

# Experiencias de la Reforma al Sistema de Pensiones Chileno y Desafíos hacia el Futuro

Seminario Internacional Sistema de Pensiones Chileno y Reforma  
Previsional en Brasil

Rodrigo Acuña Raimann  
PrimAmérica Consultores

Septiembre 3, 2019

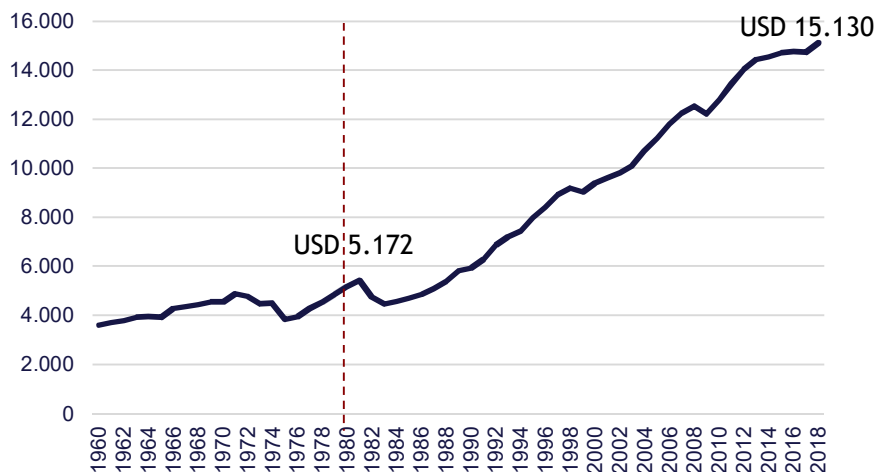
# Agenda

- I. Chile en 1980, año previo a la creación del nuevo sistema de pensiones
- II. El sistema antiguo de pensiones estaba en crisis
- III. La creación del nuevo sistema introdujo cambios estructurales a los programas de pensiones
- IV. Resultados y desafíos del Sistema de AFP
- V. Los principios y objetivos de una nueva reforma a las pensiones

I. Chile en 1980, año previo a la creación del nuevo sistema de pensiones

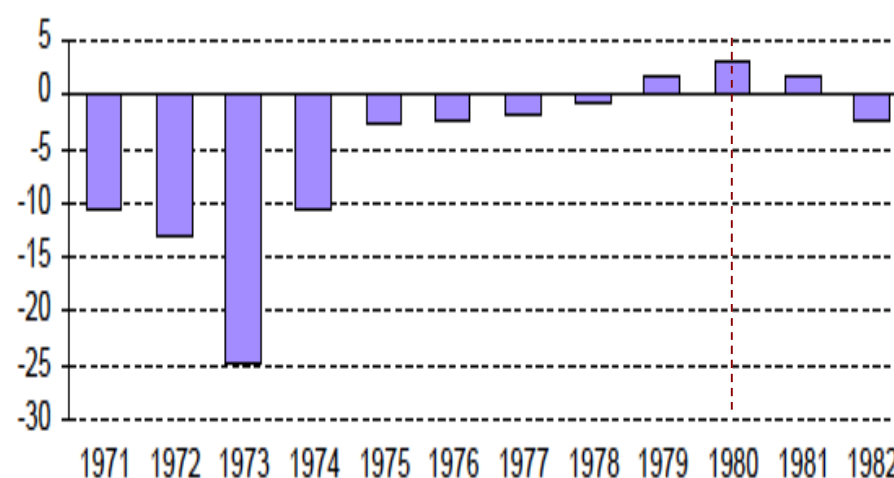
# Chile en 1980, año previo al inicio del sistema de AFP

PIB per cápita (USD a precios constantes de 2010)



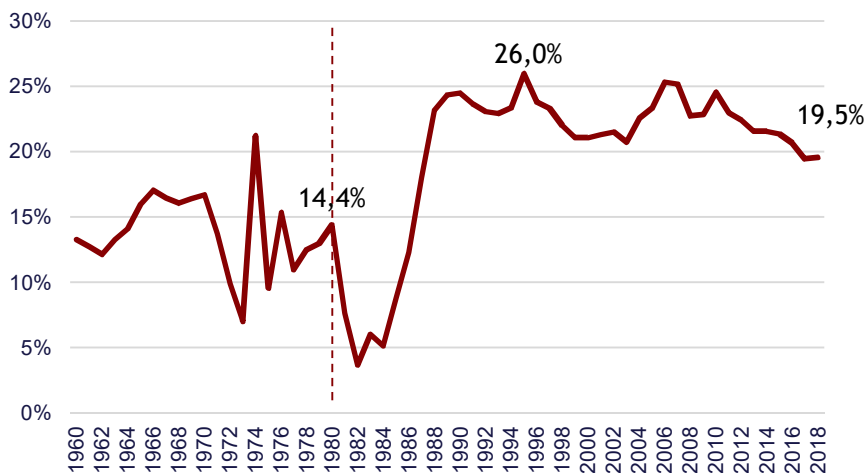
Fuente: Banco Mundial, base de datos del Programa de Comparación Internacional.

Superávit (déficit) fiscal (% PIB)



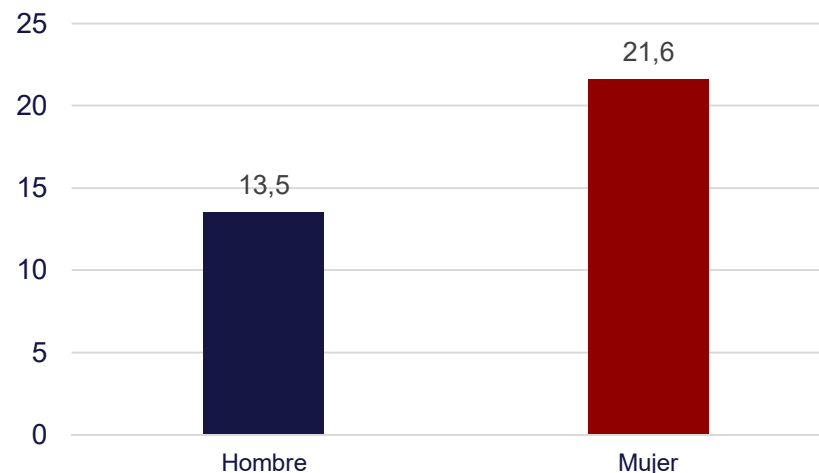
Fuente: La crisis financiera chilena de los años ochenta. Enrique Marshall Consejero Banco Central de Chile. Septiembre, 2009.

Ahorro Nacional / PIB



Fuente: Base de datos de cuentas nacionales, Banco Central de Chile.



Expectativa de vida a las edades legales de pensión



Fuente: Experiencia chilena demuestra necesidad de crear una instancia técnica que actualice los parámetros del sistema de pensiones. Nota de Pensiones N° 9, octubre 2016. FIAP.

## II. El sistema antiguo de pensiones estaba en crisis

# El sistema antiguo de seguridad social estaba en crisis

- Desfinanciamiento estructural de los regímenes de reparto<sup>(1)</sup>, debido a:
  - Tendencias demográficas 
  - Presiones sectoriales por mejores beneficios 
  - Disociación entre aportes y beneficios; falta de incentivos para cotizar y declarar rentas efectivas
  - Ineficiencias administrativas, altos costos de administración<sup>(2)</sup>
- Desigualdades entre trabajadores, que en general desfavorecían a los trabajadores de menores rentas<sup>(3)</sup>

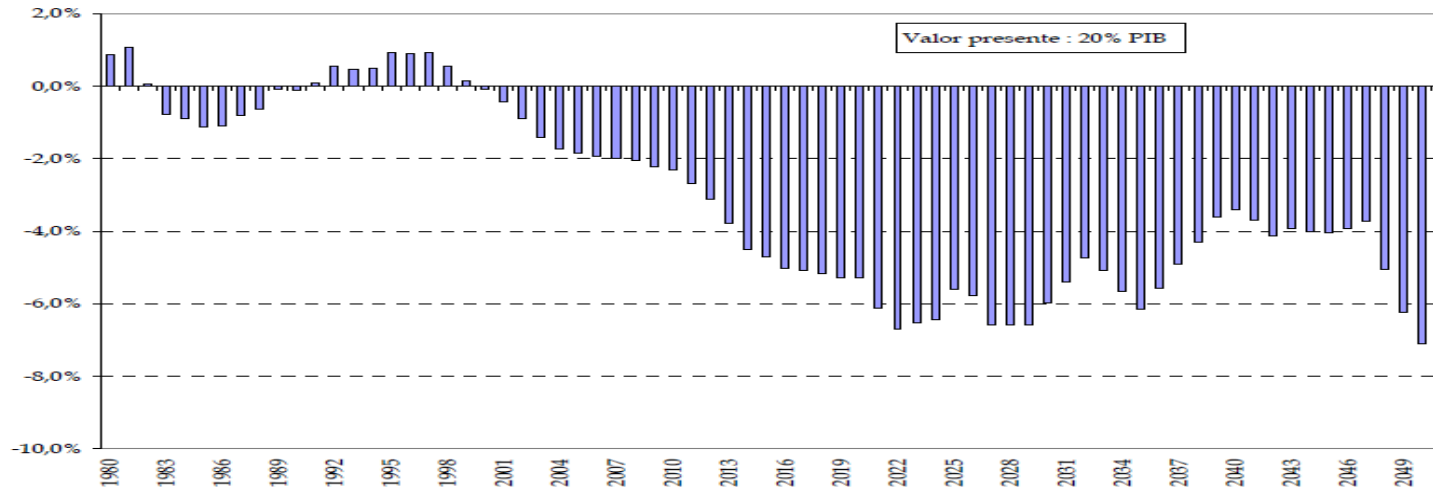
(1) Algunas cajas de previsión tenían activos financieros, pero eran muy menores en comparación a las obligaciones de pago de pensión.

(2) En el libro El Cascabel al Gato, la Batalla por la Reforma Previsional, José Piñera afirma que la administración costaba un 13% de los gastos en previsión, más de lo que se destinaba a salud.

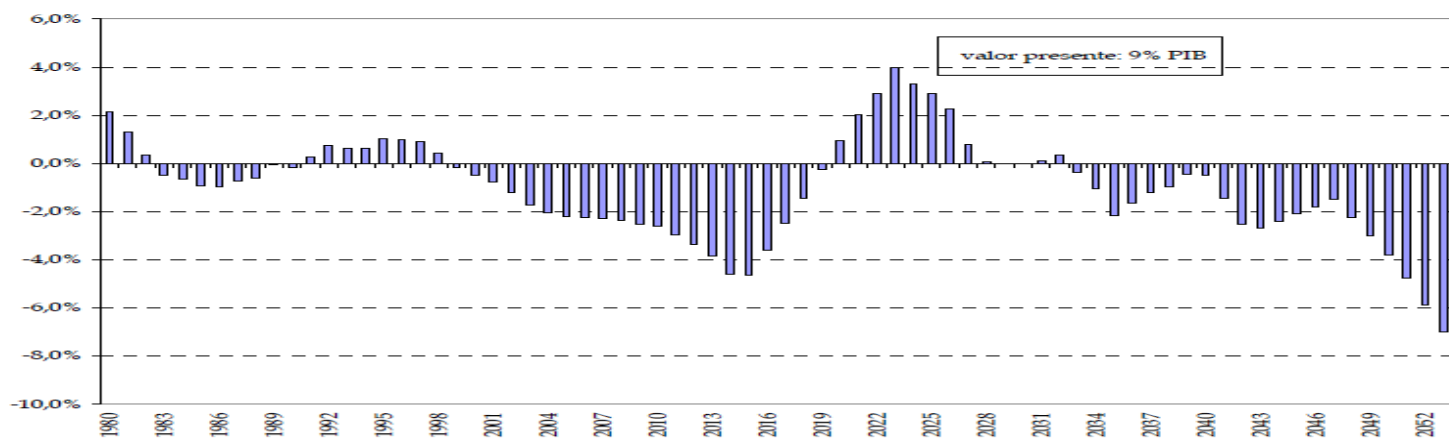
(3) Por ejemplo, los obreros que cotizaban en el Servicio de Seguro Social, que eran la mayoría y los más pobres del sistema, jubilaban a la edad de 65 años; los empleados particulares lo hacían después de 35 años de servicio; a los empleados públicos se les exigía sólo 30 años de servicio para jubilarse; en varias municipalidades y en ciertos gremios con mucho poder de presión, como los empleados bancarios, el requisito era de 25 años de servicio; y los parlamentarios tenían derecho a una pensión proporcional desde los 15 años de servicio.

# Aún con reformas paramétricas se estimaba que el déficit fiscal del sistema de pensiones tendería al 8% del PIB hacia el 2050<sup>(1)</sup>

Sin reformas paramétricas



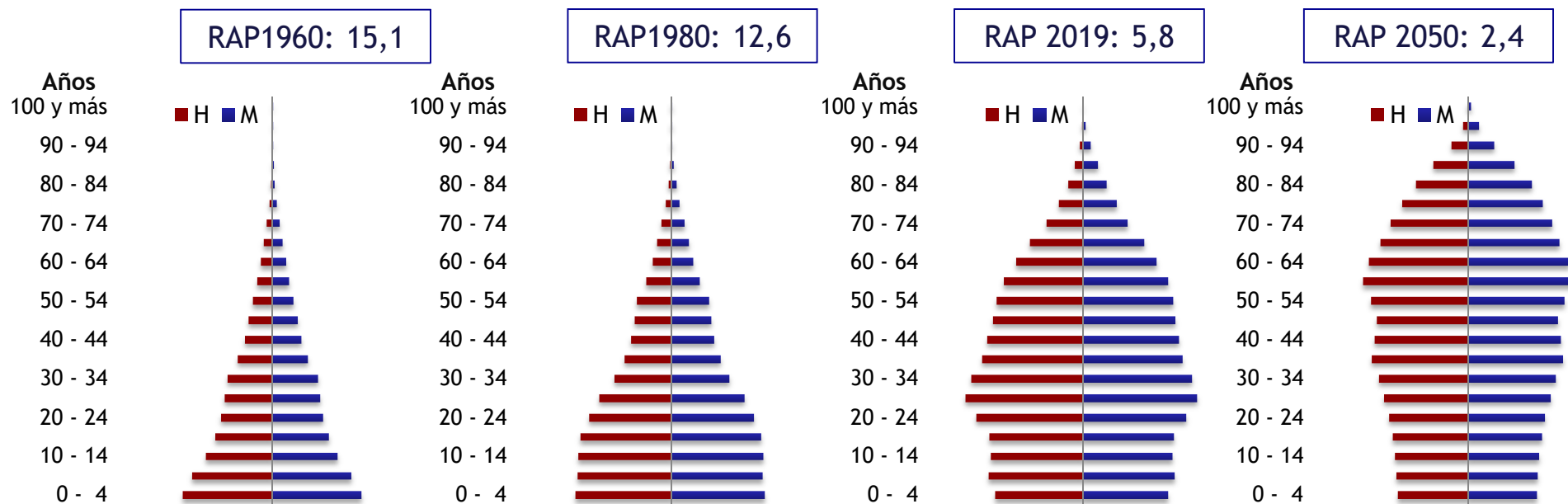
Con reformas paramétricas



(1) Fuente: Pensiones en Chile: ¿Qué hubiese ocurrido sin la reforma de 1981? Rodrigo Cerda, mayo 2006. Documento de Trabajo N° 310. Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



## Los cambios en la pirámide poblacional entre 1960 y 1980 bajaron la relación de apoyo potencial (RAP): Pob. 15-64/65+<sup>(1)</sup>



**Sin embargo, la caída de esta relación fue dramáticamente mayor en el sistema antiguo de pensiones<sup>(2)</sup>**




(1) Fuente: Estimaciones y proyecciones de la población, revisión 2019. CELADE.

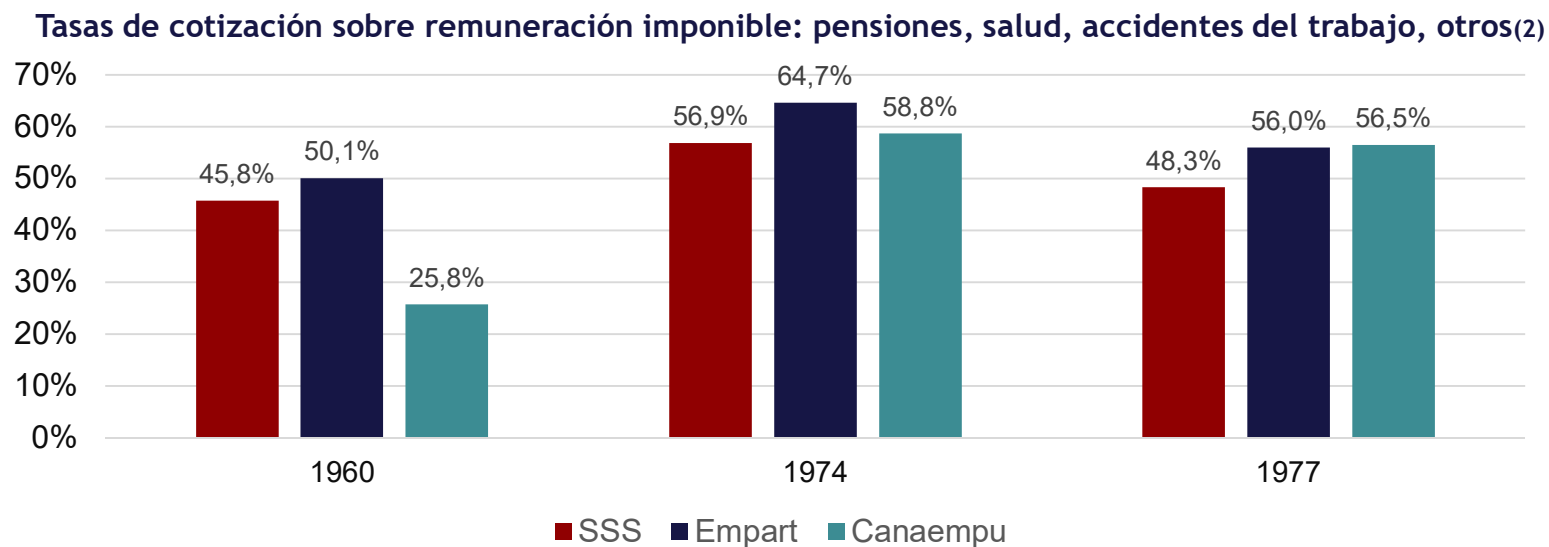
(2) Fuente: Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991. Augusto Iglesias y Rodrigo Acuña, 1991. CEPAL y PNUD.



## El sistema antiguo de seguridad social estaba en crisis

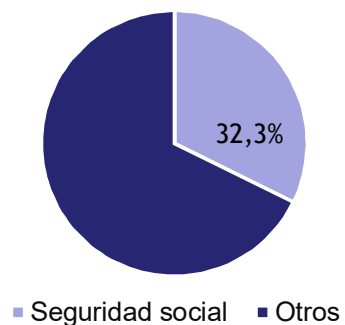
- Elevadas tasas de cotización no eran suficientes para cerrar las brechas financieras; se requerían cuantiosos recursos públicos 
- Falta de libertad de elección de los trabajadores para elegir caja de previsión o realizar ahorro previsional voluntario
- Administración pública segregada y no competitiva; existían 32 cajas y más de 100 regímenes distintos
- Estas deficiencias de los regímenes antiguos hacían indispensable realizar una reforma estructural al sistema de pensiones

## Se recurrió a subir las tasas de cotización para asegurar el financiamiento del sistema de seguridad social<sup>(1)</sup>

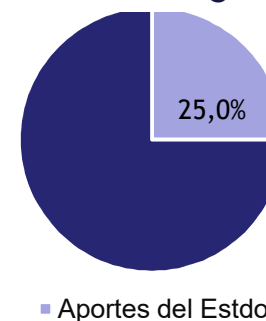


## No resultó suficiente, por lo que fueron necesarios aportes crecientes del presupuesto público<sup>(1)</sup>

Distribución gasto fiscal total en 1978<sup>(1)</sup>



Participación de los aportes del Estado en los ingresos operacionales del sistema de seguridad social en 1979<sup>(3)</sup>




(1) Fuente: Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991. Augusto Iglesias y Rodrigo Acuña, 1991. CEPAL y PNUD.

(2) SSS, Empart y Canaempu eran las tres cajas de previsión más grandes.

(3) Fuente: El Cascabel al Gato, la Batalla por la Reforma Previsional. José Piñera, 2010.

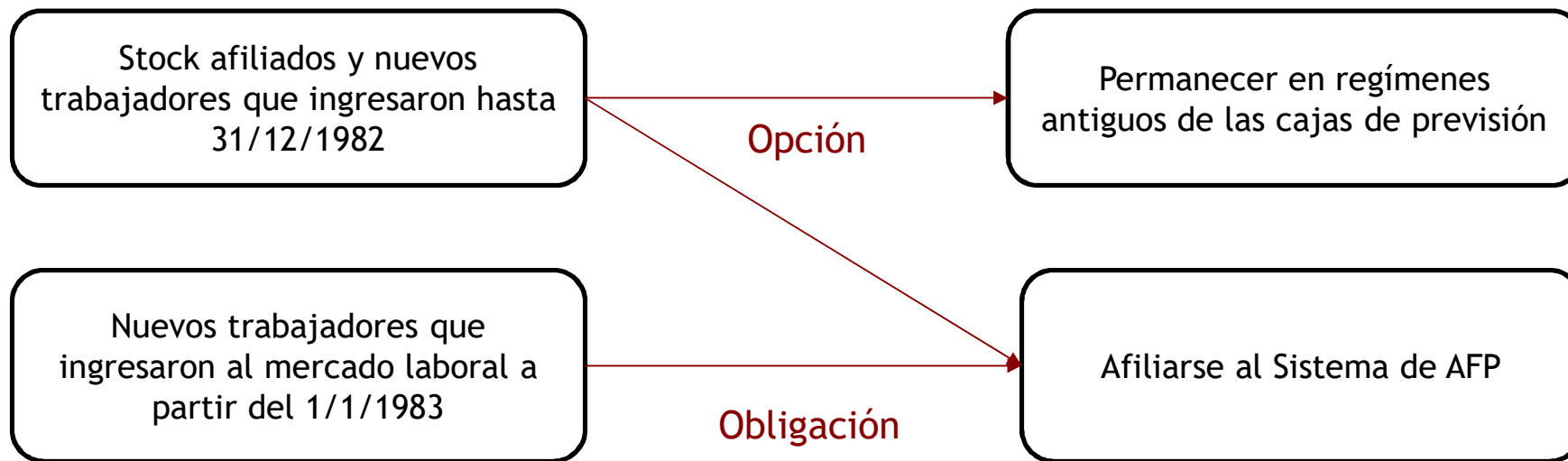
## Antes de reformar, fue necesario preocuparse de aspectos claves de la transición<sup>(1)</sup>

- **Opción** de afiliarse al nuevo sistema o permanecer en el antiguo, llevó a realizar cambios a este último previo a la reforma: 
  - **Requisitos y beneficios:** eliminación de pensiones por antigüedad y prematuras; aumento y uniformidad de edades de pensión
  - **Reconocimiento de tiempo cotizado en régimen antiguo:** Actualización laboral y Bono de Reconocimiento<sup>(2)</sup>
  - **Cotización:** Traspaso a trabajadores de pago de cotizaciones, con aumento de remuneraciones para no afectar el “líquido”

(1) Fuente: La transición del régimen de reparto al de ahorro individual. Gaete, María Elena. Octubre, 1999. En libro AFP las tres letras que revolucionan el mundo. CIEDESS.

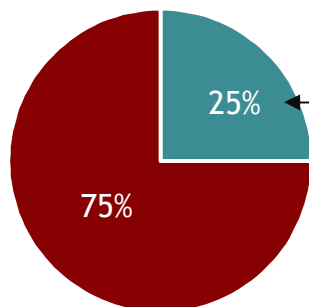
(2) Valor presente del capital necesario para pagar la pensión teórica devengada por el trabajador.

## Hubo incentivos significativos para el cambio

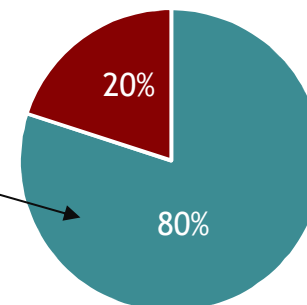


## En menos de un año se afilió al nuevo sistema un 80% de la fuerza laboral con opción al cambio<sup>(1)</sup>

Primer mes de operaciones del sistema



A fines de 1981: Octavo mes de operaciones del sistema



Se afiliaron al nuevo sistema

(1) Fuente: El Cascabel al Gato, la Batalla por la Reforma Previsional. José Piñera, 2010.

## Antes de reformar, fue necesario preocuparse de aspectos claves de la transición<sup>(1)</sup>

- *Institucionalidad*: Creación del Instituto de Normalización Previsional y fusión en éste de todas las cajas de previsión
- *Reajuste de pensiones*: Sistema de reajuste de pensiones<sup>(2)</sup> y pensión mínima especial para pensionados con 70 o más años
- *Pensiones asistenciales*: financiadas con recursos fiscales para personas carentes de recursos que estaban al margen del sistema<sup>(3)</sup>

(1) Fuente: La transición del régimen de reparto al de ahorro individual. Gaete, María Elena. Octubre, 1999. En libro AFP las tres letras que revolucionan el mundo. CIEDESS.

(2) Necesario, pues una manera de solución a los problemas financieros de los regímenes de reparto fue por la vía de la inflación. Hasta 1979 las pensiones no tenían un sistema de reajuste, solo reajustes por leyes esporádicas.

(3) Monto inferior a la pensión mínima para no generar desincentivos a participar en el sistema de pensiones.

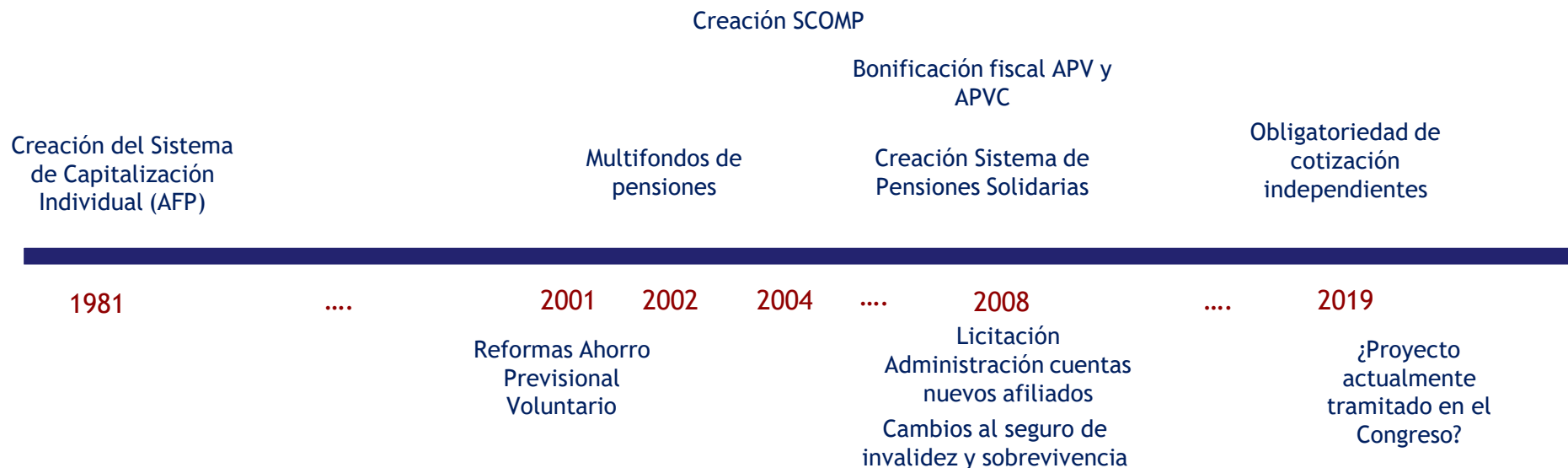
**III.** La creación del nuevo sistema introdujo cambios estructurales a los programas de pensiones

## El nuevo sistema introdujo cambios estructurales a los programas de pensiones contributivos

Característica	Regímenes Antiguos	Sistema Nuevo de AFP
Financiamiento	Reparto <sup>(1)</sup>	Capitalización individual de contribuciones definidas, invertidas en mercado de capitales; seguros colectivos para invalidez y sobrevivencia
Beneficios	Definidos según años cotizados y salario promedio de los últimos años	Directamente proporcionales al esfuerzo individual de cotización, en iguales condiciones para todos los trabajadores
Administración	Pública, segregada por tipo de trabajo, no competitiva	Privada bajo competencia especializada, con giro exclusivo, afiliación individual y separación entre AFP y Fondos de Pensiones
Rol del Estado	Regulación, fiscalización y administración	Subsidiario: regulación y fiscalización especializada
Libertad de elección afiliados	Sumamente restringida	Libertad para elegir AFP, Fondo de Pensiones, aportes voluntarios, edad y modalidad de pensión

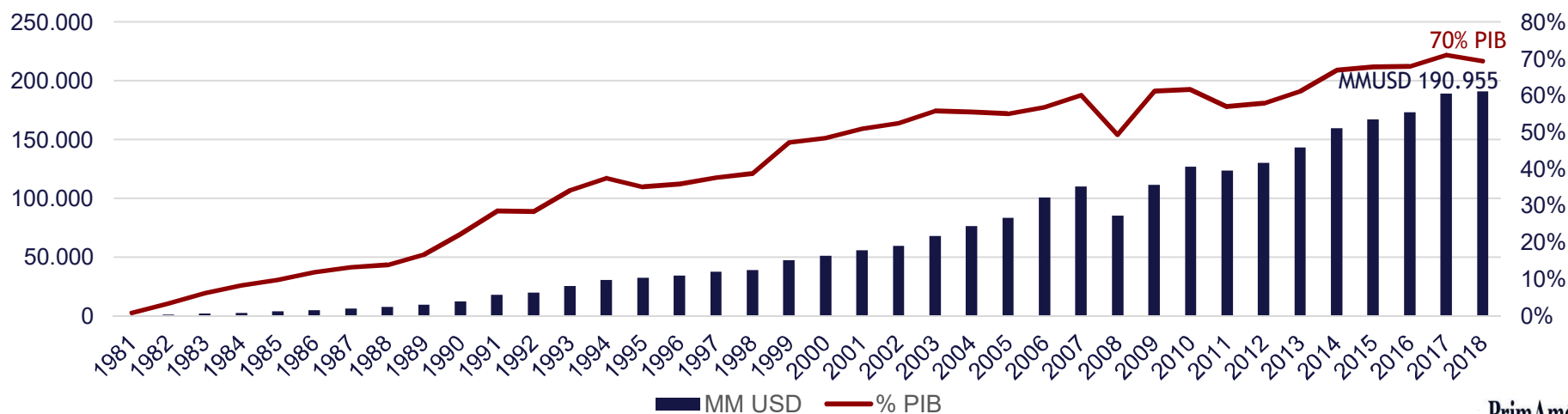
(1) Habían activos financieros mínimos al momento de la reforma.

# Principales reformas al sistema de pensiones desde su creación



En 38 años no se han ajustado las tasas de cotización a las cuentas individuales ni las edades legales de pensión

## Evolución Fondos de Pensiones en Chile



Fuente: PrimAmérica en base a información del Banco Central de Chile y la SP.



# El sistema chileno de pensiones está conformado por tres pilares con distintos objetivos

## Sistema Chileno de Pensiones

### Pilar Social Programas no Contributivos

**Objetivo:** Reducción de los niveles de pobreza en la vejez

**Financiamiento:** Presupuesto público

Nº PBS: 589.585<sup>(1)</sup>

Nº APS: 945.448<sup>(1)</sup>

Cobertura: 57%<sup>(2)</sup>

### Pilar Contributivo Obligatorio (Capitalización Individual)

**Objetivo:** Sustituir ingresos recibidos en la vida laboral

**Financiamiento:** Aportes trabajador y empleador (seguro I&S)

Nº afiliados: 10.805.734<sup>(3)</sup>

Nº cotizantes: 6.072.902<sup>(3)</sup>

Cobertura: 71%<sup>(4)</sup>

### Pilar de Ahorro Previsional Voluntario (APV)

**Objetivo:** Complementar pensiones recibidas de los otros pilares

**Financiamiento:** Aportes trabajador y empleador

Nº Ahorrantes: 1.362.687<sup>(5)</sup>

Cobertura: 13%<sup>(6)(7)</sup>

Fondos: USD 10.349 MM<sup>(6)</sup> o 5,4% de los fondos de pensiones

(1) Abril de 2019.

(2) Personas que reciben PBS y APS de vejez en abril de 2019 como porcentaje de la población de 65 o más años proyectada al 2019.

(3) Marzo de 2019.

(4) Cotizantes al sistema de AFP sobre ocupados, según Encuesta Nacional de Empleo del INE correspondiente a Feb-Mar-Abr de 2019.

(5) Número de ahorrantes con cotizaciones voluntarias y depósitos de ahorro previsional voluntario con saldo mayor a \$ 0 en diciembre de 2018.

(6) Diciembre de 2018.

(7) Número de ahorrantes como porcentaje de los afiliados del sistema de AFP.

## Se realizaron reformas en mercados relacionados al sistema de pensiones, muy importantes para el desarrollo exitoso del nuevo sistema

En particular, se impulsaron reformas a la regulación e institucionalidad del mercado de capitales, facilitando su desarrollo y eficiencia








### Caso de Chile: Perfeccionamientos más relevantes al Mercado de Capitales

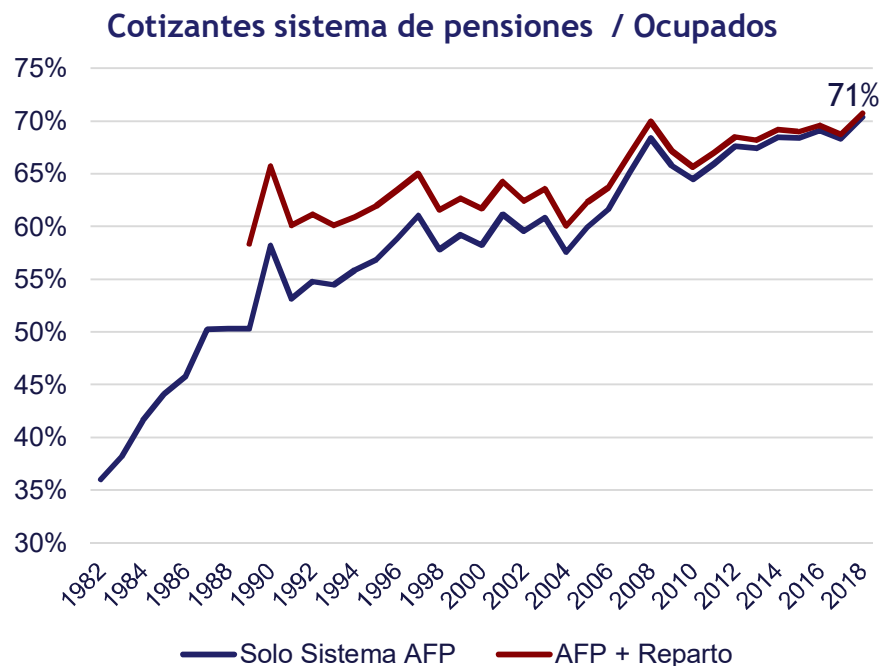


## IV. Resultados y desafíos del Sistema de AFP

## Éxitos de la reforma al sistema de pensiones chileno

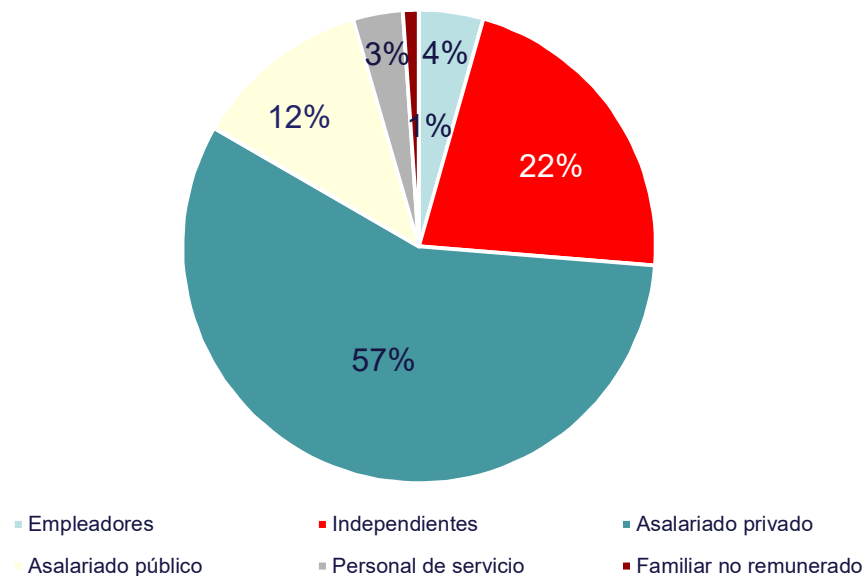
- Complementariedad e integración entre los diferentes pilares del sistema de pensiones
- Adecuado cumplimiento del deber fiduciario
- Aumento de la cobertura del sistema 
- Alta rentabilidad histórica de los fondos de pensiones, aunque decreciente 
- Fuerte competencia entre administradoras 
- Tendencia decreciente de las comisiones cobradas por las AFP 
- Impacto macroeconómico de la reforma 

## Cobertura del sistema de AFP



Fuente: PrimAmérica en base a información de la Superintendencia de Pensiones y el INE.

Ocupados según categoría de la ocupación

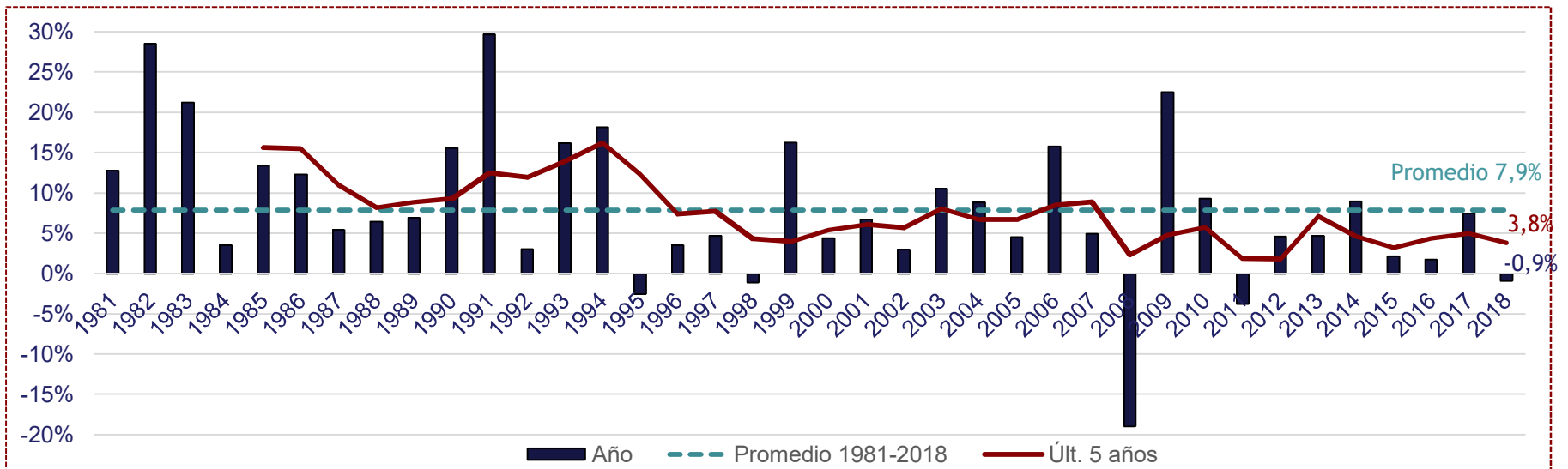


Fuente: PrimAmérica en base a información del INE. Feb-Mar-Abr 2019.

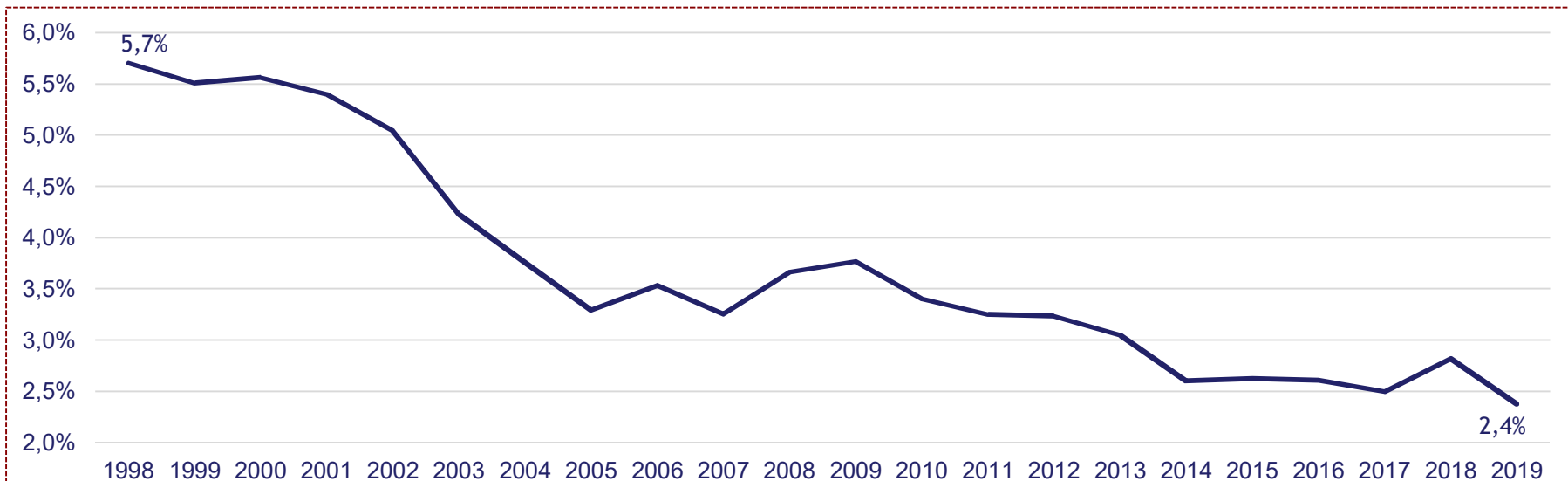
- Falta de cobertura se origina principalmente en trabajadores independientes e informales
- Obligatoriedad de cotización de independientes a partir de rentas de 2018 contribuirá a aumentar la cobertura en esta categoría de la ocupación

# Rentabilidad real anual de los fondos de pensiones

## Fondo de Pensiones C



## Tasas de interés rentas vitalicias de vejez (1)



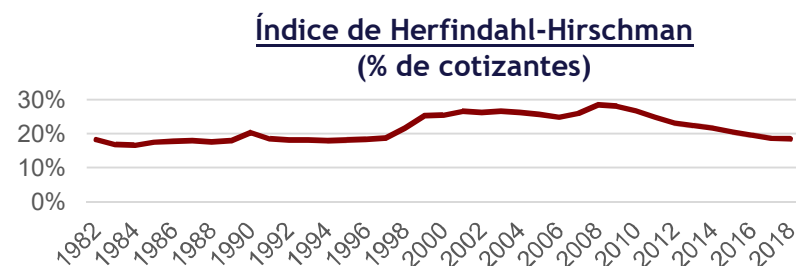
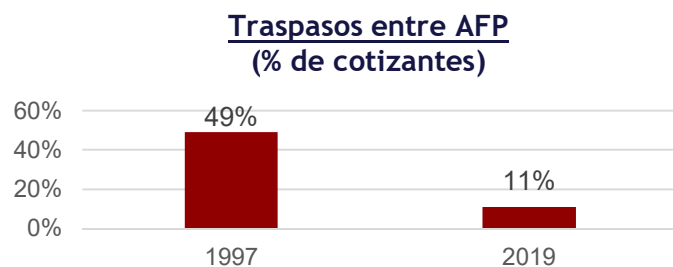
(1) Año 2019 corresponde a junio.

Fuente: PrimAmérica en base a información de la Superintendencia de Pensiones.

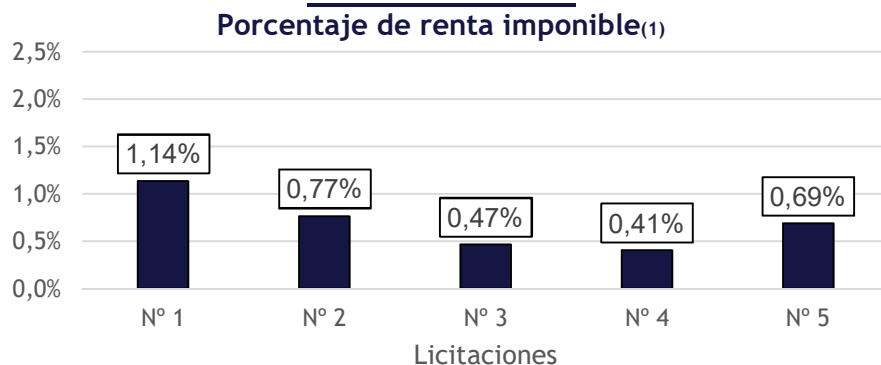


## Licitación de cartera ha contribuido a fortalecer la competencia vía precios

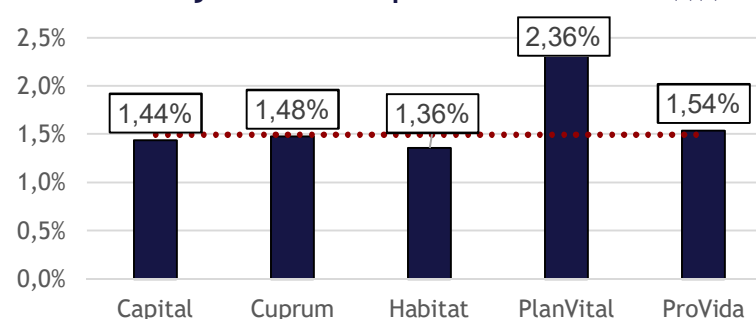
- Las AFP han competido intensamente por la captación de afiliados; sin embargo, características de los servicios y de demanda, han debilitado la competencia por precios
- Existen barreras de entrada a la industria que han limitado el número de AFP
- Licitación de administración de cuentas de nuevos afiliados, permitió entrada de nuevos competidores, generó fuerte competencia y brusca caída de comisiones



### Comisión por cotización ofertada por la AFP ganadora de las licitaciones



### Comisiones existente antes de las licitaciones



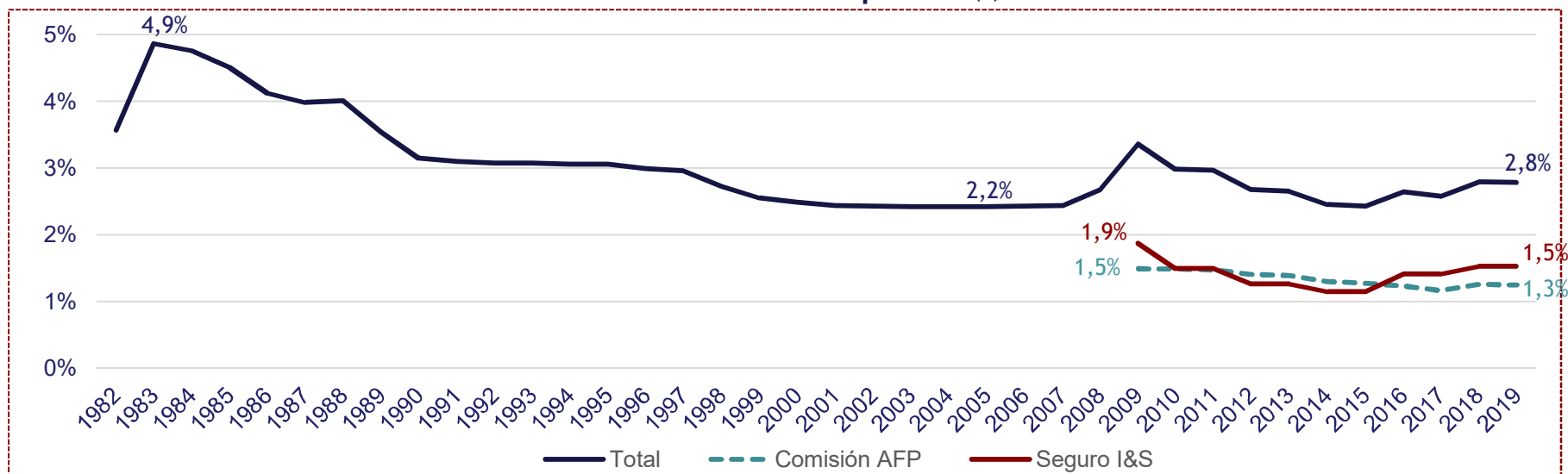
(1) Esta comisión es pagada por los cotizantes por la administración del ahorro obligatorio.

(2) Promedio ponderado por número de cotizantes.

Fuente: PrimAmérica Consultores en base a información de la Superintendencia de Pensiones.

## Evolución del costo previsional sistema de AFP

% de la remuneración imponible<sup>(1)</sup>



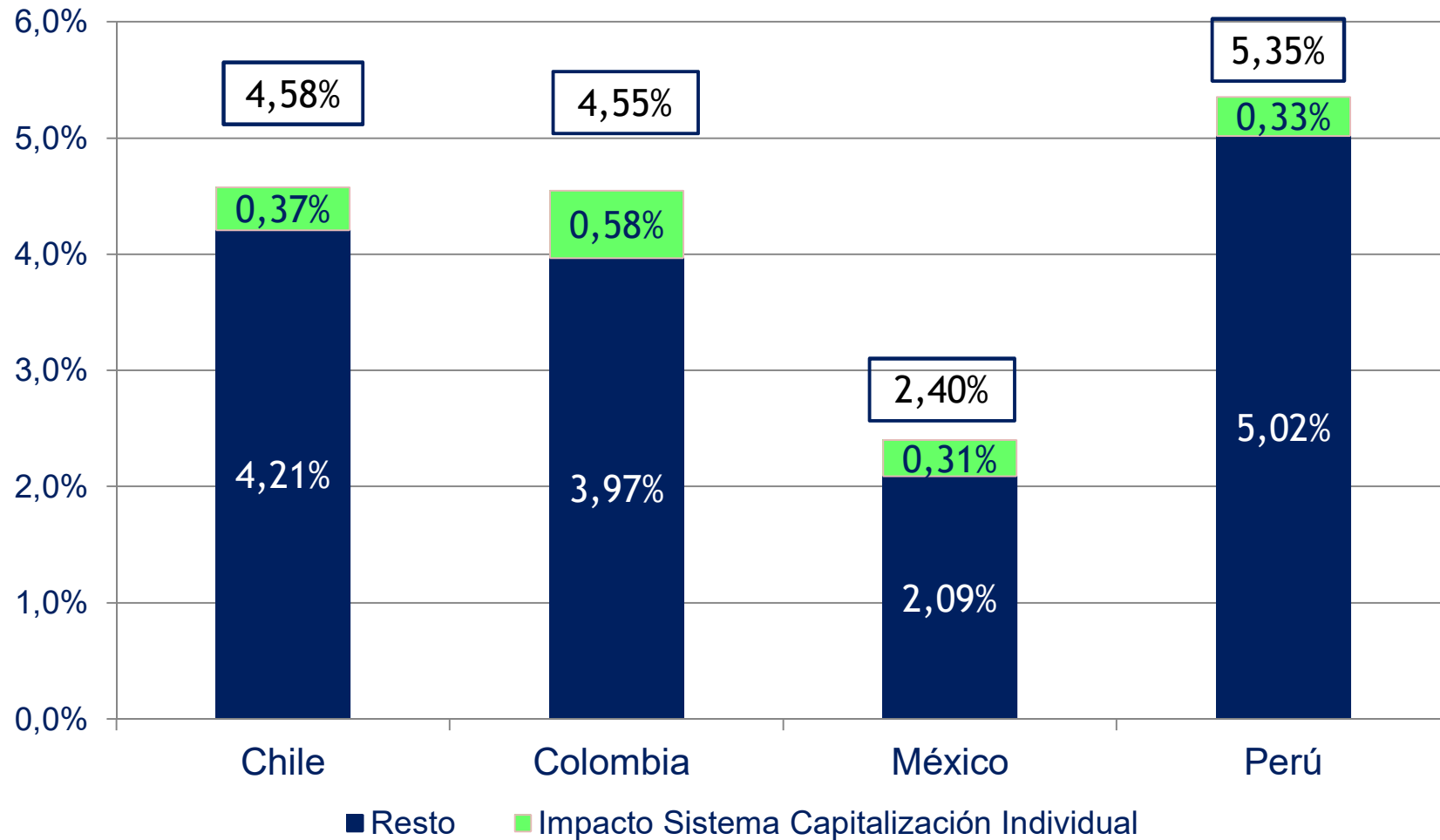
- El costo previsional que pagan los afiliados en el sistema de AFP ha mostrado una tendencia decreciente
- En las últimas dos décadas la reducción de dicho costo ha sido moderada
- La realización de licitaciones de la administración de cuentas de nuevos afiliados y del seguro de invalidez y sobrevivencia, contribuyó al aumento de la competencia, ingreso de nuevas AFP y reducción de las comisiones cobradas por las administradoras

(1) Año 2019 corresponde a junio.

Fuente: PrimAmérica en base a información de la Superintendencia de Pensiones.

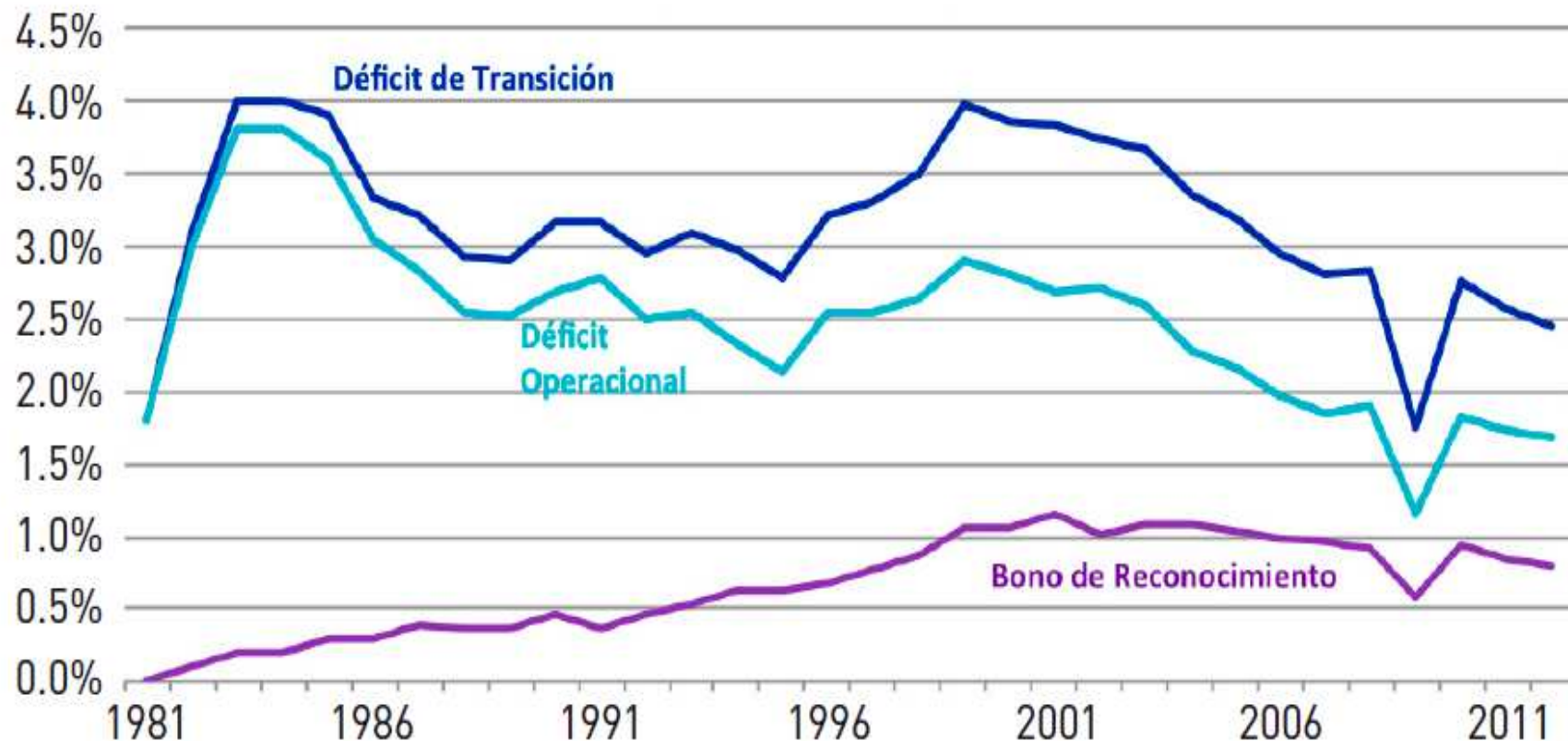


## Contribución Sistemas de Capitalización individual al crecimiento anual del PIB






Fuente: Libro "Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú". Estudio realizado por SURA Asset Management.

## Déficit previsual fiscal de la transición, con reforma de 1981 % de PIB



Fuente: Evidencias en Chile, J. Rodrigo Fuentes. Libro "Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú". Estudio realizado por SURA Asset Management. Agosto, 2013.

## “Desafíos” del sistema de pensiones chileno

- Insuficiente nivel de las pensiones y brecha entre beneficios que es posible otorgar y expectativas de los afiliados 
- Mantención de bajas tasas de cotización y edades legales de pensión, sin cambios en los 38 años de funcionamiento del sistema de AFP 
- Ello a pesar de disminución de tasas de interés y de la rentabilidad de los fondos de pensiones, el aumento de las expectativas de vida y la entrada más tarde de los jóvenes al mercado laboral 
- Ausencia de mecanismos de ajustes periódicos y técnicos de los parámetros más relevantes del sistema



# Brecha entre aspiraciones de pensión y beneficios que puede entregar el sistema de capitalización individual

**Chile: Aspiración pensionados**  
Chile: 94%<sup>1 2</sup>

Referencias OIT tasa reemplazo (TR)  
pensión contributiva<sup>2</sup>

Años cotizados	TR
45	60,0%
30	45,0%
20	30,0%
15	22,5%
11	16,5%

**Chile: Años de cotización<sup>3</sup>:**  
- Hombres: 17,9  
- Mujeres: 12,7  
**Expectativas de vida edad legal:**  
- Hombres: 20 años  
- Mujeres: 30 años

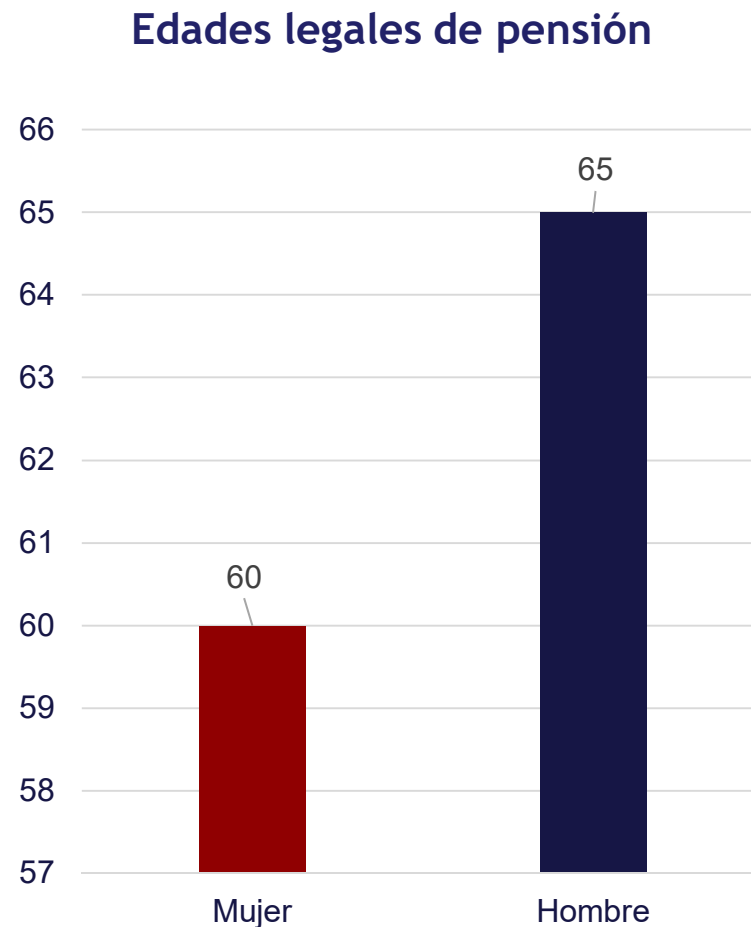
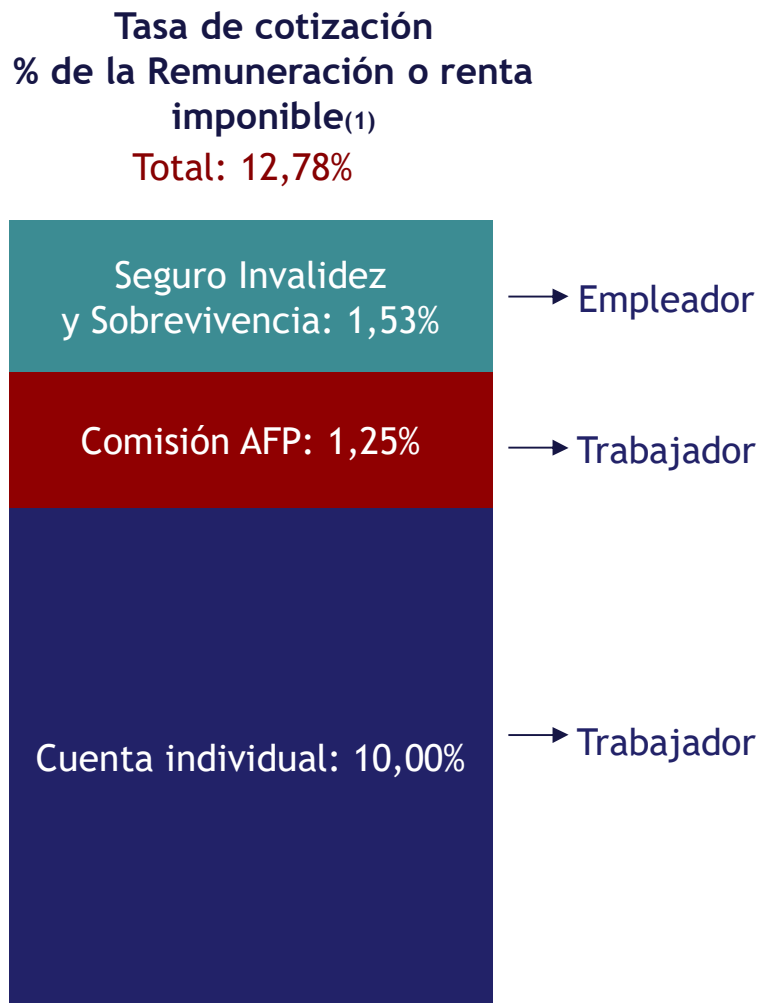


(1) Pensión que estiman razonable sobre el ingreso laboral contemporáneo.

(2) Fuente: Pensiones: del Descontento a las Soluciones; Introducción del Editor. CLAPES UC, Enero 2018.

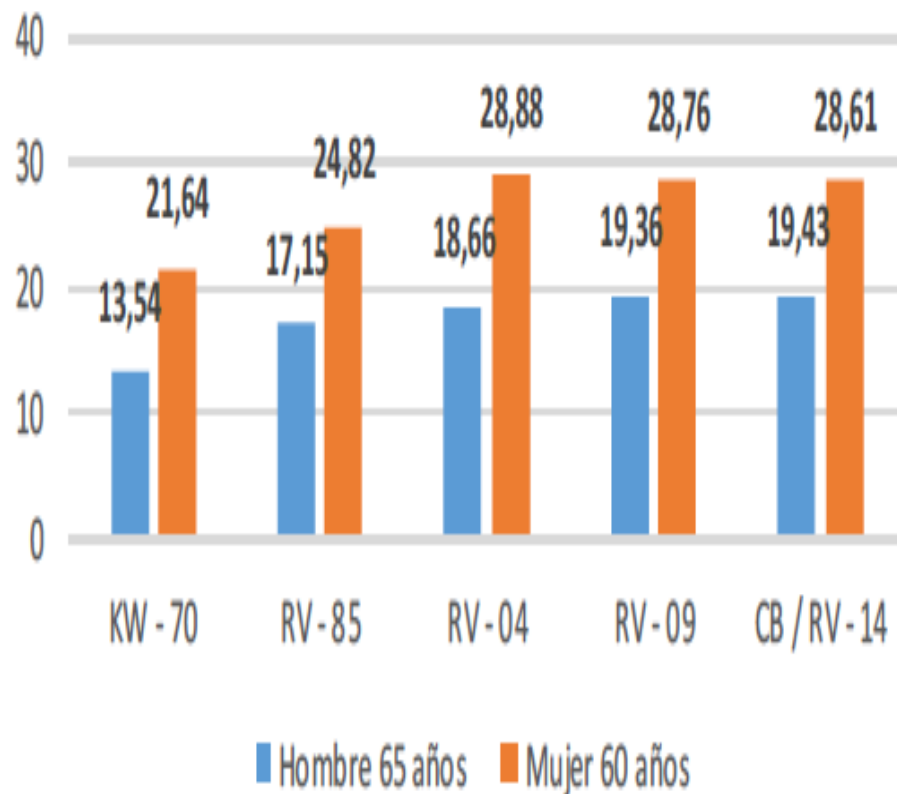
(3) Hombres y mujeres que se pensionaron en los últimos 10 años. Mensaje del proyecto de ley presentado al Congreso por el actual gobierno en octubre de 2018.

# Tasa de cotización y edades legales de pensión en el sistema de AFP

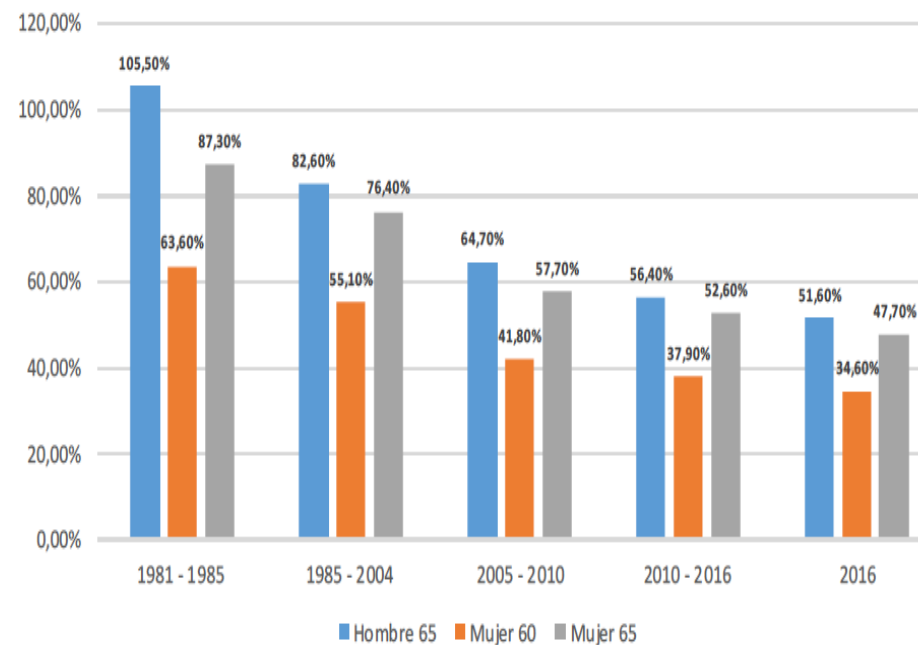


(1) Agosto de 2019.  
Fuente: PrimAmérica Consultores.

## Expectativas de vida a las edades legales de jubilación





## Efecto sobre tasas de reemplazo hombre y mujer de aumento en expectativas de vida y reducción de tasas de interés<sup>(1)</sup>



(1) Los supuestos empleados son los siguientes: rentabilidad de los fondos de pensiones, 5% real anual; crecimiento de las remuneraciones, 1,5% real anual; remuneración mensual inicial, US\$ 785; tasa de reemplazo bruta, es decir, antes de descuentos previsionales y de impuesto a la renta, como porcentaje de las remuneraciones promedio de los últimos 10 años; renta vitalicia simple; inicio laboral a los 23 años; cotización uniforme el 80% de la vida laboral; pensión a la edad legal; cónyuge con una diferencia de dos años (hombre mayor).

Fuente: Experiencia chilena demuestra necesidad de crear una instancia técnica que actualice los parámetros del sistema de pensiones. Nota de Pensiones N° 9, octubre 2016. FIAP.

## “Desafíos” del sistema de pensiones chileno

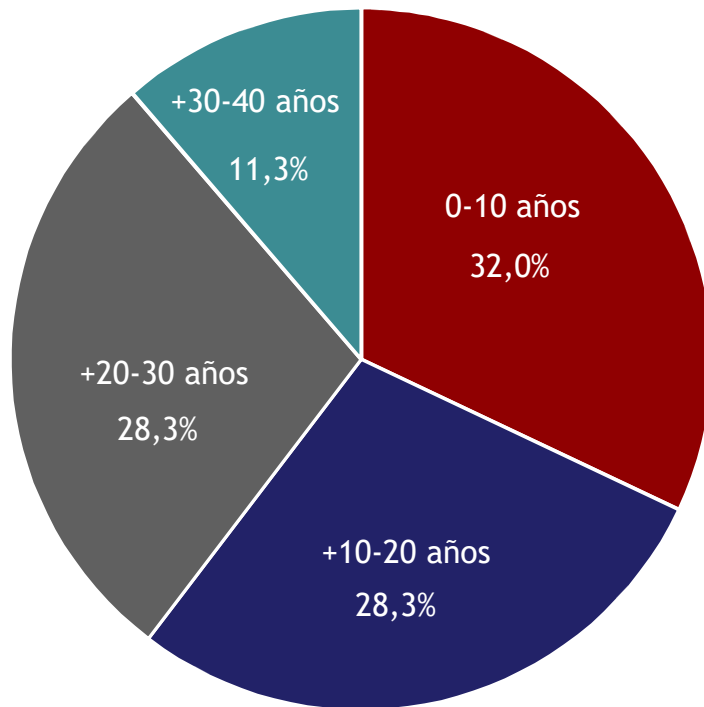
- Mala imagen pública del sistema de AFP
- Falta de educación y conocimiento del sistema previsional y del sistema de AFP en particular
- Baja densidad de cotización por características del mercado laboral y insuficiencia de incentivos a cotizar 
- Escasa sensibilidad de la demanda a los atributos previsionales debilita beneficios de la competencia 



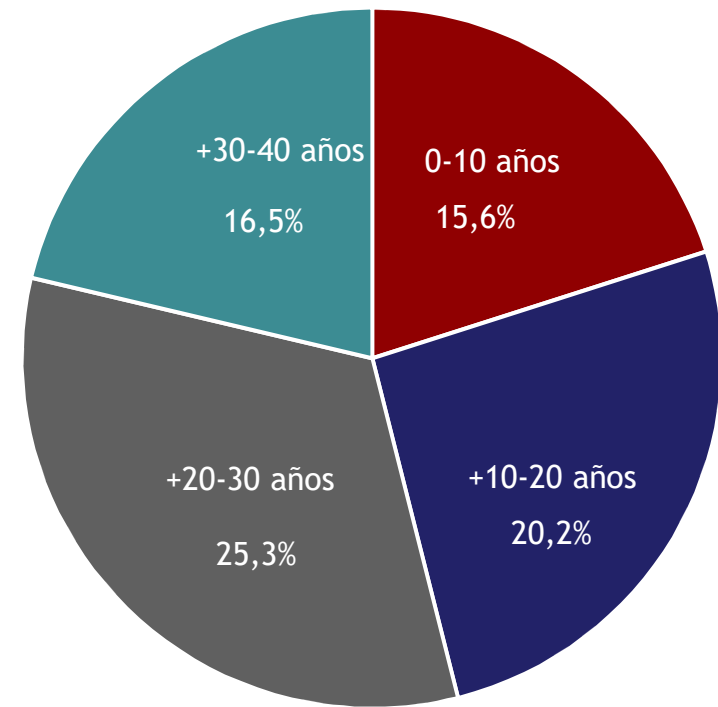
## Número de años cotizados a la edad de pensión legal<sup>(1)</sup>

Sexo	< 20 años	> 30 años
Mujeres	60%	11%
Hombres	36%	17%

Mujeres



Hombres

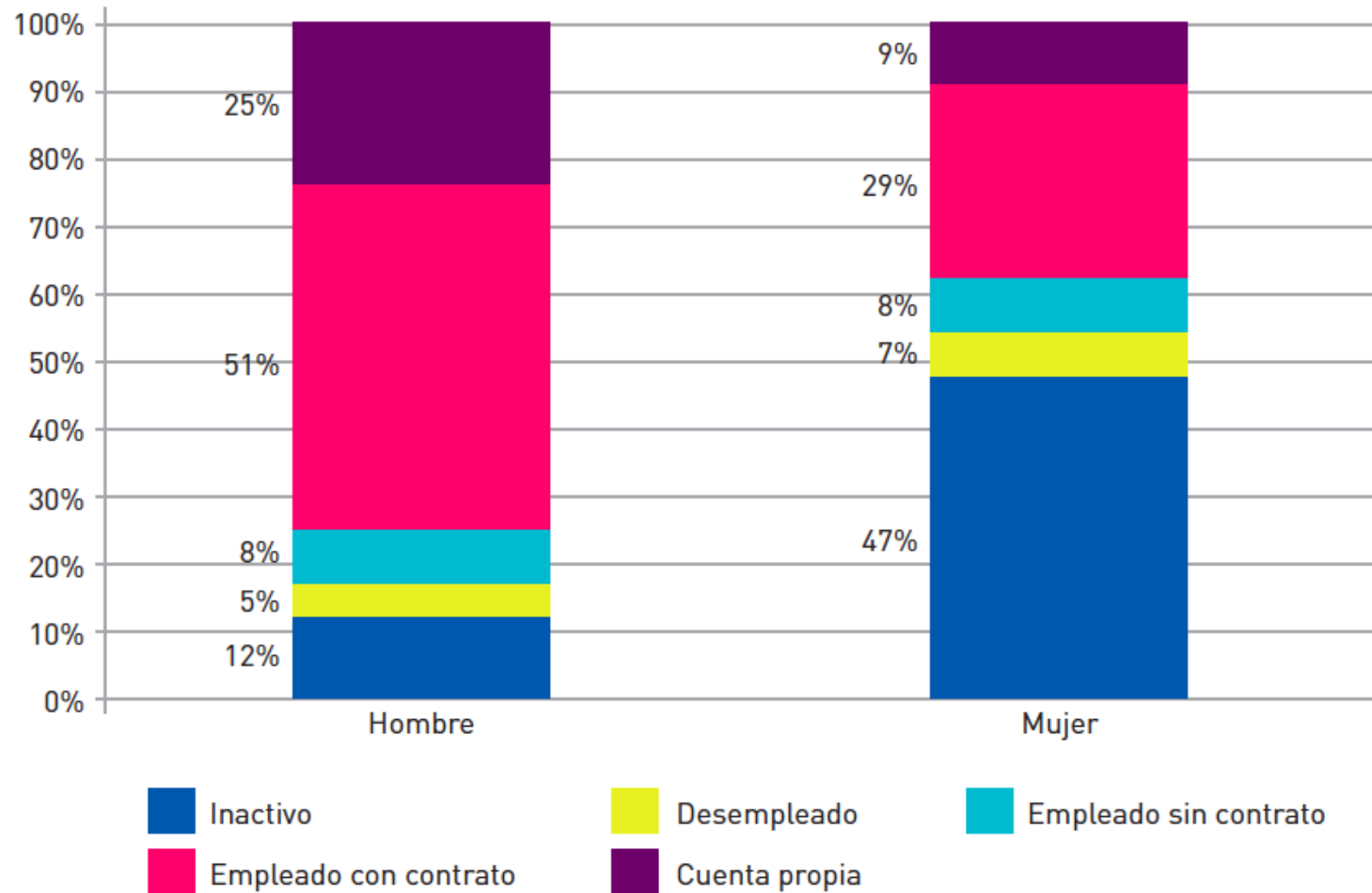


(1) Pensiones pagadas a junio de 2019.

Fuente: PrimAmérica Consultores en base a información de la Superintendencia de Pensiones.



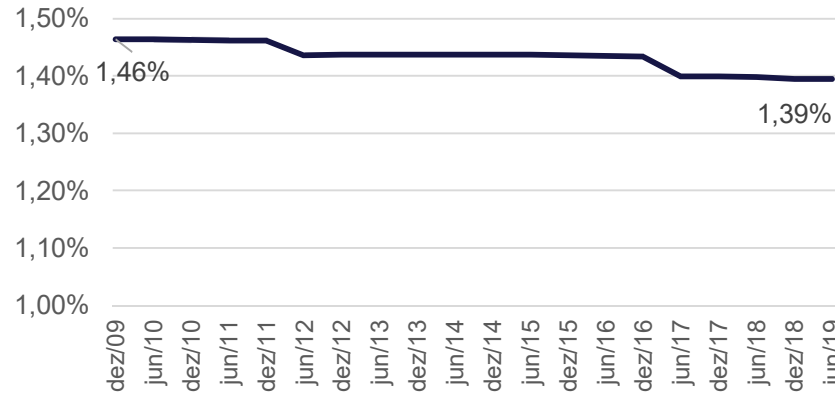
## Descomposición de la vida laboral en categorías de ocupación



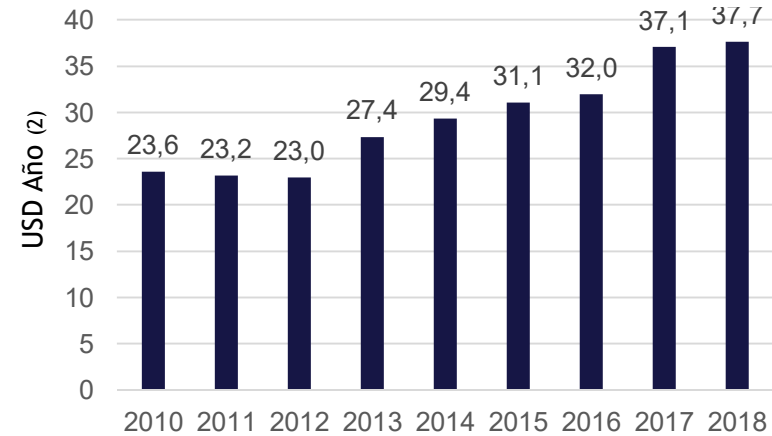
Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social, sobre la base de historia laboral EPS 2002, 2004, 2006 y 2009.

# AFP que no han ganado licitación han aumentado competencia, subiendo gastos comerciales, principalmente vendedores, sin bajas relevantes de comisiones

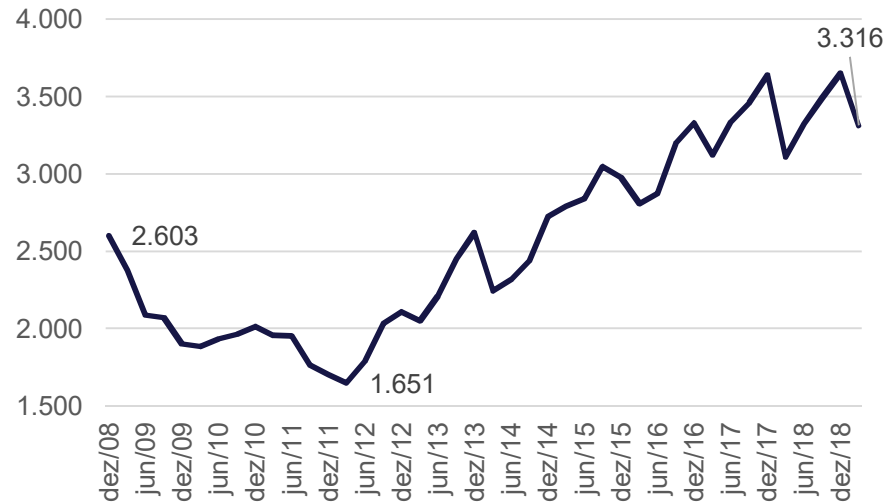
**Evolución comisión porcentual sobre renta imponible, promedio sin AFP Modelo y PlanVital(1)**



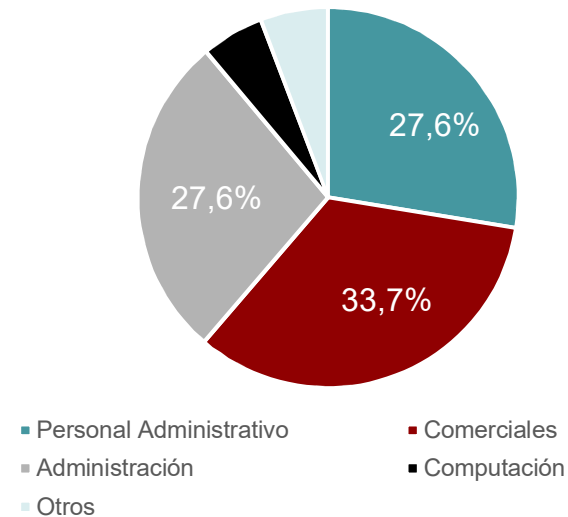
**Gastos comerciales por cotizante, sin AFP Modelo y PlanVital**



**Número de vendedores AFP, sin AFP Modelo y PlanVital**



**Distribución gastos de las AFP por tipo, sin AFP Modelo y PlanVital - 2018**



(1) Promedio ponderado por el número de cotizantes; (2) Con tipo de cambio del 29/12/2018: \$ 695,69 por USD.  
Fuente: PrimAmérica en base a información de la SP.

## V. Los principios y objetivos de una nueva reforma

# Proyecto de ley presentado por el gobierno al Congreso

- Cinco principios fundamentales
  - Reconocer esfuerzo individual de trabajadores y respetar sus derechos de propiedad sobre las cotizaciones
  - Concentrar mayor esfuerzo fiscal en los más vulnerables, en la clase media y en las mujeres
  - Asegurar que cada uno de los cambios ayuden a mejorar las pensiones
  - Evitar efectos negativos sobre el crecimiento económico y la creación de empleos
  - Responsabilidad fiscal

# Principales medidas incluidas en el proyecto

- Mejora de beneficios del pilar solidario<sup>(1)</sup> y aseguramiento de pensión constante en retiro programado
- Aumento de tasa de cotización en 4 p.p. de cargo del empleador<sup>(2)</sup>
- Creación del Consejo Administrador de los Seguros Sociales para administrar el 4% de cotización adicional y los seguros sociales
- Potenciamiento de la licitación de nuevos afiliados
- Disminución de barreras de entrada a la industria de AFP

(1) En primera instancia, se aumentará en 15% la PMAS (\$ 325.646, equivalente a US\$ 466) y en 10% la PBS (\$ 110.201, equivalente a US\$ 158). En un período de cuatro años, las PBS habrán subido entre 10% y 42% y las PMAS entre 15% y 47%, beneficiando más a los tramos etarios de mayor edad. La estructura de beneficios del Pilar Solidario actual no reconoce que la vulnerabilidad de los pensionados aumenta junto con la edad. Por ejemplo, en el grupo de 60 a 64 años, un 43% pertenece a la categoría más vulnerable, versus 58% en el grupo de 80 y más (en base a CASEN, 2015).

(2) De manera gradual y anual en ocho oportunidades.

## Principales medidas incluidas en el proyecto

- Mejora de pensiones actuales y futuras de la clase media y las mujeres
- Incentivo a aumento de edad de pensión
- Fortalecimiento de incentivos al ahorro previsional voluntario (APV)
- Seguro de lagunas previsionales
- Subsidio y seguro de dependencia
- Rentas vitalicias diferidas