

Ideas para una propuesta de reforma previsional

Luis Eduardo Thayer

Tanto el contenido de este documento como su redacción son de exclusiva responsabilidad del autor, Expansiva se limita solo a ofrecer un medio para su difusión.



Introducción

Diagnóstico del régimen de las AFP: sus falencias.

El debate que se viene sobre la reforma previsional exige conocer las dificultades que presenta el sistema para que los cambios sean fructíferos. Intentaremos resumir aquí sus falencias.

Falencia uno: Todo sistema previsional tiene por esencia una finalidad social: pagar una pensión digna a quien llega a la vejez. El problema del de las AFP regulado por el DL 3.500 es estructural, porque su concepción se sustenta esencialmente sobre dos factores que lo tienden a apartar de esa finalidad y hacen incierto el monto de la pensión. Ellos son el “comportamiento” de la economía que determina la rentabilidad del capital acumulado en la cuenta individual del trabajador y la “expectativa de vida” que fija el monto de la pensión según los años que deberá pagarse.

Un seguro social no puede sostenerse en dos factores cuyo comportamiento es impredecible a largo plazo. Tampoco es justo, ni humanamente soportable, para un trabajador la incertidumbre de desconocer cual será el monto de su pensión durante los 40 o 45 años que transcurren entre el día que empieza a cotizar y el día que cumple la edad de jubilar. Basta que meses antes de este último día surja una crisis económica para que su ahorro previsional se vea afectado, o bien, que suba la expectativa de vida para que el dinero acumulado en su cuenta individual tenga un “divisor” más alto que haga disminuir su pensión.

La seguridad social, precisamente, por ser “social” debe ser solidaria. No puede ser “individual” aunque el modelo sea liberal.

Falencia dos: Existe un alto nivel de desconfianza en el sistema. Una muestra es la encuesta CEP PNUD para su evaluación en el “Informe sobre Desarrollo Humano” que a la afirmación “Los ingresos en la vejez permitirán cubrir...”, la respuesta de los encuestados fue: “ni siquiera las necesidades básicas” 37,0%; “sólo las necesidades básicas” 36,1%; las necesidades básicas y darse algunos gustos” 16,0%; “vivir holgadamente” 7,1%, y “no sabe o no contesta” 3,8%. La percepción que surge entonces del lado de los “dueños de los fondos” es que nada tienen que decir acerca de sus ahorros; que no tienen más información que la “cartola” que le envían por correo, y que el nuevo sistema previsional no busca su seguridad social sino que “el crecimiento de la economía y la satisfacción de los intereses de los dueños de las AFP”.

Falencia tres: Es también índice de desconfianza la inquietud de que las pensiones no sean del monto esperado. Aquellos que se cambiaron desde el antiguo sistema están concluyendo que, de haber permanecido en él, sus pensiones habrían sido superiores a las que ofrece el nuevo, debido a que se elevó el tope de la remuneración



imponible y a que la base de cálculo de la “pensión INP” considera como factor único y previsible al promedio de remuneraciones de los últimos 60 meses. Por su parte, aquellos que siempre habrán cotizado en el nuevo vislumbran que sus pensiones serán afectadas por el sostenido aumento de la expectativa de vida, sin mirar eventuales tropiezos en el acontecer de la economía. Ojo que restan dos décadas para que éstos, los “químicamente puros” del nuevo sistema, empiecen a cumplir la edad de jubilar.

Falencia cuatro: De los 7 millones y medio de afiliados a las AFP sólo cotiza algo más de la mitad. Los demás lo han hecho esporádicamente y los independientes que lo hacen son menos del 8%, porque no tienen recursos, no tienen incentivo para hacerlo o confían más en armar “su propia previsión” con las rentas de un bien raíz o de otra fuente. Pues bien, de esta mitad de afiliados que cotiza y que alcanzará las 240 cotizaciones mínimas para jubilar una cifra cercana a la mitad (o sea la mitad de la mitad) tendrá pensiones muy bajas, porque sus remuneraciones son bajas, ello sin considerar los factores de comportamiento de la economía y expectativa de vida.

Falencia cinco: De la mitad de afiliados no cotizantes sólo algunos obtendrán la pensión mínima que el Estado debe garantizar. El resto no cumple el requisito de las 240 cotizaciones mínimas que exige la ley para percibirla. De aquí la presión para el Estado por la demanda de ampliar el ámbito de pensiones mínimas o asistenciales, disminuyendo requisitos para que sean otorgadas. Tal presión tiende y tenderá a ser mayor debido a la exigencia social y a los compromisos políticos de aumentar sus bajos montos.

Falencia seis: Lo expresado en los dos puntos anteriores lleva a concluir que el sistema de AFP sólo podrá producir pensiones relativamente dignas –muy posiblemente no las esperadas- para el 20% de los trabajadores que son los que tienen mayores ingresos. El resto tendrá pensiones bajas, muy bajas, la mínima, la asistencial y, un número muy importante, ninguna.

Falencia siete: Elevadas comisiones. Y aquí hay una historia. De acuerdo al artículo 18 del DL 3.500, en su texto original el monto de la cotización adicional que se debía cobrar contratar la prima del seguro de invalidez y la suma que se debía pagar a la compañía de seguros tenía que ser un monto “calzado”. Sin embargo las AFP cobraban una cotización de hasta un 3,5% de la remuneración imponible y pagaban por el seguro de invalidez entre el 1,6 y 1,8% de la misma, quedándose con la diferencia, sin razón ni explicación. No existía cobro de comisión por contratar tal seguro. Las AFP sólo podían cobrar una comisión fija, variable o mixta por administrar el fondo de pensiones. Y esa comisión era y debía ser absolutamente independiente de la cotización para financiar el seguro de invalidez. A raíz de un juicio iniciado por dirigentes bancarios, pidiendo la devolución de la diferencia y que ganaron en primera instancia, el Gobierno Militar en 1987, ante la inquietud manifestada por las AFP, estableció una modificación especial al DL 3.500 sobre esta materia.



Aquella modificación fue una “triquiñuela”. Consistió en “esconder” el monto de la prima del seguro de invalidez dentro de la comisión variable que cobran las AFP para su financiamiento. A esta comisión variable la nueva ley le dio el nombre de “cotización adicional” y, a su vez, suprimió la primitiva cotización adicional que estaba exclusivamente destinada a la contratación del seguro de invalidez. Así, la “cotización adicional” original perdió su naturaleza de “imposición previsional” y pasó a ser, simplemente, la “comisión variable” de la AFP, con cargo a la cual ésta debe contratar el señalado seguro.

Es inaceptable que las AFP estén cobrando por administrar el fondo de pensiones una suma equivalente a un porcentaje que va de un 22 a un 26% del total de lo que ingresa a las cuentas de capitalización individual de cada imponente a lo que hay que agregar la comisión fija en pesos que en promedio es de unos \$ 600 mensuales. Es decir, si el total acumulado en dichos fondos en 25 años es hoy día del orden de los 80 mil millones de dólares, las AFP han cobrado cerca de 20 mil millones de dólares por haberlos administrado y por haber contratado el seguro de invalidez. Sencillamente, inaudito. Resulta además desproporcionado si se compara con las comisiones que piden otras entidades por administrar fondos de terceros.

Por último, si confrontamos en términos reales el porcentaje de rentabilidad de los fondos de pensiones con el porcentaje más monto fijo que por comisiones quedan en el activo de las AFP nos encontraremos que aquel es probablemente menor. Es decir, las comisiones mensuales que se cobran por administrar los fondos de pensiones son más altas en dinero que la rentabilidad de los dineros ingresados mensualmente a los fondos.

Falencia ocho: La concomitancia de cada AFP con la compañía de seguros que tienen los mismo dueños o controladores. Sin duda, que la posibilidad de contratar los seguros de invalidez o las rentas vitalicias con las compañías de seguros coligadas, lo que no está prohibido, no es un mecanismo que en la realidad sea transparente. Si se observa, por ejemplo, la situación actual se verá que ING AFP Santa María paga por dicho concepto un 1% del 2,29% de la comisión variable, mientras las otras AFP pagan entre un 0,70 y un 0,78% por el mismo concepto. Las preguntas obvias son: ¿cómo se produce tal diferencia en la contratación del seguro que cubre el mismo riesgo?... ¿cuál es la compañía de seguros con que contrató AFP ING Santa María?. Bueno, buscando respuesta a esta última pregunta, nos encontramos que el seguro de invalidez fue contratado con ING Seguros. O sea, con la compañía que tiene los mismos dueños que la AFP y que comparten el mismo edificio pegaditos al Banco de Chile, ahí en Suecia esquina Las Bellotas... Entonces, la única explicación es que “el grupo” ING, optó por hacer la utilidad por su compañía de seguros y no por su AFP. Lo que resulta insólito es que no hay ninguna “ilegalidad” ni supervigilancia a que operaciones como éstas se realicen con empresas más que coligadas, inclusive, sin



obligación de llamar a propuesta pública, sin posibilidad de competencia entre compañías de seguros que pudiese disminuir el costo de los seguros de invalidez...

Estas falencias no admiten soluciones “cosméticas”. Intentaremos pues alimentar una propuesta que responda a la magnitud de aquéllas.

Desarrollo

Bases para una reforma

Necesidad de ganar confianza y de acercar a la gente a sus ahorros previsionales.

Nuestra historia previsional muestra que mientras rigió el antiguo sistema, “la plata fresca” de las cotizaciones la recaudaba el Estado. La gastaba en educación gratuita, salud gratuita y otras inversiones sociales importantes. Asumía, al mismo tiempo, como hasta ahora lo hace a través del INP, el pago de las jubilaciones de los diversos regímenes existentes. Este recuerdo sólo persigue destacar que aquella plata se gastaba esencialmente en satisfacer necesidades de la gente. Hoy día no es así. No hay “inversión directa” en la gente. Ingresa a las AFP y se invierte en instrumentos financieros determinados en la búsqueda de la mayor rentabilidad de los fondos de pensiones. Esos instrumentos pertenecen a fondos mutuos y acciones de empresas extranjeras (31.4%); sector financiero en Chile, en un porcentaje importante en manos extranjeras,(29.1%); en acciones de empresas constituidas en Chile, muchas de ellas en manos de capitales extranjeros (23,75%); y en instrumentos del Banco Central de Chile (15,75%).

Este “cambio de destino” de los dineros recaudados entre uno y otro sistema ha sido, por otra parte, una de las causas de la brecha en la distribución del ingreso, del empobrecimiento de importantes sectores de la clase media y del deterioro de la calidad de vida de muchas personas.

Entonces, una propuesta de reforma dirigida a ganar confianza de la gente, puede orientarse a la aplicación de fórmulas de inversión de una parte de los fondos de pensiones --tanto los administrados por las AFP como el Fondo Solidario que se propone más adelante-- en instrumentos financieros dirigidos a cubrir necesidades de la gente que antes (con el antiguo sistema) estaban a cargo del Estado. Por ejemplo, créditos para pagar el pie de una vivienda(25%); créditos habitacionales dirigidos a quienes no tienen acceso a ellos para comprar su casa definitiva y que conforman esa gran clase media, cuyo ingreso familiar mensual está entre los 300 y los 800 mil pesos; préstamos habitacionales para sectores medios y profesionales que pretenden una “segunda casa” destinada a descanso o como renta; préstamos universitarios o que apoyen sistemas complementarios de salud; inclusive préstamos para el desarrollo de pequeñas empresas. Estos créditos pueden otorgarse a largo plazo y con intereses que



estén como mínimo dentro de los márgenes de rentabilidad que los autores del sistema estimaron para los fondos de pensiones.

La creación de un fondo solidario de pensiones según se propone más adelante, contempla también mecanismos de inversión en instrumentos orientados a cubrir necesidades básicas de la gente.

Invertir una parte de “la plata de la gente” en instrumentos que permitan financiar de modo directo sus necesidades más básicas no es más riesgoso que invertirla en cualquier otra actividad económica. Incluso, puede ser hasta más segura y más rentable en períodos de crisis.

Ventajas adicionales al adoptar el mecanismo propuesto para “ganar confianza” de la gente.

Destinar la inversión paulatina de una parte de los fondos previsionales en este tipo de créditos dirigidos permitirá, al mismo, reorientar ciertas actividades económicas en función de la nueva demanda que surgirá. Por otra parte, puede ser en una medida no despreciable redistribuidor del ingreso en plazos menores que las fórmulas propuestas por analistas, las que siendo acertadas, son de tan largo plazo como exigir al Estado que invierta más educación.

Los créditos con financiamiento de los Fondos Previsionales que se otorguen deberán tener como requisito esencial para optar a ellos que los solicitantes se afilien, o estén afiliados al órgano previsional respectivo (AFP, “Administradora del Fondo Solidario” o “Banco de la Seguridad Social”, según se propone más adelante) y que estén cotizando regularmente en él, sea como dependientes o independientes.

La cotización a los fondos de pensiones, incluida una cotización mínima que se fije para los independientes, podría recaudarse incluyéndola en el mismo dividendo mensual del crédito, siendo, obviamente, obligación de la entidad que lo otorgue ingresar el monto correspondiente a aquella en el fondo de la AFP correspondiente o en el Fondo Solidario de Pensiones que se propone más adelante crear.

Otorgar créditos a los independientes es un incentivo que les obligará a cotizar para acceder a ellos lo que permitirá, en alguna medida, ir quitando al Estado el peso de pagar el creciente número de pensiones mínimas o asistenciales que se proyecta en las condiciones actuales.

Se pueden idear otros incentivos con la misma finalidad, como por ejemplo, incrementar las asignaciones familiares para los inscritos que coticen en el sistema (hasta determinada renta); o establecer la obligatoriedad de estar inscrito y al día en las cotizaciones mínimas que se fijen a los independientes que necesiten autorización del Estado para ejercer diversas actividades (comerciantes ambulantes, o de puestos en las



calles) tal como era antes, con lo que el Servicio de Seguro Social juntaba cerca de doscientos mil cotizantes en los años setenta; o fijar la misma obligatoriedad a los que hagan trabajos o presten servicios independientes al Estado incluyendo a proveedores; y otros.

La administración de dichos créditos se encargará a los bancos, si se interesan, o al Banco del Estado y/o a otras entidades financieras que pudieren interesarse o a la entidad que se cree al efecto, como el “Banco de la Seguridad Social”.

La reforma previsional propuesta por el Gobierno es primero un asunto de decisión y de voluntad política. Después un problema técnico.

La reforma previsional no puede fundarse en meros ajustes “técnicos” al sistema de AFP si su objetivo es “que todas las chilenos y chilenos tengan pensiones dignas y decentes”. Una meta como ésta obliga a asumir ciertas realidades y a adoptar definiciones previas que son políticas y no técnicas.

Por ejemplo, debemos tener conciencia que un sistema de pensiones que depende del dinero acumulado en una cuenta de capitalización individual y de la expectativa de vida nunca será de “seguridad social” y nunca podrá ser solidario. Siempre será un seguro individual. Y en una realidad como la chilena sólo podrá otorgar pensiones dignas y decentes a la minoría del 20% de mayores ingresos. La consecuencia de ello es una definición política que involucra el fortalecimiento de un sistema seguridad social administrado por el Estado que ya está obligado a asegurar una pensión mínima a quienes no la alcancen.

La reforma previsional debe abocarse, pues, a la creación y fortalecimiento de una opción alternativa sostenida en un régimen de seguridad social. A las AFP hay que dejarlas tranquilas y sólo efectuar los ajustes “técnicos” que corrijan sus falencias y excesos como, por ejemplo, volver al “monto calzado” entre lo que se cotice y lo que se pague por seguro de invalidez; transparentar absolutamente el monto efectivo de las comisiones que cobren las AFP por administrar el fondo de pensiones; adoptar mecanismos para bajar las comisiones; prohibir que el seguro de invalidez pueda contratarse con compañías de seguros vinculadas con las AFP o con los dueños de éstas a fin de impedir el juego de “por donde se hace la ganancia”; disponer que tales seguros se contraten mediante propuesta pública, etc...

No son razonables ni viables propuestas como aumentar la edad de jubilación de las mujeres, de modo que coticen más años, aumenten sus fondos en sus cuentas de capitalización individual y jubilen con una pensión mejor. El problema obvio en tal evento será crear puestos de trabajo para mujeres mayores de 60 años, cuando hasta en las empresas y servicios del Estado se crean incentivos para que se retiren antes de que cumplan esa edad. Si tales empleos no se crean además de no aumentar sus fondos y no jubilar, pasarán 5 años cesantes. Desde otra perspectiva, propuestas tan ingenuas como



ésta, demuestran que por mucho que se perfeccione, el sistema de capitalización individual no es un camino que conduzca a otorgar pensiones dignas y justas .

Conclusiones o recomendaciones

Bases de la propuesta

Coexistencia de dos sistemas: uno de seguro social y otro de seguro individual.

Según hemos visto el sistema previsional de AFP es de “seguridad individual”. No de seguridad social.

El único régimen de pensiones sustentado en un seguro social que subsistirá, después que se extinga el antiguo administrado por el INP, será el que surge de la obligación estatal de garantizar una pensión mínima o bien pagar una asistencial cuando ni siquiera haya derecho a la primera.

Estudios oficiales indican que en 15 años más el Estado deberá pagar estas pensiones al 50% de los afiliados al nuevo sistema. Así, existirá en paralelo a la previsión individual administrada por las AFP, un seguro social de pensiones mínimas y asistenciales administrado por el Estado con escasas posibilidades de financiarse sin generar problemas a la caja fiscal.

A fin de fortalecer este último sistema formularemos una propuesta para el debate sobre soluciones a las falencias del sistema previsional, cuya base es la creación por el Estado del “Banco de la Seguridad Social” que administrará un Fondo Solidario de Pensiones. En lugar del Banco, el Estado podría crear una “Administradora del Fondo Solidario de Pensiones (AFSP). Las ideas matrices de este nuevo sistema de seguridad social son las siguientes. (Las cifras, modalidades y porcentajes son a modo ejemplar).

- Podrán cotizar en él todos los trabajadores dependientes o independientes que lo deseen.
- El máximo imponible será el tope de UF 60 y deberá fijarse un mínimo, según sus ingresos, para los independientes.
- La cotización será 10% del ingreso imponible. Obligatoria para los dependientes. Voluntaria para los independientes con un mínimo si quieren acceder a los beneficios que se establezcan como incentivos.
- La inversión de los dineros producto de las cotizaciones se efectuará, según el volumen o porcentaje que se vaya estimando prudente (lo que se medirá con factores como no generar efectos inflacionarios, por ejemplo), en instrumentos



financieros dirigidos a cubrir necesidades básicas de los imponentes: créditos destinados a financiar la adquisición de una vivienda definitiva por esa gran clase media, cuyo ingreso familiar mensual está entre los 300 y los 800 mil pesos; préstamos habitacionales para sectores medios y profesionales, inclusive si pretenden una “segunda casa” destinada a descanso o como renta; préstamos universitarios o que apoyen mejorías a los sistemas de salud; préstamos para el desarrollo de pequeñas empresas que podría complementarse con los financiados por CORFO.

- La administración de dichos créditos se encargará a los bancos comerciales si se interesan, o al Banco del Estado y/o a otras entidades financieras que pudieren interesarse o al “Banco de la Seguridad Social” si es la entidad que se crea en lugar de la AFSP.
- Estos créditos podrán otorgarse a largo y muy largo plazo, con intereses que como mínimo sean los estimados para la rentabilidad anual del Fondo Solidario de Pensiones, más los recargos por gastos o comisiones que correspondan.
- Los recursos que se recauden y se aporten en el Fondo Solidario de Pensiones, mientras no los destine a créditos de sus afiliados, deberán ser invertidos en instrumentos similares a aquellos en que las AFP invierten los fondos de pensiones, dando preferencia a inversiones en el país.
- Requisito obligatorio para optar a dichos créditos será cotizar y estar cotizando en el Fondo Solidario de Pensiones, según los topes ya referidos. La cotización se recaudará, incluyéndola en el dividendo mensual del crédito y si hay más de uno en el de mayor plazo. Si no hay crédito la descontará el empleador y los independientes la integrarán por su cuenta.
- Las cotizaciones, más los intereses obtenidos de los créditos otorgados, más los provenientes de los dineros invertidos en otros instrumentos financieros, más los aportes del Estado para financiar pensiones mínimas y/o asistenciales, más eventuales cotizaciones de empleadores que se establezcan y más las utilidades o excedentes que pueda generar el Banco (o la Administradora –AFSP-, en su caso) constituirán el Fondo Solidario de Pensiones.
- El Banco -o la AFPS- financiará sus actividades y la administración del Fondo Solidario de Pensiones con no más del 1% de los ingresos imposables del afiliado. En la eventualidad que la entidad que se cree se encargue de otorgar los créditos aplicará además los recargos que efectúan los bancos comerciales por créditos de igual naturaleza.
- El Banco de la Seguridad Social -o la AFSP- deberá pagar con cargo al Fondo Solidario de Pensiones las de vejez cuando los cotizantes cumplan los 65 y 60



años de edad, según sean hombres o mujeres; las de invalidez cuando tal evento se produzca y las de sobrevivencia cuando proceda.

- El monto de la pensión de vejez se fijará sobre la base de un sistema de reparto establecido mediante una tabla que contemple como factores los años de cotización y un porcentaje del promedio de las últimas 60 remuneraciones o ingresos imponibles, siendo, por ejemplo, el 100% de dicho promedio a quien haya enterado 40 años ó 480 meses de impositivos.
- El Banco –o la AFSP- garantizará la pensión mínima en lo que el cálculo de la de vejez no alcance el monto de la primera.
- El monto de la pensión de invalidez será un porcentaje superior al 60% de la última remuneración imponible del cotizante.
- La pensión de sobrevivencia será un porcentaje de la del pensionado.
- Se contemplarán mecanismos y plazos para que por una sola vez los cotizantes de las AFP se cambien al Banco de la Seguridad Social -o a la AFSP-, traspasando sus ahorros previsionales al Fondo Solidario de Pensiones.
- Los afiliados a las AFP desde que sólo puedan optar a una pensión mínima serán traspasado al Banco –o la AFSP- con los ahorros que tengan.
- La garantía estatal sólo operará cuando el Banco –o AFSP- no pudiere financiar la pensión mínima.

Tendremos de este modo coexistiendo o compitiendo dos sistemas previsionales a los que podremos optar: uno de seguridad individual y otro de seguridad social.

Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a los independientes.

Es oportuno, también, plantearse la incorporación de los independientes al seguro por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que regula exitosamente la ley 16.744. Tal incorporación podría hacerse realidad mediante una cotización que destinase un pequeño porcentaje de los impuestos que pagan, ya sea por patentes para ejercer actividades diversas, ya sea destinando una parte de las retenciones de impuestos (PPM) a cubrir dicho seguro, como por ejemplo del 10% de retención a los profesionales o prestadores de servicios destinar un 2% a tal objetivo y si hay devolución sólo se devuelve el 8%.

No hay razón para que los que trabajan como independientes estén excluidos del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. El acceso de los



independientes a este seguro, podría, además, utilizarse como “gancho” para cotice n en los fondos de pensiones.

Autor

Luis Eduardo Thayer, Abogado.