pensiones

Ricardo Villasmil Bond

Capítulo 4: La Reforma del Subsistema de Pensiones

Los sistemas de pensiones tienen una gran relevancia económica y social. Sus opciones de reforma abarcan desde la limitación de la intervención del Estado a la simple regulación y supervisión de fondos privados de ahorro, hasta mantener los sistemas actuales pero efectuando cambios de gestión y administración.

La discusión es compleja, el debate internacional está lejos de ser resuelto y las implicaciones económicas, sociales y fiscales de la decisión son enormes. El capítulo analiza la reforma del sistema de pensiones en el contexto venezolano.

La Reforma del Subsistema de Pensiones

Marco teórico de la previsión social 59

Ineficiencias del mercado como mecanismo de previsión social 61

La intervención del Estado 61

Los sistemas de previsión social 62

La realidad del sistema de previsión en Venezuela 66

Una propuesta para Venezuela 67

El pilar de capitalización individual 67

El pilar voluntario 68

El pilar asistencial 68

Tasas de contribución y niveles de beneficios 68

Proyecciones financieras de la propuesta 69

Supuestos operativos 69

La transición 70

El pilar contributivo 71

El pilar asistenchial 73

El Anteproyecto de Ley de Pensiones de la Comisión Presidencial de Seguridad Social (ALP-CPSS) 74

Análisis técnico-financiero del Anteproyecto 74

El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social elaborado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (PLOSSS-CPDSIAN) 78

Conclusiones y recomendaciones 80

El autor

Ricardo Villasmil Bond es Ph.D. en Economía, de la Universidad de Texas A&M, Estados Unidos, profesor de la Escuela de Economía (Universidad Católica Andrés Bello, UCAB), e investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (UCAB)

rvillasm@ucab.edu.ve

El descalabro financiero de los sistemas públicos de previsión social representa para una inmensa mayoría de las naciones del mundo uno de los problemas más importantes de este nuevo siglo. En el caso venezolano en particular, seis elementos caracterizan y complican el panorama de los próximos años: 1) el envejecimiento acelerado de su población; 2) el agotamiento de los fondos acumulados mucho antes de alcanzar el clímax del cambio demográfico; 3) la proliferación de regímenes complementarios de previsión de elevado costo fiscal; 4) la poca confianza en el Estado como administrador; 5) la fragilidad de las cuentas fiscales; y 6) un acceso limitado al financiamiento internacional.

La importancia económica y social del tema ha motivado un intenso debate acerca del papel del Estado en la seguridad social. Las opiniones van desde limitar la intervención del Estado a la simple regulación y supervisión de fondos privados de ahorro, hasta mantener los sistemas actuales pero efectuando cambios de gestión y administración. La discusión es compleja, el debate internacional está lejos de ser resuelto y las implicaciones económicas, sociales y fiscales de la decisión son enormes.

Este capítulo analiza el caso venezolano con el objetivo de generar recomendaciones de política y está dividido en ocho secciones. La primera sección presenta el marco teórico de la previsión social. La segunda sección analiza las diferencias entre los distintos sistemas de previsión. La tercera sección discute las opciones de reforma a la luz de la realidad económica, social e institucional de Venezuela. En virtud de las conclusiones derivadas de esta revisión, en la cuarta sección se esboza una propuesta de política para Venezuela. En la quinta sección se analizan las implicaciones financieras de esta propuesta. El Anteproyecto de Ley de Pensiones elaborado por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (ALP-CPSS) es discutido en la sexta sección. Finalmente, en la séptima sección se analiza el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (PLOSSS-CPDSIAN), aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional en el mes de noviembre de 2001, específicamente en sus repercusiones para la reforma del subsistema de pensiones. La última sección presenta las conclusiones y recomendaciones derivadas de este análisis.

Marco teórico de la previsión social

Sala-i-Martin y Mulligan (1999a 1999b) clasifican a las teorías que explican la intervención del Estado en los sistemas de previsión social en dos grupos. El primer grupo abarca las teorías políticas, las cuales asumen la intervención como el resultado de una guerra distributiva en la cual los potenciales beneficiarios, bien por sí solos o a través de alianzas con otros grupos de la sociedad, logran imponer el sistema de previsión como una regla redistributiva de carácter permanente. Estas teorías encuentran apoyo empírico en estudios recientes que muestran cómo el diseño de estos sistemas permitió a las primeras generaciones obtener beneficios muy superiores a los aportes realizados, generando pasivos a ser sufragados por generaciones subsiguientes.

1
Revista *Newsweek*, 13 de Febrero de 1967. Un esquema Ponzi es un esquema mediante el cual un prestatario contrae deuda de manera excesiva y pretende cancelarla endeudándose por el monto requerido para servir la deuda. En este esquema, la deuda crece en cada período de manera geométrica a una tasa de *1+r*, donde *r* representa la tasa de interés.

Nota Técnica 1

La seguridad social

Paul Samuelson, premio Nobel en Economía de 1970, comentó en 1967: *"la belleza de la seguridad social es que descansa en una población y un ingreso creciente para cancelar a cada generación de retirados más de lo que contribuyeron al sistema. Una nación en crecimiento es el mejor esquema Ponzi alguna vez concebido..."*[1]

La lógica detrás de esta afirmación podemos derivarla fácilmente utilizando un modelo de generaciones solapadas. En su versión más sencilla, cada generación vive dos períodos: en el primero trabaja y obtiene un salario y en el segundo vive de sus ahorros y/o de una pensión si ésta existe.

Asumiendo que la tasa de descuento del individuo es igual a la tasa de interés (r), el individuo deseará mantener su consumo constante a lo largo de su vida, lo que en este caso se traduce en lograr que el consumo de su primer período sea igual al del segundo período. Imaginemos que la población crece entre una generación y la siguiente a la tasa 1+n y el ingreso de los trabajadores (w) a la tasa 1+g. En ausencia de un esquema de seguridad social de reparto la restricción presupuestaria del individuo puede expresarse como sigue:

$$w = c + \frac{c}{1+r} \quad ; \quad c = \frac{w(1+r)}{2+r}$$

2 Existen otras teorías, entre las que vale la pena citar al menos dos. La primera argumenta que los sistemas de previsión social tienen retornos crecientes de escala, y por tanto, un sistema administrado por el Estado es más eficiente que la provisión privada. Sin embargo, cabe preguntarse por qué el mismo argumento no aplica a una infinidad de actividades históricamente provistas de manera más eficiente por la empresa privada, tales como las instituciones financieras o la fabricación de automóviles. Una segunda teoría, bajo el supuesto de que la productividad de la economía depende de la productividad promedio de todos los trabajadores, concibe a la seguridad social como una manera de imprimir mayor eficiencia a la economía, al forzar el retiro de una población poco productiva. Esta teoría, sin embargo, tiene poco respaldo empírico.

Al introducir un esquema de seguridad social de reparto en donde los individuos contribuyen con una proporción a de su salario durante su vida laboral para financiar las pensiones de los jubilados, la restricción presupuestaria de la primera generación de jubilados (generación cero) queda modificada de la siguiente forma, donde Dc representa el diferencial de consumo generado por el sistema de reparto.

$$w+\frac{\alpha w\,(1+g)(1+n)}{1+r}=c+\frac{c}{1+r};\quad c=\frac{w[(1+r)+\alpha(1+g)\,(1+n)]}{2+r}\;;\;\Delta c=\frac{\alpha w(1+g)(1+n)}{2+r}$$

Como podemos apreciar, la generación cero obtiene ganancias potencialmente importantes, obteniendo una pensión sin haber contribuido para ella. Para la generación siguiente de jubilados, la restricción presupuestaria quedaría como sigue:

$$c=\frac{w\{(1+r)(1+g)+\alpha(1+g)\,[(1+r)-(1+g)(1+n)]\}}{2+r}$$

Tomando al producto g ¥ n como lo suficientemente pequeño como para ser numéricamente despreciable, el diferencial de consumo de la generación 1 puede expresarse de la siguiente manera:

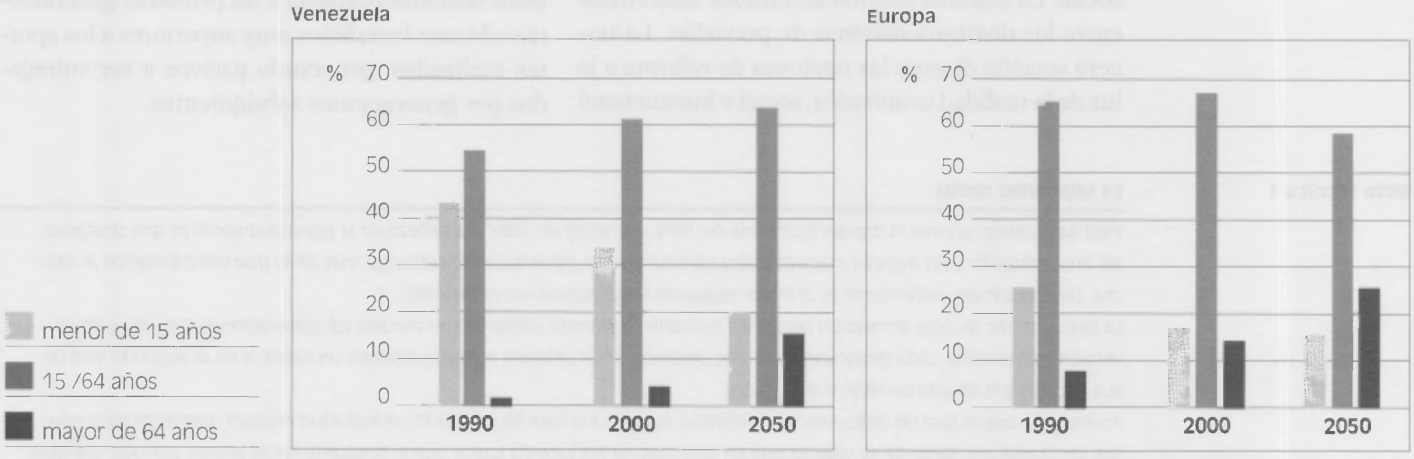
$$\Delta c\approx\frac{\alpha w(1+g)(g+n-r)}{2+r}$$

Generalizando para las generaciones uno en adelante (i=1,2...),

$$\Delta c_i\approx\frac{\alpha w(1+g)^i\,(g+n-r)}{2+r}\Rightarrow\;\Delta c_i>0\quad si\quad g+n>r$$

Como puede apreciarse, la "naturaleza Ponzi" del esquema descansa en ingresos totales (g+n) creciendo más rápidamente que la tasa de interés, supuesto que no luce razonable hoy en día. El cambio demográfico provocado por un aumento en la expectativa de vida y por menores tasas de natalidad plantea grandes problemas a futuro para los sistemas públicos de reparto. En el Gráfico 1 se muestran la estructura por edades de la población venezolana y la europea en tres momentos del tiempo, el año 1950, el 2000 y el 2050. Allí puede observarse, por ejemplo, cómo la proporción de la población menor de 15 años se reduce en el tiempo y la mayor de 65 aumenta para ambas poblaciones como respuesta a los cambios en las tasas de natalidad y mortalidad. Los distintos puntos en la evolución demográfica se evidencian en la población entre 15 y 64 años, que en Venezuela todavía aumentará en entre el año 2000 y el 2050, mientras que para el caso europeo ya está descendiendo.

Gráfico 1. Cambios demográficos 1950-2050. Venezuela y Europa



Fuente: Distribución de la población mundial por género y edad. Revisión de 1996. Naciones Unidas.

Si los sistemas fuesen de reparto puro, el cambio demográfico significaría pensiones más bajas en la medida en que aumenta la relación de dependencia (número de trabajadores retirados/número de activos). Sin embargo, en la práctica los sistemas prefijan los beneficios en razón de las contribuciones realizadas y el aumento en el costo de vida. La acumulación de pasivos importantes aún sin haber alcanzado el clímax del cambio demográfico es evidencia para muchos de la imperiosa necesidad de realizar cambios paramétricos en los sistemas de previsión (aumentar las contribuciones y/o reducir los beneficios).

El segundo grupo abarca las teorías normativas o de eficiencia, las cuales a partir de una distorsión en el funcionamiento del mercado, y aisladas de toda consideración política, identifican las fallas de mercado asociadas a la distorsión y proponen soluciones.

La propuesta contenida en este capítulo parte de este enfoque. Sin embargo, reconocemos que una propuesta basada únicamente en criterios de eficiencia tendrá comprometida su viabilidad por elementos de orden político. En este sentido, intentamos comprender las implicaciones de la circunstancia económica, política y social en el proceso de reforma. Como veremos más adelante, estas circunstancias adquieren una relevancia particular en el diseño de la transición al nuevo esquema.

Ineficiencias del mercado como mecanismo de previsión social

La premisa fundamental detrás de las teorías normativas es que un individuo maximiza su bienestar cuando distribuye su consumo de manera uniforme a lo largo de su existencia. La distribución se traduce en la necesidad de ahorrar para la vejez una proporción importante de los ingresos generados durante la vida laboral.

Partiendo de esta premisa, estas teorías asumen que la significativa y persistente proporción de ancianos que no logran garantizarse con sus ahorros una vejez digna, expresa la presencia de distorsiones en el mercado privado de provisión social. Estas distorsiones pueden ser clasificadas en tres grupos:[2]

Problemas de información: Algunos estudios han señalado como causa fundamental de la insuficiencia en el ahorro, la poca disponibilidad de información sobre todas aquellas variables que determinan la tasa óptima de ahorro para la vejez, tales como los costos asociados al retiro, las expectativas de ingreso durante la vida laboral y el rendimiento real de los activos acumulados. Sin embargo, estudios empíricos demuestran que no basta con concentrar y divulgar la información necesaria para inducir a los agentes a planificar su vejez de manera óptima. Ello se debe a una variedad de factores. En primer lugar, una gran proporción de individuos sufren de miopía al planificar su futuro, es decir, tienden a no incluir en su planificación eventos que aparecen distantes en el tiempo. En consecuencia, sobrestiman sus posibilidades de generar ingresos durante la vida laboral y/o subestiman los costos asociados a la vejez. En segundo lugar, la longevidad es aleatoria, lo cual complica la planificación del ahorro al introducir un elemento de incertidumbre.[3] Por último, la garantía de asistencia durante la vejez resta incentivos al ahorro en los estratos de menores recursos. Esta garantía puede ser explícita o implícita. Basta con que el individuo estime su existencia con alguna probabilidad para verse motivado a acumular en menor cuantía y así dejar que el resto de la sociedad financie al menos parcialmente su retiro.

Problemas de acceso a un mecanismo eficiente de ahorro para la vejez. Los trabajadores en los países en desarrollo, y particularmente aquellos de bajos recursos, tienen muy poco estímulo al ahorro. El ahorro en moneda local es, por lo general, una pésima reserva de valor, y el sistema financiero brinda acceso a un portafolio financiero eficiente sólo a individuos con un elevado nivel de ingresos. En consecuencia, los trabajadores de menos recursos acumulan menos de lo que de otra manera acumularían, y lo que deciden ahorrar, lo ubican en activos no financieros (como materiales de construcción o enseres del hogar) con los cuales obtienen rendimientos reales relativamente bajos y una limitada cobertura de riesgo.

Problemas de coordinación para abordar la pobreza. Cuando los ingresos laborales no alcanzan a cubrir las necesidades básicas, el ahorro se convierte en un mecanismo irracional e inviable de sustento para la vejez. En estos casos, el ahorro es sustituido por redes familiares o comunitarias. Lamentablemente, la dispersión del núcleo familiar provocada por la urbanización acelerada y el empobrecimiento generalizado de la población ha contribuido a que la acción de estas redes sea menos efectiva cada día. De allí surge una creciente población que demanda niveles de asistencia que desborda la capacidad de las organizaciones no gubernamentales.

La intervención del Estado

Teóricamente, los dos primeros grupos de distorsiones identificados (los problemas de información y el acceso a un portafolio eficiente de ahorro eficiente para la vejez), pueden ser atendidos por un sistema de ahorro compulsivo que

3 Ciertamente, el mercado de seguros podría proveer una renta vitalicia a cambio del ahorro acumulado, y el monto de la renta vendría determinado por la expectativa de vida promedio de la población. Sin embargo, cuando la adquisición de la póliza es voluntaria y los individuos poseen mejor información que el mercado sobre sus expectativas de vida, el mercado de renta vitalicia sucumbe ante un problema de selección adversa, tal como lo señala Akerloff (1970). La razón es bastante sencilla. La renta vitalicia está basada en la expectativa de vida promedio de la población *participante*. Bajo estas condiciones, sólo aquellos con expectativas de vida más extensa que el promedio tendrán incentivos a contratar una renta vitalicia. El resto, al tener una expectativa de vida menor al promedio, preferirá administrarse por su cuenta. Como consecuencia, la renta vitalicia se reducirá, puesto que la expectativa de vida promedio de la población *participante* es ahora mayor. Ello nuevamente ahuyenta a aquellos con expectativa de vida menor al promedio de la población participante. El ciclo se repite hasta provocar la desaparición del mercado.

logre transformar el caudal acumulado durante la vida laboral en una pensión vitalicia una vez alcanzada la edad de retiro.

Por una parte, el ahorro compulsivo impide que la insuficiencia de información, la miopía de algunos individuos y la garantía de asistencia se traduzcan en insuficiencias en el ahorro. Al mismo tiempo, concentra grandes cantidades de ahorro. De esta manera se brinda acceso a todos los trabajadores a un mecanismo de ahorro eficiente para financiar la vejez. La contratación de una pensión vitalicia obligatoria, por otra parte, resuelve el problema del carácter aleatorio de la longevidad al eliminar el problema de selección adversa que afecta al mercado voluntario de renta vitalicia. De esta manera, la introducción de un sistema de ahorro compulsivo mejora a una parte importante de la población sin empeorar al resto, lo cual la convierte, por sí sola, en una política deseable.

No obstante, en ausencia de un mecanismo de redistribución de ingresos, los sistemas de previsión social excluyen a todos aquellos fuera del sector formal de la economía, fundamentalmente por razones de ingresos. Asimismo, el sistema no atiende de manera integral a aquellos que no logran acumular lo suficiente para garantizar una pensión digna.

Este fenómeno es de particular importancia en países como Venezuela, donde una gran parte de la fuerza laboral pertenece al sector informal y donde la distribución del ingreso es marcadamente desigual. La cobertura de estas poblaciones en los sistemas de previsión social impone, o bien la inserción de mecanismos solidarios en las contribuciones y/o en los beneficios, o la creación de un sistema de previsión social paralelo de carácter solidario.

Los sistemas de previsión social

La combinación de ahorro compulsivo, renta vitalicia y redistribución de ingresos está presente en la inmensa mayoría de los sistemas formales de previsión social.[4] No obstante, los sistemas pueden distinguirse entre sí en razón de 5 dimensiones fundamentales:

1. La naturaleza de su administración, que puede ser pública, privada o mixta.
2. El grado de fondeo, es decir, la fracción de los pasivos explícitos e implícitos (compromisos adquiridos) cubiertos por los activos del sistema. De esta manera, un sistema puede estar totalmente fondeado, parcialmente fondeado, o no fondeado (de reparto).
3. Los criterios de inversión de los fondos administrados: parámetros y posibilidades de inversión en títulos públicos y privados, acciones y otras inversiones.
4. De acuerdo con la definición y cuantía de las contribuciones y los beneficios, los sistemas pueden ser de tres tipos, contribuciones definidas, beneficios definidos, o de contribuciones y beneficios definidos.
5. El grado de redistribución, tanto intra como intergeneracional, implícito en las definiciones del punto anterior.

El sistema venezolano vigente, por ejemplo, es de contribuciones y beneficios definidos, público en su administración, no fondeado o de reparto y los fondos administrados son invertidos en títulos públicos. En contraste, el sistema de capitalización individual boliviano, por ejemplo, es de contribuciones definidas, privado en su administración, totalmente fondeado y sus fondos son invertidos en una cartera diversificada.

Las implicaciones tanto micro como macroeconómicas provocadas por la insolvencia financiera de una alta proporción de los sistemas públicos ha generado un intenso debate acerca de su futuro. En países en los cuales la confianza en la capacidad institucional del Estado es baja, el debate es dominado por la necesidad de privatizar la dimensión individual o no solidaria del sistema. Sin embargo, *la privatización* es frecuentemente confundida con la implementación de otras reformas, como son el prefondeo[5] del sistema, la diversificación de los instrumentos en los que los fondos administrados son invertidos y la racionalización de los parámetros de contribución y beneficios.

En la realidad, cualquiera de estas reformas es susceptible de ser implementada en un sistema público. De hecho, algunos países desarrollados con gran credibilidad en sus instituciones públicas como los Estados Unidos y Gran Bretaña, han manifestado serias dudas acerca de la opción de privatizar, y han encarado otras dimensiones de la reforma sin privatizar el sistema en su totalidad. Esta resistencia es, cuando menos, justificada. Con el fin de asegurar una rentabilidad mínima al cotizante, la mayoría de los países que han privatizado sus sistemas de previsión han intro-

4
Para mayores detalles ver U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration. 1997.

5
El prefondeo consiste en inyectar el capital necesario para cubrir los pasivos explícitos e implícitos de la población beneficiaria y cotizante al momento de la reforma.

ducido imposiciones regulatorias que han llevado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a mantener portafolios de inversión muy similares entre sí, lo que se ha dado a conocer como "el efecto manada". Ello a su vez ha forzado a las AFP a competir en dimensiones no vinculadas a una mejor previsión para captar nuevos clientes, lo que ha resultado en altos costos administrativos en su mayoría representados en una costosa fuerza de ventas. Adicionalmente, y ya pensando en la conversión de los fondos acumulados a una pensión, el mercado privado de rentas vitalicias es muy ineficiente en la actualidad, aun en países con mercados financieros desarrollados y de gran profundidad.[6]

Este desperdicio de recursos va claramente en detrimento del trabajador, y en efecto, ha acentuado el escepticismo de muchos especialistas que ven la ola privatizadora como un fenómeno guiado, en gran medida, por concepciones equivocadas.[7] Otros especialistas afirman, sin embargo, que cuando la capacidad institucional del sector público administrador es muy baja, la privatización puede justificarse como condición necesaria para el acometimiento de otras reformas, como el prefondeo, la modificación de parámetros de contribución y beneficios y la diversificación del portafolio de inversión.

Debe recordarse que la privatización no elimina los compromisos adquiridos bajo el sistema anterior, y que por el contrario, estos tienden a ser sumamente rígidos (ver Nota Técnica 3). Sin embargo, existen distintas formas de manejar la transición a un nuevo sistema. En efecto, la transición puede ejecutarse de manera gradual, manteniendo el viejo y el nuevo sistema operando de manera simultánea hasta atender a la totalidad de la población beneficiaria y cotizante actual. Como alternativa, puede trasladarse al nuevo sistema la totalidad o una fracción de la población cotizante, previo reconocimiento de los aportes realizados (o derechos adquiridos) al momento de la reforma mediante la entrega de un bono de transferencia. Los objetivos, en todo caso, son identificar, cuantificar y racionalizar los pasivos del sistema anterior y distribuirlos en el tiempo con eficiencia y equidad intra e intergeneracional. En este sentido, la conveniencia de *prefondear* los sistemas de previsión es el aspecto menos controversial en la discusión. La poca confiabilidad de los sistemas no fondeados, el riesgo fiscal asociado a mantener pasivos ocultos o implícitos de difícil cuantificación, y la necesidad de evolucionar hacia un manejo financiero más transparente, son todas razones de peso para hacer explícitas las deudas de los sistemas públicos. Ello requiere, sin embargo, una planificación financiera que permita distribuir estos costos en el tiempo a fin de no recargar en unas pocas generaciones el costo total de la transición.

6
Para mayores detalles, ver Brown *et al* 2000.

7
Para mayores detalles, ver Orszag y Stiglitz 1999.

Nota Técnica 2 **La transición a un sistema prefondeado, el ahorro privado y la equidad intergeneracional**

Uno de los aspectos más controversiales de una reforma pensional es su efecto sobre el ahorro. Los defensores de la idea de ir de un sistema de reparto a un sistema prefondeado y de capitalización individual argumentan que uno de sus grandes beneficios sería un aumento sustancial en el ahorro privado.

Para evaluar esta afirmación utilizaremos nuevamente el modelo esbozado en la Nota Técnica 1. En este caso, para simplificar la presentación y en razón de los argumentos allí expuestos, asumiremos una pensión fija igual a p. Asimismo, asumiremos una población e ingresos constantes (n = g = 0).

Bajo estos supuestos, la restricción presupuestaria de todas las generaciones previas a la introducción del sistema de reparto quedaría como sigue:

$$w = c + \frac{c}{1+r} \quad ; \quad c = \frac{w\,(1+r)}{2+r}$$

8
Esto no necesariamente implica que deba ser administrada por el Estado, ya que éste podría entregar la administración en concesión a una empresa privada. Para estudios que argumentan mayores tasas de retorno producto de la diversificación, ver Feldstein 1997. Para una visión contraria, ver Geanakoplos et al 1998, y Orszag y Stiglitz 1999.

Por su parte, la restricción presupuestaria de la generación que introduce el sistema de reparto (generación cero) se expresaría de la siguiente manera:

$$w + \frac{p}{1+r} = c + \frac{c}{1+r} \; ; c = \frac{w(1+r)+p}{2+r} \; ; \quad \Delta c = \frac{p}{2+r}$$

Y la restricción presupuestaria de las generaciones subsiguientes bajo el sistema de reparto,

$$w - p + \frac{p}{1+r} = c + \frac{c}{1+r} \; ; c = \frac{w(1+r) - rp}{2+r} \; ; \quad \Delta c = \frac{-rp}{2+r}$$

Así, con ingresos y población constantes el consumo adicional de la generación cero es financiado a través de un consumo menor por parte de las generaciones subsiguientes (nótese que el diferencial de consumo de las generaciones subsiguientes es el pago de intereses a perpetuidad del diferencial de consumo de la generación cero).

Consideremos ahora una transición hacia un sistema prefondeado financiada mediante la emisión de deuda. El Estado, en nombre de esta generación y todas las generaciones sucesivas, adquiere una deuda p por jubilado. El pago de la deuda se realiza a perpetuidad y por anticipado, lo que resulta en un impuesto igual a rp/(1+r) por trabajador. De esta manera, desde la generación T en adelante la restricción presupuestaria queda conformada como sigue:

$$w - \frac{rp}{1+r} = c + \frac{c}{1+r} \; ; \; c = \frac{w(1+r) - rp}{2+r} \; ; \quad \Delta c = \frac{-rp}{2+r}$$

Como vemos, el consumo no se ve afectado, lo cual implica que la transición a un sistema prefondeado a través de la emisión de deuda no afecta en principio al ahorro nacional, a menos que la reforma descanse en la generación de transición una proporción mayor del servicio de la deuda. Si por ejemplo, descansamos la totalidad de la deuda en la generación de transición (hecho que sería bastante objetable desde el punto de vista de la equidad intergeneracional), ésta ciertamente elevará su ahorro pero a expensas de una caída proporcional en su consumo, tal como podemos apreciar en su restricción presupuestaria:

$$w - p = c + \frac{c}{1+r} \; ; c = \frac{(w-p)(1+r)}{2+r} \; ; \quad \Delta c = \frac{-p(1+r)}{2+r}$$

En resumen, la transición a un sistema prefondeado no afecta el ahorro privado si el servicio de la deuda es distribuido de manera equitativa entre todas las generaciones futuras. El ahorro público, por su parte, se ve afectado en papel, ya que se emite deuda por un monto igual a p al momento de la transición. En la realidad, sin embargo, la deuda ya existía: lo que se ha hecho es hacer explícita una deuda que antes era implícita.

Por otra parte, es importante recordar que un sistema no fondeado puede perfectamente consistir de cuentas individuales, tal como apuntan Orszag y Stiglitz (1999). El impacto de la reforma sobre el ahorro nacional queda entonces determinado por otras dimensiones de la reforma, tales como la privatización y la diversificación.

La *diversificación* del portafolio de inversión, por su parte, se presenta como un tema sumamente controversial. Algunos estudios resaltan las bondades de invertir en un portafolio representado, entre otras inversiones, por bonos y títulos privados. Otros estudios argumentan que si bien la administración privada de fondos diversificados ofrece rendimientos superiores a un fondo que invierte exclusivamente en títulos públicos, una vez ajustados por riesgo y deducidos los costos de administración, las ventajas desaparecen, y que en consecuencia, los beneficios derivados sólo pueden capturarse bajo una administración centralizada de los fondos.[8]

La definición de contribuciones y beneficios es el elemento de mayor importancia financiera en el diseño del sistema de previsión social. En el sistema venezolano vigente, tanto las contribuciones como los beneficios se encuentran prefijados, lo cual se traduce en un desbalance estructural desde el punto de vista financiero originado en la ausencia de ajustes periódicos. Fue precisamente este desbalance, en presencia de un ente administrador frágil política e institucionalmente, lo que provocó el agotamiento de los fondos acumulados en el IVSS y en los regímenes paralelos de previsión.

Por el contrario, un sistema de contribuciones individuales definidas puras, ausente de elementos solidarios o distributivos, es por definición balanceado. Sin embargo, algunos estudios afirman que no son eficientes en la cobertura de riesgos asociados al rendimiento de los fondos, tanto en su fase de acumulación como en la conversión a una pensión vitalicia. Estos estudios defienden los sistemas de beneficios definidos como una alternativa que permite compartir estos riesgos con las futuras generaciones.[9] La noción general es que si las generaciones presentes y futuras pudiesen negociar entre sí, les resultaría óptimo distribuirse el riesgo de obtener bajos rendimientos durante la vida laboral utilizando un sistema de beneficios definidos. Si bien este argumento es teóricamente sólido, cabe destacar que un sistema de beneficios definidos requiere de correcciones periódicas que permitan ajustar los beneficios en respuesta a la evolución de los factores económicos y demográficos. Ello exige la presencia de un ente administrador técnicamente capacitado, políticamente independiente y con la confianza absoluta de la población cotizante.

La definición de contribuciones y beneficios determina asimismo el componente solidario del sistema. En los sistemas de contribuciones definidas, por ejemplo, la garantía de una pensión mínima para aquellos que cumplan con los requisitos de cotización es un mecanismo común. Sin embargo, esta asistencia tiende a desincentivar el ahorro de los grupos cotizantes de menores ingresos y a la vez excluye del sistema a aquellos con un nivel de consumo tan bajo que hace inviable el ahorro como medio de sustento para la vejez ("trampa de la pobreza"). Esta exclusión resulta sumamente regresiva en países con una elevada proporción de su población en la economía informal.

Bajo estas circunstancias, la introducción de un pilar distributivo de reparto, separado e independiente del pilar contributivo, puede atender a los excluidos sin afectar el vínculo entre contribuciones y beneficios. La cobertura del sistema, a su vez, puede ser universal o, preferiblemente, discriminada en razón de parámetros socioeconómicos. Cabe destacar, sin embargo, que la viabilidad financiera del sistema es crucial. Imponer en los cotizantes o en el fisco el financiamiento de beneficios desproporcionados para la población jubilada, redundará negativamente sobre el empleo y el desempeño económico, y en consecuencia, sobre los objetivos mismos del sistema de previsión.

9
Ver Diamond (1993 1998).

10
Ver Diamond (1993 1998) y Orszag y Stiglitz 1999.

Nota Técnica 3 **Los impuestos a la nómina**

La teoría microeconómica plantea la existencia de un mercado laboral en el cual tanto el nivel salarial como el nivel de empleo son determinados de manera simultánea por la interacción entre la oferta y la demanda de trabajadores. Estos niveles pueden ser afectados por la presencia de distorsiones, tales como los impuestos a la nómina.

Los impuestos a la nómina y los beneficios que ellos financian pueden recaer en el empleado, en el empleador o en ambos. Cuando el valor que tienen los beneficios financiados con el impuesto equivale al monto de la deducción y su disfrute es contingente a la cancelación del impuesto, la deducción no es percibida propiamente como un impuesto y como consecuencia no tiene efecto sobre el mercado laboral. Sin embargo, rara vez este es el caso. Los beneficios financiados con los impuestos a la nómina pocas veces justifican su costo, y en la gran mayoría de los casos, la capacidad de disfrute no guarda relación con el cumplimiento de pago o con el monto de la erogación.

La cotización de salud o de pensiones, por ejemplo, es compartida entre el empleador y el empleado. Si el valor que el empleado asigna a este beneficio es superado por el valor de la cotización, o el disfrute de los servicios no está sujeto al cumplimiento de pago, la respuesta óptima tanto para el empleador como para el empleado será la evasión. Ambos se verán incentivados a sacar su relación contractual del espacio de la formalidad para ahorrarse el pago del impuesto.

Aunque esta visión no es compartida por algunos [10], la gran mayoría de los especialistas coincide en que los sistemas de capitalización individual, al establecer una relación sencilla, directa y transparente entre contribuciones y beneficios, minimizan el incentivo a la evasión, particularmente cuando el monto de la deducción no resulta excesivo para el trabajador. Coinciden, además, en que, con el fin de preservar la transparencia en el mercado laboral y enfatizar el carácter individual del ahorro, la totalidad de la contribución debe recaer en el empleado, previo aumento general de salarios en razón de la porción cubierta por el empleador en el viejo sistema.

La realidad del sistema de previsión en Venezuela

La necesidad de una reforma en el sistema de previsión social venezolano es inminente. Al igual que en otras naciones subdesarrolladas, en nuestro país la utilización indebida de los recursos del sistema de previsión - en acciones de empresas públicas deficitarias, en programas de vivienda o en el financiamiento del déficit fiscal agotó los fondos acumulados mucho antes de alcanzar cambios drásticos en el perfil demográfico.[11] Cabe destacar que Venezuela es percibida como uno de los países con envejecimiento más acelerado del mundo por el estudio del Banco Mundial (World Bank 1994). De hecho, la OCEI estima que de una relación de 7,5 a 1 entre potenciales contribuyentes (población entre 20 y 60 años) y potenciales beneficiarios (población de 60 o más) en el año 2000, pasaremos a una relación de 3,5 a 1 en el 2035. Este cambio, a pesar de la escasa cobertura del sistema de pensiones del IVSS, llevaría la tasa de cotización requerida para financiar los beneficios de la población calificada de 11% a 24% en el mismo período.

Por otra parte, la previsión social por vías no formales se encuentra sumamente debilitada. Las redes familiares son muy frágiles, producto de la migración a los grandes centros urbanos en búsqueda de mejores oportunidades económicas y del empobrecimiento progresivo de la población. La inestabilidad macroeconómica, manifestada en altas tasas de inflación y recurrentes episodios de devaluación, ha profundizado las diferencias socioeconómicas al afectar de manera particular a aquellos que no tienen acceso a mecanismos eficientes de ahorro.

La unificación de los sistemas previsionales es un elemento esencial de cualquier reforma. Para ello deben establecerse mecanismos claros de transición al nuevo sistema, con criterios de gradualidad, equidad y viabilidad financiera. Se estima que en el sector público existen de más de cuatrocientos sistemas paralelos de previsión social. Estos sistemas surgieron, en parte, como mecanismo compensatorio ante la ausencia de recursos presupuestarios para evitar el deterioro del salario real del trabajador del sector público. Ello, unido a la debilidad institucional del sector público, explica el desbalance actuarial de estos sistemas a favor del trabajador, al punto de que muchos de ellos no exigen contribuciones por parte del trabajador y le permiten jubilarse de manera relativamente prematura con un salario indexado correspondiente al último cargo ocupado. Lamentablemente, la ausencia de la información más elemental en cuanto a diseño, cobertura y situación financiera de todos estos sistemas hace virtualmente imposible estimar el pasivo implícito que ellos representan. No obstante, la presencia de un universo potencial importante (el sector público tiene más de 1.300.000 empleados), el desbalance actuarial de los sistemas y la presencia de salarios relativamente elevados en comparación con el salario mínimo garantizada por el IVSS permiten anticipar un pasivo implícito aun más elevado que el del IVSS.

Estas y otras consideraciones llevaron a la discusión tripartita para aprobar la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI) en 1997 y la Ley que Regula el Subsistema de Pensiones (LSP) en 1998. La actual administración, sin embargo, manifestó su inconformidad con la exclusión y regresividad implícita en el diseño de los distintos subsistemas y ha suspendido en varias ocasiones la implementación de estas leyes. Este trabajo comparte esta preocupación. En Venezuela, poco más del 40% de la fuerza laboral pertenece al sector formal, y de esta fracción, menos de dos tercios cotiza de manera activa al IVSS. Bajo estas condiciones, un sistema basado únicamente en un pilar contributivo beneficiaría a menos de la tercera parte de la fuerza laboral.

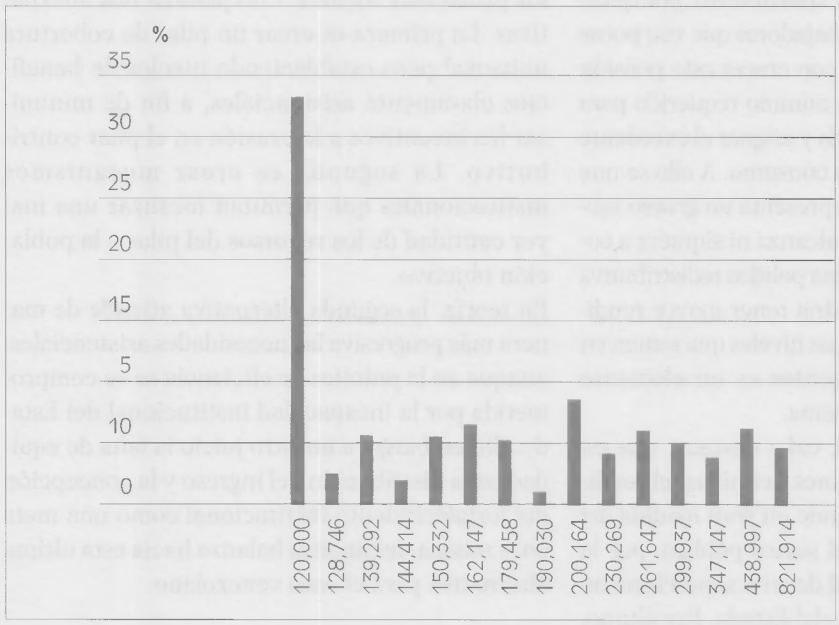
La distribución del ingreso laboral representa también un problema. De acuerdo con la Encuesta de Hogares de la OCEI, para el primer semestre del 2000, la media de ingresos de la población que presenta ingresos por concepto de trabajo (8 millones de personas aproximadamente) es 181.169 bolívares mensuales y 50% de esta población devenga salario mínimo (120.000 bolívares) o menos. Cuando excluimos de la muestra a aquellos que ganan menos de un salario mínimo, la media de ingresos sube apenas a 235.857 bolívares, y el 27% de este universo aproximado de 5 millones y medio de personas devenga salario mínimo. Si restringimos nuevamente la muestra, ahora en función de la obtención de prestaciones sociales (una aproximación al universo alcanzable por el sistema de seguridad social), la media de ingresos baja a 220.860 bolívares mensuales y el universo disminuye a poco más de 3 millones 600 mil trabajadores, de los cuales un 33% obtiene salario mínimo (ver Gráfico 2).

11 El fondo de pensiones público generó una tasa promedio de retorno de -13% durante la década de los ochenta y sólo en 1989, la pérdida de valor del fondo fue equivalente al 70% (Márquez 1992).

Gráfico 2.

Distribución del ingreso de la población con ingresos provenientes del trabajo iguales o superiores al salario mínimo urbano y que disfruta de prestaciones sociales

I semestre del 2000 (bolívares corrientes)



Fuente: OCEI. Encuesta de Hogares del primer semestre de 2000. Cálculos propios.

Como se observa en el Gráfico 2, la alta concentración del salario en el salario mínimo restringe de manera sustancial las posibilidades de redistribuir ingresos a través del sistema de seguridad social. Esta distribución es además endógena a la imposición de impuestos a la nómina. La implementación de un sistema de seguridad social altamente solidario (por ejemplo, un sistema de capitalización colectiva que otorgue una pensión única independientemente de las cotizaciones efectuadas), conllevaría seguramente una mayor concentración del salario alrededor del salario mínimo (sesgando la remuneración hacia bonos u otros instrumentos no salariales). Así, las consecuencias adversas sobre el mercado laboral ocasionadas por la imposición de mecanismos redistributivos en el sistema de seguridad social podrían fácilmente superar las ventajas derivadas de un sistema más solidario.

Una propuesta para Venezuela

En la primera sección de este capítulo identificamos tres distorsiones que impiden la existencia de un mercado privado de previsión social: 1) problemas de información que impiden al individuo planificar adecuadamente su retiro; 2) un acceso restringido a los mecanismos eficientes de ahorro; y 3) la presencia de una población que, por lo reducido de sus ingresos, descarta el ahorro como fuente de sustento para la vejez. En la segunda sección llegamos a la conclusión de que atender estos objetivos de manera eficiente requiere la implementación de tres pilares: 1) un pilar de ahorro compulsivo totalmente fondeado para resolver los problemas de información y los problemas de acceso; 2) un pilar de ahorro voluntario para permitir a los trabajadores que así lo deseen ahorrar más para su vejez; y 3) un pilar solidario de reparto para atender el objetivo asistencial. En esta sección, analizamos las características que cada uno de estos pilares debe tener en el caso venezolano.

El pilar de capitalización individual

En la segunda sección señalamos que un sistema de contribuciones definidas no genera el nivel de cobertura de riesgo que ofrece un sistema de beneficios definidos. Asimismo, vimos que la administración centralizada de los fondos genera ganancias de eficiencia. No obstante, en el caso venezolano varias particularidades hacen difícil recomendar un sistema de beneficios definidos administrado por el Estado.

En primer lugar, la evasión es poco costosa cuando el deseo de participación se ve seriamente comprometido. En Venezuela los tributos asociados al empleo formal son bastante elevados y el valor que la formalidad representa tanto para el empleador como para el empleado en la micro y pequeña empresa, es relativamente bajo. Esto, sin duda, ha contribuido al aumento creciente del sector informal. En segundo lugar, el sistema de beneficios definidos requiere de un administrador centralizado, preferiblemente público. La debilidad institucional del Estado venezolano, reflejada en la historia del IVSS, siembra el temor en el trabajador de que sus cotizaciones puedan ser utilizadas para financiar el gobierno a tasas subsidiadas. El combinar en un mismo instrumento el objetivo asistencial con el instrumento de ahorro incentiva la evasión al reducir el vínculo entre contribuciones y beneficios individuales. En contraste, un sistema de contribuciones definidas o de capitalización individual, administrado por la empresa privada y regulado por el Estado, plantea una relación simple y transparente entre

contribuciones y beneficios que hace que los trabajadores vean sus aportes más como un ahorro que como un impuesto (ver Nota Técnica 3). La garantía de pensión mínima vital (PMV) como instrumento solidario dentro del pilar contributivo, por ejemplo, puede inducir a los trabajadores que ven pocas probabilidades de superar con creces esta pensión con su ahorro, a cotizar lo mínimo requerido para tener derecho a esta garantía y asignar el excedente a otros medios de ahorro o consumo. A ello se une el hecho de que Venezuela presenta un grueso sector de la población que no alcanza ni siquiera a cotizar a la seguridad social. Una política redistributiva orientada a este sector podría tener mayor rendimiento social. Fijar la PMV en niveles que tomen en consideración estos elementos es un elemento crucial en el diseño del sistema.

Como elemento adicional, cabe destacar que en un sistema de contribuciones definidas, el rendimiento de los fondos depende en gran medida del desempeño económico del sector público, por lo cual la población en general debería supervisar con mayor interés las acciones del Estado. Por último, la deficiencia en materia de cobertura de riesgo derivada de la ausencia de beneficios definidos es en gran medida subsanada por la garantía de una pensión mínima vital y el pilar asistencial.

El pilar voluntario

La razón de ser de este pilar es la de aprovechar al máximo la flexibilidad de la capitalización individual para permitir a los individuos que por razones personales o familiares desean obtener una pensión más generosa cotizar en mayor cuantía o por un período más prolongado. La participación en este pilar es opcional por definición.

El pilar asistencial

Las circunstancias económicas y sociales del país ocasionan que el pilar asistencial sea un elemento fundamental dentro del programa de previsión. La incidencia y la profundidad de la pobreza son mucho mayores en el grupo conformado por el 70% de la población excluida de los sistemas formales de previsión que en la población en general. Ello se debe a que tal exclusión obedece en gran medida a circunstancias de pobreza sostenida y a la presencia de un sector informal más pobre en promedio.

En consecuencia, podríamos concluir que el pilar asistencial debe tener una amplia y generosa cobertura. Sin embargo, en la medida en que los beneficios del pilar solidario se hacen más generosos y universales aumentan los incentivos a la evasión del pilar contributivo y se intensifican los problemas fiscales. Ello plantea dos alternativas. La primera es crear un pilar de cobertura universal pero estableciendo niveles de beneficios claramente asistenciales, a fin de minimizar los incentivos a la evasión en el pilar contributivo. La segunda es crear mecanismos institucionales que permitan focalizar una mayor cantidad de los recursos del pilar a la población objetivo.

En teoría, la segunda alternativa atiende de manera más progresiva las necesidades asistenciales, aunque en la práctica su eficiencia se ve comprometida por la incapacidad institucional del Estado. Sin embargo, a nuestro juicio la falta de equidad en la distribución del ingreso y la concepción del fortalecimiento institucional como una meta en si misma, inclinan la balanza hacia esta última alternativa para el caso venezolano.

Tasas de contribución y niveles de beneficios

La fijación de tasas de cotización para el pilar contributivo y de beneficios para el pilar solidario deben considerarse en el marco de la seguridad social integral. Una pensión que podría considerarse aceptable en presencia de una cobertura amplia y eficiente por parte de los subsistemas de vivienda y salud, puede resultar terriblemente insuficiente en otras condiciones. La eficiencia y cobertura del subsistema de salud, por ejemplo, es de particular importancia al momento de fijar el objetivo de pensión mínima, ya que el gasto en salud aumenta sustancialmente con la edad. La reforma del sistema como un todo ofrece la oportunidad de planificar en paralelo el desarrollo de los distintos subsistemas y así fijar tasas eficientes de contribución y beneficio en función de metas realistas de desempeño.

La seguridad social, por su parte, debe actuar como parte integral de una política económica y social dirigida a promover el crecimiento y reducir la pobreza. En consecuencia, debe promover la formalidad y permitir el financiamiento de otros programas de inversión social como la educación, la salud, la vivienda y la infraestructura pública. En la previsión social, la prevención de la contingencia resulta mucho más eficiente que su atención.

Nota Técnica 4 **La transición al nuevo sistema**

El éxito de un nuevo sistema de previsión social depende en gran medida de la viabilidad financiera de la transición. En el análisis financiero de esta transición, resulta esencial distinguir al menos cuatro grupos o categorías de población: (i) la población jubilada al momento de la transición; (ii) la población cercana al retiro (45 años o más, por ejemplo); (iii) la población menor a 45 años que alcanzó a cotizar en el viejo sistema; y (iv) la población cuya primera cotización se efectuará bajo el nuevo sistema.

Varias consideraciones se desprenden de esta categorización. En primer lugar, introducir cambios drásticos en las condiciones de jubilación de los dos primeros grupos resulta política y socialmente difícil de justificar. Por una parte, sus integrantes han cumplido (o están por cumplir) los requisitos establecidos para tener derecho a una pensión, y por otra parte, su edad no les permite adaptarse a una nueva modalidad de ahorro para la vejez. En este sentido, la gran mayoría de las legislaciones recientes mantiene las condiciones de jubilación al grupo (i) y le brinda al grupo (ii) la opción de permanecer en el viejo sistema.

En lo que concierne al grupo (iii), la edad de sus integrantes permite intuir cierta capacidad de adaptación a una nueva modalidad de ahorro para la vejez, particularmente si se les reconoce de alguna manera el aporte efectuado al viejo sistema. En este sentido, en algunas legislaciones recientes este grupo es trasladado automáticamente al nuevo esquema y se establecen metodologías para "traducir" las cotizaciones efectuadas en el viejo sistema en aportes para el nuevo. Otras legislaciones ofrecen al individuo la opción adicional de permanecer en el viejo sistema.

El cuarto y último grupo queda integrado por generaciones presentes y futuras cuya vida laboral o de cotización comienza bajo el nuevo sistema. La gran mayoría de las legislaciones obliga a este grupo a participar en el nuevo esquema, determinando así la eliminación gradual pero definitiva del viejo sistema.

Proyecciones financieras de la propuesta

En la sección anterior alegamos que es necesario evaluar la fijación de tasas de contribución y beneficios de los pilares contributivo y asistencial en el contexto de la seguridad social integral. Convencidos de esta premisa, pero al mismo tiempo conscientes de la necesidad de analizar las implicaciones financieras de nuestra propuesta -aún en ausencia de una decisión en lo que respecta al subsistema de salud -, en esta sección adelantamos algunos supuestos operativos.

Luce razonable suponer que aprobar una transición que empeore visiblemente las condiciones de jubilación de la población cotizante actual, resulta poco viable políticamente. En efecto, las reformas efectuadas en Chile y Argentina, entre otras, permitieron a la población cotizante al momento de la transición escoger entre permanecer en el viejo sistema y unirse al nuevo sistema previa entrega de un bono de reconocimiento (ver Nota Técnica 4).

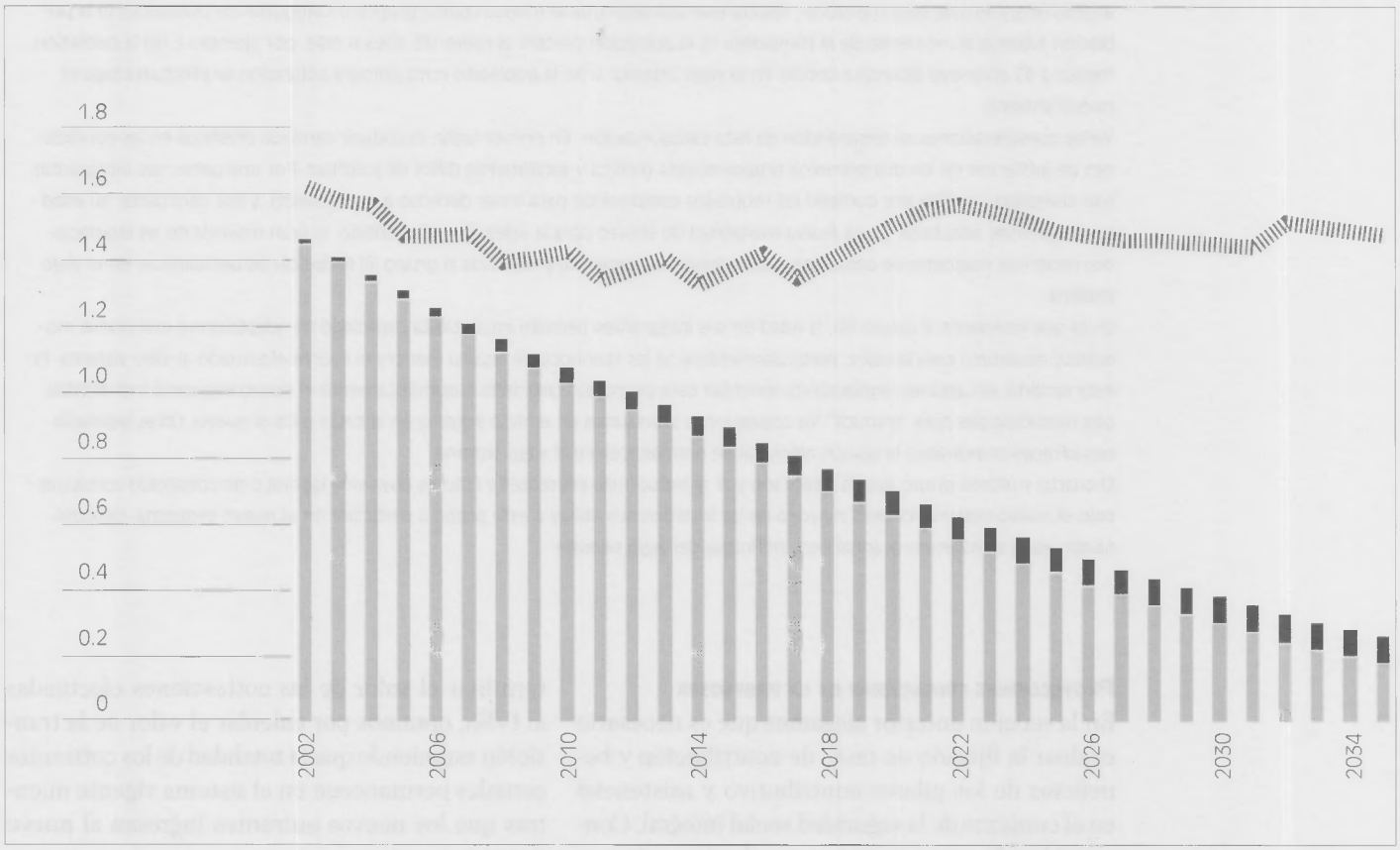
Supuestos operativos

Los supuestos operativos de las proyecciones financieras son los siguientes:

1. Las proyecciones de población por grupos de edad hasta el año 2035 son tomadas de la OCEI.
2. Ante la ausencia de datos confiables para determinar el valor de las cotizaciones efectuadas al IVSS, optamos por calcular el valor de la transición asumiendo que la totalidad de los cotizantes actuales permanecen en el sistema vigente mientras que los nuevos entrantes ingresan al nuevo sistema.
3. La edad de jubilación aumenta en un año cada dos años hasta alcanzar los 65 años.
4. Los actuales beneficiarios (562.320 pensionados entre jubilados, inválidos, viudas y huérfanos, de acuerdo con Durán 1998) mantienen sus pensiones homologadas al salario mínimo. Para obtener este derecho, los cotizantes actuales deben contribuir con un 11% de su salario al fondo solidario hasta alcanzar los requisitos de jubilación. Estas dos poblaciones conforman el "bolsón cerrado" que determina la desaparición gradual del IVSS.
5. El grado de formalización de la economía (como porcentaje de la población económicamente activa) y la evasión (como porcentaje de la población formal), corresponden a sus valores actuales de 40% y 33%, respectivamente. Se asume que la población contribuyente es 2,8 millones de trabajadores para el año 2002.
6. El ejercicio asume cotizaciones de 10% del salario a las CCI o cuentas de capitalización individual (netas de las tarifas de administración de las AFP) y de 1% al fondo solidario.

Gráfico 3 **Situación financiera del Fondo de Pensiones del IVSS durante la reforma**

(expresado en % del PIB)



Fuente: OCEI. Cálculos propios

7. Los salarios mínimo y promedio corresponden a 144.000 y 220.860 bolívares para el año 2002, respectivamente, y se mantienen constantes en términos reales hasta el año 2035.
8. La tasa de crecimiento real del producto es 3% anual.

La transición

El Gráfico 3 muestra la evolución del balance financiero del "bolsón cerrado" del IVSS basado en estos supuestos. Como podemos apreciar, a pesar de la elevada relación entre beneficiarios y contribuyentes, el aumento progresivo en la edad de jubilación y el alza a 11% en la tasa de contribución al sistema de pensiones reducen el déficit del sistema a niveles relativamente bajos en los primeros años. Su crecimiento en los años subsiguientes es consecuencia natural de la transición y, como hemos mencionado a lo largo de este trabajo, debe ser repartido de la manera más eficiente posible entre las generaciones futuras.

Si bien la ausencia de proyecciones de población confiables nos impiden prolongar la estimación más allá del año 2035, cabe recordar que los supuestos utilizados implican que es en el año 2047 cuando la cohorte más joven del viejo sistema pasa de contribuyente a beneficiaria. En consecuencia, en este último año cesan los aportes del viejo sistema al FSI y se genera un tope máximo de las necesidades de recursos. A partir de ese mismo año, la salida de beneficiarios, sin que sean reemplazados por nuevos beneficiarios, provoca un descenso acelerado en la demanda de recursos hasta el año 2062, cuando finalmente desaparece el viejo sistema.

El crecimiento acelerado del monto de cotizaciones del sistema de capitalización individual aparece como una fuente de financiamiento ideal del FSI por razones de riesgo y maduración (gráfico 4). Aun así, las necesidades eventualmente superan los aportes a las CCI, lo que hace necesaria la

búsqueda de fuentes adicionales de financiamiento. Tales circunstancias no son exclusivas al caso venezolano. El caso de Chile, que comenzó su transición en 1981, es ilustrativo. Previo a la reforma se consolidó un superávit fiscal significativo y los ingresos provenientes de la privatización de empresas públicas se utilizaron para distribuir los costos de la transición con las generaciones futuras. Sin embargo, la insuficiencia de los recursos provenientes de esta vía y de otras fuentes de financiamiento obligó a un incremento temporal en la tasa del IVA.

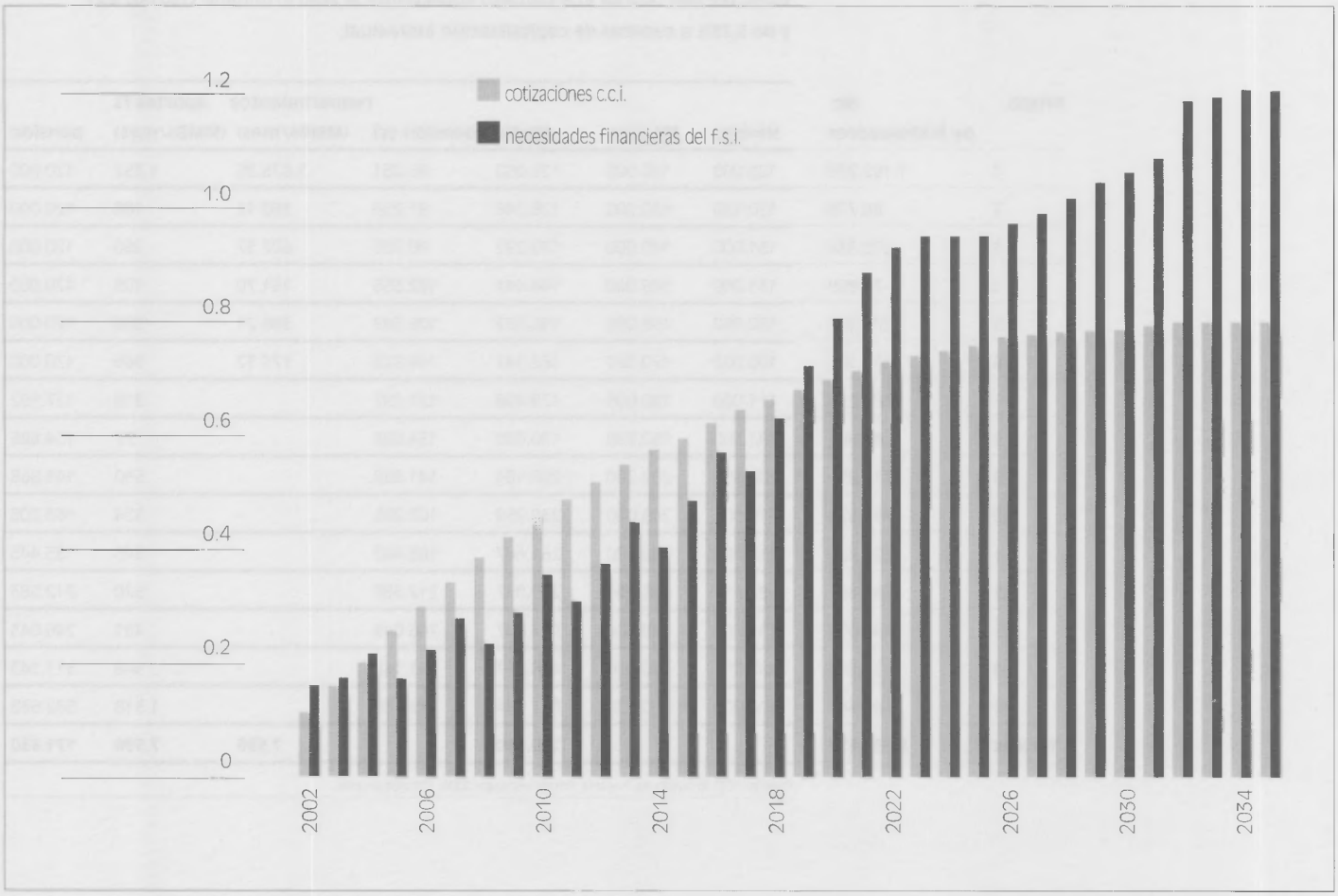
En el caso venezolano, la inmediatez de las necesidades financieras, las restricciones a fuentes internas y externas de endeudamiento y la ausencia de planes concretos de privatización de empresas públicas, hacen inevitable la imposición de una gran parte de los costos de la transición a las primeras generaciones por vía impositiva.

El pilar contributivo

La Tabla 1 muestra las tasas de reemplazo de las pensiones vitalicias sobre el promedio del salario de los últimos 10 años en función de: 1) la tasa real de rendimiento de las CCI; 2) la tasa de crecimiento del salario real; 3) el número de cotizaciones efectuadas; 4) la edad de retiro; y 5) una esperanza de vida de 80 años. De allí se desprenden algunas observaciones.

En primer lugar, escenarios de salarios crecientes (decrecientes), a pesar de significar pensiones más altas (bajas), implican tasas de reemplazo más bajas (altas), lo cual revela la insuficiencia de la tasa de reemplazo como estimador del valor de la pensión.

Gráfico 4 **El déficit del IVSS y las capitalizaciones individuales (expresado como % del PIB)**



Fuente: OCEI. Cálculos propios

Tabla 1 **Pensiones vitalicias generadas por las cuentas de capitalización individual.**

Tasa de rendimiento real de los fondos = 4% anual

Edad de retiro	Número de cotizaciones	%de la vida laboral sin cotizarIr	Tasa anual de crecimiento del salario real=0% Pensión promedio	Ultimo salario	Tasa de desempleo	Tasa anual de de crecimiento del salario real=2% Pensión promedio	Ultimo salario	Tasa de desempleo
60 años	360	255	80.396	144.000	56%	108.432	317.958	37%
	420	13%	86.777	144.000	60%	121.123	317.958	425
	480	0%	92.022	144.000	64%	132.639	317.958	45%
65 años	360	33%	119.560	144.000	83%	161.255	351.051	50%
	420	22%	129.051	144.000	90%	180.128	351.051	56%
	480	11%	136.851	144.000	95%	197.254	351.051	61%

Fuente: Cálculos propios

Tabla 2 **Pensiones resultantes de contribuciones de 7,67% a un régimen de capitalización colectiva que otorga una pensión equivalente al salario mínimo (120.000 Bs.) y de 3,28% a cuentas de capitalización individual.**

Grupo	No. de trabajadores	Mínimo	Máximo	Media	pensión cci	requerimientos (MMBs/mes)	aportes fs (MMBs/mes)	pensión
1	1.192.239	120.000	120.000	120.000	85.051	5.878.95	1.352	120.000
2	88.778	120.120	130.000	128.746	91.250	360.12	108	120.000
3	202.334	131.000	140.000	139.292	98.725	607.37	266	120.000
4	76.999	141.000	149.000	144.414	102.355	191.70	105	120.000
5	203.501	150.000	159.000	150.332	106.549	386.21	289	120.000
6	239.162	160.000	170.000	162.147	114.923	171.32	366	120.000
7	187.245	171.000	180.000	179.458	127.192	-	318	127.192
8	42.862	182.000	199.990	190.030	134.686	-	77	134.686
9	311.951	200.000	209.200	200.164	141.868	-	590	141.868
10	148.678	210.000	248.000	230.269	163.205	-	324	163.205
11	220.223	250.000	290.000	261.647	185.445	-	545	185.445
12	186.397	293.157	300.000	299.937	212.583	-	528	212.583
13	140.552	301.000	398.000	347.147	246.043	-	461	246.043
14	228.513	400.000	500.000	438.997	311.143	-	948	311.143
15	169.743	504.000	4.500.000	821.914	582.538	-	1.318	582.538
Totales	**3.639.177**			**220.860**		**7.596**	**7.596**	**171.330**

Fuente: OCEI. Encuesta de Hogares. Primer semestre 2000. Cálculos propios.

En segundo lugar, se observa que retrasar la edad de retiro en cinco años aumenta la pensión en una mayor proporción que un incremento equivalente a cinco años en el número de cotizaciones. Ello se debe a que la reducción en la edad de retiro tiene un "doble efecto", ya que de manera simultánea aumenta el tiempo de capitalización de los fondos acumulados y reduce el tiempo de beneficios.[12] Aquí cabe recordar que el margen de maniobra de los sistemas de capitalización individual permite reducir las consecuencias adversas de fijar la edad de retiro. Un individuo puede capitalizar más de lo requerido si es que desea adelantar su retiro o disfrutar de una pensión más generosa. Asimismo, puede contratar, entre las pólizas vitalicias ofrecidas en el mercado (indexadas, conjuntas, etc.), aquella que mejor se ajusta a sus necesidades y preferencias.

Finalmente, se observa que un rendimiento real de 4%, tasa que consideramos como una proyección razonable para el sistema[13], garantiza tasas de reemplazo cercanas al 60% y 90% para edades de retiro de 60 y 65 años, respectivamente. Si bien en principio estas tasas podrían considerarse satisfactorias, su significado práctico sólo puede determinarse a la luz de las expectativas de cobertura del resto de los subsistemas de la seguridad social.

Con cotizaciones del 10% del salario a la CCI, un rendimiento de 4% anual de los fondos, 360 cotizaciones, 65 años como edad de jubilación, una expectativa de vida de 80 años y un salario real constante en el tiempo, un salario de 169.310 bolívares financia una pensión mínima de 144.000 bolívares. Partiendo de estos supuestos y tomando la distribución salarial derivada de la Encuesta de Hogares de la OCEI correspondiente al primer semestre de 2000, vemos como una tasa de contribución del 0,95% del salario al fondo solidario (FS) los aportes alcanzarían para financiar una PMV de 120.000 bolívares –el salario mínimo para el momento- para aquellos que no alcanzan con sus ahorros individuales (ver Tabla 2).

Cabe destacar que cuando el grado de distorsión que el impuesto a la nómina genera en la economía es mayor que el generado por otros tributos ordinarios, conviene financiar la PMV por vía fiscal.

El pilar asistencial

Anteriormente discutimos la inconveniencia de otorgar pensiones relativamente altas en el pilar asistencial. Sin embargo, la Constitución garantiza una PMV equivalente al salario mínimo urbano para los todos aquellos que, no pudiendo acceder a la garantía establecida en el régimen con-

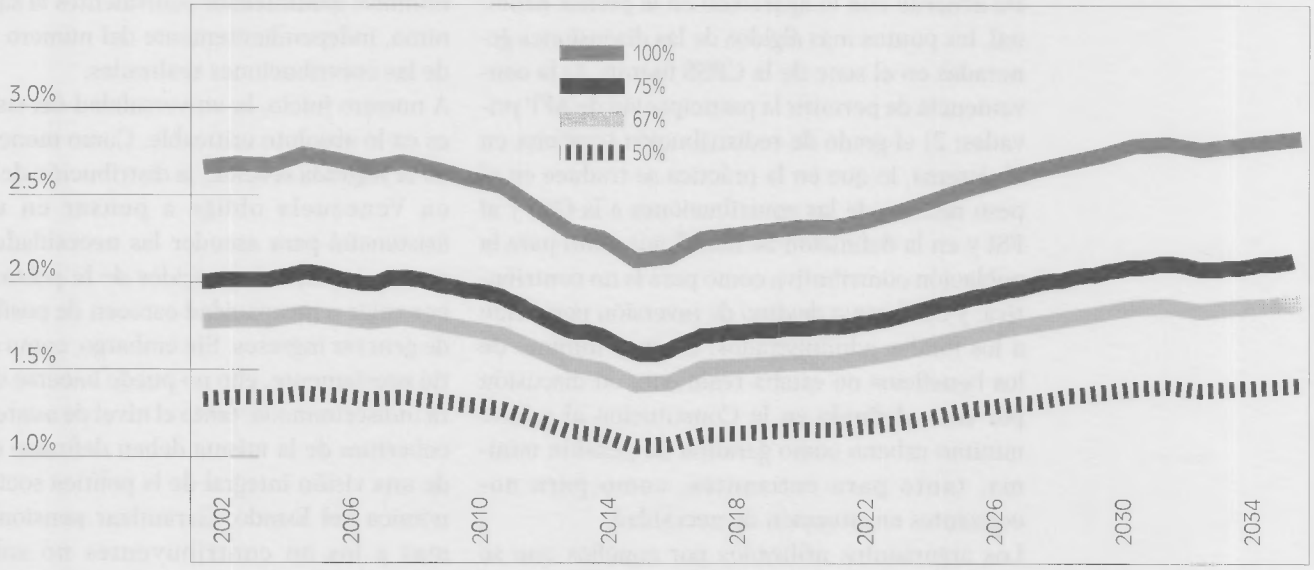
12
No existen razones de peso para justificar el retiro forzoso de un individuo, ya que la vejez no necesariamente implica incapacidad laboral. De hecho, el retiro forzoso puede significar una "doble pérdida" para la sociedad: por una parte pierde un trabajador productivo, y por otra, gana un potencial pensionado. No obstante, cabe destacar que aumentar la edad de retiro introduce regresividad en el sistema al afectar predominantemente a aquellos con una baja expectativa de vida. Este hecho cobra particular importancia en ausencia de servicios eficientes de salud, vivienda y seguridad.

13
Si bien países como Chile han obtenido rendimientos mucho más elevados, estas parecen obedecer a circunstancias en gran medida ajenas a la implementación del sistema de previsión.

Gráfico 5

Costos del pilar asistencial dependiendo del grado de cobertura de la población excluida del régimen contributivo

(% PIB)



Fuentes: OCEI, Durán 1998. Cálculos propios

tributivo, se encuentren situación de necesidad. En términos prácticos, el nivel de cobertura de este pilar estará determinado por las disponibilidades financieras. En el gráfico 5, mostramos las implicaciones que, bajo esta restricción y distintos escenarios de cobertura, representaría el gasto en las pensiones asistenciales. Como base de comparación, cabe recordar que a los niveles actuales de eficiencia del IVA, cada punto porcentual de recaudación requiere aproximadamente cuatro puntos porcentuales de tributo. Ello significa que a los niveles actuales de eficiencia en la recaudación, y a pesar de la elevación de la edad de retiro de un año cada dos años hasta alcanzar los 65 años, financiar una PMV al 50% de la población excluida del régimen contributivo requiere de 5,2 puntos adicionales de IVA en el 2002, valor que se eleva a 5,6 puntos para el año 2035.

El Anteproyecto de Ley de Pensiones de la Comisión Presidencial de Seguridad Social (ALP-CPSS)

En Agosto de 2000 se constituyó una Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS) con el objetivo fundamental de, una vez oída y analizada la opinión de todos los sectores de la sociedad, producir un Anteproyecto de Ley para ser presentado en Consejo de Ministros y posteriormente a la consideración de la Asamblea Nacional. Después de un retraso de más de tres meses e intensas discusiones, el proyecto fue entregado al Ejecutivo en marzo de 2001.

De acuerdo con lo aparecido en la prensa nacional, los puntos más álgidos de las discusiones generadas en el seno de la CPSS fueron: 1) la conveniencia de permitir la participación de AFP privadas; 2) el grado de redistribución implícita en el sistema, lo que en la práctica se traduce en el peso relativo de las contribuciones a la CCI y al FSI y en la definición de beneficios tanto para la población contributiva como para la no contributiva; y 3) el uso o destino de inversión permitido a los fondos administrados. El nivel mínimo de los beneficios no estaba realmente en discusión por estar definido en la Constitución el salario mínimo urbano como garantía de pensión mínima, tanto para cotizantes, como para no-cotizantes en situación de necesidad.

Los argumentos utilizados por aquellos que se oponían a la participación de las AFP tuvieron escaso soporte de tipo teórico o empírico. Ello impidió profundizar el debate en los aspectos a nuestro juicio más relevantes, como por ejemplo: 1) el efecto de los niveles de contribuciones y beneficios en las cuentas fiscales, en el mercado laboral, en la inversión pública y privada y en el crecimiento económico; 2) la relación del subsistema con el resto de los subsistemas de la seguridad social y con la política económica y social; 3) las distintas opciones de administración, bien sean públicas o privadas, como por ejemplo, el otorgamiento de concesiones territoriales a las AFP por un período determinado; 4) las características del régimen no contributivo o asistencial; y 5) la distribución de los costos fiscales entre las generaciones presentes y futuras. A modo de referencia, el Anexo 1 resume las características fundamentales del sistema definido en el ALP-CPSS y en las dos Leyes anteriores que regulan el subsistema de pensiones, la incluida en la Ley Habilitante de 1998 y la incluida en la Ley Habilitante de 1999 .

Análisis técnico-financiero del Anteproyecto

En la elaboración del Anteproyecto de Ley de Pensiones, la CPSS y los técnicos que apoyaban esta alternativa tuvieron que adaptar sus propuestas a las disposiciones constitucionales en la materia. En los artículos 80 y 86 la Constitución establece dos características fundamentales del subsistema de pensiones: 1) el carácter universal de su cobertura; y 2) la existencia de beneficios mínimos garantizados equivalentes al salario mínimo, independientemente del número y monto de las contribuciones realizadas.

A nuestro juicio, la universalidad del sistema no es en lo absoluto criticable. Como mencionamos en la segunda sección, la distribución de ingresos en Venezuela obliga a pensar en un pilar asistencial para atender las necesidades de los sectores menos favorecidos de la población que por vejez o incapacidad carecen de posibilidades de generar ingresos. Sin embargo, como se discutió previamente, ello no puede hacerse de manera indiscriminada: tanto el nivel de asistencia y la cobertura de la misma deben definirse en razón de una visión integral de la política social y económica del Estado. Garantizar pensiones mínimas a los no contribuyentes no solamente incentiva la informalización sino que sustrae re-

cursos de programas sociales de largo aliento, como la educación, salud y la atención a la madre trabajadora, orientados a la erradicación de la pobreza mediante una mejor distribución del capital humano y de acceso al capital.

La garantía de pensión asistencial debería ser sustancialmente menor al salario mínimo y discriminada, como lo especifica el ALP-CPSS, en razón de criterios de necesidad comprobada. No obstante, y a fin de circunscribir el análisis al Anteproyecto de Ley, procedemos a destacar los aspectos más significativos, tomando como restricciones inamovibles las disposiciones constitucionales en la materia:

1. No se incluyen disposiciones transitorias para los actuales cotizantes al seguro social, es decir, todos deben pasar al nuevo sistema sin discriminación por edad o número de cotizaciones.
2. Los beneficios de los actuales pensionados del IVSS son financiados por vía fiscal.
3. Los impuestos a la nómina por concepto de seguridad social ascienden a 31,95% del salario a ser cubierto en un 75% por el empleador y en un 25% por el empleado (12% por CCI – a partir del cuarto año -; 3% por FSI; 3,2% por seguros y comisiones; 6,25% por el Subsistema de Salud, 3% por Política Habitacional; 2% por paro forzoso; 2% por contingencias de maternidad, paternidad y enfermedades catastróficas) a lo cual se agrega una cotización que oscila entre 0,5% y 9% del salario por Riesgos Laborales a ser cubierta en su totalidad por el empleador.

Como se explicó en la Nota Técnica 4, la imposición de un régimen transitorio que determine la desaparición gradual del sistema previsional del IVSS es conveniente por varias razones. En primer lugar, respeta la expectativa de consolidación de derechos originados bajo el viejo sistema para aquellos cercanos a los requisitos de jubilación y los derechos en formación de aquellos que, sin estar cerca de satisfacer estas condiciones, han realizado contribuciones al viejo sistema.

En segundo lugar, resulta poco conveniente desde el punto de vista financiero trasladar al nuevo sistema a aquellos que están cerca de cumplir las condiciones de jubilación. Ello obedece a tres razones fundamentales: 1) a los costos asociados a la inscripción en un nuevo sistema; 2) a las consecuencias sobre la rentabilidad promedio de los fondos administrados producto de la necesidad de tener parte del portafolio en instrumentos más líquidos; y 3) a la estructura de los pagos de comisión a las AFP. Las implicaciones de este último punto se ilustran en el Gráfico 6. Allí se puede observar que la liquidación temprana de las cuentas trae como consecuencia rendimientos netos muy bajos e incluso negativos.

Ante esta realidad, resulta difícil justificar el diseño financiero del sistema propuesto en el ALP-CPSS. El corto período de capitalización de la población cercana a los requisitos de jubilación impide la acumulación de fondos en la CCI que permitan una jubilación siquiera cercana al salario mínimo. El ALP-CPSS estipula en estos casos una garantía de pensión mínima vital a cargo del FSI previo traspaso a este fondo del monto acumulado por el cotizante en la CCI.

Bajo el esquema planteado en el ALP-CPSS, el Estado deja de percibir los aportes por concepto de contribuciones al Subsistema de Pensiones de los actuales cotizantes al IVSS, lo cual ocasiona un alto déficit representado en las pensiones de los actuales beneficiarios que debe financiarse a un alto costo de oportunidad por vía fiscal. Al mismo tiempo, el Estado "ahorra" en las CCI los aportes de los cotizantes cercanos a los requisitos de jubilación a tasas netas sumamente bajas e incluso negativas. La ineficiencia de este esquema financiero es particularmente relevante en el corto plazo en virtud de la rigidez fiscal y la debilidad tributaria no petrolera, características de la economía venezolana difícilmente modificables en el corto plazo.

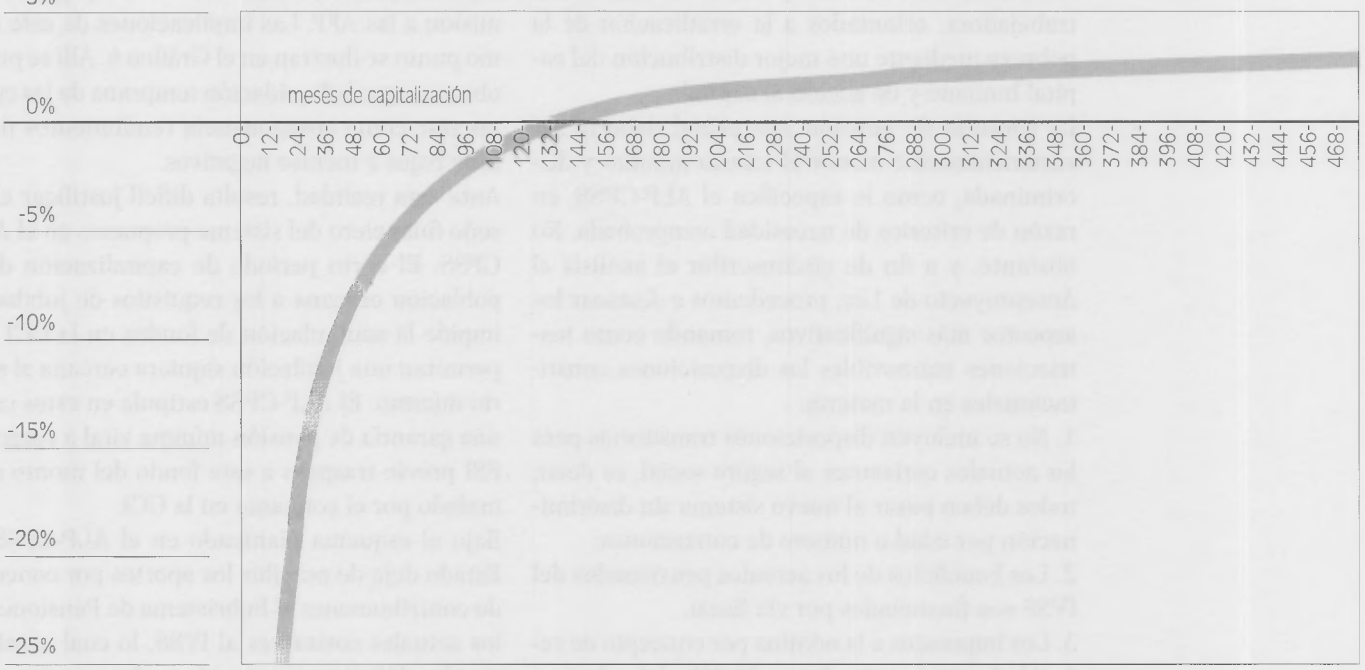
Como alternativa a este esquema, resulta mucho más conveniente, desde el punto de vista financiero, una variante del esquema propuesto anteriormente, el cual sería como sigue:

1. Aquellos cercanos a las condiciones de retiro depositan su aporte al CCI (incluyendo comisiones) directamente al FSI junto con la contribución estipulada para este último.
2. Los actuales beneficiarios, en lugar de ser financiados por vía fiscal, obtienen sus beneficios a cargo del FSI.
3. Aquellos cotizantes que están lo suficientemente alejados de los requisitos de jubilación, como para obtener rendimientos netos positivos y aceptables en sus CCI (les faltan al menos 15 años de contribuciones para acceder al beneficio de la pensión), se les entrega un bono de reconocimiento

Gráfico 6

Rendimiento neto de los aportes al CCI

(Aporte 10%; Comisión 1.6%; Rendimiento 4 %)



Fuente: Cálculos propios

que sirve de capital semilla a sus CCI. Este bono y los rendimientos generados por él se sumarían a lo acumulado en la CCI del trabajador para calcular su pensión, pero el bono generaría erogaciones fiscales sólo cuando se agoten los fondos acumulados en la CCI del cotizante. Por otra parte, la contribución de esta población al FSI mitigaría las necesidades financieras de este fondo producto del otorgamiento de beneficios a la población jubilada.

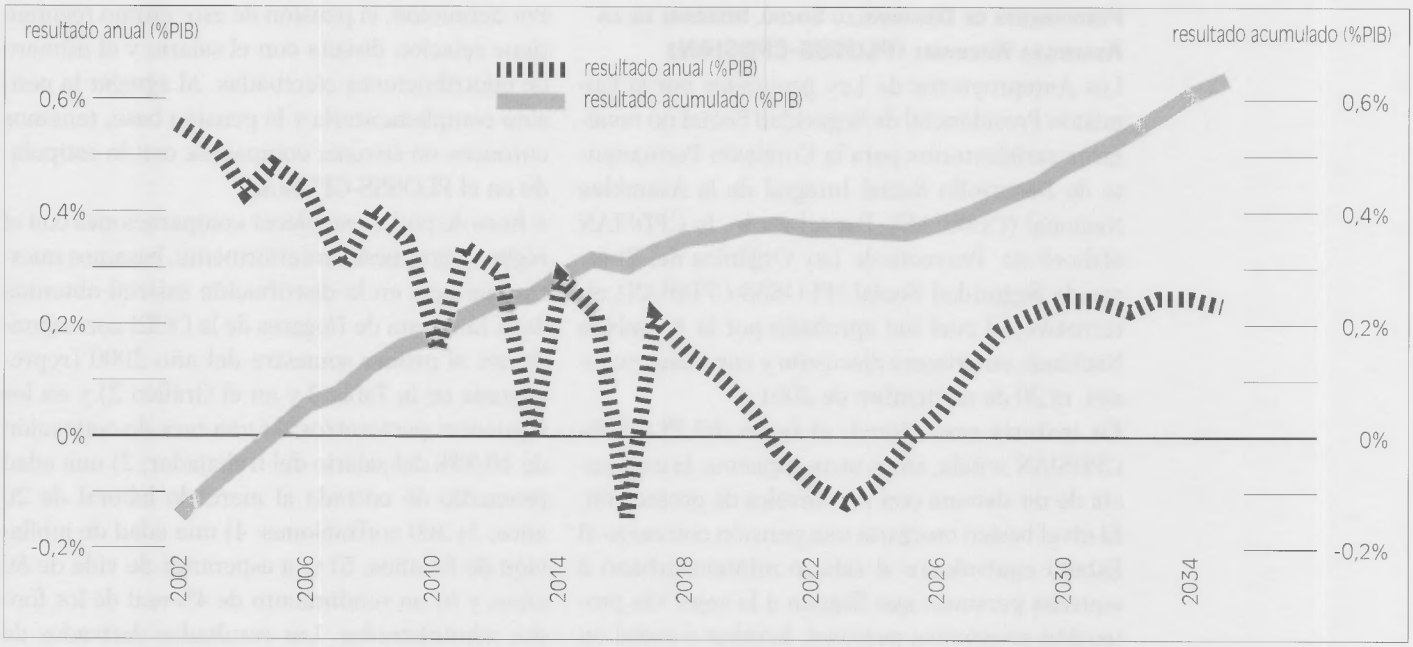
Como podemos apreciar, este esquema traslada a futuro gran parte de las necesidades financieras de la transición, lo que permite, por un lado, distribuir las cargas de manera más equitativa entre las generaciones presentes y futuras, y por otro, dar el tiempo necesario para fortalecer la capacidad tributaria no petrolera. En contraposición, el esquema propuesto en el ALP-CPSS coloca una presión fiscal sumamente fuerte en los primeros años de operación, lo que podría resultar inviable en un escenario adverso de ingresos petroleros. Cabe recordar que en el sistema propuesto en el ALP-CPSS tendría una erogación adicional como empleador, y cualquier retraso o evasión, a diferencia del sistema de reparto, compromete la credibilidad y el funcionamiento del sistema.

Otro elemento preocupante del ALP-CPSS es el carácter relativamente elevado de las cotizaciones en un mercado laboral ya cargado de impuestos a la nómina y con altos niveles de informalidad y desocupación. Pero sin duda, el elemento más pernicioso para el mercado laboral lo constituyen las disposiciones constitucionales (pensión equivalente al salario mínimo universales e independientes de la capacidad contributiva), que comprometen la viabilidad del sistema al reducir el número de contribuyentes y aumentar el número de beneficiarios potenciales.

Como podemos apreciar en el Gráfico 7, los elevados aportes al CCI y al FSI ocasionan que este último sea un fondo superavitario (de acuerdo con nuestros cálculos, de mantenerse los niveles actuales de formalidad y cobertura del sistema, el FSI logra acumular 5,74 puntos del PIB para el año 2035). De esta manera, los requerimientos fiscales de la transición se limitan a la población beneficiaria actual, a lo cual se adiciona el gasto por pensiones no-contributivas. En el Gráfico 8 mostramos lo que significaría el costo fiscal del ALP-CPSS suponiendo que la cobertura de las pensiones no-contributiva sea 50% de la población que cumple con los requisitos para recibirla. Cabe recordar que los resultados son sumamente sensibles a los supuestos de formalidad y cobertura del sistema.

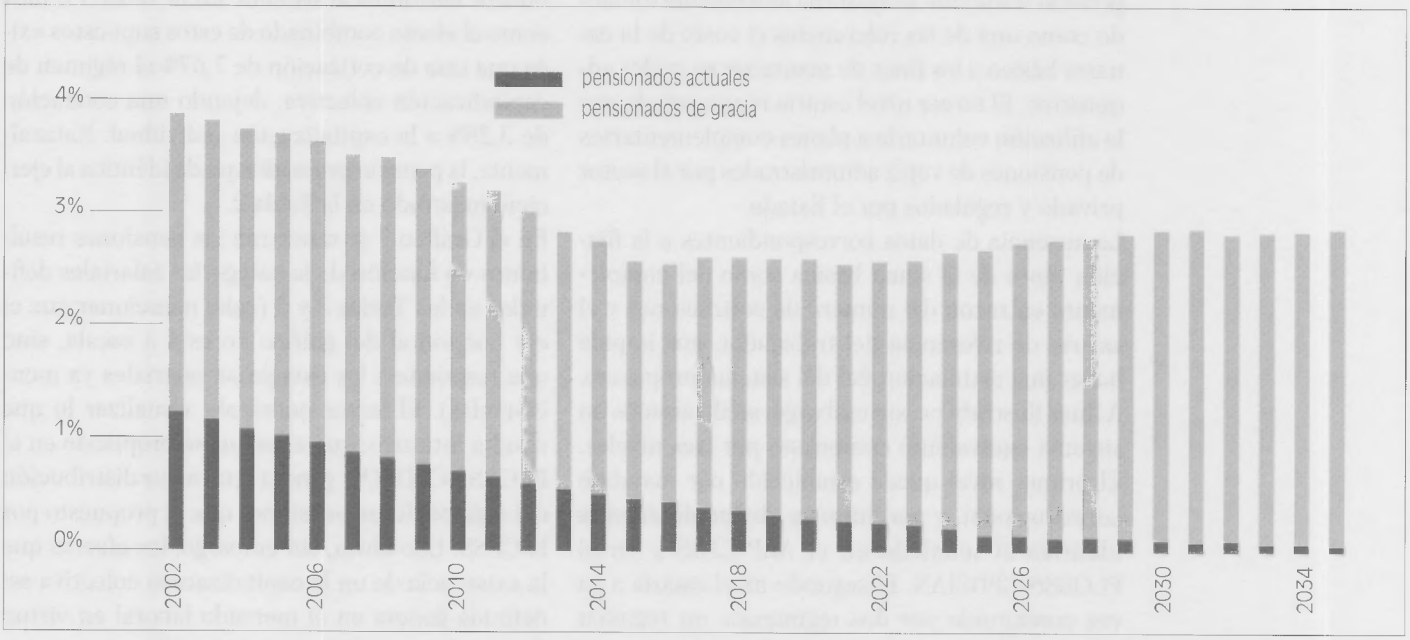
Gráfico 7. **Resultado financiero del FSI**

(% PIB)



Fuentes: OCEI, Durán 1998. Cálculos propios

Gráfico 8. **Carga fiscal del sistema**



Fuentes: OCEI, Durán 1998. Cálculos propios.

El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social elaborado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (PLOSSS-CPDSIAN)

Los Anteproyectos de Ley generados por la Comisión Presidencial de Seguridad Social no resultaron satisfactorios para la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (CPDSIAN). Por tal razón, la CPDSIAN elaboró un Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (PLOSSS-CPDSIAN) alternativo, el cual fue aprobado por la Asamblea Nacional, en primera discusión y con observaciones, el 20 de noviembre de 2001.

En materia previsional, el texto del PLOSSS-CPDSIAN señala, entre otros aspectos, la existencia de un sistema con tres niveles de protección. El nivel básico otorgaría una pensión con cargo al Estado equivalente al salario mínimo urbano a aquellas personas que lleguen a la vejez sin protección económica personal, familiar o social en general. El segundo nivel (de aseguramiento colectivo) otorgaría una pensión definida cuya cuantía será igual a una suma básica, más una porción adicional que estará en relación directa con el número de cotizaciones y el salario de referencia del trabajador. El monto o cuantía de las pensiones y el método de cálculo del salario de referencia quedarían definidos en la Ley del Régimen Prestacional Dinerario, y en cualquier caso, la pensión resultante se ajustaría anualmente tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica a los fines de mantener su poder adquisitivo. El tercer nivel estaría representado por la afiliación voluntaria a planes complementarios de pensiones de vejez administrados por el sector privado y regulados por el Estado.

La ausencia de datos correspondientes a la fijación tanto de la suma básica como del complemento en razón del número de cotizaciones y el salario de referencia del trabajador, nos impide hacer una estimación fiel del sistema propuesto. A fines ilustrativos, sin embargo, analizaremos un sistema equivalente compuesto por tres niveles. El primer nivel queda establecido por mandato constitucional, y por tanto se define de manera idéntica al señalado en el ALP-CPSS y en el PLOSSS-CPDSIAN. El segundo nivel estaría a su vez constituido por dos regímenes: un régimen de capitalización colectiva que financia una pensión base y un régimen de capitalización individual que financia una pensión complementaria. Por definición, la pensión de este último régimen tiene relación directa con el salario y el número de contribuciones efectuadas. Al agregar la pensión complementaria y la pensión base, tenemos entonces un sistema compatible con lo estipulado en el PLOSSS-CPDSIAN.

A fines de poder establecer comparaciones con el régimen propuesto anteriormente, basamos nuestro ejercicio en la distribución salarial obtenida de la Encuesta de Hogares de la OCEI correspondiente al primer semestre del año 2000 (representada en la Tabla 2 y en el Gráfico 2) y en los siguientes parámetros: 1) una tasa de cotización de 10,95% del salario del trabajador; 2) una edad promedio de entrada al mercado laboral de 20 años; 3) 360 cotizaciones; 4) una edad de jubilación de 65 años; 5) una esperanza de vida de 80 años; y 6) un rendimiento de 4% real de los fondos administrados. Los resultados derivados de estos supuestos se muestran en la Tabla 3. Por último, podría argumentarse que los costos tanto de la población beneficiaria (los actuales pensionados) como de la población en transición (aquella que se encuentra cotizando actualmente) son independientes del esquema que se adopte, ya que están determinados en gran medida por derechos adquiridos o en formación. En consecuencia, podemos restringir el universo de comparación a los nuevos entrantes al sistema. En la Tabla 3 vemos como el efecto combinado de estos supuestos exige una tasa de cotización de 7,67% al régimen de capitalización colectiva, dejando una cotización de 3,28% a la capitalización individual. Naturalmente, la pensión promedio queda idéntica al ejercicio mostrado en la Tabla 2.

En el Gráfico 9 se muestran las pensiones resultantes en función de la categorías salariales definidas en las Tablas 2 y 3 (cabe mencionar que el eje horizontal del gráfico no está a escala, sino que responde a las categorías salariales ya mencionadas). El lector podrá allí visualizar lo que resulta intuitivo: que el esquema propuesto en el PLOSSS-CPDSIAN genera una mejor distribución del ingreso de las pensiones que el propuesto por la CPSS. Ello obvia, sin embargo, los efectos que la existencia de un la capitalización colectiva así definida genera en el mercado laboral en virtud de un mayor componente impositivo, ya que na-

Tabla 3

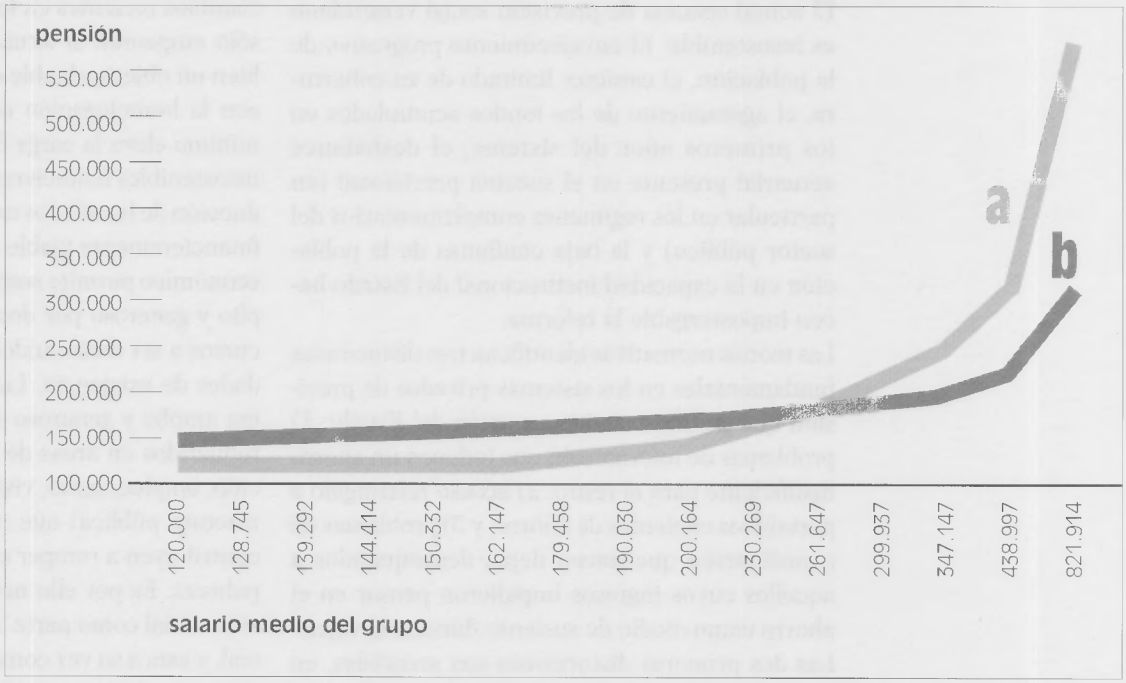
Cálculos para obtener la tasa de cotización requerida por el fondo solidario para garantizar una PMV equivalente al salario mínimo

Grupo	Número de trabajadores	Mínimo	Máximo	Media	pensión
1	1.192.239	120.000	120.000	120.000	147.889
2	88.778	120.120	130.000	128.746	149.922
3	202.334	131.000	140.000	139.292	152.373
4	76.999	141.000	149.000	144.414	153.563
5	203.501	150.000	159.000	150.332	154.938
6	239.162	160.000	170.000	162.147	157.684
7	187.245	171.000	180.000	179.458	161.708
8	42.862	182.000	199.990	190.030	164.165
9	311.951	200.000	209.200	200.164	166.520
10	148.678	210.000	248.000	230.269	173.516
11	220.223	250.000	290.000	261.647	180.809
12	186.397	293.157	300.000	299.937	189.708
13	140.552	301.000	398.000	347.147	200.680
14	228.513	400.000	500.000	438.997	222.026
15	169.743	504.000	4.500.000	821.914	311.019
Total/promedio	**3.639.177**			**220.860**	**171.330**

Fuente: Encuesta de hogares OCEI I semestre 2000. Cálculos propios

Gráfico 9

Comparación entre dos opciones de capitalización.



Opción A:
Sistema de capitalización individual complementado con un fondo de capitalización para garantizar una pensión mínima.
cci = 10%
fs = 0,95%

Opción B:
Sistema de capitalización colectiva que financia una pensión mínima complementado con capitalizaciones individuales.
ccc = 7,67%
fs = 3,28%

Fuente: OCEI. Encuesta de Hogares. Primer semestre 2000. Cálculos propios.

turalmente, mayor redistribución implica una carga impositiva neta mayor para aquellos que devengan salarios por encima del salario promedio de cotización.

Como mencionamos en secciones precedentes y en la Nota Técnica 3, a nuestro juicio los impuestos a la nómina no parecen ser el instrumento más apropiado para redistribuir ingresos, lo cual se evidencia en la alta evasión a este tipo de tributo, bien sea a través de la informalización de la economía o la evasión de las contribuciones a la seguridad social dentro del sector formal. En primer lugar, y reafirmando lo allí comentado, la imposición constitucional de una pensión equivalente al salario mínimo genera quizás el efecto más perverso sobre los inventivos a la contribución, ya que evadiendo se puede obtener sin costo una pensión que de otra manera significaría un 10,95% del salario. En segundo lugar, los beneficios de una mejor distribución del ingreso podrían perfectamente revertirse si el mercado laboral responde, como lo ha hecho anteriormente, evadiendo total o parcialmente el tributo, esto último, por ejemplo, mediante un acuerdo entre el trabajador y el patrono de entregar una mayor fracción de las remuneraciones en forma de bonos que queden fuera del salario de cotización.

Conclusiones y recomendaciones

El actual sistema de previsión social venezolano es insostenible. El envejecimiento progresivo de la población, el carácter limitado de su cobertura, el agotamiento de los fondos acumulados en los primeros años del sistema, el desbalance actuarial presente en el sistema previsional (en particular en los regímenes complementarios del sector público) y la baja confianza de la población en la capacidad institucional del Estado hacen impostergable la reforma.

Las teorías normativas identifican tres distorsiones fundamentales en los sistemas privados de previsión que justifican la intervención del Estado: 1) problemas de información que inducen un ahorro insuficiente para el retiro; 2) acceso restringido a portafolios eficientes de ahorro; y 3) problemas de coordinación que hacen dejan desamparados a aquellos cuyos ingresos impidieron pensar en el ahorro como medio de sustento durante la vejez.

Las dos primeras distorsiones son atendidas, en teoría, por un pilar de capitalización individual obligatoria y por un pilar de ahorro voluntario. La tercera distorsión, requiere, por su parte, de un pilar asistencial complementario de reparto. La realidad económica, social e institucional de Venezuela, señala otros requisitos: 1) adoptar un esquema simple y transparente; 2) establecer una relación clara y directa entre contribuciones y beneficios con el objetivo de estimular la participación de la población trabajadora y evitar la participación excesiva del fisco en su financiamiento; y 3) contar con un pilar asistencial para atender a una proporción importante de la población que no logra cotizar en el sistema o que aun cotizando en él no alcanza a acumular lo suficiente para obtener una pensión satisfactoria.

El pasivo acumulado en la figura de promesas de beneficios a la población que cotizó bajo el sistema anterior es una carga ineludible para las generaciones presentes y futuras, y debe ser distribuida entre estas de la manera más equitativa posible. No obstante, restricciones al financiamiento tanto interno como externo y la ausencia de un programa de privatizaciones significativo, obligan a descansar en las generaciones contemporáneas una abrumadora proporción de estos costos, lo cual a pesar de lo comentado anteriormente, obliga a repensar la conveniencia de implementar una reforma integral en las circunstancias actuales de incertidumbre económica e institucional.

Cambios recientes en los parámetros de previsión sólo empeoran la situación. La universalidad, si bien un objetivo loable en sí mismo, al conjugarse con la homologación de las pensiones al salario mínimo eleva la carga fiscal del sistema a niveles insostenibles financieramente. Sin embargo, la reducción de beneficios no es la única vía para hacer financieramente viable al sistema. El crecimiento económico permite sostener un esquema más amplio y generoso por dos vías, aumentando los recursos a ser distribuidos y reduciendo las necesidades de asistencia. Lamentablemente, un sistema amplio y generoso acumula recursos que son requeridos en áreas de inversión pública (educación, empleo, salud, vivienda, seguridad e infraestructura pública) que impulsan el crecimiento y contribuyen a romper el vínculo hereditario de la pobreza. Es por ello necesario entender la previsión social como parte integral de la seguridad social, y esta a su vez como parte integral de las políticas económicas y sociales del Estado.

Por otra parte, la ausencia de una transición para el sistema de actual de reparto encarece el costo fiscal del traslado al nuevo sistema. Más grave aún, eleva sustancialmente la carga financiera del Estado en el corto plazo, lo que compromete seriamente la viabilidad del sistema ante una caída en los precios del petróleo.

Por último, podríamos mencionar que el ambiente y nivel de las discusiones impidió abordar otros puntos de gran trascendencia, tales como: 1) el efecto de los niveles de contribuciones y beneficios en las cuentas fiscales, en el mercado laboral, en la inversión pública y privada y en el crecimiento económico; 2) la relación de los parámetros de contribución y beneficio del subsistema de pensiones con los costos y beneficios esperados en el resto de la seguridad social y con la política económica y social en su conjunto; 3) las distintas opciones de administración, bien sean públicas o privadas, como por ejemplo, el otorgamiento de concesiones para el manejo de las CCI por un período determinado para minimizar los costos administrativos; 4) las características del régimen no contributivo o asistencial; 5) la distribución de los costos fiscales entre las generaciones presentes y futuras; y 6) la necesidad de contar con análisis actuariales sólidos tanto para el sistema de pensiones del IVSS como para los regímenes complementarios.

Referencias

Akerloff, George A. 1970. The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*. 84(488-500).

Brown J., O. Mitchell, J. Poterba. 2000. *Mortality risk, inflation risk and annuity products*. NBER Working Paper 7812.Cambridge, MA: NBER.

Diamond, Peter. 1993. *Privatization of social security: lessons from Chile*. NBER Working Paper 4510. Cambridge, MA: NBER.

_____. 1998. *The economics of social security reform*. NBER Working Paper 6719. Cambridge, MA: NBER.

Durán Valverde, Fablo. 1998. La reforma de pensiones en Venezuela: costos de transición, análisis y recomendaciones. San José de Costa Rica. Informe de consultoría para la Oficina Internacional del Trabajo. Junio.

Feldstein, M. 1997. *Transition to a fully funded pension system: Five economic issues*. NBER Working Paper 6149. Cambridge, MA: NBER.

Geanakoplos J., O. Mitchell, S. Zeldes . 1998. *Would a privatized social security system really pay a higher rate of return?* NBER Working Paper 6713. Cambridge, MA: NBER.

Márquez, Gustavo. 1992. *El seguro social en Venezuela*. Serie de Monografías del BID. Número 8. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

OCEI. *Encuesta de Hogares por Muestreo*. Años varios. Caracas: OCEI.

Orszag, P., y J. Stiglitz. 1999. *Rethinking pension reform: ten myths about social security systems*. Banco Mundial: Washington, D.C.

República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional. 2001. *Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Caracas: CPSS. Noviembre.

República Bolivariana de Venezuela. Comisión Presidencial de Seguridad Social. 2001. *Anteproyecto de Ley de Pensiones*. Caracas: CPSS. Marzo.

Sala-i-Martin, X., y C. Mulligan. 1999a. *Social security in theory and practice (I): Facts and political theories*. NBER Working Paper 7118. Cambridge, MA: NBER.

_____. 1999b. *Social security in theory and practice (II): Efficiency theories, narrative theories and implications for reform*. NBER Working Paper 7119. Cambridge, MA: NBER.

U.S. Department of Health and Human Services. Social Security Administration. 1997. *Social security programs around the world*. Washington, D.C.: U.S. Department of Health and Human Services.

World Bank. 1994. *Averting the old age crisis*. Washington, D.C: The World Bank..

Anexo 1 **Tabla comparativa de las Leyes del Subsistema de Pensiones**

Dimensión	Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Pensiones 1998 (a)	Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Pensiones 1999 (b)	Anteproyecto de Ley de 2001 (ALP-CPSS)
Tipo de Ley	Laboral	Laboral	Universal
Principios	Unico, obligatorio, contributivo y mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración	Único, obligatorio, financieramente autosostenible, contributivo y mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración	Universal, integral, único, solidario, participativo, financieramente autosostenible, contributivo y mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración
Contingencias cubiertas	Vejez, nupcialidad, asistencia funeraria y sobrevivencia. Por seguro las contingencias de: invalidez e incapacidad	Vejez, nupcialidad, asistencia funeraria y sobrevivencia. Por seguro las contingencias de: invalidez e incapacidad	Vejez y por seguros: invalidez e incapacidad parcial y permanente no laborales, y sobrevivencia
Población cubierta	Trabajadores cotizantes del IVSS y trabajadores formales	Trabajadores cotizantes del IVSS y trabajadores formales	Todas las personas
Regímenes contemplados	Régimen único con dos pilares: el Fondo de Solidaridad Intergeneracional (FSI) y las Cuentas de Capitalización Individual (CCI). El FSI y el Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social Integral (SEREISSI) son servicios autónomos bajo dependencia del Ministerio del Trabajo	Régimen único con dos pilares: el Fondo de Solidaridad I ntergeneracional (FSI) y las Cuentas de Capitalización Individual (CCI). El FSI y el Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social (SEREISS) son servicios autónomos bajo dependencia del Ministerio del Trabajo	Dos regímenes: no contributivo de financiamiento fiscal y el contributivo autofinanciable con dos pilares: el Fondo de Solidaridad Intergeneracional (FSI) y las Cuentas de Capitalización Individual (CCI). El FSI es un fideicomiso que depende del Ministro de Finanzas. El Servicio Autónomo de Información y Registro de la Seguridad Social (SARISS) depende del Ministerio del Trabajo
Garantía del Estado	El Estado grantiza una Pensión Mínima Vital (PMV) igual al 50% del salario promedio de cotización con 250 cotizaciones y 60% con 300 cotizaciones. La PMV es diferente del salario mínimo urbano al quedar derogada la Ley de Homologación.	El Estado garantiza una pensión mínima de vejez, la mayor de: 60% del salario base de cotización de los 10 últimos años, o la pensión mínima del sistema. La pensión mínima del sistema es diferente del salario mínimo urbano al quedar derogada la Ley de Homologación.	El FSI del régimen contributivo garantiza una pensión de vejez. Esta pensión no será mayor del régimen no contributivo. La pensión mínima de vejez que se otorga por el régimen no contributivo será igual al salario mínimo urbano.
Condiciones de acceso a la pensión de vejez	Hombres 60 años y mujeres 55 años, 20 años de cotizaciones. Se incrementa la edad a 65 años en forma gradual	Hombres 60 años y mujeres 55 años, 20 años de cotizaciones. Se incrementa la edad a 65 años en forma gradual	Para los hombres y mujeres la edad se unifica en 60 años, incrementándose en un año por cada dos años hasta alcanzar los 65 años de edad. El número de cotizaciones se fija en 30 años.
Contribuciones y aportes al sistema	Cuatro o más salarios mínimos: 13%, Menos de 4 salarios mínimos: 12%, El fisco aporta el 1% restante y 1% adicional al FSI. Este último aporte se revisará cada dos años y no podrá superar el 2% anual. Hay un tope de cotización de 20 salarios mínimos	Todos aportan 13% de su salario base de cotización (SBC). El aporte se incrementa en 0,5% anualmente con destino a la CCI hasta alcanzar 14%. Las tasas de cotización al FSI se revisarán anualmente. No hay un tope de cotización.	Todos aportan 13% de su SBC. El aporte se incrementa en 0,5% anualmente con destino a la CCI hasta alcanzar 15%. Las tasas de cotización al FSI se revisarán anualmente. No hay un tope de cotización.

Anexo 1 **Tabla comparativa de las Leyes del Subsistema de Pensiones**
(cnntinuación)

Dimensión	Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Pensiones 1998 (a)	Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Pensiones 1999 (b)	Anteproyecto de Ley de 2001 (ALP-CPSS)
Distribución de las cotizaciones o contribuciones	11% a la CCI 2% al FSI	10% a la CCI 3% al FSI	10% a la CCI 3% al FSI
Financiamiento de las cotizaciones o contribuciones	Empleadores 75% del aporte Trabajadores: 25% del aporte	Empleadores 75% del aporte Trabajadores: 25% del aporte Trabajadores no dependientes aportan el 100% de la cotización, pero su tasa mínima de cotización será el 50% de la de los trabajadores dependientes, en la misma proporción de éstos y su pensión dependerá de su tasa de aporte	Empleadores 75% del aporte Trabajadores: 25% del aporte Trabajadores no dependientes aportan el 100% de la cotización.
Cobros por servicios de administración de los fondos	Por administración de las CCI y la prima de seguros para cubrir las contingencias, 3,75%. Por administración de una Renta Vitalicia Diferida, componente temporal, 1,5% del valor mensual de la misma. Por cuentas inactivas (más de nueve meses) hasta 5% de la rentabilidad anual o el 1,5% del SBC Empleadores 75% y trabajadores 25% de la comisión. Para los aportes voluntarios los cobros por servicios de administración son libremente pactados entre los afiliados y las AFP	1,75% del SBC Empleadores 75% y trabajadores 25% de la comisión.	1,6% del SBC Empleadores 75% y trabajadores 25% de la comisión.
Cargos por primas de seguros	La prima de los seguros que cubren las contingencias de : invalidez e incapacidad se cobran conjuntamente con el cobro de servicios de administración. Empleadores 75% y trabajadores 25% de la prima.	Las primas de los seguros se cobran de los fondos. Los excedentes causados por baja siniestralidad se reintegran a la cuenta del trabajador. Empleadores 75% y trabajadores 25% de la prima.	1,6% del SBC. Las empresas de seguros reintegran a la cuenta del trabajador, los excedentes en las reservas técnicas causados por baja siniestralidad. Empleadores 75% y trabajadores 25% de la prima.
Régimen no contributivo	No hay	No hay	Es financiado con aportes fiscales, para lo cual se establecen como requisitos 65 años de edad y estar en situación de necesidad
Régimen contributivo	Está conformado por: El FSI, que es un fondo de reparto que se alimenta de aportes del fisco y de l os trabajadores Las CCI, fondos de ahorro para constituir la pensión de vejez administradas por las AFP (II% del SBC)	Está conformado por: El FSI, que es un fondo de reparto que se alimenta de aportes de los trabajadores y con aportes fiscales de ser necesario Las CCI, fondos de ahorro para constituir la pensión de vejez administradas por las AFP (I0% del SBC)	Está conformado por: El FSI, que es un fondo de reparto que se alimenta de aportes de los trabajadores. Se contempla la posibilidad de incrementar la tasa de aportes a futuro de ser necesario Las CCI, fondos de ahorro para constituir la pensión de vejez administradas por las AFP (I0% del SBC)

Anexo 1 **Tabla comparativa de las Leyes del Subsistema de Pensiones**
(cnntinuación)

Dimensión	Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Pensiones 1998 (a)	Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Pensiones 1999 (b)	Anteproyecto de Ley de 2001 (ALP-CPSS)
Tipos de pensiones	Se contemplan las siguientes pensiones: • Pensiones de vejez: Renta Vitalicia Renta Vitalicia Diferida Otras rentas vitalicias Pensión Mínima de Vejez (FSI) • Pensión de Invalidez • Pensión de Incapacidad Parcial y Permanente • Pensión de Sobrevivencia	Se contemplan las siguientes pensiones: • Pensiones de vejez: Renta Vitalicia Renta Vitalicia Diferida Otras rentas vitalicias Pensión de Vejez (FSI) 60% SBC de los últimos 10 años o Pensión Mínima de Vejez del sistema (la garantía de pensión de cada afiliado es distinta y depende de su nivel de ingreso). Pensión de vejez de los no dependientes es 50% de los dependientes • Pensión de Invalidez • Pensión de Incapacidad Parcial y Permanente no laborales • Pensión de Sobrevivencia	Se contemplan las siguientes pensiones: • Pensiones de vejez: Renta Vitalicia Renta Vitalicia Diferida Otras rentas vitalicias Pensión Mínima de Vejez (FSI) puede ser mayor al salario mínimo urbano Pensión mínima de vejez del régimen no contributivo igual al salario mínimo urbano • Pensión de Invalidez • Pensión de Incapacidad Parcial y Permanente no laborales • Pensión de Sobrevivencia
Condiciones para el traspaso de afiliados, limitaciones	Cuando el afiliado lo considere conveniente, siempre que haya permanecido un año en una AFP. Las diligencias de traslados las realiza el afiliado en persona.	Cuando el afiliado lo considere conveniente, siempre que haya permanecido un año en una AFP. Las diligencias de traslados las realiza el afiliado en persona.	Cuando el afiliado lo considere conveniente, siempre que haya permanecido un año en una AFP y haya cotizado en forma continua en los últimos 6 meses. Existe un período inicial de inamovilidad de 2 años mientras se logra la afiliación de todos los trabajadores formales al nuevo sistema. Las diligencias de traslados las realiza el afiliado en persona.
Otras prestaciones	Gastos funerarios: un salario mínimo Nupcialidad: 10% del salario mínimo	Gastos funerarios: un salario mínimo Nupcialidad: 10% del salario mínimo	La contingencia de gastos funerarios y de nupcialidad no están previstas en la Constitución y no se contemplan en este Anteproyecto
Organo rector del subsistema de pensiones	Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social	Ministerio del Trabajo	Ministerio de Finanzas
Organo regulador y fiscalizador del sistema	Superintendencia de pensiones	Superintendencia de pensiones y paro forzoso	Superintendencia de Seguridad Social

a. Publicado en la Gaceta Oficial No. 36.575 del 5 de noviembre de 1998
b. Publicado en la Gaceta Oficial No. 5.398 (Extraordinario) del 26 de octubre de 1999.