

# Seguridad Previsional en Economías Emergentes

## *Cinco Proposiciones y Una Propuesta*

**Richard Jackson**  
Presidente  
Global Aging Institute

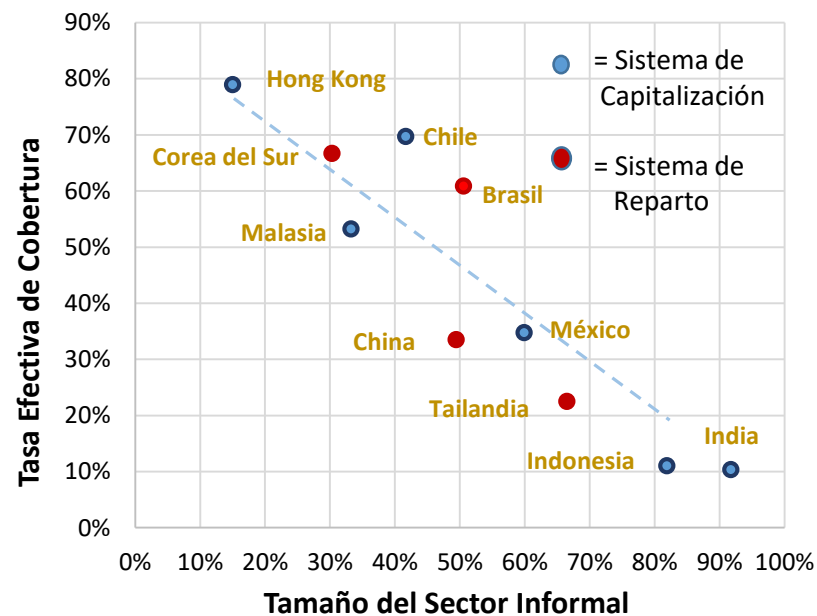
**23 de abril de 2018**

**Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, DC**

# Toda economía emergente necesita un piso no-contributivo robusto financiado por impuestos como medida anti-pobreza de los adultos mayores.

- ❑ Muchos trabajadores en las economías emergentes no contribuyen al sistema estatal previsional, e incluso cuando contribuyen lo hacen irregularmente, lo que significa que los beneficios que recibirán serán todavía inadecuados.
- ❑ La baja cobertura está asociada con informalidad en el mercado laboral, no con el diseño del sistema de pensiones. Cuando la informalidad es alta, la cobertura es baja y vice versa, independiente de si el sistema estatal previsional es de capitalización o de reparto.
- ❑ Dadas las realidades económicas actuales, las pensiones sociales son una necesidad social.

### Tasa efectiva de cobertura previsional estatal y tamaño del sector informal en el año más reciente sobre el que existe información disponible



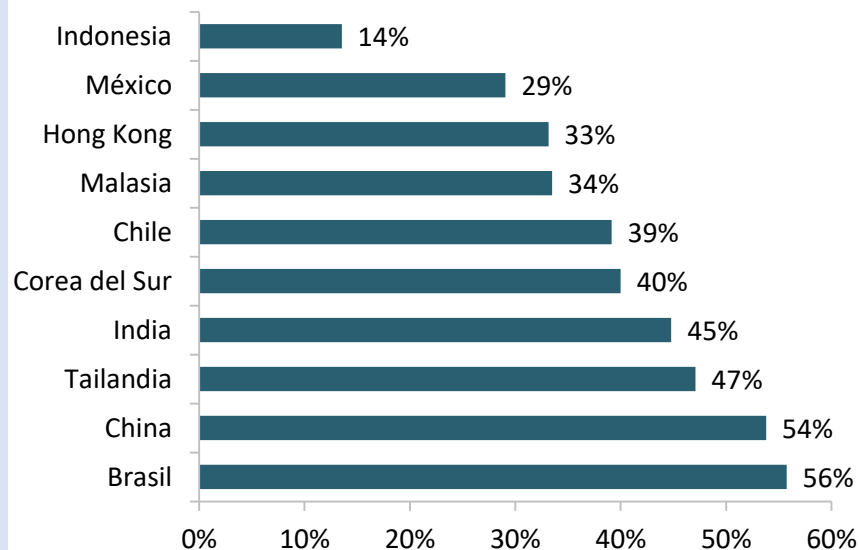
Nota: La tasa de cobertura efectiva es la proporción de la fuerza laboral que contribuye al sistema o sistemas previsionales mandatorios en un año dado. El sector informal es definido como empleo informal en el sector no-agrario más el empleo agrario como proporción del empleo total. Los estimados del tamaño del sector informal fueron derivados de sumar el empleo agrario con estimados publicados del empleo informal no-agrario. En el caso de Hong Kong, el empleo informal no-agrario fue estimado también por el GAI.

Fuente: Richard Jackson, *Las pensiones voluntarias en las economías emergentes: Nuevas estrategias para enfrentar el desafío de la seguridad previsional* (Alexandria, VA: Global Aging Institute, 2017)

# Los beneficios de pensiones contributivas serán cada vez más inadecuados, incluso para trabajadores con carreras completas.

- ❑ Desde Brasil a China, las economías emergentes con sistemas previsionales estatales de reparto están realizando profundas reducciones en la generosidad futura de los beneficios a medida que sus poblaciones envejecen.
- ❑ En países con sistemas de capitalización individual como Chile, Hong Kong y México, las tasas de contribución obligatorias son muy bajas para financiar tasas de reemplazo adecuadas.
- ❑ En países como India y Malasia, con fondos de previsión centralmente administrados, las bajas tasas de retorno, conjuntamente con los retiros de fondos antes de la jubilación y la jubilación a edades tempranas, significan que las tasas de reemplazo serán también inadecuadas.

### Tasas de reemplazo futuras para trabajadores con carreras completas de los sistemas previsionales estatales



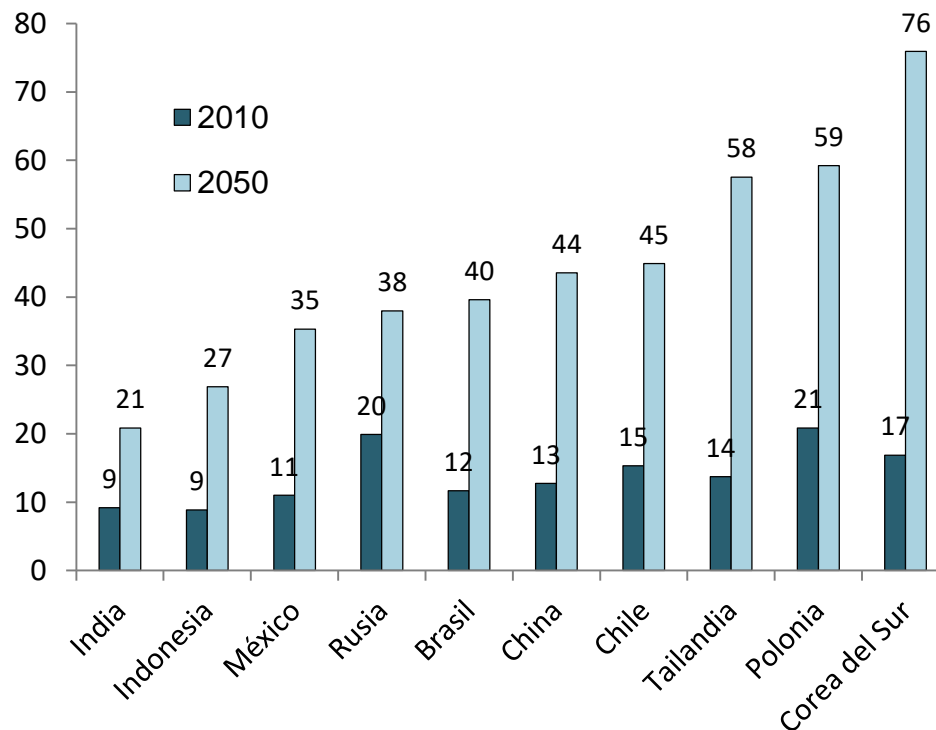
Nota: Las proyecciones son para los trabajadores con ingresos medios que ingresan a la fuerza laboral hoy a los veinte años de edad y se jubilan a la edad normal de jubilación de su sistema previsional estatal. En los países donde las tasas de reemplazo difieren según el sexo, las proyecciones son promedios hombre-mujer. Para Brasil, las proyecciones se refieren al RGPS; para Chile, al Sistema AFP; para China, al Sistema Previsional Básico para Empleados Urbanos; para Hong Kong, al MPF; para India, al EPF y EPS; para Indonesia, a la Seguridad de la Vejez; para Malasia, al EPF; para México, al SAR; para Corea del Sur, al Sistema Nacional de Pensiones; y para Tailandia, al Sistema de Pensiones para la Vejez.

Fuente: Richard Jackson, *Las pensiones voluntarias en las economías emergentes*

# A medida que las economías emergentes envejecen, los sistemas de pensiones de capitalización serán más ventajosos que los sistemas de reparto en términos de la tasa de retorno de cada sistema.

- ❑ La tasa de retorno sobre las contribuciones para un sistema de pensiones de reparto es igual a la tasa de crecimiento de la nómina, mientras que la tasa de retorno en un (bien diseñado) sistema de capitalización es igual al retorno global al capital.
- ❑ A medida que el crecimiento de la fuerza laboral y de los salarios reales se desaceleran en las sociedades en proceso de envejecimiento, los sistemas previsionales de capitalización serán capaces de brindar la misma tasa de reemplazo a una tasa de contribución menor que la de los sistemas de reparto o, alternativamente, una mayor tasa de reemplazo a la misma tasa de contribución.

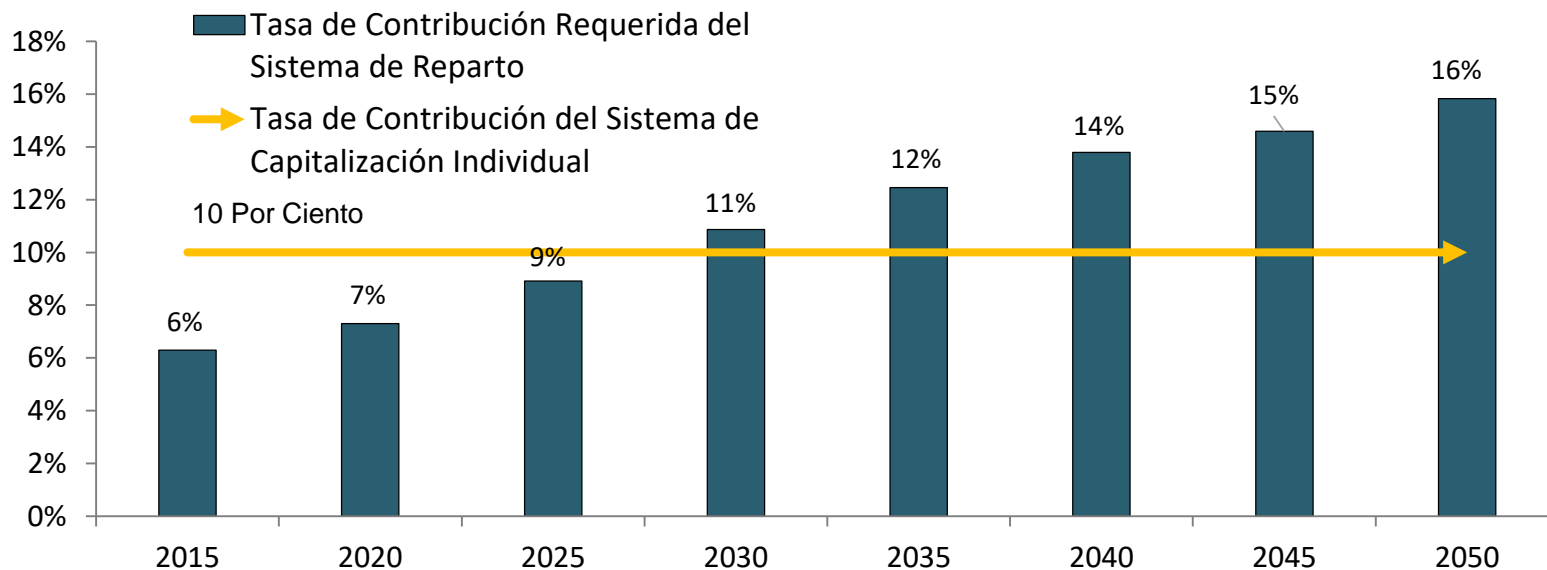
**Tasa de dependencia senil: adultos mayores (de 65 años de edad o más) por cada 100 adultos en edad de trabajar (de 20 a 64 años de edad) en 2010 y 2050**



Fuente: UN Population Division (2013)

# Los sistemas de pensiones de reparto pueden parecer sostenibles mientras las sociedades aún son jóvenes y en desarrollo, pero sus costos aumentan rápidamente cuando éstas envejecen.

**Tasa de contribución en el sistema de reparto requerida en Chile para obtener la misma tasa de reemplazo de 40 por ciento que se obtiene con una tasa de contribución del 10 por ciento en el sistema de capitalización individual, 2015-2050\***



\*Las proyecciones del sistema de capitalización individual asumen un crecimiento de los salarios reales del 2.0 por ciento, una tasa de retorno real del 4.5 por ciento, una vida laboral de 40 años, una edad de jubilación de 65 años y comisiones administrativas equivalentes al 0.5 por ciento de los activos. Las proyecciones del sistema de reparto asumen un crecimiento de los salarios reales del 2.0 por ciento, una edad de jubilación de 65 años e indexación de precios de los actuales beneficios.

Fuente: Cálculos de GAI

# Mejorar la adecuación de los sistemas previsionales obligatorios puede parecer un objetivo difícil de alcanzar.

- ❑ En las décadas recientes, los esfuerzos del gobierno para aumentar la participación en los sistemas de pensiones obligatorios han fracasado. Inclusive, en algunas economías emergentes la informalidad está aumentando y la cobertura se está reduciendo.
- ❑ Países con sistemas de pensiones estatales de reparto tienen poco espacio para aumentar la generosidad de los beneficios. Las tasas de contribución ya son altas en la mayoría de los países, y en muchos las promesas actuales de beneficios ya no son asequibles.
- ❑ La mayoría de los países con sistemas de capitalización estatales pueden y deben subir sus tasas de contribución. Pero gran parte de la sociedad en estos países ve las contribuciones obligatorias como un impuesto y probablemente resistirá a aumentos significativos.
- ❑ Aunque ayudaría tener pensiones sociales más generosas, éstas no son una solución de largo plazo. Una cosa es tener la mitad de los adultos mayores dependientes de beneficios no contributivos cuando ellos representan 5% de la población. Otra cosa muy distinta será cuando representen el 25%.

# Ampliar y profundizar los sistemas de pensiones voluntarios es una parte importante de la solución.

- ❑ El éxito de las economías emergentes en asegurar la seguridad previsional va a depender crecientemente de su éxito en la construcción de sistemas previsionales voluntarios robustos.
- ❑ Hasta hace poco, la opinión prevaleciente era que la expansión de los sistemas previsionales voluntarios no era una prioridad en las sociedades en las que los sistemas obligatorios cubren a una fracción de la fuerza laboral. Sin embargo, es precisamente esa limitada cobertura de los sistemas obligatorios lo que hace importante expandir los sistemas voluntarios.
- ❑ Expandir los sistemas previsionales voluntarios no beneficiará solo a los ricos. Por el contrario, pueden cumplir un rol central en mejorar perspectivas de jubilación de los trabajadores de la clase media. Pueden incluso mejorar las perspectivas de trabajadores en sector informal.

## INFORME GAI

### ❖ Capítulo 1

*La inminente crisis en la seguridad previsional*

### ❖ Capítulo 2

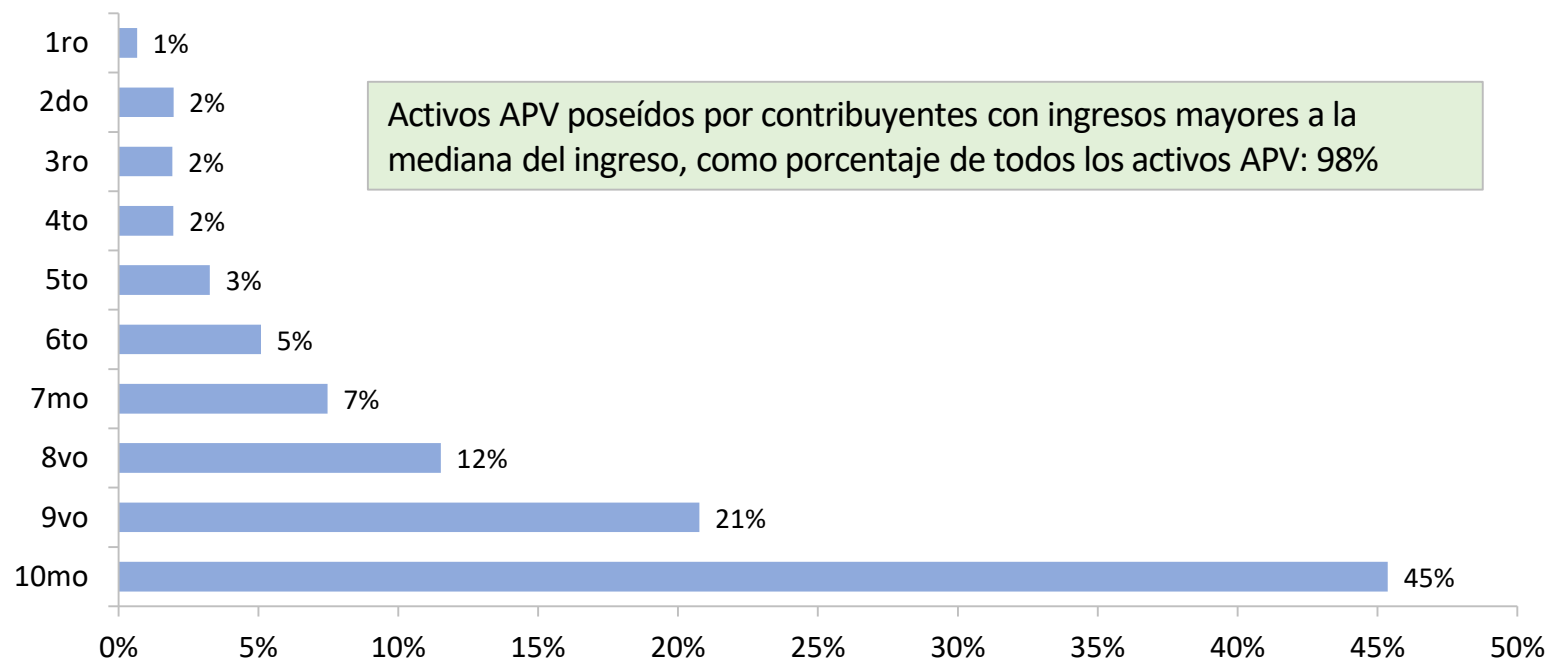
*Buenas prácticas en materia de sistemas previsionales voluntarios*

### ❖ Capítulo 3

*Lecciones para las economías emergentes*

# Actualmente, la participación en el sistema del ahorro previsional voluntario (APV) en Chile no solo es limitada, también altamente sesgada por ingreso.

## Contribuyentes chilenos APV según deciles de ingreso en 2016, como porcentaje de todos los contribuyentes APV.



Nota: La información se refiere a contribuyentes APV a las AFP y excluye contribuyentes a otros proveedores calificados. Los contribuyentes son trabajadores que realizaron por lo menos una contribución APV durante el año calendario; los deciles de ingreso se refieren a la distribución de ingresos para todos los contribuyentes al sistema AFP; el ingreso se refiere a lo ingreso imponible.

Fuente: Información no publicada proporcionada por la Superintendencia de Pensiones de Chile

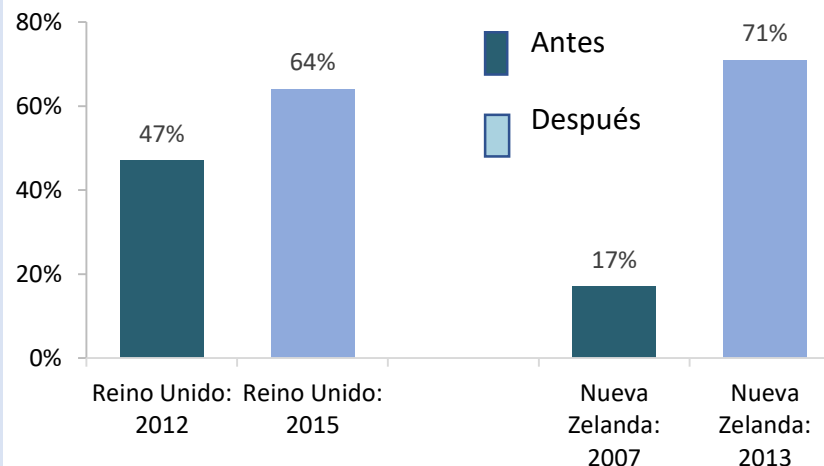


# Estrategias Claves: COMPULSIÓN SUAVE

- ❑ La experiencia de los países desarrollados enseña que cambiar el modo de afiliación del modelo tradicional de “opt in” a un modelo de “opt out” resulta en tasas de participación más altas.
- ❑ Como mínimo, aquellos empleadores que ya patrocinan un plan de pensiones deben estar obligados a afiliarse automáticamente a sus trabajadores. Más ambiciosamente, todos los empleadores pueden ser obligados a patrocinar un plan en el que sus trabajadores sean afiliados.
- ❑ Las economías emergentes pueden también implementar la afiliación automática en sistemas de pensiones personales, siempre que dichos sistemas utilicen o puedan utilizar la infraestructura de la nómina de los empleadores.
- ❑ Los países con sistemas previsionales de capitalización pueden implementar la afiliación automática en las franjas voluntarias de sus sistemas, mientras que aquellos con sistemas de reparto podrían establecer segundas franjas voluntarias de cuentas de capitalización complementarias “add on” en las que los trabajadores pueden ser afiliados automáticamente.

- ❑ La experiencia de los países desarrollados enseña también que el auto-barrido (*auto-sweeping*) y el auto-escalamiento pueden ayudar tanto a maximizar la participación de los trabajadores en un plan de pensiones como a maximizar el ahorro luego de que los trabajadores son afiliados en un plan.

**Porcentaje de la fuerza laboral que participa en un plan de pensiones patrocinado por el empleador en Nueva Zelanda y el Reino Unido, antes y después de la afiliación automática.**



Fuente: OECD Pensions Outlook 2014 (París: OCDE, 2014); Office for National Statistics, Annual Survey of Hours and Earnings Pension Tables: 2015 Provisional and 2014 Revised Results (Londres: Office for National Statistics, marzo 2016); y cálculos del GAI

# Estrategias Claves: INCENTIVOS ECONÓMICOS

- ❑ Más allá de aprovechar las lecciones de la economía del comportamiento, las economías emergentes necesitan hacer mucho más para promover los ahorros voluntarios de los trabajadores de ingresos bajos y medios.
- ❑ Las buenas prácticas globales recomiendan que los beneficios tributarios tradicionales, que benefician más a los trabajadores con ingresos altos, se combinen con subsidios fijos y/o contribuciones de contrapartida, que inclinan la balanza hacia el otro lado.
- ❑ Además de afiliarse automáticamente a los trabajadores en las franjas voluntarias de sus sistemas previsionales estatales, los gobiernos deben aportar suplementos a los ahorros voluntarios.
- ❑ Los gobiernos pueden también complementar los ahorros de los trabajadores en planes de pensiones patrocinados por el empleador, como

se hace en los Esquemas KiwiSaver de Nueva Zelanda y en las Pensiones NEST del Reino Unido.

- ❑ Aun cuando esto tenga un alto costo, en el largo plazo el costo de subsidios más generosos al ahorro previsional voluntario será mucho menor que el costo de las pensiones sociales para trabajadores que llegan a la vejez con ahorros insuficientes.

❖ En el Esquema KiwiSaver de Nueva Zelanda, la afiliación automática y las contribuciones de contrapartida del gobierno ayudaron a incrementar la participación desde 17% de la fuerza laboral en 2007 a 71% en 2013.

❖ En las pensiones Riester de Alemania, los subsidios del gobierno al ahorro han ayudado a alcanzar amplia participación de trabajadores de todos los niveles de ingresos.

# Un Nuevo Enfoque para la Seguridad Previsional en el Sector Informal

- ❑ Muchos expertos están concluyendo que las pensiones voluntarias son una mejor respuesta en el largo plazo al problema de inseguridad en la vejez en el sector informal que las pensiones sociales.
- ❑ Mientras las pensiones sociales son un paliativo necesario en el corto plazo, ellas incentivan la informalidad en el mercado de trabajo. Ellas también dejan a una gran parte de los mayores dependientes de la asistencia social del gobierno—y vulnerables a cortes de beneficios a medida que las sociedades envejecen y las presiones fiscales aumenten.
- ❑ El ahorro voluntario para el retiro no tiene estos inconvenientes, lo que explica que un creciente número de países, especialmente en Asia, esté diseñando sistemas de pensiones voluntarios específicos para el sector informal.
- ❑ Entre los ocho países cubiertos en el informe de GAI, China, India, Malasia y Tailandia recientemente lanzaron estos sistemas.
- ❑ Extender el ahorro voluntario para el retiro a los trabajadores del sector informal crea grandes desafíos, empezando con cómo recaudar y direccionar las contribuciones de pensiones.
- ❑ Los incentivos económicos también necesitan ser más generosos que aquellos para los trabajadores del sector formal, al menos en relación al ingreso de los participantes. Por lo tanto, la mayoría de los sistemas de pensiones voluntarios para el sector informal incluyen contrapartidas sustanciales del gobierno.
- ❑ Para convencer a los trabajadores a participar, estos sistemas deben también ser flexibles, tanto en los requerimientos de contribución como en las reglas para el retiro de fondos.
- ❑ Aunque es todavía muy temprano para estimar el éxito de la mayoría de los nuevos sistemas de pensiones para el sector informal, los resultados en un país han sido espectaculares: China.



**www.  
GlobalAgingInstitute.org**