

智利退休基金制度及改革

駐智利代表處經濟組

2020.07.30

一、智利退休基金制度

智利自 1920 年起實施退休金制度，一開始實施確定給付制，由於人口老化嚴重，到了 1980 年代，每 100 名納稅人當中有 45 人領取退休金，政府財政負擔沉重，退休金負債佔全年 GDP 高達 126%，國家財政在退休金制度的拖累下瀕臨破產邊緣。因此在 1981 年，獨裁政權皮諾契總統 (Augusto Pinochet) 推行新的退休金制度，將退休基金私有化，改由民間退休基金公司 (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) 管理營運，並改採確定提撥制，強制勞工每月提撥 10% 薪資納入個人 AFP 帳戶中，雇主不需另行提撥，基金管理公司對退休基金進行投資，並收取管理費。

智利勞動及社會福利部退休基金監管局 (Superintendencia de Pensiones, SP) 負責監管退休基金公司營運，包括投資計劃是否適當、收費是否超過標準、投資項目是否合乎法令等。目前智利共有 6 間退休基金管理公司 (AFP)，管理資產逾 2,000 億美元，約為智利 GDP 之 65%，帳戶數 1,090 萬，佔總人口的 58%。

二、 退休基金改革要求不斷

退休基金管理公司(AFP)掌握龐大資金，用以投資智利政府債券、資本市場、房地產、基礎建設等，為智利經濟發展及投資動力之一，退休基金制度實施初期，由於智利的高利率環境以及公營事業民營化釋股等原因，退休基金投資報酬率良好，智利私有化退休基金的制度成為其他各國參考退休金體制的典範之一。惟近年來該制度的許多問題逐漸浮現：

- (一)制度實施初期智利的高利率環境及公營事業民營化釋股拉高了退休基金平均報酬，其後智利經濟逐漸降溫，退休基金投資表現亦大幅下降，且基金管理公司收取高額管理費，使民眾可領到的退休金減少。
- (二)由於勞工須強制提撥 10%收入，許多勞工設法不繳退休金、或是高薪低報，僅申報最低法定薪資，降低繳款基數低，非正式就業人口未加入退休基金制度，人口平均壽命提高等原因，使所得替代率下降，根據經濟合作暨發展組織(OECD)統計資料，智利人民退休後所得替代率僅 37%，且許多民眾之退休金將低於法定最低薪資。

由於退休基金所得替代率不足，因此智利退休基金制度於 2008 年曾進行改革，智利政府成立由稅收支應的基本保證年金(Pensión Básica Solidaria ,PBS)，將所得較低的 60% 人口納入，由政府於 65 歲後每月支付一筆退休金，以保障收入較低民眾退休生活，目前支付金額為每月 137,751 智利

披索 (約 170 美元)。

上述改革仍無法提供足夠保障，智利民眾對於退休基金持續抗議並要求改革聲浪不斷，甚至要求廢除私有化退休基金制度，在 2019 年 10 月發生之大規模社會抗議事件中，退休基金改革為主要訴求重點之一。

三、因應 COVID-19 疫情提領 10%退休基金

由於智利自 2020 年 3 月底起 COVID-19 疫情逐漸擴大，智利政府於疫情嚴重地區實施強制居家隔離措施，原已因社會危機而蕭條的經濟活動受到進一步打擊，許多民眾失業或暫時停止工作合約，儘管智利政府提出加強保護中產階級的方案，反對黨議員認為政府措施仍不夠，爰在 2020 年 7 月初提出自退休基金中提領 10%退休金之法案，以保護受疫情影響之中產階級。

上述法案獲大部分民意支持但皮涅拉政府反對，認為提領 10%退休金將使未來民眾可提領之退休金減少，且將削弱退休基金體制，並表示由政府直接向人民提供補貼是比動用個人退休金儲蓄更加公平的作法。由於執政右派聯盟部分議員支持該法案，因此法案最終在 7 月 23 日獲國會通過，皮涅拉總統為順應民意而頒布上述法令。

依據智利退休基金協會(Asociación de AFP de Chile)資料，各退休基金公司自 2020 年 7 月 30 日起一年內受理提領 10%退休金之申請，依據申請人帳戶金額不同，可提領

1,000,000 至 4,300,000 智利披索(約 1,200-5,400 美元)不等之退休金。請見下表：

帳戶金額	可提領金額	支付方式	支付期間
1,000,000 CLP 以下	全額	1 期	提出申請後 10 工作天
1,000,000-10,000,000 CLP	1,000,000CLP	1 期	
10,000,000-43,000,000CLP	帳戶金額 10%	2 期	第 1 期： 提出申請後 10 工作天
43,000,000CLP 以上	4,300,000CLP	2 期	第 2 期： 第 1 期支付後 30 工作天

對智利經濟的影響

(一)短期影響

- 智利智庫自由與發展研究中心(LyD)分析：提領 10 %退休金將使民眾有更多資源來應對 COVID-19 危機，短期可提升消費，償還債務，並預估提領金額中約 134 億美元將於今年第 3 季用於家庭消費，其中約 70%將消費於進口商品，因此預期進口將成長。
- Bci 銀行首席經濟學家 Sergio Lehmann 分析：短期內消費將大幅增加，減緩經濟活動下滑，商業活動將成長，特別是零售業。

- 智利銀行(Banco de Chile)首席經濟學家 Rodrigo Aravena 分析：提領退休金帶來的短期消費成長還是會被出口或投資下降部分抵銷，因此今年經濟成長關鍵仍在經濟何時可恢復正常運作。目前估計今年智利經濟衰退 6%，2021 年將成長 4%。

(二)長期影響

- 智利財政部長 Ignacio Briones 在國會通過該法前受訪表示：提領 10%退休金將使未來民眾可提領之退休金減少，且將削弱退休基金體制，並表示由政府直接向人民提供補貼是比動用個人退休金儲蓄更加公平的作法。另外，提前提領退休金將縮小 AFP 資產規模，代表退休金資源減少，政府債務增加。
- 國際媒體彭博社(Bloomberg)報導分析：AFP 資產總額超過 2,000 億美元，是智利投資及經濟成長的可靠資金來源，高達約 190 億美元的提領可能使投資減少，不利於智利對經濟復甦的迫切需求。
- 經濟學人雜誌(The Economist)研究單位分析：為因應提領退休金的資金需求，退休基金管理公司勢必在不考慮投資獲利性下，清算許多持有的股票，另外即使智利可以穩健度過此次財政不確定性，亦向市場傳達不穩定性提高的訊號。

四、結語

退休金提領 10%措施開放申請當日已有 300 萬民眾請領，除因應疫情的短期經濟需求外，對退休基金制度的不滿也是原因之一。智利為 OECD 國家中貧富差距最嚴重國家，且生活水準高昂，民眾甚盼進行退休金改革以提升對未來生活的保障，退休基金改革仍將持續是智利社會最主要關切議題之一，亦是目前智利國會的討論焦點。

參考資料：

- 1.<https://www.ft.com/content/4f8107f8-0fd4-11ea-a7e6-62bf4f9e548a>
- 2.<https://www.sitca.org.tw/PENSION/Attachment/%E6%99%BA%E5%88%A9%E9%80%80%E4%BC%91%E9%87%91%E5%88%B6%E5%BA%A6%E7%B0%A1%E4%BB%8B.pdf>
- 3.<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Chile.pdf>
- 4.<https://economics.mit.edu/files/12427>