



NOTAS DE PENSIONES

No. 29 – Septiembre 2018

Insostenibilidad de los sistemas públicos de reparto: Los casos de Colombia, Argentina y Brasil

Resumen Ejecutivo

El continuo envejecimiento de la población ha puesto en jaque a los sistemas de pensiones de reparto, Alrededor del mundo estos sistemas se encuentran en crisis. A fin de enfrentar sus problemas financieros, los países han debido realizar una serie de reformas paramétricas. De acuerdo con FIAP (2018), en un lapso de 22 años, entre 1995 y junio de 2018, un total de 78 países aumentaron la tasa de cotización en sus programas de reparto; 55 países debieron aumentar la edad de retiro; y 61 ajustaron la fórmula de cálculo de los beneficios, recortaron o congelaron el monto de las pensiones de vejez.

En la presente Nota de Pensiones analizaremos la situación de los sistemas de reparto de Colombia, Argentina y Brasil, ya que son países de la región que han mostrado tener serios problemas de sostenibilidad de sus sistemas de pensiones de reparto. En Colombia co-existen dos programas de pensiones contributivos obligatorios, uno público de reparto y otro privado de capitalización individual. El sistema de reparto es financieramente insostenible, con un déficit que en 2017

habría alcanzado el 4% del PIB. Argentina, tras 10 años de haber nacionalizado los fondos de pensiones (anteriormente administrados por privados), enfrenta una difícil situación fiscal, a la cual contribuyen las pensiones que representan casi la mitad del gasto público del Gobierno Nacional. De hecho, el déficit del sistema pensional argentino representó el 11,3% del PIB en 2017. En Brasil, el déficit del sistema público de pensiones fue equivalente al 8% del PIB en 2016 y se estima que alcanzaría el 14% del PIB en 2040, de no ejecutarse ninguna reforma.

Introducción

El aumento de las expectativas de vida junto a las bajas tasas de natalidad, causan que los sistemas de reparto sean inviables. Así de tajantes fueron diversos expertos durante su participación en el XVI Seminario Internacional FIAP /XI Congreso FIAP-ASOFONDOS. Por ejemplo, el economista Xavier Sala-i-Martin calificó el funcionamiento y diseño de los sistemas de reparto como una “estafa piramidal de Ponzi”. Según el economista, los regímenes

de reparto operan como tal porque había una base amplia de jóvenes trabajadores aportando para unos pocos jubilados, pero ante el aumento de las expectativas de vida y la caída en la natalidad, esa base está desapareciendo, haciendo que dichos regímenes sean insostenibles. *“Tiene que haber un momento en el que todo el dinero del mundo se destine a pagar a la generación anterior. Como esto no puede ser, siempre aparece un momento en el que no es posible continuar con la pirámide”*, precisó. Además, agregó que *“todas las estafas piramidales acaban explotando: llega un momento en el que no hay suficiente dinero para pagar las pensiones de la generación anterior”*. Dicho de otro modo, cuando los actuales jóvenes estén jubilados, no habrá quien pague sus pensiones, debido al cambio demográfico y a la informalidad laboral, de modo tal que la llamada solidaridad intergeneracional no será posible (de ahí proviene la “estafa” piramidal).

Una conclusión similar es la del experto en demografía Rafael Puyol, quien señaló que las principales amenazas demográficas sobre los sistemas de reparto son dos: la baja fecundidad y el envejecimiento poblacional, factores que hoy tienen al régimen de reparto español en crisis. Puntualizó que América Latina va en la misma vía que Europa, es decir menores tasas de natalidad, población más envejecida y sistemas de pensiones de reparto sin recursos suficientes para proteger a la población. *“La diferencia que veo frente a Europa es que América Latina va tardar menos tiempo en envejecerse”*, indicó el experto. Puyol cerró su intervención con la siguiente reflexión: *“con la demografía que tenemos no es posible ni mantener ni mucho menos*

recuperar los sistemas de reparto porque no se pueden buscar soluciones a un problema con otro problema”.

En América Latina, al desafío del cambio demográfico se agrega la alta informalidad laboral, que provoca que un importante porcentaje de la población no cotice para la seguridad social, con lo cual se estrecha aún más “la base de la pirámide”, empleando la analogía de Sala-i-Martin.

En esta Nota de Pensiones analizamos tres casos particulares de sistemas de pensiones reparto de la región: Colombia, Argentina y Brasil, países cuyo gasto en pensiones son de los más altos de la región.

Colombia: Dualidad del sistema de pensiones es inviable

En Colombia operan en forma paralela dos programas contributivos obligatorios de pensiones, un sistema de pensiones de capitalización individual, cuyos fondos son administrados por AFP, y uno de reparto (conocido como régimen de Prima Media), bajo la administración de Colpensiones. Bajo el esquema actual, ambos sistemas compiten entre sí en lugar de complementarse. Sin embargo, la combinación de la transición demográfica con una alta informalidad del mercado laboral, que en Colombia alcanza el 65% del total de trabajadores, provoca que sea insostenible la permanencia de un régimen de pensiones de reparto en el país. Dichos problemas se agudizan debido a la existencia de pensiones “especiales” que otorgan beneficios desproporcionados a ciertos grupos de la población.

En el Gráfico No. 1 podemos observar la fuerte caída que ha experimentado en el país la relación entre trabajadores activos y

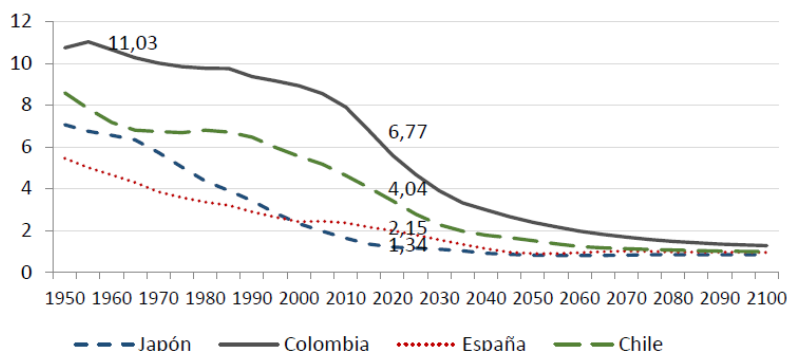
adultos mayores de 60 años. Hacia 1950 Colombia tenía 11 trabajadores activos por cada adulto mayor, mientras que en la actualidad hay 6,7. Hacia 2030 se proyecta que habrá sólo 4 y hacia 2060 únicamente 2. En el Cuadro No. 1 se presenta una estimación de cuál es la tasa de cotización que equilibra los ingresos y gastos del sistema de reparto de Colombia, dependiendo del número de trabajadores activos que existe por cada jubilado. Como puede apreciarse, conforme se reduce el número de trabajadores activos por cada jubilado, el porcentaje de cotización requerido es cada vez mayor, llegando a ser el 50% del salario imponible cuando se cuenta sólo con 2 trabajadores activos por cada jubilado. Claramente, esta tendencia hace insostenible el sistema de reparto a través del tiempo.

Sin embargo, como destacan Montenegro *et al.* (2017), estas cifras no toman en consideración la informalidad laboral. Según los autores, al corregir las cifras por informalidad, de los casi 7 trabajadores

activos que existen actualmente por cada adulto mayor, solo hay 2 trabajadores que efectivamente cotizan, de modo que el sistema de reparto colombiano ya es insostenible (no hay que esperar hasta 2060). De este modo, *“los jóvenes de hoy son solidarios con los adultos mayores, pero cuando estos jóvenes sean viejos no habrá quienes sean solidarios con ellos”*. (Montenegro *et al.*, 2017: 27).

El gasto que hace el gobierno para cubrir el déficit pensional (tanto de Colpensiones como de otros regímenes especiales) ha crecido de manera acelerada. Según cifras presentadas por Villar, Becerra y Forero (2017), en 1990 el gasto en pensiones del gobierno representaba el 0,6% del PIB, mientras que en 2016 alcanzó un 3,4% del PIB, y estiman que en 2017 el déficit sería de casi un 4% del PIB (ver Gráfico No. 2). Un 90% de este gasto corresponde a transferencias para suplir el faltante de Colpensiones y otros tres regímenes especiales.

Gráfico No. 1
Colombia: Número de trabajadores activos por cada adulto mayor



Fuente: Montenegro *et al.* (2017) sobre la base de datos de UN Population Division.

Cuadro No. 1

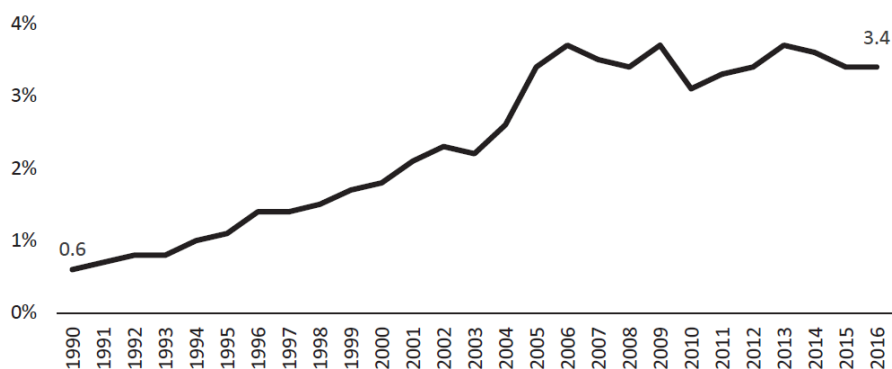
Colombia: Estimación de tasa de cotización que equilibra ingresos y gastos del sistema de reparto según número de trabajadores activos por jubilado

Año	Número de trabajadores activos por jubilado	Tasa de cotización que equilibra ingresos y gastos
1950	11,03	9,06%
2015	6,77	14,77%
2030	4	25%
2060	2	50%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Montenegro *et al.* (2017).

Gráfico No. 2

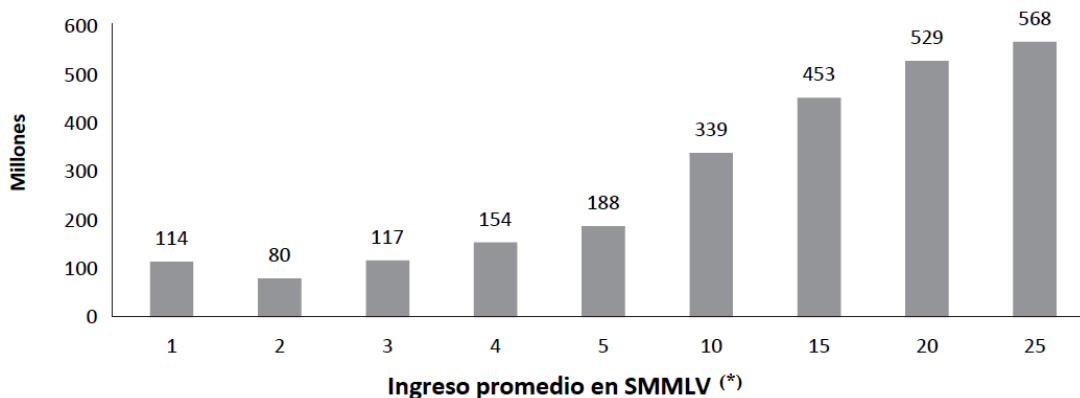
Colombia: Gasto en pensiones del gobierno nacional 1990-2016 (% del PIB)



Fuente: Villar, Becerra y Forero (2017).

Gráfico No. 3

Colombia: Valor presente del subsidio de una pensión del régimen de Prima Media según ingreso promedio



(*) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente

Fuente: Cardona (2015).

Otro gran problema del régimen de reparto es que es extremadamente regresivo. El requisito de cumplir un mínimo de 25 años de cotización para acceder a una pensión, provoca que los trabajadores menos calificados y de menores ingresos, quienes generalmente no alcanzan a cumplir este requisito, y no logran recibir una pensión contributiva, terminen subsidiando las pensiones de los trabajadores de más altos ingresos (Montenegro et al., 2017 y Cardona, 2015). Como puede observarse en el Gráfico No. 3, el monto del subsidio recibido por un pensionado del régimen de reparto aumenta conforme se eleva su ingreso.

Una posible solución a esta dualidad del sistema pensional colombiano, planteada por Asofondos (2018), es que el actual sistema de reparto opere como un pilar solidario complementario al pilar de capitalización individual. La propuesta consiste en eliminar el régimen público de reparto (régimen de Prima Media) y que todos los cotizantes queden sujetos al sistema de capitalización individual, que no presenta problemas de sostenibilidad.

El sistema propuesto sería operado por AFP públicas y privadas, con idénticas reglas. Incluye un complemento tipo régimen de reparto, mejor diseñado y en el que quienes hayan cotizado al menos 1.150 semanas, pero no tengan capital suficiente, también se pensionen, como se puede hacer hoy en los fondos privados mediante el llamado Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Además, se propone la creación de un régimen especial para trabajadores informales y personas con discapacidad. Finalmente, se sugiere reforzar el pilar

solidario para proteger a los más pobres con el programa Colombia Mayor, cuyos recursos podrían provenir de los actuales subsidios a pensiones privilegiadas que salen del presupuesto del país. La reforma así planteada, beneficiará a los trabajadores formales e informales, será auto-sostenible, y sin subsidios a las pensiones altas.

Por su parte, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017) también ha planteado una serie de propuestas para reformar el sistema pensional colombiano. Según el grupo de investigadores que la conforma, la reforma debe buscar tres objetivos: aumentar la cobertura; (ii) moderar la magnitud del gasto público en pensiones; y (iii) corregir la regresividad del sistema de reparto. Para lograr lo anterior proponen lo siguiente:

1. Hacer ajustes en los parámetros del sistema general de pensiones: (i) aumentar la edad de jubilación, vinculándola de manera sistemática y periódica, cada cinco años, a los parámetros demográficos; (ii) utilizar el promedio del salario de toda la vida laboral, o al menos el de los últimos 20 años (en vez de los últimos 10 que se utilizan hoy para calcular el ingreso base de liquidación en el régimen de reparto); (iii) aumentar las cotizaciones a 18%, para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema; y (iv) reducir el tope actual para las pensiones del régimen de Prima Media (ahora es de 25 salarios mínimos, lo que resulta elevado).
2. Reformar la arquitectura del sistema. Se debería: (i) eliminar el arbitraje entre los regímenes de Prima Media y de ahorro individual en los fondos privados; (ii) ampliar el alcance de los mecanismos de

apoyo económico a la vejez (Colombia Mayor y esquema de Beneficios Económicos Periódicos, BEPS), buscando profundizar su impacto contra la pobreza.

3. Racionalizar los sistemas de pensiones y asignaciones de retiro de maestros y militares.
4. Unificar la jurisprudencia sobre los temas relacionados con el régimen pensional.
5. Avanzar en el proceso de formalización del mercado laboral.

Argentina: Sistema de seguridad social en quiebra estructural

Es importante recordar que en 2008 Argentina eliminó el sistema privado de pensiones que se creó en 1994. Todos los fondos depositados en las empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) pasaron a ser gestionados por el sistema estatal, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Sin embargo, tras 10 años de gestión estatal, la ANSES empezó a mostrar serias debilidades.

En la última década, el país más que duplicó el gasto público en pensiones, pasando de representar el 5% del PIB en 2006 a ser el 11,3% del PIB en 2017 (ver Gráfico No. 4). De hecho, el gasto en pensiones explica casi la mitad del gasto público del Gobierno Nacional.

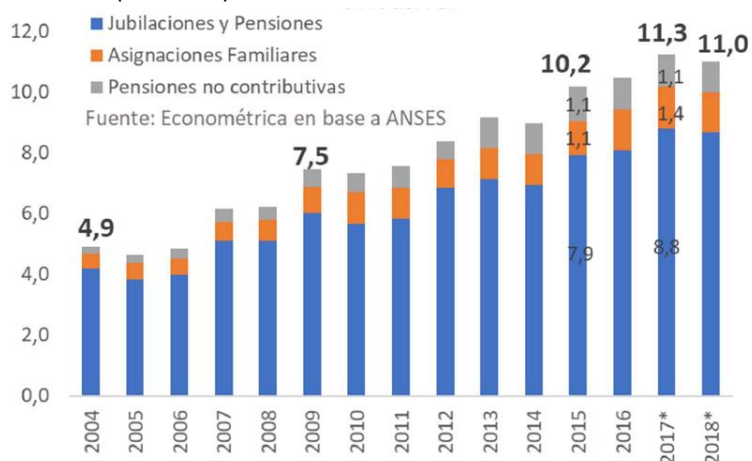
Según datos oficiales, en 2017, el sistema previsional sólo dispuso de ingresos para cubrir el 60% de sus obligaciones, lo que derivó en un déficit estructural equivalente

al 4,7% del PIB. Según un reciente informe de la consultora Castiñeira (2017), *“la seguridad social en Argentina está estructuralmente quebrada, con más gastos que ingresos hace décadas, y elevando su déficit durante los últimos años”*. El quiebre del sistema de pensiones se pone en evidencia al advertir que los aportantes suman 11,3 millones de personas, y los beneficiarios suman 8,3 millones. Es decir, que sólo hay 1,4 aportantes por cada jubilado. Ello hace inviable el sistema de pensiones si se pretende sostener sólo con aportes, incluso si se establecieran tasas impositivas exorbitantes. Por ello, el aporte que el fisco debe hacer para mantener a flote el sistema es cada vez mayor.

Ante la presión en las finanzas públicas que significa el gasto en pensiones, en febrero de 2018 comenzaron a regir los cambios introducidos en la reforma previsional, promulgada por el gobierno. Entre los principales cambios que introduce la reforma están la modificación de la fórmula de cálculo para las actualizaciones de las pensiones y programas de asistencia social. En adelante, los montos de las pensiones se ajustarán según la inflación y no según la tasa de recaudación como ocurría anteriormente. La reforma incorpora, además, la elevación de la edad de jubilación de manera optativa: de 65 a 70 años para los hombres y de 60 a 63 para las mujeres. Así, las empresas ya no podrán exigir a trabajadores mayores de 65 años (o 60 años para las mujeres) que se jubilen, quedando a discreción del trabajador si desea continuar trabajando.

Gráfico No. 4

Argentina: Gasto previsual (% del PIB)



Fuente: Castiñeira (2017) sobre la base de datos de la ANSES.

Brasil: La pospuesta reforma de pensiones

El sistema de pensiones brasileño se compone de tres regímenes:

i. *Régimen General de la Seguridad Social (Régimen General de Previdência Social - RGPS)*. Es un esquema público, obligatorio, de reparto (PAYG), gestionado por el Instituto de Seguridad Social (INSS), que cubre a todos los trabajadores del sector privado hasta un techo pensionable de aproximadamente USD 800. Los esfuerzos de reforma se han enfocado en aumentar la cobertura y corregir las distorsiones actuariales.

ii. *Régimen de Pensiones para Trabajadores del Gobierno (Regímenes Próprios de Previdência Social - RPPS)*. Los funcionarios públicos están sujetos a disposiciones específicas de pensión. Aunque el criterio de elegibilidad es el mismo para todos los trabajadores del gobierno, hay más de 2400 regímenes específicos de pensiones gestionados por el gobierno federal, los estados y municipios con reglas de financiación

específicas. Los regímenes son de reparto y enfrentan graves problemas de sostenibilidad financiera. El gobierno ha tratado, pero no ha logrado reformar los principales parámetros del sistema: edad de jubilación, tasas de reemplazo y tasa de contribución.

iii. *Régimen de Pensiones Complementarias (Régimen de Previdência Complementar - RPC)*. Este esquema incluye planes de pensiones privados y ocupacionales privados administrados por fondos de pensiones cerrados y abiertos, así como compañías de seguros. La afiliación no es obligatoria y los esfuerzos de reforma se han centrado en la modernización de las reglas y extensión de la cobertura del régimen.

Actualmente, la población brasileña por sobre 65 años de edad alcanza el 8,5% de la población total. Sin embargo, se proyecta que hacia 2050 alcanzaría el 25%, situación que el actual sistema de pensiones no está preparado para enfrentar. Además del envejecimiento de la población, el actual sistema público de reparto de pensiones es

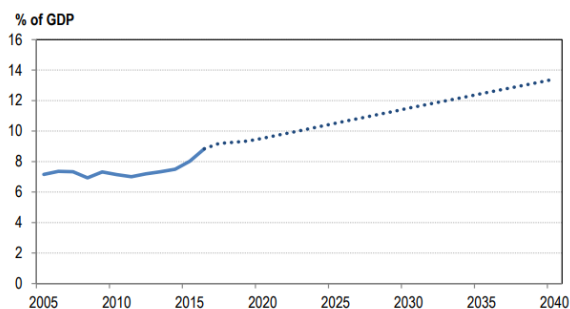
financieramente insostenible debido a las generosas tasas de reemplazo que otorga y al hecho de que no dispone de una edad mínima de jubilación, pues para jubilarse sólo se requiere contar con un cierto número de años de contribución al sistema (35 años en el caso de los hombres y 30 para las mujeres). Así, un hombre (mujer) que ingresa al mercado laboral a los 20 años podría jubilarse a los 55 (50) años con una tasa de reemplazo del 70% (53%) de sus ingresos.

Por su parte, quienes coticen durante alguna parte de su vida laboral, requieren solamente 15 años de contribuciones para acceder a la pensión mínima una vez que cumplan 60 o 65 años, según sean mujeres u hombres, siendo la pensión mínima igual al salario mínimo.

Se estima que el gasto actual en pensiones de Brasil supera el 8% del PIB, una cifra que la OCDE proyecta que crecerá hasta cerca del 14% del PIB hacia 2040, si no se efectúan cambios profundos al sistema actual (ver Gráfico No. 5). El déficit actual del sistema de pensiones representa el 4,8% del PIB, que explica la mitad del déficit fiscal del país (The Economist, 2017).

Gráfico No.5

Brasil: Gasto esperado en pensiones (% del PIB)



Fuente: OECD (2017).

A raíz de esta situación tan compleja el gobierno intentó reformar el sistema de pensiones en 2017, incorporando una serie de cambios al actual sistema de reparto. Entre ellos:

- i. Establecer una edad mínima de jubilación de 65 años (tanto para hombres como mujeres).
- ii. Aumentar el número de años requeridos para acceder a una pensión completa a 49 años, tanto para hombres como mujeres, y el número de años requeridos para acceder a una pensión parcial de 15 a 25 años (la cual seguiría siendo igual al salario mínimo).
- iii. Ajustar la fórmula de cálculo de los beneficios de pensión, de forma tal que se requerirían al menos 10 años más de contribución para acceder a los mismos beneficios previos a la reforma.
- iv. Incorporar la definición de un mismo régimen de jubilación para funcionarios públicos y trabajadores del sector privado y endurecer las condiciones para que los herederos reciban pensiones tras el fallecimiento del trabajador (en particular, la pensión mínima de sobrevivencia podría ser inferior al salario mínimo).

Según la OCDE (2017) la reforma que había propuesto el gobierno iba en la dirección correcta para mejorar la situación financiera del sistema de pensiones, sin embargo, considera que es un desacierto mantener vinculada la pensión mínima con el salario mínimo, ya que este último está sujeto a presiones de índole política.

A pesar de la urgencia de la reforma, el gobierno suspendió su tramitación en

febrero de 2018 debido a falta de apoyo en el Congreso. Las agencias calificadoras de riesgo Fitch y Moody's bajaron la clasificación de Brasil tras el fracaso de la reforma de pensiones.

En lo que se refiere a las pensiones complementarias, a pesar de que éstas tienen una larga historia en el país (creadas en la década de 1960), aún tienen una cobertura muy baja. Bajo el régimen complementario, las pensiones ocupacionales y personales se proporcionan de forma voluntaria, pudiendo estas ser ofrecidas a través de planes cerrados o abiertos.

Las entidades de pensiones privadas cerradas son organizaciones sin fines de lucro que pueden ser establecidas por un solo empleador o por múltiples empleadores, así como por sindicatos. Los activos acumulados están legalmente separados de la empresa patrocinadora. Esta modalidad es predominantemente elegida por las empresas grandes.

Los planes de pensiones abiertos no están necesariamente relacionados con el empleo. Son ofrecidos mayoritariamente por

compañías de seguros para empleadores, trabajadores dependientes e independientes, e incluso a personas desempleadas. Este esquema es elegido principalmente por empresas pequeñas y medianas.

Los fondos cerrados dominan claramente el mercado, con activos administrados por USD 239.000 millones, que representaban el 12,8% del PIB en 2016, según datos de la Asociación Brasileña de las Entidades Cerradas de Previsión Complementaria (ABRAPP). Por su parte, según cifras de la Superintendencia de Seguros Privados, los activos administrados por fondos de pensiones privados abiertos correspondían a USD 3.866 millones en 2016, lo que representa el 0,2% del PIB. Es decir, en conjunto, los fondos complementarios de pensión tenían un total de activos bajo gestión de aproximadamente USD 242.000 millones, que representan el 13% del PIB en 2016. Sin embargo, la tasa de cobertura total de las pensiones complementarias sigue siendo muy baja, con sólo un 2,3% de la fuerza laboral cubierta.

Referencias

ASOFONDOS (2017), "El objetivo de próxima reforma pensional debe ser pensionar a más trabajadores, con pensiones buenas y justas", Nota de Prensa. Disponible online: <https://www.asofondos.org.co/sites/default/files/Comunicado%20propuesta%20pensional%20ASOFONDOS%20abril%2012%20-2.pdf>

Cardona, J. (2015). "Diagnóstico y retos del sistema pensional y protección en la vejez". Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en:

<http://anif.co/sites/default/files/uploads/Jaime%20Eduardo%20Cardona%20-%20MinHacienda%20nov%2011.pdf>

Castiñeira, Ramiro (2017), “El gasto público en seguridad Social”. Consultora Econométrica. Disponible en: <https://www.econometrica.com.ar/index.php/informes-macro/334-inf-macro-2018-02-09>

Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), Informe Final, Capítulo 7. Disponible online: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>

FIAP (2018), “Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto: 1995 – Junio 2018”. Disponible online: <https://www.fiapinternacional.org/publicaciones/reformas-parametricas-en-los-programas-publicos-de-reparto/>

Montenegro T., Santiago; Jorge Llano; Karim Fajury y María Camila García (2017), “La inviabilidad de los regímenes de pensiones de reparto en países que aún gozan del dividendo poblacional: El caso de Colombia”. Disponible online: <https://www.asofondos.org.co/biblioteca-pensional/la-inviabilidad-de-los-reg-men-es-de-pensiones-de-reparto-en-pa-ses-que-n-gozan>

OECD (2017), “[Pension Reform in Brazil](#)”, OECD Policy Memo.

The Economist (2017), “[Less gold for the old: Reducing Brazil’s pension burden](#)”.

**Consultas: FIAP. Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Of. 810-811, Providencia. Santiago – Chile.
Fono: (56) 2 23811723, Anexo 10. Mail: fiap@fiap.cl Sitio Web: www.fiapinternacional.org**
