

REFORMA DE PENSIONES Y REDISTRIBUCIÓN

ANITA SCHWARZ¹

Comentarios preliminares

El sentido común sugiere que los sistemas de pensiones tradicionales del tipo *Pay As You Go* (PAYG), de beneficio definido, tienen un mayor potencial para redistribuir los ingresos que los sistemas de capitalización individual, de contribución definida, lo que induce a concluir que una reforma de pensiones desde un sistema tradicional a uno de capitalización individual empeorará la distribución de los ingresos. Sin embargo, hay una multiplicidad de efectos redistributivos al interior de los sistemas de pensiones, muchos de los cuales no son intencionales y pueden no ser beneficiosos. Este ensayo explorará los tipos de redistribución en los sistemas de pensiones y el grado de variación en la redistribución cuando cambia el sistema de pensiones.

La redistribución dentro del sistema de pensiones puede ser de dos tipos: (1) intergeneracional, e (2) intrageneracional. La redistribución de los ingresos generalmente se refiere al segundo tipo, pero en el caso de los sistemas de pensiones, el efecto del primero es a menudo más poderoso y predominante. Todos los sistemas PAYG dan lugar a una cierta distribución desde una generación a otra, por la misma definición del sistema, pues las contribuciones de la generación trabajadora se utilizan para pagar los beneficios a la generación jubilada. La pregunta es si se espera que algunas generaciones *a priori* reciban más de lo que pagan

¹ Economista Jefe, Departamento de Desarrollo Humano, Región Europa y Asia Central, Banco Mundial.

mientras que se espera que otras paguen más de lo que ellas reciben.

Impacto intergeneracional

En el caso de los sistemas PAYG, típicamente existe una substancial redistribución intergeneracional, originada en el cambio demográfico. Dos factores principales explican los cambios demográficos: (1) la reducción en la fertilidad, ya que los países se están acercando a una fertilidad al nivel de reemplazo y (2) el aumento en la esperanza de vida debido a las mejoras en salud. Los países jóvenes tienen típicamente pocos individuos en edad de retiro y una población que aumenta rápidamente, por lo que la población en edades laborales activas excede por lejos a la población en edad de retiro. Bajo estas condiciones un sistema PAYG funciona bien, con jubilados capaces de percibir entre 5 y 10 veces la contribución promedio, lo que corresponde al número de trabajadores por jubilado. Pero estos países experimentarán una reducción en la fertilidad en el tiempo, dando lugar eventualmente a una reducción en el tamaño de las cohortes de la edad trabajadora mientras que las cohortes previas más grandes alcanzan la edad de retiro. Aparecerá un desequilibrio financiero, forzando a un típico aumento en la tasa de contribución o, a veces, a un aumento en la edad de retiro o, también, a un cambio en la estructura de beneficios. Así, las cohortes más jóvenes pagan más por los mismos beneficios que las cohortes más viejas, pagan contribuciones por un período de tiempo más largo en comparación a las cohortes más viejas, o reciben menores beneficios que sus contrapartes de mayor edad, dando por resultado una transferencia intergeneracional sistemática de cohortes más jóvenes a cohortes más adultas. Mientras todos los países experimentan eventualmente esta declinación en la fertilidad, algunos países pueden experimentar rápidos cambios temporales debido a las guerras y epidemias, los que entonces persisten por varias generaciones.

El segundo componente del cambio demográfico, el aumento en la esperanza de vida, exacerba la presión financiera en el sistema de pensiones, pero puede mitigar parcialmente el impacto negativo del cambio demográfico total para cohortes más jóvenes.

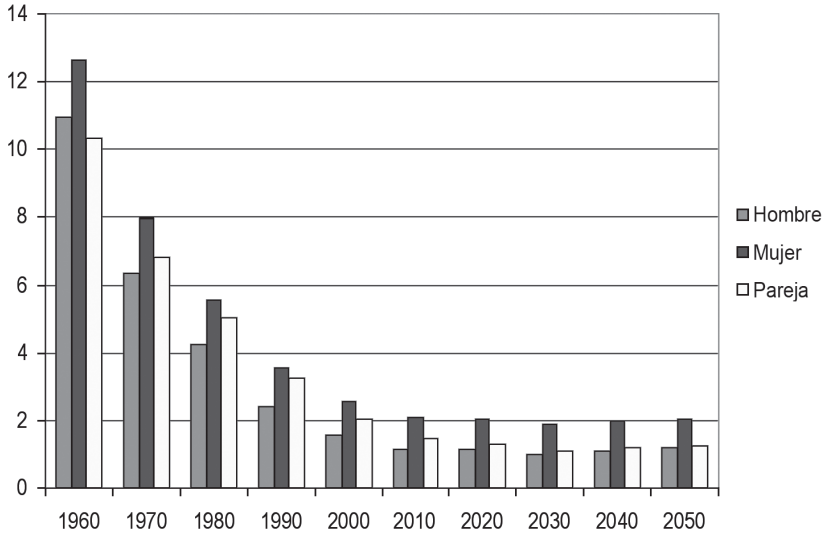
Típicamente, las edades de retiro siguen siendo constantes o aumentan con incrementos muy lentos, mientras que la esperanza de vida se incrementa con mayor velocidad. Los beneficios también se definen como un porcentaje de la renta por año de servicio sin consideración alguna hacia la duración de tales beneficios, mientras sean cumplidos los requisitos mínimos de la edad de jubilación. Así, como la esperanza de vida aumenta, el valor total de los beneficios recibidos por un individuo aumentan substancialmente, lo que permite a los afiliados que viven más vivir mejor que sus antecesores que vivían menos. Sin embargo, el equilibrio financiero del esquema está comprometido por los crecientes gastos en pensiones mientras las personas vivan más. La respuesta típica a estos problemas financieros ha sido aumentar las tasas de contribución, para así generar más ingresos para solventar el incremento en el gasto en pensiones o, en segundo lugar, aumentar la edad del retiro o cambiar los niveles de beneficio para reducir el gastos en pensiones. El resultado de estas medidas es empeorar las futuras cohortes con respecto a la primera, y más que compensar por el incremento en la esperanza de vida. Si el cambio demográfico consiste sólo en el aumento de la esperanza de vida, entonces este efecto podría ser neutralizado por diseño, con un aumento automático en la edad de retiro o una reducción en los beneficios a medida que la esperanza de vida aumenta. Sin embargo, el cambio de la fertilidad no se puede neutralizar dentro del sistema de pensiones.

El impacto de este cambio demográfico puede ser enorme. El Gráfico N° 1 muestra el ejemplo de las tasas de retorno de las cotizaciones previsionales para las cohortes que se retiran en diversos años para los EE.UU. calculado por Steuerle y Bakija². Los individuos que se retiraban en 1960 recibieron entre 5 y 6 veces la tasa de retorno de los individuos que se retiraban el 2020. El sistema de pensiones no es solvente en el largo plazo, sugiriendo que la tasa de retorno para aquellos que todavía no jubilan tendrá que bajar aún más. La principal fuerza impulsora para tal cambio ha sido un claro aumento en la tasa de contribución desde un 2% del salario hasta un 12.4%.

² C. Eugene Steuerle and Jon M. Bakija, *Retooling Social Security for the 21 st Century: Right and Wrong Approaches to Reform* (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1994).

Gráfico N° 1

TASA DE RETORNO PARA DISTINTAS COHORTES EN EE.UU.



Fuente: Elaborado por el autor.

Por el contrario, en sistemas con contribuciones definidas, esta redistribución intergeneracional desaparece. Los individuos ahorran para su propio retiro y, sobre todo, no son afectados por el tamaño relativo de su cohorte³. Todas las generaciones no reciben las mismas tasas de retorno, puesto que estas varían constantemente, pero ninguna cohorte debería recibir sistemáticamente una tasa de rendimiento más alta que otra cohorte. Sin embargo, puesto que la mayoría de los países han elegido un diseño de pensión que contiene un componente de PAYG y un componente de capitalización individual, en la mayoría de los casos, las reformas de pensiones sistemáticas reducen la redistribución intergeneracional en el sistema, pero no la eliminan por completo.

³ Los precios de los activos domésticos se pueden afectar por el tamaño relativo de las cohortes. Grandes cohortes previas a la jubilación hacen aumentar el precio de los activos financieros, a medida que una gran cantidad de individuos intenta comprar activos para prepararse para el retiro, mientras que grandes cohortes de jubilados reducen los precios cuando los individuos intentan vender sus activos para hacer frente a la jubilación. Sin embargo, dado que las tasas de envejecimiento difieren entre los países, los individuos podrían reducir el impacto de su propio tamaño de la cohorte invirtiendo algo de su portafolio en el extranjero.

Impacto intrageneracional

La redistribución intrageneracional puede existir tanto en un sistema PAYG como en uno de capitalización individual, aunque tiende a ser más frecuente en los del primer tipo. La redistribución intrageneracional, desde los más ricos a los más pobres dentro de una cohorte, se puede diseñar intencionalmente dentro de cualquier tipo de sistema, pero un número de factores pueden conducir a una redistribución no intencional. Y en países donde la mitad o menos de la fuerza de trabajo contribuye al sistema de pensiones, sumado a que el sistema de pensiones se encuentra en déficit, una fuente importante de redistribución viene del financiamiento de ese déficit desde fuera del sistema de pensiones.

Redistribución intencional en un sistema PAYG. La redistribución intencional en un sistema PAYG surge de distintas características de su diseño. Una opción es una fórmula de beneficio progresivo que pague una mayor tasa de beneficio a los jubilados de bajos ingresos respecto de aquellos jubilados con ingresos altos. La mayoría de los sistemas incluyen una pensión mínima que tiende a favorecer a los pensionados de menores ingresos. Muchos sistemas también incluyen pensiones máximas que limitan el monto de beneficio a aquellas personas con altos ingresos. Usualmente la pensión máxima se liga a los ingresos por contribución, por lo que los individuos con altas rentas no necesariamente consiguen tasas de retorno más bajas que los de menores ingresos, pero terminan substituyendo menos de su renta a través del sistema público, el que se centra en la prevención de la pobreza en la vejez. Sin embargo, no toda la redistribución intencional es necesariamente progresiva. Muchos sistemas proporcionan beneficios más generosos a grupos ocupacionales particulares. En el caso de mineros o militares, esto podría estar justificado pues sus labores no pueden ser practicadas con seguridad durante las edades más avanzadas, pero en la mayoría de los casos el tratamiento especial se proporciona a grupos políticamente poderosos que no son necesariamente pobres, extendiéndose desde bailarinas y cantantes de ópera hasta periodistas y notarios. A las mujeres, que tienen una esperanza de vida más larga que los hombres, a menudo se les proporciona una jubilación anticipada a la de los hombres, sin una reducción en los beneficios. El tratamiento especial de las mujeres

se justifica a menudo sobre la base de que los salarios que ellas perciben son más bajos que los de los hombres, pero no todas las mujeres ganan salarios bajos y estos privilegios se conceden a todas las mujeres, dando por resultado una redistribución de la renta no progresiva.

Redistribución no intencional en un sistema PAYG. La redistribución no intencional en sistemas de pensiones PAYG tradicionales ocurre porque los individuos de distintos niveles de ingresos tienen, a menudo, diversas características que dan lugar a un tratamiento diferenciado en el diseño del sistema de pensiones. Muchos países basan el beneficio previsional solo en base al sueldo final o en base a un promedio de los últimos 3 o 5 años de remuneraciones. Los individuos con altas rentas experimentan grandes aumentos de sus remuneraciones hacia el final de sus carreras. Así, sus beneficios terminan siendo altos respecto al total de contribuciones realizadas durante la vida laboral, las cuales corresponden al salario promedio que recibieron a través de su carrera, resultando en una transferencia hacia los individuos de altos ingresos. Los individuos de bajos ingresos tienden a tener historias salariales menos volátiles, por lo que la remuneración final no es substancialmente diferente de su remuneración promedio durante su vida laboral activa, y no reciben así esta transferencia, por lo que terminan con tasas de retorno más bajas que los individuos que tienen rentas más altas. La esperanza de vida de los individuos con altos ingresos es también substancialmente más alta que la de los individuos de menores ingresos. Cualquier individuo que viva más en un sistema PAYG percibirá una cantidad total más alta de beneficios ya que el valor anual del beneficio no se reduce por la esperanza de vida, lo que nuevamente se traduce en una mayor tasa de retorno para las personas con mayores rentas. Finalmente, las historias laborales también difieren; mientras que los individuos con rentas altas tienden a comenzar a trabajar más tarde en la vida, obteniendo más años de educación, lo que resulta en menos años trabajados, pero comenzando con salarios más altos, lo que en suma redistribuye otra vez hacia los individuos con mayores rentas.

Caso de estudio de redistribución en un sistema PAYG. Puesto que la discusión es que los sistemas PAYG permiten una redistribución

progresiva mientras que los sistemas de capitalización no, es interesante explorar el grado efectivo de esta redistribución en algunos países europeos vecinos, como base para testear si la reducción de la magnitud de la redistribución en el sistema es un mal resultado. Se han realizado simulaciones utilizando 6 perfiles individuales estilizados para 5 países distintos: Albania, Bosnia, Serbia, Turquía y República Eslovaca. Los perfiles estilizados incluyen individuos de altas rentas, ingresos promedios y de baja rentas para cada género.

El Cuadro N° 1 contiene un resumen de las características de estos individuos. Se asume que todos los individuos trabajan continuamente desde que comienzan a trabajar hasta la edad del retiro. Se asume que los individuos cumplen con las leyes de pensiones en sus países de origen, relevantes para aquellos que entran al mercado del trabajo el año 2007. Es probable que estas leyes cambien antes de que estos individuos se retiren realmente, pero sólo los cambios ya legislados son incluidos. Las comparaciones internacionales de las tasas de retorno pueden no ser completamente válidas puesto que los países presentan diferentes condiciones iniciales, incluyendo diferentes expectativas de crecimiento de los salarios, diferentes tasas de mortalidad, y diferentes edades de retiro, sumado a diferentes características del diseño redistributivo. Dentro de un país, sin embargo, las comparaciones son válidas mostrando cómo van los individuos respecto a sus pares.

El Gráfico N° 2 muestra la tasa de retorno implícita en el sistema de pensiones para estos 6 individuos estilizados bajo el sistema albanés. Este último sistema es altamente redistributivo, con una pensión mínima igual al 38% del salario promedio y una pensión promedio igual al 41% del salario promedio. La pensión máxima se limita a dos veces la pensión mínima mientras que el salario máximo imponible puede ser tan alto como 5 veces el salario mínimo. La tasa de contribución está entre las más altas de estos países, en 23,9% de la remuneración. Dada estas características, no es sorprendente que las personas de salarios altos obtenga tasas de retorno negativas, mientras que los individuos de bajos ingresos ganan pequeñas tasas de retorno positivas, sobre todo debido a la pensión mínima. El retorno de las mujeres es mayor al de los

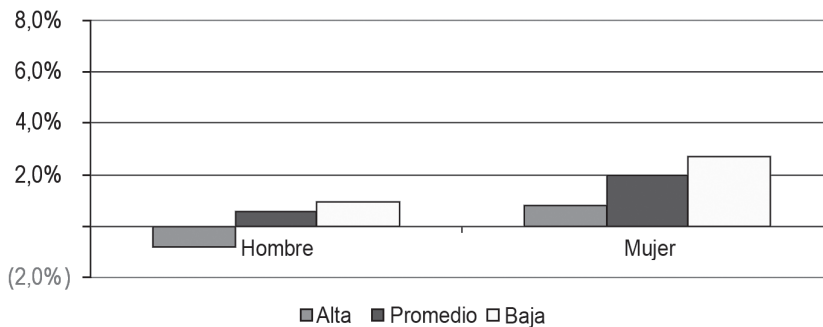
hombres debido al permisible retiro anticipado. Observen que la redistribución progresiva en el sistema albanés es tan fuerte que supera al impacto regresivo que surge de las diferentes características. Cambiarse a un sistema de capitalización individual en el contexto albanés tendría un impacto negativo substancial en la distribución de los ingresos.

Cuadro N° 1
CARACTERÍSTICAS DE INDIVIDUOS ESTILIZADOS

	Ingreso Alto	Ingreso Promedio	Ingreso Bajo
Edad en que empieza a trabajar	23	21	18
Sueldo inicial como porcentaje de sueldo promedio de una persona de esta edad y sexo	150%	100%	50%
Crecimiento anual personal relativo a sueldo promedio basado en promedio del crecimiento de la economía	120%	100%	80%
Índice de mortalidad personal relativo a índice nacional	80%	100%	120%

Fuente: Elaborado por el autor.

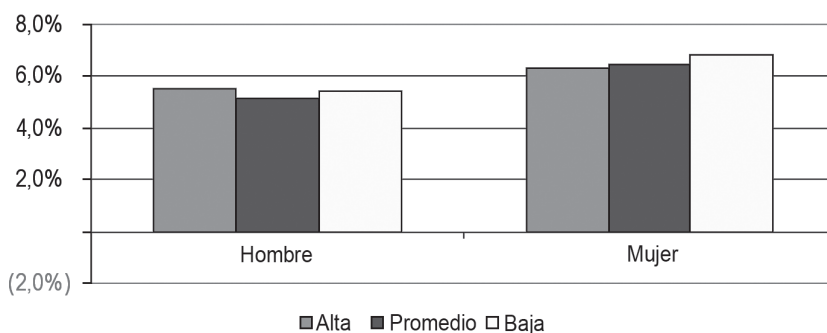
Gráfico N° 2
ALBANIA, TASA INTERNA DE RETORNO PARA DISTINTOS INDIVIDUOS (HOMBRE-MUJER)



Fuente: Elaborado por el autor.

Bosnia-Herzegovina tiene un sistema mucho más proporcional. Las tasas de contribución son del 24% del salario neto (aproximadamente 18% del salario bruto) y los beneficios comienzan en el 45% del salario promedio durante el curso de al menos 20 años de trabajo, con un 1,5% por año de servicio adicional. El Gráfico N° 3 muestra las tasas de retorno para individuos estilizados en Bosnia. La pensión mínima tiende a aumentar las tasas de retorno levemente para las personas de menores ingresos, pero quienes tienen mayores rentas consiguen un rendimiento levemente más alto. Dada la mínima redistribución en el sistema de pensiones bosnio, su reducción tendría poco impacto en la distribución global del ingreso.

Gráfico N° 3
BOSNIA-HERZEGOVINA, TASA INTERNA DE RETORNO PARA DISTINTOS INDIVIDUOS (HOMBRE-MUJER)

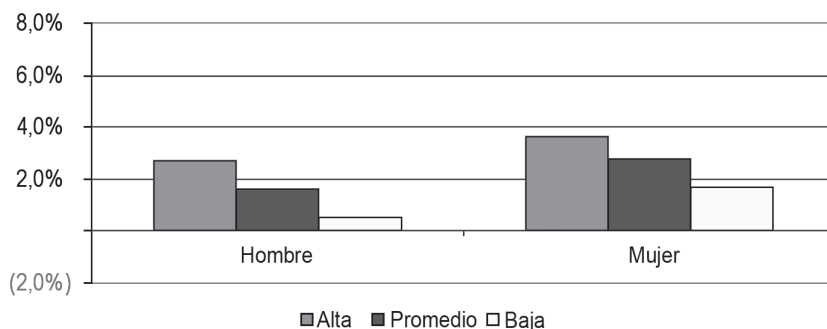


Fuente: Elaborado por el autor.

Serbia, por el contrario, tiene una pensión mínima relativamente baja y tiene un diseño de pensión que liga fuertemente los beneficios relativos a las contribuciones a través de un sistema de puntos. La mayor esperanza de vida de los individuos con rentas altas contrarresta el efecto de la pensión mínima, dando por resultado un impacto más regresivo en la distribución de la renta, como se muestra en el Gráfico N° 4. Las tasas de retorno previstas en Serbia son relativamente bajas pues el beneficio implícito por año de servicio, determinado por el sistema de puntos, declina en forma marcada a través del tiempo. La tasa de contribución Serbia es del 22% del salario bruto, la que es un poco más alta que la de

Bosnia, pero más baja que la de Albania. La reducción del impacto distributivo cambiando a un sistema de capitalización individual no tendría un impacto negativo en la distribución de la renta en el caso de Serbia.

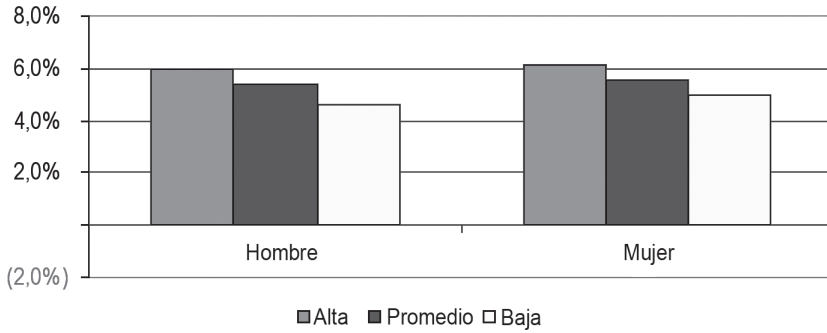
Gráfico N° 4
SERBIA, TASA INTERNA DE RETORNO PARA DISTINTOS INDIVIDUOS
(HOMBRE-MUJER)



Fuente: Elaborado por el autor.

Turquía termina en una situación similar, con un resultado levemente regresivo, debido a su carencia de una pensión mínima, tal como se muestra en el Gráfico N° 5. Además, el sistema turco para los empleados del sector privado provee beneficios que se concentran en la fase inicial (beneficios del tipo “front-loaded”), con una alta tasa de reemplazo por los primeros 10 años de contribuciones equivalentes al 35%, cayendo a un 2% por año para los años de contribuciones 11 al 25, y a un 1,5% posteriormente. Dado que los trabajadores de bajos ingresos laboran continuamente desde los 18 años de edad mientras que los con altos ingresos sólo comienzan a los 23, la tasa de beneficio promedio sería más alta para el individuo de mayores rentas, puesto que pocos años de trabajo caerían bajo la tasa de beneficios más baja. En realidad, en el contexto turco, el trabajador de bajos ingresos puede no trabajar continuamente en el sector formal, como hemos asumido, y puede beneficiarse de la fórmula de beneficios descrita.

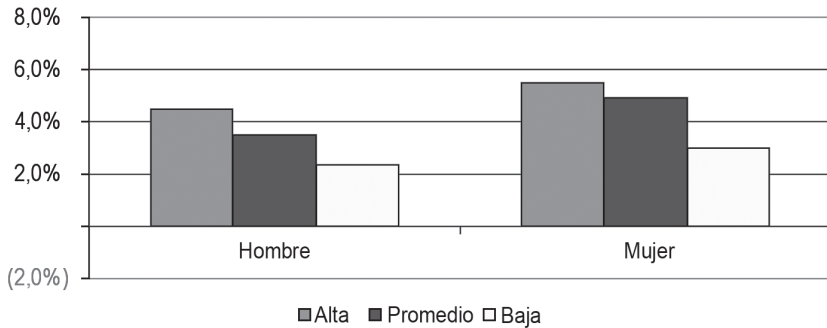
Gráfico N° 5
TURQUÍA, TASA INTERNA DE RETORNO PARA DISTINTOS INDIVIDUOS (HOMBRE-MUJER)



Fuente: Elaborado por el autor.

La República Eslovaca es la única de los cinco países mostrados que ha cambiado hacia un esquema multipilar con un componente de capitalización. El Gráfico N° 6 muestra que antes de la reforma el sistema eslovaco tampoco incorporó una redistribución substancial hacia los pobres a pesar de la existencia de una pensión mínima y un límite en la pensión máxima. La tasa de contribución eslovaca era inicialmente de un 28% y los individuos recibieron aproximadamente el 50% del salario promedio por 25 años de contribuciones, con un 1% adicional por años adicionales de servicio. Como siempre, el retorno de las mujeres fue mayor que el de los hombres debido a su mayor esperanza de vida.

Gráfico N° 6
REPÚBLICA ESLOVACA, TASA INTERNA DE RETORNO PARA DISTINTOS INDIVIDUOS (HOMBRE-MUJER)

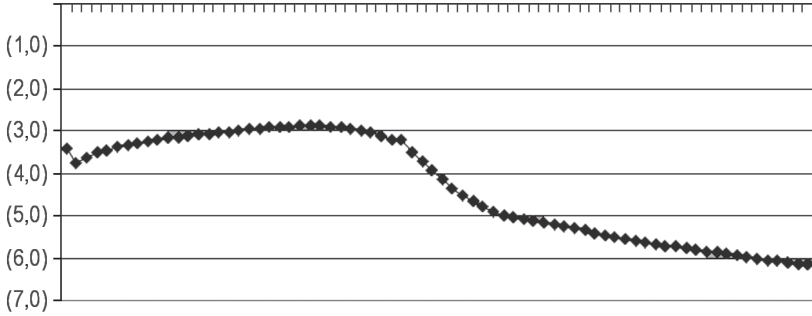


Fuente: Elaborado por el autor.

Financiamiento del déficit en un sistema PAYG. Una fuente final de la redistribución intrageneracional en esquemas PAYG está dada por la necesidad de financiar el déficit del sistema de pensiones, aunque esto sería mejor descrito como redistribución inter-intrageneracional. Cuando un sistema de pensiones es deficitario y los ingresos por contribuciones no son suficientes para cubrir los gastos, frecuentemente el gobierno complementa el ingreso por contribuciones con rentas fiscales generales de una población más amplia. Los problemas se presentan cuando sólo un subconjunto de la población es elegible para una pensión, pero la renta general se obtiene de una población más amplia, típicamente debido a la existencia de un gran sector informal que no contribuye al sistema de la pensiones y, por lo tanto, no es elegible para las pensiones cuando es adulto mayor. Puesto que los trabajadores del sector informal tienen a menudo una renta menor que los trabajadores del sector formal, el financiamiento del déficit del sistema de pensiones da lugar a transferencias desde los trabajadores activos de todo nivel de rentas hacia los pensionados de mayor ingreso. El Gráfico N° 7 muestra el ejemplo de Turquía, en donde el sistema de pensiones ya está lidiando con un déficit, proyectándose un déficit mayor en el futuro. Este déficit es financiado transfiriendo rentas fiscales generales hacia el sistema de pensiones. El Gráfico N° 8 muestra que la mayoría de los adultos mayores actuales en Turquía no recibe pensión alguna de los sistemas de pensiones públicos, por lo que todos los habitantes de Turquía pagan una suma substancial para apoyar las pensiones de aquellos pocos que realmente la reciben⁴.

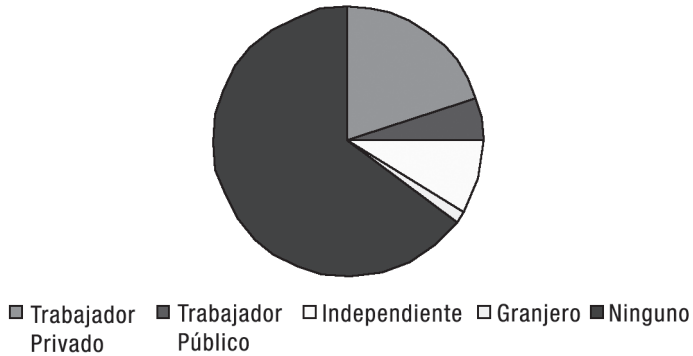
⁴ Turquía tiene 4 sistemas separados de la pensión, uno para los trabajadores del sector privado, uno para los funcionarios públicos, uno para independientes, y uno para los granjeros.

Gráfico N° 7
PROYECCIÓN DE DÉFICIT DE PENSIÓN EN TURQUÍA COMO % DE PIB



Fuente: Elaborado por el autor.

Gráfico N° 8
PORCENTAJE DE GENTE DE LA TERCERA EDAD RECIBIENDO BENEFICIOS DEL SISTEMA PREVISIONAL PÚBLICO EN TURQUÍA



Fuente: Elaborado por el autor.

Así, a pesar de la capacidad de los sistemas PAYG de redistribuir hacia los más pobres, el estudio de casos demuestra que tal redistribución ocurre sólo en dos de los cinco casos, y sólo una redistribución leve en uno de estos. Pero un análisis más profundo de estos dos casos sugiere límites, incluso para este grado de redistribución. En el caso de Albania, los trabajadores están subreportando sus remuneraciones para obtener un mayor subsidio

del sistema, lo que resulta en una mayor erosión de la sostenibilidad fiscal del sistema. Mientras la situación fiscal se deteriora, se requieren transferencias adicionales regresivas desde fuera del sistema. Semejantemente, en el caso de Bosnia la pequeña magnitud de la redistribución es contrarrestada por el financiamiento del 40% de los gastos en pensiones con recursos provenientes de fuera del sistema. El alcance para la redistribución positiva, consecuentemente, está limitado.

Redistribución intencional en el sistema de capitalización individual. Por el contrario, en sistemas de capitalización individual hay aún posibilidades de incluir la redistribución intencional, aunque el diseño total del sistema se orienta a que cada trabajador ahorre para sí mismo, por lo que trabajadores de bajos ingresos terminarán con bajas pensiones mientras que trabajadores con altas remuneraciones terminarán con altas pensiones, pero la tasa de retorno de las contribuciones pagadas debería ser similar. Las garantías mínimas de pensión, ofrecidas por muchos gobiernos conjuntamente con los sistemas de capitalización individual, proporcionan el mismo nivel de redistribución que las pensiones mínimas en los sistemas tradicionales.

Dentro de un contexto multipilar con un componente tradicional y un componente de capitalización individual, los gobiernos podrían elegir hacer el componente tradicional progresivo de modo que el sistema combinado sea progresivo incluso si el mismo componente de capitalización individual es más neutral. El diseño de Argentina proporciona pensiones parejas para quienes han contribuido por 30 años, además de las pensiones neutrales del sistema de capitalización. Lituania ha incorporado una pensión básica pareja como parte de su diseño de sistema PAYG, que es complementada por el componente del sistema de capitalización, y Kazajstán ha instituido una pensión universal además de su pensión del sistema de capitalización. Las contribuciones de contrapartida por parte del gobierno (las llamadas “*matching contributions*”) para los trabajadores de bajos ingresos o que el gobierno haga una contribución a las cuentas individuales igual para todos, como en el caso de México, es otra manera de redistribuir hacia los pobres. Sin embargo, debe notarse que el ingreso del gobierno para estos

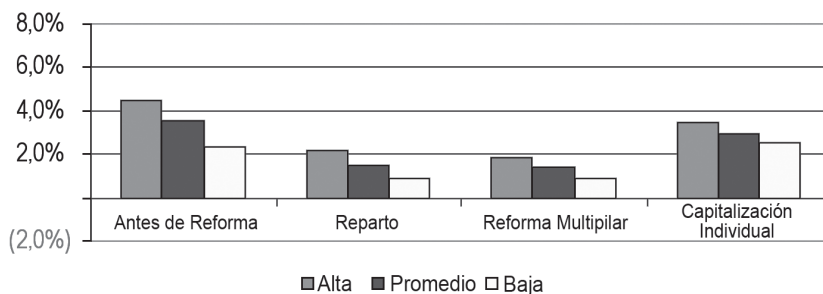
beneficios o contribuciones adicionales viene de la misma renta general usada para cubrir el déficit de los planes tradicionales y puede dar lugar a la misma transferencia negativa desde los que no están cubiertos por el sistema hacia los que sí lo están.

Redistribución no intencional en sistemas de capitalización individual. La redistribución no intencional también ocurre, pero en un grado menor y sólo si las acumulaciones requieren ser anualizadas (renta vitalicia). Dado que las personas con mayores rentas tienden a vivir más que las de menores ingresos, recibirán una renta vitalicia por un período de tiempo más largo, dando por resultado una cierta transferencia de los individuos de vida más corta a los individuos con vida más larga. Permitirles a los individuos la opción de no anualizar el total de su acumulación puede permitir a quienes esperan tener vidas más cortas dejar una cierta parte de su acumulación como herencia en vez de que pierdan el total de sus saldos debido a una muerte prematura⁵. El impacto de la redistribución no intencional se puede ilustrar en el caso eslovaco, según lo muestra el Gráfico N° 9. Los cuatro conjuntos de barras muestran el caso antes de la reforma, el impacto inicial de la reforma PAYG, el impacto de la reforma multipilar, que incluye un componente de cuentas individuales, y el impacto del sistema de capitalización por sí mismo. El sistema de capitalización todavía tiene un elemento regresivo con los individuos que tienen rentas más altas consiguiendo mayores tasas de retorno, pero esto se debe completamente a la anualización total de los saldos acumulados y de la mayor esperanza de vida de los individuos que tienen más ingresos. La parte PAYG es mucho más regresiva y el sistema combinado sigue siendo regresivo, pero menos que el sistema existente antes de la reforma.

⁵ El cobro de una comisión fija por cuenta, como algunos fondos de pensión privados están autorizados a hacerlo, puede ser considerado como una redistribución no intencional, ya que la tasa de retorno para cuentas de saldo bajo será reducida en relación a las cuentas de saldo elevado. Sin embargo, ya que esta estructura de comisiones representa fielmente los costos fijos de implementar una cuenta individual, no representará una redistribución real desde trabajadores de bajos a los de altos ingresos.

Gráfico N° 9

COMPARACIÓN DE TASAS INTERNA DE RETORNO EN LA REPÚBLICA ESLOVACA, PRE Y POSTREFORMA

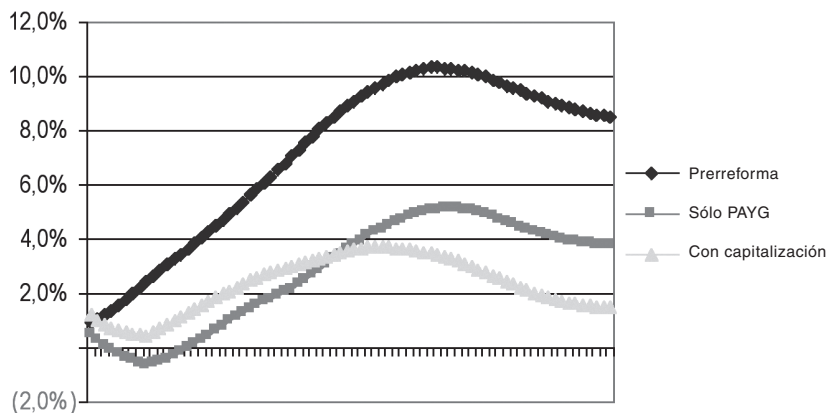


Fuente: Elaborado por el autor.

Financiamiento de déficit en sistemas de capitalización individual. Finalmente, en el largo plazo, la parte del sistema de pensiones correspondiente al de capitalización no debe tener un déficit y no debe requerir financiamiento adicional fuera del sistema, aparte del costo de financiar las contribuciones o las garantías del gobierno, según lo mencionado anteriormente. Sin embargo, en el corto plazo, conforme los gobiernos pasan desde sistemas tradicionales a sistemas de capitalización, ellos deben asumir, por defecto, los costos por la reducción de las contribuciones al sistema de reparto. Las rentas generales del gobierno serán utilizadas para pagar las pensiones de los actuales adultos mayores elegibles que pudieron tener una renta mayor que el resto de la población⁶. Pero esto es un fenómeno temporal y evitará un financiamiento del déficit mucho mayor en el largo plazo. Este punto se puede ilustrar usando el ejemplo eslovaco, mostrado en el Gráfico N° 10. Introducir el sistema de capitalización cuesta los recursos del gobierno en la forma de un mayor déficit con respecto a un sistema PAYG, pero disminuye el déficit substancialmente a largo plazo.

⁶ En la mayoría de los países de Europa Central, los sistemas de pensión eran todo inclusivos, tales que la mayoría de los ancianos está recibiendo pensiones. Tener paga de los ingresos del gobierno para estos pensionistas en el corto plazo no sería regresivo. Sin embargo, en la mayoría del resto del mundo en desarrollo, menos de 50% de los ancianos están recibiendo pensiones públicas. En estos países, el uso del ingreso del gobierno para pagar pensiones a grupos privilegiados se convierte en un tema relevante.

Gráfico N° 10
PROYECCIÓN DE DÉFICIT PREVISIONAL EN LA REPÚBLICA
ESLOVACA, CON Y SIN REFORMA



Fuente: Elaborado por el autor.

Conclusión

En conclusión, la adición de pilares con esquemas de capitalización elimina casi completamente la redistribución intergeneracional, sistemática, comúnmente observada en los sistemas de pensiones tradicionales PAYG aparte del período de transición. Puesto que esta redistribución no era necesariamente un resultado deseado del sistema de pensiones, su eliminación tiene un impacto positivo. Mientras que los sistemas PAYG tienen más capacidad para una positiva redistribución intrageneracional que los sistemas de capitalización, el análisis demuestra que muchos sistemas de reparto no redistribuyen a los pobres cuando se considera la redistribución no intencional. Esta redistribución no intencional no se elimina de forma completa en un sistema de capitalización mientras exista el requisito de analizar los saldos acumulados para la pensión. Sin embargo, este impacto negativo necesita ser contrarrestado con el impacto positivo de proveer a los individuos un seguro contra el riesgo de longevidad. Si la redistribución negativa aparece problemática, los gobiernos podrían asistir a los pobres diseñando un primer pilar redistributivo, instituyendo garantías mínimas de pensión o haciendo contribuciones estatales a un grupo objetivo de personas

o sobre una base universal. Los pilares de capitalización individual también reducen la redistribución no intencional futura desde fuera del sistema de pensiones a aquellos que están cubiertos, haciendo los sistemas más sostenibles financieramente. Así, los sistemas de capitalización eliminan la mayor parte de la redistribución no deseada de los sistemas de pensiones tradicionales, aunque no toda debido a la existencia de rentas vitalicias. Si se desea una redistribución positiva, un cierto grado de ella se puede introducir por diseño.