



NOTAS DE PENSIONES

N° 50 - Enero 2021

Índice Mundial de Pensiones MERCER CFA 2020: El impacto del Covid-19 en las pensiones

Resumen Ejecutivo

El Índice Mundial de Pensiones de MERCER CFA, que en su edición 2020 evalúa los sistemas de pensiones de 39 países, muestra que Latinoamérica tiene importantes desafíos en esa área. Chile ocupa la décima tercera posición global con 67 puntos de 100 posibles, se encuentra entre los países en categoría B. Más atrás en la categoría C están Colombia en la 21° posición, con 58,5 puntos; Perú en la 24° posición, con 57,2 puntos; y Brasil en la 26° posición, con 54,5 puntos. México se ubica en la posición 35, con 44,7 puntos, y Argentina ocupa el penúltimo lugar, con solo 42,5 puntos; estos dos últimos países están en la categoría D.

En esta Nota de Pensiones se analizan los resultados de los sistemas de pensiones latinoamericanos y las reformas o perfeccionamientos que éstos requieren.

Se analiza el impacto económico del Covid-19, que está intensificando las presiones financieras sobre los sistemas de pensiones en todos los países, que ya estaban enfrentando dificultades con el envejecimiento de su población. En efecto, la crisis sanitaria mundial ha afectado negativamente a los sistemas de pensiones en los siguientes aspectos: aumento del gasto y endeudamiento público, para financiar mayores gastos en salud y ayuda a la población, reduciendo la capacidad de futuros gobiernos para apoyar a sus poblaciones mayores; una recesión económica que ha aumentado el desempleo,

la informalidad y la independencia laboral y ha reducido las contribuciones a la seguridad social e impuestos; bajas tasas de interés y un rendimiento reducido de las inversiones de los fondos de pensiones; y autorizaciones masivas de retiros de ahorros obligatorios en algunos países.

La nota describe los casos de países que han permitido el retiro anticipado de fondos de pensiones o han disminuido temporalmente las cotizaciones para pensiones, para proporcionar fondos adicionales a sus habitantes. Frente a esta medida se destaca la opinión restrictiva que tienen sobre el particular entidades internacionales. La Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS) señaló que “El acceso temprano a los ahorros para pensiones debe ser limitado, temporal y proporcionado a las necesidades reales”, mientras que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) indicó que “El acceso a los ahorros para la jubilación debe seguir siendo una medida excepcional basada en circunstancias individuales específicas y en las regulaciones que ya existen para ese propósito”. También se destaca que los dos sistemas de pensiones mejor evaluados en el Índice Mercer CFA, Países Bajos y Dinamarca, no han permitido el acceso temprano a los fondos de pensiones, a pesar de que los activos de cada uno de dichos sistemas de pensiones equivalen a más del 150% del PIB del país.

I. Introducción

La seguridad financiera durante la jubilación es fundamental tanto para las personas como para las sociedades, ya que la mayoría de los países están enfrentando los efectos sociales, económicos y financieros del envejecimiento de la población. Las medidas para contener la pandemia han generado una situación económica caracterizada por un acentuamiento de la tendencia descendente de las tasas de interés, llegando éstas a niveles históricamente bajos, una recesión que ha afectado negativamente al empleo y su estructura formal-informal y a las contribuciones a la seguridad social, y un rendimiento reducido de las inversiones de los fondos de pensiones. Esto está ejerciendo presiones financieras adicionales sobre los sistemas de pensiones existentes.

Recientemente se dio a conocer el Índice Mundial de Pensiones de MERCER CFA INSTITUTE correspondiente al año 2020, el cual incorpora dos nuevos países, Bélgica e Israel, abarcando el análisis de los sistemas de pensiones de 39 países, lo que representa casi dos tercios de la población mundial.

El Índice Mundial de Pensiones revela qué tan preparados están los sistemas de pensiones de los distintos países para enfrentar un futuro donde la población está envejeciendo, a través de tres subíndices: **Adecuación, Sostenibilidad e Integridad**. Estos subíndices involucran a más de 50 indicadores, que en esta edición introduce nuevas preguntas relacionadas con el gasto público en pensiones, la inversión con criterios ASG (ambientales, sociales y de gobierno corporativo) y el apoyo a los cuidadores de las personas de la tercera edad.

Los tres subíndices se ponderan en distintos porcentajes para el cálculo del índice global. Así, el subíndice de adecuación, que representa los beneficios que se proporcionan junto con algunas características importantes del diseño del sistema, se pondera en un 40%. El subíndice

de sostenibilidad, que se centra en el futuro y que mide varios indicadores que influirán en la probabilidad de que el sistema actual proporcione beneficios en el futuro, se pondera con un 35%. Y el subíndice de integridad, que incluye varios elementos que influyen en los gobiernos corporativos y operaciones generales del sistema, los que a su vez afectan el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en su sistema de pensiones, pondera en un 25%.

A pesar de lo anterior, cabe señalar que la evolución del índice global responde a múltiples factores, los cuales no necesariamente reflejan la calidad de los sistemas de pensiones. Un buen ejemplo es el subíndice de adecuación, que considera entre otras cosas la tasa de reemplazo (monto de los beneficios pagados sobre el salario), por lo que la evaluación de este subíndice dependerá de factores como la tasa de cotización, la edad de jubilación y los retiros anticipados de fondos. En ese sentido, de acuerdo al CEO de Mercer Chile, Daniel Nadborny, los retiros anticipados de fondos de pensiones realizados en este país durante el 2020 afectarán negativamente la evaluación del sistema de pensiones, aunque ello tiene relación alguna con las bondades del sistema de capitalización individual.

Resultados del año 2020

La Tabla N° 1 muestra los países agrupados según la “categoría” de sus sistemas de pensiones, la cual se asigna dependiendo del rango en que se ubica el puntaje del índice global de cada país.

El estudio confirma que los Países Bajos y Dinamarca tienen los mejores sistemas de pensiones en el mundo, al recibir ambos una calificación A en 2020. Aunque los Países Bajos han mantenido la clasificación más alta el año 2020, se observa que su sistema está experimentando actualmente una reforma significativa. Estos cambios indican que siempre hay margen de mejora. En el extremo

opuesto, Tailandia tuvo el valor de índice más bajo (40,8).

Tabla N° 1

Grado	Valor del Índice	Sistema	Descripción
A	>80	Países Bajos Dinamarca	Un sistema de pensiones robusto y de primera clase que ofrece buenos beneficios, es sostenible y tiene un alto nivel de integridad.
B+	75–80		Un sistema de pensiones que tiene una estructura sólida, con muchas buenas características, pero que tiene algunas áreas de mejora que lo diferencian de un sistema de categoría A.
B	65–75	Israel Australia Finlandia Suecia Singapur Noruega Canadá Nueva Zelanda Alemania Suiza Chile Irlanda	
C+	60–65	Reino Unido Bélgica Hong Kong SAR* EE.UU. Malasia Francia	Un sistema de pensiones que tiene algunas buenas características, pero que también tiene importantes riesgos y / o deficiencias que deben abordarse. Sin estas mejoras, se puede cuestionar su eficacia y / o sostenibilidad a largo plazo.
C	50–60	Colombia España Arabia Saudita Perú Polonia Brasil Sudáfrica Austria Italia Indonesia Corea del Sur	
D	35–50	Japón China* India México Filipinas Turquía Argentina Tailandia	Un sistema de pensiones que tiene algunas características deseables, pero también tiene importantes debilidades y / u omisiones que deben abordarse. Sin estas mejoras, su eficacia y sostenibilidad están en duda.
E	<35	No Aplica	Un sistema de pensiones deficiente que puede estar en las primeras etapas de desarrollo o no existir.

Fuente: Basado en el Índice Mundial de Pensiones MERCER CFA Institute 20120, página 6.

* En este informe, China se refiere al sistema de ingresos por jubilación en China continental, mientras que la RAE de Hong Kong se refiere al sistema de ingresos por jubilación en Hong Kong, una Región Administrativa Especial (RAE) de China.

Recomendaciones generales

Aunque cada sistema de pensiones refleja una historia y un contexto únicos, existen algunos aspectos comunes a mejorar, ya que muchos enfrentarán problemas similares en las próximas décadas. Como señaló la OCDE en 2017: “Los países de la OCDE no deberían esperar hasta la próxima crisis para implementar las reformas necesarias para hacer frente al aumento de la longevidad, el aumento del riesgo de desigualdad en la vejez y los cambios en los patrones de trabajo”. A la luz de los efectos del Covid-19, los perfeccionamientos son ahora más relevantes. Como dijo Winston Churchill: "Nunca dejes que una buena crisis se desperdicie".

El MERCER CFA Institute propone una serie de reformas para mejorar los resultados a largo plazo de los sistemas de pensiones:

- Incrementar la cobertura de los trabajadores dependientes, incluidos los trabajadores en empleos no estándar (economía GIG), y de los trabajadores autónomos en el sistema de pensiones privado, reconociendo que muchas personas no ahorrarán para el futuro sin un elemento de obligatoriedad o inscripción automática.
- Aumentar la edad de pensión estatal y / o la edad de jubilación para reflejar el aumento de la esperanza de vida, reduciendo así los costos de las pensiones financiadas con fondos públicos.
- Promover una mayor participación en la fuerza laboral de personas en edades más avanzadas, lo que aumentará los ahorros disponibles para la jubilación y limitará el aumento continuo de la duración de la jubilación.
- Fomentar o exigir mayores niveles de ahorro privado, tanto dentro como fuera del sistema de pensiones, para reducir la dependencia futura de la pensión pública y,

al mismo tiempo, ajustar las expectativas de pensión de muchos trabajadores.

- Introducir medidas para reducir la brecha de género y las que existen para los grupos minoritarios, en muchos sistemas de pensiones.
- Reducir la fuga de los ahorros pensionales antes de la jubilación, asegurando así que dichos fondos se utilicen para el financiamiento de las pensiones.
- Revisar el nivel de indexación de las pensiones públicas, ya que el método y la frecuencia de los aumentos de las pensiones son fundamentales para garantizar que se mantenga el valor real de las mismas, resguardando su sostenibilidad a largo plazo.
- Mejorar el gobierno corporativo de los planes de pensiones privados e introducir una mayor transparencia, para mejorar la confianza de los miembros de los planes de pensiones.

La situación de América Latina

El Índice Mundial de Pensiones de MERCER CFA, en su edición 2020, señala que Chile ocupa la décima tercera posición global con 67 puntos de 100 posibles, encontrándose entre los países en categoría B. Colombia se encuentra en la posición 21, con 58,5 puntos; Perú en la posición 24, con 57,2 puntos; y Brasil en la posición 26, con 54,5 puntos, a pesar de que tiene el sistema de planes empresariales complementarios de capitalización más robusto de la región. Estos países están clasificados en la categoría C. México se ubica en la posición 35, con 44,7 puntos, y Argentina ocupa el penúltimo lugar, con solo 42,5 puntos; estos dos últimos países están en la categoría D. Al comparar los resultados con los del año anterior, se observa en general un retroceso de los países latinoamericanos.

A continuación, se presentan las propuestas de perfeccionamiento de MERCER CFA para

cada uno de los países latinoamericanos incluidos en el estudio:

Chile: (i) Incrementar el nivel mínimo de apoyo a las personas de edad más pobres; (ii) Aumentar la edad de jubilación de las mujeres; (iii) Introducir una edad mínima para acceder a las prestaciones de jubilación de las pensiones privadas¹ y; (iv) Exigir que los informes anuales de los planes de pensiones estén disponibles para todos los miembros².

Colombia: (i) Incrementar el nivel mínimo de apoyo monetario a las personas de edad más pobres; (ii) Elevar el nivel de ahorro de los hogares; (iii) Incrementar la cobertura de los trabajadores en los planes de pensiones y; (iv) Aumentar la edad de jubilación estatal en forma gradual.

Perú: (i) Introducir un nivel mínimo de apoyo para las personas de edad más pobres; (ii) Incrementar la cobertura de los trabajadores en los planes de pensiones, aumentando así el nivel de cotizaciones y activos gestionados; (iii) Permitir que las personas se jubilen gradualmente mientras reciben una pensión parcial y; (iv) Mejorar los requisitos de gobernanza del sistema privado de pensiones.

Brasil: (i) Introducir ajustes automáticos en la edad normal de jubilación de la seguridad social, vinculándola a los cambios en la esperanza de vida; (ii) Introducir un nivel mínimo de contribuciones obligatorias en un fondo de ahorro para la jubilación y; (iii) Aumentar la cobertura de los trabajadores en los planes de pensiones ocupacionales mediante inscripción automática, aumentando así el nivel de cotizaciones y activos gestionados.

México: (i) Introducir el requisito de que parte del beneficio de jubilación de los planes privados de pensión debe tomarse como un flujo de ingresos; (ii) Aumentar el nivel de contribuciones al sistema de cuentas individuales, aumentando así el nivel de activos gestionados a lo largo del tiempo; (iii) Mejorar los requisitos de gobernanza para el sistema de privado de pensiones, incluyendo la necesidad de niveles mínimos de capitalización en los planes de beneficios definidos y; (iv) Mejorar el nivel de comunicación requerido con los afiliados de los planes privados de pensiones.

Argentina: (i) Continuar aumentando la pensión disponible para las personas de edad más pobres; (ii) Aumentar la cobertura de los trabajadores en los planes de pensiones ocupacionales mediante inscripción automática, aumentando así el nivel de cotizaciones y activos gestionados; (iii) Introducir un nivel mínimo de contribuciones obligatorias en un fondo de ahorro para la jubilación y; (iv) Mejorar la regulación del sistema privado de pensiones.

Algunas de las propuestas de perfeccionamiento anteriores han sido recientemente incorporadas por algunos países, tales como incrementar el nivel mínimo de apoyo a las personas de edad más pobres (Chile) y aumentar el nivel de las contribuciones a las cuentas individuales (México).

El impacto del Covid-19 en las pensiones

El impacto económico generalizado del Covid-19 está intensificando las presiones financieras que enfrentan los jubilados, tanto ahora como en el futuro. De acuerdo al Índice

¹ La introducción de una edad mínima es discutible, porque ésta existe a menos que se cumplan condiciones de nivel de pensión para anticipar la jubilación.

² Esto a pesar de que en Chile, las AFP deben comunicar cada cuatro meses los movimientos de las cuentas obligatorias y voluntarias, y si no se registran movimientos, deben comunicar al menos una vez al año, el estado de ambas cuentas.

Mundial de Pensiones de MERCER CFA, en un contexto de aumento de la esperanza de vida y de creciente presión sobre los recursos públicos para apoyar la salud y el bienestar de El Dr. David Knox, socio principal de Mercer y autor principal del estudio, dijo: “La recesión económica causada por la crisis sanitaria mundial ha provocado una reducción de las contribuciones a las pensiones, un menor rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones y una mayor deuda pública en la mayoría de los países. Inevitablemente, esto afectará las pensiones futuras, lo que significa que algunas personas tendrán que trabajar más tiempo, mientras que otras tendrán que conformarse con un nivel de vida más bajo cuando se jubilen”. Por otra parte, el Dr. Knox agregó que el Covid-19 también ha aumentado la desigualdad de género en muchos sistemas de pensiones, ya que los sectores más afectados por la pandemia han sido aquellos donde las mujeres representan más de la mitad de la fuerza laboral, como la hotelería y los servicios alimentarios.

El nivel de deuda pública ha aumentado en muchos países tras la aparición del Covid-19. Es probable que este aumento de la deuda restrinja la capacidad de los futuros gobiernos para apoyar a sus poblaciones mayores, ya sea mediante pensiones o mediante la prestación de otros servicios como la salud o el cuidado de personas mayores.

Además, algunos gobiernos han permitido el acceso temporal anticipado a los ahorros pensionales para mejorar la situación de liquidez de los hogares. Por ejemplo, Australia permitió a las personas cuyos ingresos habían disminuido en más del 20% acceder a sus activos de pensiones por un monto de hasta AUD 20.000 (aproximadamente USD 14.000). India permitió retiros parciales de los fondos de pensiones para el tratamiento del Covid-19 y un pago desde el fondo de pensiones que no exceda los tres meses de salario y prestaciones. En Perú se permitió a las personas retirar hasta el 25% de sus ahorros

las poblaciones que envejecen, el Covid-19 está exacerbando la inseguridad de la jubilación.

de sus cuentas individuales, con un límite de PEN 12.900 (USD 3.685), mientras que Chile autorizó a las personas en dos ocasiones a retirar voluntariamente el 10% de sus fondos de pensiones individuales, con un máximo de USD 5.600.

En España se adoptó otro enfoque en el que los participantes elegibles podían recibir un beneficio igual al menor valor entre una cantidad relacionada con sus salarios perdidos en la pandemia y una fórmula del gobierno. En contraste con estos límites, Estados Unidos permitió retiros de hasta USD 100.000 a personas calificadas en planes de jubilación elegibles, junto con un tratamiento fiscal favorable.

Es interesante notar que los dos sistemas de pensiones mejor evaluados en el Índice, Países Bajos y Dinamarca, no han permitido el acceso temprano a los fondos de pensiones, a pesar de que los activos de cada uno de dichos sistemas de pensiones equivalen a más del 150% del PIB del país.

Estos ejemplos plantean la cuestión del propósito de un sistema de pensiones basado en la capitalización de los ahorros y si, en circunstancias extremas, una parte limitada de los activos acumulados por una persona puede estar disponible antes de la jubilación. No hay una respuesta única a esta pregunta, ya que los sistemas de capitalización de los ahorros, a diferencia de los sistemas de reparto, brindan la oportunidad de aliviar las presiones financieras de sus partícipes en tales circunstancias. Por otro lado, el fácil acceso a un beneficio acumulado es una opción muy atractiva para muchas personas, que pueden tener una comprensión limitada de su impacto en su futura pensión. Por lo tanto, como señala la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones

(IOPS): “El acceso temprano a los ahorros para pensiones debe ser limitado, temporal y proporcionado a las necesidades reales”.

La OCDE va aún más lejos al comentar que “El acceso a los ahorros para la jubilación debe seguir siendo una medida excepcional basada en circunstancias individuales específicas y en las regulaciones que ya existen para ese propósito”.

Otra forma en que se proporcionó fondos adicionales durante la pandemia fue reduciendo el nivel de contribuciones que normalmente se pagan a los planes de pensiones. Por ejemplo, en Indonesia la tasa de contribución a la Seguridad Social se redujo de 2,0% a 0,2% del salario entre mayo y julio de 2020, y en Tailandia la contribución de 5% exigida a los empleadores y trabajadores se redujo a 4% y a 1%, respectivamente, durante tres meses. En Colombia los afiliados a un plan de pensiones privado pudieron optar por una reducción de sus contribuciones durante dos meses, de 16% a 3%, mientras que en Perú el empleador no dedujo una contribución a la pensión de 13% del salario durante abril y mayo de 2020. En Singapur el aumento programado de las tasas de cotización para los trabajadores mayores se aplazó un año hasta enero de 2022.

Es probable que estas reducciones en el nivel de las contribuciones a corto plazo tengan menos consecuencias a largo plazo para las personas, en comparación con el retiro anticipado de los ahorros acumulados. En todo caso, estas políticas públicas probablemente tendrán un impacto material en la adecuación, sostenibilidad e integridad de los sistemas de pensiones, lo que influirá en la clasificación de los países que las adoptaron en el Índice Global de Pensiones en los próximos años.

Existen otras tendencias que afectan a los sistemas de pensiones, agravadas por el Covid-19:

- La falta de cobertura de las pensiones privadas y cualquier ahorro para la jubilación, entre muchos trabajadores, tanto en las economías desarrolladas como en desarrollo, ya sea debido a los mercados laborales informales o a la creciente importancia del "empleo por encargo".
- Un deterioro en la posición de financiamiento de la mayoría de los esquemas de beneficios definidos que, en algunos casos puede llevar a su cierre, y el desarrollo de esquemas de contribución definida.
- La decisión de algunas personas de aplazar la jubilación y, por lo tanto, compensar el déficit de sus pensiones mediante años adicionales en la fuerza laboral.
- La necesidad de aumentar las contribuciones para las pensiones, con la correspondiente reducción en el consumo presente, lo que tendrá efectos económicos de corto plazo.
- Un intento de algunos miembros de los planes de pensiones por aumentar la tasa de rendimiento de las inversiones de sus fondos, aumentando el nivel de riesgo dentro de su cartera de inversiones.

Decisiones de los miembros del plan de pensiones

El comportamiento común de muchos afiliados a los planes de pensiones durante una crisis financiera es la huida hacia la seguridad, que a menudo ocurre después de que el mercado accionario se ha desplomado. Estas acciones a menudo están disponibles para personas con cuentas personales en planes de contribución definida (CD) o fondos mutuos.

Este comportamiento se vio en los planes de CD en Australia, Indonesia, Irlanda, Nueva

Zelanda y Estados Unidos. También hubo un cambio hacia inversiones basadas en oro en Turquía. Curiosamente, a medida que el mercado de acciones se recuperaba (al menos hasta cierto punto), la evidencia es que algunos de estos miembros han vuelto a invertir en acciones, probablemente debido a las muy bajas tasas de interés disponibles para las inversiones en efectivo.

A medida que se otorga una mayor responsabilidad a las personas en muchos sistemas de pensiones, esto a menudo viene con la necesidad de que éstas cuenten con la capacidad de tomar decisiones de inversión y cambiarse entre distintas clases de activos.

Por lo tanto, es de esperar que en tiempos de crisis financiera exista un movimiento hacia inversiones más seguras, aunque a largo plazo esta decisión puede no ser una acertada. Por lo tanto, la necesidad de una educación sólida para los miembros y una buena comunicación por parte de las administradoras de los fondos de pensiones son especialmente necesarias en esos momentos.

Conclusiones

El índice de Mercer CFA constituye una herramienta útil para evaluar el diseño de los sistemas de pensiones en todo el mundo, así como para la comparación entre países y la búsqueda de oportunidades de mejora, sin perjuicio de que se deben analizar con cuidado sus distintos componentes, puesto que el índice global puede estar influenciado

por el impacto de factores como la tasa de cotización, la edad de jubilación y el retiro anticipado de fondos, sin reflejar necesariamente la capacidad y eficiencia de los programas de pensiones para entregar pensiones adecuadas a los trabajadores.

Para el caso de los países Latinoamericanos los resultados son bastante disímiles, yendo de 67 puntos en el caso de Chile a 42,5 puntos en el caso de Argentina. Si bien la crisis ocasionada por la pandemia ha intensificado las presiones financieras que enfrentan los sistemas de pensiones en la región, tanto en el presente como en el futuro, las directrices para conseguir mejoras en los sistemas en el largo plazo son claras.

Cabe destacar la importancia del avance de los sistemas de capitalización alrededor del mundo. Por una parte, ellos han facilitado recursos a los miembros de los planes en momentos de crisis. Pero más importante, han sido esenciales en el pago de pensiones sostenibles en el tiempo, lo que queda de manifiesto al observar que los dos países mejor evaluados por el índice de Mercer, Países Bajos y Dinamarca, pagan un alto porcentaje de sus tasas de reemplazo a través de estos mecanismos, siendo estos de 70% y 68,2% respectivamente. De hecho, como pudo verse, es el propio Mercer Institute el que propone como medida general: “Fomentar o exigir mayores niveles de ahorro privado, tanto dentro como fuera del sistema para reducir la dependencia futura de la pensión pública.”

Referencias bibliográficas:

- MERCER CFA Institute Global Pension Index 2020. Disponible online: <https://www.mercer.com.au/our-thinking/global-pension-index.html>
- FIAP Notas de Pensiones N°34 y 40, sobre los Índices Mundial de Pensiones MERCER 2018 y 2019. Disponible online:

<https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/Nota-Pensiones-No.-34-Lecciones-para-Latinoam%C3%A9rica-del-Indice-Mundial-Mercer-2018.pdf>

Esta Nota puede ser reproducida íntegramente por los medios de comunicación. Los comentarios y afirmaciones de este documento sólo deben considerarse como una orientación de carácter general para aumentar la cultura previsional.

Consultas: FIAP. Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Of. 810-811, Providencia. Santiago - Chile.
Fono: (56) 2 23811723, Anexo 10. Mail: fiap@fiap.cl Sitio Web: www.fiapinternacional.org
