

COMENTARIOS

RICHARD HEMMING¹

Es bien sabido que en los regímenes de reparto de pensiones de seguridad social se producen déficit cuando las expectativas de un aumento en los gastos por concepto del pago de pensiones no se ven reflejadas en aumentos equivalentes en las contribuciones. La promesa de subir el valor de las contribuciones, bajar el valor de las pensiones y/o aumentar la edad de jubilación puede disminuir o incluso eliminar estos déficit. Otra opción es incrementar las transferencias presupuestarias para cubrir los déficit en la seguridad social, pero esto simplemente aumentaría el déficit presupuestario, lo cual podría dar lugar a aumentos en los impuestos o cortes en el gasto público en el futuro. En efecto, las transferencias presupuestarias convierten el problema de la seguridad social en un problema fiscal, pero las consecuencias para el gobierno en su totalidad (incluyendo el sistema de seguridad social) son las mismas.

Es bien sabido, además, que la acumulación de déficit se refleja en los niveles de deuda y que el incremento de dichos niveles limita progresivamente la capacidad de seguir manteniendo los déficit. Esto resulta familiar en los presupuestos gubernamentales, cuyas políticas por lo general apuntan a las consecuencias de continuar aplicando políticas actuales para lograr niveles sostenibles de deuda

¹ Subdirector del Departamento de Asuntos Fiscales (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Es Bachiller en Artes, Máster en Ciencia, y Doctor (PhD), títulos otorgados por las universidades de Sussex y de Stirling.

Ha desempeñado diversas funciones como miembro del Departamento Asia-Pacífico del FMI, siendo durante dos años el representante residente principal de esa institución en India.

En la actualidad tiene responsabilidad directa en los temas relativos a la sustentabilidad y vulnerabilidad fiscal, crisis financieras, esquemas de responsabilidad fiscal, que tocan aspectos como la transparencia y las regulaciones.

futura. Sin embargo, tanto la seguridad social como las finanzas consolidadas del gobierno pueden verse desde este mismo punto de vista, y este interesante estudio describe una posible manera de hacerlo. El concepto operativo relevante aquí es el de deuda pensional implícita, y este análisis utiliza dicho concepto para analizar el impacto fiscal de una reforma de pensiones que involucra el paso desde un sistema de reparto a un sistema con financiamiento. La discusión se ilustra mediante referencias a la experiencia colombiana.

Una reforma de tal naturaleza al sistema de pensiones involucra costos de transición. En términos de flujos, esto se debe a que el ingreso por concepto de contribuciones disminuye, mientras que las pensiones ya devengadas deben pagarse. En términos bursátiles, por otro lado, el gobierno tiene una deuda implícita respecto de las pensiones devengadas que debe reconocerse como parte de la reforma al sistema de pensiones (por lo general mediante la emisión de bonos de reconocimiento). Sin embargo, esto no es lo mismo que la deuda pensional implícita que haría necesaria la reforma. Para determinar si el esquema de seguridad social existente es insostenible en el largo plazo y por lo tanto si acaso es necesario implementar una reforma, deben tenerse en cuenta no solo las pensiones devengadas, sino que además las pensiones y contribuciones futuras, pagaderas bajo las normas que rigen al actual sistema. El pasivo neto futuro es muchas veces muy superior a las obligaciones devengadas y por consiguiente dicho pasivo neto futuro es el principal factor a considerar para determinar si existe o no un problema en el sistema de seguridad social. La principal contribución de este estudio es que ilustra la importancia de realizar una medición completa de la deuda pensional implícita, esto es, una que incluya tanto la suma de las obligaciones devengadas como el pasivo neto futuro, proponiendo la emisión de informes regulares al respecto.

No estoy en desacuerdo con ninguno de estos puntos y en tal sentido el documento es útil en su formato actual. Habiendo dicho esto, sin embargo, tengo algunas sugerencias acerca de cómo reforzar los contenidos del documento.

Sería de utilidad que este estudio reconociera que el análisis de las finanzas de la seguridad social en muchos países implica la realización de proyecciones de gastos en pensiones y contribuciones hacia adelante, con el fin de computar los déficit de largo plazo. Luego, la argumentación en pro de la reforma se basaría en la existencia de

obstáculos políticos y/o económicos para el aumento en las contribuciones en un monto suficiente como para eliminar dichos déficit. La medida de la deuda pensional implícita que destaca el estudio simplemente refleja el valor descontado de estos déficit y se hace necesaria una reforma si no es posible aumentar las contribuciones en un monto suficiente como para eliminar esta deuda. Estas son simplemente dos maneras de ver una misma situación.

El estudio podría entonces argumentar a favor de enfocar el problema de la deuda pensional implícita, indicando las ventajas de considerar las finanzas de la seguridad social en el largo plazo, así como los temas relacionados con la reforma, en un contexto amplio de sostenibilidad fiscal que tome en cuenta todas las actividades dentro y fuera de presupuesto. Dado que actualmente es de rutina pensar en las consecuencias de largo plazo del presupuesto en relación a su impacto sobre la deuda, no solo debería mirarse el tema de la seguridad social de igual manera, sino que además el presupuesto y la seguridad social deberían verse conjuntamente. Sin embargo, esto no significa que la deuda común y la deuda pensional implícita deban sumarse. De hecho, argumentaría que esto no es aconsejable.

El hecho de que el tema de la deuda pensional implícita sea relevante a nivel de políticas es un claro argumento a favor de su divulgación total, y el estudio revela que el Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales del año 2001 publicado por el Fondo Monetario Internacional, con su énfasis en informes de montos devengados y balances, proporciona el marco para esto. Aunque es correcto hacerlo, registrar las futuras pensiones aún no devengadas como un pasivo y las contribuciones futuras como un activo, presenta problemas contables tanto desde el punto de vista de su reconocimiento (determinar cuándo se incurre en un pasivo y una obligación) y medida (ya que en ambos casos el monto es altamente especulativo, principalmente porque pueden ser influenciados por futuras políticas). Por sí solo, esto último es argumento suficiente para excluir del balance gubernamental a la deuda pensional implícita. Además, existen posibles complicaciones en el tratamiento paralelo de las obligaciones pensionales implícitas y la deuda efectivamente incurrida. ¿Produce acaso el compromiso de proporcionar atención a los jubilados en materia de salud una obligación que debe tratarse igual que una obligación derivada del pago de pensiones? ¿Debe tratarse a los impuestos futuros como un activo, al igual que las contribuciones previsionales futuras? Sería preferible evitar tales

problemas, evaluando regularmente las finanzas de largo plazo de la seguridad social, incluyendo un cálculo de la deuda pensional implícita, y luego informando los resultados aparte de las cuentas gubernamentales y el balance, al menos hasta que la profesión contable ofrezca una recomendación definitiva en contrario.

Por último, el informe contiene una extensa discusión del problema de la redistribución, indicando que el sistema de reparto tiene consecuencias en términos de la redistribución dentro de las generaciones. En particular, el sistema de reparto favorece a los ricos por sobre los pobres, porque estos últimos mueren más jóvenes, ingresan a la fuerza laboral más temprano y tienen perfiles edad/ingresos más planos. Por el contrario, el sistema con financiamiento es distributivamente neutro, porque las pensiones están vinculadas a las contribuciones que haga el trabajador. A este respecto, tengo dos comentarios que hacer: en primer lugar, este estudio no es realmente una comparación entre los sistemas de reparto y de financiamiento, sino entre regímenes de beneficios definidos y de contribuciones definidas. Esto debe dejarse en claro. En un sentido más general, el informe podría mejorarse en términos de distinguir entre aquellas características de los regímenes de pensiones privados y financiados que reflejan diferencias entre los sistemas de reparto y los financiados, la previsión pública y privada y los regímenes de beneficios definidos o contribuciones definidas respectivamente. La segunda observación es que aunque las preocupaciones sobre la redistribución ciertamente pueden ser una importante motivación para las reformas al sistema de pensiones, no parecen constituir un elemento central en el vínculo entre la reforma de pensiones y los déficit fiscales (y deuda). Por el hecho de surgir tan temprano en la discusión, tienden a desviar la atención de este último tema. Entonces, si ha de mantenerse en el estudio, la discusión acerca de la redistribución debe integrarse más en el documento, posiblemente planteándola como un tema de preocupación desde el principio, incluyendo, además, una breve discusión acerca de las consecuencias redistributivas de la deuda pensional implícita.