

REFORMA SISTEMA PREVISIONAL

Mayor Equidad, Solidaridad y Sustentabilidad

Comisión Previsión - Julio 2014

A. ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES: DIAGNÓSTICO



1. Origen del sistema de AFP

- El Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) forma parte de una de las principales reformas implementadas durante el Gobierno militar, siendo sus principales creadores José Piñera y Miguel Kast.
- En la década de los 80, el sistema de pensión chileno (sistema de administración pública) sufrió su primera gran transformación, pasando de ser un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual, a cargo de instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- Los nuevos afiliados se vieron inducidos a ingresar a él, no solo por presiones de sus empleadores y una propaganda incontrarestable, sino por el fuerte aumento que obtenían en su salario líquido al cambiarse, pudiendo continuar en el sistema anterior los que no desearon cambiarse de sistema, además de los miembros de las FFAA y de Orden, que sí conservaron su sistema previsional. Desde 1988, el sistema de administración pública, antiguo sistema, es administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP), hoy Instituto de Previsión Social.

1. Origen del sistema de AFP

- El nuevo sistema instaurado funciona en base a planes individuales de ahorro obligatorio, de carácter privado (10% de la renta imponible del trabajador, con un tope de 72.3 UF). El Estado cumple únicamente un rol regulador, a través de la Superintendencia de Pensiones, además de garantizar una pensión mínima a aquellos trabajadores que no acumulan el fondo mínimo suficiente para pensionarse.
- **Este sistema descansa en el supuesto según el cual la expansión de la inversión financiera garantizará la acumulación de capital privado necesario para asegurar la supervivencia del sistema de capitalización individual. Supuesto equivocado y absolutamente superado en la actualidad.**

2. Objetivo inicial del sistema de AFP

1. Reducir el gasto público en materia previsional.

- Aparte de soportar el alto costo de la transición (financiamiento de las pensiones del sistema antiguo y de los bonos de reconocimiento), el Estado ha debido solventar el costo creciente de la previsión de FFAA y de Orden.
- A esta situación se ha sumado el financiamiento del Pilar Solidario creado por la ley 20.255. Hoy el financiamiento fiscal a la previsión está muy distante de la promesa hecha en 1980 en orden a que la capitalización individual sería capaz de autosustentarse y aliviar significativamente la carga fiscal.
- Por el contrario, el panorama actual se caracteriza por una carga creciente que deberá afrontar el Estado sin los recursos que le procuraba el sistema de reparto.
- Nuestros adultos mayores, que están sufriendo el problema de pensiones insuficientes de las AFP, han sido doblemente castigados, pues corresponden a la generación que aparte de financiar su propia pensión con sus ahorros ha debido soportar el costo de la transición.

2. Objetivo inicial del sistema de AFP

2. Mejorar el acceso a financiamiento y capital.

- El sistema de las AFP permitiría ampliar el sector financiero y por lo tanto, fomentar la reinversión a nivel nacional. Si bien este objetivo se cumplió en un inicio, las AFP pueden invertir hasta el 80% de sus fondos en instrumentos financieros internacionales, con todos los riesgos que eso conlleva y que pudieron observarse materializados en plenitud en el año 2008, cuando en 11 meses el Fondo A obtuvo pérdidas por sobre el 40%.
- En un inicio las inversiones estuvieron restringidas a un conjunto muy acotado de instrumentos elegibles, principalmente deuda pública y privada (Gobierno, Banco Central). Sin embargo, a partir de 1990 se sumaron las cuotas de fondos de inversión y las rentas fijas extranjeras, para en 1994 incorporar las rentas variables extranjeras.

2. Objetivo inicial del sistema de AFP

3. Mejorar la tasa de reemplazo:

- Si bien al crearse el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), se prometieron tasas de reemplazo cercanas al 70%, lo cierto es que la tasa de reemplazo de las pensiones de los trabajadores de ingresos medios alcanza, según la OECD, un 52% en hombre y un 42% en mujeres.
- A su vez, la pensión promedio en mayo de 2014, fue de 8.13 UF, vale decir aproximadamente 195.000 pesos, monto inferior al propio sueldo mínimo. Nótese que la pensión promedio por vejez fue, en mayo de 2014, de 7.49 UF es decir de aproximadamente 178.000 pesos.

2. Objetivo inicial del sistema de AFP

NÚMERO Y MONTO PROMEDIO, EN U.F., DE LAS PENSIONES PAGADAS EN EL MES POR MODALIDAD, SEGÚN TIPO DE PENSIÓN (Al 31 de mayo de 2014)		
TIPO	MODALIDAD DE PENSIÓN	
DE	TOTAL (3)	
PENSIÓN	NÚMERO	MONTO PROMEDIO
VEJEZ EDAD	410.228	7,49
VEJEZ ANTICIPADA	242.843	11,57
INVALIDEZ DEFINITIVA TOTAL	94.172	9,04
INVALIDEZ DEFINITIVA PARCIAL	12.959	7,70
VIUDEZ	164.264	6,59
ORFANDAD	54.158	2,28
OTRAS	16.544	3,19
TOTAL	995.168	8,13

3. Comisiones y costos de administración de las AFP

- Uno de los aspectos más cuestionado de las AFP dice relación con la comisión adicional cobrada por concepto de costos de administración.
 - Esta representa entre el 4.7% y el 15.4% de las cotizaciones obligatorias, según la administradora, versus el costo de mantención del antiguo sistema de reparto que oscilaba entre un 7% y un 9% de las cotizaciones individuales.
- Las comisiones suelen ser presentadas por la AFP, de manera engañosa, como un porcentaje aplicado al ingreso total imponible sin transparentar lo que representan en términos de cotización obligatoria. A modo de ejemplo, la Tabla presentada mas adelante, calcula la cotización obligatoria y comisión correspondiente a un sueldo imponible de 225.000 pesos.

3. Comisiones y costos de administración de las AFP

- Las comisiones cobradas por las AFP representan entre un 4.7% y un 15.4% de las cotizaciones obligatorias, dependiendo de la empresa considerada, porcentaje del todo escandaloso. Es evidente que los afiliados no dimensionan el impacto real de los cobros efectuados por concepto de administración sobre sus fondos individuales. En el ejemplo presentado, el costo de administración que paga el trabajador con un ingreso imponible de 225.000 pesos representa, en caso de que esté afiliado a la AFP Provida, el 15.4% de su fondo individual.
- Es importante destacar que estos costos responden, en los hechos, a gastos asociados a la comercialización de las AFP más que a servicios de asesoría financiera a los afiliados.

3. Comisiones y costos de administración de las AFP

- Peor aún, el fondo del afiliado debiese tener una rentabilidad superior a 15.4% para recién recuperar el gasto en comisión, que se traduce en una pérdida en cotización individual. Sin embargo, el año pasado las AFP experimentaron una rentabilidad promedio de 6.8%.
- Por otro lado, la comisión es excesiva si se compara con las comisiones cobradas por otro tipo de servicios financieros de inversión, por ejemplo con las Comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones por inversiones en fondos nacionales como porcentaje de la inversión en fondos nacionales, donde el promedio es el 1%.
- En el sistema actual, no obstante las altas comisiones cobradas por las AFPs, es el afiliado quien asume el riesgo de la inversión realizada por la Administradora. Lo anterior es particularmente grave puesto que el único mecanismo de sanción que tiene el afiliado es cambiarse de administradora, asumiendo la eventual pérdida.

3. Comisiones y costos de administración de las AFP

COMISIÓN OBLIGATORIA Y COMISIÓN ADICIONAL					
A.F.P	Cotización obligatoria		Comisión adicional (1)		
	% del sueldo imponible	En pesos (2)	% del sueldo imponible	En pesos (2)	Como % de la cotización obligatoria
Capital	10%	22,500	1.44%	3240	14.40%
Cuprum	10%	22,500	1.48%	3330	14.80%
Habitat	10%	22,500	1.27%	2857.5	12.70%
Modelo	10%	22,500	0.77%	1732.5	7.70%
Planvital	10%	22,500	0.47%	1057.5	4.70%
Provida	10%	22,500	1.54%	3465	15.40%

Fuente: Fundación Progresá en base a información de la Superintendencia de AFP de

(1) Correspondiente al costo de administración.

(2) Considerando un sueldo imponible de 225.000 pesos.

<http://www.safp.cl/safpstats/stats/apps/estcom/estcom.php>

<http://www.safp.cl/safpstats/stats/.sc.php? cid=42>

4. Ausencia de corresponsabilidad

- El Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) es particularmente perverso en la medida que las AFP no se hacen cargo de una mala gestión.
- En otras palabras, no existe corresponsabilidad en caso de una mala gestión de los fondos. Lo anterior quedó particularmente en evidencia el año 2011, cuando la rentabilidad real de los fondos A, en promedio considerando todas las AFP, fue de -11.13%, mientras las AFP tuvieron una rentabilidad de aproximadamente 400 millones de USD, cifra significativamente inferior a la de 2010 pero que refleja que en ningún caso las AFP asumen la pérdida asociadas a malas colocaciones.

5. Diagnóstico

- Por tanto, a raíz de todo lo anterior, es posible señalar que el sistema de capitalización individual fracasó en su objetivo inicial de mejorar las pensiones, puesto que:
 - No ha sido capaz de generar los niveles de pensión prometidos y ni siquiera una pensión promedio digna, con tasas de reemplazo superiores al 50%.
 - No es sustentable toda vez que el gasto público en pensiones amenaza niveles insoportables sin una drástica reforma estructural que redefina la forma de gestionar los ahorros previsionales.
 - No garantiza que los fondos se inviertan en Chile, menos en inversiones con alta rentabilidad social.

B. PROPUESTA PROGRESISTA

1. Modificar un sistema fracasado

- Es evidente que el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ha fracasado en su objetivo de reducir el gasto público en materia previsional. Esto debido a que el Estado debe soportar el fracaso del Sistema respecto de los sectores más pobres a través del Pilar Solidario de la Ley 20.255, siendo evidente que las bajas pensiones de los sectores no amparados por dicho sector, requerirán de una solución que no puede surgir desde la capitalización individual. El Estado subsidia a aquellas personas que no cuentan con fondos suficientes para pensionarse.
- A su vez, si bien el sistema de AFP cumplió, en sus inicios, con el objetivo de aumentar el acceso a financiamiento y capital, lo cierto es que expuso las pensiones de los trabajadores a los vaivenes financieros, siendo el trabajador el que asume todo el riesgo financiero. Peor aún, los ahorros de los chilenos han sido utilizados al servicio de las grandes empresas, cuando podrían haber sido utilizados para desarrollar nuevos polos de inversión, en Chile, con importante rentabilidad social y económica futura.
- Pero mucho más relevante es que el sistema no haya sido capaz de garantizar pensiones dignas como se prometió, menos aún cumplir con la promesa de generar pensiones equivalentes al 70% de las últimas remuneraciones imponibles.

2. Modificaciones propuestas

- Creemos que Chile debe adoptar un sistema de tipo mixto, en el cual convivan, junto al Pilar Básico Solidario, un Pilar de Reparto con un Pilar de Capitalización.
- El principio rector de cualquier modificación en el sistema previsional es que el Estado debe garantizar el derecho a la Seguridad Social, es decir una pensión de tipo universal, mayor a la actual, para toda la población.
- Junto a lo anterior, el Estado debe regular y limitar los costos de administración de las empresas a cargo de administrar las capitalizaciones individuales, entre otros los asociados a publicidad, de manera de que estos digan relación con los servicios efectivamente prestados. Por último, las empresas que gestionen cotizaciones individuales deben asumir el riesgo financiero de una mala gestión de los fondos de sus afiliados.
- A continuación se presentan propuestas en ese sentido:

2. Modificaciones propuestas

i. Modificar el actual sistema de pensión

- Se propone transitar hacia un sistema de tipo mixto, público-privado, en el cual coexistan, adicionalmente al Pilar Básico Solidario, un **Pilar de Reparto**, denominado Pilar Solidario Contributivo, y un **Pilar de Capitalización**.

ii. Pilar de Reparto

- El Estado, a través del Pilar Solidario Contributivo, deberá asegurar la existencia de un sistema previsional integrado, que consagre el principio básico de **solidaridad y sustentabilidad** y que de esta forma, garantice una pensión básica a todos los trabajadores, superior al sueldo mínimo actualizado, vale decir calculado considerando la actualización de la línea de la pobreza, que hasta la fecha y de manera incomprensible, se calcula en base a una canasta de referencia desactualizada.
- Se propone que el Pilar Solidario Contributivo sea un sistema de reparto integrado, que capte el 10% del ingreso imponible del trabajador.

2. Modificaciones propuestas

- Quedará establecido por ley que los fondos no podrán ser utilizados para otros fines que aquellos definidos para sustentar el Pilar de Reparto.
- Este sistema no generaría costos de implementación elevados puesto que podría ser administrado por el Instituto de Previsión Social, que ya cuenta con infraestructura y personal a lo largo de todo Chile.
- Es importante señalar que los fondos y ahorros son de los trabajadores y no de las AFP. Por tanto, cada trabajador podrá elegir si conserva su capitalización actual en el Pilar de Capitalización o si lo transfiere al Pilar de Reparto, a cambio de recibir un beneficio de por vida, respaldado ante la ley, al cual se sumará la pensión asociada al nuevo Pilar de Reparto.

iii. Pilar de Capitalización

- Por otra parte, aquellos trabajadores que lo deseen podrán complementar su pensión inicial, cotizando de manera voluntaria y complementaria, en empresas que manejen fondos de pensión, sujetas a la nueva regulación previsional.

2. Modificaciones propuestas

- Lo anterior significa que las AFP dejan de tener la potestad exclusiva sobre la capitalización individual.

- iv. **Regular las comisiones y rentabilidad de las empresas que administren fondos previsionales**
 - Se propone establecer un límite a las comisiones que cobren las empresas que administren fondos previsionales, por concepto de costos de administración. Estos no podrán ser superiores al 3% del aporte previsional mensual efectuado. Las empresas que administren estos fondos deberán competir en base a las menores comisiones cobradas, la mejor calidad de servicio y la rentabilidad de sus inversiones, pero respetando el límite del 3% mencionado.

- v. **Co-responsabilidad**
 - En caso de rentabilidad negativa por un periodo superior a tres meses, se propone que las empresas que administren capitalizaciones individuales asuman su cuota de responsabilidad en el mal manejo de las inversiones, distribuyendo parte de sus utilidades.

2. Modificaciones propuestas

vi. Regular la inversión extranjera

- Considerando las sucesivas y recientes crisis económicas internacionales, así como la ausencia de regulación en los mercados financieros, es imperativo reducir la exposición de los fondos privados a los vaivenes financieros internacionales. Por ello, se propone reducir el límite conjunto de inversión del valor de los fondos a un 50%. Esto aplicaría únicamente al complemento de pensión a cargo del Pilar de Capitalización, en el marco del sistema mixto propuesto.

vii. AFP Estatal

- Por todo lo anteriormente señalado, consideramos que la creación de una AFP Estatal no resuelve en nada el problema de fondo del sistema actual, que es la ausencia de solidaridad. Al contrario, solo consagra un sistema que reproduce la desigualdad de origen y que significa una transferencia de recursos al sector privado, quien goza de utilidades exorbitantes, al tiempo que los trabajadores deben asumir rentabilidades bajísimas.

REFORMA SISTEMA PREVISIONAL

Mayor Equidad, Solidaridad y Sustentabilidad

Comisión Previsión - Julio 2014