
EL CASO DE CHINA

NORMAN SORENSEN¹

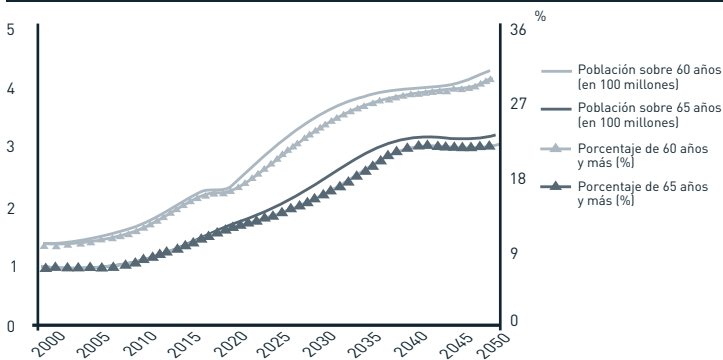
¹ *Presidente y gerente general de Principal International, Inc., y vicepresidente ejecutivo de Principal Financial Group (PFG), Principal Life Insurance Company. Tiene vasta experiencia en el desarrollo de mercados financieros globales y en el lanzamiento de productos de servicios financieros en América Latina, Europa y Asia. También es miembro de varias juntas directivas del Principal Financial Group en diferentes países; de la U.S. Coalition of Service Industries (CSI), Washington D.C.; y la International Insurance Society (IIS), de Nueva York. Además, es presidente del Comité Internacional de la Asociación de Aseguradores Estadounidense (American Council of Life Insurers, ACLI), Washington D.C.*

REVISIÓN GENERAL DEL SISTEMA PREVISIONAL CHINO

“Las grandes potencias de hoy se convirtieron en sociedades afluentes antes de convertirse en sociedades que envejecen. China podría ser el primer país del mundo que envejezca antes de enriquecerse”.
CSIS (Jackson y Howe 2004: 3)

Esta declaración del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (Center for Strategic and International Studies, CSIS), un centro de investigación en Washington, hace un resumen exacto del escenario chino de pensiones y jubilación en las últimas décadas. La Comisión Nacional de Planificación de la Población China informa que hacia el 2051 la población de adultos mayores del país (aquellos mayores de 60 años de edad) alcanzará 437 millones. Hacia el 2030 –en menos de tres décadas–, 25% de los adultos mayores del mundo vivirán en China (véase el Gráfico 1).

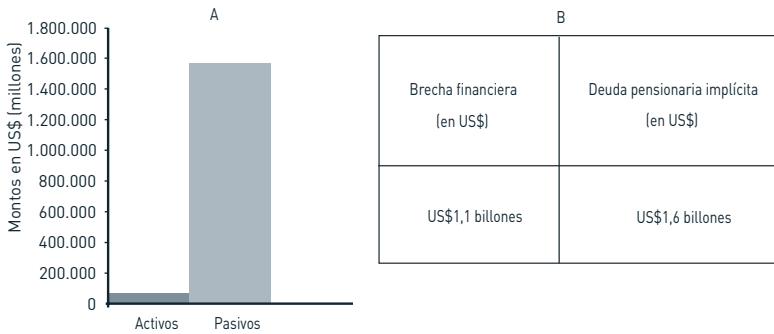
GRÁFICO 1
CHINA: ENVEJECE ANTES DE ENRIQUECERSE



FUENTE: COMISIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN CHINA.

El porcentaje de la población china que supera los 65 años de edad ha estado creciendo y continuará creciendo. A lo largo de cinco décadas, este porcentaje ha crecido desde 4,4% en 1953 a 7,7% en el 2005. También existen disparidades regionales considerables: los chinos más viejos se quedan en las áreas rurales, mientras que los jóvenes emigran a las ciudades. La situación está seriamente exacerbada por la política china de un solo hijo, que resultará en menos trabajadores activos apoyando a una población que envejece en un escenario de reparto. Con la mayor longevidad ya considerada, China enfrenta una significativa bomba de tiempo para la cual está mal preparada, especialmente en vista de una deuda previsional estimada de US\$ 1,6 billones (véase la Figura 1).

FIGURA 1
SEGURO SOCIAL – AMPLIA BRECHA EN EL FINANCIAMIENTO



FUENTE: A. ESTIMADO DE SIN (2005).

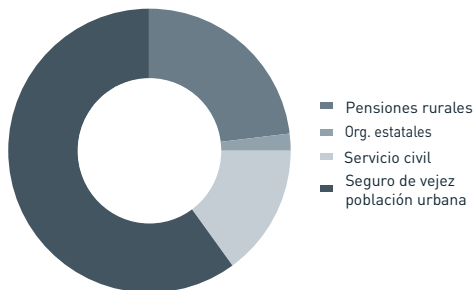
Bajo la actual estructura demográfica y conjunto social chino, según el profesor Qixiang Sun de la Universidad de Beijing, la “relación de receptores [de pensiones] a contribuyentes ha aumentado dramáticamente” debido a la transición demográfica. El profesor Sun prosigue: “Una consecuencia probable será la intensificación del ‘problema 4-2-1-1’, donde un trabajador activo tiene que proveer para cuatro abuelos, dos padres y un niño, mientras que al mismo tiempo tiene que ahorrar para su propia jubilación” (Sun 2008: 23).

Un experto destacado en tendencias demográficas globales, Nicholas Eberstadt del American Enterprise Institute, informa que “hay algo así como una tragedia humanitaria en cámara lenta que viene llegando a China”, cuando describe los sistemas de pensiones de ahorro para la jubilación menos desarrollados de China y los desafíos que el país más grande del mundo enfrenta en el siglo XXI.

Curiosamente, una encuesta desarrollada por Principal Financial Group en el 2004, sobre la confianza de los ciudadanos en que el gobierno mantendrá los niveles de la jubilación y ayudará con los ahorros para la jubilación, encontró que 23% de los entrevistados creen que el gobierno asegurará que ellos puedan mantener un buen nivel de vida en la jubilación. Aproximadamente 24% de los chinos entrevistados confían en que el gobierno los ayudará a ahorrar para la jubilación. En comparación, las cifras para Chile fueron 5% y 7%, respectivamente; y para los Estados Unidos, solamente 1% en cada caso.

En 1997 el Consejo del Estado de China introdujo un sistema previsional de tres pilares según el modelo del Banco Mundial –incluyendo un esquema obligatorio del segundo pilar que consiste en una reserva social común y cuentas individuales–. Las últimas son financiadas por contribuciones de 8% de las empresas y 3% de los individuos. La propuesta del Consejo del Estado también incluía lo que se conoce ahora como renta vitalicia empresarial (RVE).

GRÁFICO 2
PROGRAMAS DE PENSIONES EN CHINA



FUENTES: WATSON WYATT WORLDWIDE. <[HTTP://WWW.CNSS.CN](http://www.cnss.cn)>; Y SIN (2005).

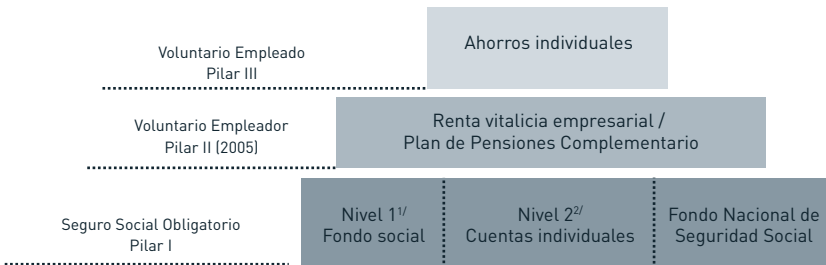
En el 2005, China tenía 758,25 millones de trabajadores, de los cuales 223,6 millones estaban cubiertos por uno de los cuatro programas previsionales patrocinados por el gobierno (véase el Gráfico 2), mientras que 534,7 millones de trabajadores no tenían cobertura previsional.

II. EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO

En el 2005 el esquema de seguridad social obligatorio de China (véase la Figura 2 y el Gráfico 3) cubría solamente a 13% de la población total y apenas a 48% de los

trabajadores urbanos. Según la Comisión Nacional de Planificación de la Población China, hasta fines del año pasado estas cifras habían aumentado a 15% y 76%, respectivamente. El **Sistema de Seguro para la Vejez Básico Unificado** del Consejo del Estado busca cubrir la totalidad de la fuerza laboral urbana de China, particularmente debido a que la cobertura previsional era muy baja.

FIGURA 2
SISTEMA PREVISIONAL DE TRES PILARES



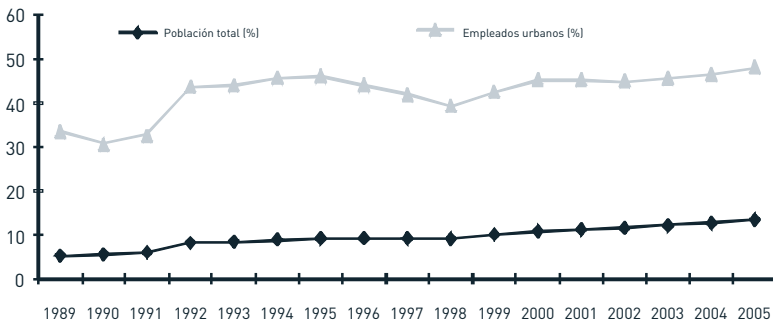
Nota:

1/ Fondo social: funciona como un sistema *pay-as-you-go*, totalmente financiado por contribuciones del empleador (20% del salario).

2/ Cuentas individuales: financiadas con las contribuciones de los empleados (8% del salario).

FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

GRÁFICO 3
PILAR I: COBERTURA 1989-2005
POBLACIÓN TOTAL Y EMPLEADOS URBANOS



FUENTE: COMISIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN CHINA.

III. RENTAS VITALICIAS EMPRESARIALES: LA NUEVA MODA

Un aspecto integral de las reformas previsionales iniciadas por el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social (anteriormente Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o MOLSS, por sus siglas en inglés) es el programa de RVE (pilar II del sistema previsional), un esquema de contribuciones definidas similar en muchos aspectos al plan de pensiones 401(k) en los Estados Unidos. La RVE cubre a todas las empresas. Muchos de los planes de RVE son arreglos patrimoniales establecidos por empresas gestionadas por el Estado antes del 2004. En su artículo original sobre estos planes, el experto en servicios financieros chinos Donald Forest señala que en el 2006 “los esquemas de RVE cubrieron aproximadamente a 9 millones de empleados urbanos –o 3% del total de empleados urbanos–” (Forest 2008: 33). Los activos gestionados sumaron casi US\$ 12.000 millones.

El esquema de RVE está plenamente financiado. Las contribuciones máximas combinadas del empleador y del empleado están limitadas a no más de la sexta parte de los ingresos del trabajador en el año anterior. Sin embargo, una falla grave en el diseño, según muchos expertos en pensiones y jubilación, es que los gobiernos provinciales determinan el grado de exención de impuestos sobre las contribuciones y los beneficios, lo que llevará a disparidades regionales continuas y desequilibrio nacional en las jubilaciones. Un trabajador cubierto por un plan de RVE no puede recibir beneficios mensuales o de suma alzada hasta que haya alcanzado la edad legal de jubilación.

Mientras que el sistema de RVE ofrece gran potencial para lograr que millones de trabajadores chinos tengan jubilaciones seguras y cómodas, las estructuras de gobernanza y los procesos de autorizaciones son innecesariamente complicados y socavan los objetivos de la política concebidos por el gobierno chino.

Estructura de gobernanza

Bajo la estructura de gobernanza de las RVE existe una compleja relación entre el custodio, el administrador de inversiones y el fideicomisario, algunos de los cuales no se comunican eficazmente entre sí (véase la Figura 3). Además, el empleador y el participante del plan de pensiones se mantienen distanciados, a diferencia de otros planes de contribución definida en otros países. La singular estructura de gobernanza de las RVE y las estrictas limitaciones de inversión podrían ser perjudiciales para el crecimiento de este sistema.

Restricciones de inversión

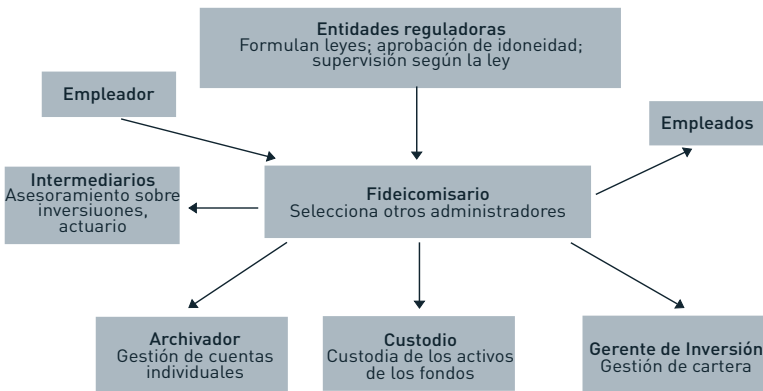
Los activos de cada plan tienen que ser invertidos por separado –la combinación de recursos (*master trust plan*) no está siendo considerada–. Las restricciones a las inversiones en acciones son: (i) no más de 30% en inversión tipo acciones y no más de

20% de inversión directa en acciones; (ii) no menos de 20% en bonos fiscales. Como notó muy apropiadamente Matthew Kovac en un oportuno artículo publicado en la revista *Global Pensions*: “[...] estrictas regulaciones (RVE) serán difíciles de llevar. Las imprecisiones regulatorias y la falta de canales de inversión más diversificados podrían ser dos de los problemas mayores. Una falta de oportunidades claras de inversión amenaza la sustentabilidad de las RVE” (Kane 2006: 22).

Kovac prosigue y observa que esta situación amenaza el éxito a largo plazo de las RVE, debido a que el gobierno limita a los aseguradores de pensiones a “inversiones hechas a través de la bolsa estatal del país, principalmente para transacciones secundarias en acciones y bonos”. Sin embargo, hay señales de que las autoridades regulatorias relajarán estas restricciones en el corto plazo.

Aunque el plan de RVE está implementado desde el 2005, el sistema regulatorio aún tiene que ser plenamente ordenado, con las tres entidades financieras reguladoras –la banca, valores y seguros– que deben competir entre sí y después obligatoriamente reportar al recién creado Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social. Además, es igualmente complicado, o tal vez más, conseguir una licencia para participar en el mercado de RVE, especialmente para empresas de servicios financieros con base en el exterior. Como escribió correctamente el experto en China, Donald Forest en un artículo reciente en el *China Business Review*: “El sistema para la aprobación de patentes de RVE [...] podría ser el sistema de patentes para servicios financieros más complicado en China [...]” (Forest 2008: 33).

FIGURA 3
ESTRUCTURA DE GOBERNANZA DE LAS RENTAS VITALICIAS EMPRESARIALES



FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

Proveedores de servicios

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MOLSS) ha autorizado cuatro tipos de proveedores de servicios en el ámbito nacional (primer conjunto en el 2005 y segundo conjunto en el 2007). Se han otorgado 61 patentes. Los bancos nacionales, seguros, empresas de gestión de activos y sociedades de inversión tienen la mayoría de las patentes actuales. Los bancos comerciales y las empresas de seguros previsionales con redes establecidas están ganando impulso comercial.

Estos procesos complicados de solicitud de patentes y autorizaciones han impedido efectivamente la participación de los aseguradores y administradores de fondos extranjeros. Al contrario de la mayoría de países en donde operan entidades extranjeras y donde existe uno o máximo dos reguladores principales que deben dar su aprobación y supervisar la calidad de los productos previsionales y servicios, en el sistema chino de RVE existen numerosas capas que compiten entre sí. Esto a menudo resulta en barreras artificiales y bastante impenetrables para la entrada al mercado.

Temas tributarios

Las contribuciones de los empleadores son antes de impuestos, pero varían según regiones entre 4% y 12%. La contribución de los empleados es después de impuestos. No existen actualmente incentivos tributarios para los empleados. El ingreso de las inversiones es imponible y posiblemente diferido. La política aún no está clara y los incentivos son considerados débiles.

En la mayoría de naciones del hemisferio occidental y Europa, uno de los aspectos más positivos de los planes de pensiones de contribución definida, o del tercer pilar, son los incentivos tributarios ofrecidos a los afiliados de los planes de pensiones, y en Estados Unidos, a los patrocinadores del plan. El tratamiento tributario preferencial de los planes 401(k) y de las cuentas individuales de retiro (*individual retirement accounts*, IRA) ha permitido a esos planes alcanzar un nivel combinado de más de US\$ 7 billones en activos. Y estos activos de los planes de contribución definida están siendo invertidos en los mercados de capitales, los cuales, a pesar de las tensiones en muchos mercados en el mundo, se están beneficiando enormemente de estas nuevas inversiones. Para alcanzar las metas establecidas para el programa de RVE, China debe actuar más rápidamente para proveer incentivos tributarios significativos en estos planes.

Mercado: desarrollo y potencial

A pesar de la burocracia previsional, sin embargo, existe un creciente interés entre los funcionarios del gobierno chino y de las empresas para jugar un papel activo en

el programa de pensiones de RVE. Con la expectativa de que los jubilados chinos se dupliquen dentro de una década y que el índice de dependencia empeore, hay claras señales de que hay que tomar acciones definitivas para resolver la inminente crisis previsional en China. Aunque el esquema de RVE no sea una panacea –así como tampoco lo son los planes 401k en Estados Unidos, las Afore en México, o las AFP en Chile–, el programa de jubilación está creciendo y ofrece una ruta viable para que la economía china cumpla con los requerimientos de jubilación nacionales.

CUADRO 1
DESARROLLO DEL MERCADO DE RENTAS VITALICIAS EMPRESARIALES

Año	Activos totales (miles de millones de yuanes)	Número de empresas	Número de participantes
2004	42,2	22.000	6,33
2005	68	24.000	9,24
2006	90	28.000	12
2007	130	n.d.	n.d.

N.D.: NO DISPONIBLE.
FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE CHINA.

El mercado futuro de RVE es bastante grande (véase el Cuadro 1). La mayoría de los observadores informados piensan que en las próximas décadas China estará entre los mercados más grandes del mundo en gestión de pensiones y fondos. Se ha estimado que hasta el 2030 los activos previsionales chinos alcanzarán US\$ 1,8 billones. Existen oportunidades importantes para que empresas de servicios financieros chinas y extranjeras participen en la expansión del mercado previsional chino y ayuden a los trabajadores chinos a planificar jubilaciones seguras. En el 2001, una conferencia sobre pensiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en Río de Janeiro, señaló: “Los planes de pensiones personales provistos a través de fondos de pensiones y empresas de seguros están jugando un rol cada vez más importante en la movilización de ahorros nacionales y el financiamiento de la jubilación” (OCDE 2001).

Esta observación es tan pertinente para China hoy como lo fue para las Américas y Europa.

Pensiones y mercados de capitales

Suponiendo que el mercado de RVE se fortalece y crece, Matthew Kovacs informa que “dentro de un par de años, las RVE podrían superar los US\$ 25.000 millones del Fondo Nacional de Seguridad Social chino como fuente de dinero nuevo para

administrar”. Más allá del potencial de gestión de los fondos, las RVE también representan un recurso significativo para la inversión en los mercados de capital. Se espera que amplíen y profundicen el mercado de capitales chino y de esa manera ayuden a acelerar la integración de esa nación en la economía global. Los planes de pensiones capitalizados juegan un papel vital en el desarrollo de los mercados de capitales. Ellos crean una demanda de recursos financieros y regulación del mercado financiero para proteger a los inversionistas. Los planes de ahorro para la jubilación –especialmente los esquemas de pensiones privados– sirven como fuente de ahorro a largo plazo para los inversionistas. En la medida en que China continúe por el camino hacia una economía de mercado y la competencia en los mercados financieros del mundo, debería aprovechar el tremendo potencial de inversión que representa un sistema sano de contribuciones definidas de RVE. El Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) lo ha dicho de la mejor manera: “En la medida que los fondos de pensiones chinos crezcan, también lo hará el tamaño y liquidez de sus mercados de capital” (Jackson y Howe 2004: 25).

CONCLUSIONES

Aunque un modelo previsional ideal para todos no existe, ha habido experiencia suficiente en los Estados Unidos, Brasil, Australia, Chile, Suecia, México, Hong Kong y otras partes para confirmar que los planes de contribución definida ofrecen un esquema sano y accesible de jubilación para los trabajadores. Las RVE tienen el potencial de proveer una jubilación significativa para millones de chinos que envejecen. Sin embargo, esto ocurrirá solamente si China reforma sus regulaciones opacas y sus políticas tributarias y de inversión inconsistentes. El futuro de la jubilación en China está firmemente en las manos del nuevo liderazgo y del recién formado Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social.

BIBLIOGRAFÍA

FOREST, Donald R.

2008 “The Promise of Enterprise Annuities”. En: *chinabusinessreview.com* (noviembre-diciembre).

JACKSON, R. y N. HOWE

2004 *The Graying of the Middle Kingdom*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS).

KANE, Matthew

2006 "Enterprise Annuities Make Their Mark". En: *Global Pensions*, octubre.
<<http://www.globalpensions.com>>.

OCDE

2001 *Summary Record of the OECD Conference on Private Pensions in Brazil, 12-14 March, Rio de Janeiro*. Organization for Economic Co-operation and Development, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, DAF/AS/WD (2001)13 (30 de mayo, 2001).

SIN, Y.

2005 *China: Pension Liabilities and Reform Options for Old Age Insurance*. World Bank Working Paper N° 2005-1.

SUN, Qixiang

2008 *Aging Before its Time: Looming Challenges for China's Pension System*. Presentación PowerPoint, Washington, D.C. (8 de enero).