionalmente, se proponía la creación de un nuevo seguro de dependencia y varias otras reformas en la industria de las AFP.

El proyecto del Gobierno, en su formulación original, se hacía cargo de los desafíos que tiene el sistema de pensiones chileno. Nuestro sistema, al igual que otros países, se enfrenta a un aumento en la esperanza de vida y un periodo de bajas tasas de interés además de expectativas de pensión relacionadas con los salarios actuales que son muy superiores a los percibidos durante la vida laboral. Estos desafíos, sumados a una cotización obligatoria baja y a las frecuentes lagunas previsionales, generan pensiones insuficientes para solventar los gastos de la vejez.

El proyecto de ley, en líneas generales y sin perjuicio de algunos cambios innecesarios o inconvenientes, realizaba un adecuado diagnóstico de la problemática previsional y proponía soluciones coherentes con las recomendaciones de los expertos. Las modificaciones propuestas generaban incentivos correctos, protegían a nuestro alicaído mercado laboral y resguardaban la sostenibilidad de largo plazo del sistema.

LA TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL

El Gobierno, en razón de su minoría parlamentaria y de los lamentables hechos de violencia ocurridos desde el 18 de octubre del año pasado, ha debido modificar en varias ocasiones su propuesta original con el objetivo de viabilizar la aprobación de esta importante reforma.

Las enmiendas que ha debido impulsar, cuyo origen son en ocasiones la desinformación y la rigidez ideológica de la oposición, han transformado de manera importante el contenido de la iniciativa legal. Estas modificaciones, que representan un giro radical en la estructura del sistema y que lesionan sus principales atributos, pondrán en riesgo el bienestar de las futuras generaciones e impactarán negativamente en el mercado formal de trabajo.

En junio de 2019 y tras un largo periodo de debate, el Gobierno -para alcanzar un acuerdo con la directiva de la Democracia Cristiana que permitiera aprobar la idea de legislarⁱⁱ- se vio en la obligación de introducir la creación de un “ente” (inicialmente denominado Consejo Público Autónomo o “CPA”) encargado de licitar la gestión de la cotización obligatoria adicional. Lejos de solucionar el problema de las bajas pensiones, este acuerdo se limitaba a generar un sistema más costoso para los afiliados y de una complejidad tal que aumentaría la desconfianza en el sistema.

Posteriormente, el Ejecutivo tuvo que negociar nuevamente con la oposición para sortear la votación en particular del proyecto que aún se encontraba en el primer

trámite constitucional. Para ello, se comprometió a reemplazar al CPA por un Consejo Administrador de los Seguros Sociales (“CASS”). El CASS no sólo gestionaría la cotización adicional, sino que también se haría cargo de los nuevos seguros que serían financiados con cargo a un nuevo aumento en la cotización obligatoria (se hablaba de aumentar en un 1,5% adicional la tasa de 14% propuesta inicialmente). El detalle técnico de estos mecanismos, que según había trascendido eran seguros de rentabilidad y de sobrevivencia, no alcanzó a conocerse. La irrupción de la “solidaridad” vía seguros, en contraposición a la idea del Gobierno (consistente en aportes provenientes de los ingresos generales de la Nación), lesionaba marginalmente los incentivos a ahorrar puesto que introducía beneficios que serían financiados con cotizaciones de otras personas.

El acuerdo con la DC, que permitiría al Gobierno alcanzar un acuerdo en el Senado, fue insuficiente para una oposición que extremó sus posturas después de los hechos de violencia que ha sufrido Chile desde octubre del año pasado. Al efecto, el Ejecutivo acogió la solicitud de la oposición, quienes -desde el primer día- abogaron por dividir la iniciativa legalⁱⁱⁱ y tramitar rápidamente el fortalecimiento del Pilar Solidario. La negativa original del Gobierno a la separación del proyecto no era una postura caprichosa y arbitraria, sino que tenía justificación en atención a que los beneficios del Pilar Solidario dependen del nivel de beneficios que se obtienen con la parte autofinanciada. Sin perjuicio de lo anterior, el Ejecutivo impulsó la tramitación y consiguió la aprobación^{iv} de un proyecto de ley para aumentar en hasta un 50%^v las pensiones de los actuales jubilados del Pilar Solidario en diciembre pasado.

Finalmente, y aún en el primer trámite constitucional, el Gobierno -ante un inminente rechazo del proyecto- modificó nuevamente el espíritu de su reforma y fue presionado para presentar el día 20 de enero de este año un nuevo grupo de indicaciones, que terminaron traspasando varias líneas rojas autoimpuestas por el Ejecutivo y por Chile Vamos.

EL INGRESO DEL REPARTO Y LA BÚSQUEDA DE UN ACUERDO AMPLIO

Las indicaciones presentadas por el Gobierno en enero de este año, cuyo objetivo principal era la búsqueda de un acuerdo amplio que permitiera mejorar significativamente las pensiones actuales de la clase media y modificar estructuralmente a nuestro régimen previsional, contenían las siguientes propuestas principales:

1.- Aumentar gradualmente el ahorro previsional en 6% con cargo al empleador: de dicho 6% tan sólo un 3% iría a las cuentas de ahorro individuales, mientras que un 2,8% iría a financiar un nuevo Programa de Ahorro Colectivo Solidario (para obtener una pensión adicional mínima de 2 UF en el caso de los hombres y 2,5 UF en caso de las mujeres, requiriéndose para ello tener al menos 12 y 8 años de cotizaciones respectivamente)^{vi} y un 0,2% iría a financiar un seguro de dependencia severa. Además, para efectos de incentivar la cotización, se propuso que quienes cumplan con las condiciones de cotización recibirán 0,04 UF por cada año que hayan contribuido al nuevo Programa de Ahorro Colectivo. Adicionalmente, el sistema lograría que ninguna persona que haya cotizado 30 años o más reciba una pensión inferior al salario mínimo actual. Adicionalmente, el sistema fue diseñado de manera tal que los afiliados que obtengan una pensión autofinanciada superior a 25 UF mensuales no puedan acceder a ninguno de estos beneficios.

Cabe destacar la inconveniencia de que el aumento gradual de la cotización, durante sus primeros años, vaya principalmente al Programa de Ahorro Colectivo Solidario y no a las cuentas de capitalización individual. El retraso en el aumento de la contribución individual generará que las pensiones autofinanciadas no podrán aumentar significativamente en el largo plazo, postergándose el cumplimiento de uno de los objetivos más relevantes de la reforma.

2.- Incremento de participación de los afiliados: se propone la creación de un “Director Autónomo” en el Directorio de las actuales AFP, se crea el “Comité de Afiliados” en las mismas, se traspasa a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones mayores atribuciones en el uso de los derechos políticos de la AFP (elección de directores independientes), entre otras materias.

3.- Las AFP deberán cubrir la cuota mortuaria: aplica a los afiliados fallecidos que no pertenecen al Pilar Solidario y no tienen saldo suficiente en su cuenta individual, siempre que hayan pagado como mínimo 5 años de cotizaciones.

4.- Devolución de una parte del cobro de las AFP a las cuentas individuales: cuando la rentabilidad real de un fondo (excluyendo al Fondo A) sea negativa, las AFP deberán devolver parte de las comisiones cobradas. Esta nueva regulación llevará a inversiones de menor riesgo y, por lo tanto, de menor rentabilidad en el largo plazo.

5.- Nueva regulación a las comisiones de intermediación: se reduce el límite máximo de las comisiones que se pueden cargar al fondo de pensiones (hasta 1,25 veces el

promedio de las referencias internacionales) y se prohíbe que el fondo cargue las comisiones cobradas por los Fondos Mutuos nacionales.

6.- Nuevas atribuciones al Consejo Consultivo Previsional: a sus actuales funciones, se sumarán las de revisar periódicamente el impacto de cambios en tendencias demográficas, económicas y del mercado laboral sobre los resultados esperados del sistema previsional y las tablas de expectativas de vida, y de proponer ajustes sobre los parámetros. Este cambio es positivo y necesario para el sistema.

EL RECHAZO EN LA COMISIÓN DE TRABAJO Y EL NUEVO ACUERDO CON LOS DIPUTADOS DE LA DC

Ingresadas las indicaciones, le correspondió, en primer lugar, a la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados discutir las y votarlas. Los miembros de oposición presentes en la Comisión Técnica no sólo esbozaron la presentación de inconvenientes indicaciones parlamentarias^{vii} (inadmisibles por invadir atribuciones constitucionales exclusivas del Ejecutivo), sino que también rechazaron buena parte de las medidas propuestas por el Gobierno.

Entre las materias rechazadas destacaron el aumento del 6% de la cotización obligatoria (rechazando, en consecuencia, la creación del Programa de Ahorro Colectivo Solidario), la creación de una Intendencia -dentro de la actual Superintendencia de Pensiones- para proteger los derechos de los usuarios del sistema previsional, el fortalecimiento de la Comisión de Usuarios existente desde la reforma del año 2008, la reducción del encaje, las modificaciones a las comisiones de intermediación^{viii}, la devolución de parte de las comisiones cobradas por las AFP en periodos de rentabilidad real negativa^{ix}, entre otras materias. Este fue un rechazo táctico cuyo objetivo era obligar al gobierno a realizar más concesiones.

Despachado por la comisión técnica de Trabajo, fue el turno de la Comisión de Hacienda de la misma Corporación. Previo a la votación, se hizo público un acuerdo alcanzado entre el Gobierno y diputados DC que permitió el avance de la iniciativa. Para que los parlamentarios DC concurrieran con su voto favorable, el Gobierno prometió la presentación de indicaciones en la siguiente línea:

- a) Aumentar el beneficio prometido, consistente en una pensión adicional, para las mujeres. El monto se subiría de 2,5 a 2,7 UF.

- b) El fortalecimiento del órgano público que se hará cargo de la cotización adicional y de los seguros sociales. Al efecto, el Gobierno cambiará su nombre, aumentará sus atribuciones y destinará mayores recursos económicos.
- c) El préstamo que el Estado haría para financiar los primeros tres años del nuevo Fondo de Ahorro Colectivo será devuelto en 20 años en vez de 10 años (monto que se indexaría a la UF y no al dólar).
- d) Rezagos y herencias en las AFP: se busca facilitar la devolución de los fondos a los beneficiarios. En la medida que no se solicite la devolución de los fondos, se acordó que los recursos -que según el Ministerio del Trabajo son aproximadamente US \$300 millones- estén momentáneamente en el Fondo de Ahorro Colectivo, de manera de aumentar los beneficios que otorgará el sistema.

El acuerdo entre el Presidente de la DC junto a su bancada de diputados y el Gobierno permitió revertir el rechazo de algunas materias en la Comisión de Trabajo. En concreto, en la Comisión de Hacienda -que votó exclusivamente materias de su competencia- se aprobó el aumento gradual de la cotización (incluyendo a trabajadores dependientes e independientes), la devolución de parte de las comisiones en caso de pérdidas, la creación del Programa de Ahorro Colectivo Solidario, entre otras materias.

Finalmente, el 29 de enero, y aun sin materializarse en indicaciones el acuerdo descrito anteriormente, se votó la iniciativa en la Sala de la Cámara de Diputados. Con su aprobación, la tramitación legislativa de este proyecto continuará en su segundo trámite constitucional en el Senado, donde se espera se presenten las nuevas indicaciones comprometidas.

REFLEXIONES FINALES Y ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA

La Reforma de Pensiones, una de las reformas estructurales de la actual administración, ha sufrido cambios importantes durante su tramitación legislativa. Los objetivos iniciales del Gobierno, consistentes en mejorar las pensiones de los actuales jubilados y también de los futuros, serán cumplidos parcialmente.

Los primeros, en la medida que cumplan los requisitos, se beneficiaron y beneficiarán con el aumento de recursos del Pilar Solidario. Los segundos, en

cambio, tendrán dificultades por la introducción de distorsiones en tal magnitud que lesionarán considerablemente la capacidad del sistema de generar buenas pensiones en el futuro. En efecto, con el transcurso del tiempo, el Pilar Contributivo será cada vez menos relevante y crecerá, en cambio, la participación del actual Pilar Solidario y también la del nuevo Fondo de Ahorro Colectivo Solidario.

Cabe esperar eso, pues será necesario en el futuro volver a aumentar las tasas de cotización por el exiguo aporte que esta reforma hace al ahorro destinado a la capitalización individual (0,1% en los primeros años), dado que se cedió a destinar parte de la cotización a reparto. Con la introducción del componente de reparto, serán cada vez más las personas que verán con indiferencia su cotización en las cuentas de ahorro previsional, pues parte importante de su pensión dependerá de las decisiones de los políticos, quienes fijarán los beneficios del Pilar Solidario y escogerán a los favorecidos por el ahorro colectivo solidario que, por cierto, será administrado por un nuevo órgano estatal.

La gran cantidad de concesiones que ha hecho el gobierno han quitado coherencia al sistema y lo han complejizado, dificultando la comprensión de los afiliados. Algunos de los cambios introducidos, como la negociación grupal de comisiones, introducen además incentivos a la corrupción. La reforma termina, así, introduciendo incentivos negativos al ahorro previsional, afectando con ello el mercado de capitales y el financiamiento de la inversión.

En definitiva, los cambios que actualmente se discuten en la sede legislativa son -en su mayoría- perniciosos para el futuro de nuestro sistema previsional y no dan garantías de su sostenibilidad en el tiempo. Poco se ha discutido, por ejemplo, sobre los grados de complejidad que alcanzará el sistema, el aumento en los costos para los afiliados y la necesidad imperiosa de aumentar la edad legal de jubilación, entre otras materias.

ⁱ Boletín Nº12.212-13.

ⁱⁱ Cabe destacar que el proyecto de ley original, respecto a la cotización adicional, contemplaba la creación de Administradoras de Ahorro Complementaria para Pensión.

ⁱⁱⁱ La división del proyecto implicaba avanzar sólo en aquellas materias consideradas más populares (y que implicaban un alto esfuerzo fiscal), volviendo a postergar la necesaria alza en la cotización obligatoria, que no había variado en décadas.

^{iv} Ley Nº21.190 que mejora y establece nuevos beneficios en el sistema de pensiones solidarias. Publicada en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 2019.

^v La ley beneficiará, según la Superintendencia de Pensiones, a 1.569.000 adultos mayores del 60% de menores ingresos del país. De estos, el 62% son mujeres.

^{vi} Se trata de un impuesto al trabajo que tiene externalidades negativas y desincentiva el empleo formal. Esta “solidaridad ciega” no garantiza que los dineros vayan a quienes más lo necesiten.

^{vii} Que el 6% de la nueva cotización se destine íntegramente al fondo de ahorro colectivo; que el 6% sea administrado directamente por el CASS y que se prohíba la licitación a terceros; que se imponga un impuesto a las utilidades de las AFP; y que el CASS pueda administrar el 10% de cotización administrado por las actuales AFP.

^{viii} En este caso, la modificación propuesta también puede afectar la rentabilidad de los fondos. La limitación debe estar debidamente justificada, de manera tal que no impacte en los retornos de los cotizantes.

^{ix} Indicación negativa puesto que genera incentivos perversos que impactarán negativamente en la rentabilidad de los fondos de pensiones. Esta enmienda provocará que las AFP opten por inversiones más conservadoras. Los fondos de pensiones, al ser de largo plazo, deben invertir en instrumentos riesgosos de manera de obtener los retornos más altos posibles para los cotizantes. Con todo, es valorable que se excluya al Fondo A (fondo más riesgoso).