

Análisis del Informe Final:

AFP Exponen Sus Coincidencias y Diferencias con Comisión Pensiones

- Compartimos gran parte de la Propuesta Global A, pero discrepamos con algunos mecanismos de ésta.
- Propuestas globales B y C no se sostienen financieramente y caerían, tarde o temprano, en agudos déficits o en reducción de los montos de pensiones.
- Compartimos las siguientes propuestas específicas: Fortalecer el Pilar Solidario; Aumentar la tasa de cotización con cargo al empleador; Obligatoriedad gradual de cotizar a los trabajadores independientes; Reforzar el sistema de cobranza de cotizaciones previsionales; Aumentar la edad de jubilación de forma paulatina y Promover la educación previsional.
- Discrepamos con: Destinar una fracción del 4% del aporte de empleadores a un fondo común; Disminuir las pensiones de los hombres para mejorar las de las mujeres; Eliminar el retiro programado; Crear una AFP Estatal; Extender la licitación de nuevos afiliados a parte de afiliados antiguos y que los costos de intermediación internacional de las inversiones sean asumidos por las administradoras.
- El informe no considera propuestas específicas respecto de: Solución al daño previsional de los Empleados Públicos; Solución al daño tributario por inversión en acciones chilenas; estudiar un seguro de longevidad, ligar años cotizados con algún beneficio y devolver de una vez ahorros y rentabilidad a quienes tengan muy pocos años de cotización y sean del grupo de mayores ingresos.
- La Asociación de AFP está a favor de introducir cambios, que preservando y potenciando el sistema mixto de tres pilares, permitan mejores pensiones.
- Es importante mejorar las estadísticas para construir un diagnóstico claro sobre el Sistema Previsional.

Elementos de contexto

Las AFP son parte de un sistema de pensiones mixto, de tres pilares, donde el Estado cumple un rol muy importante, especialmente a partir de la Reforma del 2008, con el **Pilar Solidario**. Las AFP han cumplido a cabalidad el mandato legal de administrar los ahorros en forma rentable y segura, con resultados que destacan a nivel internacional, con una rentabilidad de 8,6% real promedio anual.

El sistema de ahorro y capitalización ha experimentado muchos e importantes cambios a través del tiempo, con la creación de los Multifondos, el Ahorro Previsional Voluntario (APV), la licitación de afiliados nuevos y la integración con el Pilar Solidario, entre otras transformaciones significativas.

Sin embargo, enfrentamos importantes desafíos: Las pensiones no coinciden con las expectativas de las personas. Esto se debe a un conjunto de factores: el aumento de las expectativas de vida, la existencia de lagunas previsionales (debido a la baja participación laboral, especialmente de las mujeres, la no obligación de cotizar de trabajadores independientes y por cuenta propia, la entrada a mayor edad al mercado del trabajo, la alta evasión y subdeclaración de cotizaciones), la caída en la tasa de interés, el daño previsional a un grupo de ex empleados públicos, entre otros.

Las AFP no pueden abordar estos desafíos sin cambios, legales y paramétricos, que permitan mejorar las pensiones actuales y futuras. Consideramos que las modificaciones deben hacerse preservando y potenciando las fortalezas del actual sistema de pensiones, corrigiendo aquellos temas vinculados con el mercado del trabajo y los problemas de género.

En estos 34 años no se han efectuado los ajustes paramétricos que den cuenta de las mayores expectativas de vida en Chile. No se han tomado medidas suficientes para disminuir las “lagunas” previsionales. Ningún sistema de pensiones contributivo entrega buenas pensiones si no se cotiza lo suficiente, de hecho, un estudio de la OCDE para la Comisión Pensiones¹ muestra que la tasa de reemplazo bruta promedio de los países de este organismo baja de un 54,2% a un 23,7% si se cotiza el 100% o sólo 13,5% del periodo laboral. A pesar de los desafíos que enfrentamos y de aportar casi la mitad de lo que se cotiza en la OCDE, en el mismo estudio, Chile supera en tasas de reemplazo a Estados Unidos, Corea, Irlanda, Nueva Zelandia, Reino Unido, Japón y México, para hombres que cotizan desde los 20 años de edad y sin “lagunas” previsionales. Esto demuestra que la estructura de nuestro sistema tiene fortalezas importantes.

¹ OCDE. Study on replacement rates and other issues related to pension systems. Table 4: Replacement rates for full career male average earners by entry age, based on PAG 2013. Source: OECD pension models.

Nuestra opinión sobre las propuestas globales

Propuesta C

La Comisión descartó la propuesta global C.

Nos parece correcto que la Comisión haya descartado la Propuesta Global C, que propicia la instauración de un sistema total de reparto en Chile, propuesta que, además, consume la totalidad de los US\$ 151 mil millones² ahorrados por los trabajadores chilenos, que son de su propiedad.

La realidad demográfica, reflejada en la “relación de sostenibilidad potencial”³, que mide el número de personas que podrían (de estar activos y ocupados) cotizar en el sistema de pensiones por cada persona en edad legal de jubilar, caerá de 4,95 el año 2010 a 1,8 el año 2050. Esto hace insostenible un sistema de reparto en el futuro próximo, pues la carga de los trabajadores activos y su cotización más que se duplicaría para poder mantener los beneficios prometidos por el reparto.

Compartimos las objeciones de la Comisión Pensiones porque: a) significa la captura de las cuentas individuales sin compensación; b) genera un fuerte aumento de las tasas de cotización cuando se agote el fondo de pensiones acumulado; c) afecta negativamente el ahorro y la inversión, lo que es problemático cuando la fuerza laboral enfrentará un declive por la demografía; d) se basa en supuestos excesivamente optimistas y e) despierta serias dudas sobre su sostenibilidad financiera.

Propuesta B

Consideramos la Propuesta Global B (sistema mixto de reparto) negativa para Chile. El sistema mixto propuesto incluye un componente de reparto significativo para los primeros \$350 mil de renta y presenta, por lo tanto, problemas similares a la Propuesta Global C, señalados precedentemente.

La Comisión planteó las siguientes objeciones que compartimos: a) Reduce el ahorro y la inversión, dañando los estándares de vida futuros y dificultando el financiamiento de las pensiones en el futuro; b) Frente a una fuerza de trabajo que se proyecta en declinación, un sistema en base a cuentas nocionales de contribución definida (CND) conlleva un déficit creciente, creando una presión aún mayor hacia mayores impuestos o bien hacia reducciones adicionales en el ahorro o hacia un no cumplimiento de las promesas realizadas en materia de pensiones; c) Costos administrativos sustantivos (iniciales y operativos) y d) Efectos redistributivos pobremente definidos.

Adicionalmente a lo señalado por la Comisión, la Propuesta Global B es una mala idea porque: e) Es ineficiente, pues entregará menores tasas de reemplazo que el sistema de capitalización individual para iguales tasas de cotización, según lo demuestran diversos estudios⁴; f) en el caso chileno el componente de reparto está expuesto a cambios demográficos significativos que lo harían muy difícil de sostener y g) dado

² Cifra a septiembre 2015 con un valor del dólar de \$704,68.

³ Población en edad de trabajar entre 15 y 59 años y en edad de jubilar aquella mayor de 60 años. Antecedentes del Informe Final: Capítulo 2, página 31. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.

⁴ Orange Report 2013 Suecia, Sistema Mixto Uruguayo PrimAmérica y ¿Conviene sumar pensiones contributivas de reparto? Salvador Valdés 2015.

que se financiaría con un impuesto al trabajo, sería regresivo, porque no incluye el financiamiento de las rentas del capital y afectaría a los trabajadores afiliados de rentas bajas y medias.

Propuesta A

Nos parece acertado que la mayoría de los comisionados propusieran potenciar el cambio estructural al sistema construyendo a partir de la Reforma del 2008, a través de la Propuesta Global A.

Esta alternativa aumenta las pensiones a través de mejorar y ampliar la cobertura del Pilar Solidario llegando al 80% de la población; aumentando gradualmente las cotizaciones con cargo del empleador en 4% e igualando las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres.

Compartimos muchos de los objetivos planteados en esta alternativa, pero tenemos diferencias con los mecanismos sugeridos para solucionar los desafíos planteados. Creemos que algunos cambios propuestos no mejoran pensiones y ponen en riesgo las actuales fortalezas del Sistema. Más adelante nos referiremos a los aspectos más relevantes de las propuestas.

Nuestra opinión del Diagnóstico

Coincidimos con muchos elementos del diagnóstico, pero hay varios aspectos que no compartimos.

a. Con lo que estamos de acuerdo:

- La Comisión reconoce que la **rentabilidad real anual promedio de 8,6% de los Fondos de Pensiones es históricamente alta** en comparación a lo que se esperaba cuando se diseñó el sistema (4%). La gestión de inversiones del ahorro previsional es la labor principal que realizan las AFP, ya que los parámetros con los cuales funciona el sistema son políticas públicas de responsabilidad del Estado.
- El diagnóstico señala que **el monto de las pensiones depende de manera crucial de la capacidad de afiliar y mantener contribuyendo a la población en edad de trabajar**. Al respecto, señala que la baja densidad de aportes de un grupo importante de los afiliados se debe a empleo independiente e informal, desempleo, evasión, elusión y a años de inactividad laboral (la mitad de los hombres tiene una densidad igual o menor a 47,5% y la mitad de las mujeres una densidad igual o inferior a 12,8%). Esta precariedad del mercado laboral es independiente del sistema de pensiones y es la raíz de las bajas cotizaciones de un grupo importante de la población y, por lo tanto, de sus bajas pensiones. Lamentablemente, se registran pocas propuestas vinculadas al mercado laboral que permitan formalizar y facilitar la contribución de los trabajadores independientes y por cuenta propia al sistema de pensiones.
- La Comisión Presidencial admite que la **tasa de cotización en Chile es baja** si se compara tanto internacionalmente (12,4% Vs. 19,6% de la OCDE) como en Chile con

las que exhibe el antiguo sistema de pensiones (20,8%, en promedio). Estamos ahorrando poco y viviendo lo mismo que los países desarrollados.

- Se establece que el sistema de pensiones incluye reglas que van en desmedro de las mujeres, particularmente las **distintas edades de jubilación de hombres y mujeres**, lo que lleva a que ellas ahorren por menos tiempo y deban financiar pensiones por periodos más extensos, lo que produce pensiones inferiores para las mujeres para un mismo nivel de ahorro. Esto se ve agravado por la realidad del mundo del trabajo, adverso para la mujer, con menores rentas y densidades de cotización.
- Las **pensiones no coinciden con las expectativas de la ciudadanía** y es necesario emprender reformas que aumenten las pensiones de los actuales y futuros jubilados. Lo anterior se debe a cambios que ha experimentado nuestro país en estos más de 30 años, los cuales se deberían reflejar en los parámetros del Sistema de Pensiones. El fuerte incremento de los salarios reales en estos 34 años de historia, se ha traducido en un incremento del 100% de la renta imponible promedio anual de los cotizantes a las AFP. Las expectativas de pensión suelen estar ancladas a los últimos salarios y no a la contribución realizada durante toda la vida laboral.

b. Con lo que No estamos de acuerdo:

- **Cálculos de tasa de reemplazo:** Tanto los resultados como las proyecciones de tasas de reemplazo del Informe Final difieren en forma sustancial con el estudio del DICTUC de la Universidad Católica, que registra tasas de reemplazo netas de 58% para mujeres y sobre 87% para hombres, en ambos géneros con más de 10 años de cotizaciones.

También difieren en magnitud apreciable con los datos que la propia Comisión calcula, incluidos en los cuadros del Capítulo 4, sobre Cobertura y Suficiencia. Aquí se muestran tasas de reemplazo promedio de 86% para mujeres y 102% para hombres, con el total de pensionados, y de 64% para hombres y 38% para mujeres, si se excluyen a los pensionados que se afiliaron después del año 2008, tras la Reforma Previsional.

- Utilizar la “mediana” como estadígrafo base para observar la situación de las pensiones de la mayoría de los pensionados es perfectamente válido, es una herramienta de la estadística, con fortalezas y debilidades. Pero, utilizarla de la forma como se hace en el Informe, conduce a conclusiones incorrectas y con un claro sesgo.

La mediana de tasas de reemplazo que se presenta corresponde a personas que cotizaron sólo por 12,2 años, período de acumulación o de cotización insuficiente en la mayoría de los países de la OCDE para obtener una pensión basada en contribuciones de los trabajadores. En estos países el mínimo de años que se exige al trabajador para

acceder a una pensión es de 14 años en promedio. Si aplicáramos los requisitos de los países de la OCDE, más de la mitad de los afiliados a las AFP, no tendrían derecho a una pensión contributiva.

Se distorsiona la visión de la calidad de las pensiones si se mide un sistema contributivo, de ahorro y capitalización individual, considerando bajas tasas de densidad de cotizaciones, porque es obvio que las tasas de reemplazo serán bajas. Es un error y además con un claro sesgo.

Los sistemas de pensiones contributivos de reparto exigen un mínimo de años de imposiciones para tener derecho a una pensión, porque si no fuera de esta manera habría un fuerte incentivo a no cotizar. En el antiguo sistema de reparto chileno, la Caja del Servicio de Seguro Social, la más grande, exige a los hombres acreditar 20 años de imposiciones para obtener una pensión. En caso que no se logre este requisito mínimo, no se les devuelven los aportes a esos trabajadores. Considerando todas las cajas de previsión del antiguo sistema de reparto, el 50% de los imponentes no conseguía pensión. Al no devolver el dinero que pusieron los que no alcanzaron el requisito de años de imposiciones, esos fondos se utilizan para financiar las pensiones de los trabajadores más favorecidos, generándose así un efecto social regresivo.

El cuadro 12 del Informe Final, interpretarlo literalmente puede inducir a error. ¿Cómo puede ser que 50% de las 111 mil personas del tramo bajo tengan una pensión inferior a \$12 mil y que la mitad de los 122 mil pensionados del tramo medio bajo tengan pensiones inferiores a \$30 mil, si la Pensión Básica Solidaria se acerca a \$90 mil? Pueden existir varias explicaciones: La más importante, hasta 4/5 de los pensionados del cuadro podrían estar fuera del 60% más vulnerable. Del total de pensionados estudiados (487.292 pensionados) sólo 83.342 pensionados reciben Aporte Previsional Solidario (Ver cuadro 27 Antecedentes del Informe Final: Capítulo 4). Las mujeres que se jubilan a los 60 años reciben el APS a los 65 años de edad, con lo cual lo que se muestra en el cuadro no es la pensión definitiva; adicionalmente, no suma segundas y terceras pensiones por Rut; no se incluyen pensiones de viudez, etc. El que las pensiones sean bajas para un gran número de personas, que cotizó muy poco y además no pertenece al 60% más vulnerable, es consistente con el diseño de focalización de la política pública aprobada en la Reforma del 2008.

Hay un número muy significativo de pensiones bajas autofinanciadas que pertenecen al 40% de los hogares de mayores recursos, que pueden subir el monto de la pensión aumentándola al monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS). Se puede argumentar que en Chile no hay razón para que existan pagos de pensión inferiores a \$90 Mil mensual.

En el Cuadro N° 13 también presenta problemas importantes. El Documento de Trabajo N° 20 de CLAPES UC revela limitaciones para juzgar la situación de las mujeres en la tercera edad. En lo esencial, la estadística omite las transferencias al interior del hogar (entre hombres y mujeres) y, además, calcula tasas de reemplazo con medianas inferiores para mujeres respecto de hombres en un mismo intervalo de meses cotizados⁵. En términos simples, se comparan pensiones y tasas de reemplazo de hombres y mujeres sin advertir la diferencia de meses cotizados entre ambos géneros.

- También el Cuadro 14 difundido proyecta tasas de reemplazo autofinanciadas de 15,3% y con el Pilar Solidario de 37,2%. Las variables claves de la proyección no se explicitan en el informe, tales como el monto de las pensiones, la tasa de crecimiento de los salarios, la rentabilidad de los fondos de pensiones, la densidad de cotizaciones, etc. Los resultados proyectados se alejan de los que se obtienen en proyecciones individuales por afiliados y a los resultados obtenidos por el DICTUC.
- La Comisión pone en evidencia una importante crítica al mercado laboral y no a la capacidad del sistema de pensiones contributivo para pagar pensiones, pero se pretende atribuir al sistema de pensiones este resultado.
- Cualquiera sea la estructura de un sistema de pensiones contributivo, la suficiencia del mismo dependerá de la densidad de cotizaciones. Es errado pensar que cambiando el sistema de pensiones, cambiará en forma relevante la frecuencia de cotizaciones.
- **Cálculos de la TIR:** Para que el cálculo de la TIR entregue la rentabilidad neta de comisiones en forma correcta, debe comprender el periodo completo de la inversión. En este caso la vida laboral completa de un afiliado. Las comisiones por el ahorro obligatorio se pagan junto con la cotización, esto es, cuando el ahorro ingresa a la cuenta. Ese ahorro se administra sin que exista un nuevo cobro (comisión a la entrada). El impacto de la comisión es mayor en los primeros años y se diluye a través del tiempo a medida que crece el saldo de la cuenta individual.

En el informe final se calcula la TIR en un periodo incompleto (hasta el 2009) y como promedio de afiliados con diferentes fechas de afiliación, donde la incidencia de comisiones decrecientes sobre saldo en el tiempo no alcanzan a reflejarse plenamente.

Nuestros cálculos y otros efectuados por la Comisión Marcel no concuerdan con los resultados de la TIR bruta Vs. TIR neta de comisiones calculadas en el informe. Al proyectar el actual nivel de comisiones de 1,29% con una rentabilidad real de 5% anual, el diferencial entre la TIR bruta y neta es 0,49% en un horizonte de 40 años.

⁵ Comisión de Pensiones: Evaluación del Informe. Salvador Valdés Prieto. Documento de Trabajo N° 20, 26 octubre de 2015. CLAPES UC.

- **Competencia por precio:** El informe de la Comisión plantea que “sólo un 20% de los cotizantes está en AFP que ganaron la licitación y un 80% sigue pagando comisiones muy elevadas.”

Las AFP no sólo compiten por el nivel de comisiones, que afecta la renta mensual líquida y no el monto de ahorro. Existen otras variables que son relevantes para el objetivo de obtener una pensión: la rentabilidad y el servicio. En el Informe Final de la Comisión Presidencial se señala que “Otro factor que puede estar influyendo en el valor de las comisiones, son los elementos que ofertan algunas AFP y que las personas valoran, tales como la seguridad y confianza que dan las AFP más grandes (tienen mejor imagen y hacen más publicidad), así como el nivel de servicio (canales de atención, sucursales, etc.)”

El actual nivel de comisiones equivale a un 0,56% anual sobre el fondo administrado. Un estudio de la OCDE⁶ muestra que las comisiones del Sistema de Pensiones chileno se encuentran por debajo de la mediana (0,74%) y del promedio (0,89%) de una lista de 45 países.

Al comparar las comisiones de las AFP con otros administradores de ahorro de Chile y del extranjero, se concluye que el costo de las AFP chilenas es bajo. Por ejemplo, se compara favorablemente con los planes 401-K estadounidenses, cuyo precio alcanza a 0,93% promedio anual del fondo administrado. Los fondos mutuos chilenos tienen comisiones que son tres veces lo que cobran las AFP por administrar el ahorro obligatorio y el voluntario⁷.

En una visión amplia del nivel de competencia, se debe tener presente que las AFP son empresas de giro único, con productos especializados y estandarizados y con actividades altamente reguladas en todos sus aspectos, lo que lleva a que el servicio ofrecido sea muy homogéneo, lo que conduce a un nivel de rivalidad elevado. Por ejemplo, la comisión por el ahorro obligatorio es única en cada AFP para todos los afiliados, un porcentaje sobre la renta imponible, sea que coticen por el mínimo o por tope imponible. También, la publicidad está sujeta a una serie de normas que las AFP deben cumplir. Por último, el nivel de concentración en las AFP medido por el índice de Herfindahl, muestra que está en un rango medio⁸, con 2.090 puntos, inferior a la concentración que se observa en otros sectores.

⁶ OECD Global Pension Statistics 2012.

⁷ Ver Serie de Estudios N° 78 Asociación de AFP.

⁸ La Fiscalía Nacional Económica de Chile establece que existe un nivel de concentración bajo cuando el puntaje es inferior a 1.500, concentración media entre 1.500 y 2.500 puntos y concentración alta, mayor a 2.500 puntos.

Propuestas de la Comisión

c. Las positivas

■ Fortalecer el Pilar Solidario

Valoramos que la Comisión Presidencial presente como la principal propuesta aumentar las pensiones del Pilar Solidario, por su amplia cobertura y focalización del gasto público en aquellas personas de menores recursos.

En la actualidad, el gasto fiscal en el Pilar Solidario representa sólo un 0,7% del PIB. Chile es uno de los países de la OCDE que menos recursos estatales destina a financiar pensiones. Incluyendo el déficit operacional del antiguo sistema de reparto, los bonos de reconocimiento, las pensiones de la FF.AA. de Orden y Seguridad, y el Pilar Solidario, el gasto fiscal en pensiones llega al 3,5% del PIB. Estimaciones de la Dirección de Presupuestos señalan que, por la disminución del déficit operacional del sistema de reparto y la reducción de los pagos por Bonos de Reconocimiento, el gasto fiscal en pensiones caerá a 2,5% del PIB el año 2025. Estas holguras podrían destinarse a aumentar los beneficios y la cobertura del Pilar Solidario.

Adicionalmente, otras medidas, como por ejemplo, la actualización de los parámetros del sistema, que permiten aumentar la pensión, reducirán los gastos del Pilar Solidario.

La propuesta de la Comisión para mejorar el Pilar Solidario beneficia a 1,8 millón de pensionados (aproximadamente 0,5 millón de pensionados nuevos), aumentando el monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS) en 20% e incrementando la cobertura de la población de menores recursos de 60% a 80%.

■ Aumento de la tasa de cotización en forma gradual

La Comisión propone aumentar la cotización hasta un 4% de la renta, con cargo al empleador, lo que permitiría aumentar las pensiones hasta 40% en el largo plazo.

Estudios comparativos de la OCDE muestran que el Sistema de Pensiones chileno registra una tasa de cotización de 12,4%, poco más de la mitad de lo que contribuye el promedio de los países adscritos a este organismo.

■ Mantener la obligatoriedad de cotización de trabajadores independientes adecuando la gradualidad

Esta es una propuesta positiva que ayudará a mejorar el ahorro y la densidad de cotizaciones. Parte significativa de las lagunas previsionales que registran los afiliados se explican por la no obligatoriedad de pago de cotizaciones de los trabajadores

independientes. Hay cerca de un millón de trabajadores a honorarios que no han cotizado y existen otros grupos de trabajadores independientes formales donde es factible extender la obligatoriedad de cotización.

Es importante explicitar que la postergación y nueva gradualidad de esta propuesta afecta la licitación de afiliados nuevos, pues implica un cambio en la reglas de la licitación vigente.

- **Fortalecer la cobranza de cotizaciones previsionales**

Es correcto que se dote de mayores recursos a la Dirección del Trabajo que permita aumentar la fiscalización de las declaraciones, pago y cobranza de cotizaciones previsionales. Hay espacio para reducir la evasión y subdeclaración de cotizaciones previsionales, que llegan a 18% y 10%, respectivamente⁹.

- **Aumento gradual de la edad de jubilación**

Estudios de la OCDE¹⁰ muestran que, de un total de 34 países, Chile es uno de tres que siguen manteniendo la edad de jubilación de las mujeres a los 60 años. Es una propuesta positiva para las mujeres, ya que eleva la pensión inmediatamente.

Diversos cálculos muestran un aumento potencial entre 40 y 60% de las pensiones de las mujeres por el solo hecho de postergar la edad de pensión de 60 a 65 años. Un tema a favor de igualar la edad de jubilación de las mujeres con los hombres es que los beneficios del Pilar Solidario se entregan para ambos géneros a los 65 años.

Problema de la propuesta: gradualidad muy amplia (10 años) y sólo para menores de 45 años.

- **Promover la Educación Previsional**

Estamos de acuerdo en aumentar la educación previsional dado el bajo conocimiento (e interés) de los chilenos sobre estas materias, que repercute en las decisiones de ahorro, valoración de beneficios y toma de conciencia de la necesidad de perseverar en acciones para construir su pensión.

La Asociación de AFP ha emprendido un esfuerzo significativo en esta materia, creando la gerencia de educación previsional, realizando una campaña de difusión masiva por televisión, radio y prensa escrita, y reforzada con un nuevo sitio Web, www.previsionparatodos.cl, además de otras actividades en terreno para diferentes segmentos de la población, con cursos a estudiantes, trabajadores y dirigentes sindicales.

⁹ Cifras de la Subsecretaría de Previsión Social.

¹⁰ Pensión Outlook 2013.

d. Las negativas

■ Fracción de 4% de cargo del empleador a fondo común

Se propone desviar 2% del 4% del aumento en la tasa de cotización para el Pilar Solidario. Con estos dos puntos porcentuales, los trabajadores activos pasarían a financiar las pensiones de los pasivos en la lógica de un esquema de reparto. Este 2% de la renta imponible se traduciría en transferencias a trabajadores activos y pensionados de US\$ 1.300 millones por año (0,5% PIB).

La Reforma del 2008 creó el Pilar Solidario y fue una buena reforma. Es muy importante que el Pilar Solidario mantenga el financiamiento basado en ingresos generales de la Nación y no con un “impuesto al trabajo”, como el que se propone.

Las razones son las siguientes:

- El aumento de la tasa de cotización de un 4% incrementará las pensiones autofinanciadas en 40% en el largo plazo.
- Reducir el nuevo aporte de 4% a 2%, resulta insuficiente para mejorar las pensiones, frente al aumento de las expectativas de vida, que han reducido las jubilaciones en 26%; la baja de la tasa de interés que ha afectado un 18% y el aumento de la edad de inicio de la cotización de 20 a 24 años, que rebaja las pensiones en un 20%.
- La tasa de interés que paga la capitalización tiende a superar el crecimiento de la masa salarial cotizada, en períodos de duración similar al ciclo de vida laboral. El economista Thomas Piketty en su libro “El Capital en el siglo XXI” (2014) predice una brecha de rentabilidad de 2,8 puntos porcentuales al año ($R=4,3\%$ y $G=1,5\%$ anual en 2050-2100). Esa diferencia, acumulada por 33 años haría que la pensión de reparto fuera 61% inferior a la pensión de capitalización¹¹.
- Financiar el Fondo Común con dineros de trabajadores afiliados a las AFP que cotizan, se transforma en una medida regresiva, porque personas de rentas medias y bajas terminan pagando pensiones a aquellos que no cotizaron (independientes o por cuenta propia) o lo hicieron en forma insuficiente. Además se excluye de este financiamiento a personas cuyos ingresos provienen de ganancias del capital o actividades empresariales. Un 85% de los afiliados a las AFP están exentos del Impuesto a la Renta de Segunda Categoría y un 95% paga impuestos por una tasa inferior al 5%.
- Por último, esta forma de financiamiento del Pilar Solidario tiene problemas de sostenibilidad en el tiempo, debido al acelerado envejecimiento de la población.

¹¹ Ver estudio ¿Conviene sumar pensiones contributivas de reparto? Salvador Valdés 2015.

- **Brecha de género: No deteriorar las pensiones de los hombres**

El Informe muestra que en nuestro mercado laboral existen brechas de género que determinan pensiones y tasas de reemplazo más bajas para las mujeres. Sin embargo, no es una buena idea elevar las pensiones de las mujeres castigando las pensiones de los hombres. Las tasas de reemplazo de los hombres están relativamente alineadas con las de los países de la OCDE, más aún si se tiene en cuenta que la tasa de contribución en Chile es más baja.

Las propuestas que disminuyen las pensiones de los hombres son: Tablas de expectativas de vida unisex; partición de los Fondos en partes iguales en caso de divorcio (hoy lo dictamina un juez caso a caso, en función de todo el patrimonio - un 95% de los casos beneficia a mujeres-) y Fondos Previsionales compartidos (50%).

En nuestra opinión, se deben buscar otros mecanismos para aumentar las pensiones femeninas, fomentando una mayor participación laboral y previsional, con subsidios y otros beneficios. Nivelar hacia abajo las pensiones de los hombres puede generar efectos indeseados, como incentivar la evasión previsional masculina.

Parte importante de la diferencia de pensión entre hombres y mujeres se debe a las diferentes edades de jubilación. La Comisión propone igualar las edades.

El Pilar Solidario beneficia mayoritariamente a las mujeres, un 62% de los beneficiarios y un 63% de los recursos van dirigidos a este género y puede ser una herramienta muy importante para reducir la diferencia de pensiones entre hombres y mujeres.

Hay otras propuestas de la Comisión para reducir las brechas de género que son positivas, como, por ejemplo, promover la participación laboral femenina con salas cunas y jardines infantiles con ayuda del Estado e instaurar una cotización previsional para personas cuidadoras, entre otras.

- **Eliminar el Retiro Programado**

El Informe señala que el Retiro Programado no cumple con los objetivos de la Seguridad Social, porque el pensionado asume los riesgos de longevidad y de inversión. Es efectivo que el pensionado asume ambos riesgos, pero, aun así, no compartimos la eliminación de esta modalidad de pensión porque tiene otros atributos muy valiosos para una parte de los pensionados.

El Retiro Programado permite que el pensionado siga siendo dueño del ahorro de su cuenta individual, lo que favorece a personas con menores expectativas de vida y a quienes tienen patrimonio y otros ingresos que complementen su pensión. Para estos pensionados sería una pérdida patrimonial injustificada, casi una expropiación. En síntesis, rigidiza injustificadamente las alternativas y/o modalidades de pensión.

La herencia, mejores pensiones de viudez y la posibilidad de elegir el momento más conveniente para tomar una Renta Vitalicia, según la tasas de interés de mercado, son otras de las cualidades del Retiro Programado.

Además, el Retiro Programado compite con la Renta Vitalicia que ofrecen las compañías de seguro de vida, rivalidad que mejora las ofertas de pensión.

También pueden existir segmentos de afiliados no dispuestos a asumir el riesgo de insolvencia de la compañía de seguros, ya que hay una fracción de la pensión no cubierta por el seguro estatal asociado a una Renta Vitalicia¹².

Hay que considerar en el análisis que no todas las pensiones de Retiro Programado son seleccionadas en forma voluntaria, ya que por ley sólo pueden adquirir una Renta Vitalicia aquellos que pueden financiar al menos una Pensión Básica Solidaria. También hay muchos pagos de pensión de personas con pocos años cotizados o pagos relacionados a segundas y terceras pensiones de bajo monto¹³, que utilizan el retiro programado para obtener su ahorro previsional.

Es recomendable estudiar que se elimine la restricción para optar por una Renta Vitalicia a las personas con bajo ahorro y también evaluar alternativas para mitigar los riesgos de tasas de interés y longevidad. Por ejemplo, una forma es enfrentar colectivamente el riesgo de longevidad mediante la mutualización de cohortes de pensionados con características comunes, lo que puede ser una nueva alternativa de pago de pensión¹⁴.

■ AFP estatal

Crear una AFP estatal es una mala idea, ya que no mejorará las pensiones, no reducirá las comisiones y no aumentará significativamente la cobertura, ya que la afiliación es una exigencia legal que llega hoy a cerca de 10 millones de personas, cifra que supera incluso a la fuerza de trabajo.

Las comisiones han llegado a niveles muy bajos con el proceso de licitación de afiliados nuevos y es poco probable que la AFP estatal reduzca aún más los actuales niveles de comisión, compitiendo en igualdad de condiciones.

¹² El artículo 82 del D.L. 3.500 otorga la garantía del Estado a las rentas vitalicias equivalente al cien por ciento de la pensión básica solidaria de vejez. La garantía del Estado cubrirá el setenta y cinco por ciento del exceso por sobre la pensión básica solidaria de vejez. En todo caso, tratándose de rentas vitalicias, la garantía del Estado no podrá exceder, mensualmente y por cada pensionado o beneficiario, de cuarenta y cinco Unidades de Fomento.

¹³ Ej. personas que reciben pensión del antiguo sistema que además efectuaron cotizaciones en las AFP; pensionados por renta vitalicia que siguieron trabajando y cotizando y que retiran su ahorro en forma de pensiones de bajo monto por Retiro Programado; etc.

¹⁴ La modalidad de pago de pensión está basada en el sistema americano TIAA-CREF, Teachers Insurance and Annuity Association of America and College Retirement Equities Fund, que constituye el mayor sistema privado de pensiones ocupacionales de EE.UU.

La AFP estatal puede tener un efecto muy negativo, ya que generaría expectativas de mejores pensiones, que no se van a cumplir y esto puede afectar negativamente al Estado.

Los objetivos señalados en el Proyecto de Ley de AFP Estatal son inconsistentes: maximizar cobertura y calidad de servicio, difícilmente se logra con comisiones más bajas.

La AFP estatal junto a la licitación de afiliados (en su versión actual y la propuesta por la Comisión) generará un enorme conflicto de interés, ya que el Estado pasará a ser juez y parte. Por ejemplo, el Estado puede definir reglas de licitación de afiliados que lo favorezcan y que lo conduzcan a una posición dominante.

Adicionalmente, existen disposiciones en el Proyecto de Ley que pueden conducir a una discriminación a favor de la AFP estatal y que afecten la libre competencia:

- Nombre: no debiera llamarse AFP del Estado, porque afecta la libre competencia y la prohibición del Art. 30 del DL 3.500. En el pasado, ha habido casos de AFP ligadas a grupos empresariales que no han sido autorizadas a usar el nombre de la empresa financiera asociada.
- Formación de la AFP: Norma distinta a la formación de toda AFP, que requiere del análisis y aprobación de la Superintendencia de Pensiones.
- Convenio IPS: Las AFP no pueden compartir dependencias con empresas relacionadas al mismo grupo empresarial (Art. 153 del DL 3.500), lo que resulta contradictorio con lo establecido en el Proyecto. Esto es contradictorio con el proyecto de ley, donde se señala que la AFP del Estado podría arrendar instalaciones del IPS. Asimismo, la norma general establece que la comercialización (afiliación y traspaso) de la AFP debe realizarse con personal propio (y con código), no pudiendo delegar esas funciones en personal del IPS. En el Art. 10 del Proyecto de Ley se permite a la AFP del Estado contratar servicios “bajo cualquier modalidad”, lo que le daría una clara ventaja competitiva, es discriminatorio y atenta contra el giro único.
- Giro Único: En el Proyecto de Ley se faculta a la AFP del Estado a otorgar “Otros servicios conexos, complementarios y auxiliares que digan relación con el objeto social”, tema que no existe en el D.L. 3.500.
- Inversiones: La autorización para invertir los recursos de los Fondos de Pensiones en títulos emitidos por entidades estatales (Artículo N° 8), no aplica la prohibición de invertir en títulos con personas relacionadas, del mismo grupo empresarial o de su controlador (Artículo 47 bis del D.L. 3.500), generando

conflictos de intereses. Asimismo, el Proyecto de Ley establece un régimen especial para la inversión del encaje de la AFP del Estado (Artículo N° 11), eliminando los instrumentos emitidos por el Banco Estado y empresas públicas, lo que genera un desacople y conflicto de interés entre la inversión del encaje y del Fondo de Pensiones que administra.

- Directorio: Se compone de 7 miembros, 3 nombrados por el Presidente de la República, de entre los cuales se debe elegir al Presidente del Directorio y 4 por el Presidente de la República a partir de ternas propuestas para cada uno de los cargos por el Consejo de Alta Dirección Pública, los cuales tendrán el carácter de autónomos (Artículo N° 12). En la práctica, se convertirá en la AFP del gobierno de turno. Se requiere fortalecer el gobierno corporativo para garantizar que las decisiones de negocios y de inversión aborden adecuadamente los conflictos de interés y respeten las reglas de la libre competencia. Al respecto, la OCDE ha elaborado directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas¹⁵.
- Inhabilidades (Arts. N° 13 y 14): se establecen restricciones explícitas para ocupar el cargo de director de la AFP del Estado. No queda claro si estas restricciones reemplazan o se agregan a las señaladas en el Artículo N° 156, letra b) del D.L. 3.500. Se debe explicitar que ningún director de una empresa estatal o ejecutivo del Banco del Estado podrá ser director de la AFP Estatal.
- Aporte de Capital (Artículo 2° transitorio): monto de hasta 70 millones de dólares que se aporta mediante decreto por orden del Presidente de las República. Esta norma difiere de lo establecido por el D.L. 3.500, pues en éste se exige que el capital se encuentre suscrito y pagado al momento de otorgarse la escritura social. Tampoco el proyecto contempla norma de patrimonio mínimo como sí se dispone en el D.L. 3.500. Es muy importante que el capital que el Estado entregue a la AFP tenga un costo de capital asociado. No existe ningún privado que tenga acceso a capital sin costo.

La OCDE ha abordado los conflictos que genera un operador estatal en competencia con los privados y recomienda promover normas preventivas que apunten a la neutralidad competitiva¹⁶, en áreas como: fijación de precios predatorios, elección de tecnologías ineficientes y otorgamiento de subsidios cruzados, que en el caso de la AFP del Estado, corresponderían a:

¹⁵ <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>

¹⁶ State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality, OECD Policy Roundtables, 2009. <http://www.oecd.org/daf/competition/46734249.pdf>

- Igualdad de condiciones en el acceso a financiamiento. Se debe explicitar que el Estado no otorgará garantías respecto de estos títulos;
- Aplicación de las mismas leyes y regulaciones para todos los agentes en materia de quiebra financiera;
- Obligación por parte de la AFP estatal de alcanzar una tasa de retorno de mercado para el capital invertido;
- Prohibición para la AFP estatal de acceder a bases de datos en condiciones preferenciales (Ej., base datos IPS);
- Prohibición para la AFP estatal de afiliarse en forma preferencial a trabajadores del sector público;
- Licitación de aquellos servicios que no son rentables y que el Estado quiere otorgar y está dispuesto a subsidiar (por ej. sucursales en zonas alejadas de centros urbanos)

■ **Extender licitación de nuevos afiliados a una fracción del stock**

La licitación de afiliados nuevos ha sido exitosa, ya que en tres licitaciones ha conseguido reducir la comisión promedio de las AFP en un 14%, de 1,5% el 2010 a 1,29% de la renta imponible promedio ponderada a octubre de 2015. Además, ha permitido la entrada de un nuevo actor al mercado.

Ahora se propone ampliar la licitación de afiliados nuevos existente incorporando, además, una fracción del stock de afiliados. Con esta propuesta se busca intensificar la competencia, objetivo que es bueno y deseable. Sin embargo, esta medida puede ser contraproducente en el largo plazo, porque:

- Las AFP compiten intensamente por comisiones, rentabilidad y servicios. La licitación de afiliados privilegia la variable comisión por sobre las otras y puede llevar a las Administradoras a descuidar o sub-invertir en las otras variables.
- Puede conducir a una mayor concentración en el sector, lo que sería negativo para la competencia en el largo plazo.
- Si la rentabilidad de los fondos de la Administradora que ganó la licitación, fuera menor que la de la Administradora de origen de un afiliado, podría significar una pérdida para el afiliado licitado, al considerar la relación comisión Vs. rentabilidad, ¿Quién responderá por la pérdida patrimonial de esa persona?
- La licitación de una fracción del stock de afiliados con la existencia de una AFP estatal es aún más perjudicial, ya que aumenta el conflicto de interés, dado que es el Estado el que define las reglas de la licitación, lo que lo convierte en juez y

parte, pudiendo beneficiarse capturando en forma improcedente una gran cantidad de afiliados.

- Si los afiliados antiguos sorteados tienen la opción de no aceptar participar en la licitación, entonces se producirá un aumento del gasto comercial por el esfuerzo que deberá realizar la AFP de origen para informar a sus afiliados y mantenerlos.
- Se genera un riesgo comercial a las Administradoras asociado a la eventual pérdida de una fracción importante de sus afiliados en cada licitación. Esto hace menos atractiva la entrada de nuevas AFP, por la inestabilidad de la cartera de afiliados¹⁷.
- La licitación del stock de afiliados puede provocar un daño a las inversiones, ya que en un periodo corto de tiempo se producirían grandes traspasos de fondos entre AFP, lo que podría motivar acciones oportunistas de otros inversionistas; obligando a las AFP a mantener carteras más líquidas, pero sub óptimas para enfrentar esta contingencia.

■ **Comisiones de intermediación de inversiones de cargo de las AFP**

Lo importante es establecer si las comisiones pagadas a los administradores de Fondos agregan o no valor, y si estas comisiones son competitivas. No cabe duda que la rentabilidad obtenida y la mayor diversificación lograda por los fondos de los trabajadores ha sido beneficiosa. ¿Cuál es el análisis costo beneficio? ¿Tiene sentido cambiar algo que ha funcionado bien?

Esta propuesta es negativa para los afiliados por las siguientes razones:

- Estas comisiones son reguladas y existe alta transparencia (Informe periódico de la Superintendencia de Pensiones). No se puede cobrar al fondo una comisión que exceda un determinado techo, de acuerdo al tipo de fondo según norma legal e instrucciones del regulador. Se trata, por tanto, de tarifas reguladas.
- Se podría crear un conflicto entre AFP y Fondo de Pensiones al incentivar carteras de inversión sub-óptimas desde el punto de vista riesgo / retorno, privilegiando a los administradores de menor costo de intermediación.
- Lo anterior podría generar un deterioro de la rentabilidad de los fondos y de las pensiones. Un 1% de rentabilidad repercute hasta en un 30% en la pensión.
- Es una práctica habitual entre los inversionistas internacionales que el costo de intermediación se cargue a los fondos, lo que trae beneficios sustanciales para

¹⁷ Comisión Marcel, Volumen I, DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA, 6.3 Propuestas sobre licitación de grupos de afiliados, Grupos a licitar, cuarto párrafo página 150.

los afiliados, ya que les permite acceder a costos razonablemente bajos a una cartera internacional ampliamente diversificada en más de 60 países, y con muy buenos resultados en rentabilidad. De hecho, la rentabilidad de la inversión extranjera ha superado a la rentabilidad lograda con instrumentos locales desde el 2012 al 2014 y en lo que va del año 2015 la tendencia se mantiene.

- Este tema se analizó y se reguló el año 2002 con la instauración de los Multifondos y la ampliación del límite de inversión en el extranjero, lo que trajo grandes beneficios para los afiliados. Sería un error retroceder en esta norma.

e. Lo que falta

■ Solución del Daño Previsional de los Empleados Públicos

El “daño previsional” afecta a trabajadores del sector público que se cambiaron al sistema de capitalización. Las pensiones de este grupo son inferiores a las de los trabajadores que permanecieron en el antiguo sistema.

El problema se generó por la práctica del Estado, en su condición de empleador, de pagar cotizaciones sólo por una parte del sueldo de sus trabajadores, ya que existían asignaciones y bonificaciones que no se consideraban renta imponible para el cálculo de los aportes previsionales.

Los trabajadores públicos que se quedaron en el antiguo sistema comenzaron a recibir, a partir de 1987 y 1993, una pensión que se calcula sobre la base de sus últimas rentas ya corregidas, solucionando así el daño previsional a dicho grupo y no a aquellos que se cambiaron al sistema de ahorro y capitalización.

Se discriminó así en contra de los trabajadores públicos que se cambiaron al nuevo Sistema Previsional, porque estos tuvieron cotizaciones y un bono de reconocimiento inferior a lo que les correspondía.

Claudio Bonilla¹⁸, académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, cuantificó por primera vez el daño a las pensiones de los funcionarios públicos, sobre la base de una muestra de 26 mil personas.

El economista determinó que el daño previsional varía entre 680 UF y 5.073 UF de menor ahorro previsional, que provoca daños en sus pensiones equivalentes a cifras mensuales que van de \$86 mil a \$643 mil. En promedio el daño previsional alcanza al 50% de la pensión de los trabajadores del sector público que se cambiaron al nuevo sistema.

¹⁸ Calculando el Daño Previsional del Estado a los Empleados Públicos Producto de las Sub cotizaciones, Claudio Bonilla. Enero 2014.

El Estado ha tratado de solucionar en parte el daño previsional con un Bono Post Laboral mensual de \$58.000, que se reajusta por IPC, y que mejora las condiciones de retiro de los trabajadores del sector público que tienen bajas tasas de reemplazo en sus pensiones, que en la actualidad equivale a un aporte a la cuenta por 418 UF al momento de jubilar, inferior al daño calculado por el estudio.

El problema de los empleados públicos que se cambiaron al Sistema de AFP no es de responsabilidad de las Administradoras, sino del Estado.

La solución consiste en que el Estado reconozca su deuda previsional, para lo cual se podría establecer un “Bono de Reconocimiento complementario”, correspondiente a aquella parte de las remuneraciones por las cuales no pagó cotizaciones.

Finalmente, para los empleados públicos con contrato, cerca del 20% de sus rentas no son imponibles para pensión, con lo cual también se está generando una brecha entre renta y pensión, afectando con ello las expectativas de pensión.

- **Regularizar cotizaciones de empleados públicos con rentas a honorarios**

El Estado cuenta con una cantidad importante de funcionarios y asesores con rentas a honorarios, que no tienen la obligación de cotizar. Con esto se está incubando un nuevo daño previsional a estos trabajadores, los cuales pueden estar afiliados a las AFP y al momento de jubilar registrarán grandes periodos no cotizados. En la Reforma de 2008 se estableció la obligación de cotización a partir de las rentas del año 2015. Sin embargo, el Ejecutivo envió un Proyecto de Ley que posterga esta obligación hasta el 2018. La Presidenta anunció en su discurso del 21 de mayo pasado que los trabajadores a honorarios del sector público pasarían a tener contrato.

- **Solución del Daño Tributario por inversión en acciones nacionales.**

Los afiliados al Sistema de AFP son los únicos accionistas de sociedades anónimas que no pueden descontar el impuesto por los dividendos que reciben producto de las inversiones en acciones de sociedades anónimas chilenas.

Desde 1986 a la fecha los Fondos de Pensiones han tenido derecho a US\$ 12.259 millones por concepto de dividendos distribuidos por las sociedades anónimas. Sin embargo, sólo han recibido US\$ 10.249 millones, puesto que US\$ 2.009 millones han sido retenidos y enterados en arcas fiscales por las sociedades, sin que los mismos puedan reintegrarse al Fondo de Pensiones.

Para los afiliados al Sistema de AFP esta inequidad tributaria ha significado una pérdida de US\$ 3.945 millones, en el período 1986- agosto 2013. Esta pérdida se compone de US\$ 2.009 millones por el Impuesto de Primera Categoría retenido por las empresas y pagado el Fisco al distribuir utilidades, y que al estar ya pagado se

transforma en un Crédito de Impuesto de Primera Categoría para la declaración de ingresos e impuestos personales. Considera también la rentabilidad que se hubiera obtenido si esta parte de los dividendos no hubiera sido retenida o bien si el Crédito hubiese sido recuperado.

Si los Fondos de Pensiones pudieran recuperar el impuesto pagado, éste monto incrementaría las cuentas individuales y permitiría obtener una mayor pensión.

La causa de esta situación es un vacío legal que se produjo cuando se autorizó la inversión de los Fondos de Pensiones en acciones de empresas locales, y que en 30 años no se ha corregido.

La Asociación de AFP ha planteado el problema a diversas autoridades en estos años y no obstante que todos reconocen la justicia de la demanda, nada se ha avanzado.

Desde el punto de vista de la justicia tributaria, este problema tiene otra arista, porque no sólo no es posible utilizar como crédito los montos ya pagados en impuestos, sino que los afiliados volverán a tributar por el mismo dinero convertido en pago de pensión.

La incoherencia tributaria tiene además otro agravante: por el monto de sus remuneraciones, un 85% de los afiliados al Sistema de AFP están exentos del Impuesto a la Renta de Segunda Categoría, pero igual tributan por la parte de sus fondos previsionales que se invierten en acciones. Si esos mismos trabajadores tuvieran las acciones de sus ahorros previsionales a su nombre, recibirían una devolución de impuestos en la operación renta de cada año.

■ **Seguro de Longevidad o Perfeccionamientos al Retiro Programado**

Recientemente, la Federación Internacional de AFP (FIAP) publicó un estudio denominado “Rol de un Seguro de Longevidad en América Latina: Casos de Chile, Colombia, México y Perú”, cuyos autores son Solange Berstein, del BID; Marco Morales, de la Universidad Diego Portales, y Alejandro Puente de la Universidad Santo Tomás.

Este estudio es muy importante de considerar, ya que permite aumentar las pensiones y mejorar el perfil del Retiro Programado. A continuación presentamos el resumen introductorio:

“El envejecimiento de la población ha sido una de las principales causas por la cual, en muchas partes del mundo, se está avanzando hacia sistemas de pensiones basados en planes de contribución definida (CD) más que en beneficio definido (BD), como resultaba tradicional. Sin embargo, esto ha implicado transferir riesgos a los individuos reduciendo el elemento de seguro al interior de los sistemas. Tiene sentido el financiar con ahorro una etapa que ahora tiene mayor probabilidad de ocurrencia, pero aun así

hay espacio para las ventajas de un seguro, especialmente para el financiamiento de beneficios a edades avanzadas. En este estudio se analiza cómo un seguro de longevidad puede contribuir al financiamiento eficiente de beneficios de pensión en el contexto de los sistemas de CD de cuatro países. Un seguro de longevidad permite cubrir este riesgo para el caso de retiro programado o situaciones en las cuales se permita el retiro de los fondos ahorrados en forma de suma alzada, donde hoy no está cubierto. A su vez, al no desviar recursos a mayores pensiones de sobrevivencia o herencia, y reducir el costo de las rentas vitalicias, permite también aumentar las pensiones en general, más que un aumento en tasas de cotización. Este esquema permite también incorporar elementos de solidaridad a los sistemas de CD, entre géneros y respecto de personas de mayor vulnerabilidad. También conlleva mayor eficiencia de los sistemas no contributivos aumentando su sustentabilidad y el nivel de beneficios. El aspecto más importante está en entregar protección frente a un evento que, como todo seguro, tiene mayor valor para quienes tienen menor capacidad de hacer frente a su ocurrencia. Esto va más allá del valor monetario de las prestaciones; cuando no se tienen las herramientas para afrontar la etapa de edad avanzada.”

Si bien un seguro de longevidad puede ser regresivo, puesto que los trabajadores de menores rentas tienen menores expectativas de vida, combinado con el fortalecimiento del Pilar Solidario, puede ser una alternativa interesante para mejorar las pensiones.

- **Ligar los años cotizados con algún beneficio**

La economía del comportamiento es uno de los temas más en boga. Los incentivos son muy importantes para lograr ciertas conductas en las personas. Es relevante que los trabajadores afiliados al Sistema de Pensiones tengan claro que a mayor número de años cotizados, se logran mayores pensiones. Se puede establecer una regla que premie, con menor edad legal de jubilación o mayor monto del Aporte Previsional Solidario, a quienes tengan más años cotizados.

- **Devolver los fondos ahorrados y su rentabilidad a quienes tengan menos de cinco años de cotizaciones al cumplir la edad legal de pensión y que no estén en el 60% de la población de menores ingresos.**

En el sistema actual, el afiliado es dueño de sus fondos, pero no puede retirarlos antes de jubilar. La única forma de recuperar sus ahorros y la rentabilidad de los mismos es a través de una pensión, aunque haya cotizado solo un mes. Por otra parte, una persona con unos pocos años de cotización, no puede financiar veinte o treinta años de pensiones.

En el sistema antiguo, en cambio, si una persona cotizaba menos de 10 años (o 20 en el caso del Servicio de Seguro Social), no tenía derecho a pensión, perdiendo los aportes realizados.

Tomando en cuenta esta realidad, se debería considerar que a las personas que tengan menos de un cierto número de años de cotización, por ejemplo 5 ó 10 años, y que no califiquen para los beneficios del Pilar Solidario, se les pueda devolver todo su ahorro de una sola vez, con toda la rentabilidad acumulada.

Con dicho retiro o devolución de fondos (cuatro mil dólares en promedio), se persigue que esas personas puedan emprender algún negocio propio o invertir los recursos que les fueron restituidos.

Esta propuesta no tiene costo fiscal y debiera contemplar un mecanismo similar al Excedente de Libre Disposición con un límite liberado del pago de impuesto a la renta.

■ **Se necesitan mejores estadísticas**

En el Informe Final hay estadísticas que plantean muchas interrogantes o que entregan una visión confusa sobre aspectos cruciales, como los montos de pensión, tasas de reemplazo, entre otros. Hacer un diagnóstico certero sobre el Sistema de Pensiones exige contar con datos incontrarrestables, de forma tal de contribuir a disponer de una visión más coincidente y ayudar a un mayor consenso sobre las medidas necesarias para resolver los problemas. Se necesita con urgencia, entonces, mejorar las estadísticas de pensionados del Sistema de AFP, tema que la Asociación ha planteado en varias oportunidades.

* * *