

EFFECTOS DE LA REFORMA PREVISIONAL SOBRE EL MERCADO LABORAL

AUGUSTO IGLESIAS P.¹

El objetivo principal de esta charla es presentar un marco conceptual para evaluar el impacto de la reforma a las pensiones sobre el mercado del trabajo. En particular, se identificará las distintas dimensiones del mercado laboral que se pueden ver afectadas por el reemplazo (total o parcial) de un sistema de pensiones de reparto y beneficios definidos (que denominaremos SR), por uno de contribuciones definidas y con fondos de pensiones (que llamaremos CD).

Sistemas de pensiones y mercados del trabajo

Existen ciertas interacciones entre el sistema de pensiones y el mercado laboral. La estructura de los mercados del trabajo puede influir sobre los resultados del sistema de pensiones y, por su parte, el diseño del sistema de pensiones puede tener un impacto sobre la oferta y demanda de trabajo. Por ejemplo, es muy probable que la cobertura de un sistema de pensiones obligatorio en un país con un gran sector informal sea sustancialmente menor que la cobertura de un sistema de pensiones similar en un país con un sector formal de mayor tamaño relativo. Otro ejemplo: es probable que un sistema de pensiones obligatorio que ofrece pensiones generosas a quienes se retiran anticipadamente, lleve a tasas de participación en la fuerza de trabajo más bajas en el grupo de mayor edad.

¹ Socio Consultor PrimAmérica Consultores, Chile.

En general, los sistemas de pensiones pueden tener impacto sobre el nivel de empleo total, sobre la distribución de la fuerza de trabajo entre los sectores formal e informal y, además, sobre la productividad laboral y los salarios. El tamaño y dirección de estos efectos dependerá de cómo los distintos elementos de diseño del sistema de pensiones influyen en las decisiones individuales (¿cuánto trabajar?, ¿cuándo jubilarse?, ¿dónde trabajar?), y sobre las decisiones de los empleadores (¿cuántos empleados contratar?, ¿qué salario ofrecer?)².

La creación de empleo y los incrementos en la productividad son objetivos sociales primarios y la operación del sistema de pensiones debe ser consistente con estos objetivos. Las presiones competitivas resultantes de la globalización requieren que los mercados del trabajo sean eficientes; por lo mismo, quienes diseñan e implementan políticas económicas enfrentan el desafío de adoptar sistemas de pensiones que no distorsionen el funcionamiento del mercado laboral y que, por el contrario, incentiven la creación de empleo.

Reforma de pensiones y mercados del trabajo

Comentaremos ahora el impacto sobre el mercado del trabajo de adoptar un sistema de contribuciones definidas y acumulación de fondos en reemplazo (total o parcial) de un sistema de pensiones de beneficios definidos y financiado sobre la marcha. Si un sistema de pensiones tiene algún tipo de influencia sobre los mercados del trabajo entonces *un cambio* en sus características debería tener también implicancias sobre el mercado laboral. Como decíamos, este impacto dependerá de la forma en que la reforma influye sobre las decisiones de personas y empresas.

El componente tributario de las contribuciones (en un modelo de dos sectores)

Como las contribuciones al sistema de pensiones disminuyen el salario neto recibido por el trabajador (y eventualmente aumentan

2 El diseño del sistema de pensiones (y la reforma) puede tener también un impacto sobre el mercado del trabajo a través de sus efectos sobre las decisiones de ahorro e inversión, pero este aspecto no será abordado en la presente charla.

el salario bruto pagado por el empleador), estas pueden tener un impacto sobre el mercado laboral similar a la de un impuesto al trabajo. Aunque el menor salario neto está asociado a la promesa de una pensión en el futuro, el valor de esa promesa para una persona puede ser menor que la correspondiente reducción en el salario neto. La diferencia entre la reducción en el salario neto y el valor que el individuo asigne a la pensión futura es, precisamente, “*el componente tributario de las contribuciones a las pensiones (CTC)*”.

Los cambios en las decisiones de personas y empresas después de la reforma de pensiones dependerán entonces de la forma en que el nuevo sistema afecte el “componente tributario de las contribuciones a las pensiones”. Si la reforma de pensiones disminuye el CTC, entonces esta podría tener un impacto positivo sobre el empleo, ya que los salarios netos aumentarán en el sector formal de la economía (cubierto por el sistema de pensiones) y la oferta de trabajo crecerá (más personas estarán dispuestas a trabajar en el sector formal). Se observará alguna sustitución con el empleo del sector informal (no cubierto por el sistema de pensiones), pues las personas tendrán ahora un incentivo adicional para trabajar en el sector formal. En consecuencia, la productividad total del trabajo crecerá, ya que el empleo de mayor productividad (en el sector formal) aumentará en relación al empleo de menor productividad (en el sector informal de la economía).

Existen pocos estudios empíricos sobre el impacto en el CTC de un cambio desde un SR a uno de CD, la mayoría de los cuales recoge la experiencia chilena, primer país que hizo este tipo de reforma hace 26 años. En particular, Torche y Wagner (1997) y Edwards y Cox (2002) concluyeron que el 50% de las contribuciones al nuevo sistema de pensiones financiado no se consideran como un impuesto. Esto puede explicarse pues la existencia de cuentas individuales, la relación más estrecha entre el nivel de beneficios y el nivel de contribuciones, y la administración privada de los fondos, incrementan la “credibilidad” de la promesa de pensión (Colina, Ronconi y Tommasi 2002, en un estudio para Argentina, concluyen que el CTC a la seguridad social depende de la credibilidad de las instituciones que administran los respectivos programas).

El nivel de tasas de contribución

Si, en el equilibrio de largo plazo, cada dólar de contribución pagado puede ser transformado en un mayor monto de dólares por concepto de pensión en un sistema de capitalización, comparado con la “tasa de transformación” de las contribuciones en un sistema de pensiones de reparto entonces, para financiar el mismo nivel de beneficio, las tasas de contribución en el sistema de capitalización pueden ser menores que las de un SR. En otras palabras, si la tasa de retorno de las contribuciones al sistema de capitalización es mayor que la tasa de retorno de las contribuciones a un sistema de pensiones de reparto, entonces la reforma puede llevar a menores tasas de contribución en el largo plazo. A su vez, las menores tasas de contribución implican un mayor salario neto, menores costos del trabajo y mayores niveles de empleo.

La comparación de tasas de retorno de largo plazo entre sistemas de capitalización y de reparto ha sido objeto de un extenso debate. En un trabajo reciente (Davis, 2007) se estima que la tasa anual de retorno de largo plazo de un portafolio bien diversificado (que es una buena estimación del retorno bruto de las contribuciones a un sistema de capitalización) debería estar entre un 5% y un 6% para economías desarrolladas, y entre 7% y 8% para economías emergentes. Por otra parte, la tasa de retorno (bruta) de un sistema de reparto está estrechamente relacionada a la tasa de crecimiento de la economía respectiva. Al respecto, la tasa de crecimiento del PIB de largo plazo para el mundo (2005-2050) se ha estimado cercana al 2,5%, con un máximo regional de 4,5% para China y un mínimo de 1,3% para África (Poncet, 2006). Esta evidencia sugiere que, tanto para economías desarrolladas como emergentes, las tasas brutas esperadas de largo plazo de retorno de los sistemas de pensiones de capitalización son mayores que aquellas para los sistemas de reparto.

Evidencia adicional se presenta en Palacios (2003), que muestra las tasas de retorno obtenidas por ocho sistemas de pensiones de capitalización de América Latina desde su comienzo de operación hasta el año 2002, y luego compara tales resultados con dos estimaciones de la tasa de retorno de largo plazo de un sistema de

reparto en las mismas economías. En todos los casos, los retornos de los fondos de pensiones son superiores a las referencias (véase Cuadro N° 1).

Esto significa que, para un mismo nivel de beneficios, en el largo plazo las tasas de contribución a sistemas de capitalización pueden ser menores que las tasas de contribuciones a sistemas no financiados. En consecuencia, las reformas pueden tener efectos positivos sobre los mercados del trabajo.

Movilidad laboral

En el sector formal, la movilidad entre empleos y entre distintas empresas depende en parte de las características del sistema de pensiones. En particular, las cuentas de ahorro personales facilitan la portabilidad de los derechos de pensión entre distintos tipos de empleo. Más aún, los trabajadores pueden migrar entre países que tengan sistemas basados en cuentas personales, sin perder sus derechos de pensión.

Cuadro N° 1
TASA DE RETORNO DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES

| País | Tasa de retorno real desde el inicio del sistema | Desviación estándar | Crecimiento de salarios reales | Diferencial Crecimiento | Ratio retorno máximo a mínimo | Crecimiento ingreso real per cápita | Retorno crecimiento per cápita diferencial |
|-------------|--|---------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|
| Argentina | 11,7% | 13,4% | -0,8% | 12,5% | 1,17 | -0,4% | 12,1% |
| Bolivia | 16,2% | n.a | 8,8% | 7,6% | n.a | 0,4% | 15,8% |
| Colombia | 11,8% | 2,6% | 1,4% | 10,4% | 1,13 | -0,3% | 12,1% |
| Chile | 10,5% | 9,3% | 1,8% | 8,7% | 1,05 | 4,5% | 6,0% |
| El Salvador | 11,3% | 3,6% | -0,2% | 11,5% | 1,30 | 0,5% | 10,8% |
| México | 10,6% | n.a | 0,0% | 10,6% | n.a | 2,6% | 7,8% |
| Perú | 5,7% | 7,5% | 1,8% | 3,9% | 1,06 | 2,4% | 3,3% |
| Uruguay | 9,5% | n.a | 3,6% | 5,9% | 1,06 | -0,3% | 9,8% |

Fuente: Palacios (2003)

Las cuentas individuales también incrementan la probabilidad que las reglas de pensión sean uniformes entre diferentes sectores económicos. Este resultado se explica pues en sistemas de pensión con estas características, las transferencias de ingreso entre distintos grupos de individuos son transparentes y, por lo tanto, se hace mucho más difícil para cualquier grupo de interés utilizar el sistema para su propio beneficio. Por supuesto, las reglas de jubilación uniformes ayudan también a la movilidad entre empleos dentro del mismo u otro sector de la economía.

Por lo tanto, una reforma a las pensiones que reemplaza un sistema de reparto con beneficios definidos por un sistema de contribución definida basado en cuentas individuales, puede mejorar la movilidad laboral. A su vez, la mayor movilidad laboral tiene efectos positivos sobre la productividad.

Decisiones de retiro

La decisión de retiro de la fuerza de trabajo también depende de ciertas características específicas del diseño del sistema de pensiones.

Mientras menor sea la edad de retiro legal, más temprano será el retiro de la fuerza laboral. Además, a mayor valor de la pensión mayor incentivo para tomar la decisión de jubilación. La decisión de retiro también se verá influenciada según las reglas de pensión permitan o no trabajar después que se comienza a recibir el beneficio (por ejemplo, si trabajar luego del retiro significa que la pensión se reducirá o suspenderá totalmente, entonces es más probable que la decisión de retiro de la fuerza de trabajo se posponga en comparación al caso cuando no existe penalización). Finalmente, las reglas de jubilación pueden incluir incentivos directos para atrasar o adelantar la edad de retiro.

La mayoría de los sistemas de pensiones con beneficios definidos del “mundo real”, crean incentivos para un retiro anticipado. Esto se explica pues las reglas de los sistemas respectivos: i) Establecen un límite a las pensiones, de tal forma que después de un número máximo de años de contribuciones ya no se acumulan más derechos al beneficio (no habrá, entonces, incentivos para seguir

pagando contribuciones una vez que se alcanza el máximo de años); ii) Las pensiones generalmente se basan en las últimas remuneraciones o solo en las más altas, de tal forma que una vez que ellas comienzan a bajar existen fuertes incentivos para el retiro; y, iii) En algunos casos los ajustes al monto de la pensión por retiro anticipado no son “justos actuarialmente” (el monto del beneficio no se reduce en proporción al menor número de años con contribuciones). Más aún, muchos SR penalizan a los individuos por trabajar después de la edad legal de jubilación. En consecuencia, el retiro anticipado puede ser, en algunos casos, una estrategia “racional” incentivada por las mismas reglas del sistema de pensión.

Por el contrario, las reglas de un sistema con cuentas individuales tienen un efecto más neutral sobre la decisión de retiro que las de uno con beneficios definidos. Por lo tanto, la reforma a las pensiones debería aumentar la edad promedio de jubilación y aumentar también la participación en el mercado del trabajo, en particular de los grupos con mayor edad. La evidencia de Estados Unidos muestra que, efectivamente, los participantes de planes de jubilación con contribuciones definidas tienden a retirarse más tarde en comparación a los participantes de planes con beneficios definidos (Munell, Cahill y Jivan, 2003). En el caso de Chile, James y Cox (2007) han encontrado “un incremento sustancial de las tasas de participación de los hombres mayores después de la reforma de pensiones”.

El impacto de la reforma previsional sobre la cobertura

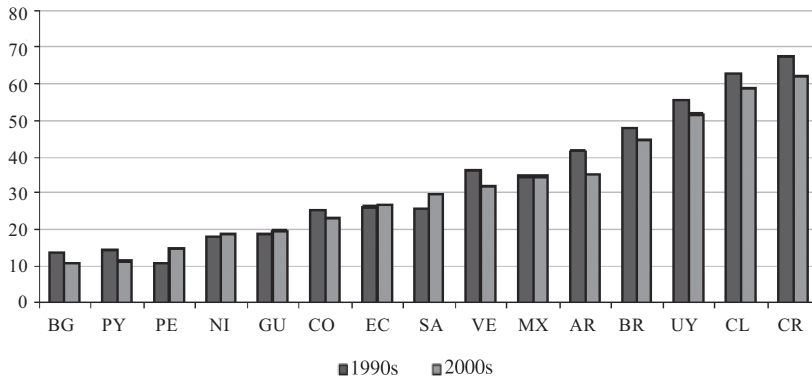
Las expectativas de incrementos significativos en la cobertura del sistema de pensiones a consecuencia del proceso de reforma no se han cumplido. Así, la experiencia de los países reformistas muestra que la cobertura de sus sistemas no cambia sustancialmente después de la reforma a las pensiones. La conclusión parece ser la misma, cualquiera sea el indicador que se use (véase Cuadros N° 2, N° 3 y N° 4).

Sin embargo, existen algunos casos específicos con resultados más positivos. Packard (2001), utilizando datos de panel para países de América Latina, concluye que la introducción de cuentas

individuales incrementa el porcentaje de la población económicamente activa que contribuye al sistema de pensiones, aunque de forma gradual en el tiempo. Colina, Ronconi y Tommasi (2002) concluyen que la reforma de pensiones en Argentina tuvo un impacto positivo pequeño sobre la cobertura, concentrado en los trabajadores de ingresos altos. Edwards y Cox (2002) concluyen que la reforma en Chile tuvo impactos positivos y relevantes sobre la demanda de trabajo y las tasas de participación de mercado, debido al menor “efecto tributario”.

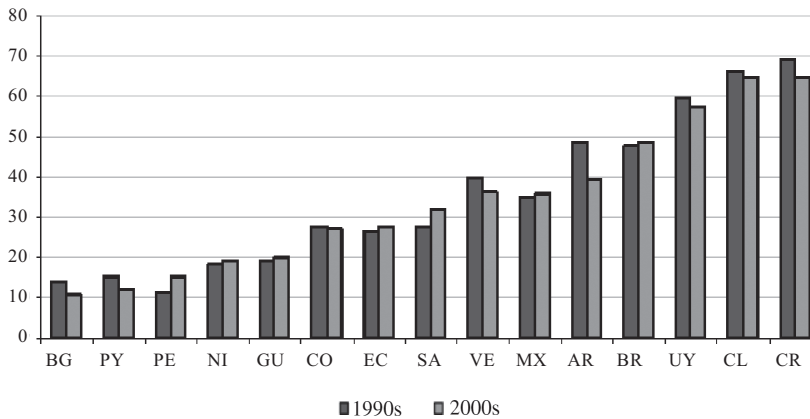
En cualquier caso, el limitado (y diferido en el tiempo) impacto de las reformas sobre la cobertura previsional no puede ser considerado como un fracaso de las mismas. Sucede que las expectativas eran injustificadas. La cobertura de los programas de pensiones contributivos (cualquiera sea su naturaleza financiera) depende principalmente de la distribución del trabajo entre los sectores formal e informal y de las tasas totales de empleo, y es influida solo en el margen por las características específicas de diseño de dichos programas. Si las personas esperan obtener en el mercado un retorno similar para su ahorro previsional al que obtienen en el sistema de pensiones obligatorio, entonces es probable que traten de evitar la obligación de contribuir, sin importar las características del sistema de pensiones. Esto se explica pues las contribuciones obligatorias no son líquidas, mientras que los ahorros en el mercado financiero sí lo son (y la mayoría de las personas no puede obtener financiamiento de largo plazo en el mercado con la garantía de sus ahorros de pensión obligatorios). De hecho, aunque el retorno esperado de los ahorros de pensión líquidos fuera menor que los retornos esperados de ahorros de pensión no líquidos, las personas podrían preferir la liquidez. Esta es precisamente una de las razones por las cuales se impone a las personas la obligación de cotizar.

Cuadro N° 2
TASAS DE COBERTURA
(a) Población económicamente activa



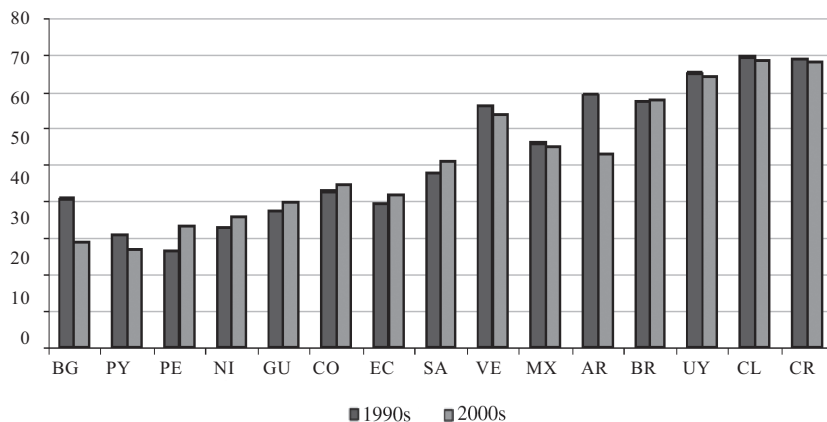
Fuente: Sistema de pensiones de América Latina: Conceptos y Medidas de Cobertura. Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti, noviembre 2006.

Cuadro N° 3
TASAS DE COBERTURA
(b) Empleados



Fuente: Sistema de pensiones de América Latina: Conceptos y Medidas de Cobertura. Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti, noviembre 2006.

Cuadro N° 4
TASAS DE COBERTURA
(c) Trabajadores asalariados



Fuente: Sistema de pensiones de América Latina: Conceptos y Medidas de Cobertura. Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti, noviembre 2006.

Como resulta muy difícil fiscalizar con efectividad el cumplimiento de la obligación de cotizar en el caso de trabajadores independientes e informales, mientras mayor sea el tamaño relativo de este sector en relación al sector formal de la economía, menor será entonces la cobertura de cualquier sistema de pensiones financiado con contribuciones previsionales.

La cobertura de los sistemas contributivos y mandados depende también del nivel de empleo. Así, a mayores tasas de desempleo (o a menor densidad de las contribuciones a lo largo de la vida laboral) menores niveles de cobertura. Por el contrario, a mayor empleo (y a mayor densidad de cotizaciones durante la vida de trabajo), mayor será la cobertura.

Existen muchas otras variables, distintas a las características del sistema de pensiones, que inciden sobre los niveles de empleo y sobre su distribución entre los sectores formal e informal. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, las reglas tributarias, la legislación del mercado laboral y los ciclos económicos, tendrán

un impacto directo y de mayor importancia sobre la cobertura del sistema de pensión obligatorio comparado con el impacto que puedan tener las reformas de pensiones.

Comentarios finales

Los trabajadores pueden beneficiarse de la creación de planes de ahorro individual para las pensiones, no solo porque ello mejora la calidad de la protección social que reciben, sino que, además, por el impacto positivo de una reforma de este tipo sobre el mercado del trabajo. En particular, la sustitución total o parcial de un sistema de reparto por uno de cuentas individuales y con contribuciones definidas, puede tener un impacto positivo sobre el empleo total, los salarios netos de largo plazo, las tasas de desempleo, y las tasas de participación de la fuerza de trabajo.

La evidencia disponible (aunque se limita al caso chileno) es consistente con estas afirmaciones. Edwards y Cox (2002) concluyen que la reforma de pensiones en Chile resultó en una disminución (modesta) del desempleo y en un incremento de aproximadamente 2% de la tasa de salario del sector informal. Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) concluyen que debido a la reforma de pensiones el empleo total creció entre un 1,3% y un 3,7%, el empleo del sector formal entre 3,2% y 7,6%, y el del sector informal entre un 1,1% y un 1,3%.

Aunque, sin duda, mejorando el diseño de los sistemas de reparto también se podría alcanzar algunos efectos positivos sobre el mercado del trabajo, otros de los efectos observados de las reformas se deben a la naturaleza propia de los nuevos programas de pensiones de capitalización y cuentas individuales. En todo caso, para obtener los resultados esperados, el nuevo programa de pensiones debe ser diseñado e implementado cuidadosamente. No todos los programas de capitalización individual funcionan del mismo modo ni son igualmente eficientes. Por lo tanto, cuando se implementa una reforma de este tipo se debe dedicar especial atención a los detalles de diseño específico de los programas respectivos.

Bibliografía

1. COLINA, J., RANCONI, L., TOMASI, M. “Problemas para la expansión del grado de cobertura en el sistema reformado de pensiones argentino”. *Documento de Trabajo*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (2002).
2. CORBO, V., SCHMIDT- HEBBEL, K. “Efectos macroeconómicos de la reforma a las pensiones en Chile”. En *Reformas a las pensiones: Resultados y desafíos*. FIAP (diciembre, 2003).
3. DAVIS, JAMES. “Retorno de los fondos en el largo plazo: ¿Qué debemos esperar?”. En *Perspectivas en la inversión de los fondos de pensiones*. FIAP (enero 2007).
4. EDWARDS, S., COX, A. “Reforma de la privatización de la seguridad social y mercados del trabajo: El caso de Chile”. National Bureau of Economic Research. *Documento de Trabajo N. 8924* (mayo, 2002).
5. JAMES, E., COX, A. “Reforma de pensiones y postergación del retiro: El caso de Chile”. *Borrador* (2007).
6. MUNELL, A., CAHILL, K., JIVAN, N. “¿Cómo afectó a la edad de retiro el cambio a 401 (k)s?”. *Issues in brief. Center for retirement research. Número 13* (septiembre, 2003).
7. PACKARD, T. “¿Existe un efecto de incentivo positivo de la privatización de la seguridad social? Evidencia de las reformas a las pensiones en América Latina”. Policy Research. *Documento de trabajo N°. 2719*. Banco Mundial (2001).
8. PALACIOS, ROBERT. “Reformas a las pensiones en América Latina: Diseño y experiencias”. En *Pension reforms: results and challenges*. FIAP (diciembre, 2003).
9. PONCET, SANDRA “Prospectos de crecimiento de largo plazo de la economía mundial: Horizonte 2050”. CEPH. *Documento de Trabajo N°. 2006-16* (octubre, 2006).

10. ROFMAN, R., LUCHETTI, L. “Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y medición de cobertura” (noviembre, 2006).
11. TORCHE, A., WAGNER, G. “Previsión social: Valorización individual de un beneficio mandatado”. *Cuadernos de Economía N.º. 103* (1997).