

INFORME DE PRODUCTIVIDAD

INDICACION SUSTITUTIVA AL PROYECTO DE LEY INICIADO POR MOCION QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N° 3.500, DE 1980, QUE ESTABLECE NUEVO SISTEMA DE PENSIONES, CON EL OBJETO DE ELIMINAR EL BENEFICIO DE QUE GOZAN LAS AFP EN MATERIA DE INTERESES DE LAS COTIZACIONES PREVISIONALES ADEUDADAS. (BOLETÍN N°10.708-13)

Mensaje N:

Ministerio del Trabajo y Previsión Social

11.04.2017

I. Descripción del problema: ¿Cuál es el problema que se quiere abordar?

La Constitución Política de la República en su artículo 19° N° 18 instituye el derecho a la seguridad social señalando expresamente que "La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias". A su vez, y como aplicación del mandato constitucional, el Decreto Ley 3.500 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuya entrada en vigencia data de noviembre de 1980, creó un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual, entregando la administración de los fondos de pensiones a sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo es administrar dichos fondos y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios de la ley, y que se denominan Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP, las cuales recaudan las cotizaciones obligatorias en esta materia.

El artículo 19 del Decreto Ley 3.500, en su inciso primero, prescribe la oportunidad en que debe realizarse el pago de las cotizaciones, así como los sujetos obligados al mismo, señalando al efecto que "Las cotizaciones establecidas en este Título deberán ser declaradas y pagadas por el empleador el trabajador independiente a que se refiere el inciso tercero del artículo 90, el afiliado voluntario a que se refiere el Título IX o la entidad pagadora de subsidios, según corresponda, en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones y rentas afectas a aquéllas, o aquel en que se autorizó la licencia médica por la entidad correspondiente". A su vez, respecto al pago inoportuno de las cotizaciones, el inciso quinto de la misma norma permite salvar dicha situación mediante la declaración de las cotizaciones en el plazo de los diez días ya señalados: "El empleador o la entidad pagadora de subsidios que no pague oportunamente, y cuando le correspondiere, según el caso, las cotizaciones de los trabajadores subsidiados, deberá declararlas en la Administradora correspondiente, dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo".

Para el caso que un empleador no pagare ni declarare las cotizaciones en el plazo señalado, será objeto de sanciones, concretamente multas, además de los reajustes e intereses que se devenguen por la mora en el pago de la obligación establecida, por el transcurso del plazo que medie entre el último día en que debió efectuarse el pago y el día en que efectivamente se realice, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera existir, y como prescribe el inciso 10° del artículo 19°, dichos reajustes "para estos efectos, se aumentarán considerando la variación diaria del Índice de Precios al Consumidor mensual del período comprendido entre el mes que antecede al mes anterior a aquel en que debió efectuarse el pago y el mes que antecede al mes anterior a aquel en que efectivamente se realice."

Este retardo en el pago, además genera un interés penal del tenor señalado en el inciso 11° del artículo 19° del Decreto Ley 3.500 estableciendo que "para cada día de atraso la deuda reajustada devengará un interés penal equivalente a la tasa de interés corriente para operaciones reajustables en moneda nacional a que se refiere el artículo 6° de la ley N° 18.010, aumentado en un cincuenta por ciento". Esto constituye una importante sanción para el empleador frente al incumplimiento de la obligación de pagar las cotizaciones en tiempo y forma, considerando que lo que está en juego es

la base de la jubilación futura de los trabajadores, restándole rentabilidad en la medida que se retrasa el pago.

El Decreto Ley 3.500 obliga a las Administradoras de Fondos de Pensiones a perseguir el cumplimiento de estas obligaciones mediante el ejercicio de todas "las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses". Para este objeto tanto el Decreto Ley 3.500 como también la Ley 17.322 establecen un procedimiento especial para dicho cobro.

El artículo 19, inciso 20° señala la destinación de aquello que constituya un recargo capitalizado sobre la deuda impaga de cotizaciones – no debemos olvidar que en virtud de la ley 18.010 en nuestro país se sigue la norma del anatocismo permitiendo que los intereses se capitalicen en la deuda – y constituyendo un beneficio para las AFP consistente en parte de estos reajustes: "los reajustes e intereses serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Serán de beneficio de la Administradora las costas de cobranza y la parte del recargo de los intereses a que se refieren los incisos décimo primero y décimo segundo, equivalente a un 20% de los intereses que habría correspondido pagar de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada. La diferencia que resulte entre dicho monto y los intereses que efectivamente pague el empleador calculados de acuerdo a lo dispuesto en los incisos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, se abonará a la cuenta de capitalización del afiliado, siendo de su beneficio".

La historia fidedigna del establecimiento de la ley muestra que originalmente, el Decreto Ley 3.500 sólo contenía como destino de los intereses que devengasen las cotizaciones las cuentas de capitalización individual del trabajador respectivo. Es a partir de la dictación de la Ley 18.646, publicada en el Diario Oficial el 29 de agosto de 1987, que se introdujo una modificación completa del artículo 19, estableciendo entonces que "(...) El recargo del veinte por ciento sobre los intereses, será de beneficio de las Administradoras, como asimismo las costas de cobranza". Con posterioridad, la Ley 19.260 estableció la redacción actual sobre el tema.

Entonces, el problema que el proyecto de ley en comento propone solucionar, es trasladar el beneficio con el que actualmente cuentan las AFP consistente en el derecho de obtener para sí, parte de los intereses por deuda impaga de cotizaciones, que podrían corresponderle al trabajador afiliado, puesto que se generan a partir de la cotización que forma parte del patrimonio del trabajador, y que además permitiría aumentar la rentabilidad de los fondos manejados en las cuentas de capitalización individual, lo que puede constituir montos de elevada magnitud, ya que éstos se pagan con un recargo del 50%, lo cual aumenta el valor de lo que adeuda el empleador.

Para los autores de la moción esto constituye un beneficio excesivo, ya que las AFP pueden cobrar las costas de cobranza, sin encontrar justificación alguna en el cobro de intereses penales de las cotizaciones adeudadas para las Administradoras. Señalan además que no es recomendable mantener esta ganancia injustificada para las AFP, considerando el estado de las pensiones actualmente, lo que muchas veces se debe a lagunas previsionales precisamente provocadas por la falta de pago de las cotizaciones por parte de los empleadores, y es para evitar estas situaciones que la ley estableció estos intereses penales, a manera de compensar los vacíos que por esta causa se provocan.

Los potenciales afectados respecto a la modificación propuesta son las Administradoras de Fondos de Pensiones, pues dejarían de percibir aquella parte de los intereses que la ley hoy les garantiza, y de manera positiva, se afectaría a los cotizantes incrementando los fondos de sus cuentas de capitalización individual aumentando en consecuencia la rentabilidad de las mismas.

De no impulsarse estas modificaciones propuestas en el proyecto de ley, se mantendrá este beneficio para las Administradoras, consistente en la captación de un porcentaje de los recargos e intereses generados por el incumplimiento.

II. ¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?

El objeto principal del proyecto es eliminar el beneficio del que gozan actualmente las AFP en materia de intereses de las cotizaciones previsionales adeudadas que les permite ser acreedores de parte del recargo de los interés que se cobra a los empleadores por concepto de deuda previsional, equivalente, específicamente según lo señala la norma, *a un 20% de los intereses que habría correspondido pagar de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada. Respecto a la diferencia que resulte entre dicho monto y los intereses que efectivamente pague el empleador calculados de acuerdo a lo dispuesto en los incisos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, del artículo 19° del D.L. N° 3.500, se abonaran a la cuenta de capitalización del afiliado.*

El objetivo se pretende lograr sustituyendo el inciso 20° del artículo 19°, del D.L. 3.500, eliminado expresamente el beneficio antes referido, reemplazando su redacción por la siguiente: *"Los reajustes e intereses, incluidos los recargos a que se refieren los incisos décimo primero y décimo segundo, serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Serán de beneficio de la Administradora sólo las costas de cobranza"."*

La variable que reflejaría el cumplimiento es el aumento de los saldos en las cuentas de capitalización individual de los afiliados, en razón de que la eliminación de este beneficio aumentaría el monto a abonar por parte de las AFP por concepto de pago de deudas previsionales. Cabe destacar, de acuerdo a lo informado por la Superintendencia de Pensiones, que en la etapa prejudicial de cobranza se recupera aproximadamente un 85% de la Declaración y No Pago (DNP) de cotizaciones generada en un mes.

Asimismo, y como se señala en uno de los considerandos de la moción, la Superintendencia de Pensiones, informó a esta Subsecretaría que las AFP podrían financiar los gastos de cobranza prejudicial y judicial con las comisiones mensuales que cobran a sus afiliados cotizantes.

El logro de los objetivos se podría evaluar mediante la medición del aumento de los fondos de capitalización individual de los afiliados, ya que ingresaría a dichas cuentas aquella parte de los intereses que actualmente está destinada a las Administradoras de Fondos de Pensiones. Al respecto, los recargos a favor de la AFP representan aproximadamente un 4% de la deuda previsional recuperada por mes, lo que equivale aproximadamente a 560 millones de pesos, que dejarían de percibir si se eliminara la parte de los recargos de intereses que van a su favor, siendo ésta de beneficio directo de los afiliados.

Una de las barreras o limites es la regulación de los efectos que dicha iniciativa generaría, principalmente la manera en cómo afectaría a las deudas ya devengadas y no pagadas, además de aquellos juicios en materia de cobranza judicial iniciados y no terminados antes de la entrada en vigencia de ley. Lo anterior, se resuelve mediante la incorporación de una norma transitoria con el objeto de dar certeza jurídica en su aplicación y no afectar derechos adquiridos.

Existen antecedentes de buenas prácticas en otros sectores de la economía. Por ejemplo, ley 18.010 que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones en dinero, señala cuales son las reglas para la determinación de intereses y reajustes en caso de mora, donde se indica que éstas forman parte del patrimonio del acreedor.

III. Opciones o alternativas de política consideradas

No existe en la actualidad una política pública similar que se haga cargo del problema que motiva la indicación sustitutiva del gobierno, pues si bien, existen propuestas dentro la comisión asesora presidencial para el sistema de pensiones, en sectores académicos y movimientos sociales sobre la temática de "Deuda Previsional", ninguna propuesta ha abordado el fin del pago de reajustes e intereses a las Administradoras de Fondos de Pensiones por la mora que se produce por causa del incumplimiento del obligado al pago.

Las temáticas abordadas por los diversos actores van principalmente a resolver el no pago previsional, pero no a determinar cómo debe ser el pago de intereses que causa la mora, dado que se entendía que era un incentivo para que las AFP hicieran efectiva la cobranza de los pagos vencidos en el más corto plazo. Esta idea que correspondía al inicio del sistema de AFP ha ido perdiendo validez por cuanto el sistema cuenta con el financiamiento adecuado para cumplir con todas sus obligaciones, situación muy distinta a la del comienzo del sistema. En la actualidad, el recargo por las gestiones de cobranza que realizan las AFP es suficiente para pagar el gasto en que incurren las mismas. Por este motivo esta indicación sustitutiva viene a representar la primera política pública que afronta este problema tan específico, si bien no es la primera vez que se presenta una iniciativa de estas características.

Desde el punto de vista de otras políticas públicas con las que esta indicación sustitutiva debiera coordinarse, existen dos aspectos que son relevantes de acuerdo a la Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Pensiones. Primero, la propuesta número 14, que propone "Crear en la Dirección del Trabajo una división de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaria de Previsión Social sobre todas las materias vinculadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social." Y en segundo lugar, la propuesta número 15, que propone "Aumentar las actuales bajas multas a los empleadores que descuentan y no traspasan las cotizaciones de los trabajadores". En el caso de la Dirección del Trabajo, si bien no existe la División de Previsión Social, existen una serie de atribuciones que se ven complementadas con la presente indicación sustitutiva, no tanto en la eficacia de la cobranza, como en el efecto final que se produce a favor del sujeto afiliado a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

IV. Contenido del Proyecto

La indicación sustitutiva contiene un artículo único y dos artículos transitorios, donde se perfecciona el sistema de cobro de intereses y recargos que serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Manteniendo sólo como beneficio de la Administradora, las costas de cobranza.

Como se menciona en uno de los considerando de la moción parlamentaria, las AFP podrían financiar los gastos de la etapa de cobranza judicial con las comisiones mensuales que cobran a sus afiliados cotizantes. Al respecto, se debe señalar que los recargos a favor de la AFP representan aproximadamente un 4% de la deuda previsional recuperada por mes, lo que equivale aproximadamente a 560 millones de pesos, que dejarían de percibir si se eliminara la parte de los recargos de intereses que van a su favor, pasando ésta a ser de beneficio de los afiliados.

V. Beneficios del Proyecto

Esta indicación sustitutiva va a mejorar el aporte a las cuentas individuales de los trabajadores que sufrieron mora en su pago previsional. Según datos de la superintendencia de pensiones para el año 2015, los recargos por gestiones de cobranzas de las AFP significan un 0,1% del total de los fondos administrados por la AFP.

De acuerdo a la encuesta CASEN 2013 los trabajadores que no cotizan en el sistema, alcanzan el 5,4% del total de trabajadores asalariados con contrato vigente, sea este contrato a plazo a fijo o plazo indefinido. De acuerdo a esta proporción para la medición de empleo del INE en el trimestre móvil enero-febrero-marzo del año 2017, el total de trabajadores que podrían verse beneficiados con esta iniciativa son alrededor de 265.200, siendo este el último dato que fue procesado por la Unidad de Análisis Estadístico del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.

Podemos identificar diferentes incentivos que se relacionan con la productividad, tantos directos como indirectos, de esta indicación sustitutiva, los que podrían expresarse en el corto y en el largo plazo, dada la naturaleza del debate de pensiones y su lugar en los incentivos a la inversión.

Lo primero que debemos identificar es el incentivo a la inversión, no existen incentivos a la inversión en el corto plazo, pero en el largo plazo como aumenta el ahorro previsional de los trabajadores afiliados a las AFP se entiende que aumentaría la inversión en igual magnitud, esto porque en el largo plazo la economía converge a su estado estacionario donde se cumple que la inversión es igual al ahorro en todas las teorías económicas, impactando positivamente en la economía. En cuanto va a aumentar el impacto en la inversión el desempeño de la economía es difícil saberlo, pues la inversión tiene un multiplicador que permite que los efectos se expresen varios periodos después de hecha la inversión, el multiplicador es típicamente de un 0,5.

Existen también incentivos al uso eficiente de los recursos, dado que las AFP se pagarán con las costas judiciales reguladas en el artículo 19 del D.L. 3.500 de 1980 y no con los intereses y reajustes que resulten del mismo artículo, por lo que debieran destinar recursos de manera más eficiente a la cobranza de las deudas. Es decir dispondrán de menos recursos para hacer el mismo trabajo, por

lo que en un ratio de recursos recuperados divido por recursos utilizados o devengados, las AFP debieran obtener ganancias netas de productividad en el procedimiento.

Existen también incentivos a la participación laboral en el trabajo asalariado, pues si bien no queda más protegido, la protección es más cuantiosa en fondos, y podría perfectamente argumentarse que el efecto es nulo para el empleador en términos que no debe pagar ni más ni menos por la mora, aunque probablemente el efecto será cercano a cero.

Es relevante pensar que en el largo plazo, el aumento de los saldos en las cuentas de capitalización individual debiera aumentar el monto de las pensiones y por tanto mejorar el nivel de consumo del pensionado o mejorar el uso de los recursos fiscales, de esta manera impactando positivamente en la economía.

Es importante, notar que el efecto sobre el empleador en término de productividad es nulo, pues el pago final que debe realizar el empleador como empresa es el mismo. De esta manera, esta modificación tiene pocos o ningunos efectos microeconómicos sobre la productividad y es esperable que tenga efectos positivos macroeconómicos de largo plazo, consistentemente con el informe del Banco Central de Chile "Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones", donde se llega a la conclusión que aumentar los fondos en las cuentas individuales de los afiliados debiera repercutir positivamente en el ahorro, el PIB, el consumo y la inversión.

VI. Probable costo de la propuesta

Los recargos establecidos a favor de la AFP tienen como objeto financiar los gastos operacionales de cobranza prejudicial; en el caso de la cobranza judicial los gastos son solventados con las costas judiciales que deben pagar los empleadores.

Una eventual eliminación del recargo a favor de la Administradora, podría desincentivar las acciones que éstas realizan durante la etapa de cobranza prejudicial. Cabe destacar que durante esta etapa se recupera aproximadamente un 85% de la Declaración y No Pago (DNP) de cotizaciones generada en un mes, sin mayor costo para las Administradoras.

Así mismo la ley contiene un artículo transitorio que va en la dirección de no afectar las obligaciones que tengan la característica de derechos adquiridos respecto del beneficio del que gozan las AFP en la actualidad, limitando el posible efecto negativo de la indicación sustitutiva.

Saluda atentamente a Ud.,

ALEJANDRA KRAUSS VALLE

MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

ANEXO

Tablas elaboradas por la Superintendencia de Pensiones, información enviada a solicitud del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en el contexto de la tramitación de la Moción Boletín 10.708-13.

En la tabla siguiente se presenta el desglose por mes de la DNP recuperada. Es importante tener presente que durante el primer mes se recupera alrededor del 50% de la deuda, sin que exista una gestión muy activa por parte de las AFP.

DNP GENERADA	M$	Primer mes	Porcentaje 1	Segundo mes	Porcentaje 2	Tercer mes	Porcentaje 3	Cuarto mes	Porcentaje 4
2011	140.474.822	73.492.531	52,32%	23.393.260,00	16,65%	8.490.974	6,04%	4.940.589	3,52%
2012	171.850.049	85.886.297	49,98%	37.052.718,00	21,56%	7.684.416	4,47%	5.236.743	3,05%
2013	200.288.808	93.087.523	46,48%	43.995.373,00	21,97%	16.758.001	8,37%	5.496.158	2,74%
2014	214.034.728	95.459.703	44,60%	50.636.019,00	23,66%	18.799.962	8,78%	6.799.894	3,18%
ENERO - AGOSTO 2015	150.727.395	66.537.978	44,14%	37.705.853,00	25,02%	11.954.382	7,93%	5.686.649	3,77%

DNP GENERADA	M$	Quinto mes	Porcentaje 5	Sexto mes	Porcentaje 6	Total Adm.	Porcentaje Adm
2011	140.474.822	3.632.472	2,59%	3.047.487,00	2,17%	116.997.313	83,29%
2012	171.850.049	4.130.185	2,40%	3.576.398,00	2,08%	143.566.757	83,54%
2013	200.288.808	5.052.268	2,52%	3.081.060,00	1,54%	167.470.383	83,61%
2014	214.034.728	4.568.482	2,13%	3.989.806,00	1,86%	180.253.866	84,22%
ENERO - AGOSTO 2015	150.727.395	3.816.211	2,53%	2.538.434,00	1,68%	128.239.507	85,08%

Los recargos a favor de la AFP representan aproximadamente un 4% de la deuda previsional recuperada por mes, lo que equivale aproximadamente a 560 millones de pesos, que dejarían de percibir si se eliminara la parte de los recargos de intereses que van a su favor, siendo ésta de beneficio de los afiliados.

Mes	Saldo Nominal	Reajuste	Interés	Recargo Fondo	Recargo AFP	Recuperación Total	Recargo AFP/Recuperación Total (%)
201512	2.693.793.660	42.238.050	8.116.892.121	2.026.054.246	**562.579.339**	13.441.557.416	4,19%
201601	2.092.210.573	41.837.902	8.216.305.277	2.062.747.804	**564.817.472**	12.977.919.028	4,35%
201602	2.152.947.926	41.786.207	8.342.272.846	2.096.778.857	**568.701.325**	13.202.487.161	4,31%
201603	3.053.223.954	40.388.858	8.281.088.136	2.105.383.897	**563.371.804**	14.043.456.649	4,01%
201604	1.795.815.362	39.764.758	8.324.419.940	2.133.605.381	**559.759.408**	12.853.364.849	4,35%
201605	1.746.925.221	39.622.485	8.495.429.552	2.188.353.044	**565.543.990**	13.035.874.292	4,34%