

EL FINANCIAMIENTO DE LOS FUTUROS SISTEMAS DE PENSIONES

ARIEL G. PINO*

Resumen

Los Sistemas de Pensiones (y Jubilaciones) enfrentan retos que generan una continua y creciente necesidad de FINANCIAMIENTO. Las cotizaciones sociales ya no son autosuficientes para lograr el equilibrio financiero de los Sistemas, por lo que es necesario que el Estado participe en el financiamiento de forma cada vez más significativa.

El financiamiento mediante cotizaciones sociales generalmente otorga beneficios relacionados con las remuneraciones; mientras que alcanzado por impuestos lo hace sin guardar esta relación y usualmente es de una cuantía fija.

Seguidamente analizaremos la posibilidad de combinar el financiamiento impositivo con el acceso a beneficios relacionados con las remuneraciones de la etapa activa.

Introducción

Desde sus orígenes, el seguro social, inspirado por Bismark en el socialismo de Estado que pregonaba el cobro de impuestos para combatir la situación de los desprotegidos en Alemania, se financió de forma tripartita. El trabajador asegurado y su empleador cotizaban para

* Licenciado en Economía, Postgrado en Economía Pública y Master en Administración y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones. Analista de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

la contingencia de vejez mientras que el Estado financiaba las contingencias de invalidez y muerte.

Esta estructura original sufrió mutaciones y se fue perfeccionando hasta llegar a la concepción de los Sistemas de Seguridad Social. El nuevo contexto mantuvo la financiación tripartita bismarkiana, mas con matices.

Si bien hay coincidencia en cubrir las contingencias según las circunstancias de tiempo y lugar, la cuestión es lograr el criterio de financiamiento más adecuado para ello.

Toda sociedad importa un conjunto de sistemas relacionados, de manera que, si tocamos uno, ello tiene efecto sobre los otros, que por esa razón deben, a su vez, producir modificaciones que a su vez repercuten en otros, y así en el primero. Equilibrar esas interrelaciones conlleva una ardua tarea.

Señalamos dos sistemas clásicos de financiación diferenciados: a) tripartita, financiados con cotizaciones de trabajadores y empleadores sobre las remuneraciones y con asistencia del Estado y; b) financiados íntegramente, o casi, por el Estado.

La financiación tripartita admite cuestionamientos. El primero se relaciona con la tasa de dependencia¹. En el tiempo, y en muchos países, se incrementa debido a la fecundidad en descenso, edades jubilatorias variables, mayor esperanza de vida, frecuencia laboral y trabajo informal.

El segundo se vincula con las externalidades de las, para algunos, cotizaciones sociales, o para otros, impuestos al trabajo que, por lo referido, se incrementan para solucionar el déficit. Nada que no se haya explorado hasta aquí.

Este “cóctel” con ingredientes demográficos, del mercado de trabajo y de factores económicos, hace reflexionar acerca de la conveniencia de regímenes públicos de pensiones financiados enteramente con rentas generales del Estado. De ser así, el Estado actuaría como agente redistribuidor del ingreso de la economía, desligándose del difícil y complicado “balanceo” de ingresos en la etapa activa y pasiva de los individuos. Cambiaría el concepto de Seguro Social, que relaciona remuneraciones con montos de las prestaciones; el Estado tendría plena injerencia en tal relación.

¹ La tasa de dependencia se define como la relación entre las personas mayores de 65 años, con respecto a la población con edad comprendida entre los 15 y 64 años.

Tal esquema de financiación implica dos nuevos conceptos: *Solidaridad de Estado* y abandono del principio de solidaridad intergeneracional y *Riqueza de Asignación Específica*, para lograr relacionar prestaciones con remuneraciones de la vida laboral. Ello, para la atención de las contingencias sociales, con prestaciones suficientes y niveles de cobertura adecuados.

El equilibrio sostenido de los regímenes de pensiones puede asumir dos vías alternativas. O bien se reduce el nivel de protección con los ingresos dados, o se incrementan los ingresos manteniendo el nivel de protección. Ninguna de estas variables implica una adecuada atención de las contingencias.

La meta de equilibrio financiero con prestaciones suficientes y cobertura adecuada impone generar una alternativa de financiación a las cotizaciones o impuestos sobre las remuneraciones, en el caso, Riqueza de Asignación Específica.

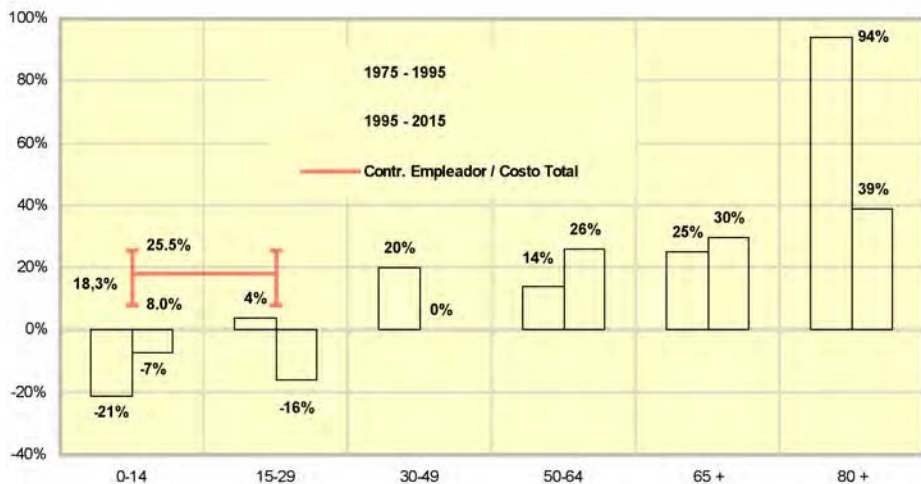
Descripción de la actualidad

Los gráficos que presentan pretenden ilustrar la situación actual con relación a los regímenes de pensiones y sus comportamientos a futuro. Incorporan datos de los países de la Unión Europea y la OECD. El “estado de bienestar” que ostentan configura una influyente base de análisis.

Gráfico 1: registra el comportamiento en la UE entre 1975 y 1995 de diferentes grupos etarios, y su proyección entre 1995 y 2015. Comportamientos que son una señal de alarma para los regímenes públicos de pensiones: grave decrecimiento poblacional activo en edad de aportar, que debería financiar una población pasiva que se caracterizará por una necesidad creciente de beneficios sociales, entre ellos, las pensiones. Este impacto, no generará tasas de dependencia que conlleven a sistemas jubilatorios “viabiles” en el largo plazo.

El mismo gráfico describe el porcentaje promedio (UE para el año 2000) que representaron las cotizaciones sociales del empleador en el costo laboral total formado por salarios, impuestos, etc. Toma el valor mínimo de 8% para Dinamarca y máximo de 25.5% para Grecia, promediando el 18.3% para la UE.

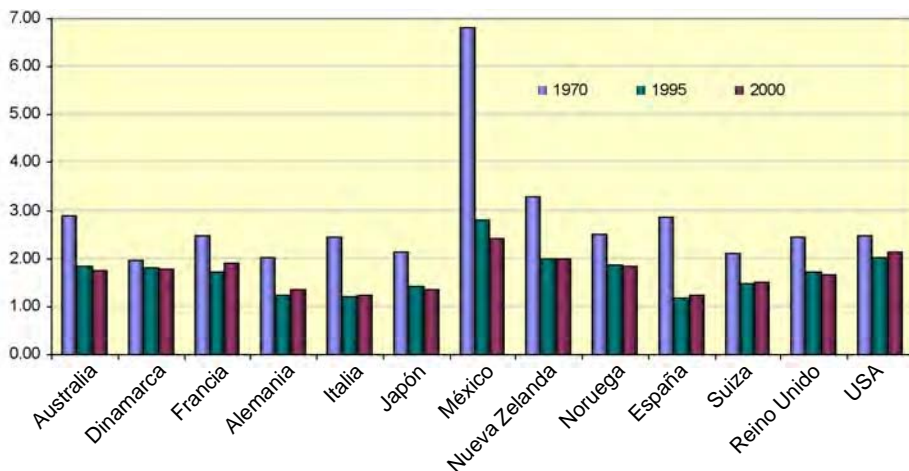
Gráfico 1. Cambio demográfico por grupos de edad y proporción de las cotizaciones del empleador s/costo laboral total.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Eurostat y Missoc

En el Gráfico 2 se presentan las tasas de fertilidad total para distintos países. De algún modo está relacionado con el anterior en los primeros rangos etarios. Empero, la tendencia muestra que la tasa se estaciona a partir de 1995 en número bajo en promedio, agravando aún más la salud de los regímenes de pensiones de principio de solidaridad intergeneracional.

Gráfico 2. Tasas de fertilidad total



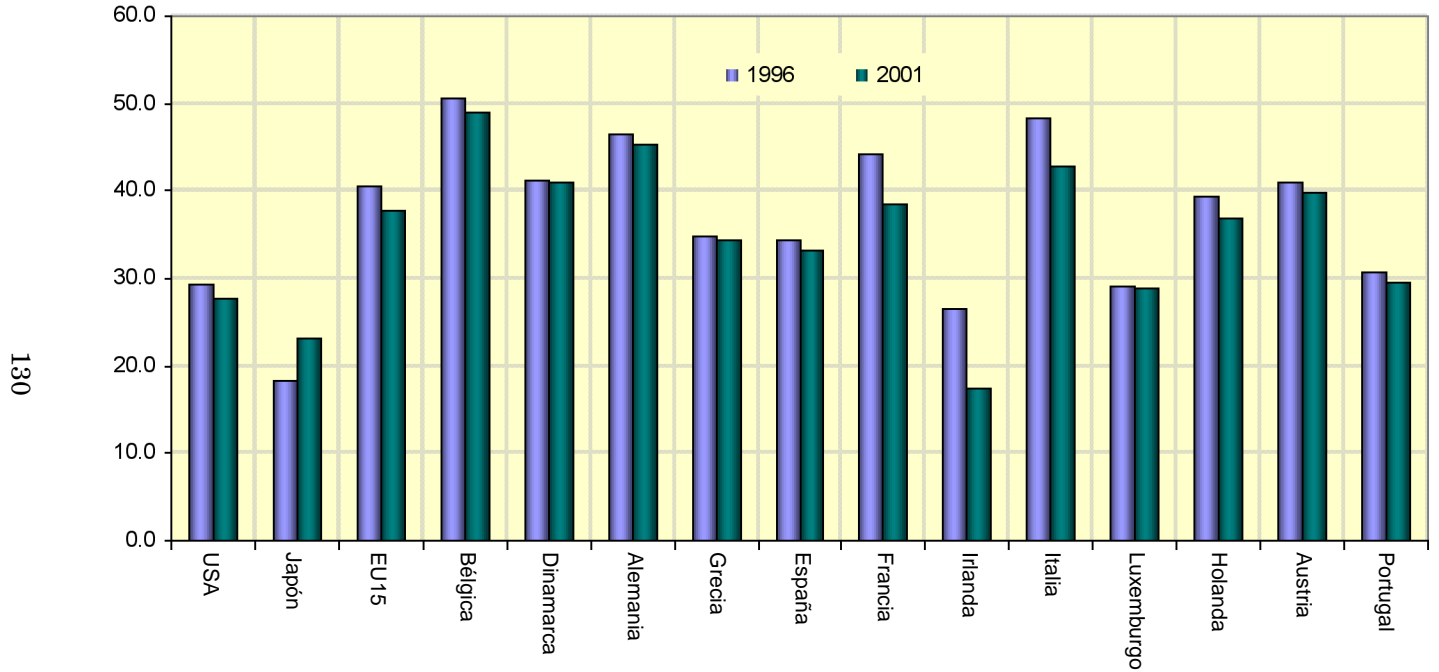
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Eurostat y Missoc.

El gráfico 3 trae la carga impositiva total, sobre el costo laboral total para distintos países. Con una pequeña caída en el año 2001 respecto de 1996, la UE promedia cerca del 40%. Casi la mitad del salario del trabajador sostiene la solidaridad intergeneracional y los beneficios sociales que brinda el Estado en contrapartida de los impuestos.

Para tal situación tributaria, asumiendo superiores recursos financieros para sostener sistemas de pensiones con cada vez menos activos con relación a los pasivos, no existe otra alternativa que rediseñar su financiamiento. Es inviable proseguir gravando sueldos, con más impuestos o cotizaciones.

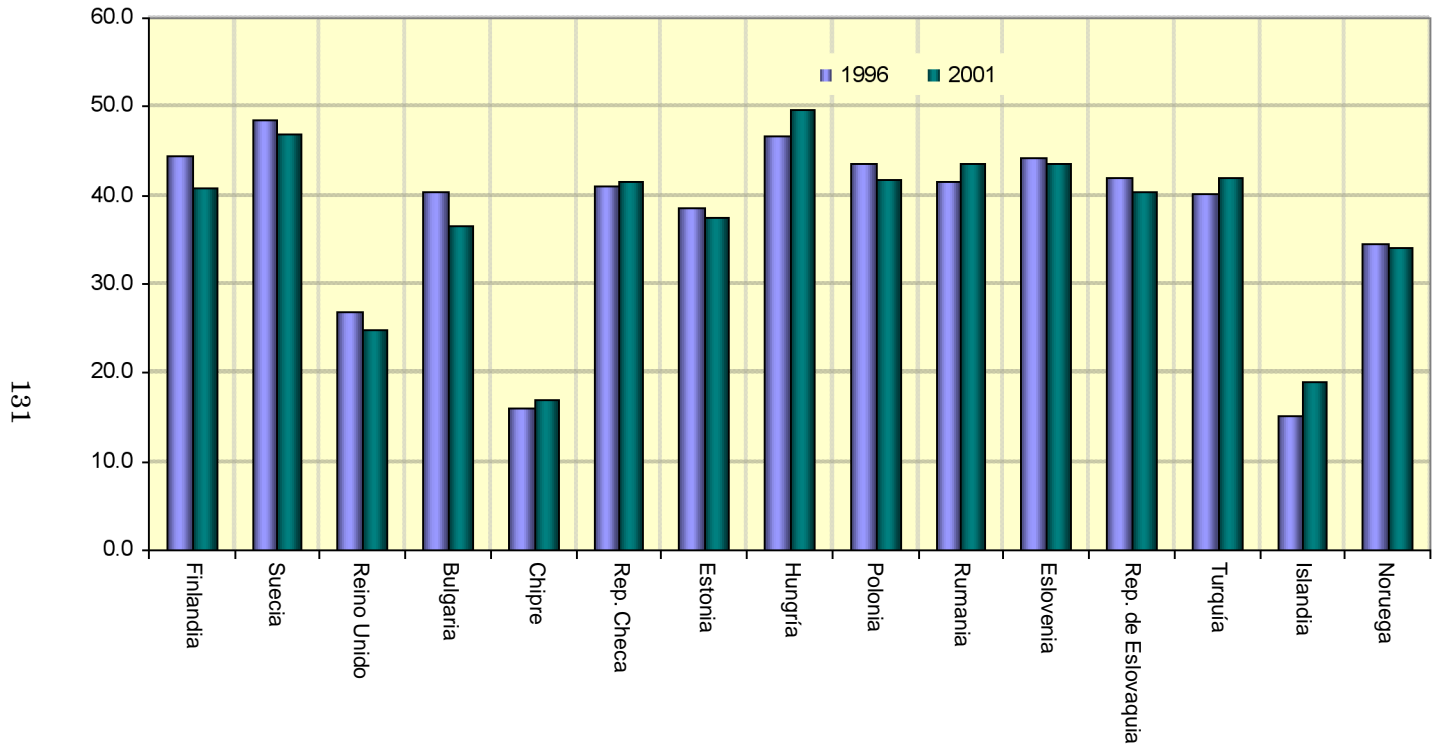
Gráfico 3

Impuesto total s/remuneración bruta más cotizaciones de empleado y empleador como % del costo laboral.



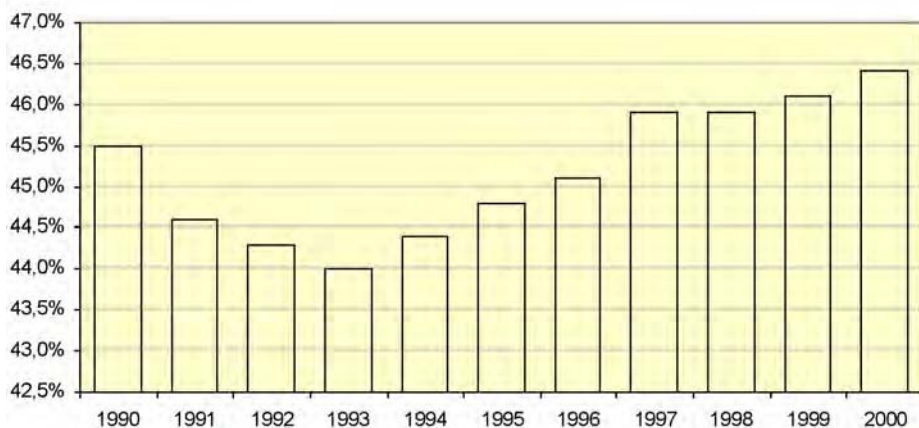
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Eurostat y Missoc.

Gráfico 3. (continuación)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat y Missoc.

Gráfico 4. Beneficios de vejez y sobrevivientes como porcentaje del total de los beneficios sociales. De estrecha relación con la financiación necesaria para costear los mismos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat y Missoc.

Los Sistemas de Pensiones Próximos

La Europa continental es especialmente reacia a la privatización de la administración total de sus sistemas de pensiones. En esa línea, mantienen, con calibraciones constantes, sistemas públicos sólidos, aunque con complementos privados de capitalización.

Se espera que esta situación persista en el tiempo por un largo período, pues sistemas de pensiones privados más antiguos, entre ellos los de Chile y Argentina (mixto), se hallan en revisión, ya que no han satisfecho las metas propuestas. Y en los más modernos, la adhesión a ellos no es significativa respecto de los sistemas públicos.

Entonces, visto que los sistemas públicos dominarán en el mediano plazo, cabe separar sus tipos de beneficios previsionales, sin esperar que modifiquen sus características.

Entre ellos, se encuentran los relacionados con las remuneraciones de las carreras laborales y los que no lo están. Los últimos, gene-

ralmente de monto fijo, carácter universal y financiación por parte del Estado mediante impuestos, son otorgados por condiciones de residencia y/o edad. A diferencia, los primeros se relacionan, generalmente, con los sueldos de los últimos años trabajados, y son financiados por cotizaciones de trabajadores, empleadores y aportes del Estado.

Beneficios de monto fijo y de monto variable

Puesto que la financiación por cotizaciones sociales resulta una carga elevada para trabajadores y empleadores, una solución esperada es la transición hacia los beneficios de monto fijo. No obstante, cabe destacar algunas ventajas de los beneficios vinculados a las remuneraciones anteriores al cese:

Solidaridad: estos tipos de beneficios permiten al responsable político del sistema adoptar mecanismos de recortes y compensaciones. Con ello, se obtiene una redistribución adecuada, estableciendo beneficios máximos y mínimos.

Equidad: la adopción de beneficios de montos fijos no permite establecer relaciones con respecto a las remuneraciones previas al retiro. De este modo, quienes tuvieron remuneraciones elevadas en la etapa activa se ven perjudicados respecto de quienes tuvieron salarios bajos. Fenómeno de menor impacto en los países en vías de desarrollo.

Políticas Públicas: el Estado tiene la capacidad para alterar determinados parámetros generando modificaciones en los incentivos. Ej.: modificar los requisitos de años de servicios con aportes, fórmulas de cálculo, etc. Son reformas paramétricas, que modifican la visión sobre el sistema.

Los inconvenientes de los beneficios relacionados con el salario conforman la problemática de mayor importancia.

Desempleo e Informalidad: notorios fenómenos típicos de los países en vías de desarrollo generan graves problemas en los sistemas públicos de pensiones cuando no se tiene una adecuada estructura de contención como la tuvo España, por ejemplo. Por un lado, causan aumento de las cotizaciones sociales, y por otro, generan un exceso de oferta de trabajo con presión de salarios hacia la baja y la consecuente disminución en la recaudación y la cuantía de los beneficios de montos menores.

Envejecimiento: más arriba, se hizo mención de este tema que, por muy conocido, no es menos grave.

Cambios en las Modalidades Laborales: configura uno de los más graves problemas que están comenzando a padecer los países avanzados, y se expande a pasos agigantados; no por las retribuciones, sino por modificación de las relaciones laborales tradicionales.

Si bien los beneficios de monto fijo tienen como principal ventaja lo amplio de su cobertura, toda vez que se otorgan principalmente por criterios de edad y/o residencia (casi todos los habitantes están o estarán en condiciones de recibir alguna prestación en su momento), tienen inconveniente notable de su falta de equidad, ya que se otorgan sin importar las remuneraciones de la etapa activa.

Ahora bien, de acuerdo con Nicholas Barr (2000), los beneficiarios de los sistemas de pensiones no están interesados en la cantidad de dinero que se les otorga, sino en su poder de consumo de bienes y servicios.

Descriptas ya las principales fuentes de financiamiento y los tipos de beneficios, un desafío más que complicado resulta lograr una “mezcla” entre los tipos de beneficios y las fuentes de financiamiento que sea la más adecuada en el futuro, a la luz de las tendencias esbozadas.

Es decir, financiación estatal pero con beneficios de monto variable, con la generación de riqueza adicional por parte del Estado, pues los ingresos provenientes de las cotizaciones sociales sobre las remuneraciones (que en la actualidad son más que considerables) ya no serán percibidos por el Estado.

Nuevas relaciones laborales

El afianzamiento de economías de mercado, globalización, investigación, desarrollo y surgimiento de nuevas tecnologías han abierto las puertas de un cambio en el sistema clásico de las relaciones del trabajo: “la flexibilización laboral”.

Estos cambios conducen a una redefinición de las características de los sistemas de pensiones, concebidos bajo relaciones laborales distintas, fundamentalmente el trabajo en relación de dependencia y a tiempo completo. Asimismo, surgen nuevos riesgos asociados, que no pueden ser soslayados al momento de diseñar los sistemas o reformarlos.

Los sistemas de pensiones vigentes se basan en trabajadores en estas categorías para otorgarles prestaciones. La variación en las relaciones laborales ejerce presión hacia la adopción de beneficios de monto fijo, con financiación estatal tendiente a generar un ingreso de subsistencia por encima de la línea de pobreza y un componente adicional obligatorio, en el sector privado o por empresas.

Dentro de estos cambios en las relaciones laborales se pueden mencionar (Ruland 2002):

trabajo a tiempo parcial,
incremento del trabajo por cuenta propia,
tele-trabajo o trabajo a distancia,
trabajo temporario,
contratos de corto plazo y
esquemas de estimulación de empleo.

Estas relaciones laborales se están incrementando de forma considerable en los países desarrollados y generando alteraciones en los ingresos por cotizaciones sociales. Este efecto, junto con el desempleo y los problemas demográficos, harán que no exista sistema capaz de otorgar prestaciones variables suficientes, según adecuados niveles de cobertura con financiamiento genuino. Esto es, sin aportes del Estado o con una participación estatal razonable, salvo que se incrementen la edad jubilatoria y/o las cotizaciones sociales.

Los significativos datos empíricos del año 2001 señalaban:

El 42% del total de los empleados de Holanda lo es a tiempo parcial; el 70% de la mujeres holandesas tiene un trabajo a tiempo parcial; en España, el 32% de los empleados tiene un empleo a plazo determinado; en la Unión Europea 1/3 de los empleados tiene un empleo a plazo determinado.

Este incremento del trabajo a tiempo parcial, que se originó en la década del noventa, trajo aparejado un incremento del comportamiento pro cíclico. Es decir, el crecimiento económico implica el abandono de las relaciones laborales tradicionales. Debido a dicho incremento, las firmas en el corto plazo producen un efecto sustitución entre trabajo a tiempo completo y trabajo temporario o a tiempo parcial, aunque no en la totalidad de sus empleados, al requerir trabajadores con habilidades especiales o por que la legislación no lo permite.

Por otro lado, los trabajadores con contratos temporarios dejan el mercado de trabajo con mayor frecuencia que aquellos con contratos a tiempo indeterminado. Sin embargo, se tiende a lograr igual trato entre los trabajadores con estos tipos de contratos, en particular, en lo atinente a las condiciones laborales y a su situación frente a los sistemas de pensiones.

Financiamiento próximo

Al modificar la estructura de financiamiento y obtener, como ya se mencionó, beneficios de monto variable con financiación estatal, se advierte una conjunción entre los diferentes tipos clásicos de política social. Se toma el financiamiento de un sistema social demócrata o liberal (del tipo escandinavo o anglosajón), con “arreglos” para lograr beneficios de un sistema conservador (del tipo de la Europa continental).

En otras palabras, los sistemas de pensiones son financiados enteramente por el Estado mediante impuestos más una Riqueza de Asignación Específica generada por el mismo, otorgando prestaciones que estarán relacionadas con las remuneraciones durante la carrera laboral.

Habitualmente, cuando se habla de una financiación estatal mediante impuestos, se relaciona con una lógica liberal o social demócrata de beneficios de monto fijo, otorgados mediante la comprobación de criterios sencillos.

La forma de quebrar esa lógica de funcionamiento de los sistemas, es agregar un componente de financiación adicional que no resulte una carga específica extra para ningún actor social. Esta financiación adicional, se conseguiría mediante la generación de riqueza por parte del Estado, de asignación específica direccionada a los sistemas de pensiones públicos.

No es fácil conseguir una “riqueza adicional” por parte de los Estados, ya que la mayor fuente de ingresos que posee es la recaudación de impuestos, y aquí se trata de sustituir el monto de lo que se destina a los regímenes de pensiones en concepto de cotizaciones sociales, por una cantidad de recursos semejante, sin alterar considerablemente la estructura tributaria de un país. De tal modo, se evitaría la transferencia directa de recursos, que se produce entre individuos cuando se suplantán las cotizaciones por impuestos.

El Cuadro I ilustra las distintas fuentes de recursos como porcentajes del PIB, así como la distribución porcentual de la financiación en los países integrantes de la Unión Europea, si bien para el año 1998, sin cambios notorios a la fecha.

El Cuadro II da cotizaciones sociales, de empleadores y trabajadores, para el financiamiento de prestaciones (vejez, invalidez y muerte), en porcentaje de remuneraciones en 1998.

Cuadro I										
<i>País</i>	Recursos en porcentaje sobre el PIB					Distribución porcentual de la financiación				
	<i>Cotización Empleador</i>	<i>Cotización Trabajador</i>	<i>Aport. Estado</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>	<i>Cotización Empleador</i>	<i>Cotización Trabajador</i>	<i>Aport. Estado</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Bélgica	15,3	6,5	7,6	0,8	30,2	50,6	22,4	24,4	2,6	100
Francia	14,3	6,1	9,4	0,9	30,7	46,5	19,9	30,7	2,9	100
Suecia	14,2	3,4	16,6	2,1	36,3	39,1	9,3	45,8	5,8	100
España	11,5	3,9	6,0	0,7	22,1	52,2	17,5	27,2	3,1	100
Italia	11,4	3,8	9,7	0,6	25,5	44,7	14,8	38,3	2,2	100
Alemania	11,3	8,6	9,4	0,9	30,2	37,4	28,7	30,9	3,0	100
Finlandia	11,3	4,3	13,5	2,2	31,3	36,2	13,8	43,1	6,9	100
Austria	10,7	7,7	9,9	0,3	28,6	37,5	27,1	34,5	0,9	100
Holanda	10,3	6,0	5,3	6,8	34,1	30,1	34,3	15,7	19,9	100
Grecia	9,4	7,1	7,3	2,4	25,1	37,6	24,1	29,2	9,1	100
R. Unido	7,9	4,0	13,9	0,2	29,1	27,0	24,4	47,9	0,7	100
Portugal	6,6	6,2	9,5	2,2	22,3	29,5	17,8	42,6	10,1	100
Luxemburgo	6,4	2,2	11,9	1,3	25,8	25,0	24,2	46,3	4,5	100
Irlanda	3,8	6,1	9,8	0,3	16,1	23,9	13,6	61,3	1,2	100
Dinamarca	3,0	6,1	23,0	2,2	34,3	8,7	17,9	67,2	6,2	100
U.E.	11,1	6,6	10,2	1,1	29,0	38,2	22,7	35,4	3,7	100

Fuente: José A. Panizo-OISS.

Cuadro II		
	Recursos en porcentaje sobre el PIB	
<i>País</i>	<i>Cotización Trabajador</i>	<i>Cotización Trabajador</i>
Bélgica	7,5	8,86
Francia	6,65	9,8
Suecia	7	10,21
España	4,7	23,6
Italia	8,89	23,81
Alemania	9,55	9,55
Finlandia	4,4	16,7
Austria	10,25	12,55
Holanda	19,15	8,9
Grecia	6,67	13,33
R. Unido	10	11,9
Portugal	11	23,75
Luxemburgo	8	8
Irlanda	6	10,75
Dinamarca	1	–

Fuente: SSA - 2002

Del análisis de los datos se revela que en el mejor de los casos, Luxemburgo, es necesario generar una riqueza de asignación específica del 8.6%, mientras que en el peor de los casos, Bélgica, es necesario generar el 21.8%. Ambas situaciones bajo el supuesto de mantener la estructura tributaria y el esquema previsional sin modificaciones.

Ahora bien, la eliminación de las cotizaciones sociales por parte del trabajador y del empleador implica el incremento de salarios por un lado y la disminución de los costos del empleador por el otro. Es

decir, se incrementa el ingreso disponible de los trabajadores, que se puede aplicar en dos direcciones. A través de ingresos directos al Estado, vía incremento de impuestos directos, como por ejemplo a los ingresos, o de forma indirecta, vía impuestos indirectos, como por ejemplo al consumo. Cualquiera de estas dos alternativas tiene el efecto de disminuir el requerimiento de asignación específica.

En lo atinente a la cuantía, la riqueza debe ser generada mediante algún mecanismo novedoso. Una alternativa es la creación de empresas públicas cuyo producido sea destinado a los sistemas de pensiones.

No es una tarea sencilla, tanto para países en vías de desarrollo como para los desarrollados. Los primeros no poseen capital para formar las empresas, y generalmente el Estado se reduce a la mínima expresión debido a las presiones de organismos internacionales para lograr equilibrio fiscal. Los desarrollados, poseen empresas públicas con ganancias dirigidas al Estado como un todo. Generar nuevas o redireccionar las existentes es complicado. Debe añadirse que el proceso privatizador, de envergadura considerable, no siempre ha resultado beneficioso y se halla en revisión.

Si se observa el caso español, fueron privatizadas 19 empresas con un promedio de resultados positivos. El agregado de estos promedios asciende a 4.057 millones de euros 24 empresas con un promedio de resultados negativos. El agregado de estos promedios asciende a 765 millones de euros, mientras que hay 4 empresas sin suficientes datos.

La suma de la participación pública en los resultados de las empresas públicas rentables que han sido privatizadas ha sido 5,3 veces superior a la suma de los resultados de las empresas perdedoras que también han sido privatizadas.

El proceso de generación de empresas públicas puede ser concebido en tres dimensiones, dependiendo, principalmente, del tipo de país que se trate:

Pequeñas y medianas empresas públicas

Grandes empresas públicas

Empresas multinacionales públicas

Un Estado presente en actividades generadoras de poder de mercado accederá a una eficiencia social: perseguir maximizar el bienestar social en lugar de maximizar el beneficio. La eficiencia total de una

empresa, definida como la eficiencia productiva más la eficiencia social o asignativa, es mayor si la administra el Estado que si es administrada por privados. Los defensores de la privatización atacan a las empresas públicas por tener baja eficiencia productiva.

Otro aspecto positivo de la intervención estatal es el configurar la posibilidad de convertirse en demandante de trabajo focalizado. La crisis de desempleo a elevadas edades sin derecho a prestaciones no es ajena a ningún país. Con más énfasis se observa en los países en vías de desarrollo que por cuestiones de tecnificación generan desempleados adultos con baja capacitación y sin posibilidad de reinserción laboral. Las empresas públicas pueden absorber parte de estos desempleados, pasando a convertirse el Estado asistencialista en generador de riqueza con este colectivo.

Este esquema de financiamiento y prestaciones propuesto pretende iniciar un debate serio respecto del futuro de los sistemas de pensiones en cuanto a su viabilidad y a la suficiencia de las prestaciones.

Bibliografía

- Agulnik, Phil (1999). "Pension Tax Relief and the Green Paper" en *Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper*, Center for Analysis of Social Exclusion, London, London School of Economics.
- Barr, Nicholas (2000). "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", Washington DC, IMF Working Paper.
- Bonoli, Giuliano (2002). "Changing Labor Markets and Pensions policies in Western Europe" en *Social Security and Changes in the World of Work*, Switzerland, Social Security Documentation N° 28, ISSA.
- Commission Of the European Communities (2003). "The Stockholm and Barcelona targets: Increasing employment of older workers and delaying the exit from the labor market", Brussels.
- European Commission (2002). "Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects", Brussels, Directorate-General for Employment and Social Affairs.
- Paler, Bruno (2001). "Beyond Retrenchment", France, Center for European Studies, Working Paper Series 77.
- Roland, Franz (2002). "Changing Labor Markets and Pensions

policies in Western Europe” en *Social Security and Changes in the World of Work*, Switzerland, Social Security Documentation N° 28, ISSA.

Social Security Administration (2002). “Social Security Programs Throughout the World: Europe.

Vergés, Joaquim (2002). “Las Privatizaciones de Empresas Públicas. Un estado de la cuestión, con especial énfasis en el caso español”, Dirección y Gestión de la Empresa Pública.