



El caso de Chile

Reformas a la Reforma

*Augusto Iglesias P.
Bogotá. Julio, 2018*

Objetivos y Temario

- **Objetivo de la presentación:**

- ✓ Explicar porqué en Chile estamos discutiendo una posible reforma al sistema de pensiones, e identificar elementos de la experiencia chilena que puedan ser útiles para la discusión de reformas en Colombia

- **Temario:**

- ✓ Descripción del sistema de pensiones chileno
- ✓ Logros y desafíos
- ✓ Discusión de reformas
- ✓ Reflexiones relevantes para Colombia

El sistema de pensiones chileno ⁽¹⁾

(desde el año 1981. Con “Pilar Solidario” desde el año 2008)

- **Estructura: tres pilares**

- ✓ *Programa de pensiones solidarias*, financiado con presupuesto público y administrado por entidad estatal, para el 60% de los pensionados más pobres
- ✓ *Programa mandado de pensiones de ahorro individual*, financiado con cotizaciones obligatorias, pagadas por los trabajadores y administrado por empresas privadas; obligado para todos los trabajadores con contrato de trabajo y, desde este año, para los trabajadores por cuenta propia que reciben “honorarios”
- ✓ *Programas de pensiones voluntarios de ahorro individual*
- ✓ *Estos programas se complementan y no compiten entre si. Gasto fiscal en pensiones se concentra en los pensionados más pobres.*

- **Otros programas:** a) Pensiones especiales para las FF.AA. y de Orden y Seguridad. b) Se mantuvo sistema (aunque se cerró la entrada) para quienes el año 1981 ya habían comenzado a cotizar. c) Programas de pensiones para víctimas de violaciones de derechos humanos y pensiones “de gracia”
-
-

El sistema de pensiones chileno (2)

(Abril, 2018)

- **Pilar Solidario:** 1,38 millones de beneficiarios (581.000 Pensiones Básicas Solidarias – PBS- y 802.000 Aportes Previsionales Solidarios – APS. Gasto fiscal total: 0,8% PIB)
 - **Pilar Contributivo:**
 - ✓ *AFP (12,5% cotización, con seguro de invalidez y sobrevivencia y comisiones):* 10,5 millones afiliados; 5,4 millones cotizantes; 1,45 millones pensionados. U\$ 215 mil millones acumulados (72% PIB). Rentabilidad fondos: 8,1% (promedio anual real desde 1981)
 - ✓ *Antiguo sistema de pensiones (21% cotización más aporte fiscal):* 0,040 millones cotizantes; 0,63 millones pensionados
 - ✓ *FF.AA. y de Orden (6% cotización para pensiones, más aporte fiscal):* 0,12 millones cotizantes; 0,15 millones pensionados
 - **Pilar Voluntario:** 1,6 millones de cuentas. U\$ 9.100 millones acumulados (3% PIB)
-

El sistema de pensiones chileno (3)

(Abril, 2018)

- **Pilar Solidario:**

- ✓ *Pensión Básica Solidaria (PBS):* U\$ 170/ mes, a quienes no reciben ninguna otra pensión y están en el 60% más pobre
- ✓ *Aporte Previsional Solidario (APS):* U\$ 105/ mes (promedio). Complemento a la pensión de monto decreciente (desde U\$ 170/ mes hasta 0), para quienes reciben pensiones autofinanciadas menores que U\$ 495/ mes y están en el 60% más pobre

- **Pilar Contributivo:**

- ✓ *Pensiones promedio vejez AFP (autofinanciadas):*
 - Trabajadores con menos de 10 años de cotización: U\$ 34/mes
 - Trabajadores con más de 10 años de cotización: U\$ 395/mes
- ✓ *Pensiones promedio vejez sistema antiguo:* U\$ 346/ mes

- **Salarios de Referencia:**

- ✓ *Salario Mínimo:* U\$ 441/mes (36% del salario medio)
 - ✓ *Salario Medio:* U\$ 1.214/ mes
-

Logros del sistema de pensiones ⁽¹⁾

- **En promedio, el nuevo sistema paga pensiones más altas que las del antiguo sistema, y con carga de cotizaciones significativamente menor (12,5% vs 20%)**
- **Alta cobertura poblacional (en comparación a otros países de la región):**
 - ✓ Cotizantes/Empleados = 66,3%
 - ✓ Pensionados/Mayores 60 años = 77%
- **Significativa tendencia a la baja en pobreza de adultos mayores: desde 23% el 2006 a 6% el 2015**
- **Alta rentabilidad de los fondos de pensiones (8,1% promedio real anual desde 1981). Además, la integridad de los fondos está bien protegida**

Logros del sistema de pensiones (2)

- **La carga fiscal del sistema de pensiones es baja (0,8% del PIB). Gran parte del déficit del antiguo sistema ya está pagado**
 - **El programa de ahorro individual ha hecho aporte significativo al desarrollo económico del país:**
 - ✓ *Fuentes (2013): Entre el 8,6% y el 14,4% del crecimiento económico de Chile desde 1981 a 2011 se explica por la reforma de pensiones*
 - ✓ *Resultado de aporte a desarrollo del MK (mayor ahorro financiero y mayor eficiencia); menores distorsiones en el mercado laboral; y aumento de ahorro total (principalmente por estrategia de financiamiento de déficit del sistema de pensiones antiguo)*
 - **El sistema de pensiones está rankeado entre los mejores del mundo:**
 - ✓ *Mercer (2017): 5° lugar (junto con otros ocho países) entre 30 países*
 - ✓ *Allianz (2016): 9° entre 54 países*
-

¿Porqué entonces “reformular la reforma”?: Desafíos ⁽¹⁾

- Pensiones (de vejez) están por bajo las expectativas, como resultado de:
 - ✓ *Expectativas muy altas:* mayores que referencias internacionales
 - ✓ *Pensiones negativamente afectadas por:* cambios demográficos (vidas más largas); caídas en tasas de retorno (durante la vida activa y pasiva); baja densidad de cotizaciones durante la vida laboral (mediana de mujeres: 12 años; de hombres: 27 años); alto crecimiento de salarios durante la vida activa; tope máximo imponible y muchos componentes no imponibles de remuneraciones
 - ✓ *Tasas de reemplazo de pensionados del Pilar Solidario mayor que la de otros pensionados*
 - ✓ *Situación de algunos pensionados que se mantuvieron en el antiguo sistema de pensiones, es mejor que la de quienes se cambiaron al programa de AFP*

¿Porqué entonces “reformular la reforma”?: Desafíos ⁽²⁾

- **Las administradoras (AFP) enfrentan fuertes críticas a su gestión:**
 - ✓ Las AFP no han logrado convencer a la opinión pública de que pagan buenas pensiones (en relación a lo aportado)
 - ✓ La complejidad de las decisiones que quedan bajo responsabilidad de los afiliados, junto con los riesgos que deben asumir, genera en ellos una sensación de incertidumbre. Al mismo tiempo, sienten que las AFP no comparten los riesgos
 - ✓ Los servicios que dan las AFP a sus afiliados no han sido suficientes para evitar situaciones anteriores
 - **Muy bajos niveles de conocimiento del sistema de pensiones y de educación previsional entre los afiliados**
 - **Influencia creciente de pensionados (y adultos llegando a la edad de pensión) en la definición de prioridades de política pública**
 - **El programa de AFP enfrenta críticas “políticas” (ideológicas)**
-

Discusión de reformas ⁽¹⁾

- **Gobierno anterior envió una propuesta de reforma al Parlamento. Ese proyecto incluía un aumento de cotizaciones, parte del cual iría a cuentas individuales, pero administradas por una entidad estatal. Otra parte se usaría para financiar, con un mecanismo de reparto, aumento de pensiones de mujeres y clase media. Ese proyecto no se aprobó**
- **Este año el actual Gobierno enviará al Parlamento un proyecto de ley distinto (aún en construcción). El nuevo proyecto incorporará propuestas para:**
 - ✓ Mejorar pensiones en curso de pago de los más pobres, las mujeres y la clase media (fortalecer la solidaridad del sistema de pensiones), con cargo al presupuesto público
 - ✓ Mejorar las pensiones futuras
 - ✓ Crear nuevos instrumentos de protección económica para adultos mayores
 - ✓ Incentivar competencia en industria de AFP

Discusión de reformas (2)

- **Muy posiblemente, la reforma no se aprobará sin que antes se produzca un intenso debate político. Este se concentrará en torno al destino que se de al aumento de cotización y a la administración de esos recursos**
- **En particular, algunos grupos sostienen que al sistema actual le faltan elementos “solidarios” y que la solidaridad solo se podría alcanzar construyendo, con el aumento de cotización, un sistema de reparto administrado por alguna entidad estatal. El actual gobierno no comparte esta opinión**

La cuestión de la “solidaridad” en un sistema de pensiones ⁽¹⁾

- **¿Cuándo un sistema de pensiones es “solidario”? Cuando incluye mecanismos de apoyo a los pensionados más vulnerables y con pensiones más bajas, financiados preferentemente con aportes de los sectores menos vulnerables y de mayor ingreso de la sociedad**
- **Se critica los programas de pensiones de ahorro individual pues estos no serían “de seguridad social” (no serían “solidarios”), ya que al individuo “se le deja a su suerte”. Sin embargo, esta crítica sería cierta solo en el caso de sistemas de pensiones cuyo único componente fuese el ahorro personal. Y también aplicaría a sistemas de reparto donde el monto de las pensiones dependiere solo de las cotizaciones pagadas por el mismo trabajador**
- **La forma más eficiente y efectiva de lograr solidaridad en un sistema de pensiones es combinando programas con distintas características. En particular, complementando las pensiones contributivas más bajas y de los más vulnerables, con beneficios financiados por quienes tienen mayor ingreso/patrimonio**

La cuestión de la “solidaridad” en un sistema de pensiones (2)

- **¿Son solidarios los sistemas de pensiones financiados con “reparto”?** Estos sistemas se caracterizan por transferir recursos desde los trabajadores activos a pensionados, pero esto no los hace “solidarios” en el sentido que hemos dado al término. Las transferencias intergeneracionales propias de un programa de este tipo no aseguran la solidaridad del sistema de pensiones, ya que son:
 - ✓ *“Cerradas”*, pues solo transfieren ingresos entre quienes participan del sistema de pensiones (los que están fuera, aunque sean de altos ingresos, no aportan; y aunque sean de bajos ingresos, no reciben)
 - ✓ *“Limitadas”*, pues los aportes que hacen los trabajadores activos dependen exclusivamente de sus remuneraciones imponibles (y no de todos sus ingresos)
 - ✓ *“Regresivas”*, pues no evitan que los aportes de trabajadores más pobres se usen para financiar pensiones de pensionados de mayor ingreso (y que los trabajadores de mayores ingresos aporten proporcionalmente menos que los de menores ingresos)
 - ✓ *“Caras”*, pues tienen efectos negativos sobre el empleo y, en un contexto de envejecimiento de la población, entregan cada vez menos beneficios en relación a lo que se aportó

La cuestión de la “solidaridad” en un sistema de pensiones (3)

- **¿Cómo financiar entonces la solidaridad?. Con programas de pensiones sociales:**
 - ✓ Cuyos beneficios se concentren en quienes los necesitan
 - ✓ Financiados con el presupuesto público. En este caso las transferencias se financian sobre una base abierta (todos los contribuyentes) y considerando todos los ingresos. Además, son progresivas (si la estructura tributaria es progresiva).
 - ✓ Que tienen menores impactos sobre el empleo formal

El debate de reformas en Chile⁽¹⁾

(siete reflexiones que podrían ser relevantes para la discusión en Colombia)

- 1. Si el sistema de pensiones no paga las pensiones que la gente espera (no cumple con las expectativas de pensión), difícilmente se legitimará frente a la opinión pública:**
 - ✓ Mayor eficiencia de los nuevos sistemas de ahorro no es suficiente
 - ✓ Aporte al desarrollo económico y sustentabilidad de largo plazo no son suficientes
 - ✓ La madurez del sistema no garantiza que existirá acuerdos políticos respecto a su desarrollo futuro. Si hay descontento con las pensiones, habrá también presiones por buscar soluciones alternativas al problema (la disminución de la deuda histórica del antiguo sistema de pensiones, junto a la acumulación de fondos, ha servido para “diluir” la percepción de riesgo respecto a las consecuencias de un sistema de reparto)
- 2. La construcción de expectativas de pensión razonables (que se ajusten a los parámetros del sistema y a la realidad del mercado laboral) es una cuestión importante para la estabilidad de largo plazo de los sistemas**
- 3. Se debe reaccionar tempranamente frente a cambios en el entorno con impacto sobre las pensiones (los cambios paramétricos son controvertidos y toman mucho tiempo en mostrar efectos)**

El debate de reformas en Chile ⁽²⁾

(siete reflexiones que podrían ser relevantes para la discusión en Colombia)

4. Las administradoras deben hacer esfuerzos sostenidos para construir con todos sus afiliados una relación de confianza y para entregarles servicios que valoren. La eficiencia en la gestión de los fondos es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr este objetivo
 5. La solución al problema de las pensiones no puede descansar exclusivamente en los sistemas de pensiones obligatorios. Se debe incentivar el desarrollo de planes de pensiones voluntarios, de bajo costo y flexibles
 6. El proceso de las reformas: Comisiones Técnicas para alcanzar acuerdos técnicos, y Campañas de Información para sensibilizar al público respecto a necesidad de reformas
 7. Las obligaciones de pensión se deben profundear en el mayor grado posible. La solidaridad no se debe financiar con impuestos al trabajo
-
-