

# ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Andrés Uthoff, con la colaboración de Fabiana Pierre,  
Consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el marco del  
programa de colaboración CEPAL-BMZ/GIZ 2014-2016.

En base a borrador de distribución restringida, no sometido a revisión  
editorial"

# Contenido

- **Motivación**
- **Sistema de pensiones: significado y desafíos**
- **Contexto y opciones para hacerle frente**
- **Los casos de**
  - **Chile (énfasis en derechos individuales) y**
  - **Brasil (énfasis en contratos sociales)**
- **Conclusiones implicaciones para Chile**

# Motivación

- Los adultos mayores en Chile gastarán más de un millón y medio de pesos al año en medicamentos (US\$ 2100).
- El 79 por ciento de los pensionados recibirá menos de tres millones de pesos al año (US \$ 4200).
- Dentro de quince años los adultos mayores serán más que los jóvenes que hoy se quejan del costo y calidad de la educación.
- Entonces se intensificarán las quejas por el costo de los medicamentos y la calidad de las pensiones.

# Sistemas de pensiones: El problema

La pregunta esencial que debemos hacernos es:

**¿Podemos diseñar un sistema de pensiones que permita el acceso a beneficios dignos en forma alcanzable, a toda persona independiente de sus riesgos y capacidades individuales de ahorro?**

# Características

- **Uno de los principales problemas de un sistema de pensiones es la forma de compatibilizar los principios de equivalencia con los de solidaridad y de sostenibilidad financiera.**
  - **El principio de solidaridad implica que los individuos de baja capacidad de ahorro reciben un subsidio cruzado de aquellos de alta capacidad de ahorro para mejorar su acceso a una cobertura suficiente del sistema de pensiones.**
  - **El principio de sostenibilidad financiera implica que cada generación dispondrá de recursos para titularizar sus derechos adquiridos por cumplir con sus obligaciones.**

# Sistemas de pensiones: desarrollos institucionales

Para conciliar los principios de equivalencia y de solidaridad.

- Vía la articulación del financiamiento contributivo y no contributivo.
- Vía la organización de subsidios cruzados implícitos o explícitos desde personas y/o agentes económicos con alta capacidad de ahorro hacia las personas de baja capacidad de ahorro.
- Vía la definición de beneficios dignos en respuesta a los derechos que surgen por la calidad de ciudadano y/o de haber contribuido financieramente al sistema.

Para conciliar los principios de equivalencia y de sostenibilidad financiera

- Vía ajustes paramétricos implícitos o explícitos
- Vía políticas para mejorar la capacidad de inclusión del mercado laboral;
- Vía delimitación de la propiedad y destino del fondo de pensiones y;
- Vía regulación prudencial para el resguardo de su rentabilidad en los mercados financieros.

# Sistemas de pensiones: desarrollos institucionales

## Dimensiones

### ➤ Jurídico-normativa,

Convenciones y tratados internacionales ratificados, leyes nacionales y normas que rigen el sistema de pensiones;

### ➤ Organizacional,

Estructura formal de las instituciones con sus respectivas autoridades y mandatos que conforman una red – interconectada o no – que soporta el sistema de pensiones; i

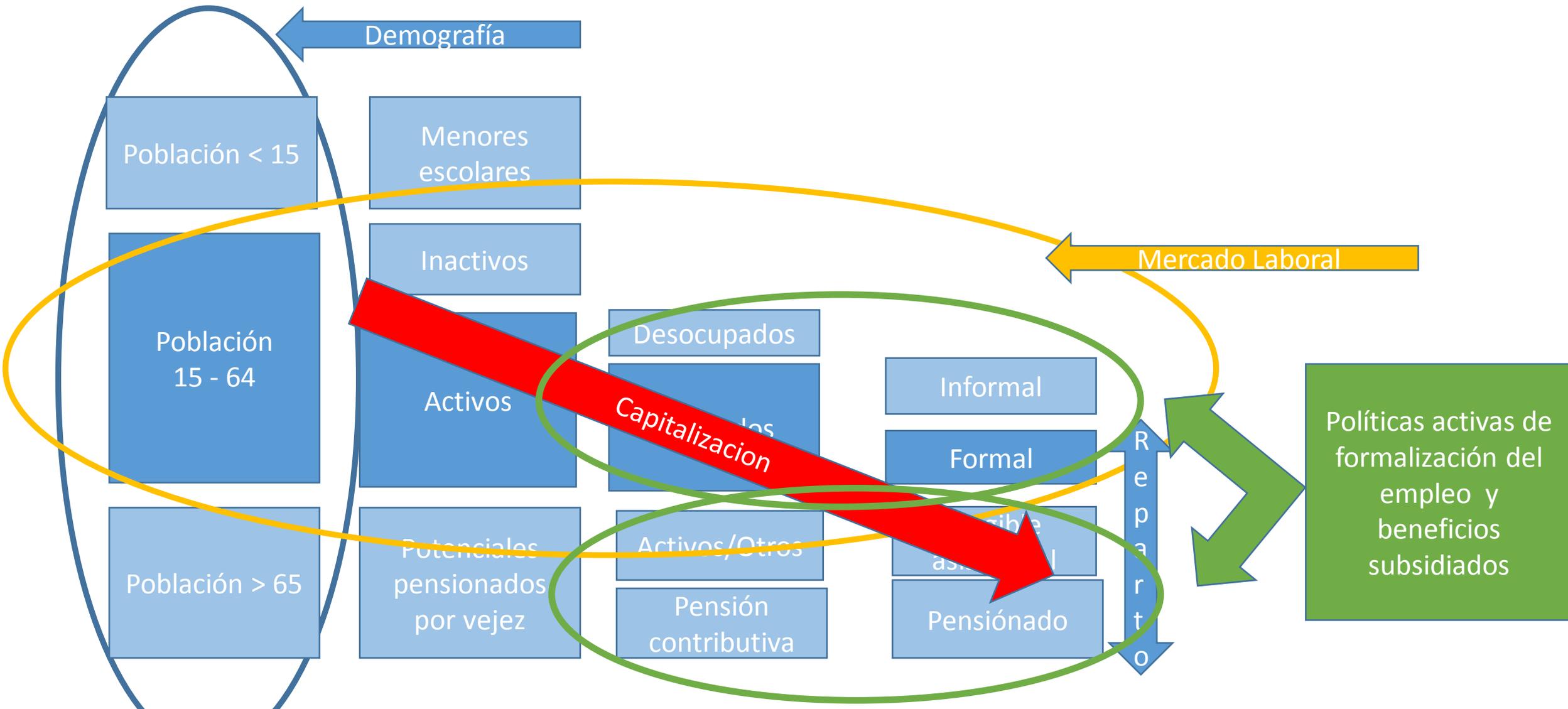
### ➤ Técnico-operativa,

Programas y herramientas de gestión para dar seguimiento y monitoreo a la política referente al sistema de pensiones;

### ➤ Fiscal,

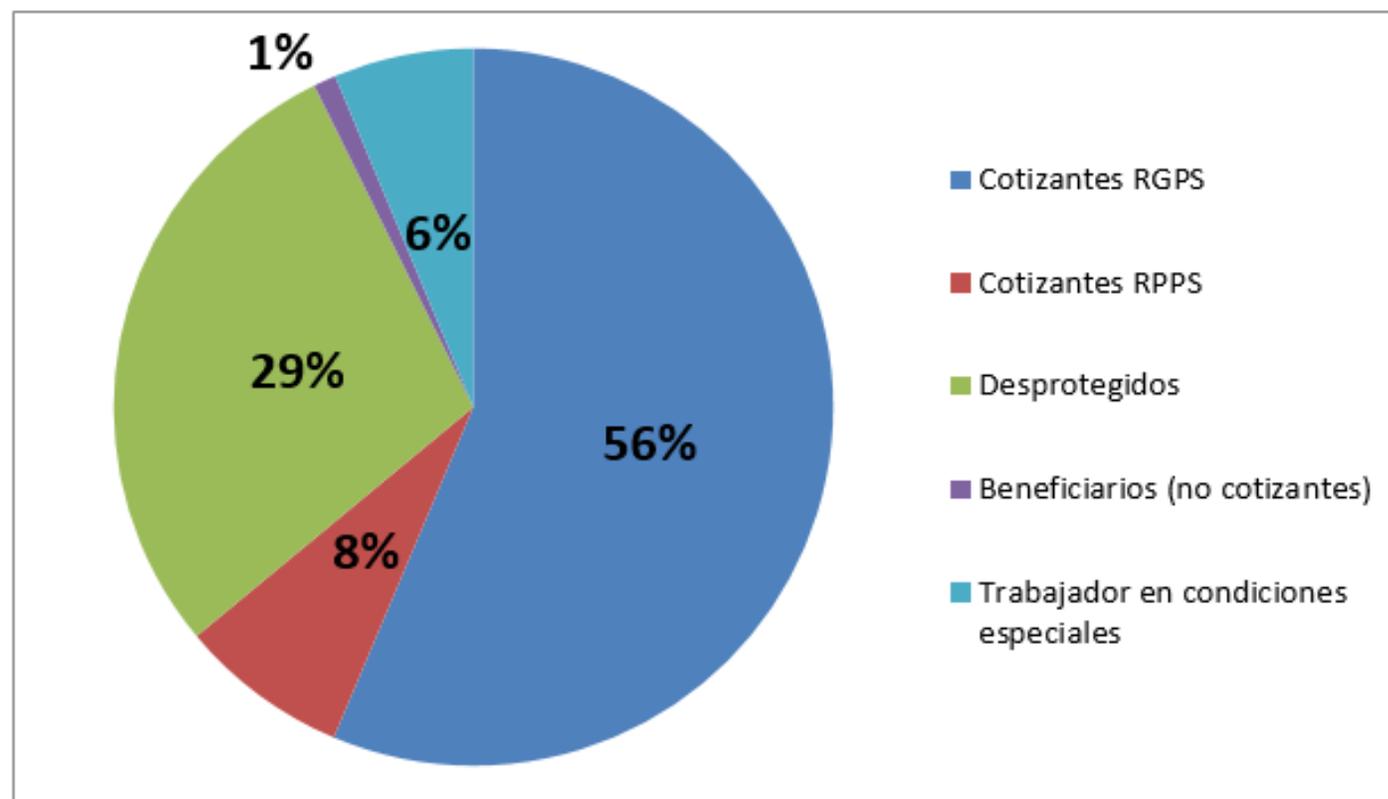
Capacidad financiera de gestionar todo el sistema – sea contributivo y no contributivo

# El contexto: Demografía e inserción laboral



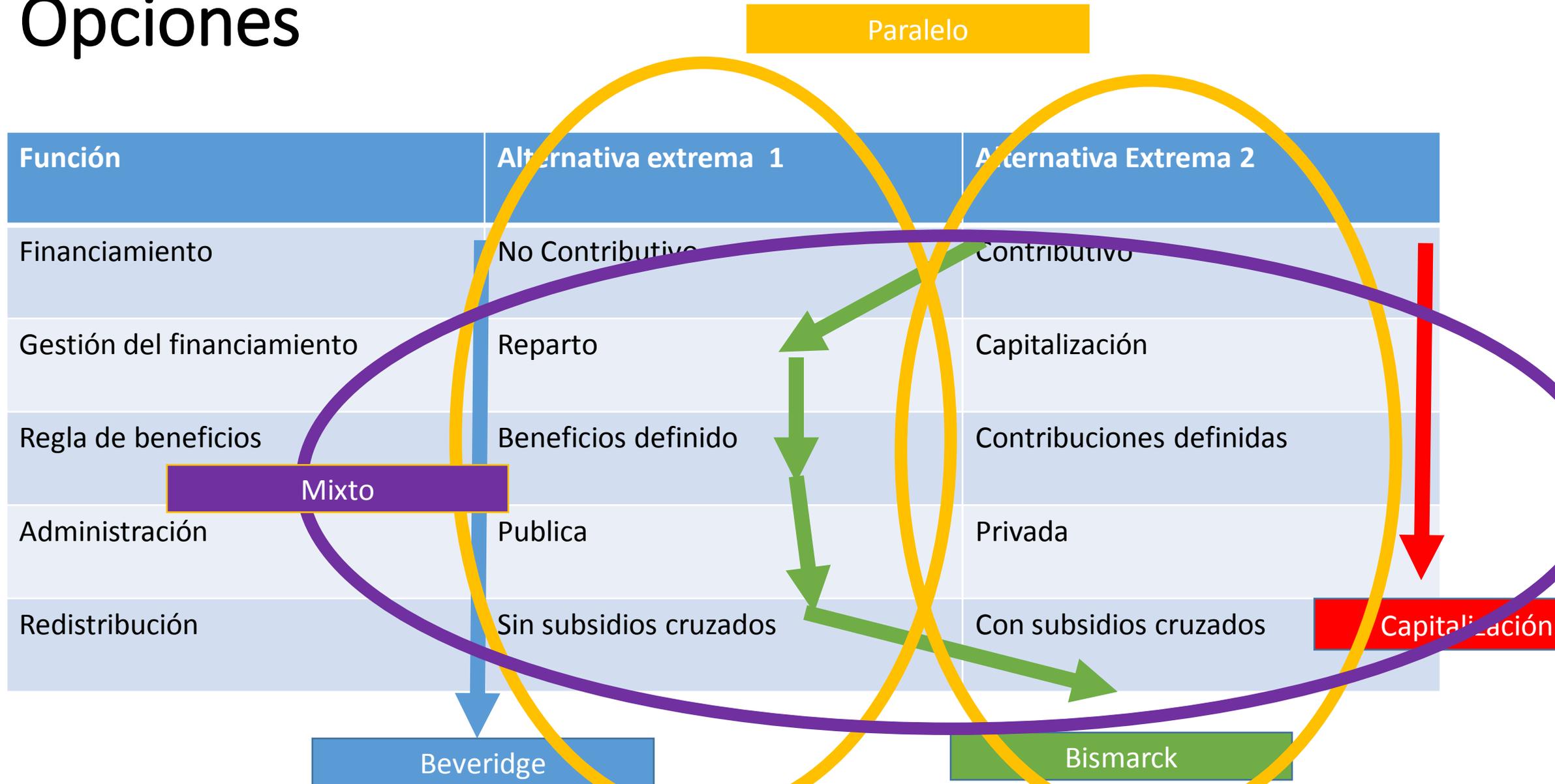
# El contexto: Dos aspectos que condicionan la respuesta

Gráfico 1. Brasil (2012). Número de ocupados por ocupación.



Fuente: IBGE, Censo Demográfico (2000 e 2010). IBGE, Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2011 a 2012). Elaboración propia.

# Opciones



# Opciones tomadas en Chile

Función	2008		1981	
	Extremo 1	Extremo 2	Extremo 1	Extremo 2
Financiamiento	No Contributivo	Contributivo	Contributivo	Contributivo
Gestión del financiamiento	Reparto	Capitalización	Capitalización	Capitalización
Regla de beneficios	Beneficios definido	Contribuciones definidas	Contribuciones definidas	Contribuciones definidas
Administración	Publica	Privada	Privada	Privada
Redistribución	Sin subsidios cruzados	Con subsidios cruzados	Con subsidios cruzados	Con subsidios cruzados

The diagram illustrates the transition of pension systems in Chile from 1981 to 2008. A red arrow labeled "Expost" points from the 2008 options (Extremo 1) to the 1981 options (Extremo 2). A red circle highlights the 2008 options, and a yellow circle highlights the 1981 options.

Complementaria

RPPP

Asistencial y semicontributivo

RGPS

# Opciones tomadas en Brasil

Función	Extremo 1	Extremo 2
Financiamiento	No Contributivo	Contributivo
Gestión del financiamiento	Reparto	Capitalización
Regla de beneficios	Beneficios definido	Contribuciones definidas
Administración	Pública	Privada
Redistribución	Sin subsidios cruzados	Con subsidios cruzados



# El problema es la ausencia de cotizaciones

Tabla 4. Brasil (2005-2010). Beneficios sociales del gobierno. % del PIB.

Año	Programa Bolsa Familia	Beneficios Pensionados	Beneficios Asistenciales (BPC/RMV*)
2005	0,32	6,80	0,43
2006	0,33	6,99	0,49
2007	0,34	6,86	0,51
2008	0,35	6,64	0,52
2009	0,38	7,15	0,60

\*RMV: renda mensal vitalícia o ingreso mensual vitalicio dirigido

Fuente: Análisis de Seguridad Social, 2009. Asociación de Auditores Fiscales de Receita Federal de Brasil y Fundación ANFIP de Estudios de Seguridad Social, 2010. SPS/MPS.

Beneficio de Prestação Continuada (BPC) es el principal beneficio del pilar no contributivo garantizado por la Constitución Federal de 1988 que reemplaza el beneficio "Renda Vitalícia" dirigido a la población adulto mayor (sobre 65 años) en condiciones de pobreza o extrema pobreza (y a personas con discapacidad).

# La solidaridad en Chile

	Via articulación del financiamiento	Via subsidios cruzados	Via pensioner dignas
Norma	Propiedad privada de cotizaciones Estado subsidiario y regulador	Justicia individual en contratos actuarialmente equivalentes	Garantías Explícitas para derechos sociales
Organización	Industria administración Superintendencia Instituto Previsión Social Dirección de Presupuestos	Mas Competencia en mercado de Administradoras (Licitación) Mas Opciones en el mercado: (Múltiples Fondos)	PASIS y PMIN en 1981 Integración de un Pilar Solidario en 2008
Operacional	Marco Regulatorio Identificación costos transición	Educación Financiera SCOMP para Asesoría Financiera	IPS administra con criterios de elegibilidad (ITF) beneficios del Pilar Solidario (PBS y APS).
Fiscal	Reforma Tributarias para ajustar déficits previsionales	Garantías estatales, a los fondos de pensiones o de retiro de los afiliados	Asignación Presupuestaria para déficits permanentes y transitorios

# La solidaridad en Brasil

	Via articulación del financiamiento	Via subsidios cruzados	Via pensiones dignas
Norma	Articulación de Sistemas contributivo, no contributivo y semi-contributivo basado en la Constitución de 1988	Ley Orgánica de Asistencia Social	Establecido un piso de 1 salario mínimo a cualquier beneficio de pensión contributiva, no contributiva y semi-contributiva.
Organización	Toda la articulación pasa por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Hacienda	Contributivo y semi-contributivo pasa por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y lo no contributivo pasa por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate a Pobreza.	Modelo cuatripartita – trabajadores sindicalizados, empleadores, Estado y pensionados
Operacional	INSS administra los beneficios y financiamiento en seguridad social	Cadastro Unico de beneficios cruzados De la Protección Social Básica	INSS
Fiscal	Mejor cobertura o mejor beneficio requiere una fuente de financiamiento asociada	Impuesto de las nóminas Impuesto Empresas (Cofins)	Asignacion Prespuestaria

# La sostenibilidad en Chile

	Cambios paramétricos	Políticas de insercion	Uso/Propiedad	Garantias Rentabilidad
Norma	Responsabilidades individuales	Vulnerabilidad en el empleo	Propiedad e intereses relacionados a ella	Riesgos e incertidumbre a mercados financieros
Organizacion	Industria de AFP y aseguradores	Subsecretaria de Prevision Social e Instituto de Prevision Social	Marco macroeconomico para el desarrollo financiero y del Mercado de capitales en Chile	Superintendencia de pensiones Instituto de Prevision social
Operacional	SCOMP Asesoría y Educación Financiera	Instrumento Tecnico de Focalizacion	Superintendencias Separacion de patrimonios	Normas y reglamentos por instrumentos y emisores..
Fiscal	Elaboracion y uso de modelo actuarial	Financiamiento de fiscalización.	Financiamiento de desarrollos institucionales en areas relacionadas	Emision de Deuda Publica acotada

# La sostenibilidad en Brasil

	Cambios paramétricos	Políticas de inserción	Uso/Propiedad	Garantías Rentabilidad
Norma	Enmiendas Constitucionales	Formalización	Derechos fundamentales,	Previsión complementaria Opcional para trabajadores públicos y privados
Organización	Secretaria de Previsión Social	Secretaria Especial de Micro y Pequeña Empresa de la Presidencia	Superintendencia de Pensiones INSS Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) y Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Operacional	<i>Fator previdenciario</i> Formula 85/95	Incentivo a formalización de pymes y de trabajadores independientes	Previsión social y asistencia social (“prueba de medios”).	Capitalización operada por entes privados
Fiscal	Deficit federal y estadual,	Nuevas formas de tributación para ampliar la cobertura y el pilar no contributivo	Actualización de las reglas de acceso y de los beneficios previsionales, en el marco de supuestos desequilibrios financieros	Supervisado por los Ministerios de Planeación, Presupuesto y Gestión, de Hacienda y por la PREVIC

# Conclusiones

- Existen opciones (fuente y gestión del financiamiento, regla de beneficio, rol del Estado)
- Existen tipologías (Bismarck, Beveridge, Capitalización, Mixto, Paralelo, Asistencial)

Dos desafíos	Cuatro dimensiones
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Conciliar equivalencia y solidaridad.</li><li>2) Asegurar solvencia durante envejecimiento poblacional</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Normativa</li><li>2) Organizacional</li><li>3) Operativa</li><li>4) Fiscal</li></ol>

- Necesidad de equilibrio
  - Chile énfasis en 2) avances limitados en 1) => aumentos de cobertura pero insuficiencia en las prestaciones, se condicionan beneficios a aportes y se reproduce inequidad del mercado de trabajo pero se aseguran equilibrios macro.
  - Brasil énfasis en 1) dificultades en 2) => aumentos de cobertura y suficiencia en las prestaciones, se dificulta financiamiento de los beneficios, se avanza en equidad pero se incide en déficits e insostenibilidad financiera.



GRACIAS