

# Pensions Observatory

31 de marzo de 2008

Joaquín Vial  
Economista Jefe  
Unidad de Tendencias Globales  
[jvial@grupobbva.com](mailto:jvial@grupobbva.com)

## Ajustes al sistema de pensiones chileno

El actual gobierno llegó al poder con un claro mandato para hacer ajustes al sistema de pensiones. Uno de los primeros actos de la Presidenta Michelle Bachelet, al asumir su cargo en marzo de 2006, fue nombrar una comisión de expertos, encabezada por Mario Marcel, con el objetivo de afinar un diagnóstico y formular propuestas después de un proceso de consultas amplias y abiertas. El Informe Final de dicha comisión fue entregado en Julio de 2006<sup>1</sup>. En diciembre del mismo año, el gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que incorporaba los principales elementos de la propuesta de la llamada Comisión Marcel<sup>2</sup>. Después de un año de debate y análisis en ambas cámaras del Congreso, y gracias a la firma de un protocolo de acuerdo con la Oposición que zanjó casi todos los puntos en discusión y permitió reunir mayorías muy amplias en apoyo del proyecto, éste fue despachado antes del receso veraniego y fue promulgado como ley en marzo del presente año.

La nueva ley introduce una serie de modificaciones y ajustes al sistema de pensiones que, sin alterar sus fundamentos, permite corregir efectivamente algunas de las deficiencias que se habían detectado, tanto en el informe de la Comisión Marcel como en otros estudios, como el realizado por un equipo de BBVA en 2006. En términos generales ellas se pueden agrupar en cuatro áreas: fortalecimiento del componente solidario del sistema de pensiones con un mayor aporte estatal, cambios institucionales para promover una mayor competencia y flexibilidad en la industria administradora de fondos de pensiones, reforzamiento de los incentivos al ahorro previsional, tanto obligatorio como voluntario y, por último, adecuaciones al seguro de invalidez y sobrevivencia.

### 1. Reforzamiento del pilar solidario

Este es el aspecto de la reforma que concitó mayor apoyo y que representa el cambio más fundamental respecto de la situación anterior. El sistema de pensiones instaurado en 1981 tiene como eje central el concepto de que las personas son las responsables por construir sus jubilaciones mediante sus aportes al sistema previsional y la vigilancia sobre las administradoras de fondos para obtener costos competitivos, altas rentabilidades y niveles de riesgo adecuados. Luego, al momento de jubilar, dicha responsabilidad se ejerce también en forma decisiva al optar por el momento al cual jubilar y al decidir acerca de la modalidad de pensión. Esto fue un cambio radical respecto de las concepciones imperantes en el mundo en esa época, que dejaban la responsabilidad por asegurar los ingresos en la vejez en el Estado.

1 Consejo asesor presidencial para la Reforma Previsional: "El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile". Julio 2006.

2 Para mayores detalles sobre los contenidos del proyecto de ley y de las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo, puede verse la página respectiva del sitio de la Biblioteca del Congreso: [http://www.bcn.cl/carpetas\\_temas\\_profundidad/temas\\_profundidad.2007-04-11.7191033638/temas\\_profundidad\\_view](http://www.bcn.cl/carpetas_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-04-11.7191033638/temas_profundidad_view)

El nuevo sistema, sin embargo, contenía un elemento solidario importante ya que el Estado aseguraba una pensión mínima para quienes aportaban al sistema durante 20 años o más. Adicionalmente existía una Pensión Asistencial destinada a apoyar a los más pobres durante la vejez, cuando ellos carecían de una pensión, por ejemplo, por no alcanzar a cumplir con los requisitos de cotizaciones del seguro de pensión mínima.

La reforma aprobada reconoce que ese seguro no era suficiente, ya que la evidencia de los 25 años de operación del sistema indica que un porcentaje muy elevado de los afiliados no es capaz de contribuir con la regularidad suficiente como para cumplir con el requisito de 20 años de aportes. Frente a esto se crea el sistema de Aporte Previsional Solidario, que se limita a familias de ingresos bajos y medios. Este aporte suplementa los ingresos de pensión autofinanciada cuando estos están por debajo \$ 255 mil (equivalente a US\$ 490) al mes (en régimen) con una fórmula proporcional, que parte en \$ 75 mil (cerca de US\$ 140) cuando las personas no tienen una pensión autofinanciada.

Se ha estimado que en régimen, este reforzamiento del componente solidario del sistema debería representar un costo cercano al 1% del PIB anual, lo que parece una magnitud susceptible de absorber sin aumentar la carga tributaria.

La principal ventaja de este sistema es que prácticamente asegura que no habrán ancianos viviendo en la indigencia. Por supuesto, el otorgar esta seguridad implica reducir los incentivos a que la gente aporte y se integre al mercado de trabajo formal en su vida activa, pero ello podría verse compensado en parte por la creciente escasez de mano de obra que resultará del menor crecimiento demográfico y de los incentivos a la formalización que incorpora la propia ley de reforma a las pensiones.

## **2. Cambios institucionales para promover la competencia**

Un elemento importante en el diagnóstico inicial del gobierno era que la concentración y las barreras naturales a la entrada de nuevas AFP (economías de escala) inhibían la competencia, lo que incidiría en altos costos para los afiliados. Si bien las comparaciones con la industria internacional de administración de fondos sugiere que los costos no son excesivos, este punto se convirtió en un elemento de alta prioridad para el gobierno. La propuesta finalmente aceptada adopta un enfoque amplio, que abre varios caminos para incentivar una mayor competencia, pero sin amenazar la viabilidad de la industria ni promover mayor concentración. Por una parte se introduce un mecanismo de licitación de los afiliados nuevos que entran recién al sistema, para presionar a la baja a las comisiones y, por otra, se establece la posibilidad de subcontratar servicios como la administración de cuentas, por ejemplo, liberando esas transacciones del pago de IVA, como una forma de reducir los costos de entrada y reducir el impacto de las economías de escala. Durante la tramitación del proyecto se eliminó la posibilidad de que los bancos creasen filiales para la administración de fondos de pensiones, ya que se juzgó que era más importante preservar la competencia en la provisión de fondos en el mercado de capitales y evitar conflictos de interés entre administradores de fondos de terceros (AFP) y de fondos propios (bancos). En los hechos, la nueva legislación ha reforzado la separación entre bancos y AFP, al explicitar prohibiciones a compartir recursos. Al mismo tiempo se reforzó el control de las inversiones por la vía de la creación de la figura del "inspector delegado".

### **3. Reforzamiento del ahorro previsional**

Aquí se introdujeron diversas medidas, desde hacer obligatoria la cotización previsional de los trabajadores independientes, hasta incentivar con subsidios el Ahorro Previsional Voluntario (APV) de los trabajadores con rentas inferiores a 1,5 millones de pesos (alrededor de US\$ 2 900) mensuales. Adicionalmente se crea la posibilidad del APV colectivo (APVC) que abre la posibilidad de que trabajadores y empresas acuerden planes de ahorro previsional adicional en los contratos colectivos. Estas medidas son muy importantes, ya que mejoran la posibilidad de obtener tasas de reemplazo acordes con las rentas efectivas de los afiliados, algo que estaba lejos de ocurrir con los trabajadores independientes y con aquellos de rentas medias y altas cuyas contribuciones obligatorias estaban limitadas por el tope de la renta máxima imponible.

### **4. Ajustes en el seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS)**

Este es uno de los componentes más importantes del sistema de pensiones y, al mismo tiempo, uno de los menos conocidos y valorados por los afiliados. Hasta ahora dicho seguro era contratado por la AFP con compañías especializadas y la prima se cobraba como parte de la comisión de la AFP. El costo de este seguro había venido creciendo en el tiempo como consecuencia del envejecimiento de la población afiliada - la edad es un factor muy determinante de la siniestralidad - y de la caída de las tasas de interés que obligaba a las compañías de seguros a aportar capital para compensar la caída en la rentabilidad de las reservas que garantizaban el pago de las pólizas vigentes. Las autoridades temían que las AFP trataran de rebajar costos por la vía de adecuar el esfuerzo de afiliación al riesgo esperado de siniestralidad, por lo que se propuso separar la comisión de la AFP de la prima del SIS, estableciendo un mecanismo de licitación de estos seguros. Si bien algunos pensaban que esto podría producir una rebaja en el costo para los afiliados, a poco andar se vio que la combinación de mayores beneficios y de aumentos de esperanza de vida (un tema independiente de la reforma de pensiones) se iba a traducir en un aumento de las primas. Esto llevó a las autoridades a aceptar que dichas primas fuesen pagadas por el empleador, en vez de ser deducidas del salario. Si bien el costo final es el mismo, esto se convierte en mayor costo para el empleador, lo que va a incidir en la creación de empleos formales en el margen.

Quizás si lo más importante de esta reforma, es que ha sido aprobada con un amplio apoyo legislativo, lo que brinda una gran legitimidad política y social al sistema de pensiones. Esto es esencial para la estabilidad que requiere una organización que va a servir a las personas durante toda su vida adulta, primero como recipiente de aportes y luego pagando beneficios. En segundo lugar se debe destacar el reforzamiento de la red de seguridad social para los más pobres, lo que también contribuirá a un mayor sentido de pertenencia y responsabilidad con el conjunto de la sociedad. Esto no es gratis, y viene asociado a un menor incentivo a la formalidad y con un compromiso de recursos fiscales considerables, que además puede aumentar significativamente por posibles aumentos en longevidad en el futuro. Pero en balance, es muy posible que el efecto neto sea positivo.

¿Se cierra con esto el capítulo de las reformas al sistema de pensiones en Chile? Posiblemente no. La enorme mayoría de los afiliados al sistema está aún en la etapa de acumulación de fondos y muy pocos trabajadores se han jubilado en el nuevo sistema. En algunos años comenzarán a jubilarse masivamente los trabajadores de la transición entre sistemas y, con ello, van a aparecer nuevos problemas que obligarán a nuevas adecuaciones, enfocadas a dar seguridad y

eficiencia a la etapa de retiro de fondos. Temas como la calidad de la asesoría al momento de jubilar, el aumento en longevidad y el rápido envejecimiento de la población, la necesidad de dar un respaldo adecuado a las rentas vitalicias, o la necesidad de limitar los compromisos fiscales por desacumulación muy rápida por retiros programados serán algunos temas que van a dominar la agenda en los años que vienen. Frente a ellos, cuestiones como la existencia de una AFP estatal, que ha concentrado tanta atención en los últimos tiempos, van a quedar sumidos en la irrelevancia.

¿Es exportable el sistema de pensiones reformado? La reforma del sistema de pensiones en 1981 fue el primer paso en la dirección de traspasar el poder y la responsabilidad por las pensiones hacia las personas y atrajo gran atención y dio impulsos a reformas muy importantes en otros países, muchas de las cuales contenían algunos elementos de la experiencia chilena o se habían inspirado en ella, introduciendo adecuaciones a la realidad local. En lo que respecta a la actual reforma, es muy posible que tenga efectos importantes en la discusión sobre los diseños de los pilares solidarios en los diversos países, especialmente en Latinoamérica, así como en la discusión sobre incentivos al ahorro, dos temas que ya están en la agenda pública en varios países. Respecto del primero, sin embargo, es poco probable que otros países adopten el esquema de Aporte Solidario de Chile por varias razones: en primer lugar, es muy caro y los países están en una etapa mucho más temprana que Chile en la transición entre sistemas, por lo que los gobiernos aún enfrentan compromisos fiscales crecientes en el tiempo derivados de dicha transición. Por otra parte, no hay otro gobierno en América Latina - y solo un puñado en el mundo - que disfrute de una posición fiscal tan sólida como la de Chile. En segundo lugar, países que enfrentan problemas de informalidad laboral mucho más severos que los que sufre Chile tienen que ser muy cuidadosos con los incentivos a la informalidad. En ese sentido, propuestas como un acceso escalonado a un seguro estatal de pensión mínima, en que la pensión asegurada sea una fracción de la mínima establecida para 20 años de aportes, por ejemplo, tiene la doble ventaja de ser más barata y más promotora de la formalidad laboral.

Esta última fue una de las propuestas que surgió en el debate en Chile y que finalmente no fueron implementadas. Otra muy interesante, que llegó tarde para influir en la propuesta, fue que el Estado hiciese un aporte de monto fijo a cada chileno al momento de nacer, calculado de manera de asegurar una pensión mínima a los 65 años de edad. De esta forma, junto con asegurar el piso de pensión a un costo fiscal muy bajo (hay 65 años de capitalización para el aporte inicial), se introduce la afiliación automática al sistema de pensiones. Quienes busquen inspiración para futuras reformas de sus sistemas de pensiones en la experiencia chilena, harían bien en mirar tanto la ley aprobada, como muchas de las propuestas que se hicieron durante el debate.