



NOTAS DE PENSIONES

No. 20 – Septiembre 2017

Crisis en los sistemas públicos de reparto: Los casos de España, Costa Rica y Brasil

RESUMEN EJECUTIVO

El continuo envejecimiento de la población ha puesto en jaque a los sistemas de reparto de pensiones. Alrededor del mundo los sistemas de reparto se encuentran en crisis. A fin de enfrentar sus problemas financieros, los países han debido realizar una serie de reformas paramétricas. De acuerdo con FIAP (2017), en un lapso de 21 años, entre 1995 y junio de 2017, un total de 76 países aumentaron la tasa de cotización en sus programas de reparto; 54 países debieron aumentar la edad de retiro; y 67 ajustaron la fórmula de cálculo de los beneficios, recortaron o congelaron el monto de las pensiones de vejez.

En el presente documento se analizan los casos puntales de España, Costa Rica y Brasil. En España se estima que el fondo de reserva de pensiones se agotaría durante este año, por lo cual el gobierno ha debido recurrir al endeudamiento para cubrir el déficit de pensiones. A pesar de las medidas implementadas para darle sostenibilidad financiera al sistema, estas parecen no ser suficientes.

Costa Rica atraviesa por una situación similar a la de España, aunque aún tiene un mayor plazo para realizar reformas a su sistema pensional. Se estima que en 2024 los ingresos que recibe el principal fondo de reparto del país, serán insuficientes para

cubrir los beneficios que otorga, por lo que su reserva se agotaría hacia 2027. La única medida que ha tomado el país hasta el momento es el aumento de la tasa de cotización, lo cual es insuficiente para equilibrar la situación financiera del sistema.

Brasil por su parte está impulsando una profunda reforma de pensiones, que incluye la definición de una edad mínima de jubilación de 65 años y la reducción de los beneficios otorgados. Ello a fin de reducir la abultada carga fiscal que representa el pago de pensiones. En la actualidad, el sistema de pensiones tiene un déficit de 4,8% del PIB, que explica la mitad del déficit fiscal del país.

La grave situación de los sistemas de reparto, pone en evidencia la necesidad de incorporar sistemas de capitalización individual, que son financieramente sostenibles, y que además, podrían ayudar a compensar las pérdidas de beneficios que experimentan los pensionados ante las constantes reducciones en los beneficios de los sistemas públicos de reparto.

INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores retos que enfrentan los países con sistemas públicos de reparto (PAYGO, por sus siglas en inglés) es la presión que ejercerá el continuo envejecimiento de su población sobre las finanzas públicas. Esta situación ha llevado a diversos organismos internacionales (OCDE, FMI, Banco Central Europeo, entre otros) a motivar a los distintos países para que ejecuten reformas en sus sistemas de pensiones, de modo tal que se garantice su sostenibilidad en el largo plazo. Por ello, son muchos los países con sistemas PAYGO que ya han efectuado reformas, mediante la modificación de los parámetros estructurales que sirven de base al cálculo de las prestaciones públicas por jubilación. Entre estas medidas se encuentran el incremento en el número de años a considerar para el cálculo de las pensiones, el incremento en la edad legal de jubilación o el aumento de la tasa de cotización.

A fin de aliviar el impacto negativo que estas medidas tendrían sobre los montos de pensión de sus afiliados, los Gobiernos y los organismos internacionales promueven la introducción de sistemas privados de capitalización individual, que complementen a los sistemas públicos, como en Alemania, Noruega y Suiza.

En esta Nota de Pensiones analizamos tres casos particulares que han cobrado relevancia en la prensa durante el último año debido a la grave situación financiera que enfrentan sus sistemas públicos de reparto: España, Costa Rica y Brasil.

CRECIENTE CRISIS EN SISTEMAS PÚBLICOS DE REPARTO A NIVEL MUNDIAL

A fin de enfrentar los problemas financieros de los sistemas públicos de reparto, los países han debido realizar una serie de reformas paramétricas. De acuerdo con FIAP (2017), en un lapso de 21 años, entre 1995 y junio de 2017, un total de 76 países aumentaron la tasa de cotización en sus programas de reparto (por ejemplo: Francia, Noruega, Rusia, Portugal, Costa Rica); 54 países debieron aumentar la edad de retiro (por ejemplo: Alemania, Corea del Sur, Dinamarca, España, Francia, Grecia); y 67 ajustaron la fórmula de cálculo de los beneficios, recortaron o congelaron el monto de las pensiones de vejez (por ejemplo: Brasil, Bélgica, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Vietnam, Japón).

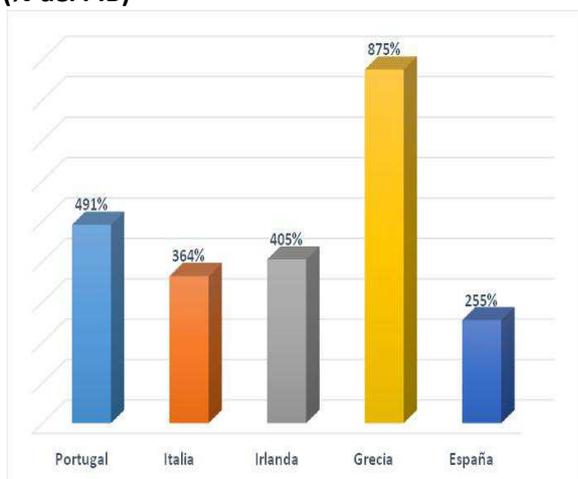
A diferencia del riesgo de mercado que enfrentan los sistemas de capitalización individual, que es diversificable, en los sistemas de reparto no existe una estrategia comprobada para garantizar su sostenibilidad financiera. El riesgo crece incesantemente a medida que las poblaciones envejecen y el costo de los beneficios de reparto se incrementa, aumentando la presión sobre las finanzas públicas. El Gráfico No. 1 muestra la deuda previsional no documentada en el 2009 de los sistemas PAYGO, para una serie de países europeos. El caso más dramático era el de Grecia, donde la deuda previsional no documentada era casi 9 veces su PIB.

Un número creciente de países han aprobado reformas que reducen la futura generosidad de las pensiones estatales. En algunos países estas reducciones son muy grandes. Según estimaciones de Jackson

(2013), comparado con un hipotético escenario basado en el escenario previo a las reformas (donde se mantienen las edades de jubilación y las tasas de reemplazo), los beneficios de las pensiones estatales se

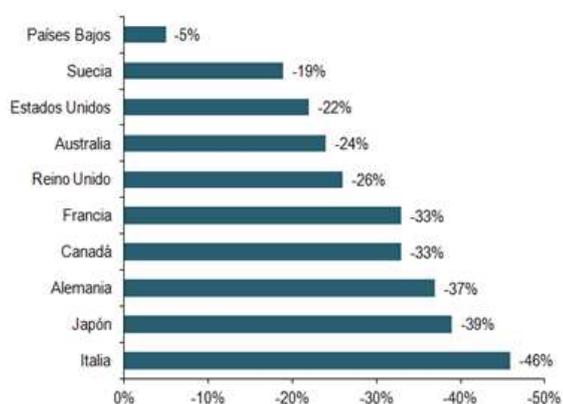
reducirían en un 5% para los Países Bajos; en un 19% para Suecia; en un 22% para Estados Unidos; en 24% Australia; en un 26% Reino Unido, hasta llegar a una caída de 46% en Italia (ver Gráfico No. 2).

Gráfico No. 1
Países europeos: Deuda previsual no documentada, 2009 (% del PIB)



Fuente: Edwards (2010).

Gráfico No. 2
Reducción porcentual acumulada en los beneficios previsionales de reparto vigentes para adultos mayores (de 60 años de edad o más) relativa a los beneficios previos a las reformas* 2010-2040



*Las proyecciones de beneficios previos a las reformas asumen que la edad de jubilación y las tasas de reemplazo no cambian en el futuro.

Fuente: Jackson (2013).

ESPAÑA: SE AGOTA LA “HUCHA DE LAS PENSIONES”

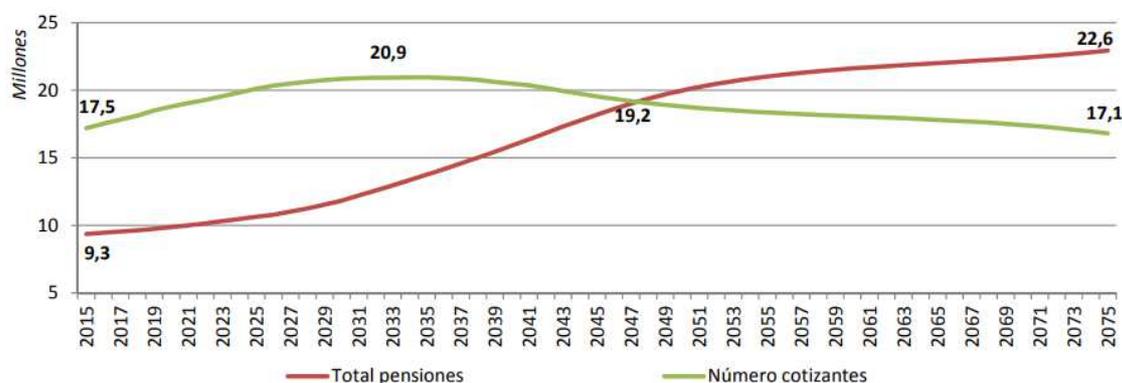
El creciente envejecimiento de la población y la crisis económica que ha atravesado el país en los últimos años, han puesto en jaque al sistema público de pensiones español. Ello sumado a que junto con Austria, España es el país miembro de la OCDE que ofrece la más alta tasa de reemplazo del sistema público (73,9% frente al 40,6% que es el promedio de la OCDE). Como puede apreciarse en el

Gráfico No. 3, la proyección del número de pensionados tiene una tendencia al alza, mientras que el total de cotizantes se mueve a la baja. En 2047 el número de pensionados se igualaría con el número de cotizantes. Posteriormente, el número de pensionados superaría al de cotizantes en una proporción de casi dos a uno (dos pensionados por cada cotizante). Ante este escenario, se ha hecho inminente la necesidad de una profunda reforma al sistema de seguridad social del país.

Gráfico No. 3

Evolución cotizantes y pensionados

(millones)



Fuente: Fundación Inverco (2017).

En 2011 y 2013 se introdujeron una serie de reformas, que contribuyen con la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. En agosto 2011 se aprobaron una serie de medidas (Ley 27/2011) que entraron en vigor a partir de enero de 2013. Entre los principales cambios introducidos están: (i) la edad normal de retiro aumenta de 65 a 67 años, en un mes por año hasta el 2018, y en 2 meses por año hasta el 2027; (ii) el número mínimo de años de contribución requeridos para recibir una pensión se incrementa de 15 a 25 años, en 1 año por cada año hasta el 2022; (iii) el número de años de contribución para recibir una pensión completa se incrementa de 35 a 38,5 años, en 6 meses cada 3 años hasta el 2025 (los trabajadores pueden jubilarse a los 65 años si cumplen estos requisitos de contribución); (iv) los beneficios para los trabajadores que permanezcan en el mercado laboral más allá de la edad normal de retiro aumentarán entre un 2% y un 4%, dependiendo del número de años de contribución. Para los trabajadores con menos de 25 años de servicio, el incentivo será de un 2%; para

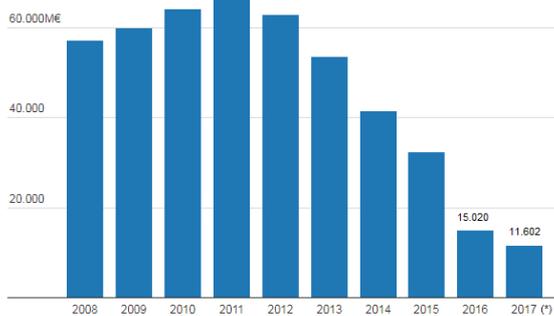
aquellos entre 25 y 36 años de servicio, el incentivo será de 2,75%; y para aquellos con 37 o más años de servicio, el incentivo será de un 4%.

Además, en 2013 (Ley 23/2013) se introdujo el “Factor de Sostenibilidad”, que comenzará a operar a contar de 2027. Este ajustará en forma automática todos los parámetros relevantes del sistema conforme a los cambios en las expectativas de vida, cada 5 años. Esta medida, en conjunto con las anteriores, mejora la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, pero al mismo tiempo reducirá de forma relevante la tasa de reemplazo, la cual se situaría en 27% hacia 2050 (Fundación Inverco, 2017).

De acuerdo con la Fundación Inverco (2017), las dos reformas acometidas en 2011 y 2013 son insuficientes para compensar el efecto del envejecimiento de la población. El sistema necesita realizar reformas de tipo estructural para asegurar su sostenibilidad financiera, y que al mismo tiempo proporcione pensiones suficientes para las actuales y futuras generaciones.

Las pensiones se pagan, en teoría, con los aportes de los trabajadores al sistema público de pensiones. Sin embargo, debido a que estas son insuficientes a causa de la caída de la recaudación y al incremento del número de pensionados, el gobierno ha tenido que ir retirando cantidades periódicamente del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (también conocido como la “hucha de las pensiones”), creado por el gobierno en 2000 a fin de garantizar el sistema público de seguridad social. Como puede apreciarse en el Gráfico No. 4, el fondo de pensiones ha venido en marcada reducción desde 2012. De hecho, a julio de 2017, al fondo le quedaban unos EUR 11.600 millones (USD 13.950 millones), por lo cual existe una elevada probabilidad de que se agote en 2017. Por esta razón el gobierno ha debido recurrir al endeudamiento para hacer frente al pago de pensiones.

Gráfico No. 4
España: Evolución del Fondo de Reserva de Pensiones
(millones de euros)



(*) Dato a julio 2017.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El pago de las pensiones públicas volverá a representar la mayor partida de gasto del Estado en 2017. El gasto en pensiones públicas en 2017 rozará los EUR 140.000 millones (USD 168.000 millones), lo que representa más del 40% del total del presupuesto del año. La escalada del gasto en la Seguridad Social pone de manifiesto la necesidad de reformar el sistema actual de pensiones.

Según la Fundación Inverco (2017), para lograr la suficiencia de las pensiones futuras es necesario complementar el sistema de reparto con un pilar de capitalización, para lo cual plantea tres propuestas:

1. Traspaso progresivo de las contingencias no laborales (viudedad, orfandad) a los Presupuestos Generales del Estado.
2. Transición progresiva del sistema de pensiones actual a un esquema de cuentas nacionales, que seguiría siendo de reparto y que mejoraría su transparencia.
3. Instaurar un sistema de capitalización de adscripción por defecto, con aportaciones del 2% del salario por las empresas y otro 2% por los trabajadores.

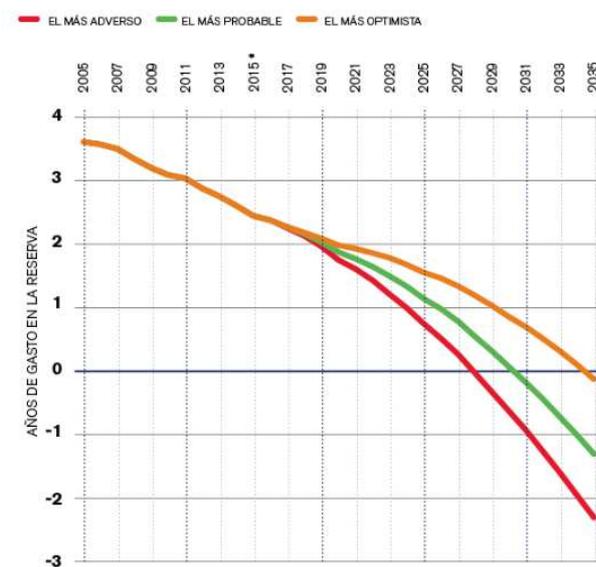
COSTA RICA: AGOTAMIENTO DE LOS MODELOS DE REPARTO

En Costa Rica existen principalmente dos sistemas públicos de reparto: el fondo de invalidez, vejez y muerte (FIVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el fondo de pensiones del Poder Judicial (FPJ). Cada fondo cuenta con diferentes esquemas de aportación y beneficios (ver Cuadro No. 1).

El FIVM es el fondo colectivo más importante del país (1,4 millones de cotizantes, 238 mil pensionados y USD 3.600 millones de reserva). Desde 2012 los aportes que recibe el fondo son insuficientes para pagar los beneficios, por lo cual el fondo ha ido reduciendo su reserva. Según estimaciones actuariales, en el 2024 los aportes e inversiones serían insuficientes para cubrir el pago de pensiones y entre 2027- 2030 se agotaría la reserva del régimen (ver Gráfico No. 5). Ello pone al FIVM en una situación sumamente inestable.

Gráfico No. 5

Costa Rica: Coeficiente de Reserva del FIVM (según escenarios)



Fuente: UCR (2016).

Cuadro No. 1

Costa Rica: Principales características sistemas públicos de reparto

	Fondo Invalidez, Vejez y Muerte (FIVM)	Fondo Poder Judicial (FPJ)
Tasa de cotización (% salario)	9,2%	21,2%
Salario promedio de referencia para el cálculo de pensión (SPR)	Últimos 20 años (actualizados)	Mejores últimos 24 salarios (actualizados)
Tasa de reemplazo (relación a SPR)	2017: 58% 2020: 50% 2030: 45% (*)	100%

(*) Según Estudio Actuarial UCR, 2016

Fuente: Elaboración propia con datos de SUPEN.

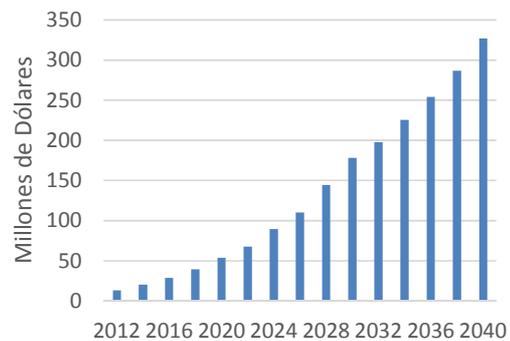
A fin de enfrentar la situación del FIVM el gobierno ha ejecutado dos acciones principales. En primer lugar, la Junta Directiva de la CCSS aprobó un incremento de 1% en la contribución del trabajador a partir de junio 2017, con el objetivo de capitalizar los intereses de la reserva mientras se acuerdan acciones de largo plazo, con ello la tasa de contribución total pasó de 9,16% a 10,16% (trabajador 3,84%; patrono 5,08% y Estado 1,24%). En julio de 2016 ya se había aumentado la tasa de cotización del Estado de 0,58% a 1,24%. Además, se instaló una “Mesa de Diálogo” integrada por representantes del Estado, grupos laborales, sindicatos y patronos con la misión de plantear los cambios a aplicar en el fondo. Sin embargo, a la fecha dicha Mesa de Diálogo no ha entregado ninguna recomendación.

Cabe señalar que el último estudio actuarial realizado sugirió tres medidas para mejorar la sostenibilidad financiera del FIVM: (i) elevar la edad de jubilación de 65 años a 70 años; (ii) elevar la cotización trabajador-empleador y del Estado, de forma escalonada hasta un 26,4% del salario del trabajador (en la nueva distribución, el aporte del empleador sería del 13,99%, el del trabajador, de 8,72% y el estatal de 3,69%); y (iii) reducción del beneficio de pensión del 60% al 40% del promedio del salario de la persona que se pensiona.

El Fondo del Poder Judicial (FPJ), por su parte, cuenta con 3.226 jubilados y 12.055

empleados activos cotizantes. Un estudio actuarial del 2012 determinó el déficit entre aportes y beneficios (ver Gráfico No. 6) y que el Fondo sería insolvente en el 2027. Según la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), la única manera de conseguir el equilibrio en el fondo, manteniendo los generosos beneficios actuales (tasa de reemplazo del 100%), sería con tasas de cotización de casi el 70% del salario de los empleados activos, y con un aporte del 60% de las pensiones de quienes ya están jubilados.

Gráfico No. 6
Déficit entre aportes y beneficios
(Proyección del 2012)



Fuente: Melinsky Pellegrinelli y Asoc. (2012).

Como solución al grave problema de insolvencia que enfrenta el FPJ, en marzo de 2017 la SUPEN propuso liquidar el fondo y trasladar los cotizantes al FIVM, asumiendo el Estado el pago de pensiones por al menos 18 meses. La propuesta fue ampliamente rechazada por los funcionarios judiciales y hasta la fecha no se ha tomado ninguna medida concreta para hacer frente a la crisis que enfrenta.

BRASIL: EN LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES

Actualmente, la población brasileña por sobre 65 años de edad alcanza el 8,5% de la población total. Sin embargo, se proyecta que hacia 2050 alcanzaría el 25%, situación que el actual sistema de pensiones no está parado para enfrentar.

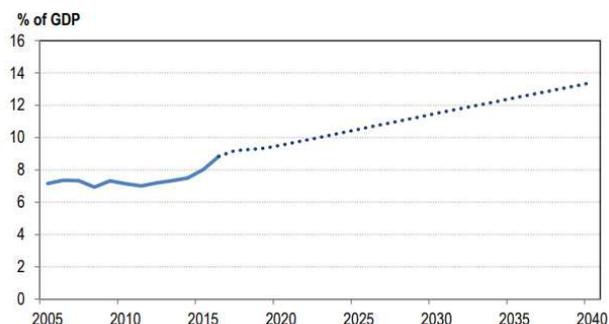
Además del envejecimiento de la población, el actual sistema de reparto de pensiones es financieramente insostenible debido a las generosas tasas de reemplazo que otorga y al hecho de que no dispone de una edad mínima de jubilación, pues para jubilarse sólo se requiere contar con un cierto número de años de contribución al sistema (35 años en el caso de los hombres y 30 para las mujeres). Así, un hombre (mujer) que ingresa al mercado laboral a los 20 años podría jubilarse a los 55 (50) años con una tasa de reemplazo del 70% (53%) de sus ingresos.

Por su parte, quienes coticen durante alguna parte de su vida laboral, requieren solamente 15 años de contribuciones para acceder a la pensión mínima una vez que cumplan 60 o 65 años, según sean mujeres u hombres, siendo la pensión mínima igual al salario mínimo.

Se estima que el gasto actual en pensiones de Brasil supera el 8% del PIB, una cifra que la OCDE proyecta que crecerá hasta cerca del 14% del PIB hacia 2040, si no se efectúan cambios profundos al sistema actual (ver Gráfico No. 7). El déficit actual del sistema de pensiones representa el 4,8% del PIB, que explica la mitad del déficit fiscal del país (The Economist, 2017).

Gráfico No.7

Gasto esperado en pensiones
(porcentaje del PIB)



Fuente: OECD (2017)

A raíz de esta situación tan compleja el gobierno ha planteado la necesidad de una reforma previsional profunda, que establece una edad mínima de jubilación de 65 años (tanto para hombres como mujeres), solicitando que los trabajadores contribuyan por 49 años para poder recibir la totalidad de las prestaciones de su jubilación. Además, se propone incrementar de 15 a 25 años el número de años requeridos para acceder a una pensión mínima (la cual se mantiene igual al salario mínimo). La fórmula de cálculo de los beneficios de pensión también será ajustada, de forma tal que se requerirían al menos 10 años más de contribución para acceder a los mismos beneficios previos a la reforma.

La reforma propuesta también incorpora la definición de un mismo régimen de jubilación para funcionarios públicos y trabajadores del sector privado y un endurecimiento de las condiciones para que los herederos reciban pensiones tras el fallecimiento del trabajador, en particular, la pensión mínima de sobrevivencia podría ser inferior al salario mínimo

Según la OECD (2017) la reforma propuesta es un avance importante para mejorar la situación financiera del sistema de pensiones, sin embargo, considera que es un desacierto mantener vinculada la pensión mínima con el salario mínimo, ya que este último está sujeto a presiones de índole política.

La aprobación de los cambios en el sistema de pensiones requiere el apoyo de al menos tres quintos del Congreso y del Senado, con dos rondas de votaciones en cada una de las cámaras. A la fecha continúa sin aprobarse la reforma.

Referencias

Edwards, S. (2010), "Crisis y Pensiones: Lecciones del Colapso Financiero Global", en FIAP (ed.), [Desarrollando el Potencial de los Sistemas de Capitalización](#) (pág. 25-40), Santiago: Chile.

FIAP (2017), [Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto: 1995-Junio 2017](#).

Fundación Inverco (2017), [Sistemas de pensiones, seguridad social y sistemas complementarios: medidas para impulsar los planes de pensiones](#).

Jackson, R. (2013) *Lessons from Abroad for the U.S. Entitlement Debate*.

Melinsky Pellegrinelli y Asoc. (2012). [Estudio Actuarial para el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial](#).

The Economist (2017), "[Less gold for the old: Reducing Brazil's pension burden](#)".

UCR (Universidad de Costa Rica, 2016), "[Estudio actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social](#)".

OECD (2017), "[Pension Reform in Brazil](#)", OECD Policy Memo.