**MINUTA**

**OBSERVACIONES A LA PROPUESTA DE LA AFP UNO A PROPÓSITO DE LA CRISIS ECONÓMICA GENERADA POR EL COVID-19 Y A LOS PROYECTOS DE LEY QUE RECOGEN ESTA IDEA**

## RESUMEN EJECUTIVO

La presente minuta tiene por objeto referirse al contenido e implicancias de la propuesta efectuada el 30 de marzo de 2020 por la Administradora de Fondos de Pensión Uno ("AFP Uno"). Dicha propuesta consiste en otorgar a los afiliados del sistema previsional la posibilidad de retirar hasta el 5% de sus ahorros con el propósito de afrontar la crisis económica generada por el COVID-19.

- La situación económica derivada del COVID-19 es compleja no sólo en nuestro país, sino que en gran parte del mundo.
- Para atenuar el impacto de la crisis, **AFP Uno ha propuesto el retiro de un porcentaje de los ahorros individuales de los afiliados**. Dicha medida es **inconveniente** por múltiples razones. La principal, relacionada estrechamente con una de las principales demandas ciudadanas, es el **perjuicio que se ocasionaría en el monto de las pensiones de los actuales y futuros pensionados.**
- **Desaconsejamos apoyar iniciativas en tal sentido** e invitamos a que las soluciones propuestas para afrontar los efectos económicos derivados de esta pandemia sean realizadas con responsabilidad y sin afectar a los afiliados de nuestro sistema de pensiones.

## I. INTRODUCCIÓN

AFP Uno, por medio de un comunicado divulgado el 30 de marzo de 2020, realizó una propuesta para enfrentar los desafíos que enfrenta nuestro país generados por el COVID-19. En concreto, sugirieron: *"permitir a todos los afiliados del sistema previsional (cotizantes, no cotizantes y pensionados) retirar hasta un 5% de sus fondos de pensiones en forma extraordinaria, para paliar los efectos de esta grave crisis."*

La propuesta de la AFP, que para materializarse requeriría de la aprobación de una ley que la autorizase-la que, además, debiera ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República-, es inadecuada por las siguientes razones:

**a)** Es **incompatible** con los objetivos que debe cumplir cualquier sistema previsional y con el objetivo largamente buscado de aumentar las pensiones. Los ahorros previsionales de los trabajadores, respecto de los cuales son propietarios, deben destinarse exclusivamente para su fin, el cual es el

pago de pensiones de vejez o sobrevivencia. La decisión del Ejecutivo, consistente en la utilización de los recursos del Fondo de Cesantía (individual y solidario), es acertada y no afecta la estructura del sistema de pensiones vigente.

**b)** Es **defectuosa** puesto que excluiría arbitrariamente a los pensionados por renta vitalicia cuya pensión es fija. Además, consideramos que la inclusión de los actuales pensionados es negativa pues estos reciben los mismos montos que reciben usualmente por concepto de pensión y no se ven directamente afectados por el impacto de la crisis en el mercado laboral.

**c)** Es **irresponsable** pues genera falsas expectativas en personas y familias que atraviesan un momento económico especialmente complejo.

**d)** Es **contradictoria** con el objeto que la legislación vigente encomienda a las AFP. La labor de estas es la administración de los fondos de pensiones y el otorgamiento y administración de las prestaciones y beneficios que establece el Decreto Ley 3500 ("DL 3500"). Propuestas que afectan negativamente el monto de las pensiones causan un perjuicio para los afiliados.

## II. MOCIONES PARLAMENTARIAS RELACIONADAS CON LA PROPUESTA

Por disposición del DL 3500[1], las AFP no pueden otorgar por sí solas prestaciones diferentes a las establecidas en dicho cuerpo legal. En consecuencia, la única manera de que AFP Uno -o cualquier otra Administradora- pueda devolver fondos previsionales es obteniendo una autorización mediante la modificación del referido cuerpo legal.

Es en dicho contexto que la inconveniente propuesta de AFP Uno ha tenido una acogida favorable en distintos parlamentarios. Dichos parlamentarios, por medio de mociones, han anunciado iniciativas con el objeto de permitir el retiro de fondos previsionales dada la contingencia que atraviesa nuestro país.

Las mociones[2] anunciadas son las siguientes:

**a) "Faculta la entrega de fondos de las Administradoras de Fondos de Pensiones a los particulares que indica por la sola solicitud del afiliado".**
- Autores: Provoste (DC), Bianchi (IND) y Navarro (PRO).

[1] Artículo 23 inciso vigésimo segundo (párrafo primero): *"Las Administradoras, sus Directores y dependientes, no podrán ofrecer u otorgar a los afiliados o beneficiarios bajo ninguna circunstancia, otras pensiones, prestaciones o beneficios que los señalados en la ley, ya sea en forma directa o indirecta, ni aún a título gratuito o de cualquier otro modo."*.

[2] También ha trascendido la presentación de mociones para congelar el pago de las cotizaciones previsionales durante la pandemia con el objetivo de inyectar una mayor liquidez en los hogares. Dichas iniciativas, a pesar de sus buenas intenciones y de tener efectos menos nocivos en comparación con la propuesta de AFP Uno, es también perjudicial en el largo plazo pues genera lagunas previsionales que afectan el monto de las pensiones otorgadas por el sistema.
Nota: las mociones parlamentarias que ingresaron por el Senado fueron declaradas inadmisibles.

- Contenido: establece que, por una única vez, las AFP harán entrega de los siguientes montos líquidos, a quienes se indica por la sola solicitud de los particulares: (i) $2.000.000 a sus afiliados de 70 años o más, en tres cuotas mensuales o iguales, a contar del 5 de abril de 2020; (ii) $1.500.000 a sus afiliados de entre 65 y 69 años inclusive, en tres cuotas mensuales iguales, a contar del 5 de abril de 2020; y (iii) $1.000.000 a sus afiliados de entre 60 y 64 años inclusive, en tres cuotas mensuales iguales, a contar del 5 de abril de 2020.

**b) "Permite el retiro de hasta el 10% del saldo del fondo de pensiones en situaciones de emergencia o calamidad pública".**
- Autores: Rincón (DC), Pizarro (DC), Quintero (PS), Bianchi (IND) y Muñoz (PPD).
- Contenido: los afiliados al sistema de AFP podrán retirar por única vez hasta un 10% de sus cuentas de capitalización individual. Para tal efecto, la AFP -dentro de los 30 días corridos desde la publicación de la ley y sin costo alguno- deberá traspasar el dinero a una cuenta que la propia administradora abrirá para tal efecto o a la que ya hubiere abierto el propio trabajador.

**c) "Permite el retiro del 10% de los fondos previsionales y establece que las AFP asumirán las pérdidas derivadas del Covid-19"[3].**
- Autores: Soto (IND-PPD), Marzán (PPD), Carvajal (PPD) y Mellado (PR).
- Contenido: permite el retiro del 10% de los fondos previsionales y también establece que las AFP asuman las pérdidas ocasionadas por la crisis sanitaria.

## III. ARGUMENTOS JURÍDICOS PARA JUSTIFICAR SU RECHAZO

Las mociones parlamentarias presentadas -así como cualquier otra que modifique normas de seguridad social- debieran ser declaradas **inadmisibles por vulnerar la iniciativa legislativa exclusiva presidencial** dispuesta en la Constitución Política de la República. Las mociones descritas en el acápite anterior infringen tanto directa como indirectamente lo establecido por nuestra Carta Fundamental.

En concreto, directamente se vulneraría el siguiente precepto legal:

- **Artículo 65, inciso cuarto, N°6**:

*"Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:*

*6°.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado."*

Indirectamente, en tanto, también se infringiría la Constitución puesto que la reducción de los recursos contenidos en las cuentas de capitalización individual de los afiliados implicaría -eventualmente- que el

[3] A la fecha sólo se conoce la idea matriz de la iniciativa. Los detalles del proyecto de ley aún no están disponibles.

Fisco deba destinar nuevos recursos para el otorgamiento de los beneficios asociados al Pilar Solidario. En este caso, las normas constitucionales vulneradas serían el **artículo 65 inciso tercero**[4] y el **artículo 67 inciso tercero y cuarto**[5].

**De acuerdo a la Carta Fundamental vigente, en materias de seguridad social el rol del Congreso Nacional es limitado**. En efecto, el Congreso Nacional no puede presentar proyectos de ley que digan relación con este tópico. Asimismo, sólo puede aceptar, disminuir o rechazar -y en ningún caso aumentar- los beneficios propuestos por el Presidente de la República.

En consecuencia, la aprobación de cualquiera de estas mociones parlamentarias constituiría una extralimitación de sus facultades y una invasión a la iniciativa exclusiva que la Constitución concede al Ejecutivo para establecer regulaciones en el ámbito de la seguridad social.

La razón histórica que justifica la limitación a la atribución parlamentaria en materia de seguridad social radica en las malas prácticas parlamentarias que se produjeron entre 1943 y 1970. Estas malas prácticas -consistentes en el ofrecimiento de dádivas, pensiones de gracia y otros beneficios para la obtención de apoyo electoral- llevaron al Presidente Frei Montalva a impulsar una reforma constitucional para ampliar aún más las materias objeto de iniciativa del Presidente de la República. En dicha reforma, que data del año 1970, se estableció que el establecimiento o modificación de los regímenes previsionales o de seguridad social serían de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

El espíritu de esta reforma fue, por cierto, recogido y ampliado por la Constitución de 1980, dando origen a las materias que en la actualidad regula el artículo 65 de la Constitución, siendo esta norma -y sin perjuicio de algunas modificaciones menores- ratificada por la última reforma constitucional de relevancia aprobada el año 2005.

**La emergencia sanitaria no pude justificar la omisión de las reglas que definen los ámbitos de competencia de nuestros representantes.** En un régimen presidencial como el chileno, la responsabilidad última sobre la situación social y económica del país descansa fundamentalmente en el Presidente de la República. Mientras no se modifiquen las atribuciones constitucionales del Congreso Nacional, este órgano debe abstenerse de incurrir en prácticas contrarias al ordenamiento jurídico vigente.

---

[4] "*Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.*"

[5] *"La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.*

*No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto."*

## IV. ARGUMENTOS TÉCNICOS

- **Retirar dineros de las cuentas de capitalización individual es contradictoria con el propósito de generar mejores pensiones.** La aprobación de la medida generaría pensiones más bajas no sólo para los actuales pensionados, sino que también para los futuros. La reforma de pensiones impulsada por el Gobierno, que actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional, recoge el diagnóstico técnico y propone aumentar la tasa de cotización obligatoria con el objetivo de aumentar el ahorro previsional. La recomendación de AFP Uno es negativa puesto que disminuye los fondos con los que se pagan las pensiones.

- **La crisis derivada del Covid-19 es de naturaleza transitoria y no permanente**. El Gobierno, como lo ha venido haciendo, debe velar por inyectar liquidez en los hogares a través de transferencias directas y no mediante el uso de los fondos destinados a la vejez.

- **Las propuestas no son focalizadas** puesto que el universo que podría beneficiarse considerablemente de ella es un grupo de personas que tiene un saldo relevante en su cuenta de capitalización individual. Dichas personas, en caso de suspenderse su relación laboral o ser desvinculados, quedan protegidos por el seguro de cesantía.

- **Si lo que se persigue es ayudar por esta vía a los trabajadores informales, se cae en un error** puesto que los trabajadores informales, que no accederán al seguro de cesantía, como señala el economista Patricio Rojas, no debiesen tener montos considerables en sus cuentas de ahorro individual. En suma, la aprobación de la propuesta contribuiría poco y nada a ayudar a este segmento.

- **Finalmente, no es conveniente la comparación con el caso peruano.** En Perú, el pasado viernes 3 de abril de 2020, se aprobó un proyecto de ley[6] que permite el retiro de hasta un 25% del fondo privado de pensiones con el mismo objetivo que se propone en nuestro país. El argumento que se esgrime para justificar la medida -consistente en que en dicho país no existe un seguro de desempleo con recursos suficientes como el que exhibe Chile- es insuficiente pues no se hace cargo ni evita los efectos negativos (derivados del uso de los fondos de pensionados) que se generan en las pensiones de los futuros jubilados peruanos. Esta excepción, que se sumaría a otra excepción[7] aprobada el 2016 (que permitía el retiro del 95,5% del total del fondo acumulado al cumplirse la edad legal de jubilación), afectan de manera considerable la disponibilidad de recursos para el pago de pensiones futuras en dicho país.

[6] Que aún no es ley pues el Gobierno puede tener reparos respecto a ella.
[7] Según el Banco Interamericano de Desarrollo ("BID"), los recursos se han gastado mayoritariamente el pago de deudas, luego en gastos en vivienda y, finalmente, en el tratamiento de enfermedades. Para inversiones, en tanto, sólo se ha destinado un 9% de los recursos.

## V. CONCLUSIONES

La situación económica derivada del COVID-19 es compleja no sólo en nuestro país, sino que en gran parte del mundo. Diversos sectores de nuestra economía se están viendo y se verán afectados por esta pandemia, generándose importantes costos en términos de empleo y en la calidad de vida de miles de familias.

Para atenuar el impacto de la crisis, AFP Uno ha propuesto el retiro de un porcentaje de los ahorros individuales de los afiliados. Dicha medida es **inconveniente** por múltiples razones. La principal, relacionada estrechamente con una de las principales demandas ciudadanas, es el **perjuicio que se ocasionaría en el monto de las pensiones de los actuales y futuros pensionados.**

A la fecha, diversos parlamentarios han acogido el espíritu de esta propuesta. La presentación de mociones parlamentarias que invaden la iniciativa exclusiva en materia de seguridad social es también inconveniente. Su avance, además de tensionar el proceso político, genera falsas expectativas en la población y profundiza la falta de confianza en las autoridades políticas.

En definitiva, **desaconsejamos apoyar iniciativas en tal sentido** e invitamos a que las soluciones propuestas para afrontar los efectos económicos derivados de esta pandemia sean realizadas con responsabilidad y sin afectar a los afiliados de nuestro sistema de pensiones.