

REFORMA DE PENSIONES: CAMBIOS EN LA FISONOMÍA DEL SISTEMA

- La reforma de pensiones del Presidente Sebastián Piñera tiene como objetivos principales mejorar las pensiones actuales y también las que el sistema pagará en el futuro.
- En la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados se aprobó, en primer trámite constitucional, la creación del nuevo Consejo Administrador de los Seguros Sociales (CASS o Consejo) y sus funciones, ente estatal cuya misión será gestionar tanto la cotización adicional (Ahorro Previsional Adicional o APA) como diferentes seguros sociales.
- Si en 10 años más se determina que es necesario y conveniente hacer un nuevo aumento en la tasa de cotización, ¿el sistema político tenderá a encargar su administración al ente estatal o a administradoras privadas? Ese es el tipo de preguntas que se debe hacer el legislador y que deben estar más presentes en las prioridades del Ejecutivo a la hora de negociar con la oposición.

La reforma de pensiones del Presidente Piñera tiene como objetivos principales mejorar las pensiones actuales y también las que el sistema pagará en el futuro. El instrumento para lo primero -pensiones en curso- es un incremento de los recursos al Pilar Solidario y una ampliación de su alcance. Para las pensiones futuras, en tanto, se contempla un aumento del ahorro previsional con un incremento de un 4% de la cotización a cuentas individuales. Se agrega un nuevo seguro de dependencia.

El 17 de julio, el Ejecutivo ingresó las nuevas indicaciones comprometidas en el marco de la discusión en particular de la Reforma de Pensiones, iniciativa legal que aún se encuentra en el primer trámite constitucional, relativas, entre otras, a la creación del Consejo Administrador de los Seguros Sociales (CASS o Consejo).

Un día después, en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, se aprobó la creación del CASS y sus funciones. El CASS, ente estatal cuya misión será gestionar tanto la cotización adicional (Ahorro Previsional Adicional o APA) como diferentes seguros sociales, vino a reemplazar al Consejo Público Autónomoⁱ (CPA) propuesto por el Ejecutivo en anteriores indicaciones, las que fueron retiradasⁱⁱ.

Dicho acápite del proyecto de ley, que excluye sin justificación técnica alguna a las AFP de la administración de la nueva cotización adicional, fue aprobadoⁱⁱⁱ con los votos de los diputados oficialistas y de los representantes de la Democracia Cristiana y el Partido Socialista tras la apertura del Gobierno a introducir nuevos cambios a la iniciativa legal, como lo sería un posible y nuevo aumento en la cotización obligatoria (se ha hablado de entre un 1% y un 1,5%) con el objeto de financiar seguros^{iv}, más allá del actual 0,2% ya comprometido para el seguro de dependencia. El diseño y detalle técnico de los referidos seguros aún se desconoce; sin embargo, ha trascendido que se estaría estudiando el establecimiento de seguros de rentabilidad y de sobrevivencia. La negociación respecto a los nuevos seguros se desarrollaría en el Senado (segundo trámite constitucional).

Más allá del diseño particular de estos seguros, desde ya surgen ciertas inquietudes. Éstos, en la medida que incluyan un traspaso intergeneracional de recursos, implican la introducción de una forma de reparto en el sistema de pensiones que hasta hoy día no existe. A diferencia de un reparto “puro” (que usa cotizaciones de un afiliado para pagar pensiones de otro), los seguros exigen el cumplimiento de alguna condición que es incierta al momento de pagar la prima (la dependencia severa, por ejemplo) y, por lo tanto, son menos lesivos para los incentivos a cotizar. Sin embargo, podrían permitir un traspaso intergeneracional de recursos en el nuevo diseño del proyecto. Esto, porque el asegurado tiene como contraparte un ente estatal y su prima no necesariamente financiaría siniestros de asegurados de su misma cohorte o contemporáneos (que conformarían un *pool* de riesgos) sino probablemente también los de personas de otras cohortes de edad. Esta característica de los seguros de esta reforma, que serán manejados por un ente estatal, le podría conferir un componente de reparto al sistema que, a nuestro juicio, es inconveniente en cuanto relativiza la relación entre aportes y beneficios, una de las mayores virtudes del sistema actual.

COMPOSICIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL CASS

Las indicaciones aprobadas establecen que el CASS será un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará directamente con el Presidente de la República y que estará bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones (SP). La dirección del Consejo será ejercida por cinco consejeros, quienes durarán cinco años en sus cargos y serán reelegibles para un período adicional. El proyecto establece que el Presidente del Consejo será designado directamente por el Presidente de la República y que los otros cuatro consejeros serán: a) un ex consejero del Banco Central (designado por su Consejo); b) un ex

superintendente de la SVS, de la SBIF, o un ex comisionado de la CMF, o un experto designado por el Consejo de la CMF; c) el presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y d) un experto designado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Los consejeros podrán, además, realizar otras actividades profesionales (estableciéndose ciertas incompatibilidades e inhabilidades) y labores académicas.

En la propuesta del Ejecutivo se establecía que el funcionamiento del CASS iba a ser financiado por medio de las comisiones pagadas por los afiliados. Sin embargo, dicho aspecto fue alterado en la Comisión de Trabajo, acordándose que su funcionamiento será de cargo del Fisco.

EL CASS Y LA ADMINISTRACIÓN DEL AHORRO PREVISIONAL ADICIONAL

El Consejo tendrá amplias funciones y atribuciones, destacando especialmente el deber de llamar a la licitación pública para la gestión de los recursos del APA y la adjudicación del servicio a uno o más Agentes de Inversiones del APA. Asimismo, estará encargado de pronunciarse respecto al Régimen de Inversión del APA (en forma previa a su emisión por la SP) y -sujeto al Régimen de Inversión- definir los límites de inversión que diferencien los Fondos de Ahorro Previsional Adicional.

Respecto a los organismos que podrán concurrir a la licitación, se establece que podrán postular a la licitación -y constituirse como Agentes de Inversiones del Ahorro Previsional Adicional- las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, las Administradoras Generales de Fondo (AGF), las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las Compañías de Seguros de Vida y demás personas jurídicas que cumplan con las bases de la licitación y la autorización de su regulador, cuando corresponda. Dichas entidades, señala el proyecto, deberán observar estrictamente su giro exclusivo, aunque la mera declaración en el articulado y la separación patrimonial que se exige al efecto no garantiza que se eliminen totalmente los conflictos de interés que podrían producirse al manejar negocios que pueden tener objetivos contradictorios.

A diferencia del sistema vigente^v, para la inversión de los fondos previsionales se establecen dos categorías de Fondos. El primero se basa en la edad de los afiliados y en los años que le restan para alcanzar la edad de jubilación legal. El segundo, por su parte, es un fondo moderado con características similares al actual Fondo C. El régimen por defecto será el primero. En ese sentido, la libertad de los afiliados para elegir su administrador de fondos es una libertad bastante restringida.

EL CASS Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES

Respecto a los seguros sociales, al CASS le corresponderá administrar el Seguro de Dependencia, para lo cual elaborará las bases de la licitación tanto para la gestión de los recursos del Fondo de Dependencia, que se viene creando, como las bases de licitación para contratar un seguro que deberá financiar íntegramente las prestaciones correspondientes a los afiliados asegurados (en ambos casos deberán ser aprobadas por la SP) y llamará a las licitaciones respectivas. Además, deberá pronunciarse sobre el Régimen de Inversión del Seguro de Dependencia, teniendo dicho pronunciamiento el carácter de no vinculante. Asimismo, le corresponderá la administración del seguro de acompañamiento de niños y niñas de la Ley N° 21.063 (Ley Sanna). Finalmente, se establece que concernirá también al CASS la administración de otros seguros sociales establecidos por ley, en la medida que tengan por objeto la mitigación de los riesgos de las pensiones que se financian con cotizaciones y el hacer frente a riesgos catastróficos que sufran los pensionados.

Los seguros serán financiados a través de las cotizaciones destinadas al respectivo seguro y con la rentabilidad generada por la inversión de dichos aportes.

PRINCIPALES DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE EL CPA Y EL CASS

La indicación del Gobierno que propone la creación del CASS -aprobada por la Comisión de Trabajo de la Cámara- reemplaza la propuesta anterior del mismo Ejecutivo, que creaba al Consejo Público Autónomo (CPA).

A continuación, se compara el contenido de ambas propuestas:

Materia	CPA	CASS
¿Quiénes pueden participar en la licitación del ahorro adicional?	Cajas de Compensación de Asignación Familiar, Administradoras Generales de Fondos, Bancos e Instituciones Financieras, entre otros. AFP no están autorizadas	Cajas de Compensación de Asignación Familiar, Administradoras Generales de Fondo, Cooperativas de Ahorro y Crédito, entre otros. No menciona a los Bancos e Instituciones Financieras. AFP no están autorizadas
Licitación	Llama y adjudica a un máximo de 5 sociedades de giro exclusivo.	Llama y adjudica a un mínimo de 2 sociedades de giro exclusivo.

Régimen de inversión	Se pronuncia en forma previa a su emisión por parte de la SP, la CMF y el Consejo Técnico de Inversiones.	Se pronuncia, en forma no vinculante, en forma previa a su emisión por parte de la SP. El Consejo Técnico de Inversiones también debe pronunciarse.
Seguro de Dependencia	Se licitará el seguro (cada dos años). La inversión de los recursos del Fondo de Dependencia deberá ser subcontratada mediante licitación pública.	Se licitará el seguro (cada dos años). La inversión de los recursos del Fondo de Dependencia deberá ser subcontratada mediante licitación pública. Podrá contratar reaseguros con compañías de seguros.
Seguro Ley Sanna	No se refiere.	Administrar el seguro en los términos establecidos en la ley que lo creó (entidad administradora del fondo determinada vía licitación). Se podrán contratar reaseguros.
Otros seguros sociales	Podrá administrarlos.	Podrá administrarlos y también subcontratar la administración de los recursos representativo de los fondos de reserva. Se podrán contratar reaseguros.
Educación Previsional	Deber de desarrollar actividades de educación previsional.	Un representante del Consejo deberá participar en el Comité de Educación Previsional (7 miembros). Además, tendrá como función el desarrollo de actividades de educación previsional.
Remuneración consejeros	Dieta equivalente a 17 UTM por sesión asistida, con un máximo de 34 UTM mensuales. Presidente percibe dieta superior.	Mensual, fijada por el Ministerio de Hacienda. Dieta del Presidente podrá ser superior a la del resto de los consejeros.

ASPECTOS RECHAZADOS EN LA COMISIÓN DE TRABAJO

El proyecto de ley contenía elementos de solidaridad y un importante esfuerzo fiscal del Estado a través del Pilar Solidario. En dicho contexto, en la Comisión de Trabajo se aprobó el aumento de recursos al Pilar Solidario, pero se rechazó la propuesta de reajuste de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y de la Pensión Máxima con Aportes Solidarios (PMAS) según tramos de edad y la fórmula propuesta por el Gobierno para financiar un seguro de longevidad.

Asimismo, la oposición rechazó algunas iniciativas y aprobó otras. Al efecto, la Comisión rechazó la reducción del encaje, que es el activo que se debe mantener con el objeto de cubrir la pérdida en el valor de los fondos de pensiones.

Se rechazó también la facultad que tendrían los agentes de inversión de la cotización adicional de subcontratar gestores de inversión especializados en activos específicos. El Gobierno considera que este rechazo podría disminuir las tasas de reemplazo de los futuros pensionados al reducir las posibilidades de obtener mayores rentabilidades. Es difícil evaluar individualmente este punto si no hay una idea clara acerca de la razón para establecer un régimen de inversión distinto para el 4% de cotización adicional, cuestión que no ha sido suficientemente explicada.

Se rechazó asimismo la posibilidad, contemplada en el proyecto, que se compartan fuerzas de ventas entre los administradores de ahorro previsional y otras empresas. En nuestra opinión, se trata de un rechazo justificado ya que previene conflictos de interés. Por otra parte, se aprobó la posibilidad de hacer descuentos por permanencia a los afiliados. También se aprobó la negociación grupal de comisiones, lo que a nuestro juicio es altamente inconveniente, pues aumenta las posibilidades de corrupción en la captación de afiliados.

Finalmente, queda en suspenso quién administrará la cotización adicional en el espacio de tiempo comprendido entre la aprobación de la ley y la primera licitación, puesto que se rechazó el artículo 34 transitorio que disponía que lo hicieran las AFP en ese período. Dicho vacío deberá ser oportuna y adecuadamente corregido en la tramitación legislativa.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS

Los sistemas de pensiones son de las políticas públicas que más se prestan para la demagogia. De hecho, en el mundo un gran número de países tiene comprometidas sus finanzas públicas por este tema haciendo aportes de hasta 15% del PIB, pues pagar pensiones a los jubilados con aportes que hacen los trabajadores deja a estos últimos sin financiamiento para sus propias pensiones en el futuro, dada la evolución de la demografía que determina poblaciones cada vez más “viejas”. Esa es una de las razones por las cuales en nuestro país esta es una materia de iniciativa legal exclusiva del Ejecutivo.

Un gobierno, entonces, tiene que evaluar muy bien cuándo hacer una reforma y considerar no sólo sus efectos de corto plazo, sino que también los incentivos que

introduce a los distintos actores, en especial al propio sistema político, para realizar reformas futuras. La reforma que comentamos, para lograr la aprobación de la oposición, ha debido introducir elementos indeseables al sistema, como lo es el CASS, ente estatal que recibirá la cotización adicional de 4% y el veto a las AFP para administrar esos recursos. Asimismo, marginalmente lesiona los incentivos para ahorrar, en la medida que introduce beneficios que serán financiados con cotizaciones de otras personas. Considerando que aún faltan etapas de tramitación, donde la oposición pedirá nuevos cambios hacia un sistema más estatista, surge una legítima inquietud respecto a la medida en que esta reforma desfigura la fisonomía de nuestro sistema de pensiones. En el caso de nuevos seguros, no sólo es importante en cuánto más aumentaremos la cotización (ojalá no más de 1%), sino también quiénes y con qué reglas administrarán esos seguros.

Si en 10 años más se determina que es necesario y conveniente hacer un nuevo aumento en la tasa de cotización, ¿el sistema político tenderá a encargar su administración al ente estatal o a administradoras privadas? Ese es el tipo de preguntas que se debe hacer el legislador y que, a nuestro juicio, deben estar más presentes en las prioridades del Ejecutivo a la hora de negociar con la oposición.

ⁱ Propuesta del Ejecutivo para lograr la aprobación de la idea de legislar (18 de junio de 2019). Cabe mencionar que el proyecto de ley originalmente presentado por el Gobierno respecto a la administración de la cotización adicional estipulaba la creación de las Administradoras de Ahorro Complementaria para Pensión (6 de noviembre de 2018), permitiendo a las AFP, entre otras, participar en la administración de dicha cotización. Luego, en la indicación presentada el 18 junio, esa posibilidad se elimina, cuestión que replica la última indicación relativa al CASS.

ⁱⁱ El proyecto debe ser conocido a continuación por la Comisión de Hacienda, para luego ser remitido a la sala de la Cámara de Diputados.

ⁱⁱⁱ Ocho votos a favor, cinco en contra y una abstención. La abstención corresponde al Diputado Tucapel Jiménez, del Partido por la Democracia (PPD).

^{iv} Que se sumarían al seguro de dependencia, cuyo financiamiento será de cargo del empleador mediante el aumento de un 0,2% de la cotización obligatoria. Al efecto, se debe considerar que, si la mayor cotización no conduce de manera directa a un beneficio futuro para el trabajador, ésta es percibida como un impuesto, incitando a mayores niveles de informalidad laboral. Asimismo, la literatura indica que los aumentos en la cotización obligatoria no son inocuos ya que tienen efectos en los salarios y en las cifras de empleo.

^v Sistema que se basa en 5 multifondos diferenciados por exposición al riesgo, siendo el más riesgoso el Fondo A y el más conservador el Fondo E.