Cómo Perfeccionar la competencia entre AFP

Salvador Valdés Prieto
Profesor de Economía, P. U. Católica e Investigador CEP
Presentación al Consejo Asesor Presidencial
de la Reforma Previsional

19 abril 2006 , Santiago, Chile

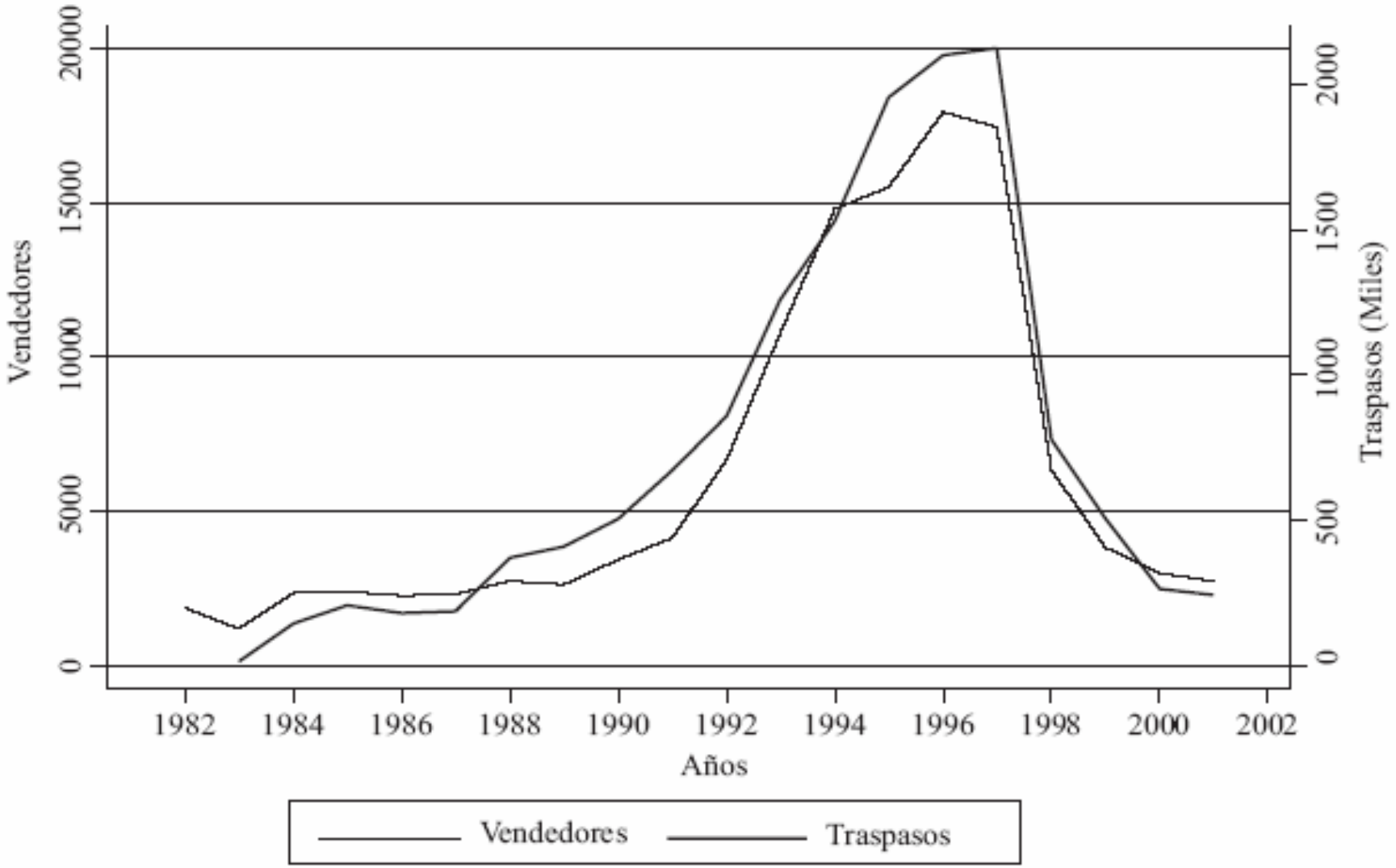
Falacias

"No vale la pena reformar la organización de la industria, y más vale dedicar los esfuerzos a subir la rentabilidad de los FP"

- Se deberían evaluar ambas reformas por separado. Chile tiene la capacidad de hacer simultáneamente las correctas.
- Una mala organización industrial crea un riesgo político, que pone en peligro la rentabilidad del fondo en el largo plazo.

Diagnóstico

Régimen de Competencia (1981-82 y 1991-97): no en precios, sino en vendedores.



Diagnóstico

La entrada elevó el costo medio, hasta igualar precios, en vez de al revés.

En 1996 los honorarios de vendedores llegaron a 1,00% de los salarios. Esto equivale a una reducción de pensiones desde 77% de los últimos salarios a 70% (regla de tres: si con 10% financia 70%, con (10 +1,00)% financiaría 77%).

Elasticidad precio a la demanda individual de cada AFP fue menor que el mínimo compatible con la competencia (< 1) en segmentos de ingreso medio y bajo, en 1993-1997 (medición Marinovic y Valdés, 2005). Despido de vendedores a partir de 1998 redujo la elasticidad precio aún más.

Diagnóstico

Causas de que la competencia no sea en precios:

a) Hechos de la causa: Obligatorio => impuesto. Alta complejidad, similar a la del APV. Comisión es descontada del sueldo, nunca pasa por el bolsillo => Parte de la incidencia se traslada al empleador, quien no puede elegir AFP. Otras.

b) Omisión de las autoridades: Estado no da salida al afiliado que elige no informarse, pero lo obliga a comprar el servicio AFP. Indefendible. Ausencia de ayuda experta para elegir la AFP más barata.

c) Micro regulaciones: Con un fin redistributivo, la comisión tiene *tasa* única para todos los cotizantes de una misma AFP (discriminación de precios).

Diagnóstico

Régimen de baja Competencia Comercial (1998-?
Con el fin de reducir honorarios de vendedores, el gobierno actuó como si apoyara acuerdos tácitos entre las AFP para despedir vendedores.

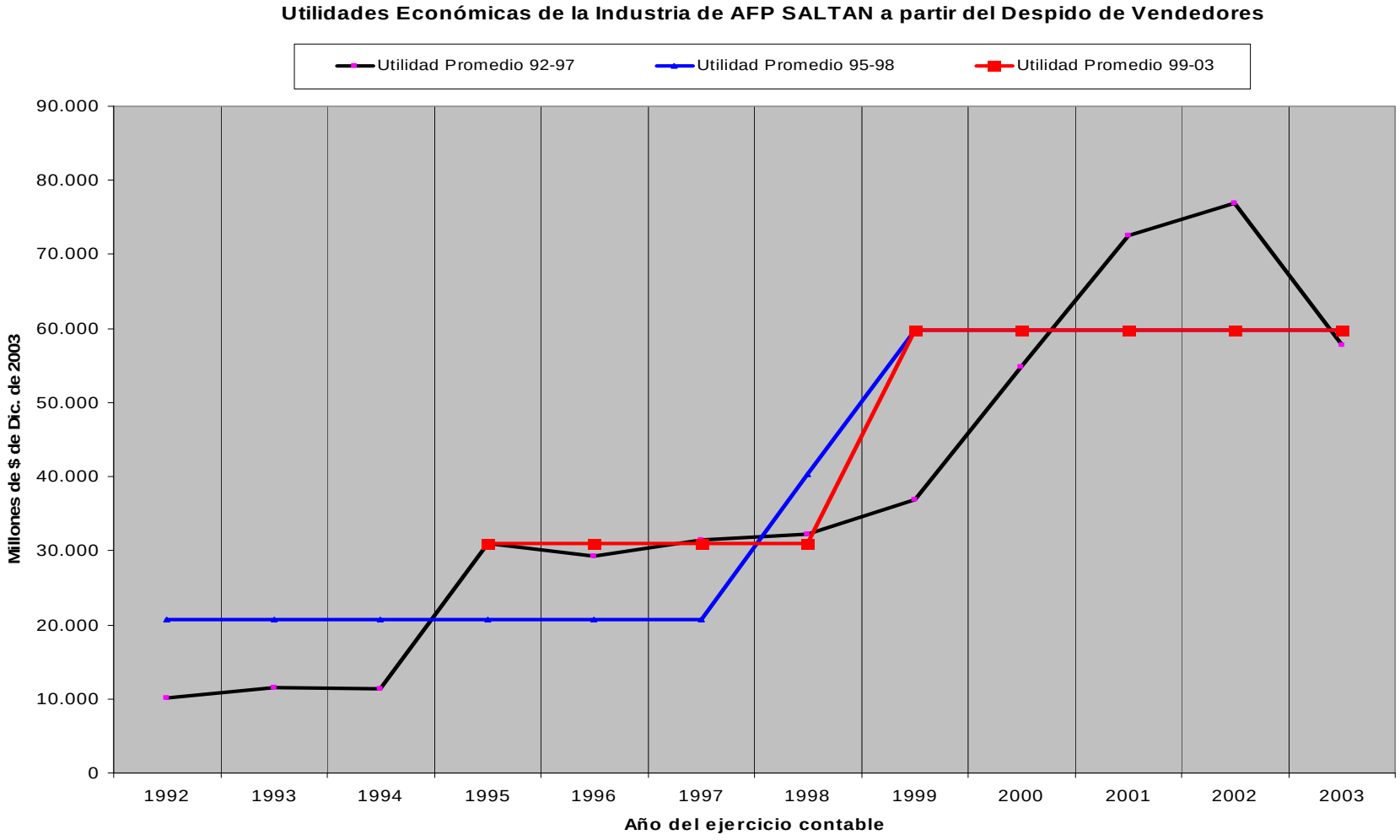
- Ej.: Circular 1.051 de SAFP ordenó a cada AFP que desee contratar a un vendedor, avisar con 1 mes de anticipación a cada uno de sus rivales. Insólito.

- Veloz despido de 17.000 de los 20.000 vendedores de 1997. Situación continúa hasta hoy (hay un sexto de los vendedores de 1996).
- La competencia de vendedores subsistió sólo respecto de cotizantes con salarios altos.

Diagnóstico

Resultado: Honorarios de vendedores caen 85% + Fuerte *salto* de las utilidades económicas en 1999-2003 respecto a 1992-1997.

¿por qué? traspasaron de sólo la mitad del ahorro a los cotizantes.



Diagnóstico

- **Las utilidades extra dependen de los criterios de la FNE.**
- **Como manejan fondos de 3ºs, hay nuevo riesgo político:**
- Un futuro cambio de criterio de la FNE puede depender de “favores” a costa de los afiliados, que perjudiquen a cada AFP en mucho menos que la fuerte utilidad que perderían en caso de resistir.
- Favores: Votación en OPAs, Votación por directores de SA, Gestión Financiera de los propios fondos de pensiones.

¿Impacto en la rentabilidad del fondo? Siguiendo ejemplo:

1. Reconocer la parte del ahorro de costos de vendedores que las AFP traspasaron a los afiliados. Supongamos que fue 50% del costo de 1,00% del salario. Equivale a cotización de 10 + 0,50%, con lo que una pensión de 70% subiría a 73,5%, **pero**
2. Eso valdría sólo si las AFP nunca concedieran favores para evitar cambios de criterio en la FNE. **Realidad: el régimen de baja competencia comercial crea riesgo de que pensión caiga a 50% o 40% cuando una futura FNE pida favores grandes y las AFP los concedan.**
3. Favores entraban el desarrollo de Chile y el M.K.

Diagnóstico Barreras Entrada

Cuando el FP era pequeño, la concentración de la Gestión Financiera no importaba. Ahora es un lastre para el M.K.

- ¿Por qué cero entrada desde 1995?
  - insensibilidad a diferencias moderadas de precio impide entrar rebajando precios. Si son grandes, son transitorias;
  - La inversión comercial es elegida en forma independiente del Nº de afiliados => opera como un costo fijo => crea economías de escala. Es un costo irrecuperable (hundido) => es barrera.
  - la asimetría en fidelidad comercial genera costos comerciales asimétricos entre AFP entrantes y establecidas;
  - Después de 1998: temor a represalia comercial coordinada.
- Hay barreras legales:
  - ley exige entrar a la vez a las **Operaciones Básicas**, donde sí existen economías de escala;
  - la Ley de Bancos les prohibe tener filiales AFP.

Falacias

"No ha habido entrada a las AFP debido al alto riesgo regulatorio, o por el riesgo de reforma"

- Las adquisiciones de AFP también exponen al comprador al riesgo regulatorio.
- Las grandes adquisiciones ocurridas en 1996-2001 muestran que el riesgo regulatorio era moderado.
- Si no entró nadie, debe haber sido por barreras a la entrada, no por el riesgo regulatorio que fue moderado hasta 2004.

Falacias

"Se resuelve problema de competencia aumentando las opciones de subcontratación de las Operaciones Básicas"

- Chile lleva 25 años favoreciendo la subcontratación, pero las Barreras asociada a las OB **han permanecido:**
  - Donde las AFP grandes se han integrado verticalmente hacia OB, han excluido a las AFP chicas de las economías de escala.
  - Donde no se han integrado verticalmente, las AFP grandes han negociado descuentos mayores que las AFP chicas.
  - Después de 1998 => temor a que proveedor sabotee al entrante.
- Las demás barreras permanecen incólumes.
- Sin competencia en precios, una mayor entrada se traducirá en una nueva fase de competencia comercial, que subirá los costos en vez de bajar los precios.

Senda de Reforma Propuesta

Propuesta Valdés (2005):

1. Como otras, separa Operaciones Básicas (OB) de la Gestión Financiera (GF), en empresas distintas. Diferencia: la OB sería una "facilidad de acceso abierto".
2. Soluciona incoherencia del Estado: obliga al afiliado a comprar el servicio AFP, pero no da salida al afiliado que elige no informarse. Crear Servicio de Búsqueda de la GF más barata, que usaría presunción y licitaciones.
    - Recoge elementos de planes colectivos de Australia, Dinamarca.
3. El Servicio de Búsqueda se daría a sólo 1/3 de los fondos. Los 2/3 continúan eligiendo como ahora.
    - Similar a la propuesta de la Comisión Bush (2001). Difiere de la licitación Boliviana, de Kosovo y de Panamá, que cubren al 100%.

¿Costo de Implementación? Nueva **Propuesta** de senda de reforma de baja complejidad, con aprendizaje.

Senda de Reforma Propuesta

Etapa 1: Ley autoriza a cada AFP a **dividirse en 2:**

- La “AFP pura” conserva el contrato con afiliado (=gastos de marketing, vendedores) y la gestión financiera.
- La “Operadora Básica” (OB) recibe la red de sucursales para atender consultas del público, la recaudación, la actualización de cuentas individuales, la consejería para elegir multifondo y modalidad de pensión, el cálculo de beneficios, el pago de las pensiones y el compromiso de dar cobertura de IS. Hereda el contrato de IS en curso.
- OB quita funciones de mktg. a personal de sucursales.
- Al momento de la división, la AFP pura contrata a su OB hermana, pagándole una suma mensual.

Senda de Reforma Propuesta

- **Etapa 2:** Ley crea una “Comisión de Operaciones Básicas” (COB), permanente, por cuyo intermedio las AFP licitan y contratan **en conjunto** el servicio de OB para los afiliados.
- Integración de la COB: representantes de las AFP que tengan afiliados en la zona son mayoría. La minoría son representantes de la SAFP y expertos en TIC designados por el Banco Central previo concurso. Honorarios de la minoría son pagados por el Estado, de monto significativo. La COB sería fiscalizada por la Superintendencia de AFP.

Partida: Se licita la ***zona norte (regiones I a IV)***.

- 350.000 cotizantes (11,5%); 800.000 afiliados (11,1%)

Senda de Reforma Propuesta

(Continuación Etapa 2)

- Licitación del servicio de OB es por 10 años.
- Ley permite que en los consorcios postores participen OB, Mutuales de Seguridad, Cajas de Compensación, y empresas especialistas.
- Se reforma Ley de Bancos para permitirles crear filiales que participen en consorcios postores.
- Se reforma ley del INP para permitirle participar en consorcios postores.
- Consorcio ganador podrá vender otros servicios a entes distintos de la COB, pero sólo vía filiales con contabilidad separada.

Senda de Reforma Propuesta

(Continuación Etapa 2)

- El contrato de la COB con el consorcio ganador se financia así: el monto se divide por la masa salarial imponible que *todas* las AFP tengan en la región Norte, determinando una *tasa única*. Cada AFP deberá pagar a la COB el producto de esa tasa única por el salario imponible de cada cotizante que tenga en la zona Norte.
  - Cada AFP informa vía cartola a sus afiliados de la zona Norte, cuánto de la comisión que cobra va a la COB y cuánto retiene para sí misma.
- Ley prohibe la “comisión fija” en la zona Norte.

Senda de Reforma Propuesta

(Continuación Etapa 2)

- Contrato licitado por el COB incluirá precios por unidad de servicio prestado, especificará estándares de calidad de servicio en atención de público, tanto absolutos como vía comparación con OB de otras regiones.
- **Ley crea Comité Arbitral para administrar disputas con el consorcio ganador. Aspectos de detalle quedan en el contrato licitado.**
- Habrá ajuste a los precios del seguro por cambios en la siniestralidad de IS a nivel nacional, rezagado en seis meses. Los cambios en la siniestralidad regional traerán un ajuste de precios con dos años de rezago.
- Consorcio guarda confidencialidad de datos de afiliados y cotizantes, sobre todo respecto de las AFP puras.

Senda de Reforma Propuesta

Etapa 3: Ley abre acceso a los servicios de OB que presta el consorcio ganador, a cualquier AFP nueva que entre en la zona Norte, pagando la misma tasa única a la COB (“acceso abierto”).

- ¿Incentivo a que AFP existentes se dividan y participen en este esquema? Varios…
  - ¿eliminar la exención del IVA a las comisiones de AFP y crear nueva exención de IVA para la comisión de tasa única que determine la COB?

Senda de Reforma Propuesta

Etapa 3 (continuación):

- Reforma a *Ley de Bancos*: permite crear filiales AFP, pero de giro único en esta etapa, es decir prohibiendo marketing conjunto de otros servicios. En esta etapa sólo operan en la zona norte.
- Reforma a *Ley del Banco del Estado* para dotar a eventual filial AFP de gobernanza especial:
  - los directores serían elegidos por el Directorio del BECh de ternas formadas por el Banco Central con criterios de mérito.
  - Idem miembros equipo de inversión. Incompatible con actividad política o de gobierno en últimos 10 años.
  - Votaciones en OPA serían decididas por el equipo de inversión.

Senda de Reforma Propuesta

- **Etapa 4:** Ley crea Servicio de Búsqueda en la zona Norte. Servicio es *opcional para cada afiliado*. Ley *presume* que afiliados con saldo inferior a $X millones en la zona Norte, solicitan este servicio, pero puede rechazarlo.
- Servicio de Búsqueda manejado por un *Panel de Expertos* (PESB), integrado por expertos en gestión financiera.
- Inamovibles por 6 años. Mayoría elegida por el Banco Central por concurso. Resto designado por el Ministerio del Trabajo de ternas concursadas por el Consejo de Alta Dirección Pública. Salarios de los Expertos son pagados por el Estado, de monto igual a los de los consejeros del BC. El PESB sería supervisado por la Superintendencia de AFP.

Senda de Reforma Propuesta

- **PESB divide a los afiliados que solicitan servicio en dos bloques homogéneos ex ante (salario, edades, sexo, multifondo), y al azar. Monto 1 Mil Mill. US$?**
- Licita la Gestión Financiera (GF) por tres años a los dos postores más baratos (por ej. ambos cobran la comisión ofrecida por el 2º + barato). La comisión sigue siendo un % único del salario, como ahora. Al término de los 3 años, el PESB relicita la GF de los bloques, y sucesivamente.
- Toda AFP puede cobrar tasa de comisión distinta a afiliados de contacto individual de la zona Norte, de la cobrada en otras zonas.
- Identidad de quienes abandonen AFP licitada se entrega a todas las AFP, para desalentar descreme ex-post.

Senda de Reforma Propuesta

- Cada ganador debe ofrecer los 5 multifondos, queda sujeto a Banda de Rentabilidad Relativa y al Encaje. Puede captar afiliados de contacto individual, lo cual exige tener buena GF.
- Otras medidas en las bases de licitación. Por ej., se podría incluir una obligación de devolver al fondo las comisiones restadas por administradores de 2º piso, que excedan en más que cierto techo lo pagado en promedio por planes de Beneficio Definido extranjeros en países con buena supervisión. Motivación es evitar competencia en precios desviando los costos de gestión a administradores de 2º piso, sólo porque cobran aparte.
- **La tasa de cotización en la zona Norte sube desde 10 a 10,8% del salario imponible (estimación ganancia de eficiencia).**

Senda de Reforma Propuesta

- **Etapa 5: Se extienden las etapas 1 a 4 a las demás regiones del país.** La COB decide en cuántas zonas divide al resto del país (para las OB). Podrá licitar OB superpuestas en una misma zona. También podrá dividir los servicios de OB para licitarlos por separado. Si en alguno de los componentes la COB enfrenta una oferta monopólica, la COB podrá solicitar al TLC reemplazar la licitación por un proceso de fijación de tarifas.
- El PESB decide en cuántos bloques divide a los afiliados que solicitan servicio de búsqueda. Si X = $10 millones, caben 10 bloques de 2 mil millones de dólares cada uno. Elige calendario para que licitaciones sean *simultáneas*, incluyendo el Norte (dificulta la colusión).
- **La tasa única que cada AFP debe pagar por ley al COB, se determina ahora a nivel nacional.**

Senda de Reforma Propuesta

- **Reformas Opcionales** para perfeccionar competencia en segmento que compra GF vía contacto individual:
  - Permitir a cada AFP ofrecer hasta 3 planes de precio uniforme diferentes (3 series en cada multifondo).
  - Uno de los planes debe ser comparable con la comisión licitada por el PESB (tasa única sobre salario, sin comisión fija).
  - Los demás planes podrán incluir descuentos al contado por permanencia comprometida; tope a multa por incumplimiento.
  - ¿Permitir usar el saldo de la cuenta como base? ¡Licuación! Sólo si la ley establece un tope estrecho a la tasa sobre el saldo.
  - Relajar giro único de las AFP (de bancos y las otras), pero crear en vez regulaciones sobre el marketing conjunto.
  - Crear APV Colectivo, donde el empleador ofrece matching fund sujeto a condición de permanencia del trabajador en la empresa. Permitir a empleador y sindicato prestar servicio de búsqueda de AFP más barata y rentable, sólo si hay auditoría externa y un comité de vigilancia electo vía voto secreto y candidaturas libres.

Resultados Esperados

1. Libertad de precios, libre entrada y fin de régimen de baja competencia en vendedores (cae riesgo político).
2. Baja en comisiones de AFP, tanto en OB (+ eficiencia: -0,30%) como en GF (- Marketing ó – Util.: -0,50%).
3. Al aplicar criterio redistributivo a comisión de OB *a nivel nacional*, permite terminar regulación de tasa única de comisión en cada AFP. Se elimina comisión fija.
4. Solidaridad. Afiliados que aceptan licitación obtendrán la menor *tasa* de comisión (no se requiere gastar en marketing), aunque también recibirán menos servicios porque no serán visitados por vendedores.

Resultados Esperados

5. Preserva segmento de contacto individual (con saldo sobre $X millones), para que ellos:
   - continúen liderando la educación financiera.
   - continúen exigiendo buena GF. Debido a su tamaño de 2/3, fijarán el *benchmark* para la GF licitada.
6. Si bien las economías de escala en OB seguirán siendo una barrera a la entrada allí, la concentración no se extenderá a la GF.
7. Acceso abierto + Licitaciones bajan barreras de entrada a GF, lo cual desconcentra la gestión de un Fondo que se acerca al 100% del PIB.

Aspecto Clave de la Propuesta

Umbral de presunción X: De él depende que 1 millón de cotizantes con sueldo menor de $350 mil paguen el costo de contacto individual vía vendedor (inequidad).

Tamaño del segmento de contacto individual versus umbral de la presunción.
(supuesto: ningún afiliado actúa para modificar la presunción)

Umbral de presunción ($aldo cuenta individual):	$2 millones	$10 millones
% de los Fondos de Pensiones en el segmento licitado	7%	37%
Nº de bloques licitados, si c/u manejara US$ 2 mil millones	2	11
Nº cotizantes de sueldo inferior a $350 mil que recibe Servicio de Búsqueda	989 mil	1.927 mil
Nº de afiliados que recibe Servicio de Búsqueda	4.146 mil	6.295 mil
Nº de afiliados en el segmento de contacto individual	2.934 mil	786 mil
Nº de cotizantes en segmento de contacto individual	1.922 mil	610 mil

Objeciones y Respuestas

"No debería permitirse a los bancos crear filiales AFP, por

A) *marketing conjunto"*. Eso no es un problema para los afiliados informados (de altos ingresos). Como los 3 planes de precio dan flexibilidad de precios, la regulación no inducirá precios gancho. Es preferible manejar los problemas que subsistan con regulación separada sobre el marketing conjunto.

B) *concentración en oferta de fondos prestables"* Hay libre entrada a las industrias bancaria, de CSV y de AGF. Además hay movilidad internacional de K. En la situación actual, los grupos con AFP y banco ya pueden coordinar decisiones de crédito e inversión.

Respuestas a Objeciones

"Licitaciones serán ganadas por postores dispuestos a ahorrar en gestión financiera. La calidad de la gestión ***caerá****"*

- **Las exigencias en GF no bajan.** Continúa exigencia de rentabilidad relativa, igual que hoy. Ventas a clientes de alto saldo y salario sigue dependiendo de GF aceptable.
- **Una oportunidad para aumentar exigencias en GF:**
  - Bases de licitación podrían copiar contratos utilizados por los planes de empleador en EE.UU., Europa y Japón desde hace 50 años. Si el PESB lo estima justificado, puede crear premios a la calidad de la GF en función del desempeño.
  - Exigir a postores tener ya una clientela mínima en GF de ahorro voluntario, y que parte de ellos se traslade a los nuevos multifondos que ofrezca.

Respuestas a Objeciones

"Las licitaciones serán ganadas por una sola AFP, y de las grandes, por lo que concentrarán la industria"

- Válida para la propuesta de Guillermo Larraín, porque en ella la OB continúa integrada a GF, sin acceso abierto, y por tanto las economías de escala tecnológicas dan ventaja a la AFP más grande. No es válida para esta propuesta.
- Por las dudas, se propone autorizar al PESB a imponer una cuota máxima de bloques licitados a los grupos financieros que administren más de 15% de act. fin. Asegura desconcentración GF.

Respuestas a Objeciones

"Adoptar la solución mexicana: la autoridad asigna el flujo de nuevos afiliados que se declara indeciso al elegir AFP, a la de menor comisión."

- En Chile el flujo de nuevos cotizantes es sólo 136 mil/año (4% cotiz)
- Para 2 millones de cotizantes con sueldo menor de $350 mil, esto implica que, o pagan el costo de contacto individual vía vendedor, o continúa régimen de baja competencia en vendedores pagando utilidades excesivas a las AFP.

- No da acceso abierto a la OB. Debido a ec. de escala en OB, una AFP nueva que se especializara en estas asignaciones tendría costos medios mayores que AFP grandes. Las AFP grandes ganarían la asignación. Además el saldo promedio de los nuevos afiliados es cero. => no desconcentraría la GF.