



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Informe Técnico 30

La financiación óptima de las pensiones de jubilación de la seguridad social y su diseño

Criterios contrapuestos respecto al diseño de las pensiones de la seguridad social y su impacto en la financiación

Robert L. Brown

Profesor

Departamento de Estadística y Ciencias Actuariales

Universidad de Waterloo

Presidente

Asociación Internacional de Actuarios (IAA) Comisión de Seguridad Social

Canadá

La financiación óptima de las pensiones de jubilación de la seguridad social y su diseño

Criterios contrapuestos respecto al diseño de las pensiones de la seguridad social y su impacto en la financiación

Robert L. Brown

Profesor

Departamento de Estadística y Ciencias Actuariales

Universidad de Waterloo

Presidente

**Asociación Internacional de Actuarios (IAA) Comisión de Seguridad Social
Canadá**

Seminario Técnico Actuarial sobre el Financiamiento Óptimo de los Regímenes de Seguro Social de Pensiones, Limassol, Chipre, 30-31 de octubre de 2008

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial. Una parte considerable de las actividades de la AISS en materia de promoción de buenas prácticas se realizan en el marco de sus diez Comisiones Técnicas, constituidas y administradas por organizaciones miembros comprometidas, con el apoyo de la Secretaría de la AISS.

Este informe se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las del editor.

Resumen

Este documento examina una serie de elementos determinantes en materia de diseño y financiación de sistemas de seguridad social. Para cada criterio, el documento enumera y analiza las ventajas y desventajas de las opciones posibles.

Los elementos determinantes son los siguientes:

- *Capitalización contra financiación por reparto*
- *Voluntariedad contra obligatoriedad*
- *Cuentas individuales contra mutualización de riesgos*
- *Contratación pública contra contratación privada*
- *Mecanismos de ajuste automáticos (MAA)*

El autor alberga la sincera esperanza de que este análisis suscite mayor debate sobre los temas relacionados con esta importante selección de criterios, con vista a mejorar los sistemas de seguridad social para todos.

Palabras clave

Diseño y financiación de la seguridad social, Capitalización, Financiación por reparto, Cuentas individuales, Mecanismos de ajuste automáticos

Introducción

Este documento repasa una serie de criterios que constituyen elementos de decisión en materia de diseño y financiación de los sistemas de seguridad social. Para cada criterio, se han expuesto y discutido brevemente las ventajas de las opciones posibles. De este modo, el documento intenta conducir al lector hacia un conjunto de elementos determinantes, que debería dar como resultado un diseño y una financiación óptimos de cualquier sistema de seguridad social.

Con este documento, se pretende promover el debate con la esperanza de estimular una amplia discusión sobre estos importantes puntos de debate.

Debo señalar que los nuevos sistemas de cuentas nacionales de aportación definida (NDC) en Suecia, Italia y Polonia se pueden considerar como equivalentes a los regímenes de prima media con prestación definida (DB) con ajustes anuales basados en el crecimiento económico. Por tanto, si comento negativamente una seguridad social basada en NDC, esto no significará que incluyo necesariamente a Suecia, Italia o Polonia.

Financiación: capitalización contra financiación por reparto

En primer lugar, se debería evitar entrar en un debate sobre la financiación de la seguridad social, si el programa asigna a la sesión un nombre que emplea la palabra "capitalización". Esto

desviará inmediatamente el tema. Los sistemas de la seguridad social no necesitan ser capitalizados. Sólo necesitan ser financiados de un modo sostenible, lo cual es una cuestión bastante diferente.

Parece que los sistemas de seguridad social capitalizados serán preferibles cuando los ratios de beneficio a capital invertido superen la tasa de crecimiento de la base de cotización del sistema de seguridad social. Y, por supuesto, también a la inversa.

La tasa de crecimiento de la base de cotización de un sistema de seguridad social es, en sí misma, una función con múltiples variables. Un factor primordial es la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo. Ésta, por sí sola, será el resultado de un crecimiento poblacional (mediante el aumento de la fecundidad o la inmigración) o podrá resultar de tasas de actividad más altas. Es decir que, normalmente, la base de cotización aumentará cuando se produzca un incremento del salario real, lo cual suele basarse en incrementos de la productividad.

Además, como se ha señalado con frecuencia, un sistema de seguridad social capitalizado no es intrínsecamente más seguro ni más previsible (es decir, menos volátil) que un sistema por reparto.

En efecto, los sistemas de seguridad social son medios destinados a repartir bienes y servicios entre trabajadores y jubilados. Si un sistema de seguridad social por reparto tiene una tasa de cotización de 10 por ciento, entonces significará que el trabajador ha aceptado realmente traspasar toda su producción de la mañana de un lunes a los jubilados del país para su consumo.

Si el régimen está capitalizado, entonces la transferencia será más compleja, aunque equivalente. El trabajador tomará el 10 por ciento del salario (que refleja el valor de 10 por ciento del producto) e intentará adquirir activos. Estos activos estarán disponibles por parte de los jubilados (que los habrán acumulado a lo largo de su vida laboral). Al venderlos, el jubilado obtendrá dinero por sus activos y utilizará a continuación este dinero para comprar bienes y servicios. El resultado final equivale a un régimen por reparto.

Por supuesto que existen algunas cuestiones secundarias relativas a la financiación. ¿Crea el método de financiación una tasa más rápida de crecimiento económico? ¿Ayuda un régimen capitalizado a crear un buen sistema bancario o una buena infraestructura bursátil? Aunque se trata de preguntas interesantes, parece que las respuestas varían mucho (es decir, no existe consenso).

Voluntariedad contra obligatoriedad

LA primera vista, la mayoría de los sistemas de seguridad social parece tener un carácter obligatorio. Sin embargo, pueden existir numerosos medios para cuestionar este rasgo distintivo.

Por ejemplo, algunos sistemas no imponen cotizaciones a los trabajadores hasta que sus ingresos alcanzan un nivel determinado. Esto puede alentar a los trabajadores (y a sus empleadores) a pasarse a la economía monetizada. Este desplazamiento se reforzará, si el sistema ofrece una prestación mínima garantizada o si ofrece prestaciones significativas como contrapartida a períodos muy breves de afiliación.

Otros sistemas permiten períodos de "desafiliación" para cumplir el servicio militar, como consecuencia de incapacidades, para la crianza de los hijos, etc., sin ninguna reducción proporcional de las prestaciones definitivas. Una vez más, estas características crearán sólo incentivos para una actuación negativa por parte de los trabajadores.

Lo digo porque considero que un sistema obligatorio es mejor, puesto que anula la antiselección.

En un documento reciente, James et al. (2008) señaló las ventajas de no tener que preocuparse por la antiselección. Según sus cálculos, un sistema de seguridad público y obligatorio que ofreciese las mismas prestaciones que el Régimen de Pensiones de Canadá costaría entre 8 y 9,5 por ciento de los ingresos con derecho a pensión (según ha definido el Régimen de Pensiones de Canadá). La variación entre 8 y 9,5 por ciento está en función de la estrategia de equilibrio entre activos y pasivos. Unas prestaciones similares en el marco de un sistema de pensiones privado y voluntario requerirían cotizaciones equivalentes de 11 a 12,5 por ciento. Los coeficientes de costo privados superan el coeficiente público obligatorio debido a los elevados gastos administrativos privados y a los gastos de selección adversos (y estos tienen casi igual incidencia, es decir, 50/50.). También tiene que existir un margen de beneficio en un sistema privado.

La selección adversa se produce porque los potenciales beneficiarios de una renta vitalicia saben más sobre su salud que la compañía aseguradora. Si esta compañía fija el monto de la anualidad utilizando la longevidad media de la población, entonces las personas con una esperanza de vida inferior a la media no optarán plenamente por el sistema de anualidad, lo que desviará al alza la longevidad media. En definitiva, esta espiral significa que la compañía aseguradora tendrá que fijar el monto de la anualidad a partir de unas hipótesis de esperanza de vida muy altas, permitiendo que sólo las vidas más privilegiadas obtengan un valor real de mercado por su compra.

Cuentas individuales contra mutualización de riesgos

El principal objetivo de un sistema de seguridad social destinado a garantizar los ingresos por jubilación consiste en minimizar la probabilidad de que los jubilados vivan en la pobreza. En este sentido, el diseño del sistema de seguridad social debe atenuar el riesgo tanto como sea posible con el fin de garantizar los ingresos.

En cuanto a la garantía de los ingresos por jubilación, estos riesgos incluyen lo siguiente: los riesgos de inversión y de gastos financieros, el riesgo del tipo de interés, el riesgo de inflación y el riesgo de longevidad.

En cada una de estas cuatro categorías, los sistemas mutualizados obtienen unos resultados previstos superiores a los de las cuentas individuales; algunos, mediante la aplicación eficaz de la ley de los grandes números y otros, mediante mayor rendimiento.

En un sistema de seguridad social mutualizado, todos los afiliados (lo que puede representar la totalidad de la población activa) comparten estos riesgos. En un sistema de cuentas individuales, es el individuo quien asume unilateralmente todos estos riesgos.

Además, una gran mutua puede contratar a un buen gestor de inversión con un bajo costo por unidad. Estas grandes mutuas pueden participar también en emisiones privadas, inaccesibles para la mayoría de los fondos de inversión.

Estos factores importan realmente. En un documento reciente, Ambachtsheer (2008) aporta el ejemplo siguiente. Su salario pasa de CAD 35,000 a CAD 65,000 a lo largo de una vida laboral de 40 años. Desea sustituir 60 por ciento de su salario final (CAD 39,000) en el momento de la jubilación. Cobrará CAD 25,000 de la seguridad social (monto comparable al de Canadá y Estados Unidos), de modo que necesitará CAD 14,000 indexados por año.

Suponiendo que gane $i = 4$ por ciento de rendimiento real durante 20 años y 3 por ciento de rendimiento real después, necesitará cotizar 6 por ciento de su salario a lo largo de su vida laboral para alcanzar este objetivo. Si ha tenido un régimen bien gestionado (como puede esperarse de una gran mutua), que puede ganar un suplemento de 1 por ciento anual, entonces la tasa de cotización de 6 por ciento caerá a 4,5 por ciento. Por el contrario, si tiene que hacer frente a unos gastos de gestión de 2 por ciento (es decir, sus ratios reales de beneficio por inversión son de 2 por ciento y de 1 por ciento), entonces será preciso que la tasa de cotización aumente hasta el 10 por ciento.

Además, si la inflación se halla en el 2 por ciento anual, no obtendrá absolutamente ninguna ganancia neta en su poder de compra.

Sabemos que cuando las personas son las encargadas de gestionar sus propias cuentas de acumulación de capital, lo hacen de manera muy conservadora y perciben ratios de beneficio menores. También se enfrentan a ratios de gastos de gestión que pueden reducir su ratio neto de beneficio por inversión tanto como 3 por ciento.

Por último, al llegar la jubilación, el trabajador tiene que gestionar su propia jubilación o adquirir una renta vitalicia individual. Ya hemos señalado los gastos más elevados que implica adquirir su renta vitalicia a un sector privado debido a los altos gastos administrativos y al factor de antiselección. Quizás el único escenario que podría ser peor es la gestión de su propia cuenta y del riesgo vinculado a su propia longevidad.

En definitiva, en un país donde la obtención de la garantía de los ingresos por jubilación resultan de una combinación de regímenes públicos y privados, un sistema de seguridad social con cuentas individuales capitalizadas íntegramente no proporciona en absoluto una diversificación global, ya que puede esperarse que la mayoría de las prestaciones privadas se base en cotizaciones definidas y esté capitalizada íntegramente.

Para resumir, nada parece recomendar las cuentas individuales como tipo de sistema preferente para la seguridad social.

Público contra Privado

¿En qué medida la provisión de un sistema de garantía de los ingresos por jubilación debería ser responsabilidad del gobierno y en qué medida debería dejarse en manos de la iniciativa privada / individual?

Desde luego que la respuesta a estas cuestiones variará dependiendo de la cultura local. Por ejemplo, no cabe duda de que los países escandinavos jamás tendrán los bajos ratios de reposición en la seguridad social que son corrientes en Estados Unidos (o a la inversa).

Además, el debate sobre lo que es público y lo que es privado suele ser farragoso. Si los regímenes privados de ahorro para la jubilación tienen incentivos fiscales apreciables (como ocurre en la mayoría de los países), ¿acaso esto no es lo mismo que una participación pública? Muchos de estos incentivos fiscales tienen una incidencia regresiva. Con frecuencia, este aspecto se descuida en los debates habituales sobre estos temas.

Una característica del diseño en la que todos los actuarios de seguros deberían coincidir es que una mezcla de lo público y lo privado conduce también a una diversidad de diseños de regímenes y métodos de financiación. Hay épocas en las que los regímenes con prestación definida son superiores, pero también hay épocas en las que los regímenes de cotización definida son las estrellas. También hay épocas en las que la capitalización es ventajosa y épocas en las que la financiación por reparto es claramente preferible. Así que una mezcla de diseños debería ser preferible como consecuencia de las ventajas de la diversificación.

Todos los regímenes privados de ahorro individual (y las cuentas individuales en la seguridad social) son, por definición, capitalizados íntegramente y se asientan en la cotización definida. Los regímenes privados de pensión de jubilación financiados por el empleador se pueden basar en la DB o la NDC, pero deberían estar capitalizados íntegramente en todo momento, ya que el patrocinador de estos regímenes puede desaparecer económicamente en cualquier momento.

En numerosos países, especialmente Estados Unidos y Reino Unido, los regímenes de pensión financiados por el empleador han ido pasando cada vez más durante los últimos veinte años de la DB a la NDC. Por tanto, en estos países, todos los regímenes del sector privado de

pensiones se encuentran dentro de la categoría de regímenes capitalizados íntegramente con NDC.

Así que, al menos, nadie desearía rematar esto con un sistema de seguridad social con NDC íntegramente capitalizado, ya que atentaría contra toda lógica económica de las ventajas de la diversidad. Por eso, un sistema de seguridad social capitalizado parcialmente o por reparto, basado en la DB, parece preferible en este sentido.

Mecanismos de ajuste automáticos (MAA)

Muchos sistemas de seguridad social en todo el mundo (p. ej., Canadá, Brasil, Suecia, Alemania y Japón) han introducido mecanismos de ajuste automáticos en sus sistemas, con la intención de devolver la sostenibilidad al régimen cuando fuerzas externas creen un desequilibrio insostenible entre cotizaciones y prestaciones.

Parece recomendable que dicho MAA deba reaccionar ante estos desequilibrios compartiendo la carga de la forma más equitativa posible entre trabajadores y jubilados. Sólo uno de los sistemas anteriores lo hace actualmente (Canadá) y se puede demostrar que, incluso en circunstancias "normales", el MAA canadiense afecta a los jubilados con mayor dureza que a los trabajadores.

Este resultado no parece deseable, ya que los jubilados no tienen normalmente ningún modo de hacer frente a la reducción de prestaciones ni a la disminución del nivel de vida.

Conclusión

En este documento se ha examinado una serie de elementos determinantes en el diseño y la financiación de los sistemas de seguridad social. Para cada criterio, el documento enumera las ventajas y desventajas de las opciones posibles. El autor alberga la sincera esperanza de que este análisis suscite mayor debate sobre los temas relacionados con esta importante selección de criterios, con vista a mejorar los sistemas de seguridad social para todos.

Bibliografía

Ambachtsheer, K. 2008. *The Canada Supplementary Pension Plan (CSPP): Towards an adequate, affordable pension for all Canadians* (Commentary, n° 265). Toronto, C.D. Howe Institute. <http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_265.pdf> (accedida el 21.05.2009).

James, S.; et al. 2008. *The fair value of the Canada Pension Plan: The role of risk and cost structure* (2ª versión). Toronto, Canada Pension Plan Investment Board.