



Observaciones al Proyecto de Reforma de Pensiones

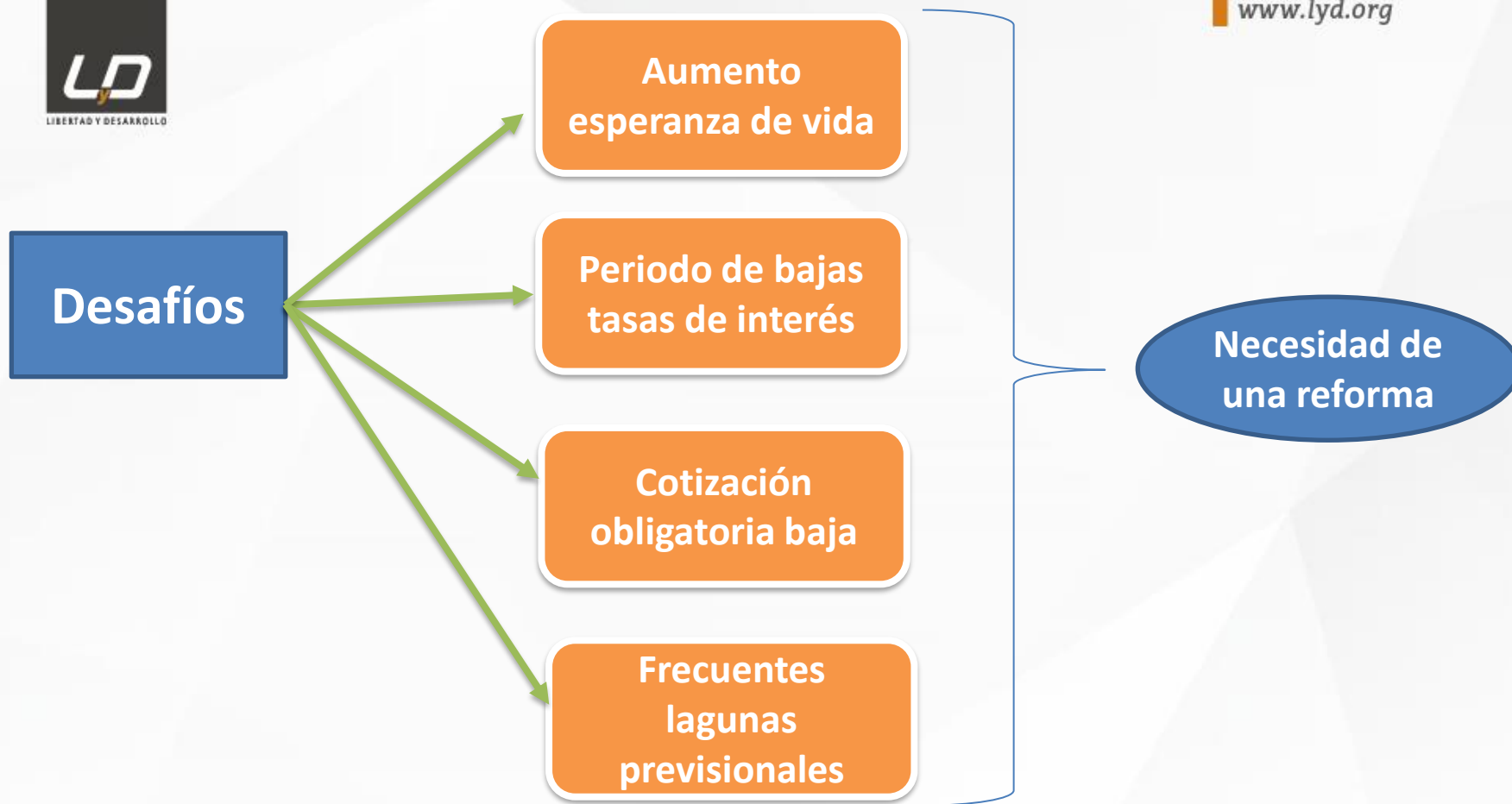
Boletín N° 12.212-13

Natalia González, Directora de Asuntos Jurídicos y Legislativos
John Henríquez, abogado del Programa Legislativo

Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado
20 de julio de 2020

Diagnóstico

- Comisión Marcel (2006)
 - Comisión Bravo (2015)
- Convocadas por la ex Presidenta Bachelet
- Valdés y Benavides (2018), Arellano (2017), Larraín G. y otros (2017), Jackson y Keisuke (2015), Valdés S. (2005), entre otros.



Algunos de estos desafíos pueden y deben abordarse mediante una reforma al sistema de pensiones, otros son desafíos compartidos con la regulación del mercado laboral (informales e independientes)

El proyecto original (2018)

Objetivo	Medida
Aumentar pensiones actuales	Inyección de cuantiosos recursos fiscales al Pilar Solidario
Aumentar pensiones futuras	Incrementar en un 4% la cotización obligatoria (100% a cuentas de capitalización individual).
Competencia en la industria	Reducción del encaje, subcontratación de los servicios de atención de público, comisiones diferenciadas, entre otras.
Hacer frente a problemáticas especiales	Creación de un seguro de dependencia con cargo a un aumento de cotización (0,2%).
Administrador de la nueva cotización obligatoria	AFP, AGF, compañías de seguros de vida, filiales de cajas de compensación, etc.

La tramitación en el Congreso

Acuerdos políticos

- **Cotización adicional, que podía ser administrada por distintos gestores incluyendo a las AFP, solo podrá ser gestionada por un Consejo Público Autónomo - CPA (junio 2019), que sería el encargado de licitar la gestión de la cotización obligatoria adicional. Sistema resta libertad a los cotizantes, introduce mayores costos –menor rentabilidad neta si se considera que las comisiones de las gestoras de inversiones se van a aplicar sobre el volumen de ahorros administrados– y complejidades más el dudoso (nulo) efecto en la meta de aumentar las pensiones.**
- **CPA reemplazado por Consejo Administrador de los Seguros Sociales (cotización adicional + nuevos seguros que serían financiados con cargo a un nuevo aumento en la cotización obligatoria). Irrupción de la “solidaridad” vía seguros, en contraposición a aportes provenientes de los ingresos generales de la Nación. Hasta aquí el esquema lesionaba, marginalmente, incentivos a ahorrar (beneficios financiados con cotizaciones de otras personas).**

Acuerdos políticos - últimas medidas

- Tras octubre de 2019, **se separa la tramitación del proyecto para fortalecer el Pilar Solidario (diciembre 2019)**. Mantenerlos unidos tenía sentido, pero sin embargo se separan.
- Luego, y aún en el primer trámite constitucional, el Gobierno -ante un inminente rechazo del proyecto- modificó nuevamente su reforma e **introdujo el componente de reparto a través de la creación del Programa de Ahorro Colectivo (enero 2020)**.
- Así se propone el aumento gradual de cotización: **6%** (3% cuentas de ahorro individuales, 2,8% complementos de pensión a través de un Programa de Ahorro Colectivo Solidario y 0,2% seguro de dependencia severa). Otras propuestas: incremento de participación de los afiliados, cuota mortuaria, comisiones de intermediación, entre otras.

Acuerdos políticos - últimas medidas

- El fondo serviría para complementar pensiones (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). Para 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. 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 aumenten significativamente en el largo plazo, postergándose el cumplimiento de uno de los objetivos más relevantes de la reforma.

Acuerdos políticos - últimas medidas

- **Problemas de la solidaridad vía reparto:** aportes de los trabajadores activos financian el beneficio que se entrega a los trabajadores pasivos (sin distinción entre los aportantes además). Esto presenta dificultades:

A. La tendencia demográfica: menores tasas de natalidad y aumento en expectativas de vida: desfinanciamiento estructural. Esto es lo que lo diferencia del esquema de seguros en que los trabajadores en general cubren contingencias de todos los trabajadores. Para estas contingencias es eficiente que sean abordadas mediante mecanismo de seguros –financiamiento compartido entre trabajadores más que a través de fórmulas de ahorro individual (riesgos por accidentes del trabajo, invalidez o muerte)–, pero teniendo en cuenta que se trata de cubrir contingencias que van a afectar solo a una parte de la población. Distinto es el caso de la vejez, que es un hecho cierto que nos afectará a todos, y dada la tendencia, hace que no sea sostenible.

B. ¿Por qué deben ser los trabajadores cotizantes los que financien una mejora de las pensiones de los que ya están retirados? Lo lógico sería que ello se realice a través de las rentas generales de la nación (financiamiento progresivo, propio del sistema tributario) y no a través de un impuesto al trabajo.

C. Perjudicial para el empleo: impuesto al trabajo que agrava aún más el problema de la densidad de cotizaciones, que explica buena parte el monto de las bajas pensiones.



Acuerdo Ejecutivo y Diputados DC que permitió aprobación en la Comisión de Hacienda de la Cámara y luego en la Sala

- Aumento del beneficio mujeres (2,5 a 2,7 UF).
- Fortalecimiento del órgano público.
- Préstamo que el Estado haría para financiar los primeros tres años del FAC sería devuelto en un plazo menor (10 años en vez de 20).
- Rezagos y herencias en las AFP.

Conclusiones



Giro radical que lesiona los principales atributos del sistema y que impactarán negativamente en el mercado formal de trabajo

Reflexiones finales

- La reforma ha sufrido cambios importantes durante su tramitación legislativa. A nuestro juicio, los objetivos iniciales del Gobierno, consistentes en mejorar las pensiones de los actuales jubilados y también de los futuros, serán cumplidos parcialmente.
- Actuales jubilados: se beneficiaron y beneficiarán con el aumento de recursos del Pilar Solidario.
- Futuros jubilados: 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, vemos con preocupación que el Pilar Contributivo será cada vez menos relevante (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.

Reflexiones finales

- Con la introducción del componente de reparto, serán cada vez más las personas que verán con indiferencia su cotización en las cuentas de ahorro individual, pues parte importante de su pensión dependerá de las decisiones políticas que establecerán los beneficios del Pilar Solidario y escogerán a los favorecidos por el ahorro colectivo solidario que será gestionado por un nuevo órgano estatal.
- El Ejecutivo ha hecho una enorme cantidad de concesiones en este proyecto de ley. Tantas concesiones que, a nuestro juicio, pueden llegar a comprometer la coherencia del sistema y lo complejizan, dificultando la comprensión de los afiliados. Algunos de los cambios introducidos, como la negociación grupal de comisiones, introducen además incentivos a la corrupción.
- Necesidad imperiosa de aumentar la edad legal de jubilación, hoy fuera del debate (proyecto incorpora un incentivo a postergar edad jubilación).

Reflexiones finales

- Entendemos y compartimos que es urgente y necesario legislar. Las recomendaciones técnicas llevan esperando 15 años, y cada día que pasa la problemática previsional se agrava. Valoramos los aspectos del proyecto que se orientan a dar curso a esas recomendaciones, pero tenemos serias inquietudes respecto de las últimas modificaciones introducidas en la Cámara pues comprometen la consecución del objetivo más importante: mejorar las pensiones.
- El desafío del debate debiera ser cómo mejorar las pensiones de manera sostenible, incorporando las reformas que el sistema requiere (y no otras que nada tienen que ver con ese fin o que dificultan su consecución, al incluir elementos que distorsionan el sistema y que conllevan a un deterioro de las pensiones futuras de la gran mayoría de los trabajadores). El proyecto de reforma constitucional que permite retirar parte de los fondos de pensiones es contradictoria con cualquier reforma que pretenda solucionar el problema de las bajas pensiones en el largo plazo.