

Reflexiones sobre el problema de la cobertura en los sistemas de pensiones reformados*

**Augusto Iglesias P.
PrimAmérica Consultores
Noviembre, 2003
www.primamerica.cl**

**** Presentado en el Seminario “Desafíos de los sistemas de pensión en América Latina”, organizado por la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la Superintendencia de AFP de Chile. Santiago de Chile, 11 y 12 Noviembre, 2003.***

Indice

- I. El problema**
- II. Definiciones de cobertura**
- III. ¿De qué depende la cobertura?**
- IV. Efectos de las reformas a las pensiones sobre la cobertura:**
 - **IV. 1 La teoría**
 - **IV.2 Los hechos**
- V. ¿Cómo extender la cobertura en los sistemas reformados?**
- VI. Comentarios finales**

I. El problema

- En A.L. existe una extendida preocupación por lo que se considera es una baja cobertura de los sistemas previsionales.
- Las reformas en las décadas del '80 y del '90 no habrían sido suficientes para resolver el problema y hoy se buscan nuevas soluciones.
- Extender la cobertura de los programas previsionales contributivos sería un objetivo socialmente deseable pues ello permitiría:
 - ❖ Aumentar el porcentaje de la población con protección económica en caso de vejez, invalidez o muerte;
 - ❖ Disminuir un “pasivo contingente” para el fisco (pensiones mínimas y de asistencia social).

Cobertura en América Latina y el Caribe

PAIS	AÑO	MASA SALARIAL CUBIERTA / PGB (%)	COTIZANTES / FUERZA DE TRABAJO (%)	COTIZANTES / PEA 15-65 (%)
ARGENTINA	1995	23.0	53.0	39.0
BOLIVIA	1992	7.1	11.7	9.4
BRAZIL	1996	17.0	36.0	31.0
CHILE	1995	40.0	53.1*	45.0
COLOMBIA	1995	9.8	33.0	27.0
COSTA RICA	1996	30.3	47.0	35.0
REPUBLICA DOMINICANA	1988	---	11.5	9.0
ECUADOR	1995	5.4	26.0	24.9
EL SALVADOR	1996	12.6	26.2	25.0
GUATEMALA	1995	15.0	28.9	24.0
HONDURAS	1994	12.5	24.0	20.0
JAMAICA	1989	---	39.0	33.0
MEXICO	1997	12.1	30.0	31.0
NICARAGUA	1996	25.0	13.6	13.0
PANAMA	1996	32.0	50.0	31.0
PARAGUAY	1997	4.4	31.0	29.0
PERU	1997	---	20.0	16.0
URUGUAY	1995	23.1	82.0	78.0
VENEZUELA	1990	---	34.2	30.0

Fuente: Palacios; Pallarés-Millares (2000)

II. Definiciones de cobertura (pensiones de vejez)

- ***Hay, al menos, dos conceptos de cobertura:***
 1. ***Extensión de la cobertura.*** Esta se puede definir como:
 - ❖ **Proporción de personas que están efectivamente recibiendo beneficios, respecto al universo de personas que han cumplido el requisito de edad correspondiente (cobertura “efectiva”).**
 - ❖ **Proporción de trabajadores que, llegado el momento del retiro, tendrán derecho a recibir el beneficio correspondiente (cobertura “estimada”).**

II. Definiciones de cobertura (pensiones de vejez)

2. *Calidad de la cobertura:*

- ❖ **Proporción que representa la pensión sobre el salario (“tasa de reemplazo”).**
- ❖ **En un sistema contributivo y de capitalización, la “calidad” de la cobertura queda determinada por:**
 - **Tasa de cotización.**
 - **Tasa de retorno (neta de comisiones) de los fondos.**
 - **Densidad de cotizaciones.**
 - **Edad de retiro y expectativas de vida del pensionado.**
 - **Salario máximo imponible.**

II. Definiciones de cobertura (pensiones de vejez)

- ***En los sistemas de capitalización:***
 - ❖ **Condiciones de cobertura son distintas según el tipo de beneficio (vejez; invalidez; y sobrevivencia).**
 - ❖ **No se necesita pagar cotizaciones en forma ininterrumpida durante toda la vida laboral para tener cobertura.**
 - ❖ **Puede haber grandes diferencias en la calidad de la cobertura que tienen distintos grupos de afiliados a un mismo sistema.**

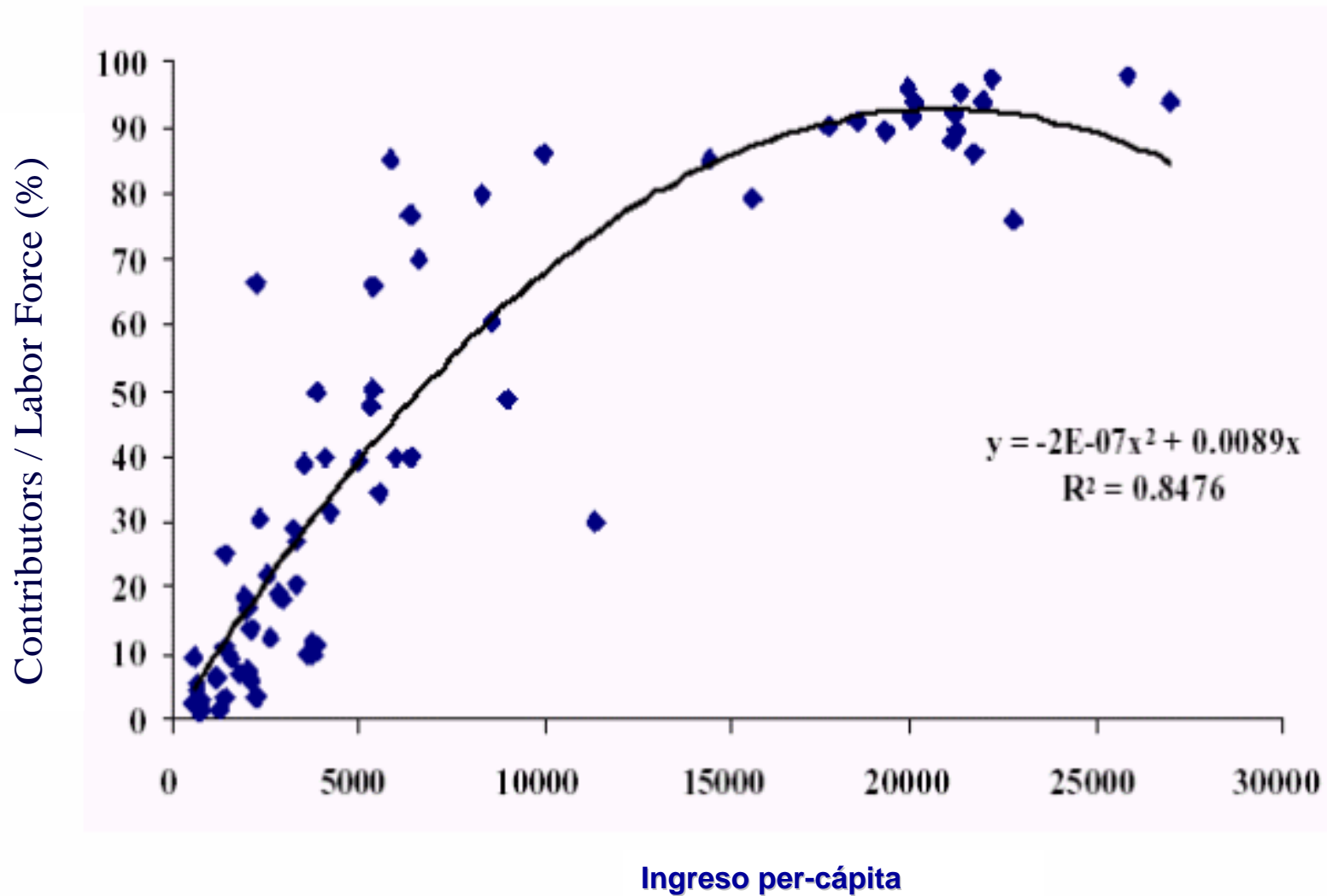
II. Definiciones de cobertura (pensiones de vejez)

- ***Mediciones de cobertura:***
 - i. **Cobertura “Efectiva” = Pensionados / Población mayor de 60/65 años.**
 - ii. **Cobertura “Estimada”:**
 - **C1 = Afiliados/Fuerza de Trabajo**
 - **C2 = Cotizantes/Fuerza de Trabajo**
- **(Sin embargo, ambas son medidas “imperfectas” de cobertura).**

III. ¿De qué depende la cobertura?

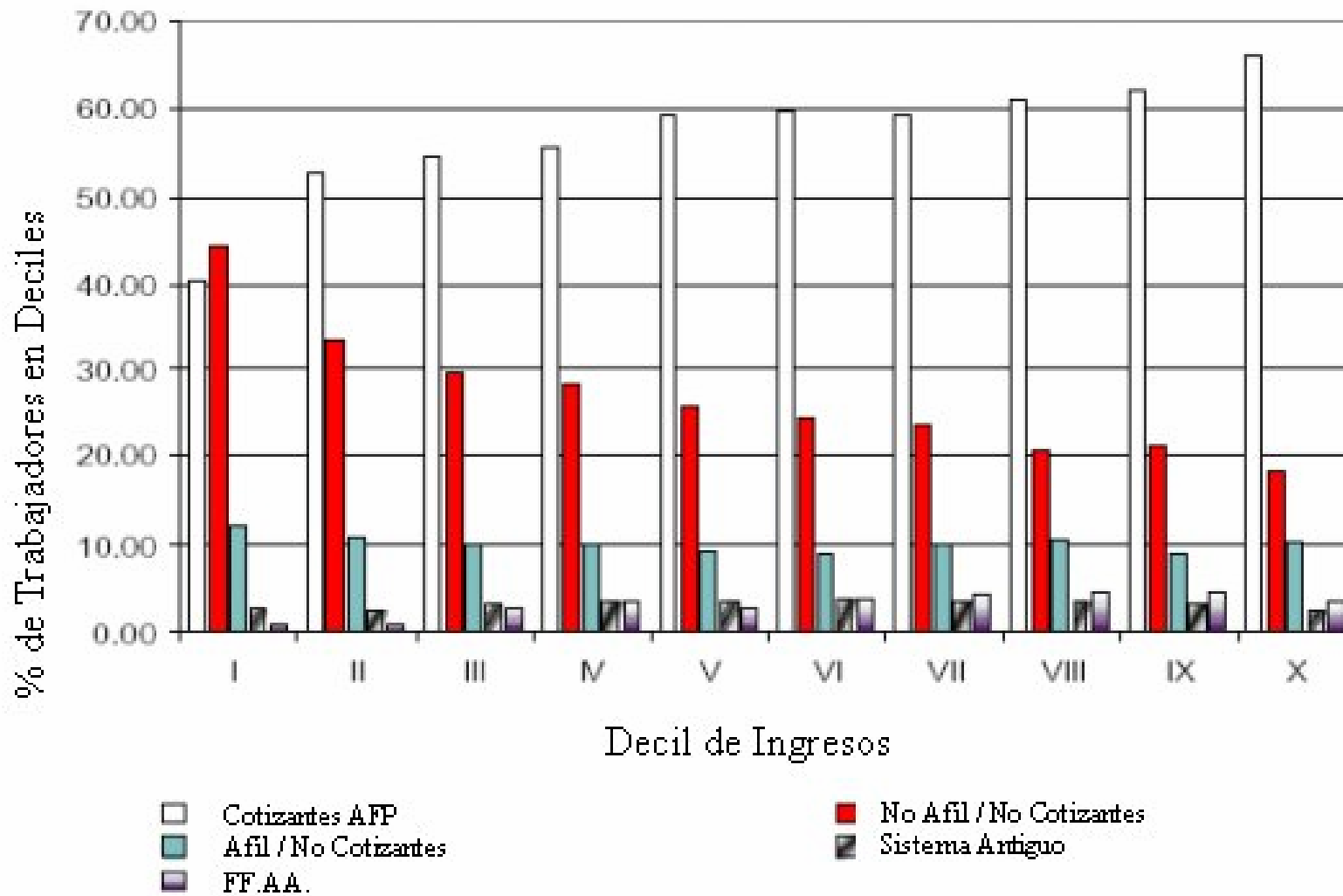
- **En los sistemas previsionales contributivos, la cobertura depende de un conjunto de factores económicos, institucionales, políticos y culturales. Entre éstos, el nivel de desarrollo económico, los ciclos económicos (tasa de desempleo), y el tamaño del sector informal, tienen la mayor influencia.**

Cobertura e Ingreso per-cápita



Fuente: Holzmann, Packark y Cuesta (1999)

Chile: Participación según nivel de Ingreso (1997)



Cotizantes como % del empleo total en cada sector (1998)

	Formal	Informal	Total
Argentina	81.3	20.2	57.5
Brazil	81.1	34.5	66.8
Chile	86.0	51.0	77.4
Colombia	80.0	35.5	67.1
Costa Rica	86.6	50.3	74.3
Ecuador	65.5	16.2	46.6
Mexico	73.9	8.2	56.2
Peru	56.8	14.3	42.6
Uruguay	87.2	57.9	79.4
Venezuela	61.2	8.6	47.3

Fuente: Uthoff (2002)

III. ¿De qué depende la cobertura?

- La naturaleza y características específicas del sistema de pensiones no parecen tener un gran impacto sobre la cobertura (los sistemas contributivos, cualquiera sean sus características, reducen el ingreso disponible. Además, la iliquidez del ahorro previsional desincentiva la participación en los planes de pensiones).
- Sin embargo, en el margen, distintos sistemas de pensiones tendrán efectos también distintos sobre la cobertura. Estas diferencias dependerán de:
 - ❖ La forma en que el diseño del sistema de pensiones influye sobre los incentivos de empleadores y trabajadores para participar.
 - ❖ Cual sea el impacto económico del sistema previsional.

IV. Efectos de las reformas a las pensiones sobre la cobertura

IV. 1 La teoría

- **El reemplazo (total o parcial) de un sistema de reparto por un sistema de capitalización con cuentas de ahorro individual, puede tener un impacto positivo sobre la cobertura pues:**
 - ❖ **Se reduce el efecto impuesto de las contribuciones previsionales**
 - ❖ **Pueden disminuir las tasas de cotización**
 - ❖ **Aumenta la movilidad laboral**
 - ❖ **Pueden disminuir los incentivos para el retiro anticipado**

¿Reducen los sistemas de capitalización el “efecto impuesto” de las cotizaciones previsionales?

Teoría:

- **Si:**
 - Se genera un vínculo más estrecho entre contribuciones y beneficios.
 - Las entidades públicas y centralizadas tienen baja credibilidad.
- **No:**
 - Cualquiera sean las características del plan de pensiones, es muy probable que los trabajadores más pobres reciban un “beneficio definido”.

• **Evidencia:**

- *Torche/Wagner (1997) y Edwards/Cox (2002)*: Después de la reforma a las pensiones, casi 50% de la cotización ya no es impuesto (Chile).
- *Colina/Ronconi/Tommasi (2002)*: Se demuestra empíricamente que la credibilidad de las instituciones afecta sustancialmente los niveles de cobertura (Argentina).

Tasas de retorno: capitalización vs. reparto

País	Tasa de retorno (desde inicio) (1)	Crecimiento Salarios (2)	Diferencia (1) - (2) (3)	Crecimiento Ingreso Per-cápita (4)	Diferencia (1) - (4) (5)
Argentina	11,70%	-0,80%	12,50%	-0,40%	12,10%
Bolivia	16,20%	8,80%	7,60%	0,40%	15,80%
Chile	11,80%	1,40%	10,40%	-0,30%	12,10%
Colombia	10,50%	1,80%	8,70%	4,50%	6,00%
El Salvador	11,30%	-0,20%	11,50%	0,50%	10,80%
Mexico	10,60%	0,00%	10,60%	2,80%	7,80%
Peru	5,70%	1,80%	3,90%	2,40%	3,30%
Uruguay	9,50%	3,60%	5,90%	-0,30%	9,80%

Fuente: Palacios (2003)

IV. Efectos de las reformas a las pensiones sobre la cobertura

IV.1 La teoría

- **De esta forma, la creación de un sistema de capitalización puede:**
 - ❖ **Reducir los costos del trabajo formal (aumentar el empleo en el sector formal).**
 - ❖ **Aumentar los incentivos -de trabajadores y empleadores- para participar en los programas previsionales.**

IV. Efectos de las reformas a las pensiones sobre la cobertura

IV. 2 La evidencia

- No se puede evaluar el impacto de las reformas sobre la cobertura sólo midiendo los cambios en la tendencia de la proporción de Cotizantes/Fuerza Trabajo.
- Los antecedentes disponibles a la fecha no son suficientes para sustentar una conclusión definitiva sobre la materia. Sin embargo, existen algunos resultados relevantes (originados en trabajos más “sofisticados”):
 - ✓ *Packard (2001)* concluye que la introducción de cuentas individuales aumenta el porcentaje de población económicamente activa que contribuye a los sistemas de pensiones, aunque esto sucede gradualmente en el tiempo (información de panel para 18 países en A.L.).
 - ✓ *Colina/Ronconi/Tommasi (2002)* encuentran que la reforma a las pensiones tiene un impacto positivo (aunque de poca importancia) sobre la cobertura, y que dicho impacto se concentra en los trabajadores que reciben mayores ingresos (Argentina).
 - ✓ *Edwards/Cox (2002)* encuentran que la reforma a las pensiones ha ayudado a un pequeño aumento en los salarios del sector informal (2%), y a una también pequeña caída en las tasas de desempleo (Chile).

IV. Efectos de las reformas a las pensiones sobre la cobertura

IV. 2 La evidencia

- ❖ *Cox/Edwards (2003)* encuentran que, por el menor “efecto impuesto” de las cotizaciones previsionales luego de la reforma previsional, se producen efectos positivos de importancia sobre la demanda por trabajo y la participación en la fuerza de trabajo (Chile).
- ❖ *Cox/Edwards (2003)* encuentran que, después de la reforma a las pensiones, hombres y mujeres permanecen en la fuerza de trabajo por más tiempo (Chile).
- ❖ *Munell/Cahill/Jivan (2003)*, encuentran que las personas con planes de pensiones de DC se retiran de la fuerza de trabajo un año después que las personas en planes de BD (USA).
- ❖ *Corbo/Schmidt-Hebbel (2003)* encuentran que, por la reforma a las pensiones, el empleo total creció entre 1.3% y 3.7%; el empleo en el sector formal creció entre 3.2% y 7.6%; y que el empleo en el sector informal cayó entre 1,1% y 1,3% (Chile).

IV. Efectos de las reformas a las pensiones sobre la cobertura

IV. 2 La evidencia

- **Podemos concluir entonces que el impacto de la reforma a las pensiones sobre la cobertura ha sido positivo (aunque de magnitud limitada).**
- **Las características socioeconómicas del país, junto con la estructura del empleo, parecen ser las fuerzas con mayor impacto sobre los niveles de cobertura de los sistemas de pensiones contributivos.**
- **Por lo tanto, aún después de las reformas a las pensiones, ampliar la cobertura previsional sigue representando un desafío de importancia en nuestros países.**

V. ¿Cómo extender la cobertura en los sistemas reformados?

- Mientras exista un sector informal, no se podrá alcanzar cobertura universal sólo sobre la base de programas de pensiones contributivos y obligatorios. La decisión de no participar puede ser “racional” y eso hace inevitable la evasión.
- Imponer el mandato previsional a los trabajadores independientes (informales) no es una solución:
 - ❖ Problemas de control
 - ❖ ¿Aumenta el bienestar social? Caída de ingresos líquidos y dificultades para acceder al crédito, pueden generar costos en bienestar mayores a los supuestos beneficios. Existe, además, sustitución entre planes de pensiones obligados y otras formas de protección para la vejez.
- En consecuencia, para alcanzar cobertura universal se deben combinar programas de pensiones contributivos y no contributivos (asistenciales); y obligados con voluntarios (Existe, por lo mismo, un “trade-off” entre el objetivo de cobertura universal y las necesidades de financiamiento de las seguridad social).

V. ¿Cómo extender la cobertura en los sistemas reformados?

- **Para extender la cobertura de los programas contributivos:**
 - ❖ **Reducir informalidad laboral (disminuir los costos del empleo formal).**
 - ❖ **Maximizar los incentivos para la participación voluntaria en los programas contributivos:**
 - **Beneficios tributarios**
 - **Adecuada coordinación con otros programas sociales**
 - **Mayor liquidez al ahorro previsional voluntario**
- **Además, una política para aumentar la cobertura debe incluir la introducción y desarrollo de un programa de pensiones de capitalización basado en cuentas de ahorro individual.**
- **En todos los casos, el crecimiento económico y el aumento del empleo son condiciones básicas para aumentar la cobertura.**