

---

---

# REFORMAS RECIENTES Y FUTURAS: REFORMA PREVISIONAL EN EL REINO UNIDO

JOHN ASHCROFT<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Anteriormente jefe de Estrategia en el Regulador de Pensiones del Reino Unido y presidente de la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones desde el 2004 hasta el 2007. Contador por formación, Ashcroft tiene más de veinte años de experiencia en la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido. Entre los años 2003 y 2005 trabajó como director de Política Estratégica en la entidad antecesora, la Autoridad Reguladora de Pensiones Ocupacionales (OPRA), donde desempeñó un papel clave en su transición a un regulador nuevo basado en el riesgo.*

## RESUMEN

Este trabajo presenta las razones de por qué el gobierno británico está planificando una reforma mayor del sistema previsional del Reino Unido, que será efectiva a partir del 2012. Una motivación especial ha sido la ausencia de ahorro previsional en el lugar de trabajo para casi la mitad de la población activa, lo que ha sido exacerbado por un cambio de provisión de beneficio definido (BD) a contribución definida (CD). El gobierno británico está introduciendo un nuevo esquema CD basado en el lugar de trabajo, llamado “cuentas personales”, que incluirá contribuciones obligatorias de 3% de los empleadores para todos los empleados que no opten por salir del sistema. A los esquemas existentes, con niveles de contribuciones similares o mejores, se les permitirá continuar paralelamente a las cuentas personales y el gobierno espera minimizar la fuga de estos esquemas. Aunque el enfoque británico sigue la tendencia mundial, es distinta en tanto se permitirá la opción de salida del empleado y habrá un solo proveedor para el nuevo producto de ahorro previsional. Hay algunos desafíos que deben superarse para que la iniciativa logre sus objetivos.

## INTRODUCCIÓN

El trabajo está estructurado en las siguientes secciones: en la sección I examinamos el contexto de las pensiones en el Reino Unido; en la sección II presentamos los motivos para la reforma; en la sección III describimos las cuentas personales; y en la sección IV, las reformas asociadas que se han implementado. En la sección V analizamos por qué el Reino Unido ha optado por una solución distintiva en comparación con otras experiencias; en la sección VI anticipamos los impactos y riesgos esperados para su logro. Finalizamos con algunas conclusiones preliminares.

### I. EL CONTEXTO DE LAS PENSIONES EN EL REINO UNIDO

La provisión de pensiones en el Reino Unido se caracteriza actualmente por lo siguiente:

- i. Provisión estatal relativamente baja consistente en una pensión básica contributiva, pero sin financiamiento, de (máximo) US\$ 165 por semana<sup>2</sup> (para una persona soltera) suplementada por una segunda pensión estatal (sin financiamiento) relacionada al desempleo. Debido a que aproximadamente 35% de los jubilados tienen contribuciones insuficientes para obtener una pensión básica completa y que la pensión básica es tan baja, existen beneficios focalizados para complementar las pensiones de los jubilados que tienen ingresos por debajo de un nivel mínimo aceptable (de US\$ 220 por semana). La tasa de reemplazo neta de 41% es una de las más bajas para cualquier país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>3</sup>.
- ii. Extensivos planes previsionales privados patrocinados por el empleador, gestionados (a menudo) por fideicomisos previsionales de larga trayectoria, los que hasta hace poco estaban basados en el pago de beneficios equivalentes a dos tercios del sueldo final, corregidos según la inflación<sup>4</sup>. En el 2007 hubo:
  - a. Unos 21 millones de afiliados a planes de BD (14 millones en el sector privado).
  - b. Alrededor de 3 millones de afiliados a planes de CD (casi todos del sector privado).
- iii. Desde los últimos años de la década de 1980, el crecimiento de planes previsionales personales de CD, y la introducción por parte del gobierno de pensiones “*stakeholder*” simples y de bajo costo en el 2001. Los planes previsionales personales son a menudo provistos por los empleadores junto con (o en reemplazo de) esquemas ocupacionales tradicionales: los empleadores con cinco o más empleados deben proveer una pensión “*stakeholder*” si no hacen otros arreglos. Existen actualmente más de 3 millones de afiliados cuyos planes previsionales personales son parte de los beneficios de sus puestos de trabajo.
- iv. Las reglas tributarias obligan a que no se pueda acceder al ahorro previsional antes de la edad de 55 años y que el ingreso debe ser asegurado mediante rentas vitalicias antes de la edad de 75 años. Hasta 25% de un fondo de pensiones puede ser recibido como suma alzada libre de impuestos. Los beneficios previsionales, por lo tanto, o son retirados de manera programada (para planes de BD) o, en el caso de planes de CD, utilizados para comprar una renta vitalicia o algún producto de retiro de ahorros previsionales (hasta la edad de 75 años).

2 Las cifras de los beneficios de la pensión estatal datan del período 2005-2006.

3 Estadísticas de la OCDE: “*Pensions at a glance*” (2007). Cifras para una persona con ingresos promedio que trabaja una carrera completa.

4 La indexación tiene un tope de 5% antes de la jubilación y 2,5% después de la jubilación, pero dentro del contexto de una meta de inflación del banco central de 2%.

- v. La creación en el 2005 de un supervisor de pensiones basadas en riesgo, el “regulador de pensiones” (The Pensions Regulator, TPR), sobre la base de la anterior Autoridad Supervisora de Pensiones Ocupacionales (OPRA). El Departamento de Trabajo y Pensiones patrocina al TPR (generalmente es más común que el Ministerio de Hacienda asuma este papel) y sigue siendo responsable de la política reguladora.

El modelo tradicional de la provisión de pensiones en el Reino Unido ha sido, entonces, uno de fuerte dependencia de los empleadores para proveer pensiones, apoyado por una provisión estatal mínima. El resultado ha sido un sector de pensiones privadas muy grande, con activos cercanos a los US\$ 2.000 millones, segundo en tamaño solamente después de Estados Unidos.

## II. LA MOTIVACIÓN PARA LA REFORMA

En resumen, la motivación para la reforma nace de la llamada “bomba de tiempo previsional”. Las personas están viviendo más tiempo, aproximadamente un año más que la duración de vida promedio cada cuatro años. Se pronostica que para el año 2050 la tasa de inactividad por edad habrá aumentado de 4:1 a 1,7:1<sup>5</sup> y que el modelo tradicional de fuerte dependencia de las pensiones privadas para aumentar la provisión estatal limitada habrá colapsado debido a que la provisión de pensiones de BD del sector privado habrá disminuido y la provisión de CD no habrá crecido lo suficiente como para acortar la brecha.

Al igual que en otras partes del mundo, el modelo tradicional de BD ha estado disminuyendo, tendencia acelerada en los primeros años de esta década debido a la caída simultánea en el valor de los activos de los esquemas previsionales y las tasas de intereses de largo plazo utilizadas para valorar los pasivos, lo que ha llevado a grandes déficits. Un segundo factor ha sido la nueva norma FRS 17 de contabilidad (adoptadas más tarde como una opción en las IAS 19), que estipula que los patrocinadores de planes previsionales de BD deben valorizar los pasivos previsionales de una manera estándar. Esto ha hecho evidente para todos, incluidos los directores y los accionistas, el costo económico, la volatilidad y el riesgo de patrocinar un plan. Por último, el reconocimiento (tardío) de que la longevidad se está incrementado rápidamente, lo que a su vez está aumentando sustancialmente los pasivos de los planes de BD.

Consecuentemente, el número de afiliados activos de planes de BD del sector privado disminuyó en más de 30% (1,5 millones) en los diez años anteriores al 2005<sup>6</sup>. La provisión de CD no ha acortado la brecha debido a que:

5 *Calculado como el ratio de la población entre 20-64 años de edad y la población de 65 años o más.*

6 *A pesar de esta disminución, aproximadamente 80% de los activos previsionales del sector privado están todavía en planes de BD.*

- i. Los empleadores han reducido a menudo sus tasas de contribución cuando han reemplazado un plan de BD con un plan de CD.
- ii. Los beneficios que nacen de planes de CD provistos bajo contrato con una empresa aseguradora (el área de crecimiento mayor para planes de CD) son adicionalmente erosionados porque el afiliado tiene que pagar las comisiones.
- iii. Los retornos reducidos en los mercados financieros, junto con la longevidad creciente, han reducido considerablemente el tamaño de la renta vitalicia que se puede comprar al jubilarse.
- iv. La adopción de planes de CD de parte de los empleados es a menudo mucho más baja que para planes de BD, digamos 40-60% en vez de 90%.

Subyacente a este cambio desde el ahorro en pensiones privadas ha estado el cambio en las percepciones de los empleadores sobre las pensiones, quienes las ven más como un riesgo y menos como un medio de ganar una ventaja competitiva, lo que ha reducido su voluntad de ser proveedores. Además, ha habido desencanto de parte de los empleados, motivado por tres razones principales: (i) los déficits y fracasos bien publicitados de los planes de BD (que en varios casos han traído como resultado que afiliados que no son jubilados pierdan muchos o todos de sus beneficios previsionales devengados); (ii) escándalos de venta fraudulenta asociados con productos financieros, incluyendo las pensiones personales; y (iii) la fuerza del mercado de bienes raíces residenciales, que ha llevado a la gente a depender de los bienes raíces para proveer ingresos en la vejez y que ha contribuido a un mayor endeudamiento entre las personas más jóvenes.

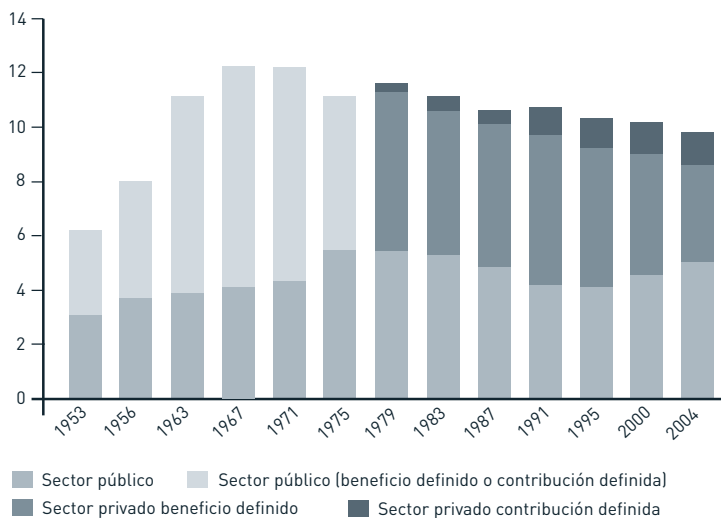
El gobierno quiso hacer frente a algunos de estos problemas en los últimos años de la década de 1990 con el establecimiento de las pensiones “*stakeholder*”. Estas son pensiones simplificadas: un contrato directo entre el ahorrista y un proveedor de seguros, que se puede pactar en el lugar de trabajo. El diseño evita la necesidad de asesoría regulada para hacer el producto particularmente atractivo para personas con poca experiencia en ahorros o productos previsionales. Los empleadores con cinco o más empleados deben proveer acceso a una pensión de estas características, pero no se les exige ninguna contribución. Originalmente había un tope de comisiones de 1%. El regulador de pensiones asegura el cumplimiento con el acceso de los empleados y el tope de comisiones.

Sin embargo, los proveedores alegaron que no podían vender los planes a las personas de bajos ingresos rentablemente dentro del tope de 1% de comisiones, y por lo tanto hicieron pocos esfuerzos para su continua comercialización. Además, los empleados tienden a no inscribirse en ellos a no ser que haya una contribución del

empleador, lo cual también reduce la rentabilidad. A pesar de un aumento del tope a 1,5%, ha quedado claro que no se ha logrado el impacto esperado en el mercado objetivo. La mayoría de los aproximadamente 2 millones de pensiones “stakeholder” vendidas a en el lugar de trabajo han sido tomadas por los empleados de las empresas más grandes que han cerrado su provisión de BD.

Como resultado de estas tendencias, la proporción de la fuerza laboral que no contribuye a la pensión privada subió de 42% a 56% en los nueve años hasta el 2005 (véase el Gráfico 1). El aumento ha sido más marcado entre las personas más jóvenes y amenaza con aumentar considerablemente el costo a más largo plazo de los beneficios estatales. Esto coincide con una tolerancia reducida de la pobreza en la jubilación, que llevó a la introducción, en los últimos años de la década de 1990, de beneficios focalizados más eficientes. Estos aumentan tanto el costo potencial futuro de la provisión para la jubilación como el riesgo de que, para los empleados con ingresos modestos, los beneficios del ahorro sean erosionados por la focalización en la jubilación. Se estimó que sin reforma, más de 60% de los jubilados estarían solicitando beneficios focalizados hacia el 2050.

**GRÁFICO 1**  
AFILIADOS ACTIVOS DE ESQUEMAS DE PENSIONES OCUPACIONALES EN EL REINO UNIDO



FUENTE: DEPARTAMENTO ACTUARIAL DEL GOBIERNO.

Debido a que el Reino Unido tiene (según las normas de la OCDE) un nivel relativamente bajo de gasto estatal en pensiones, quedó claro que podrían surgir temas similares de capacidad de pago en aquellos que han llevado a cabo reformas previsionales en otras partes del mundo.

Por lo tanto, en el 2003 el gobierno británico instaló una Comisión de Pensiones con tres expertos liderados por Lord Adair Turner, para evaluar el tamaño y la esencia del problema y proponer recomendaciones para cambios. El análisis de la comisión, publicado en el 2004, cubrió con bastante detalle el terreno delineado anteriormente y concluyó que uno (o más) de los cuatro siguientes resultados era inevitable:

1. Una reducción en la calidad de vida de los jubilados.
2. Un aumento en la proporción del PIB desembolsado a los jubilados (de 6% en el 2004 a 7,5% en el 2050, sin ningún cambio adicional).
3. Una reversión de la tendencia hacia las pensiones privadas.
4. Un aumento en las edades de jubilación.

La comisión notó que la primera opción era políticamente inaceptable y en el 2005 recomendó que el camino hacia adelante fuera una combinación de las restantes tres opciones. Particularmente, se debería introducir un nuevo esquema de ahorro previsional con base en el empleo, junto con reformas al sistema previsional del Estado centradas en la reducción de la esperada prevalencia de los beneficios focalizados según ingresos<sup>7</sup> (a cambio de un aumento modesto en el costo total). Propusieron una “escala móvil” de tasas de reemplazo para el esquema, de 80% para las personas de menores ingresos, dos tercios para los de ingresos medios, y 50% para los de más altos ingresos<sup>8</sup>.

### III. CUENTAS PERSONALES

El modelo propuesto por la Comisión Turner para el nuevo esquema de ahorro previsional ha sido en gran parte adoptado por el gobierno y detallado en dos documentos<sup>9</sup>. El propósito era focalizarse en el 56% de la fuerza laboral (de unos 24

7 New Pension Settlement for the Twenty-First Century (2005). *Este fue el Segundo informe de la Comisión de Pensiones.*

8 Los de ingresos más bajos fueron definidos como aquellos que ganaban menos de US\$ 19.000 por año y los de más altos ingresos, aquellos por sobre US\$ 80.000.

9 Security in Retirement: Towards a New Pensions System, *Department of Work and Pensions (DWP), mayo del 2005; Personal Accounts – A New Way to Save, DWP, diciembre del 2006.*

millones) que no tienen ahorros previsionales privados y para quienes tales ahorros valdrían la pena, especialmente los 7 millones que se estima que están ahorrando insuficientemente. En conjunto con las pensiones básicas estatales (no focalizadas), el esquema podría aspirar a entregar una tasa de reemplazo de por lo menos 45% para las personas de ingresos medios (tasa de reemplazo neta de alrededor de 55%).

Los nuevos planes de ahorro previsional, llamados “cuentas personales”, serán implementados en el 2012 y serán:

- Cuentas de ahorro previsional portables (CD) abiertas a todos los empleados, incluyendo a los independientes. Como en la mayoría de la provisión de CD en el Reino Unido, no se esperan garantías de desempleo ni apuntalamientos.
- Gestionados por un esquema ocupacional, siguiendo el modelo británico basado en fideicomisos.
- Con opciones de fondos limitadas disponibles, pero con un esquema por defecto para los empleados que no eligen.
- Financiados por una contribución de por lo menos 4% del sueldo de parte del empleado y 3% del empleador, lo que significa una contribución total de 8% tomando en cuenta las franquicias tributarias (la contribución del empleador probablemente sea escalonada en el tiempo).
- Sujetas a un tope de contribuciones de aproximadamente US\$ 5.300 por año y (durante por lo menos los primeros cinco años) a una prohibición de transferencias hacia o fuera de esquemas existentes para minimizar el impacto sobre la provisión existente.
- Gestionados con el propósito de mantener las comisiones del fondo en 0,5% en el corto plazo y 0,3% a largo plazo (cubriendo todos los costos de la provisión de cuentas personales).

Todos los empleadores deben inscribirse con el regulador de pensiones y afiliarse automáticamente a todos sus empleados (entre las edades de 23-64 con ingresos mayores de US\$ 10.000 por año), o en cuentas personales o esquemas alternativos que califican (esto contrasta con la exigencia actual de que solamente los empleadores con cinco o más empleados deben hacer disponible la provisión de pensiones). Los empleados entonces pueden optar por salir. La afiliación es voluntaria para las personas independientes.

Los esquemas alternativos que califican tendrán que cumplir con pruebas legislativas diseñadas para asegurar que sus beneficios son por lo menos tan buenos como



los de las cuentas personales. La mayoría de los esquemas con base en el trabajo pre-existentes cumplen con estas condiciones y podrían seguir hasta después del 2012.

La Ley de Pensiones 2007 estableció la Autoridad de Desarrollo de Cuentas Personales (PADA, por sus siglas en inglés) con un mandato para establecer el esquema, y especialmente una Junta de Cuentas Personales (de fideicomisarios) para gestionar el esquema a partir del 2012. La PADA encargará la administración y la inversión del esquema al sector privado. Ya existe un mercado bien desarrollado en el Reino Unido para servicios de administración de pensiones provistos por empresas independientes, subsidiarias de aseguradores o consultores previsionales. La mayoría de los planes previsionales en el Reino Unido ya delegan la administración de pensiones a tales empresas. La intención es que la gestión de los fondos sea hecha por administradoras de inversiones especializadas, lo que elimina el intermediario (los aseguradores). Debido a que estos mercados están bien desarrollados, debe haber una competencia fuerte. En realidad, la intención es que varias administradoras de inversiones sean utilizadas para mantener la competencia.

El Parlamento actualmente discute lo que se espera se convertirá en la Ley de Pensiones 2008. Este proyecto de ley contiene las disposiciones legales y regulatorias detalladas. El gobierno británico espera que la PADA envíe invitaciones a proveedores potenciales privados en julio del 2008.

El TPR supervisará el esquema (como un esquema de pensiones ocupacional) y asegurará el cumplimiento de los empleadores, una extensión sustancial del papel actual de la TPR. Se espera que el régimen de cumplimiento que está siendo diseñado actualmente por la PADA y el TPR tenga tres elementos principales:

- **Educación:** hacer que los empleadores estén conscientes de sus responsabilidades y que las personas estén conscientes de que pueden acceder a una contribución previsional.
- **Implementación:** apoyar a los empleadores a través de sistemas sencillos de registro y autoafiliación con una línea de asistencia para consultas y denuncias (sobre el no cumplimiento).
- **Coerción:** aplicación de un enfoque gradual de sanciones en aumento cuando los empleadores no cumplen.

#### IV. REFORMAS ASOCIADAS

La Comisión Turner enfatizó en su informe que la introducción de cuentas personales no lograría por sí sola el objetivo de sostener los ingresos en la jubilación,

evitando al mismo tiempo cargas mayores sobre el Estado, a no ser que la provisión de pensiones de parte del Estado también fuera reformada. Particularmente, tenía que haber un reconocimiento de que las personas no solamente viven más tiempo, sino que también más sanamente, y por lo tanto la edad en que las prestaciones previsionales del Estado fueran pagables debería aumentarse gradualmente de 65 años (para los hombres actualmente) a 68 años hacia el 2046.

Además, la comisión consideró que se requerirá de una acción decidida para disminuir la tendencia hacia mayor elegibilidad para los beneficios focalizados complementarios. La introducción de cuentas personales subiría la tasa de reemplazo para muchos de los afiliados a un nivel bastante por encima del umbral de elegibilidad para los beneficios focalizados. Pero habría un incentivo fuerte para que los empleadores optaran por salir de las cuentas personales, a no ser que se tomaran acciones para subir el valor de la pensión básica estatal en términos reales y, por ende, la prevalencia de focalización. Esto se haría indexando las pensiones según los ingresos en vez de los precios (como se hace actualmente), para que su valor aumente en términos reales. El gobierno actualmente pretende introducir este cambio a partir del 2012, lo que se espera aumentará los costos previsionales del Estado en 3,8%, de los cuales mucho se recuperaría con las reducciones en los beneficios focalizados.

## V. ¿POR QUÉ EL REINO UNIDO HA ELEGIDO UN MODELO DISTINGUIBLE PARA LA REFORMA?

Una de las tendencias más fuertes visibles en el mundo de las pensiones es hacia sistemas previsionales obligatorios, o para reemplazar y suplementar la provisión del Estado o para aumentar la provisión de pensiones privadas. El modelo más común es el modelo chileno de cuentas previsionales reguladas, provistas por un número limitado de firmas privadas autorizadas en un mercado competitivo. Este modelo ha sido adoptado en varias formas en toda América Latina y Europa Central. En Australia y algunos otros países, la participación obligatoria en pensiones ha sido o será superpuesta al escenario previsional existente utilizando esquemas o proveedores de pensiones existentes.

El sistema británico tiene algunas similitudes con estos enfoques, pero tiene algunos elementos distintivos que son más cercanos al modelo sueco (en relación con la estructura de los fondos) o al Kiwisaver neozelandés (en relación con la opción de salida del empleado). Estos elementos distintivos son:

- Un sistema por defecto único con alguna opción en el diseño del fondo pero ninguna elección en cuanto al proveedor, el cual funciona en conjunto con esquemas alternativos que califican.

- El fuerte énfasis en comisiones bajas.
- Consecuentemente, un papel para los aseguradores, limitado a ofertas para proveer administración externalizada y algunos de los esquemas alternativos que califican.
- La cobertura obligatoria de todos los empleados, independientemente de su número, excepto los independientes, quienes pueden participar si así lo desean.
- La opción de salida del empleado: los países que han adoptado sistemas obligatorios generalmente se comprometen con todo.
- Subir la pensión básica estatal en términos reales, como parte de una iniciativa para reducir la provisión estatal global.
- El supervisor de pensiones que obliga al empleador a cumplir: un papel más comúnmente ejercido por las autoridades tributarias.

Es interesante considerar por qué el Reino Unido ha elegido seguir un camino tan particular. Las siguientes razones pueden deducirse de la argumentación en el informe de la Comisión Turner y publicaciones oficiales posteriores:

- i. La combinación de pensiones privadas generosas y una pensión estatal baja focalizada y complementaria, significa que el impacto potencial principal de la “bomba de tiempo previsional” sobre el gasto fiscal provendrá de las personas de bajos ingresos.
- ii. La población objetiva de 7 millones de personas que no ahorran lo suficiente son predominantemente personas de bajos ingresos, se encuentran predominantemente en el lado de los pequeños negocios de la economía y cambian frecuentemente de trabajo y categoría de empleo<sup>10</sup>. Por lo tanto, es muy importante que los empleados sean cubiertos por una cuenta de ahorros plenamente portable.
- iii. Se considera que las barreras al ahorro de parte de la población objetiva son la complejidad, las comisiones relativamente altas de la provisión disponible de pensiones y la inercia. Por lo tanto, el nuevo esquema tiene que ser sencillo, con comisiones bajas y afiliación automática para superar la inercia.

<sup>10</sup> *El Reino Unido tiene una economía informal pequeña en comparación con muchos otros países, pero hay muchos empleados que cambian frecuentemente entre empleo, independencia y empleo con contratos a corto plazo.*

- iv. La experiencia británica y de los Estados Unidos con la afiliación automática demuestra que esta puede aumentar fuertemente las tasas de aceptación de los planes de CD, mientras que la Comisión Turner estuvo especialmente impresionada por el esquema sueco de ahorros previsionales brindado por una sola entidad que adquiere servicios del sector privado y con comisiones de 0,37% sobre los fondos por defecto, las que pretende reducir aun más<sup>11</sup>.
- v. La comisión consideró que en vista de que la provisión de BD se ha hecho insosteniblemente riesgosa y costosa para la entidad que garantiza los beneficios (o impopular si los beneficios no son garantizados), la nueva provisión debería ser de CD. Pero como lo demostraron las pensiones *stakeholder*, el mercado objetivo no es comercialmente atractivo para los proveedores comerciales con comisiones bajas sobre los fondos.
- vi. Un esquema único fue elegido en preferencia a la competencia entre esquemas comerciales por motivos de sencillez, costo, y para evitar que los empleadores tengan que elegir un fondo por defecto. Los beneficios se obtendrán a través de la competencia entre proveedores de servicios a la Junta de Cuentas Personales.
- vii. El imperativo político de que cualquier sistema nuevo no debiera parecer tributación personal (y por lo tanto la opción de salida del empleado y la regulación por el supervisor de pensiones en vez de la autoridad tributaria) junto con la creencia de que es mejor que el sector privado asuma el riesgo operacional.
- viii. La necesidad de minimizar la fuga de la provisión existente: por lo tanto, el nuevo sistema de ahorro previsional tiene que ser distinto de (y en algunos sentidos menos atractivo que) la provisión existente. Esta ha sido la principal razón para la prohibición de las transferencias, el tope relativamente bajo de las contribuciones y una razón más para el diseño simplificado de los planes. La intención es que por lo menos los empleadores más grandes se muestren reacios a cambiar a todos sus empleados a cuentas personales debido a que esto resultaría en que los empleados de mayores ingresos o los más sofisticados financieramente perderían su cuenta. Por lo tanto, ellos necesitarán un plan alternativo donde sería más fácil afiliarse a todos los empleados.

11 El gobierno británico comentó que una disminución aparentemente pequeña en la comisión anual de administración tiene un impacto desproporcionado sobre el nivel final del fondo. Por ejemplo, reducir las comisiones de 1,5% a 0,5% durante la vida activa de una persona podría significar un aumento de 25% en el tamaño del fondo.

## VI. IMPACTOS ESPERADOS Y RIESGOS EN SU LOGRO

El gobierno británico espera que las cuentas personales aumenten el número de personas que ahorran para una pensión y el interés popular en el ahorro previsional, además de mejorar los ingresos en la jubilación de la población objetivo, reduciendo la prevalencia de los beneficios de jubilación focalizados.

También es razonable esperar que las reformas resulten en un aumento del nivel total de los ahorros previsionales y mejoras en los mercados de CD en general.

Existen riesgos importantes para el logro de tales beneficios.

### Aumento del número de personas que ahorran para una pensión

El gobierno británico espera que más de 10 millones de empleados, incluyendo la mayor parte de las personas que ahorran insuficientemente, sean afiliados automáticamente. Ellos reconocen que muchos luego optarán por salir de nuevo, pero esperan que la venta por inercia resulte en que por lo menos 6 millones (o casi 30% de la fuerza laboral) permanezcan. Si se repite la experiencia australiana, el interés popular y el entendimiento de las pensiones podrían aumentar. Consecuentemente, los empleados podrían optar por ahorrar más que el mínimo a través de cuentas personales si perciben ingresos bajos, o, de otra manera, a través de pensiones personales complementarias.

Existen riesgos para el aumento proyectado de la participación:

- i. El supuesto de que solamente 40% (o menos) de los empleados optarán por salir puede ser demasiado optimista, aunque las experiencias del Kiwisaver de Nueva Zelanda indicarían una aceptación mayor de la esperada. Sin embargo, los beneficios de las cuentas personales no serán tan evidentes para los empleados como el beneficio de guardar la contribución de 4% en sus bolsillos.
- ii. Los empleadores tendrán un fuerte incentivo para convencer u obligar a los empleados a optar por salir, por ejemplo a través de incentivos en efectivo para que salgan. Mientras la TPR podría actuar en contra de la coerción abierta, sería muy difícil y costoso actuar contra estrategias más sutiles, y los empleados podrían no hacer la denuncia cuando hacerlo les podría significar el 4% de su sueldo.
- iii. Existen alrededor de 1,2 millones de empleadores en el Reino Unido, miles de los cuales cierran y abren cada mes. Registrarlos será un desafío. Exigir el cumplimiento con un deber que afecta el bolsillo será un desafío mayor, especialmente para los 800.000 empleadores con menos de cinco empleados. Pero a no

ser que una cultura de cumplimiento se pueda lograr rápidamente, asegurar niveles de cumplimiento aceptables será difícil y costoso.

- iv. También será un desafío asegurar que los empleadores pequeños paguen oportunamente al empleado las contribuciones, que serían una fuente atractiva de capital de trabajo para los empleadores en apuros.

### Mejora de los ingresos en la jubilación de la población objetivo y disminución del apoyo del Estado

El gobierno británico anticipa que 6 a 10 millones de personas pagarán US\$ 16.000 millones por año a las cuentas personales. En la medida en que los nuevos ahorristas acumulen beneficios previsionales habría un aumento progresivo en el número de empleados que podrían jubilarse sin recurrir a los beneficios focalizados y con una tasa de reemplazo de 50% o más. Esto podría reducir a la larga el gasto estatal en beneficios previsionales. Sin embargo, existen algunos desafíos:

- i. La tasa de contribución de 8% llevará a los empleados (sin ninguna pensión privada adicional) al promedio OCDE de tasas de reemplazo netas para pensiones obligatorias (59%), siempre que se afilien entre los 20 y 30 años de edad y tengan una carrera completa<sup>12</sup>. Para lograr tasas de reemplazo mayores, los empleados necesitarán otras formas de ahorro que se espera serán motivadas por un mayor interés popular en las pensiones.
- ii. Sin embargo, algunos empleados estarían mejor económicamente si optaran por salir y solicitaran beneficios focalizados, especialmente si tienen problemas de salud, se encuentran cerca de la jubilación o tienen ingresos intermitentes. Ante la ausencia de ventas asesoradas, existe el riesgo de que se les venda una cuenta de ahorro provisional de mala fe.
- iii. Cuántas personas se beneficiarán y en qué medida dependerán los retornos de las inversiones de las cuentas personales, tomando en cuenta que el fondo por defecto probablemente seguirá el enfoque estándar en el Reino Unido, con fuer-

12 La OCDE ha estimado cuántas personas tendrán que ahorrar para cerrar la brecha entre la pensión pública en el Reino Unido y la pensión obligatoria promedio en los treinta países de la OCDE. Si una persona con ingresos promedios contribuyera a una pensión privada durante una carrera completa (de 20 a 65 años de edad), tendría que ahorrar aproximadamente 7% de sus ingresos cada año para alcanzar el promedio de la OCDE. Empezando a la edad de 30 años, la cifra sube a casi 10%. Fuente: Pensions at a Glance – Public Policies Across OECD Countries 2007.

te dependencia de las acciones, con un cambio progresivo hacia clases de activos menos volátiles en los últimos años antes de la jubilación.

- iv. Los riesgos de inversión se multiplican a la hora de la jubilación debido a las tendencias de los mercados de rentas vitalicias<sup>13</sup>. Con la mayor longevidad, un fondo previsional compra cada vez menos renta vitalicia, lo que hace peligrar la tasa de reemplazo objetivo y hace difícil el pronóstico de la pensión final. Esto presume, por supuesto, que habrá un mercado efectivo para la gran cantidad de rentas vitalicias que se necesitará.
- v. Algunas personas, notablemente en la industria de los seguros, han cuestionado la posibilidad de lograr las metas de 0,5% y 0,3% y la aplicabilidad de la comparación sueca. Las comisiones de los aseguradores para planes grandes vinculados a un trabajo pueden ser 0,8% o menos. Las comisiones muy por encima de 0,5% para las cuentas personales podrían socavar un argumento clave para el enfoque del proveedor único.

### **Aumento del ahorro previsional total**

Si las cuentas personales aumentan considerablemente el nivel del ahorro previsional, y por ende los ingresos en la jubilación, ello dependerá del grado en que las cuentas personales reemplazan la provisión existente, que es generalmente más generosa, tomando en cuenta que:

- i. La afiliación automática aumentará significativamente el costo para muchos empleadores de mantener la provisión existente, considerando que las tasas de aceptación de CD son de 60% o menos.
- ii. Por lo tanto, los empleadores estarán fuertemente incentivados para cerrar la provisión existente, o por lo menos reducir los niveles de contribución al nivel de las cuentas personales (la contribución promedio de los empleadores a un plan de CD está actualmente en más de 6% y las contribuciones a los planes de BD por lo menos en el doble). Los empleadores que cierren su provisión completamente se beneficiarían además de costos reducidos de administración.
- iii. Una encuesta reciente entre 100 directores de finanzas, hecha por Fidelity International, sugirió que por lo menos 300.000 personas de la fuerza laboral británica podrían ser privados de los beneficios de su esquema previsional actual cuando las cuentas personales entren en vigencia.

<sup>13</sup> *Lagunas previsionales menores de US\$ 30.000, sin embargo, pueden ser tomadas en efectivo.*

El desafío será minimizar el incentivo para que los empleadores se cambien a cuentas personales, y mantener el producto lo más sencillo posible, por ejemplo, para que los esquemas alternativos que califican sigan siendo atractivos. Existe un potencial entre mantener reglas de juego iguales para todos y hacer las cuentas personales lo suficientemente atractivas para maximizar su impacto<sup>14</sup>. También hay una interrogante sobre el grado de aceptación de las cuentas personales de parte de las personas independientes que no tienen ninguna provisión actual.

### Impactos relacionados con la gobernanza

Las cuentas personales tienen el potencial de afectar el mercado en forma más generalizada:

- i. La Junta de Cuentas Personales rápidamente se convertirá en una institución financiera mayor, con activos por más de US\$ 80.000 millones dentro de cinco años. Esto otorga un poder significativo en el mercado a una entidad efectivamente patrocinada por el Estado. Existirían riesgos de interferencia estatal en el mercado a no ser que su gobernanza sea robusta.
- ii. Al gestionar uno de los esquemas previsionales británicos más grandes y más visibles, la Junta de Cuentas Personales puede elaborar una norma para niveles altos de gobernanza en toda la industria de pensiones.
- iii. La competencia de las cuentas personales podría incentivar la innovación de productos, reducción de comisiones y comercialización más agresiva de parte de los proveedores de pensiones actuales, lo que podría mejorar el desempeño, o alternativamente dar lugar a una cartera de peor calidad.

### CONCLUSIONES

El Reino Unido se está incorporando a la tendencia global hacia el ahorro previsional privado obligatorio. Mientras los impactos de una sociedad que envejece son comunes a la mayoría de los países, algunos de los factores que impulsan la reforma en el Reino Unido son particulares, lo que ayuda a explicar la elección de un modelo tan especial. El modelo podría transformar las pensiones del Reino Unido para bien o para mal.

*14 Esta tensión es evidente en la controversia actual sobre el monto adicional, si es que lo hay, que los afiliados nuevos pueden pagar en el primer año para fortalecer su pensión final. Permitir aumentos sustanciales aumentaría los saldos de las cuentas personales en los primeros años, lo que aumentaría su atractivo para los afiliados y reduciría los costos. También haría que las cuentas personales fueran más competitivas con las pensiones personales existentes.*



En el mejor de los casos, el Reino Unido mantendrá su relativamente baja proporción de PIB destinado a los beneficios de la jubilación, mientras la mayoría de la población recibe un ingreso razonable en la jubilación de una economía mixta de provisión de pensiones de alta calidad y bajos costos, adecuada a las necesidades de cada empleador.

En el peor de los casos, muy pocos empleados aceptarán el ahorro previsional, muy pocos estarán en mejor situación económica y demasiados empleadores cerrarán la provisión de alta calidad que proveen actualmente. El apoyo estatal en la jubilación aumentaría y los ingresos en la jubilación bajarían.

El resultado dependerá especialmente de la efectividad de la venta por inercia como una alternativa a la obligatoriedad; de una cultura de cumplimiento de parte de los empleadores que no proveen pensiones actualmente; de una gobernanza de alta calidad (y regulación) de un solo proveedor que haga posible que las cuentas personales entreguen los beneficios proyectados (junto con un desempeño favorable de las inversiones); de un manejo efectivo de la fase de desacumulación; y de la mantención de reglas de juego sin diferencias entre las cuentas personales y los esquemas alternativos que califiquen.