

Pensions Observatory

Impacto fiscal de la convivencia de los sistemas de pensiones público y privado: la experiencia de tres países en América Latina

La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina es un proceso que se inicia en los años ochenta, principalmente para hacer frente a las crecientes transferencias fiscales que los sistemas previsionales demandaban.¹ A la fecha, estas reformas continúan produciéndose, aunque de manera puntual, en respuesta a los requerimientos de los trabajadores por mejores condiciones para su vejez y a la necesidad de calzar dichas mejoras en un esquema financieramente sostenible.

Cada país llevó a cabo su reforma y, de acuerdo a sus características y objetivos, redefinió el rol del componente público y sentó las bases para la participación del privado. Si bien es cierto que no existe una única modalidad de reforma ni tampoco hay consenso acerca de cuál sea la mejor opción, la creación de sistemas privados de pensiones significó en esencia pasar a un régimen de:

- i. Contribución o cotización definida, cuya principal diferencia con el sistema público radica en que se determina una tasa fija.
- ii. Prestaciones o beneficios no definidos, en lugar de estar determinados por ley. Esta premisa implica que las pensiones estarán en función del capital acumulado por cada trabajador. Es decir, el fondo acumulado por el trabajador dependerá de factores como la evolución de su salario durante su vida laboral, la frecuencia de sus contribuciones y el rendimiento de su fondo.
- iii. Esquema financiero de capitalización individual, en vez del de reparto (en el que lo recaudado hoy por los aportes de los trabajadores sirve para pagar los beneficios de los actuales pensionistas) o el de capitalización colectiva (en donde existe un fondo grupal que genera cierta rentabilidad y que sirve también para cubrir obligaciones previamente asumidas).

Considerando esto como punto de partida, cada país adoptó una estructura de reforma distinta que, sin embargo, como sugiere Mesa-Lago (2000) es posible clasificar de acuerdo a tres modelos: sustitutivo, paralelo y mixto.

- En el sustitutivo se cierra el sistema de pensiones público para nuevas afiliaciones (se permite que los que están próximos a jubilarse puedan permanecer) y se reemplaza por uno privado. Los países que optaron por este modelo fueron: Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998).

1 Estos cambios se dieron en el marco de las reformas de primera generación, en contextos de crisis que en parte fueron el resultado de malos manejos en la gestión estatal (manejo financiero y otorgamiento de beneficios desproporcionados), pero también a consecuencia de cambios en los factores demográficos y socioeconómicos.

31 de enero de 2008

Johanna Tejada

BBVA Unidad de Análisis de Sistemas de Pensiones
tejadav@afphorizonte.com.pe

Clasificación de las Reformas en América Latina

A. Características			Programas (P)			
			1. "Público"		2. "Privado"	
Cotización			No definida		Definida	
Prestación			Definida		No definida	
Régimen Financiero			Reparto, capitalización parcial colectiva (CPC)		Capitalización plena individual (CPI)	
B. Modelos	Países y año de reforma	P	Cotización	Prestación	Régimen financiero	DIP explícita
Sustitutivo	Chile (1981)	2.	Definida	No definida	CPI	Sí ^{b/}
	Bolivia (1997)					
	México (1997)					
	El Salvador (1998)					
Paralelo	Perú (1993)	1.	No definida	Definida	Reparto	No ^{c/}
	Colombia (1994)	2.	Definida	No definida	CPC ^{a/}	Sí
Mixto	Argentina (1994)	1.	No definida	Definida	Reparto	No ^{c/}
	Uruguay (1996)	2.	Definida	No definida	CPI	Sí

Fuente: Mesa-Lago (2000)

Notas:

DIP = Deuda Implícita Previsional.

a/ Este programa tiene una reserva cuantiosa que, sin embargo, puede tener un desequilibrio actuarial en su régimen de prima media escalonada.

b/ Pero no total en México.

c/ Se pospone la DIP.

- En el mixto, el sistema público continúa operando junto con el privado pero se reasignan los roles de tal manera que el resultado sea un único sistema compuesto por estas partes. Esta fue la reforma llevada a cabo por Argentina (1994) y Uruguay (1996).
- En el caso del paralelo, el sistema público continúa operando y la creación del sistema privado surge como una alternativa al régimen existente. Los países que acogieron este modelo fueron Perú (1993) y Colombia (1994).

Dicho de otro modo, las reformas bajo el primer y el segundo modelo dan origen a un nuevo sistema, que en un caso reemplaza y en el otro complementa al sistema anterior; mientras que en el tercer modelo, el paralelo, la reforma está diseñada para permitir la convivencia entre los componentes público y privado. Asimismo, dichas estructuras definen tanto los roles de cada participante como también el modo de operación del sistema en su conjunto.

Como consecuencia de lo anterior, las condiciones (obligaciones y beneficios) que se desprenden en cada sistema pensionario están influenciadas, en menor o mayor medida, por el escenario pre-reforma. Así, además de depender de las características del país, en el modelo sustitutivo las condiciones están determinadas, esencialmente, por el desempeño del nuevo sistema; en el caso del mixto, depende tanto del componente público como del privado; mientras que en el caso del paralelo, las condiciones resultantes en el nuevo sistema, es un reflejo del funcionamiento de los mercados, pero tendrán como principal referente lo que exista en el sistema público.

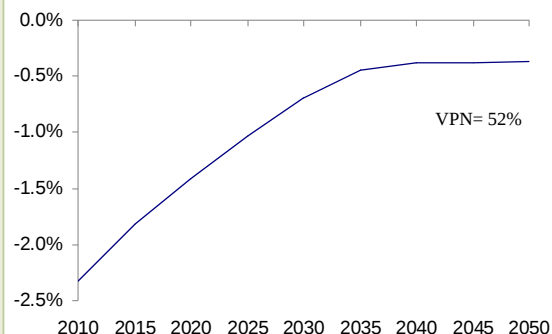
En Perú, Colombia y en la práctica también en México (porque contempla que la población en transición pueda escoger bajo qué régimen se jubila)² los sistemas de pensiones se encuentran en coexistencia, por lo cual, con el objetivo de analizar las presiones fiscales de cada uno, en adelante se presenta una breve revisión de la situación fiscal de cada país³:

• Perú

En el caso peruano, si bien desde que el trabajador ingresa al mercado laboral tiene la opción de elegir a qué sistema se afiliará, la mayoría opta por el sistema privado (ocho de cada diez).⁴ No obstante, en tanto cumpla con los requisitos establecidos de acuerdo a lo recientemente aprobado con la ley que norma la libre desafiliación, algunos de los trabajadores que eligieron el sistema privado podrán retornar al nacional o acceder a un complemento que los nivele con la pensión mínima del mismo, si es que ya estuvieran jubilados.⁵

A nivel fiscal, esto significa que las obligaciones que el Estado se compromete a asumir, a raíz de la reforma y de los ajustes posteriores, provienen de: i) los afiliados y pensionistas del sistema público (Decreto Ley 19990 y Decreto Ley 20530), ii) los costos por la población en transición (bono de reconocimiento y complemento para la pensión mínima) y iii) los beneficios dispuestos por la ley de desafiliación. Teniendo en cuenta esto, a valor presente, el monto de las obligaciones por los actuales y futuros pensionistas tanto del sistema público como del privado asciende a 52 por ciento del PBI.⁶

Proyección del valor presente del costo fiscal del Sistema de Pensiones Peruano (% del PBI 2007, Tasa de descuento 4%)



- * Bono de reconocimiento y bonos complementarios por pensión mínima según leyes 27252 y 27617.
- ** Libre desafiliación, bonos complementarios por pensión mínima y mineros.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de Normalización Previsional y BBVA

² Situación que se estima se prolongue por lo menos durante los próximos 20 años. Ver Libro "Hacia el Fortalecimiento de las pensiones en México: visión y propuestas de reforma".

³ En Argentina se ha aprobado recientemente un decreto por el cual se permite el retorno al sistema público con lo cual también se estaría observando una convivencia entre sistemas.

⁴ Superintendencia de Banca Seguros y AFP y Oficina de Normalización Previsional.

⁵ Ley N° 28991 (2007).

⁶ Proyección de acuerdo a información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Normalización Previsional y según estimaciones de BBVA.

- Colombia

En Colombia, al igual que en Perú, los nuevos trabajadores eligen entre los sistemas y, desde la reforma inicial, también pueden regresar al sistema público. Sin embargo, dado que durante la reforma del sistema se llevaron a cabo severos ajustes sobre el sistema público, la mayor parte de los asegurados decidió permanecer en él. Por su parte, los afiliados al sistema privado tienen incentivos para retornar al sistema público en el momento de su jubilación.

Así, la deuda pública por pensiones está conformada por i) las obligaciones por afiliados y pensionistas del sistema público, ii) las obligaciones por concepto del bono pensional, iii) la garantía de la pensión mínima y iv) el potencial retorno al sistema público. De acuerdo a lo anterior, a valor presente, el costo fiscal representa aproximadamente 159 por ciento del PBI.⁷

- México

En el caso mexicano, primero se llevó a cabo una reforma paramétrica (1991) con la finalidad de introducir ajustes que hicieran sostenible el sistema público; pero luego, en vista de la magnitud del problema, en 1997 se realizó una reforma estructural que terminó por cerrar el sistema público. A pesar de ello, la reforma permite que la población en transición pueda elegir bajo qué régimen jubilarse; con lo cual el cierre del sistema se dilata hasta culminar con las obligaciones del último pensionista de esta población que tiene derecho a elegir.

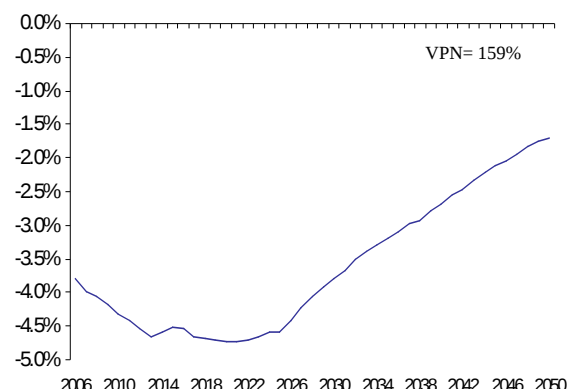
De esta manera, similar a los casos anteriores, la carga que el Estado debe asumir se compone de i) las obligaciones de los que quedan en el antiguo sistema, ii) la garantía de pensión mínima y iii) las obligaciones por el sistema reformado (incluyendo la decisión de retorno al momento de la jubilación), todo lo cual en conjunto representa alrededor de 92 por ciento del PBI.⁸

Como se puede observar, la reforma de los sistemas de pensiones ha implicado incurrir en significativos compromisos fiscales que, no obstante, hubiesen sido superiores de no haberse llevado a cabo reforma alguna.⁹

Sin embargo, el costo fiscal de la reforma en estos tres países, en particular, y en los que se encuentran bajo un esquema de convivencia, en general, no está totalmente definido pues está sujeto a modificaciones como respuesta a los reclamos de los trabajadores. En efecto, dado que los afiliados en el sistema privado tienen como referencia las condiciones de sus pares en el sistema público de encontrarse en una situación desventajosa demandarán los mismos términos al momento de su jubilación (vía retorno u obtención de beneficios similares desde el sistema privado). Así, si bien no es posible generalizar la trayectoria del impacto fiscal en el modelo de reforma adoptado -ya que depende de los objetivos de cada país así como de la holgura fiscal para asumir mayores obligaciones-, los ajustes posteriores que se están incorporando en los esquemas en convivencia se podrían estar traduciendo en un costo superior al inicialmente previsto.

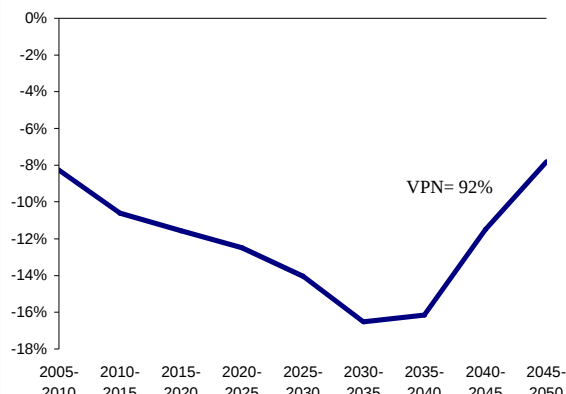
Ello supone una preocupación para el presupuesto público. No obstante, las alternativas para aminorar la carga fiscal no giran, necesariamente en torno a

Proyección del valor presente del costo fiscal del Sistema de Pensiones Colombiano (% del PBI 2005, Tasa de descuento 4%)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Proyección del costo fiscal del Sistema de Pensiones Mexicano: IMSS* e ISSSTE** (% del PBI 2004, Tasa de descuento 3.5%)



* Instituto Mexicano del Seguro Social
 ** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y BBVA

⁷ Proyectado según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

⁸ Proyección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y BBVA.

⁹ Zvinienne and Packard (2001)

acabar con la coexistencia, debido a que la estructura adoptada debe resultar como respuesta a las características sociales, económicas, demográficas y políticas del país. En realidad, suponen un esfuerzo integral ya que los ajustes que requiere el sistema, para procurar su sostenibilidad financiera así como el bienestar de los trabajadores, deben involucrar también la dinámica de la propia economía en su conjunto.

En efecto, además de incorporar ajustes al sistema pensionario con la finalidad de mejorar su desempeño, deberían implementarse también medidas orientadas a lograr mejoras en todo aquello que contribuya a generar un entorno de mayor crecimiento potencial y un contexto favorable para la participación activa en el sistema (como por ejemplo mejoras en las condiciones laborales, los niveles de ahorro nacional, los niveles de pobreza, la actividad y la informalidad).

Por todo ello, y teniendo en cuenta que el envejecimiento demográfico que se comenzará a observar en los siguientes años¹⁰ podría acentuar las presiones sociales y los compromisos para el fisco en esta materia, es preciso comenzar a abordar reformas complementarias al sistema previsional (en especial en lo referente al mercado laboral), para garantizar que el sistema funcione de manera integral y sin que ello suponga riesgos para la sostenibilidad financiera de cada país.

Bibliografía

BBVA Bancomer (2007). "Hacia el Fortalecimiento de las pensiones en México: visión y propuestas de reforma". (disponible en <http://serviciodeestudios.bbva.com>)

Carmelo Mesa-Lago (2000). "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina".

Morón, Eduardo y Eliana Carranza (2003). "Diez Años del Sistema Privado de Pensiones: Avances, Retos y Reformas. 1993-2003". Lima: Universidad del Pacífico.

Zvinienie and Packard (2001). "A Simulation Of Social Security Reforms in Latin America: What Has Been Gained?". Banco Mundial.

¹⁰ De acuerdo a las proyecciones de CELADE, para el caso peruano por ejemplo, entre los años 2005 y 2050, la participación de las personas mayores a 64 años sobre el total de la población pasa del 5% al 16%.