

“Reforma de pensiones: conociendo una propuesta alternativa”

Seminario del Centro de Estudios Financieros
ESE Business School de la Universidad de los Andes

Paula Benavides Salazar
Economista

28 de Enero de 2021

1. Contexto de la Propuesta Alternativa

- Hace más de 10 meses el PDL de reforma comenzó a ser tramitado en el Senado sin concitar acuerdo, ni técnica ni políticamente, y con problemas importantes:
 - ✓ Componente del 10% : múltiples nuevos actores (AFP sin fines de lucro, cooperativas de fondos de pensiones, AFPs filiales de CCAF, AGF y CAC fiscalizadas por la CMF) y estructura de comisiones diferenciada por permanencia y afiliación grupal
 - ✓ Componente del 6% (3+0,2+2,8): beneficios planos que afectan incentivos, con elevados requisitos de años cotizados que lo hacen regresivo y con reducción de beneficios del SPS
 - ✓ Débil institucionalidad pública: en atribuciones y capacidades y vinculación con el ciclo político
- En ese marco en enero la oposición planteó pisos mínimos para una reforma
- Se conformó mesa técnica en marzo para apoyar el diálogo con alternativas y la construcción de acuerdos amplios abordando desafíos de fondo
- En julio entregó una propuesta alternativa modelada en la CT del Senado
- Discusión posterior sin mirada sistémica: 3/3, 2/2/2, 0/6, 4/2 o IVA
- Debate estancado en torno a conceptos generales, sin abordar la discusión de fondo ni detalles de una reforma (sin indicaciones)

2. Elementos de Marco de la Propuesta

- En términos amplios el objetivo de un sistema de pensiones es la seguridad económica en la vejez, invalidez y sobrevivencia
- Objetivos específicos del sistema de pensiones:
 - ✓ Alivio de pobreza
 - ✓ Suavizar consumo: transferir consumo desde etapa activa a la pasiva
 - ✓ Proporcionar seguros frente a riesgos
 - ✓ Redistribuir a través de generaciones o intrageneracional
- ¿Cómo medimos? en base a principios (criterios)
 - ✓ Suficiencia
 - ✓ Cobertura
 - ✓ Sostenibilidad (financiera y social y con adecuados incentivos a participar)
 - ✓ Solidaridad, equidad de género, eficiencia y bajos costos, participación social, trato uniforme, etc...
- Importante tener discusión de alternativas de reformas según lo que debe ofrecer el sistema de pensiones

2. Elementos del Marco de la Propuesta

- Múltiples objetivos en contexto de múltiples riesgos:
 - ✓ Capacidad de contribuir al sistema de pensiones (riesgos mercado laboral e invalidez)
 - ✓ Riesgo de longevidad
 - ✓ Riesgos macroeconómicos, de los mercados financieros (rentabilidad) y operacionales
- No hay una única solución, un “mejor sistema”: distintas preferencias sobre objetivos y formas de distribuir los riesgos
- Algunos consensos:
 - ✓ Pensiones no contributivas son el método más eficiente para aliviar pobreza
 - ✓ Distribuir colectivamente los riesgos genera ganancias de bienestar
 - ✓ Más eficiencia es mejor que menos
 - ✓ Los incentivos a la formalidad son importantes
 - ✓ Es mejor avanzar antes que después en beneficios que son urgentes (¿por donde fortalecer?)

2. Elementos del Marco de la Propuesta

- **Pilar contributivo:** diferentes diseños (BD/CD/NCD) ofrecen distintas soluciones a los objetivos y tienen diferentes capacidades de enfrentar los diferentes riesgos
- **Sistemas contributivos mixtos:** permiten diversificar las fuentes de financiamiento de la pensión, explotar la complementariedad y mejorar la resiliencia de un sistema
- **Sin mecanismos colectivos** será difícil responder a necesidad de mayor seguridad, suficiencia en TR de clase media y mujeres y se pierden ganancias de eficiencia
- **El diagnóstico va más allá de lagunas, edad de retiro y tasa de cotización:**
 - ✓ Pensión autofinanciada mediana \$127.986 para hombres y \$26.975 para mujeres (jul 2019 a jun 2020)
 - ✓ Mediana de tasas de reemplazo autofinanciadas: 12% para las mujeres y 33% para los hombres
 - ✓ Escasa seguridad de ingresos en la vejez (riesgos recaen mayoritariamente en los individuos)
 - ✓ Significativas brechas de género (-80% mediana autofinanciada)
 - ✓ Ineficiencias, elevados márgenes en sistema de CD y orientación a corto plazo
 - ✓ Problema de legitimidad, falta de uniformidad y participación social
- **Necesitamos un nuevo sistema con principios de seguridad social, más resiliente y con aprecio de los afiliados**

3. Principales Desafíos para un Nuevo Sistema de Pensiones

- **Hacia una PBUG:** en el mediano plazo avanzar transformando el pilar solidario, con financiamiento a una Pensión Básica Universal Garantizada al 95% de la población (piso de protección social y dignidad para todos equivalente al menos a la LP)
- **Establecer el componente ausente un Seguro Social:**
 - ✓ Conformar sistema mixto con Ahorro Colectivo Solidario (6% de cargo del empleador sin tope)
 - ✓ Fondo Solidario administrado por organismo público robusto
 - ✓ Con adecuados incentivos a cotizar y sostenibilidad
 - ✓ Con pensión nocional, con solidaridad intrageneracional, garantía intergeneracional, equidad de género y garantía sistémica.
- **Componente de capitalización individual reformado de manera sustantiva:**
 - ✓ Separación de funciones centralizando Adm. Cuentas y separando la gestión de fondos permitiendo que las personas elijan (evita duplicidades de costos y competencia ineficiente vía fuerza de ventas y comercialización, permite reducir márgenes y orientar inversiones más a largo plazo)
 - ✓ Regulación utilidades y participación afiliados entre otras medidas, etc...
- **Equidad de género + Institucionalidad + APVC**

4. Comentarios

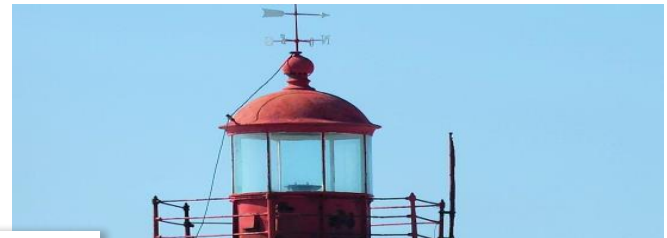
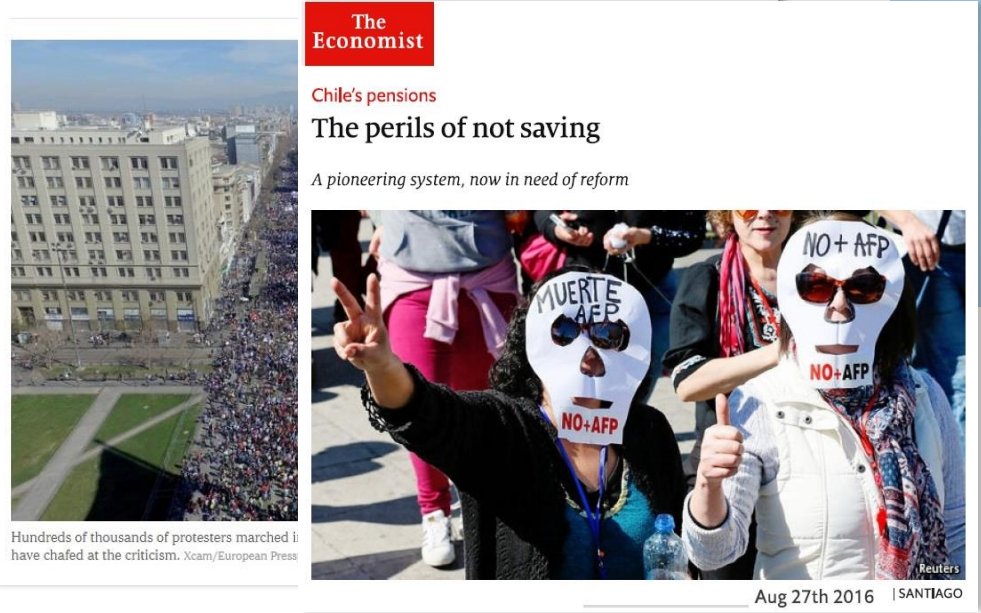
- Más allá de las diferencias es bueno profundizar el debate de ideas
- Comentarios algunas de las críticas:
 - ✓ Sobre el 10% “algunos componentes de la propuesta son seriamente castigadores de una industria que ha evolucionado y se ha modernizado en el transcurso de 40 años y no lograrán producir mejores pensiones”
 - La propuesta apunta a reorganizar la industria para reducir costos, márgenes de utilidad e introducir eficiencia orientándola al largo plazo
 - ✓ “Reintroducir un programa de beneficios definidos reinserta el riesgo de hacer crecer en forma insostenible el endeudamiento fiscal asociado con los programas de beneficio definido existentes en el resto del mundo, que Chile con duro esfuerzo logró progresivamente reducir”
 - Los riesgos de sostenibilidad no son propios de los sistemas de reparto, sino que de una institucionalidad débil y de la ausencia de reformas adoptadas oportunamente y en Chile tenemos estos problemas en el marco de cuentas individuales

4. Comentarios

- ✓ “Las propuestas en referencia a eliminar tablas de mortalidad, el factor de ajuste a estas tablas, o el cálculo de la tasa de interés técnica del retiro programado deben ser miradas con gran preocupación por las autoridades correspondientes. Se refieren a temas altamente técnicos que no caben en la discusión del congreso. “
 - No se propone eliminar las TM sino que incorporar la diferenciación por nivel SE y para el RP que sean estimadas con toda la población afecta. El factor de ajuste no es de las TM, sino que es un parámetro de autoaseguro en RP establecido en la ley que es ineficiente. El procedimiento de calculo de la TITRP debe ser revisado y no ser susceptible de adecuación o ajustes ad hoc.
- ✓ Sobre el beneficio equidad de género: “una alternativa más simple para aplicar este criterio es usar tablas de mortalidad agregadas, sin diferenciación por sexo...”
 - El uso de TM unisex funciona en esquemas colectivos. En CCI son inconsistentes con la modalidad de RP (las mujeres sólo agotarían más tempranamente sus fondos) y hombres sobreacumularían. En RV rentas vitalicias, se afectaría la determinación de las reservas técnicas (subestimación de las reservas necesarias para las mujeres).

- Más allá de las críticas: ¿Cuáles son las propuestas?
- ¿Cómo se alcanzamos los objetivos que debe cumplir el sistema de pensiones?

3. Principales Desafíos para un Nuevo Sistema de Pensiones



- Las pensiones seguirán deteriorándose: menores retornos, aumento EV, cambio realidad mercado laboral, retiros del 10% y contexto de crisis
- Hay una reforma profunda que ya está en curso y que necesita un proceso que la canalice hacia buenas soluciones

5. Consideraciones Finales

- ¿Sentar las bases de un nuevo sistema de pensiones en contexto de crisis?
- La clave son los procesos, algunas experiencias con aspectos interesantes mirar:
 - ✓ Uruguay: comisión por ley en 2020, transversal con actores sociales
 - ✓ Perú: comisión multipartidaria en 2020 y se inicia debate en estos días
 - ✓ Francia: *Conseil d'orientation des retraites* (COR)
- Hay caminos que parecen más largos que lo deseable, pero al final terminan siendo más cortos y sólidos para avanzar y construir acuerdos transversales
- Ese tipo de espacios no existió en la formulación del actual proyecto y no se han dado
- Faltan pilares básicos en el actual proceso: bases técnicas sólidas transversales, transparencia, participación y legitimidad social
- Proceso es fundamental hoy:
 - ✓ Todas las alternativas tienen que recalibrarse: efecto de los 2 retiros ¿podemos descartar un tercero?, contexto del mercado laboral, aumento del costo del SIS con tasa 2,3% v/s 1,53% en enero 2021 y enero 2020
 - ✓ Proceso constituyente
 - ✓ Contexto de elecciones

5. Consideraciones Finales

- La reforma es urgente pero discutir con apuro puede llevar a malas soluciones técnicas y que carezcan de legitimidad social
- Los aumentos en pensiones en el corto plazo pasan por una transición (no se acumularán fondos en 2021)
- Se necesita un proceso adecuado que desentrampe una discusión que no avanza
- Y pasar de la crítica a construir, integrando visiones
- Ese es el desafío!

