

Pensiones de vejez en Chile: desafíos y posibles respuestas

**Presentación a la Comisión Asesora Presidencial
sobre el Sistema de Pensiones**

Augusto Iglesias Palau

Julio 2, 2014

Comentarios Preliminares (1)

- **La creación de un sistema de pensiones de ahorro individual, se justificó como medio para:**
 - a) ***Mejorar la sustentabilidad financiera de largo plazo del sistema previsional:*** En régimen, todo el gasto fiscal -1,3% PIB, con la excepción de las pensiones de FF.AA. y de Orden y las pensiones de leyes de reparación- irá al Pilar Solidario. El Estado chileno ya no gastará recursos en financiar las pensiones de trabajadores de mayores ingresos
 - b) ***Mejorar equidad y cobertura del sistema previsional:*** Pasamos desde un sistema con 32 instituciones y 100 programas de pensiones para distintos grupos de trabajadores, a uno bien integrado (excepciones son sistema de FF.AA. y de Orden, y leyes de reparación). Además, hoy la cobertura (familiar) de pensiones alcanza casi un 100% en los mayores de 65 años
 - c) ***Mejorar el nivel de las pensiones (no necesariamente de todos los trabajadores, pero sí de la mayoría de ellos):*** Las pensiones promedio del nuevo sistema son significativamente superiores a las del antiguo sistema (y a menor costo)
 - d) ***Eliminar distorsiones que la operación del sistema de pensiones causaba en la economía:*** 20% del crecimiento del PIB 1982-2001 se explica por la reforma
- **Así, los cuatro objetivos se han cumplido (y ello no es materia “opinable”, pues los resultados se pueden verificar empíricamente)**

Comentarios preliminares (2)

- **¿Por qué entonces la intensidad del debate sobre las pensiones?:**
 - ✓ *Peso de los pensionados en el debate de política pública: 2,2 millones de pensionados*
 - ✓ *Demandas de grupos específicos de pensionados: antiguo sistema; trabajos pesados; sector público*
 - ✓ *Críticas políticas*
 - ✓ *Controversias sobre aspectos específicos de diseño del sistema de AFP: competencia; riesgo de las pensiones*
 - ✓ *Expectativas de pensión que, para algunos, no se cumplen: “70% de las últimas rentas”*
 - ✓ *Tendencias que afectan negativamente las pensiones de vejez*

- **El debate parece estarse concentrando en la situación de las pensiones de vejez del sistema de AFP. Es un tema muy importante, pero no perder de vista el contexto: representan sólo el 23% del total de pensiones que se pagan en el país, y muchas de las situaciones que alimentan la discusión tienen que ver con otras pensiones (o no se explican por las características del sistema de AFP)**

Brecha de expectativas

➤ La evidencia sugiere que:

- ✓ *En la mayoría de los casos las personas construyen sus expectativas de pensión en la forma de una “tasa de reemplazo” (pensión/salario “de referencia”):*
 - *Pensión antes de impuestos/salario antes de impuestos y cotizaciones*
 - *Pensión “líquida”/salario “líquido”*

- ✓ *En la mayoría de los casos las personas construyen sus expectativas de pensión sobre la base de los últimos salarios recibidos:*
 - *Salario “de “referencia”: último salario vs. promedio de salarios recibidos en fechas próximas a la edad de retiro vs. promedio de salarios por los que se cotizó durante toda la vida laboral*

- ✓ *Los afiliados del sistema de AFP en Chile esperan (¿desean?) pensiones que representen aproximadamente un 70% de “sus últimas remuneraciones”*

Pensión de vejez: expectativas vs. realidad

- **En comparación a referencias internacionales, las expectativas de pensión en Chile son altas:**
 - ✓ El promedio de tasas de reemplazo (netas) de la OECD es de 66% (medida sobre promedio de salarios de toda la vida - ajustados por crecimiento de salarios promedio de la economía)
- **Además, por las bajas densidades de cotizaciones y el crecimiento de salarios reales durante la vida laboral, en muchos casos expectativas de pensión del 70% de los últimos salarios, son infundadas:**
 - ✓ En los países de la OCDE las pensiones se calculan sobre el promedio de salarios de toda la vida laboral (excepciones: USA, Canadá, Francia y Eslovenia, con los mejores 35, 34, 25 y 24 años, respectivamente; y España, con los últimos 25)

Pensión de vejez: expectativas vs. realidad

- **Existe un problema de expectativas** pues, con los actuales parámetros del sistema, algunos afiliados (rentas medias que no reciben beneficios del Pilar Solidario y que no hacen ahorro voluntario; mujeres; quienes cotizan muy irregularmente y sólo por parte de la renta), van a recibir pensiones inferiores al 70% de sus últimas rentas:
 - ✓ Un afiliado *hombre* que se pensiona a los 65 años de edad; que comenzó a cotizar a los 25 años de edad; cuyo salario real creció al 1,5% anual durante su vida; recibirá *pensión líquida igual al 54% del promedio de tres últimos años de salario líquido*. En el caso de una *mujer*, que se pensiona a los 60 años de edad, su pensión líquida representará *un 39% del promedio de tres últimos años de salario líquido*
- **No es fácil cambiar las expectativas** (más aún, si éstas se alimentan y validan durante el debate político de posibles reformas.....)

Pensión de vejez: expectativas vs. realidad

- La brecha entre expectativas y realidades de pensión de vejez se explica (además de expectativas muy altas) por:
 - ✓ *Crecimiento de salarios reales durante toda la vida laboral:* para la cohorte de mayores de 55 años, salarios reales crecieron 3,3% anual entre 2004 y 2011
 - Si salarios reales crecen a lo largo de la vida laboral, las tasas de reemplazo calculadas con últimos salarios son menores que las calculadas con salarios de toda la vida laboral (la acumulación de fondos -y la pensión- depende especialmente de lo que se cotiza en los primeros años de vida laboral)
 - *Ejemplo:* Si salarios crecen a un promedio de 1,5% real anual durante toda la vida laboral, un salario de \$100 el primer año trabajado aumentará hasta \$168 después de 35 años de trabajo. El salario promedio de 35 años será de \$134 y la pensión será de aproximadamente 70% de ese promedio. Sin embargo, la misma pensión representa solo el 56% del último salario

Impacto de crecimiento de salarios en tasa de reemplazo (relación pensión/salario)

CRECIMIENTO REAL ANUAL REMUNERACIONES	EDAD DE JUBILACIÓN	TASAS DE REEMPLAZO LIQUIDA RESPECTO A				
		REMUNERACIÓN PROMEDIO				
		ÚLTIMA REMUNERACIÓN	ÚLTIMOS 3 AÑOS	ÚLTIMOS 5 AÑOS	ÚLTIMOS 10 AÑOS	HISTÓRICO
0%	60	53%	53%	53%	53%	53%
	65	78%	78%	78%	78%	78%
1,5%	60	39%	39%	40%	41%	49%
	65	53%	54%	55%	57%	70%
2,0%	60	35%	36%	36%	38%	48%
	65	48%	48%	49%	52%	68%
2,5%	60	32%	33%	33%	36%	47%
	65	43%	43%	45%	47%	66%
3,0%	60	29%	30%	31%	33%	46%
	65	38%	39%	41%	44%	64%

Supuestos:

- Crecimiento real anual constante de las remuneraciones
- Rentabilidad real anual de los fondos de pensiones 4,5% constante
- Hombre con cónyuge beneficiario 5 años menor o mujer con cónyuge beneficiario 5 años mayor
- Tasa descuento para el cálculo de la pensión como Renta Vitalicia = 3,2%
- Tasa de reemplazo líquida = tasa de reemplazo bruta * 1,17
- Primera cotización a los 25 años

Pensión de vejez: expectativas vs. realidad

- La brecha entre expectativas y realidades de pensión de vejez se explica (además de expectativas muy altas) por:
 - ✓ *Crecimiento de salarios reales durante toda la vida laboral*

 - ✓ *Baja densidad de cotizaciones: promedio es de 62% hombres y 53,9% mujeres. ¿Por qué ?:*
 - *Evasión: el 19% trabajadores asalariados no cotiza (13% trabaja sin contrato, y a 6% que tiene contrato no se le pagan cotizaciones previsionales)*
 - *Excepción de cotizar durante períodos como trabajador por cuenta propia (otras excepciones a la obligación de cotizar: beneficiarios seguro de cesantía; soldados conscriptos)*
 - *Carreras laborales interrumpidas*
 - *Individuos que se afilian al sistema solo para acceder a beneficios sociales: bono por hijo*

En muchos casos, las expectativas de pensión de vejez no son consistentes con la densidad de cotizaciones

- Un 45% de hombres y un 55% de mujeres tienen densidad de cotización menor a 80% (los hombres cotizan menos de 33 años y las mujeres menos de 30 años – suponiendo que comienzan a cotizar a los 23 años de edad)

Densidad de cotización (*)

	Hombre	Mujer
<i>Densidad Promedio</i>	62%	54%
< 20%	11%	19%
20% a 40%	15%	19%
40% a 60%	19%	17%
60% a 80%	22%	16%
> 80%	33%	29%

Estimaciones Subsecretaría Previsión Social.

Nota (*): Para afiliados entre 20 y 59 años de edad que cotizaron al menos una vez entre 2008 y 2010.

Pensión de vejez: expectativas vs. realidad

➤ **La brecha entre expectativas y realidades de pensión de vejez se explica (además de expectativas muy altas) por:**

✓ *Crecimiento de salarios reales durante toda la vida laboral*

✓ *Baja densidad de cotizaciones*

✓ *Elusión previsional: En los sectores público y privado, muchos trabajadores cotizan solo por parte de la remuneración que reciben (las remuneraciones incluyen componentes por los que no existe obligación legal de cotizar):*

- En el sector público, se estima que estos componentes alcanzan un 18% de la remuneración. En el sector privado, un 9% de la remuneración
- Las pensiones dependen de lo efectivamente cotizado. Sin embargo, los trabajadores se forman expectativas de pensión sobre la base del total de la remuneración que reciben

Tendencias con impacto negativo sobre pensiones de vejez

➤ *Mayores expectativas de vida de los pensionados:*

- ✓ Según CELADE, desde el año 1980, para quienes alcanzan los 60 años de edad, la esperanza de vida ha aumentado en 30% para hombres (+5,2 años) y mujeres (+6 años)
- ✓ Según Tablas de Expectativas de Vida (RV) usadas para calcular pensiones, desde el año 1980 la esperanza de vida de los hombres a los 65 años de edad ha aumentado 46% (+6,23 años), y de las mujeres a los 60 años de edad ha aumentado 34,3% (+7,26 años)
- ✓ La combinación de mayor expectativa de vida de pensionados y baja densidad de cotizaciones, se traduce en una muy baja relación de años de cotización/años de pensión: 1,13 años hombres y 0,54 años mujeres

Pensionados viven cada vez mas

Tabla de expectativa de vida vigente	Expectativas de vida (años) a la edad legal de pensión	
	Hombre	Mujer
	65 años	60 años
1981-1984	13.04	21.14
1985-2003	16.65	24.32
2004-2008	18.16	28.38
2009-2013	18.86	28.25
2013	19.06	28.40
Cambio % 2013-1981	45%	34%

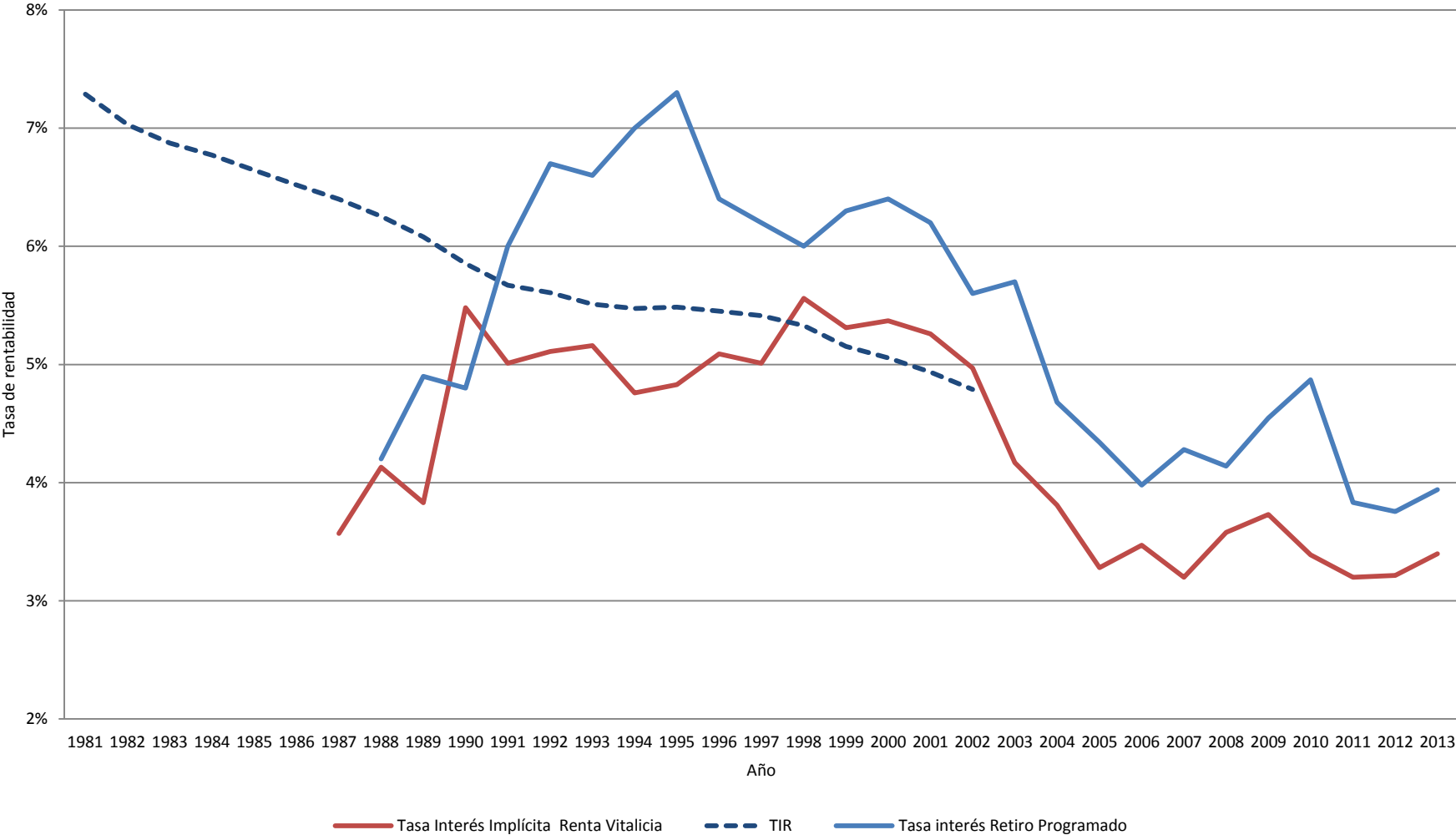
Fuente: Tablas Mortalidad 70, RV85, RV2004 y RV2009 de hombres y mujeres de la Superintendencia de Pensiones y Superintendencia de Valores y Seguros.

Tendencias con impacto negativo sobre pensiones de vejez

- *Mayores expectativas de vida de los pensionados*

- *Menores tasas de retorno de largo plazo:*
 - ✓ Tasa de rentas vitalicias ha bajado desde 5,2% en década del '90 a 3,2% en la actualidad (cada punto de diferencia en la tasa de renta vitalicia significa aproximadamente un 11% menos de pensión). Tasa del retiro programado ha seguido la misma tendencia
 - ✓ Los fondos de las cohortes mas jóvenes de afiliados del sistema de AFP están obteniendo menores tasas de rentabilidad (aunque dentro de lo esperado) durante la vida activa (período de acumulación), en comparación a la rentabilidad obtenida por los fondos de cohortes de afiliados de mayor edad

Menores tasas de retorno de largo plazo



Propuestas para mejorar pensiones de vejez: el contexto

- **En promedio, el nivel de pensiones en Chile no es “malo”, ni en comparación a referencias internacionales, ni tampoco en comparación a lo que pagaba (en la mayoría de los casos) el sistema antiguo**
- **Mejorar las pensiones no es gratis. Alguien deberá pagar la cuenta. Por lo mismo, los costos y beneficios de las alternativas de reforma se deben evaluar cuidadosamente. Para esto, es muy importante que la “pensión -o tasa de reemplazo- objetivo” de las reformas que se propongan se defina con precisión:**
 - ✓ Muchos están pidiendo pensiones iguales al 70% de la(s) última(s) renta(s). ¿Será ese un objetivo de las reformas?
 - ✓ Algunos sugieren que el nivel de las pensiones no debería relacionarse directamente a la densidad de cotizaciones, pues ello “no corresponde a la realidad del mercado laboral chileno”. ¿Será ese un objetivo de las reformas?

Propuestas para mejorar las pensiones de vejez (Mintrab, Diciembre 2013)

➤ **Objetivos de las propuestas:**

- ✓ *Mejorar las pensiones de vejez (mandatadas) a pagarse en el futuro, en aproximadamente 30% (efecto en régimen)*
- ✓ *Fortalecer el Pilar Solidario*
- ✓ *Potenciar el Ahorro Previsional Voluntario (especialmente el Colectivo) para aumentar el aporte de las pensiones voluntarias a la pensión total*
- ✓ *Minimizar los posibles efectos negativos de las propuestas sobre mercado laboral*
- ✓ *Desarrollar instrumentos para dar apoyo económico adicional a adultos mayores en situación de dependencia*
- ✓ *Fortalecer educación previsional*

- ## ➤ **Elección de instrumentos:** Se propone distintos instrumentos que, de aplicarse simultáneamente, llevarían a aumentos de la pensión por sobre el nivel propuesto como objetivo. Por lo mismo, para construir una propuesta integral de reforma, hay que elegir entre instrumentos

Propuestas para mejorar las pensiones de vejez (Mintrab, Diciembre 2013)

1. **Aumentar (gradualmente) la cotización obligatoria:**
 - ✓ Directamente, en dos puntos porcentuales
 - ✓ Modificando licitación del SIS para diferenciar por edad
 - ✓ **¿Financiar aumento de cotizaciones con cargo al seguro de cesantía?
(no está en propuestas MINTRAB)**
2. **Fortalecer el subsidio al empleo de jóvenes y mujeres**
3. **Aumentar gradualmente la edad legal de pensión de las mujeres hasta los 65 años de edad. Una vez alcanzado ese punto, indexar edad legal de hombres y mujeres a las expectativas de vida**
4. **Masificar el APVC**
5. **Cotizar por el total de la remuneración**

Propuestas para mejorar las pensiones de vejez (Mintrab, Diciembre 2013)

- 6. Aumentar en un 10% la PBS de vejez y la PBS de invalidez, y en un 12% la PMAS**
- 7. Aumentar la APS de vejez cuando se postergue la edad de pensión**
- 8. No considerar ingresos laborales de pensionados que trabajen, para efectos de acceso al Pilar Solidario**
- 9. Igualar fórmula de cálculo del APSI y del APSV**
- 10. Seguro de dependencia para los adultos mayores**
- 11. Establecer nuevo mecanismo para incorporación de trabajadores independientes a honorarios al sistema previsional**

Propuestas para mejorar las pensiones de vejez (Mintrab, Diciembre 2013)

12. Incentivar educación previsional para todo trabajador menor de 30 años que ingrese por primera vez al sistema de pensiones
13. Entregar Cartola Cuatrimestral, con información complementaria, a quienes dejen de cotizar
14. Informar a los afiliados, en la cartola y en forma regular desde muy temprano en la vida laboral, respecto a las diferencias entre su saldo efectivo y el que necesitan para llegar a la “pensión deseada” (o la “pensión objetivo”) **(no está en propuestas MINTRAB)**

Comentarios Finales

- **Algunos sostienen que la brecha entre expectativas de pensión de vejez y pensiones efectivas se explica por características propias del sistema de ahorro individual. En consecuencia, para resolver el problema proponen, ya sea reemplazar este sistema, o añadir un nuevo componente a nuestro sistema previsional. Sin embargo:**
 - ✓ Los problemas de las pensiones de vejez tienen causas muy diversas y, en general, no se explican por fallas en el diseño estructural del sistema de ahorro individual
 - ✓ Los problemas mas relevantes se originan en tendencias sociales y económicas que también impactan a los sistemas de pensiones alternativos, incluyendo los de “reparto”. Al respecto, no se ha explicado como un sistema de reparto haría frente (de mejor forma que el sistema actual) a las tendencias demográficas y del mercado del trabajo
 - ✓ Nuestro sistema previsional ya incluye componentes solidarios, financiados por el Estado, para mejorar pensiones más bajas
 - ✓ Bajo condiciones similares, el sistema de ahorro individual (en casi todos los casos) puede pagar mejores pensiones que los sistemas de pensiones alternativos

Sistema de reparto

- Los sistemas “de reparto” financian las pensiones con el flujo de cotizaciones que se recauda (no “pre-fondean” las pensiones): el concepto solo se refiere a la fuente de financiamiento de las pensiones
- En los sistemas de reparto la fórmula para calcular las pensiones usa los salarios por los que se cotiza y el número de cotizaciones que se paga: quien mas cotiza, mas recibe; quien menos cotiza, menos recibe. No hay nada en los “sistemas de reparto” que proteja a las pensiones frente a los riesgos del mercado del trabajo ni frente a los riesgos demográficos
- En los sistemas de reparto no existe “solidaridad automática” entre ricos y pobres: solo existen transferencias desde trabajadores activos (ricos y pobres) que pagan cotizaciones, hacia pensionados (ricos y pobres), que reciben los beneficios
- En los sistemas de reparto no hay “riesgos de inversión”, pero hay importantes “riesgos políticos”: pensión futura es condicional a que las generaciones futuras cumplan con un compromiso político que no tomaron
- Las propuestas que se han presentado para “volver al sistema de reparto” son incompletas: no han explicado como se calcularían los beneficios y cual sería la tasa de cotización

Sistema de reparto vs. sistema solidario

➤ Chile tiene actualmente un sistema de pensiones solidario, con programas de pensiones sociales (financiados y administrados por el Estado) y pensiones contributivas (financiados con cotizaciones y rentabilidad del ahorro) bien integrados. Las propuestas de solución deben reconocer esta realidad:

✓ ***“Pilar Solidario” - Financiado con presupuesto público. Administrado por el IPS. Paga pensiones y complementos de pensión a pensionados pertenecientes al 60% de familias de menores ingresos:***

- *Pensión Básica Solidaria (vejez e invalidez): 0,6 millones de beneficiarios (U\$ 156/mes)*
- *Aporte Previsional Solidario (vejez e invalidez): 0,6 millones de beneficiarios (hasta U\$ 156/mes)*

✓ ***“Pilar contributivo” - Financiado con cotizaciones. Todos los trabajadores con contrato de trabajo y (desde el 2015) los trabajadores por cuenta propia que emiten “boletas de honorarios”:***

- *AFP: 9,6 millones afiliados; 5 millones cotizantes; 1 millón pensionados. U\$ 157 mil mill.*
- *FF.AA. y de Orden y Seguridad (co-financiado con aportes del presupuesto público): 0,14 millón cotizantes; 0,17 millón pensionados*
- *“Saldo” del sistema antiguo: 65.000 cotizantes; 0,74 millón pensionados*

✓ ***“Pilar voluntario”: Pensiones adicionales financiadas con aportes de trabajador y empleadores (aportes tienen beneficios tributarios):***

- *Ahorro Previsional Voluntario: 1,1 millones de cuentas (correspondientes a 960 mil trabajadores). U\$ 7.630 mill. (4,5% de fondo obligatorio)*
- *Ahorro Previsional Colectivo: Aún sin desarrollo significativo*

Comentarios finales

- **Es muy importante definir explícitamente los objetivos del sistema de pensiones, para cada uno de sus pilares.** Luego, se debe asegurar que los parámetros del sistema de ahorro individual se fijen a niveles consistentes con los objetivos que se definan. La tasa de cotización, edad de pensión, y los incentivos para el ahorro previsional voluntario son clave para el resultado final
- **Es necesario ajustar expectativas.** Quien cotice poco no puede esperar -de ningún sistema- una pensión que represente una alta proporción de la remuneración que haya recibido. Si no se ajustan expectativas, todas las soluciones al problema de las pensiones serán muy caras
- **La educación previsional es muy importante para el éxito del sistema de pensiones.** Trabajadores deben tomar conciencia de las ventajas de cotizar; deben exigir a sus empleadores el pago de las cotizaciones respectivas y deben cotizar cada vez que obtengan una remuneración; deben comparar entre administradoras
- **¿Qué hacer con las demandas que no quedan satisfechas con las reformas propuestas?:** Pensiones en curso de pago; trabajadores del sector público traspasados al sistema de AFP; trabajos pesados