

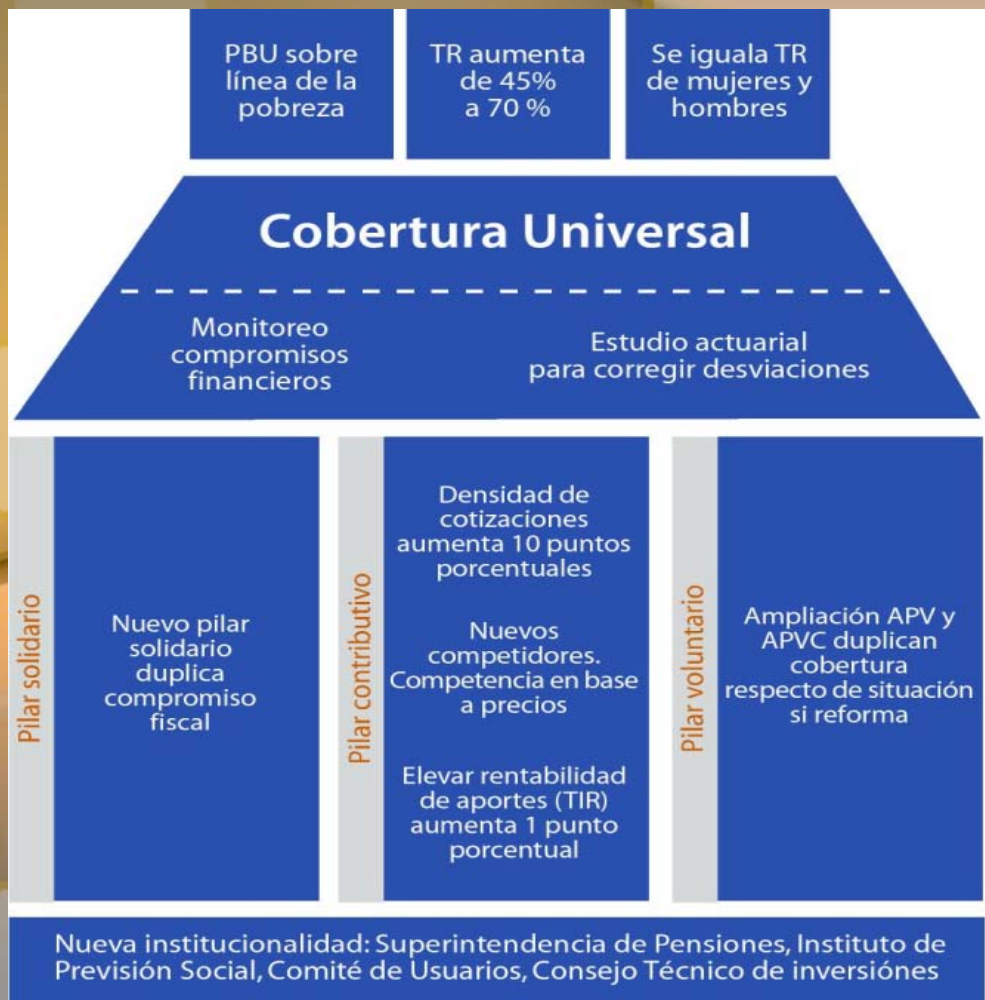
¿Es necesaria una nueva reforma previsional en Chile?

Mario Marcel
Centro de Estudios Públicos, Marzo 2013

Contexto

- Han transcurrido 7 años desde la formación del CAPRP y 5 años desde la aprobación de la reforma previsional.
- En 2015 la transición habrá terminado oficialmente, con la entrada en vigencia de la obligatoriedad de cotizar de los independientes y el desbloqueo del Fondo de Reserva Previsional.
- Faltan 22 años para la maduración total del régimen de capitalización individual iniciado 33 años atrás, pero los nuevos pensionados ya han experimentado la mayor parte de su vida laboral bajo el régimen creado en 1981:
 - La mayor parte de las pensiones estaría teóricamente financiada con el los fondos de cuentas de capitalización individual
 - Los trabajadores cuentan con una historia laboral y previsional suficientemente larga para hacer proyecciones más precisas.
- Al contrario de la reforma de 1981, la de 2008 fue muy explícita respecto de los objetivos perseguidos y resultados esperados, lo que facilita su evaluación.

Resultados esperados de la reforma de 2008



¿Qué se puede decir ya sobre el cumplimiento de estas metas?

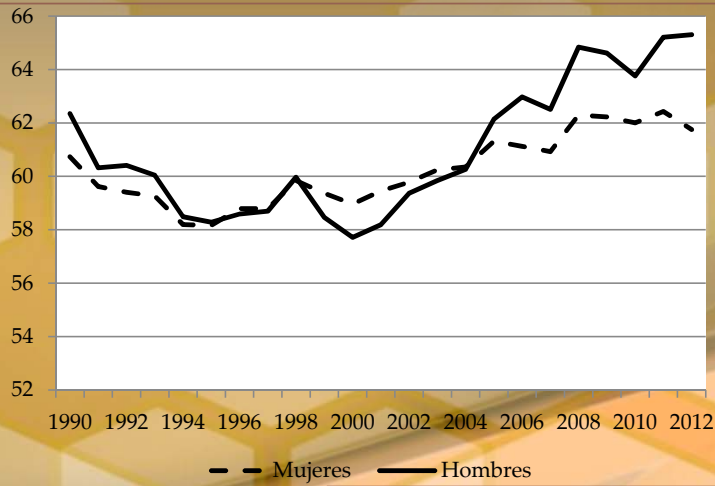
- **Metas cumplidas:**
 - Institucionalidad implementada: IPS, Super Pensiones, comité asesor, comité técnico de inversiones
 - Marco regulatorio: traslado de límite de inversión a definición administrativa, regulación en base a riesgo
 - Monitoreo de compromisos, estudios actuariales regulares
 - Nuevos competidores con menores comisiones
 - Eliminación de riesgo de pobreza en la vejez
 - Cobertura universal
- **Metas de cumplimiento incierto, que dependen de efectividad de otras medidas de la reforma, y que se verificarán en plazos más largos:**
 - Aumento de densidad de cotizaciones
 - Aumento de TIR de aportes
- **Metas que no se cumplirán:**
 - Igualación de tasas de reemplazo entre mujeres y hombres
 - Separación voluntaria de administración de cuentas y fondos
 - Duplicación cobertura de pilar voluntario
- **Meta fundamental, de cumplimiento incierto:**
 - Tasa de reemplazo 70%

Algunas preguntas claves

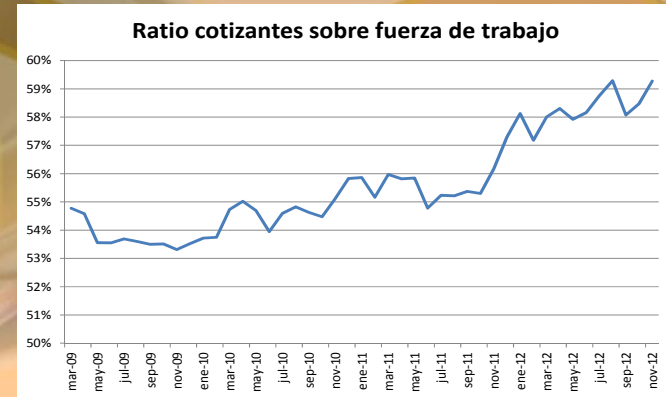
- ¿Cuál ha sido el uso efectivo de la PBS/APS respecto de lo originalmente estimado? Si es menor, ¿Por qué?
- ¿Cuánto se ha reducido la brecha en las tasas de reemplazo de hombres y mujeres como producto de las medidas aplicadas (SIS, bono por hijo, PBS, cotizaciones cruzadas, división de fondos en caso de divorcio)?
- ¿Cuánto han contribuido los cambios en el mercado del trabajo (baja de la cesantía, mayores tasas de participación de las mujeres) a mejorar las perspectivas de las pensiones?
- ¿Qué cambios se han producido en las decisiones de retiro?
- ¿Se producirá una mayor incorporación de independientes que eleve la densidad de cotizaciones?
- ¿Permitirán las medidas de estímulo a la competencia, gestión de inversiones, regulación de rentas vitalicias, aumentar la TIR de los aportes de los trabajadores respecto lo que hubiera ocurrido sin reforma?

Ejemplos de información disponible

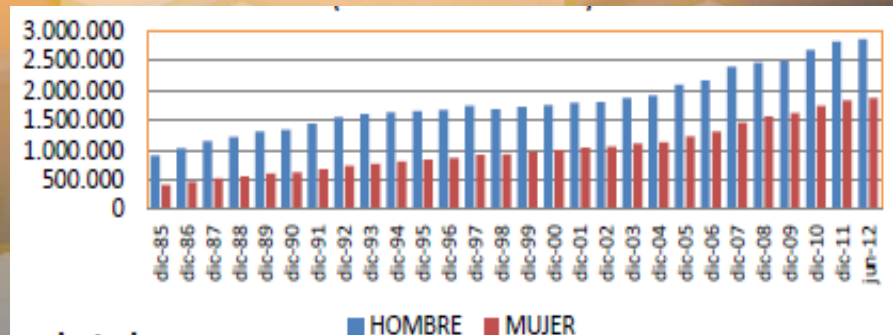
Edad efectiva de retiro



Proporción der cotizantes



Evolución cotizantes activos



Tema clave: tasas de reemplazo

- Evidencia parcial disponible para flujo de nuevos pensionados
- Antecedentes para proyectar TR futuras hasta maduración total del sistema
- Tema fundamental para sectores medios
- Generar baseline: TR promedio, para el conjunto de trabajadores que cumplieron la edad de jubilación, bajo reglas del sistema antiguo (incluyendo requisito de meses de cotización para obtener una pensión)

¿Cómo medir tasas de reemplazo?

- Numerador: pensión
 - Tipo de pensión (qué hacer con anticipadas)
 - Pensiones totales o componentes de éstas (síndrome de los \$ 150.000)
 - Pensiones brutas o líquidas (incluyendo eliminación de 7% salud)
 - Actuales (jubilados recientes) o futuras (2025)
- Denominador: rentas en actividad
 - Período de referencia
 - Tratamiento de períodos con ceros
 - Ingresos brutos o líquidos
 - Totales o imponibles
- Cobertura: quiénes

Orientación clara de comisión: TR buscan medir continuidad de ingresos

Importancia de las distribuciones, no sólo los promedios

Importancia de opciones metodológicas y posibles definiciones

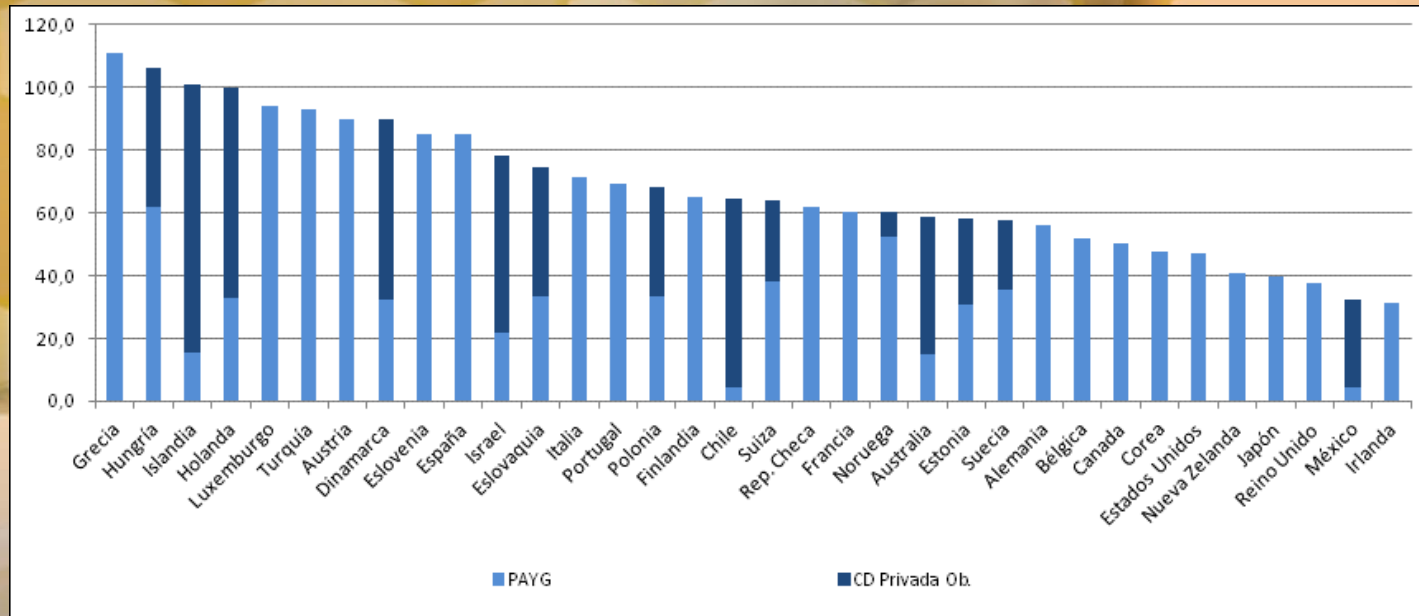
- Actuales estimaciones para tasas de reemplazo netas fluctúan entre 30-50% y 65-85%
- Diferencias dependen de definiciones metodológicas anteriores, especialmente en relación a tratamiento de períodos sin ingresos
- Algunas definiciones posibles en base a criterios de CAPRP:
 - Focalizar en pensiones de vejez no anticipadas
 - Eliminar casos con denominador cercano a cero (PBS, mujeres que cotizaron sólo para obtener bono por hijo)
 - Incluir totalidad de la pensión, independientemente de su fuente de financiamiento (FCI, BR, APS, bono por hijo, APV)
 - Incluir totalidad de la renta
 - Comparación en base a tasas netas
 - Considerar período suficientemente largo para minimizar distorsiones del mercado del trabajo cerca de la edad legal de jubilación
 - Incluir períodos con ingreso cero (posiblemente con “deducible” similar al que establece la ley para decisiones al momento del retiro)
- Combinar estimación para jubilados recientes y proyección para jubilados 2025

Marco para discusión de respuestas de política

- Actual estructura del sistema de pensiones es distinto del del 81
- Estructura multipilar permite combinar intervenciones desde distintos ángulos
 - Por ejemplo, APS puede considerarse como pilar con beneficio definido, con financiamiento tributario
- Reformas posibles caen más dentro de la categoría de reformas paramétricas que de reformas estructurales
- Incorporar análisis prospectivo: demografía, economía del trabajo y desempeño económico

Algunas pistas para análisis de adecuación paramétrica

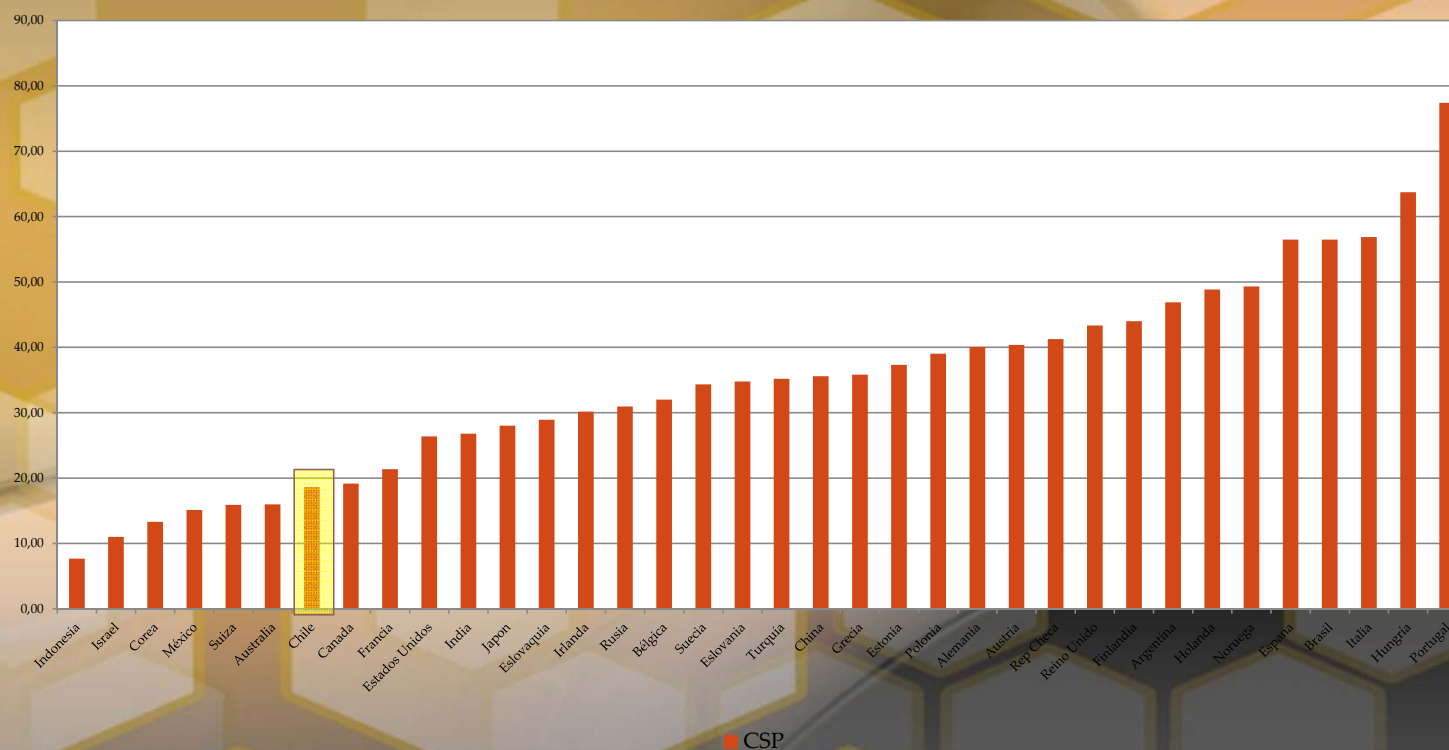
Tasas netas teóricas de reemplazo OCDE



Fuente: OCDE, pensions at a Glance 2011

Algunas pistas para análisis de adecuación paramétrica

Indicador de consistencia paramétrica (versión preliminar)



Fuente: estimaciones propias en base a cifras de OIT y OCDE

Algunas reformas paramétricas posibles: aumentar cotizaciones obligatorias

- Aumento tasa de cotización:
 - Cargo del trabajador
 - Cargo del empleador
 - Redistribución de aportes existentes: seguro de cesantía, ley de accidentes del trabajo, comisiones
 - Ajuste automático según cálculos nocionales
- Reducción de costos, con capitalización de diferencias
 - Fijar aporte máximo consolidado, con mínimo
- Aumentar densidad de cotizaciones con aportes estatales
 - Servicio militar
 - Servicios a la comunidad
 - Prácticas laborales
 - Períodos de cobro de seguro de cesantía
 - Subsidio cuidado de discapacitados, adultos mayores
 - Familiares no remunerados
- Incorporar componentes no imposables de la renta
- Aumentar renta máxima imponible

Algunas reformas paramétricas posibles: edad y opciones de jubilación

- Ajuste gradual de edad legal de jubilación
- Incentivos a postergar la jubilación
- Ajustes automáticos diferidos según cuentas nocionales
- Restringir (aún más) opciones al momento del retiro: jubilaciones anticipadas y retiros de capital
- Necesidad de analizar y diseñar políticas para segmentos más complejos del mercado del trabajo (mujeres y mayores de 50 años)

Incorporación de independientes

- Compensación honorarios sector público
- Cotizaciones de inducción reducidas; copagos estatales
- Facilidades de pago, cotizaciones diferidas y/o acumuladas
- Condicionalidad en ejercicio de actividades independientes
- Premios, estímulos
- "Nudging"

Otros

- APV:
 - Cobertura limitada, ingresos medios y altos, costo fiscal
 - APVC: difícil con sindicatos débiles, multirut y alta movilidad laboral
- AFP estatal:
 - Orientada a captar a trabajadores independientes (comparación con IPS en LAT)
- Separación de administración de cuentas con objetivo inclusivo
- Ajuste diseño pilar solidario

Importancia del proceso

- Experiencia de CAPRP destaca importancia de la legitimidad y capacidad para enmarcar la discusión
- Proceso importa tanto como el resultado
- Posibles referentes:
 - CAPRP
 - Comisión de usuarios
 - Organismos internacionales especializados (OIT, OCDE)