



Comentarios a Proyecto de Reforma Constitucional que Establece un Sistema de Pensiones Solidarias

**Comisión de Constitución Legislación, Justicia y Reglamento
del H. Senado**

Paula Benavides Salazar

29 de Mayo de 2020

Contenidos:

1. Contexto
2. Enfoque del Proyecto de Ley
3. Alternativas para un nuevo sistema de pensiones
4. Reflexiones finales

1. Contexto

¿Qué objetivos debemos atender con el sistema de pensiones y cuál es el mejor diseño?

- **Hay múltiples objetivos que a menudo compiten:** (i) alivio a la pobreza, (ii) suavizar consumo y (iii) proporcionar seguros a riesgos durante la vida laboral y en la vejez.
- **Permiten satisfacer objetivos de política** como la redistribución a través de generaciones o intrageneracional (compartir riesgos).
- **Se requiere: sustentabilidad, amplia cobertura, equidad de género, incentivos a participar del mercado laboral, ajuste a tendencias demográficas, eficiencia y bajos costos.**
- **Los sistemas enfrentan múltiples riesgos:**
 - Capacidad de contribuir al sistema de pensiones (mercado laboral e invalidez)
 - Riesgo de longevidad
 - Riesgos macroeconómicos, de los mercados financieros (rentabilidad) y operacionales.
- **No hay una única solución, un “mejor sistema”.**
- **Se necesita ponderar objetivos, efectos y riesgos y construir acuerdos como sociedad.**

1. Contexto

✓ Qué sabemos...

- **Pensiones no contributivas:** método más eficiente para aliviar pobreza, típicamente universales o focalizadas, piso básico de seguridad.
- **Pilar contributivo:** diferentes diseños ofrecen distintas soluciones a los objetivos que compiten y tienen diferentes capacidades de cubrir los diferentes tipos de riesgos.
- ✓ **Una buena opción son los sistemas contributivos mixtos:**
 - Permiten **diversificar** las fuentes de financiamiento de la pensión.
 - Explotar **complementariedad:** mejora resiliencia del sistema y puede llevar a un mejor resultado en términos de monto y seguridad de las pensiones.
- ✓ **Chile está en una solución esquina en el pilar contributivo:** Pilar contributivo basado en cuentas individuales de ahorro obligatorio, sin rol para la solidaridad y el aseguramiento por parte del Estado.

1. Contexto

- **Pensiones en Chile insuficientes para otorgar una vida digna en la vejez:**
 - Para quienes se pensionaron entre julio de 2018 y junio de 2019, la pensión autofinanciada mediana fue de \$121.937 para los hombres, y de \$24.276 para mujeres (SP).
 - Mediana de tasas de reemplazo autofinanciadas: 12% para las mujeres y 33% para los hombres (Ministerio de Hacienda 2017).
 - Pensiones dependen de la capacidad individual de ahorro y riesgos recaen en individuos.
- **Pilar solidario avance significativo, focalizado al 60% más pobre de la población.**
- **Significativas brechas de género (-80% mediana autofinanciada)**
- **Gran problema de legitimidad del sistema de pensiones: sentir de abuso (bajas pensiones versus altos ROE) y falta de participación de los trabajadores.**
- **Falta de uniformidad (sistema civil v/s sistema FF.AA. y de Orden).**
- **En las próximas generaciones las pensiones continuarán deteriorándose.**
- **Falta camino para construir un sistema con mayor seguridad, solidaridad y con un piso base de protección social (dignidad).... soluciones más allá del actual diseño.**

2. Enfoque del Proyecto de Ley

1. Sistema de Pensiones como reforma constitucional:

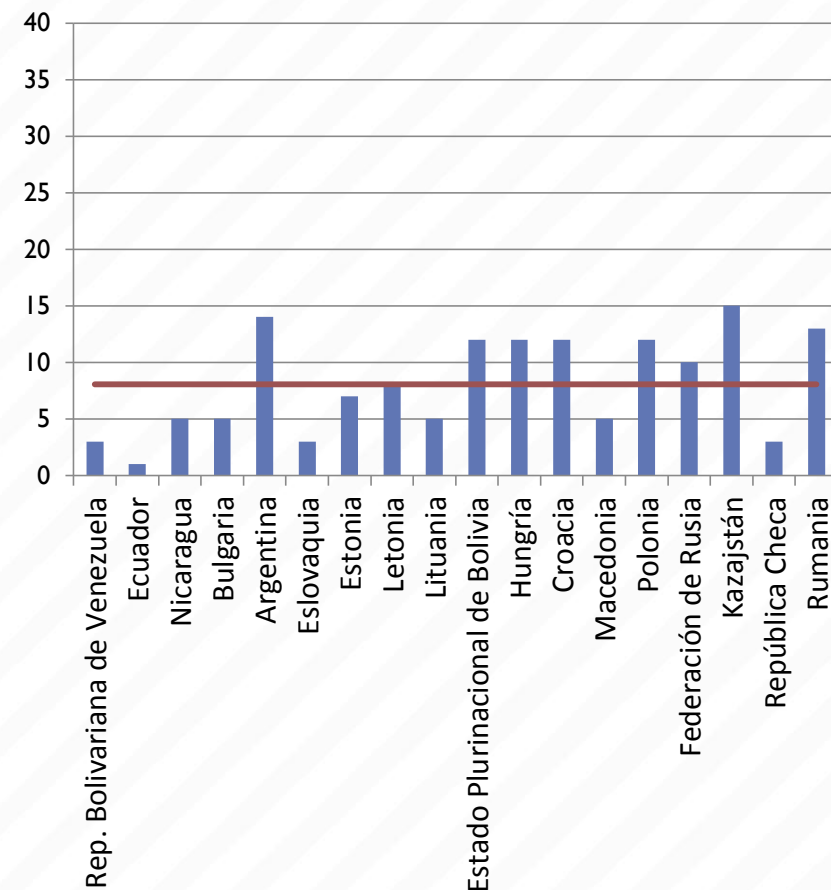
- El proyecto establece y define elementos detallados del diseño de un nuevo sistema de pensiones en la Constitución (típicamente materias de ley).
- Más allá de los alcances jurídicos que puedan haber, técnicamente, el sistema de pensiones requiere flexibilidad para modificarse.
- No es deseable un sistema rígido.
- Importante distinguir el debate de los principios constitucionales en seguridad social (¿solidaridad, rol del Estado en seguridad social, garantías mínimas?) del diseño específico de las soluciones o sistemas.

2. Enfoque del Proyecto de Ley

2. Comentarios generales sobre la reversión a un sistema de reparto:

- La privatización de los sistemas de pensiones tiene elevados costos de transición y sus resultados son radicalmente distintos de lo esperado.
- ¿Se puede extrapolar y plantear que todos los países deben revertir?
- La gran mayoría de los países que revirtieron fue en fases iniciales de transición y en el marco de la crisis financiera de 2008 (costos fiscales insostenibles).
- En Chile el sistema está en régimen, una nueva transición tiene costos que deben evaluarse: macroeconómicos, mercado de capitales e institucionales.
- Distintos países también han avanzado al fortalecimiento del vínculo de contribuciones y beneficios (CDN, pej).

Número de Años entre Privatizaciones y Reversiones del Sistema de Pensiones



Fuente: Elaboración propia en base a “La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)” OIT.

2. Enfoque del Proyecto de Ley

2. Otros aspectos a considerar:

- Costos fiscales y sostenibilidad del sistema:
 - Sólo PBU equivalente al salario mínimo garantizado puede representar cerca de 8% del PIB.
 - Dependiendo de los montos de las pensiones mínimas que se definan los aportes para sostenibilidad de las pensiones pueden ser elevados.
 - Combinación de aporte fiscal y contribuciones con equilibrio delicado frente a riesgos de longevidad, retornos y otros.
 - Se requieren evaluaciones actuariales y fiscales detalladas.
- Rol de la supervisión del sistema es importante (distinto de rol de administración y rol político o rector)
- Inversión de los fondos: experiencia internacional apunta a mandato único de maximización del retorno de largo plazo, con nivel adecuado de riesgo, velando por el interés del afiliado.

3. Alternativas para un Nuevo Sistema de Pensiones

- Una alternativa es pasar a un pilar contributivo mixto con rol relevante del Estado.
- Pilar Solidario: en el mediano plazo en el marco de los recursos disponibles avanzar a una Pensión Básica Universal Garantizada (piso de protección social y dignidad para todos equivalente al menos a la LP).
- Pilar contributivo: (i) nuevo componente de ahorro colectivo solidario (6% cargo empleador sin tope imp) y (ii) nueva regulación para 10% de cargo trabajador que permita reducir costos y márgenes (eficiencia y legitimidad).
- Creación entidad pública con elevada capacidad técnica, autonomía, mandato de inversión de largo plazo y capacidad de administrar.
- Futuros aumentos de cotizaciones pueden seguir fortaleciendo el componente público.
- Mayor participación de los afiliados (representantes en directorios) y fortalecimiento comisión de usuarios.
- Consejo de alto nivel para seguimiento del sistema de pensiones.
- Equidad de género establecida como derecho.

4. Reflexiones Finales

- El sistema de pensiones es un contrato social de largo plazo para entregar seguridad a los ingresos en la vejez e invalidez.
- El diálogo social y acuerdos amplios son esenciales para cambios perdurables.
- El sistema debiera estar basado en los principios de seguridad social.
- Foco en dignidad y mayor seguridad a los ingresos en la vejez.
- El actual contexto muestra la importancia de la solidaridad por sobre un enfoque puro de individualismo.
- Hoy es momento de la emergencia, pero se requiere también avanzar en construir acuerdos que vayan en la dirección deseada (gradualidades).
- Los pensionados y pensionadas no pueden seguir esperando.