

implicaciones fiscales

María Antonia Moreno

Capítulo 3

Implicaciones fiscales de la reforma de la seguridad social

El carácter absoluto que tiene el derecho de la seguridad social en la Constitución puede colidir con el cumplimiento de los principios de equilibrio y sostenibilidad de las cuentas fiscales. En general, el que los objetivos de la reforma de la seguridad social no constituyan un obstáculo a los de la disciplina fiscal depende de tres factores: la sostenibilidad intrínseca de la reforma propuesta, las restricciones del nuevo marco regulatorio fiscal, y la situación de las finanzas públicas al momento de implementarse la reforma. Este capítulo analiza las implicaciones fiscales de la reforma.

**Implicaciones fiscales de la reforma
de la seguridad social**

El marco constitucional de la nueva seguridad social	43
Reforma propuesta por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS) ⁷	44
Reforma propuesta por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (CPDSIAN)	47
El costo fiscal de la propuesta de la CPDSIAN	49
Contexto fiscal de la reforma	53
Conclusiones	55

La autora

Maria Antonia Moreno es Ph.D. en Economía de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, profesora de Macroeconomía de la Universidad Central de Venezuela (pre y postgrado). Actualmente se desempeña como Economista Senior de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

mmoren@reacciun.ve

1

Se entiende que las contingencias de la Constitución 1999 referidas a la discapacidad, viudez y orfandad, podrían asimilarse a las de invalidez y muerte, respectivamente; mientras que las de maternidad y paternidad estarían incluidas en las cargas derivadas de la vida familiar.

Las propuestas de reformas de la seguridad social elaboradas por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS) y la Comisión de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (CDSIAN) atienden al mandato de la Constitución aprobada en 1999. Las reformas se proponen prácticamente de manera simultánea con los cambios en el marco regulatorio fiscal que, también inspirados en la Constitución de 1999, pretenden conferirle un mayor grado de disciplina al manejo de las finanzas públicas y, con ello, lograr la sostenibilidad de las políticas fiscales.

El derecho de los venezolanos a la seguridad social ha sido considerablemente ampliado en la nueva Constitución. La asignación de la rectoría del sistema al Estado, conjuntamente, con otras disposiciones constitucionales de carácter operativo que incrementan su responsabilidad en la provisión de los servicios de la seguridad social, ocasionan que el impacto presupuestario derivado del nuevo marco regulatorio sea considerable. Se pueden distinguir tres fuentes de costos fiscales:

1. La ampliación de la cobertura de la atención pública de las contingencias de la seguridad social, con respecto a las que conforman el sistema vigente. El impacto presupuestario depende de la modalidad de financiamiento de los servicios que integran el sistema.

2. El diseño institucional del nuevo sistema de seguridad social, el cual podría dar lugar a costos fiscales adicionales.

3. Los mandatos constitucionales que garantizan la cobertura de la seguridad social para ciudadanos sin capacidad contributiva.

El carácter absoluto que tiene el derecho de la seguridad social en la Constitución puede colidir con el cumplimiento de los principios de equilibrio y sostenibilidad de las cuentas fiscales. Dependiendo de la forma en que se solventa esta situación, el impacto presupuestario de la nueva seguridad social probablemente tendría que limitarse, o bien mediante el cumplimiento gradual de la efectividad del derecho, o mediante el desplazamiento de otros programas públicos.

En general, el que los objetivos de la reforma de la seguridad social no constituyan un obstáculo a los de la disciplina fiscal depende de tres factores: la sostenibilidad intrínseca de la reforma propuesta, las restricciones del nuevo marco regulatorio fiscal, y la situación de las finanzas públicas al momento de implementarse la reforma.

El capítulo está dividido en cinco secciones. En la primera se describen los rasgos principales de la seguridad social en el marco de la Constitución de 1999. En la segunda se analiza la propuesta de la CPSS la cual fue remitida por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional en junio de 2001. En la tercera sección se analiza el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (PLOSSS) elaborado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional y aprobado en primera discusión en noviembre de 2001. En la cuarta sección se describen las restricciones del nuevo marco regulatorio fiscal y la situación de las finanzas públicas al momento de implementarse la reforma. En la última sección se señalan las conclusiones más relevantes.

EL MARCO CONSTITUCIONAL

DE LA NUEVA SEGURIDAD SOCIAL

El tratamiento del tema de la seguridad social en la nueva Constitución le confiere, en relación con el que ha prevalecido hasta ahora, un mayor alcance a la atención pública de las contingencias de la seguridad social, en dos diferentes niveles: el tipo de contingencias que se cubrirán, y la forma en que el Estado participará para garantizar a los venezolanos la efectividad de ese derecho constitucional.

Además de las contingencias ya previstas en la Constitución de 1961 –enfermedad, invalidez, muerte, desempleo, riesgos laborales y cargas derivadas de la vida familiar–, la Constitución de 1999 añade las de enfermedades catastróficas, necesidades especiales y vivienda.¹ La insuficiente cobertura que progresivamente han demostrado los servicios públicos para atender enfermedades catastróficas y necesidades especiales (por ejemplo, SIDA, cáncer, incapacidad mental, entre otras enfermedades) podría haber justificado su inclusión en la Constitución como una contingencia separada de la de enfermedad.

En cuanto a la incorporación de las contingencias de vivienda y de cargas derivadas de la vida familiar, la Constitución se excede con respecto a las que, tradicionalmente, se incluyen en la seguridad social. Efectivamente, mientras que el resto de las contingencias arriba mencionadas surgen de la necesidad de creación de mecanismos institucionales que permitan corregir las fallas de mercado en la provisión de los seguros respecti-

2
Ver capítulo 2 de esta publicación.

3
El concepto de remanentes netos de capital se origina en la Constitución. Su significado, sin embargo, a los fines operativos, no está totalmente claro. El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social presentado por los diputados Nohelí Pocatererra, José Gregorio Briceño y Pedro Solano, y elaborado por Antonio José Cárdenas, centra parte de su propuesta en dicho concepto. En dicho proyecto no se ofrece un concepto, pero se señala expresamente que "...Al aplicar la Doctrina Remanentista, de manera progresiva, por ejemplo, en una primera y segunda etapa referente al Presupuesto Nacional, al determinar el flujo de fondos, de tal manera que se tengan los montos depositados, los plazos, los egresos y los fondos colocados en la banca comercial originados por el Seniat, IVA, etc. Así como, disponer de informaciones sobre encajes y su utilización en el mercado financiero mediante estudio con las autoridades monetarias en una tercera etapa, para obtener los remanentes e intereses que ello podría originar, generaríamos una acumulación de sobrantes de rentas netas del capital o plus valor financiero del capital en nuevo capital de billones de bolívares, suficiente de satisfacer las necesidades sentidas del Sistema de Seguridad Social...". Una interpretación inicial de estas ideas lleva a considerar que para esos autores, remanentes netos de capital son los rendimientos potenciales de todos los fondos públicos depositados en el sistema financiero. 44

vos, las garantías del acceso a la vivienda y a servicios que mejoren la calidad de la vida familiar forman parte más bien de los objetivos de la política social del Estado.²

La Constitución de 1999 establece que la seguridad social será un servicio público de carácter no lucrativo. Con base en esta disposición se extiende el compromiso del Estado para garantizar la efectividad de ese derecho, asignándosele las siguientes responsabilidades:

1. Rectoría de la integración de los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social, y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley.
2. Garantía del disfrute del beneficio de la seguridad social a ciudadanos sin capacidad contributiva, incluyendo a las amas de casa.
3. Garantía de la asignación de presupuestos para la salud que permitan cumplir con los objetivos de la política de salud.

La rectoría pública del sistema de seguridad social tendría un impacto presupuestario, con la creación de nuevos organismos y de nuevas funciones. Como se verá, ambas propuestas de reforma de la seguridad social establecen toda una nueva infraestructura institucional para la nueva seguridad social. En el caso de la propuesta elaborada por la CDSIAN se incluye hasta la creación del Ministerio de la Seguridad Social.

El segundo aspecto tiene claramente un impacto positivo sobre el presupuesto de gastos, cuyo tamaño dependerá de los parámetros que se establezcan para el disfrute del beneficio. La Constitución no los establece y, con excepción del carácter no contribuyente del beneficiario, relega su determinación para la ley especial. Obviamente, mientras más flexibles sean esos parámetros, más alto será el costo fiscal de este pilar del servicio de seguridad social.

La garantía de que los presupuestos de salud serán suficientes para cumplir con los objetivos de la política de salud, por su parte, podría cumplirse si esos objetivos se determinasen en función de las restricciones presupuestarias fiscales. De esta forma, no necesariamente tendría que producirse un impacto adicional en el presupuesto fiscal derivado de esa disposición.

La Constitución establece, además, otras condiciones que inciden sobre el presupuesto de la seguridad social. Dispone que el monto de las pen-

siones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no sea inferior al monto del salario mínimo urbano. Igualmente establece:

1. La prohibición del destino de los recursos financieros de la seguridad social a otros fines;
2. El destino de los remanentes netos del capital³ acumulados a la salud, la educación y la seguridad social a los fines de su distribución y contribución en esos servicios; y
3. La prohibición de privatización de los bienes y servicios públicos de salud.

Debe destacarse que el monopolio público de la seguridad social podría impedir un arreglo institucional eficiente para la provisión de dicho servicio, lo cual daría lugar a costos fiscales adicionales. En este caso, el impacto presupuestario se derivaría de la ausencia de mecanismos institucionales efectivos que impidiesen el surgimiento de incentivos para el desvío de los fondos de la seguridad social.⁴ La posibilidad de evadir estos costos, probablemente, favorecería que parte de los procesos de la seguridad social estuviesen a cargo del sector privado. No obstante, las disposiciones sobre el carácter no lucrativo del sistema y sobre el destino de sus beneficios⁵ hacia la salud, educación y seguridad social, probablemente, no favorecerían esa solución.

Hasta ahora se han presentado ante la Asamblea Nacional cinco proyectos de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social: el de la Comisión Presidencial de la Seguridad Social (CPSS),⁶ el de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (CPDSIAN), el del Partido Primero Justicia (esencialmente, idéntico al de la CPSS), el de FAPUV y los diputados Khan, Guerra y Ríos (según ellos, al contener solamente lineamientos, no genera impactos presupuestarios), y el de los diputados Pocatererra, Briceño y Solano elaborado por Antonio José Cárdenas (que se basan en los remanentes netos de capital). Para la elaboración de este reporte, se analizaron las propuestas de la CPSS y la CPDSIAN.

REFORMA PROPUESTA POR LA COMISIÓN PRESIDENCIAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CPSS)⁷

Los anteproyectos preparados por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS), presentados por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional en 2001 en atención al mandato constitucional, le

4

Ver capítulo 5 de esta publicación en el que se analiza el caso del IVSS.

5

Se asume que la categoría de excedentes netos de capital se asimila a la categoría de beneficios.

6

Comisión creada por Decreto 925, G.O. 37.008 del 7-8-2000.

7

Esta sección se basa en los planteamientos de la Exposición de Motivos del PLOSSS de marzo 2001 y los anteproyectos de leyes de los respectivos subsistemas (ver República Bolivariana de Venezuela. CPSS. 2001).

8

Las cifras de costos presentadas corresponden sólo al Gobierno Central. En el proyecto, se estima que el costo actual de la seguridad social de los estados representa 1,2% del PIB. Se asume para los cálculos que la tasa de informalidad disminuye a partir de un valor inicial de 55% en 2002, hasta 44% en 2007, y un 30% de evasión en las cotizaciones a la seguridad social.

dan un mayor alcance a la gestión pública en lo que corresponde al servicio de la seguridad social, e introducen modificaciones sustanciales en la organización institucional de la administración del sistema. Ambos factores determinan un incremento significativo en el costo fiscal de la seguridad social. Siendo una propuesta del Ejecutivo, llama la atención que no se presenta ningún plan que muestre la viabilidad financiera del costo fiscal adicional de la reforma, pues la implementación del nuevo esquema de seguridad social coincidiría con la del, también nuevo, marco regulatorio de la gestión fiscal, el cual incorpora normas muy rígidas orientadas a garantizar el equilibrio fiscal.

Los anteproyectos de la CPSS garantizan el libre acceso de las personas a los servicios del sistema de seguridad social sin discriminación alguna, con base en el principio de universalidad establecido en la Constitución. En razón de ese principio, se amplía el componente de solidaridad en términos de la cobertura de los servicios. El modelo de seguridad social propuesto se organiza en cinco subsistemas: Salud, Pensiones, Empleo y Desarrollo Laboral y Riesgos Laborales, y Vivienda.

En el Subsistema de Salud; que atendería las contingencias de vejez, invalidez permanente e incapacidad parcial y permanente causadas por enfermedades y accidentes comunes, orfandad y viudedad a través de prestaciones dinerarias de carácter personal, intransferibles e inembargables; los servicios de los distintos niveles de gobierno pasarían a organizarse en un sistema intergubernamental, con un esquema de financiamiento solidario mediante el que progresivamente se excluiría el cobro directo de los servicios en los establecimientos públicos de salud. También se establece que la tasa actual de cotización del Fondo de Asistencia Médica del IVSS (6,25%) se reduciría anualmente en 0,5% hasta quedar totalmente eliminada.

En el caso del Subsistema de Pensiones, el régimen sería mixto en lo que se refiere a su administración y financiamiento. Los fondos del pilar solidario se concentrarían en el Fondo de Solidaridad Intergeneracional (FSI), mientras que los del pilar contributivo se asignarían a las cuentas de capitalización individual. Se garantizaría una pensión mínima de vejez a la población no contribuyente o a la que lo haya hecho pero que no haya logrado capitalizar lo suficiente para alcanzar di-

cho mínimo. Es de suponer que el financiamiento de la transición hacia el nuevo sistema estaría a cargo del fisco. La cotización al sistema casi se triplica, al pasar de 6,75% en el sistema actual a 16,2%, sobre el salario base de cotización.

Para la política de fomento al empleo y la protección al desempleo, los cuales se atenderían a través del Subsistema de Empleo y Desarrollo Laboral (SEDL), igualmente se plantea un esquema de financiamiento mixto: contributivo en lo que se refiere a las prestaciones de corto plazo como maternidad, paternidad e incapacidad temporal; y con cargo al fisco en lo que corresponde al fomento al empleo. También aumenta en este subsistema la cotización al pasar de 3% en el sistema actual a 4,5%. A diferencia de los casos de salud y pensiones, este subsistema implica bajos costos fiscales, los cuales se remiten exclusivamente al financiamiento de los programas de fomento al empleo, pues el resto de los programas son autofinanciados con las contribuciones.

El financiamiento del Subsistema de Riesgos Laborales (SRL), que se encargaría de la prevención de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales, se basaría en un esquema totalmente contributivo. Por lo tanto, su implementación, con excepción de lo requerido para adecuar su administración a los nuevos requerimientos funcionales, no tendría costos fiscales considerables.

Finalmente, en lo que corresponde al Subsistema de Vivienda, se proponen dos regímenes, uno solidario y otro de capitalización individual que se constituiría con aportes de los cotizantes.

También se plantea un cambio en la administración institucional actual del servicio de seguridad social, que incluye la creación de nuevos organismos y cuyo financiamiento provendrá, fundamentalmente, de fuentes fiscales.

Desde el punto de vista del financiamiento, el proyecto de la CPSS presenta ingresos y costos que muestran una ampliación del desequilibrio que actualmente tiene el sistema de seguridad social. Efectivamente, en la Tabla 1 se observa que los costos aumentan de 4,7% del PIB en 2001 (sistema actual) a 9,6% del PIB en el período 2002-2007 (proyecto).⁸ Ese aumento es significativamente mayor que el de los ingresos por cotizaciones, los cuales sólo aumentan en 1,4%, al pasar de 0,8 del PIB en 2001 a un promedio anual de 2,2% del PIB en el período 2002-2007.