Boletín N° 10.828-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Bianchi, señora Pérez San Martín y señores Chahuán, Guillier y Horvath, con el que modifican el artículo 19, número 18°, de la Constitución Política de la República, para establecer un aporte estatal en una cuenta de ahorro previsional a las personas nacidas en Chile.

Con ocasión de la reforma previsional del año 2008 la entonces Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, afirmó "la ciudadanía quiere diálogo, y no trincheras y confrontación. Quiere propuestas, y no descalificaciones. Quiere soluciones".

Luego de más de 7 años de entrada en vigencia de la ley 20.255 que promulgó dicha Reforma Previsional y que tuvo como una de sus principales medidas la creación de las pensiones básicas solidarias, es innegable que el sistema previsional no cumple en lo más mínimo con las expectativas que en su momento generó para todos los chilenos y que las pensiones que el sistema ofrece no son suficientes para otorgar una vida digna a la mayoría de nuestros adultos mayores.

La ciudadanía hoy en día se encuentra crecientemente sensibilizada por esta crisis del sistema de pensiones, cuestión que se ha visto agravada por algunas el conocimiento público en donde se ha dado a conocer la enorme desproporción que existe entre las pensiones que algunos chilenos privilegiados reciben, en comparación con el resto de las personas, lo que sin duda significa una vulneración del principio de igualdad ante la ley, pero más grave que eso, todo esto se encuentra generando un creciente clima de malestar y descontento social que puede derivar en una grave confrontación y estallido social.

Por esto, es que siguiendo las propias palabras de la Presidenta en cuanto a "entregar propuestas y soluciones" se pretende entregar a través de este proyecto una propuesta concreta y real consistente en la creación del derecho constitucional de todo chileno de recibir al momento de nacer un aporte estatal a una cuenta de ahorro con fines previsionales, que se abrirá para cada chileno al momento de su nacimiento, a los que se podrán sumar los aportes que cada persona haga una vez que comience su vida laboral.

El mecanismo considera los siguientes elementos:

1. La creación de una cuenta de ahorro previsional para todo chileno nacido en territorio nacional.

La Superintendencia de Seguridad Social ha confirmado la posibilidad del ingreso de menores de edad al sistema de ahorro voluntario introducido por la Ley N° 20.255, sobre Reforma Previsional. Ello, por cuanto, el artículo 92 J y siguientes del Párrafo Segundo, del Capítulo IX del DL, N° 3.500 de 1980, no establece límites de edad para efectuar cotizaciones previsionales como afiliado voluntario.

2. Un aporte por parte del Estado a la cuenta de ahorro voluntario por cada niño nacido en territorio nacional, efectuado al momento de su nacimiento.

Según cálculos que se han encargado a la Biblioteca del Congreso Nacional, para asegurar un funcionamiento adecuado del sistema el aporte estatal debiera ser, al menos, equivalente en pesos a UF 41,04, (equivalente a $1.071.472). colocados en el año 0, esto es, al momento de nacer, el que se capitalizará -junto con los aportes que luego cada trabajador realice- durante 60 ó 65 años o de acuerdo a la edad legal de jubilación vigente al momento de colocar los fondos.

3. La cuenta sería administrada por el Banco Estado o el Instituto de Normalización Previsional, con un criterio de entregar el máximo de rentabilidad a dichos ahorros, pudiendo invertirlos en distintos instrumentos, al igual que lo efectúan las AFPS en la actualidad, pero al mismo tiempo sin descontar de dichos ahorros, las utilidades y ganancias que hoy en día efectúan las AFPS.

4. Al cumplir la mayoría de edad, los fondos del aporte estatal más su rentabilidad pasarán a incrementar los fondos de la cuenta de capitalización individual, para efectos del cálculo de la pensión de vejez.

Con el objeto de representar el beneficio que implica la creación del instrumento que señalamos, planteamos la siguiente simulación:

Supuestos de la simulación

Se supondrá que la edad legal de jubilación es a los 65 años, independiente del género, con lo cual, el sujeto dispondrá de UF 41,04 rentando intereses durante 65 años.

En un primer escenario, se supondrá que - para efectos de cálculo de la carga fiscal y del fondo acumulado antes de pensionarse - el bono por hijo nacido vivo otorgado por una sola vez rentará a un equivalente al promedio del Sistema para el Fondo C de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que para el periodo julio de 1981 a junio de 2016 fue de 8,22%.

Para determinar el monto en pesos y en UF que acumulará el futuro pensionado por concepto de aporte estatal, se ha llevado a valor final el flujo acumulado durante los primeros 18 años de la persona y el fondo acumulado resultante se incorpora al simulador de pensiones de la Superintendencia de Pensiones a fin de determinar su impacto sobre la pensión final.

Para determinar el fondo acumulado en los primeros 18 años se utiliza la siguiente fórmula:

$$\mathbf{VF = VI * (1 + i)^n}$$

Donde;

VF = Valor final
VI = Valor inicial que corresponde a UF 41,04 o su equivalente de $1.071.472
i = Rentabilidad correspondiente al periodo
n = Periodo en años, que en este caso es de 18 años

Con ello el VF de $1.071.472 (monto aportado por el Estado por una sola vez, por cada niño nacido vivo) al cabo de 18 años y rentando un 8,22% será de UF 170,12 o su equivalente en moneda de junio de 2016 de $4.441.365 lo que constituirán un aporte complementario a sus fondos de capitalización individual.

Para tener una dimensión, aunque muy preliminar de lo que este monto significaría para el futuro pensionado, se ha utilizado el simulador de pensiones de la Superintendencia de Pensiones.

Se ha utilizado para el cálculo de la pensión los siguientes supuestos:

- El Fondo acumulado hasta los 18 años corresponde a $4.441.365 equivalente solo al monto y rentabilidad del bono entregado por el Estado al momento de nacer.
- A partir de los 18 años, se supone que la persona comienza a trabajar, y lo hará por un salario equivalente a $257.500 que corresponde al salario mínimo que rige a partir del 1° de julio de 2016, del cual tendrá imposiciones que se sumarán al fondo acumulado por concepto del Bono Estatal.
- El fondo de capitalización individual acumulado se encuentra en el de Tipo C.
- Es hombre.
- Impone por el mínimo durante los 12 meses del año.
- Impone por el salario mínimo durante toda su vida laboral.
- No es casado ni tiene cargas legales.
- No tiene bono de reconocimiento, ni ahorro previsional voluntario, ni ningún otro tipo de cuenta previsional.
- No presenta lagunas.
- En las simulaciones no se ha considerado un eventual aumento en la edad legal de jubilación.

Con esta información se calculó la pensión de esta persona mediante el simulador de pensiones de la Superintendencia de Pensiones al día 22 de julio de 2016, el que informa como pensión a recibir al momento de jubilarse un estimado de:

- Escenario pesimista: $318.355
- Escenario optimista: $1.266.977
- Pensión esperada: $700.590

<u>Sensibilización por tasa de interés</u>

Dado el largo período durante el cual se rentabiliza el bono inicial de $1.071.472, la capitalización de este monto es muy sensible a la tasa de rentabilidad que se suponga durante toda la vida laboral del trabajador, y en particular la tasa de rentabilidad que

se supone durante los 18 primeros años. Por tanto, para sensibilizar por tasa de rentabilidad y tener diferentes escenarios, se consideraron en la comparación las siguientes tasas:

- Tasa de rentabilidad de 8,22% promedio anual del Sistema en el Fondo Tipo C periodo julio 1981 - junio 2016, es decir, el promedio de rentabilidad desde que se inició el sistema de AFP.
- Tasa de rentabilidad de 3,28% promedio anual correspondiente a la rentabilidad real del Fondo E del periodo septiembre 2002 - junio 2016, equivalente a la tasa de la AFP Planvital, la más baja registrada en el periodo.
- Tasa de rentabilidad de 2,19% promedio anual correspondiente a la rentabilidad real del Fondo E del periodo septiembre 2002 - diciembre 2008, equivalente a la tasa de rentabilidad más baja registrada en el periodo y que corresponde a la de la AFP Planvital.
- Como las simulaciones se realizarán para todo el horizonte de acumulación del fondo en la cuenta de capitalización individual, no se consideran escenarios de rentabilidad negativa ya que no daría cuenta real de la tasa de largo plazo.

Tabla 1. Valor presente fondo acumulado a los 18 años de un bono de carácter previsional de cargo del Estado y monto de la pensión.

Tasa de rentabilidad	VP Fondo Acumulado a los 18 años		Monto Pensión ($)		
	en pesos	en UF	Esperada	Optimista	Pesimista
8,22%	4.441.365	170,12	700.590	1.266.977	318.355
3,28%	1.915.460	73,37	517.838	897.923	255.223
2,19%	1.582.458	60,61	493.528	850.455	245.410

Fuente: Elaboración propia y Simulador de la Superintendencia de Pensiones

Como puede observarse en la tabla precedente, es interesante ver cómo cambia la pensión esperada e función de la tasa de rentabilidad. En el caso de un escenario pesimista y con una rentabilidad del bono entregado al momento del nacimiento inferior a 8,22%, la persona sería sujeto de ayuda estatal, actualmente a través de un Aporte Previsional Solidario, ya que su Pensión base sería menor o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) la que se encuentra fijada a partir del 1° de julio de 2016 en $304.062.

Como ya se mencionó, una de las principales limitaciones de los resultados aquí presentados, es el supuesto de una rentabilidad constante durante los primeros 18 años de vida de la persona. Así, por ejemplo, si se dan rentabilidades negativas durante algún periodo de estos 18 años, el fondo acumulado podría reducirse, lo cual tiene un impacto a largo plazo para la capitalización del fondo.

Otro aspecto interesante de analizar es estimar la pensión que recibiría la persona, bajo los mismos supuestos, si fuese mujer. Esta simulación es relevante toda vez que se modificaron las tablas de mortalidad lo que redunda en un aumento en la esperanza

de vida, especialmente de este grupo etano. La tabla que sigue contiene esta información.

Tabla 2. Valor presente fondo acumulado a los 18 años de un bono de carácter previsional de cargo del Estado y monto de la pensión en el caso de que la beneficiaria sea mujer.

Tasa de rentabilidad	VP Fondo Acumulado a los 18 años		Monto Pensión ($)		
	en pesos	en UF	Esperada	Optimista	Pesimista
8,22%	4.441.365	170,12	404.305	714.446	192.112
3,28%	1.915.460	73,37	296.020	510.091	150.462
2,19%	1.582.458	60,61	281.693	480.328	144.702

Fuente: Elaboración propia y Simulador de la Superintendencia de Pensiones

Como puede verse, las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, serían siempre - en el escenario pesimista - sujetos de pensiones inferiores a la PMAS, por lo cual el Estado debiera complementar sus pensiones a través del Pilar Solidario.

Sin embargo, si se considera un bono por cada niña nacida viva superior a 40,41 UF esta situación podría modificarse. Para estimar cuanto sería este bono, se hace necesario un nuevo ejercicio de simulación. En este sentido, manteniendo los supuestos y utilizando el simulador de pensiones de la Superintendencia de Pensiones -en un escenario pesimista-, para no requerir del Pilar Solidario el bono por niña nacida viva debiera ser de alrededor de las 108 UF, esto es, $ $2.819.664, de donde las pensiones recibidas llegarían a los montos que se presentan en la Tabla siguiente:

Tabla 3. Fondo acumulado - en valor presente - a los 18 años de un bono de carácter previsional de cargo del Estado y monto de la pensión en el caso de que la beneficiaria sea mujer. Simulación para obtener en un escenario pesimista una pensión superior a la PMAS.

Tasa de rentabilidad	VP Fondo Acumulado a los 18 años		Monto Pensión ($)		
	en pesos	en UF	Esperada	Optimista	Pesimista
8,22%	11.687.803	447,67	709.618	1.303.744	306.451

Fuente: Elaboración propia y Simulador de la Superintendencia de Pensiones

Bajo los mismos supuestos, si no se entrega el bono al momento de nacer (Fondo acumulado en el año 18 = 0) y la persona (hombre y mujer) se jubilan a la edad legal y las cotizaciones son realizadas por el equivalente a un ingreso mínimo durante toda su vida, las pensiones que recibirían si a los 18 años ingresa al mercado laboral serían las mostradas en la siguiente tabla.

Tabla 4. Pensión recibida sin bono al momento de nacer y cotizaciones por un ingreso mínimo, por género.

Monto Pensión ($) (Hombre)			
	Esperada	Optimista	Pesimista
Hombre /sin bono	377.182	626.555	201.443
Mujer/ sin bono	213.538	348.036	116.998
% incremento pensión con vs sin bono hombres	85,74%	102,21%	58,04%
% incremento pensión con vs sin bono mujeres	89,34%	105,28%	64,20%

Fuente: Elaboración propia y Simulador de la Superintendencia de Pensiones

Lo anterior da cuenta de que con bono, la pensión en un escenario pesimista aumenta por sobre un 58% en el caso de los hombres, en tanto en el caso de las mujeres, el bono por niño nacido vivo -en ese mismo escenario- incrementa sus pensiones por sobre un 64% promedio.

Carga Fiscal de un bono a cada niño nacido vivo de carácter previsional

Para determinar la carga fiscal de depositar en una cuenta previsional la suma de UF 41,04 o su equivalente en dinero por cada niño o niña nacido/a vivo/a, se debe considerar las estimaciones de niños nacidos vivos. Para ello se trabajó con los datos disponibles sobre proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). La Tabla 5 muestra la proyección de nacidos vivos por quinquenio entre 2015 y 2050.

Tabla 5. Número de nacimientos por quinquenio y carga fiscal anual estimada en millones de pesos de 2014 y en UF

	Nacimientos (en personas)	Carga Fiscal Anual estimada en promedio (en millones de pesos del año 2014)	Carga Fiscal Anual estimada en promedio (en UF)
2010-2015	251.400	269.368	10.317.456
2015-2020	253.500	271.618	10.403.640
2020-2025	250.600	268.511	10.284.624
2025-2030	247.300	264.975	10.149.192
2030-2035	239.900	257.046	9.845.496
2035-2040	232.500	249.117	9.541.800
2040-2045	227.500	243.760	9.336.600
2045-2050	224.700	224.700	9.221.688

Nota:
(1) Cada quinquenio contiene el promedio anual de nacimientos, es decir, en el quinquenio 2015-2020 nacieron en promedio 253,5 niños o niñas al año.
Fuente: Para nacimientos se consultó el Instituto Nacional de Estadísticas, Chile, INE. Los cálculos de carga fiscal en pesos y UF corresponden a elaboración propia en base al bono en pesos corrientes y UF.

Como puede observarse en la Tabla 5, el Estado debería destinar recursos de manera decreciente en el tiempo según la evolución de los nacimientos en el país. Los montos de gasto fiscal por quinquenio están expresados en moneda de 2016.

Evidentemente la carga fiscal es independiente de la pensión que recibirá al final de su vida laboral cada persona que será sujeto del bono. Es así como, y siguiendo el análisis de la Tabla 5, si el año 2016 hay 251.400 nacidos vivos a quienes se les otorgaría un bono de UF 41,04 o $1.071.472, la carga fiscal será de $269.368 millones o su equivalente de UF 10.317.456. Este valor o carga fiscal se comparará - en el capítulo que sigue - con la carga fiscal actual en Pensiones Básicas Solidarias de vejez.

1. Relación del costo fiscal de la PBS v/s Bono niño/a nacido vivo

Actualmente la Pensión Básica Solidaria de vejez (PBS de vejez) se encuentra desde el 1° de julio de 2015 en $89.764 mensuales. Este beneficio - de cargo del Estado - tiene como beneficiarias a quienes no tengan derecho a una pensión de vejez en algún sistema previsional; además, deben de tener 65 años de edad cumplidos al momento de solicitar el beneficio, integrar una familia perteneciente al 60% más pobre y acreditar residencia en el territorio nacional por un periodo de 20 años continuos o discontinuos, entre otros.

El número de beneficiarios de PBS de vejez puede experimentar cambios mes a mes, ya sea porque entran nuevos beneficiarios que cumplen con algunos de los requisitos, por ejemplo, cumple 65 años y pasa a ser sujeto de derecho, en tanto otros salen, porque por ejemplo fallecen. No obstante, para calcular la carga fiscal anual total por concepto de PBS de vejez, se supondrá que el número de beneficiarios a mayo de 2016 corresponde al promedio mensual y por tanto el total anual corresponderá al promedio de beneficiarios a mayo de 2016 multiplicado por 12 meses. La Tabla 6 muestra estos montos y promedios.

Tabla 6. Beneficiarios y monto en millones de pesos de la PBS de vejez y del Bono por niño/a
Nacido/a vivo/a

	Número Beneficiarios (mayo 2016)	Monto en millones de pesos (promedio estimado anual. 2016)[(1)]
PBS de Vejez	400.274	434.085
Bono nacido vivo	251.400	271.618

Nota: (1) El monto estimado para el año 2016 corresponde al monto mensual a mayo de 2016 ($36.173.747.001) multiplicado por 12, se ha supuesto que en promedio el gasto por concepto de PBS de vejez es similar todos los meses.
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Como se mencionó, un bono de UF 41,04 por niño o niña nacida viva o su equivalente en pesos ($1.071.472) significaría para el Estado chileno, un gasto anual promedio estimado de $271.618 millones o UF 10,4 millones en 2016. De acuerdo a la Tabla 6, actualmente el Estado tiene un gasto por concepto de PBS de vejez en promedio de $434.085 millones anuales. Los ahorros en el Pilar Solidario provenientes de un bono otorgado por una vez por el Estado por niño nacido vivo se verían luego de 65 años contados a partir del año en que comienza a entregarse el bono; entre tanto el Estado debiera asumir tanto el gasto en Pensiones Solidarias como en el Bono por niño nacido vivo.

Sabemos que la propuesta que efectuamos mediante este proyecto de reforma constitucional significa establecer una nueva institucionalidad en materia previsional de largo plazo, y que el ahorro en la carga fiscal recién aparecería en el año 2081, si pensamos que la primera generación que reciba el aporte sería la nacida el 2016, sin embargo creemos que en la línea de presentar "soluciones" de fondo y responsables, esta propuesta sin duda que puede significar una gran esperanza para el futuro de nuestro país.

Por las razones anteriores y en mérito de lo expuesto, es que venimos en presentar el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo Único: Modifíquese el artículo 19 número 18 de la constitución Política por el siguiente artículo 19 número 18 nuevo:

18°.- El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

Toda persona de nacionalidad chilena tendrá derecho a una cuenta de ahorro previsional al momento de nacer con un aporte inicial del Estado. La ley establecerá el monto del aporte Estatal y la forma de administración de dicha cuenta de ahorro previsional.