

COMENTARIO OFICINA DE LA OIT

Proyecto de Ley que mejora el Sistema de Pensiones Solidarias y de Capitalización Individual, crea beneficios de pensión para la Clase Media y crea un Subsidio y Seguro de Dependencia

Comisión de Trabajo y Seguridad Social
Cámara de Diputados
2 de abril, 2019

1 Agradecimiento y valoración de la iniciativa para legislar modificaciones al sistema previsional

Agradecemos al Presidente Comisión Diputado Raúl Soto y a los miembros de la Comisión para la invitación a la audiencia.

Destacamos y valoramos la iniciativa del Poder Ejecutivo por legislar una reforma previsional que permita dar respuestas a las expectativas de no solo de una enorme cantidad de trabajadores y pensionados sino de la ciudadanía en general.

Más allá del comentario que haremos hoy, nos ponemos a disposición de la Comisión para entregar información y experiencia internacional en materia de reformas de pensiones.

2 Marco de referencia para nuestros comentarios

1. **El punto de partida es el marco normativo de OIT (Convenios y Recomendaciones) que este año cumple 100 años. En materia de seguridad social y protección social, los Convenios 102 (norma mínima de seguridad social) y la Recomendación 202 sobre Pisos Nacionales de Protección Social (año 2012) establecen los principios básicos y los mínimos, acordados entre gobiernos, empleadores y trabajadores del mundo. Notar que Chile tiene ratificado el C35 (Convenio sobre el seguro de vez (asalariados en las empresas industriales y comerciales, etc.), sin embargo este Convenio es sujeto de revisión por ser un instrumento “superado” por el C102. La Oficina de la OIT ha invitado al Gobierno y los actores sociales considerar la ratificación del C102.**
2. **¿Qué principios es importante tener presentes?** Universalidad, suficiencia, solidaridad, sostenibilidad y participación de los actores del mundo del trabajo en la gobernanza del sistema.
3. La protección social no solo tienen una función en materia de seguridad de ingresos sino que es considerada como una institución clave para el desarrollo y la cohesión social. La OIT ha puesto de manifiesto que un sistema de pensiones debe guiarse principalmente por objetivos sociales, no solo objetivos financieros. De esta forma, tienen que haber un balance y una adecuada sostenibilidad financiera como social, entendida como aquella que le otorga legitimidad social al sistema, tanto por aquellos que son beneficiarios como por los ciudadanos que financian el mismo.

3 Resumen

1. Compartimos la urgencia de legislar cambios en materia de pensiones y la idea de lograr un consenso para dichos cambios. A partir del consenso existente sobre los principales problemas y desafíos que tiene el sistema, existe una oportunidad histórica para establecer un nuevo contrato social por la previsión.
2. Compartimos el diagnóstico de insuficiencia y baja solidaridad en el sistema de pensiones que motiva la propuesta. **Invitamos a la Comisión a analizar y debatir una reforma más ambiciosa** aprovechando el mencionado consenso político y social para avanzar esta reforma.
Creemos que existe espacio para un proyecto que pueda mejorar la cobertura, la suficiencia, la solidaridad, y la sostenibilidad social y financiera del sistema. Pareciera que es **posible poner al sistema en un sendero que permita ir gradualmente transformando el sistema desde uno de centrado en la “capitalización subsidiada por recursos estatales” hacia un sistema de “seguridad social complementado por la capitalización individual”**. Esto permitiría aprovechar las ventajas que permite contar con los dos componentes en un denominado sistema mixto.
3. En honor al tiempo, nuestros comentarios se centrarán en algunos puntos relevantes. Sin embargo, nos ponemos a disposición de la Comisión para lo que pueda requerir.

4 Un diagnóstico compartido que requiere con urgencia tomar acciones:

1. *Baja suficiencia*: las prestaciones son bajas.
2. *Limitada solidaridad*: riesgos financieros, de sobrevida, de shocks macroeconómicos y sus efectos en las carreras laborales, de inadecuada administración, de equivocadas decisiones en materia previsional recaen sobre el individuo. Por otro lado, el riesgo de caer en la pobreza extrema recae principalmente sobre el Estado.
Asimismo, las desigualdades de género en pensiones son fruto de desigualdades en el mercado laboral pero también por diseño.
3. *Persistencia en inequidades, donde las más visibles tienen que ver con las diferencias en las vitalicias para hombres y mujeres producto de las diferentes expectativas de vida.*
4. *Baja legitimidad y sostenibilidad social*
5. Un contexto de persistencia y posible profundización de restricciones para el desarrollo de un sistema de pensiones: persistente informalidad (3 de cada 10 trabajadores), alta incidencia del trabajo por cuenta propia con escasa capacidad contributiva, persistentes inequidades en el mercado de trabajo (las más visibles también son las de género), fuertes presiones demográficas, menores rentabilidades del sistema financiero.

5 Rescatamos que el proyecto haya incluido las siguientes consideraciones

1. Aumento de la cuantía en las prestaciones del pilar no contributivo (particularmente las pensiones básicas solidarias), introducción de un seguro y prestaciones por dependencia, reconocimiento de que las necesidades de consumo se incrementan conforme aumenta la edad.

2. Aumento del financiamiento contributivo a través de una mayor cotización a cuenta del empleador, incentivos para el ahorro voluntario y el ahorro colectivo e incentivos para extender la edad de retiro.
3. Apoyo para cubrir las lagunas previsionales.
4. Incluir consideraciones de género.

6 Algunos puntos que podrían ser considerados para mejorar el impacto de la reforma

1. **Mayor impacto en la cuantía de las prestaciones** a través de robustecer el piso de protección social para la vejez (pensiones básicas solidarias) y la suficiencia de las prestaciones contributivas.

La reforma propone instrumentos innovadores (subsidio de dependencia, subsidio a las mujeres), y fortalece otros (pilar solidario) pero en la práctica estas medidas tienen un impacto modesto.

A modo de ejemplo:

- a. **Aumento del pilar solidario:** Pensión básica solidaria sigue estando por debajo de la línea de la pobreza y la pensión máxima con aporte solidario sigue estando por debajo del salario mínimo.
Incluyendo, el aporte previsional solidario, habría un modesto incremento de los compromisos fiscales de 0.8 a 1.1% del PIB. Un factor que podría explicar este aumento modesto refiere a que el aumento de la cotización a cargo de empleador, reduciría la brecha de insuficiencia de recursos para aquellos elegibles para el APS.
- b. **Subsidio a la mujer:** Solo aplica luego de 16 años de cotización por lo que es solo un beneficio para cerca de la mitad de las mujeres que cotizan. El umbral podría convertirse en una nueva fuente de desincentivos, además de no corregir las desigualdades de género tanto en el período de acumulación de derechos/ahorros como en el de retiro. Tal como ocurre con la prestación APS, se podría diseñar un beneficio proporcional, sin umbrales para generar las condiciones de acceso.
- c. **Subsidio de dependencia:** entre 80.000 y 60.000 pesos al mes. Pareciera no ser suficiente para cubrir las necesidades de cuidado que generalmente implican la salida de un miembro de la familia del mercado laboral para convertirse en “cuidador/a”. Nos preguntamos si *se ha analizado la posibilidad de destinar estos recursos a un sistema de cuidados? (esto permitiría generar empleo en el sector de los cuidados, evitar la salida de la fuerza laboral del miembro familiar, aprovechar mecanismos de escala en la provisión de cuidados, entre otros.*

2. **Mayor financiamiento contributivo y mecanismos para acordar nuevos parámetros del sistema:**

El aumento gradual de la cotización a cargo del empleador de 4% (o hasta el 8%) es una dimensión muy relevante de la propuesta porque permitiría ir alineando las características del sistema con el Convenio 102.

Este aumento de la cotización podría acelerarse o desacelerarse de acuerdo a la evolución del crecimiento, pero especialmente de los salarios reales.

- a. Entendemos que el aumento actual propuesto al 14% irá principalmente a compensar las bajas en la rentabilidad; como el 65% de los mayores de 65 años recibe aporte solidario, la mayoría no verá un cambio en su pensión: los 4 p.p. no se verán reflejados en mejores pensiones para la gran mayoría

de cotizantes. Pareciera que esto produciría un menor gasto público en pensiones solidarias.

- b. Las prestaciones se indexan por precios, en general subestimando el índice de precios relevante para los adultos mayores en los que los costos de atención de la salud y los cuidados parecieran ser mayores que el índice general. Un componente público podría tener un papel que permita atender estas divergencias, indexando total o parcialmente por salario. Además de evitar un crecimiento de la desigualdad intergeneracional.
- c. Debería iniciarse un diálogo y acuerdo para tener un escenario futuro de incremento gradual en la edad de retiro que no perjudique a las generaciones cercanas al retiro. Dichos aumentos deberían aplicarse a las generaciones jóvenes, especialmente a los nuevos ingresantes al mercado de trabajo.

3. Mayor solidaridad:

- a. La solidaridad refiere a la **distribución del riesgo. Esta puede extenderse para incluir la solidaridad en ingresos.**

En los sistemas de fondo solidario (que normalmente cuentan con esquemas de beneficio definido), el riesgo recae en el colectivo asegurado y el Estado es garante de esa repartición de riesgos. En los sistemas de capitalización individual, son solo los individuos quienes soportan los riesgos tanto en el período de acumulación, como en el de desacumulación (longevidad).

En Chile, el Estado cumple mayoritariamente un rol subsidiario, cubriendo el riesgo de pobreza extrema, los otros riesgos deben ser cubiertos desproporcionadamente a nivel individual.

- b. **Equilibrar la distribución del riesgo** no implica una discusión dicotómica de capitalización individual/beneficio indefinido vs. reparto/beneficio definido.

En la práctica, las experiencias internacionales muestran la coexistencia de diversos mecanismos de aseguramiento, administración de riesgos, financiamiento; como son los sistemas mixtos, la mutualización de riesgos de longevidad, sistemas de beneficio definido con flexibilidad paramétrica asistidos financieramente con impuestos, entre otros.

- c. **Tablas de mortalidad por sexo** introducen un quiebre importante en la solidaridad del sistema, además de generar inequidades de género relevantes.

⇒ **Destinar el aumento de la cotización a un fondo solidario colectivo permitiría atender los principales problemas de solidaridad del sistema, facilitar la cobertura a grupos de baja capacidad contributiva, reducir las desigualdades de género, tener un menor impacto macroeconómico (en términos de reducción de la demanda agregada) al restar al consumo el aumento de la cotización que probablemente se traduzca en menor incremento de los salarios.**

Además podría mejorar la legitimidad del sistema, permitiendo reconciliar distintas visiones sobre la previsión social en Chile.

4. Mayor sostenibilidad / legitimidad social:

- a. Reconsiderar la participación de los afiliados, los pensionados, los trabajadores, los empleadores en la gobernanza del sistema, en órganos reguladores y en las administradoras y aseguradoras.
- b. Repensar los órganos de gobernanza del sistema incluyendo más protagonismo de los actores y separar claramente las funciones de rectoría

del sistema de las funciones de administración/gestión de los fondos previsionales, tanto en lo que refiere a administradores privados como públicos.

- c. **Reflexionar sobre la responsabilidad** que recae en los afiliados al sistema en cuanto a sus decisiones de ahorro previsional:
 - i. La educación previsional es muy valiosa si se piensa en términos de cultura previsional a efectos de fortalecer un contrato social por el financiamiento de la protección social, junto a otras responsabilidades del Estado. Esta tiene que ser independiente de las administradoras de fondos dado que pueden producirse conflictos de intereses y estas tendrían a poner énfasis en la dimensión financiera del ahorro.
 - ii. Es necesario simplificar el escenario de decisiones a nivel individual, incluir opciones por defecto y mejorar la forma de entregar asesoría independiente a los asegurados.
5. Actuar especialmente sobre los **otros determinantes** críticos de las pensiones, muchas de las cuales también son abordados por esta Comisión de Trabajo y Seguridad Social.
 - a. Formalización laboral. Mayores atribuciones y modernización de la Inspección del Trabajo.
 - b. Nuevas formas de empleo, trabajo por plataformas, entre otros.
 - c. Sistema de cuidado (evaluar si su financiamiento podría realizarse con cargo, en parte, al fondo de pensiones)
 - d. Lagunas en aquellos que no están afiliados al seguro de cesantía
 - e. Salarios: Negociación colectiva, productividad y políticas productivas
 - f. Responsabilidades fiscales asociadas a las garantías ante la quiebra de aseguradoras o administradoras.