

3 de diciembre de 2010

N° 78

Reforma y contra-reforma del Sistema de Pensiones

Características del sistema de pensiones vigente

La Reforma de Pensiones ejecutada en 1996, que sustituyó el antiguo sistema de reparto simple por un sistema de capitalización individual administrado privadamente, tuvo como objetivo el de resolver los múltiples problemas que presentaba el antiguo sistema provisional. Las contribuciones establecidas son (ver cuadro 1).

Beneficios y fuentes de financiamiento	Porcentaje		Total
	Contribuciones Trabajador	Contribuciones Empleador	
Seguro de Vejez	10		10
Riesgo Común	2		2
Riesgo Profesional		2	2
Costos administrativos (AFPs)	0.5		0.5
Total	12.5	2	14.5

FUENTE: Ley 1732 (1996).

La creación del sistema de capitalización individual, donde cada persona aporta para su propia jubilación, hizo que el sistema de pensiones sea financieramente sostenible en el largo plazo. De esta forma, se evitaba que la transición demográfica, es decir el paulatino envejecimiento de la población boliviana, haga que el sistema provisional se vuelva financieramente inviable en el largo plazo, debido a la insuficiencia de trabajadores activos para financiar las pensiones de los pasivos. Al momento de la reforma, ya existía un muy bajo coeficiente de contribuyentes sobre beneficiarios, que en promedio era de 3 trabajadores activos por cada pensionista, cuando el número mínimo requerido para que el sistema de reparto funcione eficientemente es de 10 a 1.

Los fondos de capitalización individual también resolvieron el problema de insuficiencia de reservas del sistema de reparto. Al momento de la Reforma, las reservas del sistema ascendían a solamente US\$ 150 millones, equivalentes a 5 por ciento de los pasivos acumulados por el sistema de reparto hasta ese momento. A febrero de 2010, a 15 años de haberse ejecutado la Reforma, los fondos de pensiones han acumulado reservas por US\$ 4,672 millones, equivalentes a un 67.7 por ciento de los depósitos del sistema bancario, habiéndose convertido los fondos de

pensiones en uno de los actores más importantes del mercado financiero del país.

La Reforma también incrementó la edad de jubilación a 65 años, con lo que se buscó resolver el problema de insuficientes años y montos de contribución que afectaban al sistema de reparto, ya que éste era un sistema de “beneficio definido”, en el que los beneficiarios obtienen un monto de jubilación dado, que no guardaba relación con el monto de contribuciones realizadas durante la vida activa del trabajador.

Con el establecimiento de una administración privada de los fondos de pensiones se buscó resolver los problemas de altos costos de administración y corrupción que caracterizaban el manejo de los fondos bajo el sistema de reparto. Al momento de la reforma, algunos fondos del sistema de fondos complementarios tenían costos equivalentes a más del 20 por ciento de los aportes, mientras que la ley establecía como techo máximo un 10 por ciento. En el sistema actual, las AFPs financian sus gastos con una comisión de 0.5 por ciento del salario del trabajador, por lo que el costo administrativo equivale a un 5 por ciento del aporte.

La contra-reforma

El proyecto de La Ley de Pensiones presentado por el ejecutivo a la Asamblea Plurinacional constituye en gran medida un retorno al sistema anterior, ya que éste revierte la mayor parte de los aspectos positivos de la Reforma de 1996.

En primer lugar, el sistema proyectado retorna a un régimen financiero de reparto simple, al crear una cuenta de pasivos previsionales donde se acumulan los aportes individuales y se transforman en una reserva global destinada al pago de las pensiones de vejez. Además, se establece que una vez que el asegurado acceda a la pensión de vejez, su saldo acumulado será transferido, por la Gestora de Seguridad Social de Largo Plazo, a la cuenta de pasivos previsionales en calidad de reserva a objeto de garantizar el pago de la prestación. La gestora pagará la pensión de vejez con recursos de la cuenta de pasivos previsionales y de la compensación de cotizaciones.

Segundo, el anteproyecto de Ley establece un monopolio estatal para la gestión de los fondos de pensiones, la cual estará a cargo de una Gestora de Seguridad Social

Pública facultada para administrar los recursos de los afiliados. También se establece que las operaciones de la Gestora se financiarán con una comisión pagada por el afiliado, debiendo el Decreto Reglamentario establecer el valor de la comisión. Como ocurrió en el pasado, el retorno a una gestión pública de los fondos de pensiones abre la posibilidad para que los fondos sean manejados con criterios políticos y estén expuestos a un manejo discrecional y a la corrupción.

Tercero, el proyecto de Ley reduce la edad de jubilación de 65 a 58 años, con lo que se afecta seriamente la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. El proyecto busca mantener la sostenibilidad del sistema a través del un Fondo Solidario mediante el cual se pagará una pensión solidaria, la que será financiada por un aporte patronal de 3 por ciento, un 0.5 por ciento adicional por parte del trabajador, un 20 por ciento de las primas de riesgos profesionales, y las personas que ganan más de 13 mil bolivianos aportarán entre el 1 por ciento y 10 por ciento en forma proporcional. En todo caso, no existe un estudio actuarial que demuestre que existe un equilibrio inter-temporal entre ingresos y gastos, y que garantice la viabilidad financiera del sistema (ver cuadro 2).

Beneficios y fuentes de financiamiento	Porcentaje			Personas de ingresos altos
	Contribuciones		Total	
	Trabajadores	Empleador		
Invalidez, vejez y muerte	10.5	3.0	13.5	
Riesgo Común	1.6		1.6	
Riesgo Profesional		1.6	1.6	
Fondo Solidario	0.4	0.4	0.8	1-10
Costos administrativos Gestora			por definir	
Total	12.5	5.0	17.5	1-10

FUENTE: Proyecto de Ley (2010).

La menor edad de jubilación y la creación de la pensión solidaria tienen varios efectos negativos sobre el funcionamiento del sistema previsional y de la economía en su conjunto. Primero, la menor edad de jubilación generará un flujo inicial de jubilaciones, ya que a la fecha existen 180 mil personas en edad de jubilación, de las cuales 40 mil ya tienen el requisito de 10 años de aportes para jubilarse. Los costos financieros adicionales que este mayor número de jubilaciones represente deberán ser financiados de alguna forma, pero ésta no debería provenir de los aportes que otros trabajadores realizaron a los fondos de capitalización individual. De lo contrario, las reservas acumuladas por el sistema de capitalización individual se agotarían rápidamente. Segundo, los mayores aportes patronales son un desincentivo a la generación de empleo, ya que se encarecen los costos laborales y se desincentiva la inversión. Los mayores aportes patronales reducen la competitividad de las empresas nacionales, que ya se han visto afectadas por la apreciación cambiaria y la pérdida de preferencias arancelarias.

En resumen, Bolivia ya había realizado un gran esfuerzo para reformar su sistema de pensiones, adoptando un sistema que representaba una mejora sustancial con respecto al sistema de reparto. La propuesta de reforma del sistema previsional que se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Asamblea Plurinacional constituye en gran medida un retorno al sistema de reparto simple que estuvo vigente hasta 1996, el cual presentaba un gran número de problemas e ineficiencias. Esta es otra de las áreas en las cuales Bolivia va en la dirección opuesta a la corriente mundial, donde la mayor parte de los países está adoptando sistemas previsionales de capitalización individual y contribución definida.

	2009		2010		Var. Anual (%)	Var. Mensual (%)
	Al 26 de Noviembre	Al 26 de Octubre	Al 26 de Noviembre	Al 26 de Octubre		
TIPOS DE CAMBIO						
BS / US\$	7.07	7.07	7.06		(0.14)	(0.14)
Bs / Euro	10.55	9.74	9.30		(11.82)	(4.45)
Peso / US\$ (CHILE)	492.33	485.51	481.74		(2.15)	(0.78)
Nuevo Sol / US\$ (PERÚ)	2.89	2.79	2.82		(2.36)	0.84
Peso / US\$ (ARGENTINA)	3.81	3.96	3.98		4.51	0.53
Real / US\$ (BRASIL)	1.74	1.70	1.73		(0.64)	1.48
COTIZACIONES INTERNACIONALES						
Dow Jones (INDU)	10,464.40*	11,169.46	11,092.00		6.00	(0.69)
Euro / US\$	0.66	0.72	0.75		13.24	4.51
PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS						
Petróleo (WTI, US\$/bl)	76.91*	82.55	83.26**		8.26	0.86
Soya (US\$/TM)	326.50	335.50	336.80		3.15	0.39
Oro (US\$/O.T.)	1,183.00	1,334.00	1,366.50		15.51	2.44
Plata (US\$/O.T.)	18.49	23.48	26.62		43.97	13.37
Estaño (US\$/L.F.)	6.81	12.04	10.91		60.15	(9.38)
Zinc (US\$/L.F.)	1.02	1.16	0.96		(5.53)	(17.16)

* Datos correspondientes al 25 de noviembre del año indicado.

** Dato correspondiente al 24 de noviembre del año indicado.

	2009		2010		Var. Anual (%)	Var. Mensual (%)
	Al 26 de Noviembre	Al 26 de Octubre	Al 26 de Noviembre	Al 26 de Octubre		
Reservas Internacionales Netas	8,820.8	9,200.9	9,257.9		5.0	0.6
Transferencias del exterior al Sistema Financiero ⁽¹⁾	0.0	0.0	0.0		n.a.	n.a.
Transferencias del Sistema Financiero al exterior ⁽¹⁾	0.0	0.0	0.0		n.a.	n.a.
Emisión Monetaria (MM Bs.)	16,857.2	19,572.4	20,114.0		19.3	2.8
Omas (Netas)	2,722.6	2,370.2	2,440.9		(10.3)	3.0
Depósitos bancarios	6,454.5	7,250.2	7,381.8		14.4	1.8
Cartera bancaria	4,305.5	5,319.4	5,459.7		26.8	2.6
Deuda interna consolidada (SPNF y BCB)	4,895.4	4,516.5	4,594.8		(6.1)	1.7

Fuente: Banco Central de Bolivia, Ministerio de Minería y Metalurgia, Bancos Centrales de Latinoamérica.

1: A través del Banco Central de Bolivia.

n.a. = no se aplica; n.d. = no disponible.