



Banco Interamericano de Desarrollo

Impacto Fiscal de las Reformas de los Sistemas de Pensión a Largo plazo

Waldo Tapia
Unidad de Mercados Laborales
Banco Inter-Americano de Desarrollo

SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCIÓN INTEGRAL PARA ADULTOS MAYORES: DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Lima, Perú
1 Diciembre, 2009

Agenda

- Introducción
- Marco comparativo de las reformas previsionales
- Costos fiscales de las reformas previsionales
 - Transición demográfica y las tendencias de envejecimiento
 - Compromisos asumidos por el Estado durante y después de la transición
- Experiencia internacional
- Conclusiones

Introducción

- La mitad de los 20 países latinoamericanos tiene hoy sistemas de pensiones de capitalización individual y administración privada, que sustituyeron de manera total o parcial al sistema público de reparto.
- La excepción a esta tendencia es Brasil
- Las razones para promover estas reformas varían de un país a otro
 - Los crecientes subsidios estatales
 - La transición demográfica
 - La creciente demanda por mayores beneficios previsionales
 - Especial importancia se otorgó al de resolver o prevenir los desequilibrios financieros y fiscales
- La sustitución completa o parcial de los sistemas públicos de beneficio definido ha sido considerada no sólo necesaria, sino inevitable
- De otro modo se habría terminado en un significativo incremento del gasto público derivado del déficit del sistema de pensiones

Marco comparativo de las reformas previsionales

- Modelo Sustitutivo: Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y la República Dominicana (2003-2005)
 - Supone cerrar el sistema de reparto a la entrada de nuevos afiliados
 - La transición arroja un alto costo inmediato que se prolonga por muchos años
- Modelo Paralelo: Colombia (1994) y Perú (1993)
 - La elección responde a consideraciones fiscales y políticas
 - El costo fiscal de la transición es menor a corto plazo
 - Se reduce la oposición política a las reformas.
- Modelo Mixto: Argentina (1994), Uruguay (1996) y Costa Rica (2001)
 - ambos componentes (el de capitalización y el de reparto) son obligatorios y están integrados
 - Introducción de manera gradual el principio de equivalencia entre aportes y beneficios,
 - Permite mantener el control del costo fiscal ligado a la transición
 - Persiste la necesidad de reformar el modelo de reparto de forma de garantizar su sostenibilidad financiera en el tiempo.

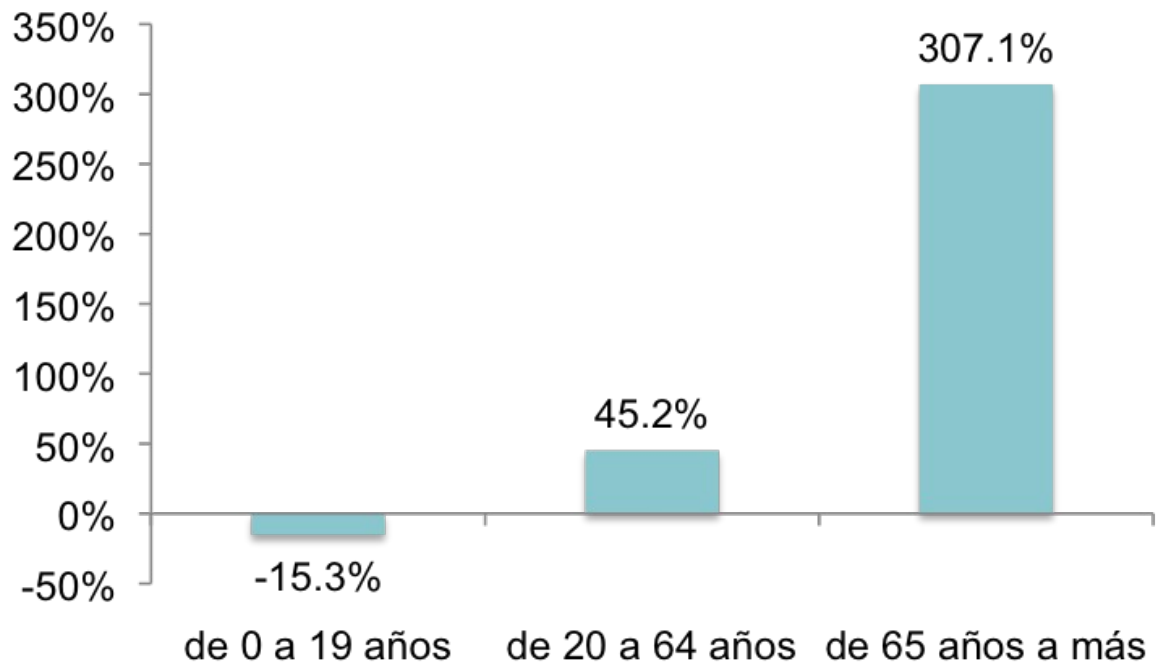
Factores que determinan los compromisos fiscales

- Factores demográficos
- Compromisos asumidos por el estado

La transformación demográfica

- El número de ancianos se cuadruplicará hacia el año 2050
- En 1975 había 12.3 niños por cada adulto mayor. Actualmente hay 6.3 y en el 2050 habrá solamente 1.3
- Estos cambios ejercerán una creciente presión financiera sobre todos los sistemas previsionales

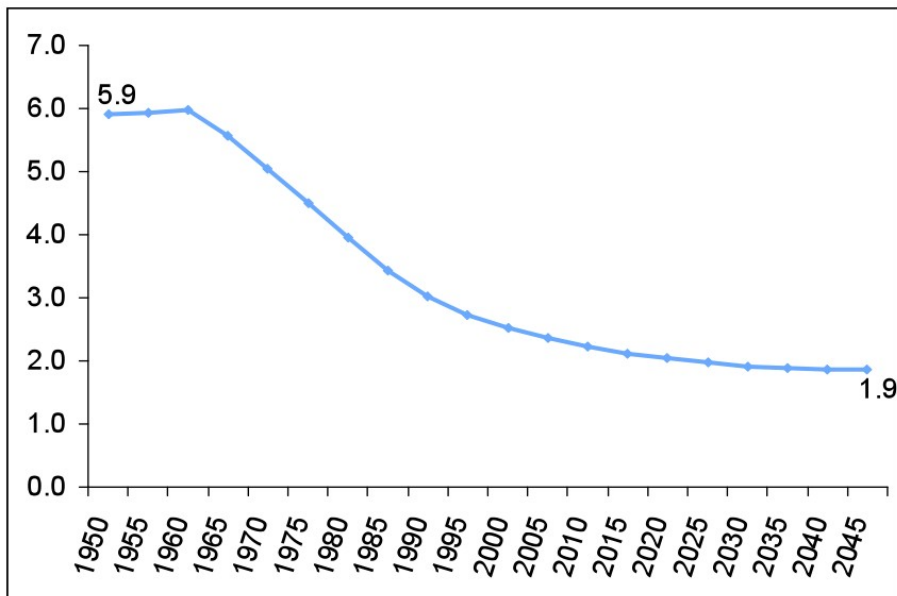
Cambio porcentual en la población por grupos de edad, 2005-2050



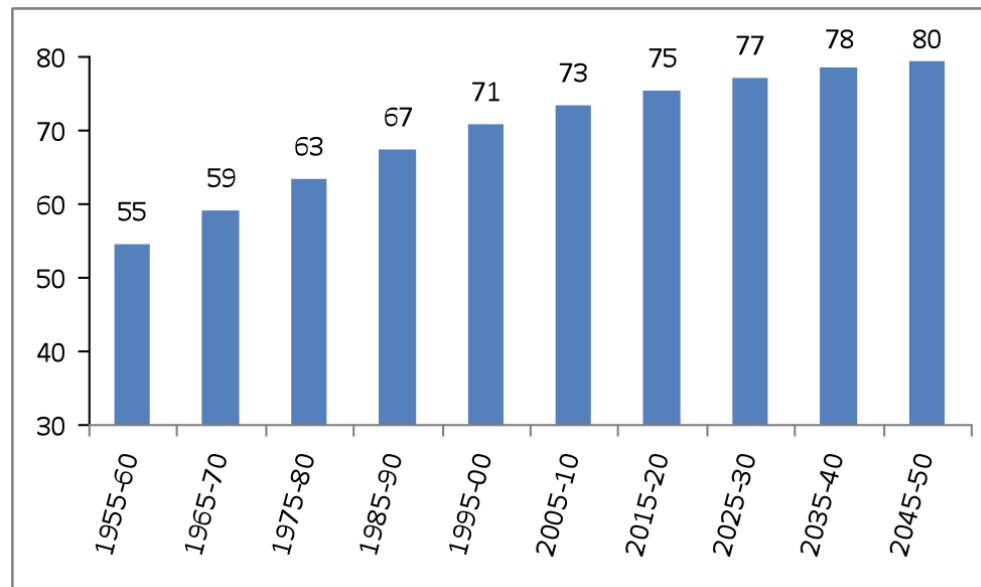
Descenso en la fecundidad y aumento en la longevidad

- Dos fuerzas se ocultan detrás de la transformación demográfica:
 1. **una fertilidad en declive**: disminuye el número relativo de jóvenes
 2. **una longevidad en aumento**: aumenta el número de adultos mayores

Tasas globales de fecundidad estimadas según quinquenios, 1950-2050



Esperanza de vida al nacer en America Latina, 1955-2050



Responsabilidades asumidos por el Estado durante y después de la transición

- Los costos fiscales van a depender de factores internos asociados al diseño de la reforma
- Toda reforma conlleva un triple costo fiscal fundamental:
 - el déficit del programa público que se hace transparente e inmediato (modelo sustitutivo, modelo mixto, modelo paralelo);
 - el valor de las cotizaciones pagadas al programa antiguo por aquéllos asegurados que se trasladan al nuevo programa, que es diferido;
 - la garantía de una pensión mínima en el nuevo sistema y garantías adicionales

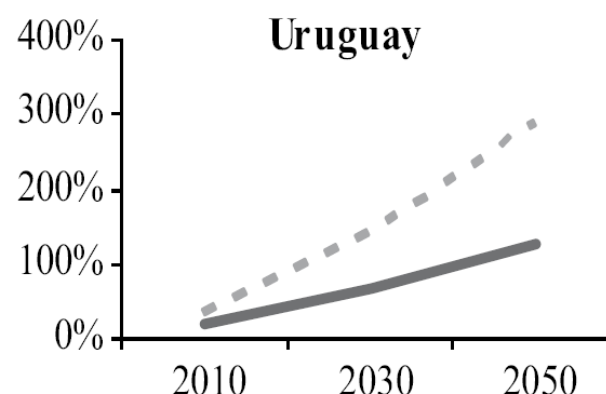
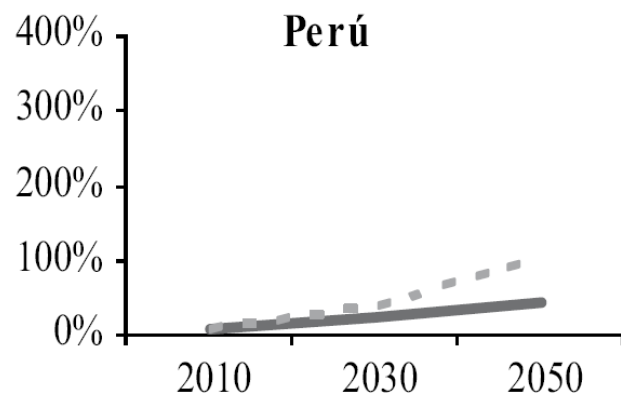
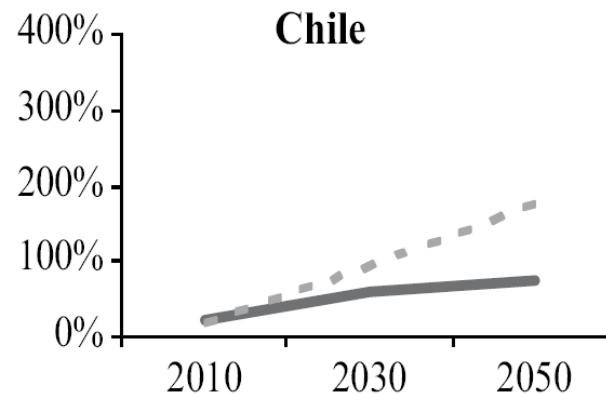
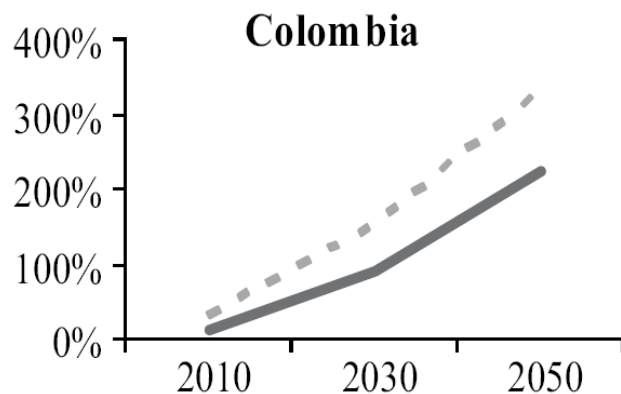
Experiencia Internacional



Sostenibilidad Fiscal

- Diversos estudios empíricos muestran que la introducción al sistema de capitalización individual en América Latina ha mejorado de forma sustancial la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones
- Zviniene y Packard, 2004 concluyen que en la mayoría de los países, de Latino América, el costo fiscal se redujo por la reforma previsional.
- Independientemente del modelo (sustitutivo, paralelo o mixto), y contrastan dicho costo con lo que hubiese ocurrido de no haber implementado una reforma.
- Las estimaciones son concluyentes en cuanto a que la reforma ha reducido las presiones fiscales.
- En particular en el caso peruano, la estimación de la deuda previsional en valor presente pasa de 104% a 43% producto de la reforma representando una reducción de 61% del PBI.

Simulación Impacto de la reforma



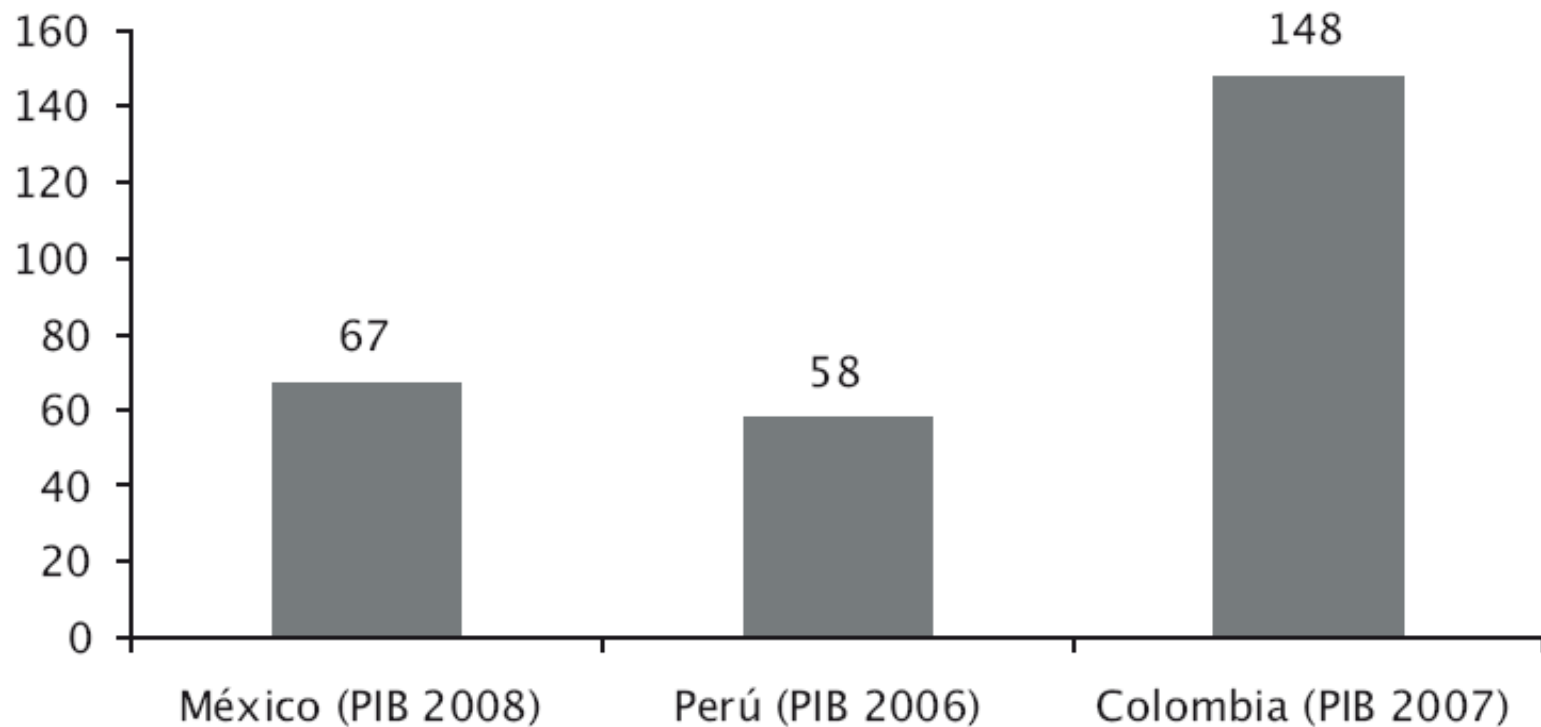
— Con reforma - - - Sin reforma

Nota: se considera la deuda explícita

Fuente: Zviniene y Packard (2004)

Comparación internacional

Valor presente actuarial en México, Colombia y Perú, 2010-2050
(% PIB)



Chile: Reforma 2008

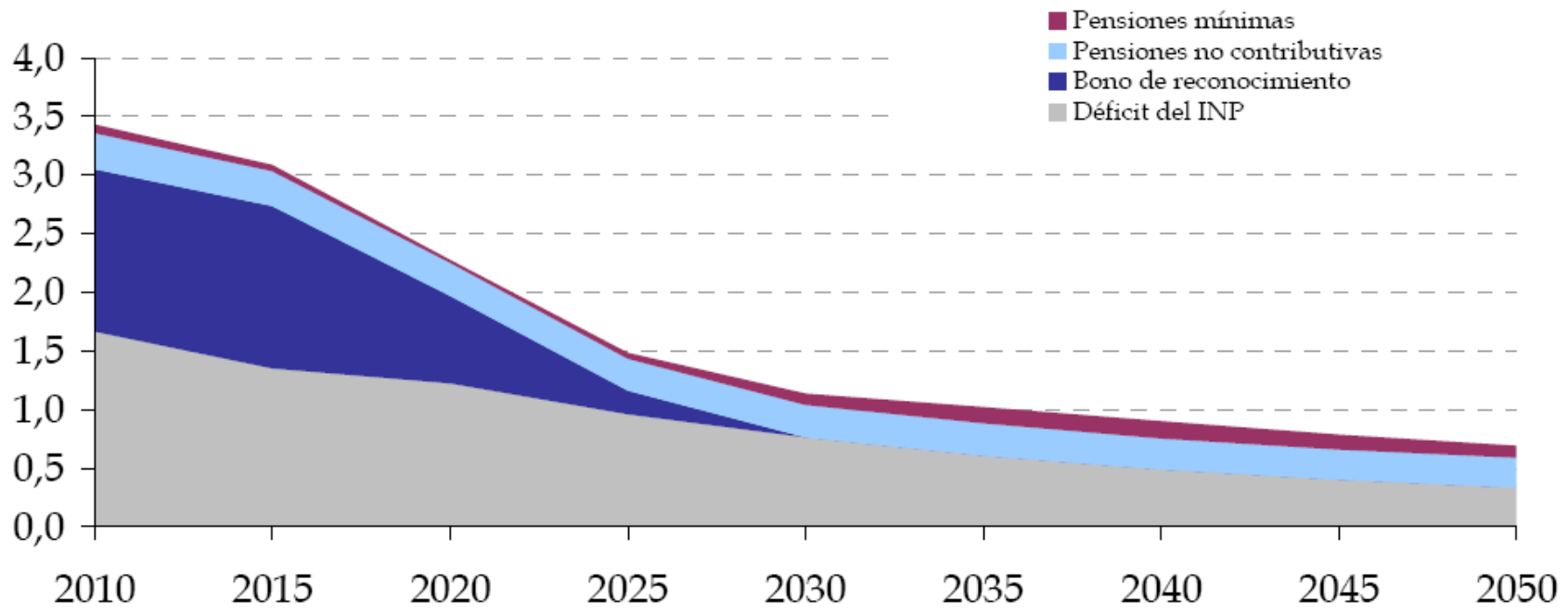
- Aunque la reforma de 1981 redujo significativamente las desigualdades del sistema de pensiones chileno y fortaleció su posición fiscal a largo plazo, no solucionó el problema crónico de ofrecer una cobertura adecuada a todos los trabajadores.
- Mujeres tendrían unas tasas de sustitución muy bajas, debido a una mayor esperanza de vida (pero una edad de jubilación legal menor).
- Baja densidad de cotizaciones lo que significa que estos trabajadores tenían una probabilidad reducida la pensión mínima garantizada por el gobierno.
- Favre et al. (2006) proyectaban que más del 40 por ciento de afiliados hasta 2025 acumularían derechos a pensiones por debajo de la pensión mínima contributiva a la edad de jubilación (véase el Gráfico 6).
- En este contexto, no había duda de que el sistema no proporcionaba suficiente cobertura para todos, especialmente con los flujos entre el mercado de trabajo formal e informal.

Chile: Reforma 2008

- Una nueva reforma al sistema previsional se convirtió en ley en 2008
- La propuesta más importante de la reforma es la creación de un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)
- La reforma incluye otras medidas diseñadas para incrementar la participación en el sistema y mejorar su idoneidad
 - Obligatoriedad de la participación de los trabajadores independientes
 - Impulsa la participación de trabajadores jóvenes de bajos ingresos mediante el pago de subsidios
 - Complementa las cuentas de las mujeres para compensarlas por el tiempo en el que no contribuyen al permanecer en el hogar criando a sus hijos.
 - La reforma generó también nuevos incentivos tributarios para contribuir al componente voluntario del sistema

Como financiar la reforma

- Las previsiones existentes anticipaban una disminución significativa de los compromisos fiscales a partir de 2020.
- El déficit global de la transición se reduciría hasta el 2,3 por ciento en 2020 y el 1,5 por ciento en 2025, gracias a la expiración de los BR y a la disminución gradual del déficit operativo del INP (el coste "puro" de la transición) (Favre et al., 2006).



Fuente: Favre et al. (2006)

Como financiar la reforma

- El momento para realizar el ajuste era el adecuado desde la perspectiva fiscal.
- Esta situación ofreció una oportunidad única, respaldada por el hecho de que el gobierno chileno ha acumulado importantes superávits durante los últimos años, gracias a la rigurosa política fiscal.
- A medida que el nuevo pilar de solidaridad se introduzca gradualmente, el gobierno puede financiar esta mejora manteniendo la actual carga tributaria.
- La reforma mejora la red de protección social de Chile, alcanzando la cobertura total para los trabajadores con rentas pobres o medias.
- El coste fiscal es significativo, y el pilar es vulnerable a las presiones políticas, pero desde la perspectiva social y de la sostenibilidad financiera, la reforma chilena significa un gran paso adelante.

Conclusiones

- La sustitución completa o parcial de los sistemas públicos de beneficio definido ha sido considerada no sólo necesaria, sino inevitable
- Uno de los efectos esperados asociados con las reformas estructurales de los sistemas de pensiones es la reducción gradual de los efectos fiscales generados por los esquemas previsionales
- Sin embargo, la evidencia disponible, muestra que los efectos fiscales de las reformas previsional ha sido considerable y superior a lo inicialmente previsto
- El costo fiscal dependen de las estrategias respecto al grado de capitalización que se introduce y a la forma en que se explicita la deuda pensional implícita
- Dos factores determinantes del costo fiscal son la transición demográfica en la región y los compromisos asumidos por el Estado antes y durante la transición.
- La reformas fortaleció su posición fiscal a largo plazo, no solucionó el problema crónico de ofrecer una cobertura adecuada a todos los trabajadores.
- Chile, Perú y Colombia muestran tendencias decrecientes del déficit previsional.
- Desde la perspectiva social y de la sostenibilidad financiera, la reforma chilena significa un gran paso adelante



Banco Interamericano de Desarrollo / www.iadb.org