



puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 556,
DICIEMBRE 2020

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Sistemas de pensiones en el mundo: Lecciones para Chile

DANIELA LEITCH

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

RAFAEL SÁNCHEZ

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS E IZA

MAURICIO VILLENA

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



RESUMEN

- En el último tiempo han surgido diversas propuestas para reformar el sistema de pensiones chileno. Estos aires de cambio no son exclusivos de Chile, pues hoy son muchos los países que buscan introducir ajustes y/o cambios estructurales para enfrentar los desafíos que le han puesto presión a la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en el mundo (ejemplo: aumento de expectativa de vida, caída en tasas de fertilidad, cambios en el mercado laboral, entre otros).
- En un documento anterior elaborado por los autores (Leitch et al. 2020), se analizó la evolución y el estado actual del sistema de pensiones chileno y se presentaron propuestas de reforma. Este *Puntos de Referencia* complementa dicho trabajo con una revisión de los mejores sistemas del mundo, así como de las reformas que ellos impulsan, con la idea de extraer lecciones útiles para Chile
- De la evidencia comparada de los mejores sistemas de pensiones se concluye que:
 1. Están en transición desde sistemas de beneficio definido (monto de pensión definida) hacia sistemas de contribución definida.
 2. Las edades de jubilación son mayores a la chilena y, en general, no se diferencian por sexo. Además, se están elevando en forma gradual, llegando hasta los 67 años (por ejemplo: Noruega).
 3. Son sistemas que cuentan con mecanismos de ajustes continuos o automáticos para adaptarlos a los cambios en las condiciones demográficas y fiscales.
 4. Las tasas de cotización son mayores que en Chile, que tiene una tasa cerca de 6 puntos menos que el promedio OCDE.
 5. La informalidad laboral es menor que en Chile, lo que redundará en mayor cobertura y densidad de dichos sistemas.
 6. Se están imponiendo requisitos de acceso más estrictos para acceder a las pensiones públicas.
 7. Se está incentivando al ahorro voluntario privado mediante el autoenrolamiento y los beneficios tributarios.

DANIELA LEITCH. Investigadora, Centro de Estudios Públicos.

RAFAEL SÁNCHEZ. Investigador, Centro de Estudios Públicos y Research Fellow, IZA Institute of Labor Economics.

MAURICIO VILLENA. Decano Facultad de Economía y Empresa, Universidad Diego Portales.

Los autores agradecen a Sylvia Eyzaguirre, Pablo Fuenzalida, Roberto Cases y Álvaro Cordero por sus útiles comentarios y sugerencias a una versión preliminar de este documento.



EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En los últimos 30 años, los sistemas de pensiones en el mundo han sufrido una serie de transformaciones. Hasta inicios de los 90, la mayoría de los sistemas en el mundo tenían sistemas de reparto, los cuales se caracterizan por asegurar una pensión definida (o beneficio definido), la que es financiada mediante las contribuciones del mismo periodo pagadas por los trabajadores formales. Importantes reformas ocurrieron primero entre los años 90 y mediados de los 2000, para luego estancarse y volver a surgir post crisis financiera del 2008. Ambos periodos estuvieron caracterizados por la introducción de la contribución definida, la cual implica que los trabajadores deben contribuir un monto fijo de su salario al sistema, en lugar de asegurarles un monto de pensión fija.


La primera ola de transformaciones destacó por la creación del sistema de capitalización individual, un mecanismo que implica el uso de contribuciones definidas, las que posteriormente son invertidas en los mercados financieros y se guardan en cuentas individuales cuyo monto acumulado al final de la vida laboral del individuo se utiliza para calcular la pensión final. Esta ola estuvo principalmente motivada por dos factores: i) la dificultad de mantener los crecientes costos fiscales de los sistemas de reparto con beneficio definido establecidos en la post-guerra y, ii) la difusión internacional del modelo chileno implementado en 1981, llevada a cabo por el Banco Mundial.

Respecto al primer punto, el rápido envejecimiento en los países más desarrollados y la dificultad de los países menos desarrollados para cumplir con los compromisos adquiridos y cubrir a toda la población, fueron los determinantes financieros de las reformas impulsadas desde 1990 (Orenstein 2013). Por otra parte, la implementación del modelo chileno fue bien recibida por las organizaciones internacionales, en particular por el Banco Mundial, que en 1994 emitió su informe “Averting the old age crisis” instando a los países a seguir el ejemplo de Chile, lo que tuvo efectos importantes en Latinoamérica así como en Europa Central y del Este, en donde el modelo fue posteriormente imitado (Orenstein 2011 y Weyland 2005). Así, a mediados de los 90, más de treinta naciones transitaron desde un sistema de reparto estatal, hacia sistemas mixtos, añadiendo pilares de contribución definida individual (Orenstein 2011). Estos nuevos pilares se caracterizaron por dar una mayor preponderancia al sector privado en administrar y gestionar la contribución definida (i.e. privatización), el cual además se encargó de capitalizar los fondos en los mercados financieros (esto último es conocido como “marketización” del sistema).¹

¹ La marketización no es sinónimo de privatización pues también se puede dar vía el sector público como ocurrió en algunos países en años posteriores a la primera ola de reformas.

Entre 2005 y 2010 las reformas se detuvieron y muchas naciones que habían transitado hacia la privatización y marketización de sus sistemas de pensiones deshicieron o pausaron este camino (Orenstein 2013). Este fenómeno fue especialmente marcado en Europa Central y del Este, en donde la transición entre sistemas desde el reparto público hacia la contribución definida privada que se había dado desde fines de los 90, impuso altos costos fiscales, los que luego se vieron exacerbados por la crisis del 2008. A raíz de esto, una serie de países traspasaron los fondos de los pilares contributivos privados a los pilares no contributivos públicos (Lituania, Letonia, Polonia) o, derechamente, nacionalizaron los fondos y eliminaron los pilares privados (Bulgaria y Hungría) como forma de contener el creciente déficit fiscal y la deuda pública (Drahokoupil y Domonkos 2012 y OCDE 2013).

La segunda ola de reformas comienza tras la crisis financiera del 2008. Aunque la privatización se desaceleró producto de la desconfianza causada por la crisis (Orenstein 2013; OCDE 2013), lo cual afectó al sistema de contribución definida, no ha sido el final del mecanismo. La contribución definida ha proseguido su integración en los sistemas y ha dejado de ser asociada exclusivamente a proveedores privados para pasar a ser adoptada por organismos públicos de pensiones. Hoy la contribución definida se materializa mediante pensiones ocupacionales² públicas o privadas, la creación de las cuentas nocionales³ y el enrolamiento automático en pilares voluntarios privados, todas tendencias que han sido confirmadas en recientes informes de la OCDE (2015a, 2019) y que se observan en los países con los mejores sistemas de pensiones según el ranking internacional Mercer CFA (2020). Asimismo, la marketización de los sistemas también ha sido retomada y ampliada a los pilares públicos.



La contribución definida ha proseguido su integración en los sistemas y ha dejado de ser asociada exclusivamente a proveedores privados para pasar a ser adoptada por organismos públicos de pensiones.

² Las pensiones ocupacionales son aquellas asociadas al trabajo, es decir, solo son obtenibles cuando se está empleado (excluyendo a los independientes).

³ Las cuentas nocionales son un sistema que incorpora la contribución definida a los sistemas de reparto, otorgando derechos sobre recursos públicos del futuro a las personas de acuerdo a sus contribuciones al sistema, sin embargo, siguen utilizando las cotizaciones actuales para pagar las pensiones de ese mismo periodo.

Además de la integración de la contribución definida, en los años más recientes las tendencias apuntan a otras modificaciones. Muchos países han aumentado las tasas de contribución (por ejemplo: Suiza, Canadá e Israel) y la edad de retiro y, a fin de evitar la inherente complejidad política de ajustar esta última, algunos también han legislado la indexación de la edad de retiro a la esperanza de vida (ejemplo: Países Bajos y Dinamarca). También se ha condicionado el acceso a los beneficios de seguridad social pública, enfocando la ayuda a los sectores más vulnerables e imponiendo requisitos de acceso más estrictos.⁴

A pesar de los avances en sostenibilidad registrados en la última década, en años recientes estas reformas han tendido a estancarse o congelarse. Esto se debe principalmente a la mejora en el contexto macroeconómico mundial y a las presiones políticas que llaman a revertir medidas ya adoptadas o acordadas (OCDE 2019).

En la actualidad observamos una enorme mayoría de sistemas mixtos que combinan componentes de reparto y de capitalización individual, las dos estructuras generales que existen en los sistemas de pensiones. Sin embargo, dentro de los sistemas mixtos existe una gran heterogeneidad, pues difieren mucho respecto de la importancia que tiene cada pilar (solidario, contributivo y voluntario), de si utilizan la contribución o el beneficio definido como mecanismo para determinar las pensiones y del grado de privatización y marketización de cada sistema.



LOS MEJORES SISTEMAS DE PENSIONES EN EL MUNDO

Desde 2009 la empresa Mercer, en conjunto con Monash University y un sponsor privado (este año el CFA Institute)⁵ elaboran el Mercer CFA Global Pension Index (MCGPI), un ranking que clasifica los sistemas de pensiones en el mundo, tomando en cuenta los aspectos de adecuación, sostenibilidad e integridad de ellos. El ranking y cada aspecto se explican con más detalle en el Anexo 1.

Actualmente Chile ocupa el decimotercer lugar en este ranking de 39 países, mientras que los primeros lugares los conforman los Países Bajos, Dinamarca, Israel, Australia, Finlandia, Noruega, Singapur y Suecia. Un punto interesante es que todos ellos son representantes de los diferentes matices que pueden adoptar los sistemas mixtos, ya sean mayormente de reparto (ej: Países Bajos y Dinamarca), mayormente de cuentas individuales (Israel y Australia) o algo intermedio (Suecia).

⁴ Para mayor detalle de todas las reformas, véase los informes OCDE “Pensions at a Glance” de los años 2013, 2015, 2017 y 2019.

⁵ Anteriormente el sponsor era el gobierno de la ciudad de Melbourne.

Esta tendencia de alta heterogeneidad se mantiene dentro de los primeros diez países del ranking, mostrando que no existiría una fórmula única para todos los países, sino que más bien lo que varía es el diseño dentro de cada tipo de sistema. A continuación, se describen algunos de los mejores sistemas del mundo según el mencionado ranking, focalizándonos en un ejemplo de cada tipo (Países Bajos, Australia y Suecia).

a. Países Bajos

Catalogado como el mejor sistema de pensiones del mundo, el sistema de los Países Bajos posee un pilar básico universal (AOW, por sus siglas en neerlandés), un pilar ocupacional de carácter privado y un tercer pilar de ahorro voluntario individual.

El pilar básico o AOW funciona como un sistema de reparto, el cual es financiado vía contribuciones de los trabajadores, equivalentes a un 18,25% del salario.⁶ Este beneficio, considerado como un ingreso básico para vivir, corresponde a, aproximadamente, un 70% del salario mínimo y se entrega de forma vitalicia sin reducirse por la existencia de otros ingresos. Para acceder al monto completo de aproximadamente US\$1.520 mensuales⁷ (para personas que viven solas), se requiere: i) haber vivido o trabajado 50 años en el país antes de la edad de jubilación de 66,4 años (igual para hombres y mujeres)⁸, ii) haber pagado el impuesto correspondiente cada año en que se percibieron ingresos imponibles y, iii) vivir sin otro adulto, independiente del estado marital.

Según el requisito de edad, por cada año viviendo en el país, contados desde los 15 años de edad, se obtiene derecho a un 2% del AOW. De no cumplir con el requisito se otorga el valor ajustado a la proporción de años vividos en el país. El recuadro 1 presenta un ejemplo que ilustra el funcionamiento de este sistema. Asimismo, tampoco es posible adelantar o retrasar la edad de entrega del beneficio.

Para la población más vulnerable y/o que no cumpla los 50 años de residencia existe la provisión adicional para los adultos mayores (AIO por sus siglas en neerlandés). El AIO entrega un suplemento máximo de US\$1.520⁹, el cual se reduce con cualquier fuente de ingresos (AOW, beneficios estatales, ingresos privados, etc.) y la tenencia de otros activos, tales como casa propia, joyas, obras de arte, autos y ahorros, entre otros. El AIO tiene la función de elevar el ingreso de las personas al mínimo social garantizado, que equivale al AOW.


⁶ Fuente: <http://www.iopsweb.org/resources/48238337.pdf>

⁷ Dólares de los Estados Unidos, ajustados según Paridad de Poder de Compra.

⁸ La edad de jubilación exacta depende de la cohorte y se encuentra en proceso de llevarla hasta los 67 años para luego indexarla a la esperanza de vida.

⁹ Este valor se obtiene calculando el 70% del sueldo mínimo que presenta el gobierno de los Países Bajos en: <https://www.government.nl/topics/minimum-wage/amount-of-the-minimum-wage>

Como segundo pilar se encuentra la pensión ocupacional, un sistema privado obligatorio para la mayoría de los trabajadores del país¹⁰ y que engloba a casi todos los sectores de la economía cubriendo al 85% de los trabajadores. En este sistema las empresas, incluso a veces industrias completas, se asocian con fondos de pensiones privados a los cuales tanto trabajadores como empleadores hacen contribuciones. Usualmente los aportes del empleador rondan entre el 4 y 7% del salario del trabajador.¹¹ Estas contribuciones van a una única cuenta colectiva en el fondo y son invertidos para generar intereses. A diferencia de los beneficios del pilar básico, los montos acumulados de la pensión ocupacional sí se pueden retirar anticipadamente.



En las pensiones ocupacionales, las empresas, e incluso las industrias, se asocian con fondos de pensiones privados a los cuales tanto trabajadores como empleadores hacen contribuciones.

Los fondos de pensión de este pilar ofrecen mayormente planes de beneficio definido. Cada año trabajado otorga derecho a un porcentaje de pensión, el cual varía según la base imponible que se elija usar al momento de solicitar el retiro: i) de acuerdo al salario promedio durante la vida laboral o, ii) respecto del último salario. Si se elige lo primero, se acumula derecho a una pensión equivalente a un máximo de 1,875% del sueldo promedio por año trabajado. Si se elige utilizar el último sueldo como base de cálculo, el porcentaje de acumulación se reduce a un máximo de 1,657%. El cálculo utilizando el último sueldo como base no es muy distinto del presentado anteriormente. El procedimiento es el mismo, solo cambiando la tasa máxima de acumulación. La figura 1, muestra un ejemplo del primer mecanismo.


Independientemente del mecanismo utilizado, se espera que el sistema completo (pilar básico más pilar contributivo) sea capaz de cubrir un 70% del último salario bruto recibido, no pudiendo obtenerse una tasa de reemplazo mayor al 100% de este.¹² Es por esto que, al momento de calcular la pensión, tanto la tasa de acumulación específica como la base de cálculo para la pensión ocupacional se encuentran en función de lo que se denomina como ingreso pensionable. Este ingreso pensionable es el salario bruto menos el valor de lo que se espera sea cubierto por la AOW.

¹⁰ Se excluyen los independientes y emprendedores.

¹¹ Fuente: <https://kwps.nl/user/uploads/files/brochures/Pension%20in%20the%20Netherlands.pdf>

¹² Fuente y más detalles del sistema neerlandés, ver: OCDE (2019), Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Netherlands.

Aunque estos planes usualmente funcionan mediante beneficio definido, en los últimos años se ha dado paso a sistemas de contribución definida altamente regulados con el objetivo de mejorar la sostenibilidad de los fondos. Estos problemas se deben no solo a la presión que ha puesto el envejecimiento de la población sobre el sistema, sino también a las bajas tasas de interés en el mercado de los últimos años que han deteriorado la salud de los fondos de pensiones de forma considerable, elevando el costo de financiar los beneficios futuros que compromete el sistema (De Nederlandsche Bank 2020).¹³ Esto último sumado a la crisis económica por el covid, ha generado que el financiamiento disponible para cubrir las obligaciones caiga bajo el límite obligatorio de 100%, obligando al gobierno a bajar el límite a un 90% y a los fondos, a reducir las pensiones (IPE 2020; Willis Towers Watson 2020). Adicionalmente, el segundo pilar también enfrenta una creciente masa de trabajadores jóvenes que optan por el trabajo independiente, los cuales usualmente no están obligados a contribuir en los fondos ocupacionales colectivos, poniendo una presión adicional sobre estos al disminuir la base contribuyente (Gerard 2019).



Estos problemas se deben no solo a la presión que ha puesto el envejecimiento de la población sobre el sistema, sino también a las bajas tasas de interés que han deteriorado la salud de los fondos de pensiones.

A raíz de estos problemas, el segundo pilar ha estado sujeto a una serie de reformas en los últimos años. En 2016 se introdujeron los Fondos Generales (APF) que pueden administrar pensiones para múltiples empleadores por separado y absorber a los participantes de otro fondo en caso de la quiebra de este último. Cabe mencionar que, si bien los APF administran varios fondos de distintos empleadores e industrias, estos no se agrupan en un fondo común, sino que permanecen separados.

Más importante aún, el 14 de julio de 2020, el parlamento acordó reformar el actual sistema de pensiones ocupacionales para pasar de un sistema con planes mayormente de beneficio definido

¹³ Banco Central de los Países Bajos.

RECUADRO 1: Funcionamiento del sistema neerlandés

Para ilustrar el funcionamiento de los pilares básico y ocupacional mediante el retiro por sueldo promedio, considérese a una persona que ha vivido y trabajado 20 años en el país desde los 15 años de edad. Este individuo posee sus contribuciones al día y no tiene activos que le reduzcan la posibilidad de tener AIO. La figura 1 muestra cómo este trabajador acumula derechos para AOW, AIO y la pensión ocupacional, según su nivel de ingresos anuales.

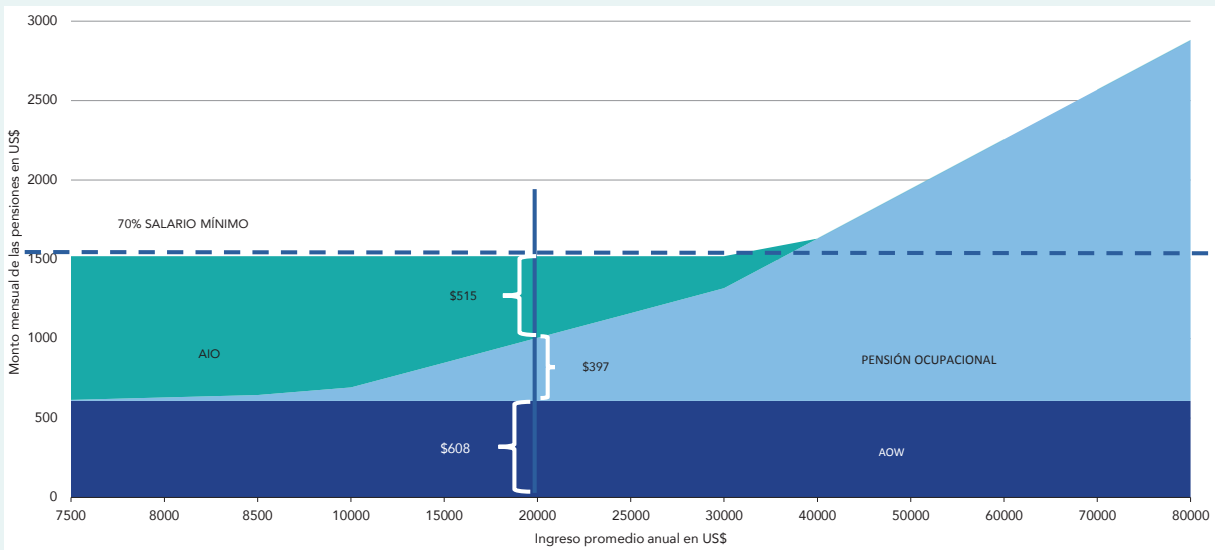
Así, una persona que gana US\$20.000 anuales tiene derecho a una AOW de US\$608 mensuales (20*0.02*1.520), una pensión ocupacional de \$397 mensuales y AIO por US\$515. Para simplificar el cálculo de la pensión ocupacional, se utilizará la tasa de acumulación máxima de 1,875%. A continuación, las fórmulas muestran el cálculo de cada monto y la figura 1 muestra los distintos escenarios.

$$AOW = \text{Años vividos en país} * 2\% * 1.520$$

$$Pensión\ Ocupacional = 1,875\% * (\text{Ingreso anual promedio} - AOW * 12) * \frac{\text{Años vividos en país}}{12}$$

$$AIO = 1.520 - (P. ocupacional + AOW)$$

FIGURA 1: Sistema de pensiones en los Países Bajos para persona con 20 años de residencia



FUENTE: Elaboración propia.

hacia uno totalmente de contribución definida. Este proyecto estaría listo a fines del 2021 y se comenzaría a implementar en 2022, obligando a los fondos a traspasar a todos sus trabajadores en planes de beneficio definido hacia planes de contribución definida. Se espera que el nuevo sistema de pensiones alcance tasas de reemplazo de un 75% con 40 años de contribuciones (IPE 2020; Mercer 2020; Willis Towers Watson 2020).

Finalmente, el sistema de los Países Bajos permite ahorrar de forma voluntaria e individual a partir de fondos privados diseñados para el ahorro previsional que ofrecen acceso a instrumentos financieros, de forma similar a lo que ocurre en Chile con el APV.

b. Australia

A diferencia de los Países Bajos (y otros países no analizados aquí, como Dinamarca y Finlandia), Australia presenta un sistema de pensiones muy similar al chileno, con gran predominio del ahorro individual a partir de contribuciones definidas y un rol mucho más importante del sector privado. Aquí la colectividad en el ahorro es baja, pudiendo los cotizantes elegir por sí mismos el tipo de fondo en el que desean estar, a diferencia de lo visto en los Países Bajos en donde el fondo es el mismo para todos los participantes.

En Australia, el primer pilar o Age Pension, es de carácter público, financiado vía impuestos generales y se orienta a personas que hayan ahorrado poco o nada para su vejez. Al igual que ocurre con la PBS y el APS en Chile, este pilar otorga solo un ingreso mínimo cuyo monto está sujeto al nivel de otros ingresos. Al año 2020, el monto máximo de este beneficio es de US\$1.162 mensuales.

El monto de la Age Pension depende del resultado de dos tests, uno de ingresos y otro de activos. Se entregará el menor monto que arrojen ambas pruebas. En la prueba de ingresos, la Age Pension se entrega íntegramente a personas con un ingreso mensual menor a US\$240. Pasado este tope, la Age Pension se comienza a reducir aproximadamente 35 centavos por cada dólar extra de ingresos provenientes ya sea del trabajo o de intereses obtenidos de depósitos, inversiones y de ahorros del pilar contributivo, llegando a cero para personas que tengan flujos superiores a US\$2.983 mensuales (o US\$35.800 anuales).¹⁴ En tanto, en el test de activos, la pensión se comienza a reducir si los depósitos, autos, etc., superan los US\$181.100 (este valor es para personas que tienen casa propia). Esta reducción consiste en US\$4 mensuales por cada US\$675 sobre el límite.

Además del límite mensual de ingresos o del valor de los activos (según corresponda), los únicos requisitos para recibir esta pensión básica son haber residido en Australia diez años como mínimo,

¹⁴ Como los descuentos se determinan de forma anticipada a la realización de los intereses, el gobierno australiano asume una tasa de interés fija sobre los activos. Si se gana más, el diferencial no queda sujeto al test.

cinco de ellos consecutivos, y haber cumplido los 66 años (para hombres y mujeres por igual), la edad oficial para optar a beneficios estatales (se espera que este número sea 67 en 2023). El recuadro 2, presenta un ejemplo del funcionamiento de la Age Pension. Adicionalmente existen suplementos para todos los beneficiarios del Age Pension, que se entregan para ser usados en el pago de servicios básicos, de energía y compra de medicamentos. Estos beneficios pueden sumar un total de US\$113 mensuales.

El segundo pilar australiano, denominado Superannuation, es un sistema que funciona de forma similar al pilar de ahorro obligatorio en Chile: los fondos van a “super funds”, equivalente a lo que son las AFP, y son invertidos en distintos instrumentos financieros. En este punto, el sistema australiano difiere de lo que ocurre en Chile en que las personas pueden elegir no solo sus fondos, sino que también tienen la opción de elegir en qué invertir, si así lo desean, a través de “self-managed super funds”(SMSFs). Otra diferencia importante entre los sistemas australiano y chileno tiene que ver con la estructura de la industria.

En Australia la industria se encuentra en un estado mucho más fragmentado que en Chile, existiendo alrededor de 85 fondos registrados que ofrecen múltiples opciones de inversión.¹⁵ Esto sin contar los SMSFs, los cuales no se encuentran regulados por la APRA¹⁶, autoridad encargada de regular fondos de pensiones, bancos y aseguradoras. Además, de acuerdo con el puntaje en la sección de Integridad en el MCGPI 2020, Australia califica mucho mejor que Chile en este aspecto, indicando un mejor marco regulatorio que evalúa, entre otras cosas, la accesibilidad a la información sobre las inversiones de los fondos y la confianza de los afiliados en el sistema.



En el MCGPI 2020, Australia califica mucho mejor que Chile en el aspecto de Integridad, indicando un mejor marco regulatorio.

Respecto a diferencias en los requisitos de acceso a fondos, los australianos pueden retirar sus ahorros luego de cumplida la edad legal de retiro de 65 años (igual para ambos sexos) sin necesidad de haberse jubilado, o antes, en caso de enfermedad, dificultades financieras o mediante retiro anticipado entre los 55 y 60 años (según fecha de nacimiento). Otras diferencias respecto del sistema

¹⁵ Los fondos usualmente se clasifican según en dónde invierten: industriales, retail, sector público, corporativos y los SMSFs. Para ver la lista completa de los fondos registrados, visite: <https://www.superannuation.asn.au/>

¹⁶ Australian Prudential Regulation Authority. <https://www.apra.gov.au/>

RECUADRO 2: Funcionamiento del sistema australiano

Para ejemplificar el funcionamiento del pilar básico australiano, suponga una persona que decide jubilarse y su único ingreso es la pensión mensual proveniente del Superannuation (que se explica a continuación) y que no tiene activos que puedan reducirle su Age Pension. La figura 2 muestra cómo cambia la Age Pension ante distintos niveles de ahorro. Por ejemplo, una persona que ha obtenido un ingreso promedio de US\$20.000 anuales a lo largo de su vida obtiene una Age Pension de US\$1.160 mensuales y Superannuation por US\$246 mensuales. Este segundo monto, está sujeto al test de ingresos que provoca una reducción en la Age Pension de US\$2 mensuales. Los cálculos son los siguientes:

$$\text{Age Pension} = 1.162 - \text{Max}(\text{descuento por activos}, \text{descuento por ingresos})$$

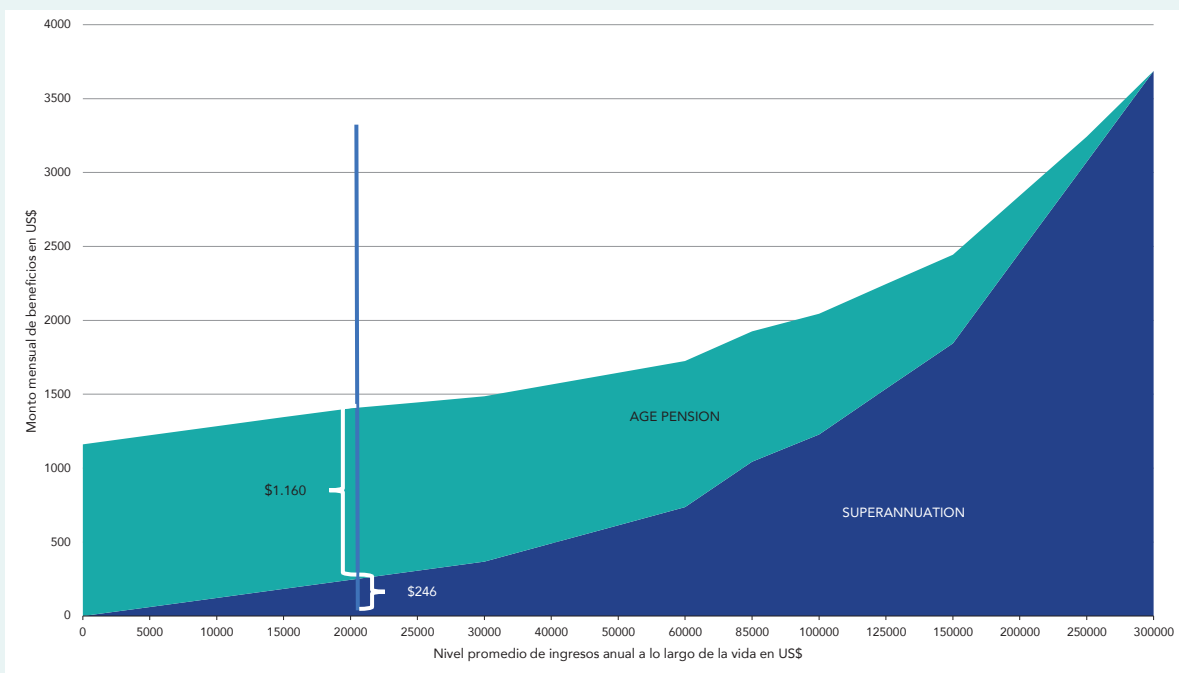
Donde:

$$\text{Descuento por Ingresos} = \begin{cases} (\text{ingresos} - 240) * 0.35, & \text{ingresos} > 240 \\ 0, & \text{en otro caso} \end{cases}$$

Y:

$$\text{Superannuation} = (\% \text{ contribución} * \text{salario promedio}) * \left(\frac{(1 + \% \text{ retorno})^{\text{años}} - 1}{\% \text{ retorno}} \right) * \frac{1}{\text{esp. vida} * 12}$$

FIGURA 2: Sistema de pensiones en Australia



FUENTE: Elaboración propia.

con Chile son los mecanismos de jubilación y la tasa de contribución. Al pensionarse en Australia el trabajador tiene la posibilidad de elegir pagos en cuotas¹⁷ o de retirar todo el dinero de una vez y depositarlo en una cuenta bancaria. En cuanto a las cotizaciones, ellas tienen un piso del 9,5% del salario del trabajador y son completamente con cargo al empleador.

Por último, el pilar voluntario australiano adquiere la forma de aportes adicionales a las cuentas individuales. Esto se traduce en ahorro adicional al Superannuation, con cargo al trabajador, homologando lo que es el APV en Chile. Además, el gobierno otorga un complemento de US\$340 a las personas de ingreso medio y bajo que elijan realizar esta contribución adicional sin eximirse de impuestos, tal como funciona el régimen A de ahorro voluntario en Chile.

c. Suecia

Suecia fue uno de los primeros países de Europa en dar pie a reformas radicales a su sistema de pensiones luego de experimentar un rápido envejecimiento de la población, lo que llevó las tasas de dependencia del 17% en 1960 al 25% en 1980.¹⁸ Esto, sumado a un pobre desempeño de su economía, puso el sistema bajo mucho estrés, obligando a cambiar todo el sistema para dar paso a una estructura de tres pilares basada en la contribución definida (Aspegren et al. 2019).

Hoy Suecia posee un pilar básico no contributivo o Pensión Garantizada con el propósito de proveer de un ingreso mínimo a la población cuyos ingresos por trabajo fueron bajos y, por lo tanto, ahora su jubilación por los pilares contributivos es muy baja o nula, específicamente menor de US\$563 mensuales. Este beneficio está disponible desde los 65 años y el monto máximo que se puede obtener es de US\$975, el cual se reduce con los ingresos provenientes del pilar contributivo público. Para tener el beneficio completo es necesario haber vivido 40 años en el país desde la edad de 16 años, de lo contrario se otorga el monto proporcional a los años vividos en Suecia con un requerimiento mínimo de 3 años de residencia.


En cuanto al pilar contributivo obligatorio, éste se compone de dos partes: i) una pensión general, y ii) una pensión ocupacional. La pensión general es pública y concentra la mayoría de las contribuciones. A ella trabajador y empleador contribuyen 7 y 10,21%, respectivamente, del salario bruto del trabajador.¹⁹ La pensión general se compone a su vez de dos tipos de pensiones: La pensión por ingresos y la Pensión con Premio. La primera funciona como un sistema de cuentas nocionales (NDC) y provoca reducciones en la pensión garantizada, mientras que la segunda es un sistema de capitalización individual cuyos ingresos no reducen la pensión garantizada.

¹⁷ Este mecanismo funciona de forma similar a lo que en Chile se conoce como retiro programado, sin embargo, para adoptarlo, es necesario tener un monto mínimo acumulado.

¹⁸ La tasa de dependencia se define como el ratio entre personas mayores de 65 años y personas entre 15 y 64 años.

¹⁹ El 7% con cargo al trabajador es devuelto posteriormente vía reducción de impuestos. Además, en caso de desempleo, el Estado cubre la parte del empleador.

Junto con Italia, Suecia fue pionero en la implementación del sistema NDC (Ebbinghaus y Gronwald, 2011). Las cuentas nocionales funcionan como contribución definida y capitalización individual, por cuanto el trabajador realiza aportes individuales, los que generan interés. Es esta contribución individual (14,88% en el caso de Suecia), lo que define el monto de la pensión (recuadro 3). No obstante, la base del sistema sigue siendo el reparto, pues las contribuciones actuales financian las pensiones de hoy, por lo tanto, los fondos no se encuentran realmente presentes en la cuenta de cada trabajador (de aquí que el nombre sea “nocionales”). Esto implica, a su vez, que el interés de las contribuciones sea una ganancia que no proviene de la inversión de los fondos, sino que es fijada por el Estado y la pensión final representa un derecho sobre los recursos públicos al momento de la jubilación en lugar de un monto fijo de dinero ahorrado en una cuenta personal (Banco Mundial 2005).



La base de las cuentas nocionales sigue siendo el reparto, pues las contribuciones actuales financian las pensiones de hoy.

Como encargada de la administración de las cuentas y el pago de pensiones se encuentra la Agencia Sueca de Pensiones (Pensionsmyndigheten), una institución pública autónoma. Ella debe asegurar que las pensiones por ingresos sean cubiertas con las contribuciones actuales, lo cual no siempre ocurre y, para este tipo de contingencias, existen los AP Funds. Los AP Funds son cinco entidades independientes, de las cuales cuatro (AP 1, 2, 3, 4) tienen el rol de capitalizar los superávits del sistema de pensiones por ingreso (cuando los hay) y hacer los fondos acumulados disponibles en caso de que los aportes de los trabajadores actuales no alcancen para cubrir las pensiones del periodo, es decir, los AP Funds son amortiguadores del sistema (Rojas 2020). El quinto fondo, o AP720, se ocupa de rentabilizar la Pensión con Premio descrita más abajo.

Al momento del retiro la pensión por ingresos se calcula dividiendo el monto acumulado por un divisor para reajustar el monto de acuerdo a la esperanza de vida del individuo y el crecimiento económico esperado del país (1,6% actualmente).²¹ Este divisor se utiliza exclusivamente para este cálculo inicial y se determina el año anterior al que se cumplen 65 años de edad (el número de este año 2020 es 17,58). Posteriormente, cada año la pensión se reajusta de acuerdo con otro índice, el índice de ingresos, utilizando la siguiente fórmula:

²⁰ AP Fund 5 no existe y el 6 está cerrado.

²¹ No se adjunta la fórmula de cálculo para el divisor, pues es extremadamente larga y compleja. Para ver esta fórmula, véase el PDF en: <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/sa-beraknas-din-pension-basbelopp-och-varderegler>

$$Pensión_1 = Pensión_0 * \frac{\text{índice de ingresos}_1}{\text{índice de ingresos}_0 * 1,016}$$

Un ejemplo numérico del uso de esta fórmula es presentado en el recuadro 3.

Puede ocurrir que, tal como en el año 2010 post crisis sub prime, los fondos recaudados por las contribuciones más los depósitos en los AP Funds no sean suficientes para cubrir el gasto en pensiones de ese año. Si esto pasa el sistema sueco posee un mecanismo de balance a partir del cual se recalculan las pensiones utilizando un índice de balance que corresponde (en términos simples) a la proporción entre pasivos y activos, en lugar del índice de ingresos. Esto puede hacer que las pensiones de ese periodo, y los siguientes de recuperación, sean menores que si se hubiese usado el índice de ingresos.

La pensión con Premio por su parte requiere de una contribución equivalente al 2,33% del salario y permite que los trabajadores puedan elegir en donde desean invertir sus ahorros, teniendo la alternativa de dejarlo en el fondo proporcionado por el Estado (AP Fund 7), moverlo a los otros cinco AP Funds o invertirlo en instrumentos más riesgosos proveídos por otras instituciones. Una vez el individuo solicite el retiro puede elegir recibir su Pensión con Premio de dos formas: i) mantenerla en el fondo y recibir un monto que varía de acuerdo con el total acumulado, similar al Retiro Programado en Chile, o ii) traspasar los fondos a la Agencia Sueca de Pensiones y obtener una renta vitalicia fija.

La otra parte del pilar contributivo es la pensión ocupacional, un sistema mayormente de capitalización individual derivada de aportes adicionales que hace el empleador ya sea mediante acuerdos colectivos o por medio de trato directo con el trabajador. Se considera de carácter cuasi-obligatorio, pues no se les exige a todas las empresas (solo aquellas cubiertas bajo uno de los cuatro acuerdos ocupacionales)²², aunque sí a una gran mayoría, ni se le exige a los trabajadores independientes. A pesar de estas exclusiones, más del 90% de los trabajadores en Suecia se encuentra cubierto por esta pensión.²³

El modelo que adopte la pensión ocupacional depende de la empresa y del sector económico al que pertenezca el trabajador, aunque la mayoría se encuentra bajo un sistema de contribución definida, bajo el cual se aporta en promedio un 4.5% del salario del trabajador.²⁴

²² Los cuatro grandes acuerdos ocupacionales en Suecia son para: empleados regionales y municipales, empleados de gobierno, empleados de oficina (White-collar) y empleados del sector privado (otros sectores).

²³ Fuente: OCDE (2019), Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Sweden.

²⁴ Esto aumenta la contribución total en Suecia hasta un 21.7% de salario bruto, aproximadamente.

RECUADRO 3: Funcionamiento del sistema sueco

Para ilustrar el funcionamiento del sistema sueco, suponga que una persona ha vivido y trabajado en Suecia por 20 años y ha contribuido de forma continua durante todo ese periodo. La figura 3, muestra el monto de cada una de las cuatro pensiones mencionadas para distintos niveles de ingresos laborales promedio a lo largo de los 20 años.

Así, asumiendo un ingreso promedio de US\$20.000 anuales, aplicando el divisor correspondiente para este año en la pensión por ingreso de 17,58 y utilizando la tasa de retorno del gobierno sueco de 1,6% anual, esta persona tendría derecho a una pensión por ingresos mensual de US\$329, calculada usando la siguiente fórmula:

$$Pensión\ por\ ingresos = (\% \text{ contribución} * \text{salario promedio}) * \left(\frac{(1 + \% \text{ retorno})^{años} - 1}{\% \text{ retorno}} \right) * \frac{1}{divisor * 12}$$

La pensión por premio, se calcula de la misma forma que la Pensión por Ingresos, pero con un divisor distinto (22,1) y una tasa de retorno más alta asumida como el retorno promedio de los últimos 10 años para los AP Funds según la OCDE (6,7% anual). Bajo los mismos supuestos que antes esta persona debería obtener US\$ 70 de esta pensión.

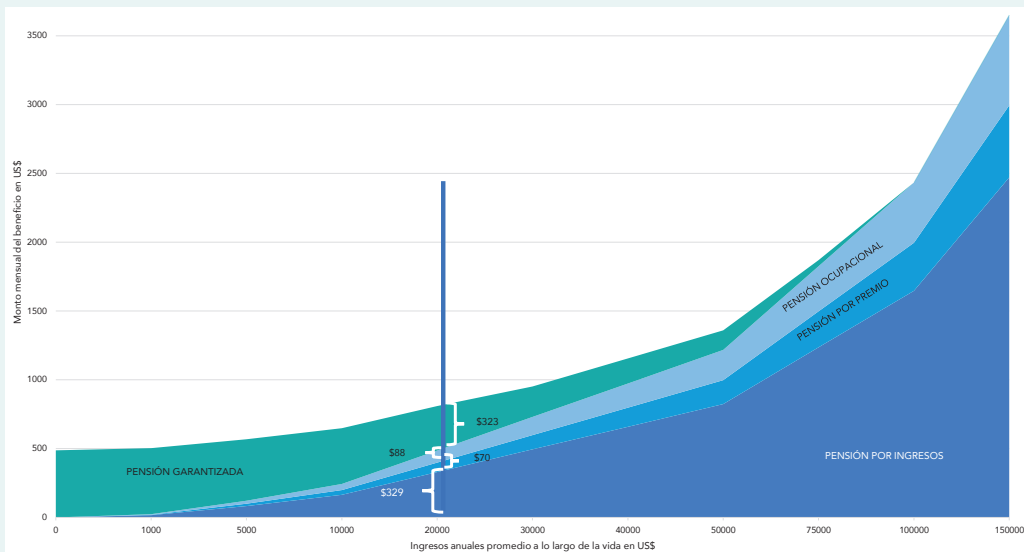
En tanto, la pensión ocupacional también utiliza la fórmula de anualidad pero asumiendo un retorno de 1,6%, mientras que para calcular el monto mensual en lugar de utilizar un divisor del gobierno simplemente se utilizó la esperanza de vida asumida de 20 años. Así, un individuo con 20 años de trabajo y residencia en Suecia obtiene una Pensión Ocupacional equivalente a US\$ 88.

Finalmente, la pensión garantizada depende de la pensión por ingresos y de la proporción de años vividos (20/40) y tenemos que ella se reduce según la siguiente regla (simplificada):

$$Pensión\ Garantizada = \begin{cases} (975 - Pensión\ por\ ingresos) * 0,5 & \text{si, } Pensión\ por\ ingresos \leq 563 \\ (411 - 48\% * (Pensión\ por\ ingresos - 563)) * 0,5 & \text{si, } Pensión\ por\ ingresos > 563 \end{cases}$$

En el ejemplo, el primer caso es el adecuado con lo que se obtiene un valor de \$323 dólares mensuales.

FIGURA 3: Sistema de pensiones en Suecia



FUENTE: Elaboración propia.

Reajuste de la pensión por ingresos:

En los siguientes años, la pensión por ingresos de este individuo se reajustará de acuerdo a la fórmula descrita anteriormente que utiliza los índices de ingresos de años consecutivos. Con los datos que la Pensionsmyndigheten hace públicos, es posible estimar la pensión al 2021 con los índices de ingresos de agosto 2020 (182,58) y agosto 2021 (186,93):

$$Pensión\ por\ ingresos\ 2021 = 705 * \frac{186,93}{(182,58 * 1,016)} = 710,43$$

Respecto al acceso a los fondos del pilar contributivo, la legislación sueca permite hacer uso de ellos desde los 62 años (aunque se está modificando esta edad para llegar a 64 en 2026), sin tope de edad para solicitar la jubilación. Además, está permitido jubilarse con una parte de los fondos ahorrados (25, 50 o 75%) y continuar trabajando y cotizando hasta cuando se desee.

Finalmente, el sistema sueco ofrece un mecanismo de ahorro voluntario individual, el cual es posible realizar mediante contribuciones a fondos de inversión, seguros y pago de hipotecas.



LA POSICIÓN DE CHILE EN EL RANKING: ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Hasta ahora se han descrito algunos de los mejores sistemas de pensiones según el MCGPI. En la versión 2020 de este ranking Chile aparece en la posición 13, bajando 3 lugares respecto al año anterior. Esta posición y la respectiva caída se explican, en parte relevante, por el bajo puntaje de nuestro país en adecuación, es decir en lo poco adecuado de los montos de pensión respecto de los salarios (i.e. baja tasa de reemplazo), donde se ubica en el puesto 27.

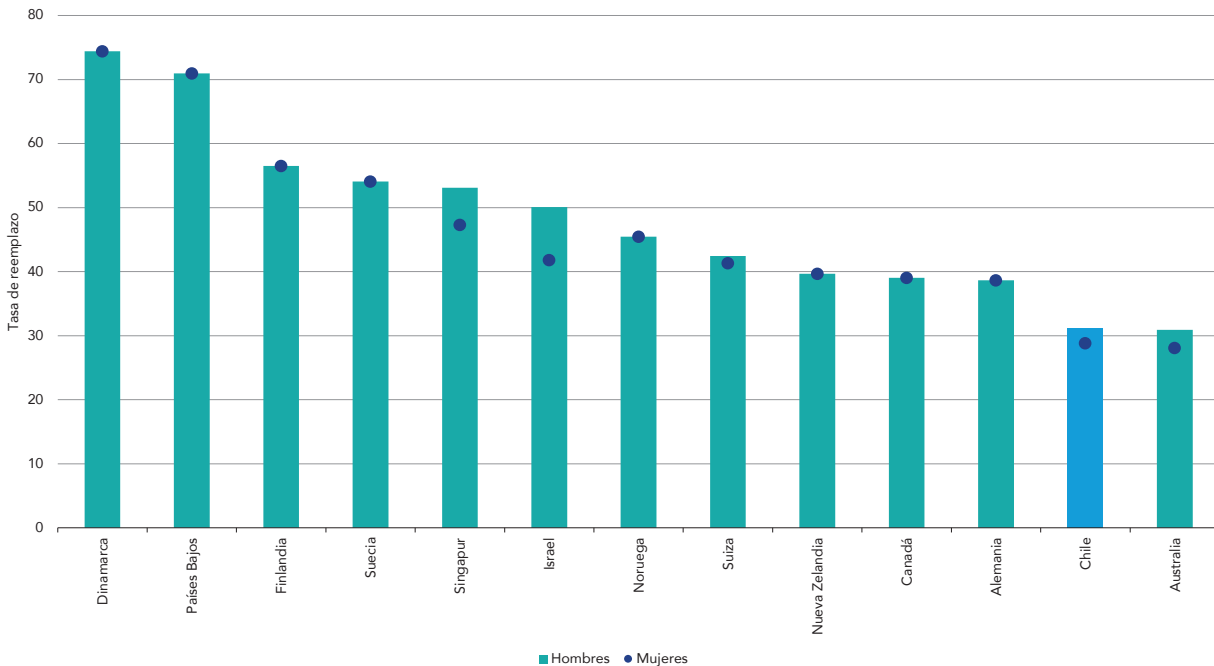
Esta baja tasa de reemplazo surge de una serie de elementos que son clave considerar al realizar comparaciones entre países. En primer lugar, tenemos que las tasas de reemplazo dependen del apoyo fiscal que entreguen los gobiernos lo que repercutirá en el costo macroeconómico del sistema de pensiones. En segundo lugar, dependen de los parámetros del sistema de pensiones tales como tasas de cotización y edades de jubilación. Finalmente, la tasa de reemplazo dependerá de la densidad de cotizaciones, lo que tiene directa relación con el mercado laboral (formalidad, cobertura, etc.). Para entender entonces las bajas tasas de reemplazo de Chile, y antes de obtener lecciones desde la evidencia comparada, es clave comprender las diferencias entre países en estos tres componentes y poner en contexto la posición de Chile en el ranking.

Características macro-fiscales

La tabla 1 presenta el ranking y puntaje de los países destacados previamente, de Chile y de países con similar Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (PC) ajustado por Paridad de Poder de Compra (PPC), además de los otros participantes latinoamericanos.

Esta tabla, muestra que:

- i) Todos los países que están sobre Chile en el ranking tienen un PIB per cápita sobre los US\$37.000, muy superior a los US\$22.200 de Chile, lo que tiene consecuencias importantes respecto del nivel de pensiones que puede garantizar cada país pues un PIB per cápita más alto

FIGURA 4: Tasas de reemplazo al 2018. Países top 12 del ranking Mercer CFA 2020 y Chile

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

implica que un país puede gastar más por persona en materias de seguridad social (salud, pensiones, entre otras). Esto se ve reflejado en el nivel de gasto público en pensiones que tienen los países ricos, hasta 3 veces más en términos de gasto como porcentaje del PIB y hasta 4,5 veces más cuando se habla en términos de gasto por cada persona mayor de 65 años.

- ii) Chile se encuentra muy por encima de otros países con similar PIB per cápita y respecto de los pares latinoamericanos. Esto es independiente de si los sistemas se encuentran más cerca del reparto, como en Argentina, de la capitalización individual, como en México, o en un punto intermedio, como en Turquía.
- iii) Un mayor gasto público en pensiones y mayores tasas de reemplazo no implican un mejor sistema. Un buen ejemplo de esto es Argentina, país que casi triplica el gasto de Chile, tanto en términos del porcentaje del PIB como de gasto per cápita, y tiene tasas de reemplazo promedio de 67,8%²⁵, pero que se encuentra en el penúltimo lugar del ranking. La razón detrás de esto es la baja sostenibilidad del sistema, característica en la que Chile destaca, ubicándose sexto en el MCGPI y superando a países como Canadá, Noruega y Finlandia, cuyos sistemas están basados en el reparto público. En esta categoría, Argentina se ubica trigésimo cuarto, pues asegurar altas tasas de reemplazo tiene un alto costo fiscal.

²⁵ Según datos de la OCDE

TABLA 1: Comparación de países según ranking MCGPI y PIB per-cápita ajustado por PPC.

País	Ranking MCGPI	Puntaje	PIB PC en US\$ ajustado por PPC 2020	Gasto público en beneficios de 3ra edad, excepto salud como % PIB 2017-2018	Gasto per cápita en 3ra edad US\$ PPP
Países Bajos	1	82,6	54.022	6%	17.423
Dinamarca	2	81,4	54.665	10%	28.907
Israel	3	74,7	37.016	5%	16.329
Australia	4	74,2	48.103	5%	16.194
Finlandia	5	72,9	46.673	12%	26.772
Suecia	6	71,2	49.646	10%	26.547
Singapur	7	71,2	90.447	0,7%	5.463
Noruega	8	71,2	61.359	8%	30.269
Canadá	9	69,3	45.003	5%	13.635
Nueva Zelanda	10	68,3	38.857	5%	13.068
Alemania	11	67,3	50.682	10%	24.850
Suiza	12	67	64.654	7%	25.607
Chile	13	67	22.190	3%	6.080
Malasia	19	60,1	25.816	0,9%	3.665
Colombia	21	58,5	13.374	4%	6.520
Perú	24	57,2	10.895	3%	4.241
Polonia	25	54,7	31.919	10%	18.617
Brasil	26	54,5	13.778	10%	15.769
México	35	44,7	17.790	2%	5.125
Turquía	37	42,7	26.768	8%	26.170
Argentina	38	42,5	19.271	9%	16.469
Tailandia	39	40,8	17.098	2%	2.921

FUENTES: Ranking y puntaje: MMGPI 2020; PIB per cápita: Fondo Monetario Internacional; Gasto público: Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su fuente estadística, ILOstat.

Características demográficas y del mercado laboral

Los sistemas de pensiones dependen también de la estructura del mercado laboral y de la composición demográfica del país. La primera dice relación con indicadores sobre el nivel de salarios, edades de jubilación y grado de formalidad del mercado. Asimismo la estructura del mercado laboral está fuertemente condicionada por las características demográficas del país, en particular, por el grado de envejecimiento de la población y la esperanza de vida de la misma.

De la tabla 2 se observa que ciertos elementos del mercado laboral que afectan las tasas de reemplazo se encuentran en una peor situación en Chile que en los países que están por sobre él en el ranking MCGPI.²⁶ En particular:

- i) Chile tiene un porcentaje de empleo informal²⁷ muy por sobre los países del top 10 del ranking, más que doblando la tasa de Australia (24% versus 11%), el país con el sistema más similar al chileno. La informalidad es un problema relevante toda vez que dificulta la cobertura de los sistemas, disminuye la densidad y, por ende, las pensiones finales. Dentro de este ámbito es clave destacar que la densidad de cotizaciones²⁸ en Chile también es muy baja comparada con otros países mejor ubicados. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, al 2020 la densidad promedio en Chile es del 53%, mientras que en Suecia es de alrededor del 90%.²⁹ Dentro de Latinoamérica, Chile se encuentra apenas unos puntos arriba de México que tiene una densidad del 45% (OCDE 2015b).
- ii) La tasa de cotización chilena³⁰ es sustancialmente más baja que la mayoría de los países que están sobre él en el ranking, lo que también repercute en la tasa de reemplazo.
- iii) Las edades de jubilación en Chile, especialmente de las mujeres, son de las menores en el listado solo superando a Colombia, Turquía y Tailandia. Este indicador es aún más importante considerando que la esperanza de vida post-65 años de nuestro país es muy parecida a la de los países OCDE más desarrollados, los que se encuentran en proceso de aumentar sus edades de jubilación para combatir el envejecimiento poblacional.

²⁶ Los indicadores provienen de las siguientes fuentes: Sueldo mediano: Países OCDE, Brasil y Argentina: OECD Pensions at a Glance 2019; Países asiáticos y Perú: ILOStat; Perú: Diario la República % empleo informal: ILOStat Tasas de cotización y edades de jubilación OCDE: OECD Pensions at a Glance 2019; Brasil y Argentina: OECD Pensions at a Glance 2019 – Country Profiles; Países no OCDE asiáticos: OECD Pensions at a Glance Asia/Pacific 2018; Perú: OECD Reviews of pension systems: Peru; Colombia: OECD 2015 Pension policy notes: Colombia. Ratios de dependencia: OECD Pensions at a Glance 2019 y Banco Mundial (Singapur, Malasia, Tailandia, Colombia y Perú)

²⁷ Dada la falta de datos actualizados para la mayoría de los países, se ha estimado el porcentaje de informalidad (salvo para Chile) utilizando los datos proveídos por la OIT sobre empleo a cuenta propia y empleo familiar, calculando la proporción que estos representan del total de empleados.

²⁸ La densidad de cotizaciones se define como el porcentaje de periodos cotizados sobre periodos trabajados.

²⁹ Según datos de la Pensionsmyndigheten.

³⁰ En el caso de Chile, si se consideraran las contribuciones al Seguro de Invalidez y Cesantía y el promedio de comisiones de las AFP en 2020, la tasa de contribución total sería del 13,2%.

TABLA 2: Características demográficas y laborales de países del ranking MCGPI

País	% empleo informal respecto de empleados totales en 2018-2019 OIT	Tasa de cotización	Edad de jubilación hombres (mujeres)	Esperanza de vida post 65 años hombres (mujeres)	Ratio de dependencia: mayores de 65 años/población 20-64 años
Países Bajos	9%*	25,6%	66,4	18,8 (21,2)	34
Dinamarca	11%*	12,8%***	65	17,9 (20,6)	35
Israel	9%**	13,8%	67 (62)	19,6 (21,6)	24
Australia	12%**	9,5%	66	20 (22,7)	28
Finlandia	6%*	24,4%***	65	18,5 (22)	40
Suecia	8%*	21,7%	65	19,1 (21,7)	36
Singapur	10%**	37%	65	19,6 (22,5)	17
Noruega	7%*	20,1%	67	18,8 (21,7)	30
Canadá	12%**	9,9%	65	19,3 (22,2)	30
Nueva Zelanda	13%**	0%	65	19,4 (21,7)	28
Alemania	10%*	18,6%***	65,5	18,3 (21,3)	37
Suiza	10%*	16,6%	65 (64)	19,9 (22,7)	31
Chile	29%	10%	65 (60)	18,5 (21,9)	20
Malasia	No disponible	20-21%	60	15,4 (17,1)	10
Colombia	62%	16%	62 (57)	No disponible	13
Perú	69%	13%	65	No disponible	13
Polonia	38%**	27,5%***	65 (60,8)	16,3 (20,7)	31
Brasil	45%*	8-11%	65 (60)	16,7 (20)	16
México	53%*	6,3%	65	16,6 (18,5)	13
Turquía	35%*	20%	51 (48)	16,2 (19,6)	15
Argentina	48%	40%***	65 (60)	15,4 (19,6)	20
Tailandia	64%	3%	55	16,9 (19,6)	18

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (tasa de informalidad de Chile), OCDE, IMF, Banco Mundial y OIT.

* Datos del último año disponible.

** Estimaciones propias en base a datos de la OIT sobre empleo a cuenta propia y familiar no remunerado año 2019.

*** En estos casos, la tasa de contribución también financia los seguros de invalidez.

- iv) La población chilena aún es joven respecto de los países mejor ubicados en el ranking, pero envejece rápido. El ratio de dependencia de Chile, definido como el número de mayores de 65 años por cada 100 personas en edad de trabajar (20-64) es, en promedio, 15 unidades menor que los países mejor evaluados, pero está hasta 10 unidades por sobre países con similar PIB per cápita. Esto tiene repercusiones en el tipo de sistema que Chile está en condiciones de adoptar, haciendo desaconsejable moverse hacia esquemas de reparto.

IV.

LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA


De los países descritos previamente (Países Bajos, Australia y Suecia), y de los restantes países ubicados dentro del top 10 del MCGPI podemos observar una serie de elementos a ser rescatados y que pueden iluminar el debate en Chile.

a) Transición de sistemas de reparto con beneficio definido a sistemas mixtos con contribución definida

Algunas de las propuestas recientes para modificar el sistema chileno de pensiones han apuntado a la vuelta de un sistema de reparto público con beneficio definido. La experiencia internacional revisada muestra una transición en el sentido opuesto, reduciendo el grado de reparto de los respectivos sistemas y/o incorporando pilares privados de contribución definida a partir de la capitalización individual (ejemplo: Suecia en los 90). Un caso reciente es el de los Países Bajos donde, a mediados de julio de este 2020, se acordó una reforma que eliminará los planes de beneficio definido de sus pensiones ocupacionales, reemplazándolas por planes de contribución definida tanto individual como colectiva y que debería entrar en régimen en 2022.

Dentro de estas transiciones se incluye una modalidad del sistema de reparto conocida como cuentas nocionales, las cuales han sido utilizadas por ciertos países europeos (Suecia, Noruega, Italia, entre otros). Según sus defensores este sistema asegura el financiamiento de las pensiones al asignar recursos en proporción a lo aportado. Además, la existencia de parámetros que actúan como estabilizadores automáticos deberían eliminar los problemas demográficos que poseen los sistemas de reparto (Banco Mundial 2005). En este sentido, dada una estructura determinada en los parámetros y una capacidad de la economía de recuperarse rápido de shocks, un sistema de cuentas nocionales puede asegurar estabilidad financiera en el largo plazo. Sin embargo, a pesar de sus cualidades, las cuentas nocionales aún siguen siendo vulnerables en el corto plazo, en particular

gracias a la interferencia política (Valdés-Prieto, 2000) y también en el largo plazo pues, a pesar de lo señalado por sus defensores, no solucionan los problemas demográficos al seguir dependiendo de las contribuciones actuales para el pago de pensiones. Esto significa la existencia de algunos de los mismos riesgos que un sistema de reparto, aunque compartidos entre pensionados y contribuyentes, pues los fondos siguen estando sujetos a variables exógenas que determinan el nivel de recursos públicos disponibles, más allá de la posibilidad de ajustar los parámetros del sistema.



Las cuentas nocionales aún siguen siendo vulnerables en el corto plazo gracias a la interferencia política y también en el largo plazo pues no solucionan los problemas demográficos.

En el caso del sistema de pensiones sueco, por ejemplo, la autonomía de la Agencia Sueca de Pensiones lo protege del mal uso de los recursos para otras finalidades. Además, la reforma que creó este sistema establece la prohibición del uso de recursos fiscales o el aumento de contribuciones para financiar déficits (Rojas 2020). Estas protecciones reducen en parte los riesgos del uso de recursos con fines políticos, sin embargo tienen un costo asociado: la reducción de las pensiones en caso de déficits. En este punto Suecia se ha visto en la necesidad de implementar una reserva de ahorros en caso de contingencias (los AP Funds), además de los estabilizadores automáticos³¹, que disminuyen las pensiones si los fondos no son suficientes. Inclusive, para 2021, se espera que las pensiones caigan un 1,5% respecto del año anterior, como consecuencia de la caída en el nivel de ingresos generada por la pandemia (Rojas 2020). Mientras que para 2060 se proyecta una caída de casi 20% en las pensiones producto de los ajustes demográficos en los parámetros del sistema (Aspegren et al. 2019).

b) Aumento de la edad de jubilación con indexación a la esperanza de vida e igualdad entre hombres y mujeres

Una de las reformas más frecuentes que se obtiene de la evidencia comparada es el aumento progresivo de las edades de jubilación según la cohorte de nacimiento. Además algunos de los

³¹ Los estabilizadores automáticos son parámetros del sistema que se ajustan de forma automática de acuerdo a cómo fluctúan las variables que afectan el sistema.

países con mejores sistemas han empezado a indexar la edad de jubilación a la expectativa de vida, especialmente cuando se trata de acceder a las pensiones públicas. Actualmente los Países Bajos, Dinamarca, Finlandia y Australia se encuentran en este proceso. Por otra parte, encontramos que todos, salvo Israel, han tendido a igualar gradualmente las edades de jubilación por género.

A la luz de la evidencia y dado el aumento que ha experimentado la expectativa de vida en conjunto con las proyecciones de los ratios de dependencia para Chile, se recomienda primero nivelar y unificar las edades de jubilación a 65 años y luego indexarla a la esperanza de vida.

c) Aumento de las tasas de cotización y densidad de cotización

Uno de los indicadores en los que Chile se encuentra peor posicionado con respecto a los países de la OCDE es en las tasas obligatorias de cotización. En este ámbito Chile tiene una tasa del 13,2% considerando comisiones y los seguros de invalidez y cesantía, la cual resulta baja si se compara con el 18,4% promedio de la OCDE en 2019. Además el porcentaje de cotización en Chile no ha variado desde la creación del sistema lo que, dados los cambios demográficos y laborales, hace urgente una adecuación de dicha tasa.

Otro de los problemas de Chile es la baja densidad de cotizaciones (Chile tiene actualmente una densidad promedio del 53%). Desde este punto de vista la informalidad del trabajo juega un rol muy importante. Por ello es recomendable: i) que en una reforma del sistema de pensiones se deje de castigar al empleo formal en favor del empleo informal y ii) una revisión del sistema de protección social chileno de forma tal que no incentive la informalidad, por ejemplo, revisando los subsidios que requieren no haber cotizado (ejemplo: el Subsidio Único Familiar), rediseñando las políticas de cuidado infantil entre otras.

d) Incentivos al ahorro voluntario

Actualmente el sistema chileno permite a los afiliados hacer aportes individuales a sus cuentas de ahorro previsional. Para ello los afiliados tienen dos mecanismos: el Ahorro Previsional Voluntario (APV, individual) y el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC, colectivo dentro de la empresa), los cuales ofrecen beneficios tributarios, bonificaciones y aportes externos (APVC). A pesar de eso la penetración del ahorro voluntario en Chile es muy baja.³² La baja participación no es un problema exclusivo de Chile, pues en general los países de la OCDE y la misma organización han reconocido que deben hacer mayores esfuerzos para incentivar el ahorro voluntario con miras a

³² A julio del 2020 sólo existen 12 contratos de APVC vigentes en total y a junio del 2020, solo el 10% de los ahorrantes tenía una cuenta de cotización voluntaria. Fuente: Superintendencia de pensiones.

obtener mejores tasas de reemplazo (OCDE 2019), en particular para ampliar la cobertura a trabajadores que se empleen bajo regímenes no tradicionales (mayormente independientes).

Una de las sugerencias más repetidas para mejorar la penetración de los sistemas voluntarios en el mundo es la aplicación de enrolamiento automático³³ en los pilares voluntarios (Rudolph 2019), tal y como lo han hecho Nueva Zelanda con su programa “KiwiSaver”, Canadá y el Reino Unido. En conjunto con esta medida los pilares de ahorro voluntario deben ser lo suficientemente atractivos para que la gente se quiera quedar, por lo cual se sugiere estudiar los beneficios tributarios asociados a los regímenes A y B, extendiendo el tope sobre el cual se otorgan los beneficios, especialmente para los trabajadores independientes, a quienes incluso les otorgan regímenes especiales en países como Bélgica, Suiza, Francia, Alemania y Japón (OCDE 2019).

REFERENCIAS

Aspegren, H., Durán, J., y Masselink, M. 2019. Pension reform in Sweden: Sustainability and adequacy of public pensions. *Economic Brief* 048, Brussels.

De Nederlandsche Bank 2020. Financial stability report: Spring 2020. Disponible en: https://www.dnb.nl/en/binaries/OFSvoorjaar2020uk_tcm47-389063.pdf. [26 de octubre 2020]

Drahokoupil, J. y Domonkos, S. 2012. Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008. *Global Social Policy*, 12(3), 283-299.

Ebbinghaus, B. y Gronwald, M. 2011. The changing public-private pension mix in Europe: From path dependence to path departure (23-53). En Ebbinghaus, B. (ed.), *The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Gerard, M. 2019. Reform options for mature defined benefit pension plans: The case of the Netherlands. *Working Paper* No. 19/22, IMF.

IPE (julio, 2020). Parliament agrees to Dutch pensions reform but questions remain. Disponible en: [https://www.ipe.com/news/parliament-agrees-to-dutch-pensions-reform-but-questions-remain/10046855.article#:~:text=Parliament%20agrees%20to%20Dutch%20pensions%20reform%20but%20questions%20remain,-By%20Tjibbe%20Hoekstra&text=Despite%20heavy%20opposition%20resistance%20against,system%20and%20personal%20pension%20pots](https://www.ipe.com/news/parliament-agrees-to-dutch-pensions-reform-but-questions-remain/10046855.article#:~:text=Parliament%20agrees%20to%20Dutch%20pensions%20reform%20but%20questions%20remain,-By%20Tjibbe%20Hoekstra&text=Despite%20heavy%20opposition%20resistance%20against,system%20and%20personal%20pension%20pots.). [26 de octubre 2020].

Leitch, D., Sánchez, R. y Villena M. 2020. Una mirada al sistema de pensiones chileno: Antecedentes y propuestas para el futuro. *Puntos de Referencia*, No 545. Centro de Estudios Públicos.

³³ El “enrolamiento automático” en los pilares voluntarios consiste en la afiliación automática de los trabajadores a un plan de ahorro salvo que ellos expresen lo contrario y con la opción de salirse del plan en cualquier momento.

Mercer 2020. Mercer CFA Institute Global Pension Index. Mercer, Melbourne.

Mercer 2020. Netherlands' proposed pension reform moves forward. Disponible en: <https://www.mercer.com/our-thinking/law-and-policy-group/netherlands-proposed-pension-reforms-move-forward.html>. [26 de octubre 2020]

OCDE 2013. Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing, Paris.

OCDE 2015a. Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing, Paris.

OCDE 2015b. Introduction to the Review of the Mexican pension system. En *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*. OECD Publishing, Paris.

OCDE 2019. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing, Paris.

Orenstein, M. 2011. Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?. *International Social Security Review*, 64(3), 65-80.

Orenstein, M. 2013. Pension privatization: Evolution of a paradigm. *Governance*, 26(2), 259-281.

Rojas, M. 2020. El sistema mixto de cuentas nocionales de pensiones: El caso de Suecia. Serie Debates Públicos No 14, Universidad del Desarrollo.

Rudolph, Heinz P. 2019. Pension Funds with Automatic Enrollment Schemes: Lessons for Emerging Economies. *Policy Research Working Paper* No. 8726. World Bank.

Valdés Prieto, S. 2000. The financial stability of notional account pensions. *Scandinavian Journal of Economics*, 102, 395-417.

Weyland, K. 2005. Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American pension reform. *World Politics*, 57(2), 262-295.

Willis Towers Watson (junio, 2020). Netherlands: Sweeping pension reforms - further details released. Disponible en: <https://www.willistowerswatson.com/en-NL/Insights/2020/06/netherlands-sweeping-pension-reforms-further-details-released>. [26 de octubre 2020].

World Bank 2005. Notional accounts: Notional defined contribution plans as a pension reform strategy. Pension Reform Primer Series, World Bank, Washington, DC.

ANEXO 1

Descripción del ranking Mercer CFA Institute Global Pension Index 2020

El ranking Mercer CFA 2020 (hasta 2019 conocido como Melbourne Mercer Global Pension Index o MMGPI) califica los sistemas de pensiones de distintos países participantes. Este año el índice contó con 39 países, dos más que el año anterior, destacando la entrada de Israel al ranking por primera vez y la salida de Chile del top 10.

Para la elaboración de sus puntajes se evalúa a cada sistema de acuerdo a tres indicadores: Adecuación, Sostenibilidad e Integridad. A cada país se le otorga un puntaje de 0 a 100 en cada indicador y luego se obtiene un promedio ponderado que consiste en el puntaje global. A continuación, se describe brevemente cada aspecto:

- a) **Adecuación:** Es el indicador que más incidencia tiene en el puntaje global, con un peso del 40% y en donde peor le va a Chile (27º). Mide principalmente cuán bueno es el sistema entregando un nivel de ingreso adecuado para la tercera edad, específicamente los beneficios que entregan todos los pilares, la estructura del sistema (retiro de fondos, obligación de cotizar, etc.), los incentivos al ahorro y el nivel de deuda de los hogares.
- b) **Sostenibilidad:** Este indicador, que pondera un 35% del puntaje global, mide cuán factible es para el sistema cumplir con sus obligaciones con los pensionados. Para ello se consideran la situación macroeconómica del país, el gasto público en pensiones y el envejecimiento de la población. Es aquí donde Chile está mejor posicionado, no obstante lo cual, al igual que la mayoría de los otros participantes, su puntaje respecto del 2019 ha caído producto de los efectos macroeconómicos de la crisis del covid.
- c) **Integridad:** Es el indicador que menos pesa en el ranking con un 25% y puntúa los aspectos regulatorios de un sistema, por ejemplo, legislación, “accountability”, aseguramiento contra riesgos y costos para los usuarios del sistema (en especial de los privados). En esta categoría Chile se ubica 15º.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS



Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Rafael Sánchez F.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.



[VER EDICIONES ANTERIORES](#)

