

Notas de Pensiones

N.º 79; MAYO 2024

Objetivo de tasa de reemplazo y cambios paramétricos a los sistemas de pensiones



Federación Internacional
de Administradoras
de Fondos de Pensiones

Resumen Ejecutivo

El envejecimiento de la población mundial está desafiando (y lo hará con más fuerza en el futuro) a los sistemas de pensiones a nivel global. El establecimiento de un objetivo de tasa de reemplazo constituye el primer paso para el fortalecimiento de sus beneficios y sostenibilidad, por las siguientes razones:

1. Para generar un *benchmark* que permita evaluar la suficiencia de las pensiones,
2. Para ajustar las expectativas de la sociedad y motivar un rol activo de los trabajadores,
3. Para facilitar los ajustes paramétricos que requieren los sistemas de pensiones y
4. Para generar una mejor comunicación con los trabajadores respecto a la construcción de su pensión y a las decisiones que pueden adoptar para cerrar eventuales brechas con sus objetivos.

La tasa de reemplazo es la relación que existe entre el monto de la pensión y de la remuneración que percibió el trabajador durante su vida activa. Hay diversas alternativas a considerar tanto para el monto de la pensión como para la remuneración. No hay unanimidad respecto a la metodología de cálculo de la tasa de reemplazo, por ejemplo si las remuneraciones deben reajustarse por la inflación o cómo deben tratarse los períodos no cotizados para el cálculo del promedio de las remuneraciones. Estas definiciones son muy importantes para América Latina tanto por su historia inflacionaria como por la existencia de una elevada informalidad.

La tasa de reemplazo que cada país defina como objetivo debe ser consistente con los parámetros de su sistema de pensiones (para no generar falsas expectativas) y no debe considerarse como una promesa o garantía individual exigible, sino una estimación de los beneficios que en promedio recibirán los trabajadores, los cuales variarán dependiendo de las conductas de ahorro e historia laboral de cada una de las personas.

La tasa de reemplazo objetivo y los parámetros principales del sistema de pensiones deben establecerse en un proceso ampliamente participativo y con un fuerte apoyo técnico, para alcanzar sostenibilidad social y financiera.

A los afiliados en forma individual no les basta con saber cuál es la tasa de reemplazo del trabajador promedio del país, sino conocer cuál es su tasa de reemplazo esperada y, por ello, cada año el sistema de pensiones obligatorio (de reparto o ahorro) debería comunicarles el estado de avance en la construcción de su pensión.

En consideración a la alta informalidad laboral en América Latina, es importante implementar o potenciar un pilar no contributivo, financiado con impuestos generales. El éxito de dicho programa depende de: 1) que sea fiscalmente sostenible; 2) que evite o reduzca significativamente la pobreza en la vejez; 3) que esté al alcance de todas las personas que cumplen las condiciones definidas para recibirlo; y 4) que no desincentiven las contribuciones al sistema de pensiones contributivo o la pertenencia al mercado laboral formal.

Introducción

El envejecimiento de la población mundial causado tanto por el aumento en las expectativas de vida como por la reducción en la tasa de natalidad está desafiando (y lo hará con más fuerza en el futuro) a los sistemas de pensiones a nivel global. Para inferir los problemas que están enfrentando los sistemas de pensiones, basta hacer un seguimiento a los muy frecuentes cambios o ajustes que se anuncian en los parámetros de los sistemas de pensiones de los más diversos países.

¿Cómo deben enfrentar los países esta realidad? Ciertamente la respuesta no es única, entre otras razones, porque los países han conformado de variadas formas sus sistemas de pensiones, presentan diferentes grados de envejecimiento de su población y tienen distintos niveles de protección frente a dicho envejecimiento.

El primer paso que debieran dar los países para el fortalecimiento de sus sistemas de pensiones es el establecimiento de un objetivo de tasa de reemplazo, para al menos los sistemas de pensiones de carácter obligatorio. Ello es necesario por distintas razones que se analizan en esta Nota de Pensiones. Además, resulta deseable que las personas conozcan no solo el objetivo referencial de tasa de reemplazo del sistema contributivo obligatorio, sino que también definan su propia meta de tasa de reemplazo, complementando los beneficios que pueden obtener de los distintos pilares del sistema de pensiones (no contributivo y voluntario), según corresponda. En esta materia se requiere una fuerte labor comunicacional de las autoridades y administradoras, para informar, educar y orientar a los afiliados que, en general, tienen baja educación previsional y financiera. Adicionalmente y aunque no es su foco, en esta Nota de Pensiones se presentan también algunos conceptos respecto a cómo los sistemas de pensiones pueden fortalecerse o potenciarse para enfrentar de mejor forma el envejecimiento de su población.

¿Por qué es importante definir un objetivo de tasa de reemplazo?

Hay diversas razones que aconsejan definir un objetivo de tasa de reemplazo, entre las cuales se pueden destacar:

1. **Para generar un benchmark que permita evaluar la suficiencia de las pensiones.** Es importante definir un objetivo de tasa de reemplazo para los sistemas de pensiones, porque esta medida proporciona una referencia clave para evaluar la adecuación de las pensiones que entregan los sistemas en relación con los ingresos laborales previos de los trabajadores. Establecer una tasa de reemplazo objetivo contribuye a aumentar la probabilidad de que los trabajadores logren pensiones que sean suficientes para mantener niveles de vida adecuados durante la jubilación, considerando los ingresos que ellos percibieron mientras estaban activos laboralmente. Ello siempre que las autoridades realicen los ajustes a los parámetros fundamentales del sistema, y orienten sus políticas hacia el cumplimiento de las prestaciones

que se han definido como objetivo y hacia su sostenibilidad a lo largo del tiempo. En forma periódica se debe evaluar la efectividad de las reformas y los ajustes realizados en los sistemas de pensiones para garantizar la seguridad financiera de los jubilados y la viabilidad del sistema en su conjunto.

2. **Para ajustar las expectativas de la sociedad y motivar un rol activo de los trabajadores:** Si las personas no tienen información respecto a la estimación del monto de su pensión futura y a referencias de tasas de reemplazo que se estiman adecuadas, difícilmente tomarán decisiones para cambiar o mejorar su situación. Racionalmente no es posible pensar en una actitud proactiva en dicho caso. De hecho, si la tasa de reemplazo se acerca al 100%, ¿qué racionalidad tendría reducir el consumo presente para aumentar el ingreso futuro? Muy distinta es la situación cuando la tasa de reemplazo esperada es baja o muy baja, en cuyo caso sí tiene mucho sentido sacrificar en alguna medida su consumo presente en beneficio de una mejor vejez. La comunicación de las tasas de reemplazo aporta también a evitar que las personas se formen expectativas de pensión que son poco realistas dados los niveles de ahorro realizados, las edades de pensión y las rentabilidades de las inversiones. De hecho, la brecha entre expectativas y realidad es un problema que han evidenciado algunos estudios¹.
3. **Para facilitar los ajustes paramétricos que requieren los sistemas de pensiones:** Los ajustes paramétricos, tales como el aumento de las edades mínimas legales para pensionarse, el endurecimiento de las fórmulas de cálculo de las pensiones y el incremento de las tasas de cotización, son resistidas por la población y su implementación tiene un importante costo político para los gobiernos. Por ello, comúnmente tienden a postergarse en el tiempo, traspasándolas al próximo gobierno. Si existe una institucionalidad que permita definir técnicamente los ajustes propuestos en función de los objetivos de pensión y fundamentar la necesidad de realizarlos para mantener o mejorar el valor de las pensiones, se llega al debate político con mayores probabilidades de materializar las reformas que se requieren.
4. **Para generar una mayor comunicación de los trabajadores con su sistema de pensión:** Es fundamental que los trabajadores conozcan durante su vida activa cómo van en la construcción de su futura pensión en relación a los objetivos de pensión y que ella dependerá de los años cotizados, del monto imponible de sus remuneraciones y de la edad a la que se pensionen. Esta comunicación, junto al diseño de mecanismos que incentiven y faciliten el ahorro previsional, es importante para generar una mayor formalidad laboral y continuidad en el pago de cotizaciones previsionales, como también un aumento del ahorro voluntario para pensiones.

¹ Clapes UC (2018), "[Pensiones: del descontento a las soluciones](#)".

¿Cómo se define la tasa de reemplazo?

El concepto de tasa de reemplazo es la relación que existe entre el monto de la pensión y de la remuneración que percibió el trabajador durante su vida activa. Sin embargo, hay diversas alternativas a considerar tanto para el monto de la pensión (bruta o líquida, es decir después del pago de impuestos y cotizaciones obligatorias a la seguridad social) y sobre todo para la remuneración (la última remuneración, la remuneración promedio de los últimos 12 meses, la remuneración promedio de los últimos 10 años, la remuneración promedio de toda la vida laboral, la mayor remuneración promedio de los mejores N años, etc.). Tampoco hay un claro consenso respecto a si las remuneraciones deben reajustarse por la inflación y el tratamiento de los períodos no cotizados para el cálculo del promedio de las remuneraciones. Ambas definiciones son muy importantes para América Latina tanto por su historia inflacionaria como por la existencia de una elevada informalidad.

Es fundamental que la tasa de reemplazo que se defina como objetivo sea consistente con los parámetros fundamentales del sistema, a fin de no generar falsas expectativas. Adicionalmente, la tasa de reemplazo objetivo no puede considerarse como una promesa o garantía individual exigible, sino como una estimación de los beneficios de pensión que los afiliados recibirán, los cuales variarán dependiendo de la conducta de ahorro de las personas y de su historia laboral. En esto resulta crucial una adecuada comunicación a los afiliados sobre los factores que son más relevantes en la construcción de la pensión, y la orientación y asesoría que se les entrega para conocer y adoptar las decisiones que les permitan cerrar eventuales diferencias entre expectativas y realidad.

Para que la tasa de reemplazo estimada se aproxime a la efectiva, es indispensable que su fórmula de cálculo guarde estrecha relación con la fórmula empleada en cada país para el cálculo de las pensiones. En concreto, en un **sistema de reparto** contributivo la fórmula de cálculo de los beneficios de pensión debiera considerar la renta promedio del mismo período que se considera adecuado para definir la tasa de reemplazo objetivo. Así, por ejemplo, cuando dicha tasa de reemplazo se define en base al promedio de las remuneraciones de los últimos 10 o 20 años, ese mismo promedio de remuneraciones es el que debiera utilizarse como renta promedio en el cálculo de los beneficios de pensión. Sin embargo, en la práctica los beneficios que otorgan muchos sistemas de reparto en América Latina son superiores a los que actuarialmente se podrían financiar, alejándose de tasas de reemplazo objetivo sostenibles y generando subsidios para algunos trabajadores en perjuicio de otros. La definición de una tasa de reemplazo objetivo, que sea definida técnicamente en función de la realidad y tendencias de los mercados laborales y de las expectativas de vida, contribuiría a detectar oportunamente las brechas entre dicha tasa de reemplazo y las que realmente están establecidas en los sistemas de reparto.

En tanto, para un sistema de **capitalización individual**, como el monto de la pensión guarda relación con el ahorro acumulado al final de la vida activa, que a su vez depende de las remuneraciones percibidas durante toda la vida laboral del trabajador, la tasa de reemplazo objetivo debería considerar la remuneración promedio de todo el periodo de trabajo y no solo la de los últimos años

previos al retiro. De hecho, las primeras remuneraciones tienen un mayor impacto que las últimas, por el efecto de la rentabilidad de las inversiones.

Como la fórmula de cálculo de la pensión en un sistema de ahorro no considera directamente el número de años cotizados (aunque está incluido en el ahorro acumulado), la remuneración promedio debe considerar también los períodos que el trabajador no cotizó, asignándoles valor cero. Así se refleja de mejor forma los ingresos que realmente percibieron los trabajadores para financiar sus niveles de vida mientras estuvieron activos, ya que en caso contrario se sobreestimarán los ingresos en la etapa laboral, porque no se considerarán los periodos en que no tuvieron ingresos. Adicionalmente, como se considera un período extenso para el cálculo de la remuneración promedio, parece indispensable que los valores mensuales se actualicen de acuerdo con la inflación.

Con relación a si las remuneraciones o sueldos y pensiones a considerar deben ser brutos o líquidos, se cree que en general y para ambos sistemas de pensiones (reparto contributivo y capitalización individual), resultan preferibles los valores líquidos, es decir descontados los impuestos y cotizaciones obligatorias, ya que esos son los montos que efectivamente perciben las personas.

¿Cómo se establece la tasa de reemplazo objetivo y los parámetros ad-hoc?

La tasa de reemplazo objetivo y los parámetros (tasa de cotización, edad de pensión, etc.) que permiten alcanzarla, deben establecerse en un proceso ampliamente participativo y con un fuerte apoyo técnico, para lograr una razonable sostenibilidad (social y financiera) de los sistemas de pensiones. Dicha tasa y los parámetros que se definan deben ser realistas y alcanzables considerando la situación y evolución de los mercados laborales y las tendencias demográficas y de los mercados financieros. Adicionalmente, las políticas que se implementen en el sistema de pensiones deben ser armoniosas y consistentes con las políticas que se apliquen en los mercados que están estrechamente relacionados con el sistema. Por ejemplo, la definición de una alta tasa de reemplazo y consecuentemente de aumentos significativos de las tasas de cotización, puede ser poco realista e incluso inalcanzable en mercados laborales con mucha informalidad y en los cuales no existen incentivos adecuados para estimular los aportes al sistema contributivo de pensiones.

Dado lo anterior, debe establecerse una entidad técnica e independiente que periódicamente revise si la tasa de reemplazo objetivo se cumplirá, dados los parámetros vigentes y, en caso negativo, proponga cambios a los parámetros del sistema de pensiones y/o a la tasa de reemplazo objetivo.

La entidad técnica debiera presentar un informe donde se fundamente la razonabilidad de la tasa de reemplazo y se señalen las causas del incumplimiento (si lo hay) y se propongan los ajustes necesarios para su cumplimiento, pudiendo presentar una o varias propuestas alternativas que logren dicho objetivo. Este informe debería ser público y el Gobierno / Parlamento, dentro del plazo máximo establecido en el mismo informe, debería implementar los ajustes que logren el cumplimiento de la tasa de reemplazo objetivo, lo que deberá ser ratificado por la entidad técnica. En caso contrario, se debieran implementar automáticamente los ajustes propuestos por la entidad técnica.

Es necesario resaltar que la tasa de reemplazo objetivo corresponde a una estimación de la tasa de reemplazo que se espera logrará un trabajador promedio del país, en términos de ingreso, crecimiento de remuneraciones, densidad de cotización, inicio de la vida laboral, rentabilidad de las inversiones, etc. Así por ejemplo, la OIT ha definido en sus convenciones tasas de reemplazo de referencia que se definen según la densidad de cotización (ver Tabla 1).

Tabla 1

Años cotizados	Denominación del beneficio según las Convenciones OIT	Tasa de reemplazo básica adecuada según las Convenciones OIT
45	pensión <i>completa</i>	60,0%
30	pensión <i>completa</i>	45,0%
20	pensión “parcial”	30,0%
15	pensión “parcial”	22,5%
11	pensión “parcial”	16,5%
menos de 10	No es “pensión”	asistencia social

Fuente: Salvador Valdés con base a Convención 128 de la OIT (https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/media_post_5548_857c113d57.pdf)

Información a los afiliados o partícipes

A los afiliados en forma individual no les basta con saber cuál es la tasa de reemplazo del trabajador promedio del país, sin perjuicio de que ella sea una referencia por considerar, para ellos es crucial conocer cuál es su tasa de reemplazo esperada o, dicho de otra forma, cómo va avanzando en la construcción de su propia pensión, ya que ésta dependerá estrechamente de su comportamiento laboral y de ahorro, así como de su edad de jubilación.

Por ello, cada año el sistema de pensiones obligatorio (de reparto o ahorro) debería comunicar a sus afiliados el estado de avance en la construcción de su pensión.

Durante los primeros años, cuando aún no se tiene información suficiente para realizar una estimación, se referirá a la tasa de reemplazo objetivo del sistema de pensiones obligatorio, la situación de sus cotizaciones e información relevante para lograr una buena pensión.

En la medida que los afiliados avancen en su historia laboral y tengan información que permita hacer proyecciones, se les informará su tasa de reemplazo estimada, junto al valor vigente de su remuneración promedio y el número de períodos cotizados que registran hasta el momento. Esta comunicación contribuye a una mejor formación de expectativas de los trabajadores respecto a las pensiones que recibirán, a la detección a tiempo de las eventuales brechas respecto a los objetivos de cada trabajador, y a una toma de decisiones con mejor información para intentar cerrar dichas brechas. Idealmente deberían recibir sugerencias acerca de cómo podrían incrementar su tasa de reemplazo, ya sea ahorrando adicionalmente o postergando su edad de jubilación. Toda esta información se debe complementar con una adecuada orientación y asesoría del administrador de pensión.

Por ejemplo, la Superintendencia de Pensiones de Chile pone a disposición del público un simulador que no solo estima los montos de pensión a la edad de jubilación, sino también la probabilidad de que se alcance dicho monto de pensión. Esta es una información completa, pero no fácil de entender para personas sin conocimientos probabilísticos.

Para afiliados que han tenido bajos ingresos y/o baja densidad de cotizaciones, que permitan presumir que alcanzarían una pensión por un monto bajo y que por ello podrían reunir los requisitos para percibir una pensión no contributiva, resulta conveniente entregarles información adicional sobre dicho beneficio y sus requisitos. Por otra parte, al considerar el programa no contributivo, puede aumentar sustancialmente el nivel de las tasas de reemplazo para los trabajadores de bajos ingresos, tal como ocurre en Chile.

De lo anterior, se deduce la importancia de una buena comunicación de los beneficios entregados por los distintos pilares del sistema de pensiones y no solo del sistema contributivo.

Pilar no contributivo

En consideración a la alta informalidad laboral en América Latina (exacerbada por las características de los nuevos empleos de la economía Gig), al aumento de las expectativas de vida, al ingreso más tardío al mercado laboral, a las bajas tasas de cotización obligatorias, tanto los sistemas pensiones contributivos basados en el reparto como en el ahorro, no serán capaces de entregar una pensión suficiente a la población que no alcance una densidad de cotizaciones mínima.

Para evitar la pobreza en la vejez de dicho grupo de la población, es importante implementar o potenciar, según sea el caso, un pilar no contributivo financiado con impuestos generales.

El éxito del programa no contributivo está dado por cuatro factores principales: 1) que sea fiscalmente sostenible; 2) que evite o reduzca significativamente la pobreza en la vejez; 3) que esté al alcance de todas las personas que efectivamente lo solicitan y cumplen las condiciones definidas para recibirlo; y 4) que no desincentiven las contribuciones al sistema de pensiones contributivo o la pertenencia al mercado laboral formal, e idealmente estimule los aportes a dicho sistema.

El monto del beneficio no contributivo debe ser en consecuencia cercano al nivel de la línea de la pobreza, de modo de cumplir el segundo factor, pero sin afectar negativamente el cuarto factor. Adicionalmente, dicho monto facilitaría el cumplimiento del primer factor (ser fiscalmente sostenible). El diseño de cada uno de los pilares del sistema de pensión y su interrelación, es un tema de gran importancia.

Para evitar un impacto negativo del pilar no contributivo sobre el sistema de pensiones contributivo (de reparto o ahorro), hay dos esquemas que se han utilizado:

- Que la pensión no contributiva esté disponible para toda la población que cumple los requisitos de edad y residencia, por un monto bajo (cercano a la línea de la pobreza). La pensión contributiva (de mayor o menor cuantía, según las contribuciones efectuadas durante su vida laboral) se complementa con la no contributiva para mejorar los beneficios del pensionado. Lo relevante es que cada contribución repercutirá en mayores ingresos para la vejez.
- Que se establezca un monto de pensión no contributiva mínima, y se otorguen incrementos por sobre dicho mínimo vinculados a los años cotizados en el sistema contributivo.

Importante: Los comentarios y afirmaciones de este documento deben considerarse como una orientación de carácter general para aumentar la cultura previsional y bajo ninguna circunstancia pueden ser considerados como una recomendación que reemplace la evaluación y decisión personal, libre e informada de los trabajadores. La información de esta Nota de Pensiones puede ser reproducida por los medios de comunicación.

Consultas: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).
Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Of.810-811, Providencia. Santiago – Chile.
Fono: (56-2) 2381 1723; E-mail: fiap@fiap.cl; Sitio web: www.fiapinternacional.org