



Consultoría Reforma Previsional

Reporte preparado de conformidad con lo establecido en el Contrato al Contrato de Servicios Nacionales/Internacionales 0000001384-6413-52-2007 entre el PNUD y Juan Luis Bour, consultor del componente de Previsión Social dentro del Proyecto PRONACOM/FUNDESA 007-2007. Específicamente sobre la: “Concientización para la Puesta en Vigencia de la Reforma Previsional y Seguimiento con Audiencias Clave”.

Guatemala, 19 de julio de 2007

**Puesta en Vigencia de una Reforma Previsional y
Seguimiento con Audiencias Clave
Primer Informe – 7 de julio de 2007
Consultor: Juan Luis Bour**

Producto 1. Presentaciones en *power point* para foros en audiencias clave, realizadas en Guatemala. Evaluación de las reuniones.

Se realizaron dos presentaciones grupales: el primer Foro (3.07) y ante el IGSS (4.07).

Foro 1. Realizado el martes 3 de julio en el Hotel Princess, Ciudad de Guatemala (7.30 a 10.00 am). Se adjunta la presentación (en *power point*) realizada por el consultor (JLB). Se destacan a continuación los comentarios recibidos, y las respuestas a preguntas formuladas por los asistentes.

Comentarios presentados por los miembros del panel de comentaristas.

Eduardo Velásquez Carrera (ex decano, Facultad de Economía, Universidad de San Carlos de Guatemala).

(1) Comparte la idea de que es urgente encarar una reforma en los diversos sistemas. Destaca que el IVS es un sistema de capitalización parcial con prima escalonada, al igual que la mayoría de los otros regímenes (a excepción del CPCE). *Comentario JL Bour: La observación es correcta, pero dada la parsimonia en realizar ajustes paramétricos, la limitación legal para elevar edades de retiro, la baja rentabilidad de sus inversiones, y la necesidad de consumir sus reservas, converge en poco tiempo a un sistema de reparto puro.*

(2) Los fondos del IVS fueron utilizados para fines distintos de los originalmente previstos, en desmedro de la rentabilidad del capital acumulado. *Comentario JL Bour: Es un indicio de problemas de diseño, y eventualmente de captura del organismo –en algunos momentos– por parte de autoridades políticas. En ausencia de reformas que otorguen mayor independencia al IGSS, no permite esperar mejoras sustanciales en los rendimientos esperados.*

(3) Destaca la decisión de la Corte Constitucional de no autorizar el aumento en las edades de retiro, y su impacto negativo sobre los distintos sistemas (incluyendo el de la Universidad). *Comentario JL Bour: Es un claro mensaje de la Corte en el sentido de limitar ajustes paramétricos a un subconjunto de variables, y eventualmente a un subconjunto de instituciones (ya que algunas han logrado elevar dichas edades). En términos de teoría de la política económica, se va a requerir utilizar más intensamente el resto de los instrumentos (mayor ajuste de tasas de cotización, de períodos de cotización, períodos más extensos para determinar salario de referencia, etc.) por parte de aquellas instituciones en que las edades de retiro no puedan ser ajustadas (caso del IVS en particular), o bien ajustar a la baja la tasa de reemplazo (disminuir las pensiones en términos reales). Este último es el mecanismo adoptado en los últimos años.*

Verónica Spross de Rivera (CIEN). Destaca que los sistemas están siendo ajustados en forma desordenada (por la vía de “parches”), y que requieren una consideración integral urgente. El caso de la ley de adulto mayor (LAM) es un ejemplo de parche que constituye en sí una reforma que afecta directa e indirectamente al sistema. Menciona la existencia de fraude en pensiones de sobrevivencia del CPCE. *Comentario JL Bour: El caso de LAM es particularmente importante, ya que su costo y fondeo están determinados sólo para el muy corto plazo: los gastos dependen de una decisión discrecional (el monto de la pensión es determinado por Decreto, y los fondos requeridos por el sistema son crecientes (e indeterminados, al no estarlo el monto de la pensión). No existe relación entre ingresos y egresos, por lo que el sistema podría generar déficit apreciables. Desde el punto de vista demográfico, cabe prever que ese déficit crecerá con el aumento de la población mayor de 65 años (que creció a tasas superiores al 4% anual en la década de 1990). Ello sugiere un aumento futuro de la presión tributaria para financiar el régimen de LAM.*

Bernardo Pineda (asociado con la industria de seguros). Se requiere una decisión política, y de los políticos en general, favorable a la reforma. De otra forma, la misma no tendrá lugar. Destaca la experiencia en El Salvador que debe ser evaluada y transmitida para aprender de la misma.

Erik Rivas (Sub Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil). Señala que –dado que se comparte el diagnóstico de la necesidad de encarar algunas reformas en los sistemas de pensiones- es necesario coordinar esfuerzos de los distintos actores sociales. Pone a disposición de los mismos un estudio actuarial sobre el régimen CPCE finalizado en el año 2006. Destaca algunos ajustes recientes en la plantilla de trabajadores del Estado que permitirían elevar el número de cotizantes (poco menos de 10%) a corto plazo. *Comentario JL Bour: El informe actuarial realizado para la ONSEC será incorporado por FUNDESA a la evaluación del sistema. En lo referido al aumento de cotizantes en un sistema como el CPCE, sin alterar previamente los parámetros en materia de beneficios, si bien reduce el déficit en lo inmediato (por la recepción de mayores aportes sin contrapartida inmediata de gastos) aumenta fuertemente el pasivo actuarial del sistema. Desde este punto de vista, para reducir el déficit actuarial del sistema CPCE la recomendación es exactamente la opuesto a las medidas de corto plazo que alienten aumentar el número de cotizantes.*

Juan Francisco Mendoza (Coordinación de programas, FESTRAS, y ex Fundación F. Ebert). Se pregunta acerca de quién paga los costos de la transición. *Comentario JL Bour: Es necesario tener en cuenta que parte de los costos del proceso de cambio consisten en hacer explícita una deuda que estaba implícita en los sistemas actuales. Este proceso de hacer explícita la deuda, generalmente se imputa incorrectamente al nuevo diseño de previsión. Sin embargo, se trata de deuda ya contraída (aún cuando no esté documentada), y que se trata de servir por la vía de ajustar los parámetros del sistema residual (aumento en tasas de cotización, años de contribución, etc.). El no tener documentada una deuda permite a veces reducirla (no reconocer pensiones a quienes no pueden demostrar los créditos necesarios, reconocer pensiones por un nivel inferior en términos reales al no ajustarlas en el tiempo, etc.), pero a veces también puede generar mayores deudas (al no existir parámetros ciertos para su determinación), y seguramente inequidades (relacionadas con la asimetría en las capacidades de reclamo de la población más pobre).*

En segundo lugar, la experiencia disponible indica que el impacto más importante de las reformas de pensiones en materia de ahorro es el incremento que se observa en el ahorro público. En efecto, si bien hay un impacto generalmente positivo sobre el ahorro privado de las empresas, y menos claro en cuanto al signo en ahorro privado personal (aumenta el ahorro previsional privado pero en parte ello compensa una reducción del ahorro privado no previsional), el ahorro público aumenta por la necesidad de hacer frente a pasivos explícitos (antes implícitos). El aumento de la tasa de ahorro (o reducción del desahorro) del sector público puede ser fruto de diversos factores (ingresos y erogaciones). En este sentido “quien paga” la reforma es la comunidad en su conjunto por la vía de una mayor disciplina fiscal (que dependiendo del acuerdo político que se logre en cada país, puede significar mayor presión tributaria, o mayor eficiencia del gasto dados los recursos disponibles).

Jorge Estrada (Coordinador de Asesoría y Oficina Jurídica, UNSITRAGUA). Destaca que el sistema de seguro social debe ser público, y que el problema central es la desnaturalización de la relaciones laborales que se observa en Guatemala. En particular señala el pago de remuneraciones sin contraparte de seguro social por parte del Estado, de Organismos Descentralizados y por parte de empleadores del sector privado. A su juicio la primera prioridad consiste en hacer cumplir las normas actuales que obligan a cotizar y que son desconocidas por el Estado mismo y por una parte del sector privado. Destaca también la necesidad que en el futuro todo trabajador deba cotizar al seguro social, y no sólo los que se encuentran en empresas por sobre 3 a 5 trabajadores. *Comentario JL Bour: Todos estos aspectos de administración tributaria (tanto en lo referido al incumplimiento de los organismos públicos y privados en materia de sus obligaciones previsionales, como en los compromisos de aporte del Estado al sistema) deben ser evaluados para determinar las modificaciones que requiere el sistema. En particular también debe tenerse en cuenta el diseño actual en todos los aspectos relacionados (tributarios y previsionales, como en materia de beneficios) en cuanto a los incentivos que proveen, y los castigos que se determinan y la percepción –por parte de los agentes económicos- de la probabilidad de ser detectado y, eventualmente, de ser sancionado.*

El punto señalado por el señor Estrada pone a consideración sin embargo otro aspecto central: la evasión de cargas previsionales no depende sólo –como podría creerse a primera vista- del diseño exclusivamente de la previsión, o de la capacidad de controlar los pagos a la previsión. La evasión y elusión de impuestos y cargas tiene lugar –según surge de la experiencia internacional comparada, y de que el hecho previsional no está aislado de la tributación general- de una estructura amplia de incentivos y controles.

Joseph Recinos (Junta Directiva, Unión Solidarista de Guatemala). Se pregunta si está previsto, o si existe experiencia, acerca de permitir que otros actores sociales (sindicatos, ONGs, etc.) estén calificados para recibir y administrar los fondos de los trabajadores, aparte de las AFORES. Asimismo, si se permite invertir los fondos en activos del exterior. Finalmente si existen subsidios cruzados en el IGSS entre gastos de salud y pensiones. *Comentario JL Bour: Es posible incluir otros actores sociales (el proyecto elaborado por FUNDESA los incluye en forma explícita, dado que en Guatemala podría reducir costos de transacción para pequeños aportantes) aún cuando cabe diferenciar entre quienes eventualmente recogen los fondos, y los organismos que administran esos fondos*

(AFORES) que deben estar sujetos a una rígida regulación y requerimientos de solvencia (en resguardo de los intereses de los aportantes), que no siempre pueden cumplir las organizaciones antes señaladas. Existe alguna experiencia internacional tanto en ampliar las posibilidades de organismos que receptan los fondos, cuanto a aquellos que los administran, pero en este último caso (por ejemplo, al incluirse entidades financieras entre quienes administran, se refuerzan las exigencias sobre las operaciones y actividades habituales de estos organismos para preservar los fondos de los pensionados). Sobre la inversión en títulos del exterior, está aceptada y recomendada fuertemente (ver presentación en power point), aún cuando deben establecerse normas previas sobre calificación de tales activos. Sobre la eventual existencia de subsidios cruzados entre salud y pensiones, Verónica Spross comenta que las prestaciones de salud para afiliados al CPCE son de monto similar a las prestaciones para quienes se encuentran en el IVS, y que las mismas son financiadas con los recursos del organismo (ya que el pago de pensiones agota las contribuciones de los afiliados al CPCE).

Presentación en IGSS (4.07.2007). Se adjunta presentación en *power point* de la reunión realizada desde las 7.30 a las 10 horas ante la Junta Directiva del IGSS. Algunos de los comentarios realizados que hacen a problemas de diseño, desempeño y obstáculos para adaptar el sistema a la evolución demográfica y tendencias socio económicas de Guatemala, son los siguientes.

Existe poca información sobre lo que se invierte en previsión, en los diversos planes y programas, incluyendo la recientemente sancionada ley del adulto mayor. Hay conciencia de los diversos problemas que se enfrentan y la necesidad de introducir cambios. Diversos miembros del Directorio apoyan un programa que incluye tres etapas: difundir en primer lugar la necesidad de cambios paramétricos, en particular referidos al aumento en las edades de retiro. En segundo lugar, proceder a implementar –a la brevedad- esos cambios paramétricos en diversas dimensiones (edades de retiro, tasas de cotización, etc.). Finalmente en una tercera etapa, proceder a una reforma del sistema introduciendo un sistema multipilar. Se destaca que no existe aún consenso en estas diversas etapas de reforma, y que sería deseable llegar a una reforma que logre la unanimidad de voluntades de los distintos actores sociales representados en la Junta Directiva del IGSS. Se hace hincapié en que el momento para realizar reformas es cuando el Instituto aún tiene reservas; en el futuro estas reservas pueden no estar disponibles, y ello hará más difícil la transición.

Se destaca el problema de informalidad y evasión, ya que el 50% de las contribuciones patronales provienen de unas 500 empresas. En lo que hace a la gestión del IGSS se mencionan mejoras significativas recientes, que han evitado hasta ahora un desequilibrio financiero. Sin embargo también se reportan dificultades en cuanto a la calidad de los registros disponibles, que permiten apenas contar con datos confiables de los últimos 4 a 5 años.

Dos mecanismos para destacar que contribuyen a evitar un mayor déficit del sistema son, en primer lugar la forma de determinación del haber de retiro, y en segundo lugar el ajuste de dicho haber. El haber se determina –desde una reforma en los últimos años- sobre la base de las remuneraciones de los últimos 5 (en lugar de 2) años, sin practicar ajuste de las mismas. Ello implica que en una economía con una tasa promedio de inflación del 6%

anual, el salario sobre el cual se realiza el cómputo es bastante inferior al salario real promedio del período. Cuanto mayor la inflación, mayor la pérdida respecto del salario de aporte en el período (sobre el cual el Instituto obtiene un ingreso algo superior a la inflación del período). Este mecanismo de cálculo del “haber inicial” permite que las erogaciones iniciales se determinen entre 15 y 20% por debajo de los niveles que resultarían con un mecanismo con ajuste. El segundo mecanismo de ajuste de los haberes, consiste en ajustarlos en forma sistemática por debajo de la inflación y/o de los ingresos del sistema.

La debilidad de los mecanismos utilizados depende de las demandas que se formulen sobre ambos mecanismos que recortan las pensiones; hasta el momento dichas demandas han sido limitadas, y existe margen para continuar aplicando estos mecanismos de ajuste. En particular en la última presentación pública realizada por el IGSS (power point difundido por el IGSS sobre AEM e IVS, 27 de junio de 2007), se propone explícitamente como mecanismo de ajuste el espaciar los ajustes de las pensiones en el tiempo (filmina número 40).

Evaluación general del consultor. El primer Foro pone de manifiesto que existe coincidencia entre distintos actores sociales que estuvieron presentes, y entre quienes participaron del mismo, de la necesidad de reformar el sistema de previsión. Es de destacar la presencia de medios sindicales, académicos, funcionarios públicos y empresarios, así como la cobertura periodística alcanzada. La reunión en la Junta Directiva del IGSS mostró no sólo que se conocen las limitaciones del sistema actual para mantenerse en equilibrio más allá del corto plazo, sino que los ajustes que se están aplicando van en desmedro de las pensiones que se abonan, ya que ello es consistente con los parámetros vigentes y aun con ajustes al alza de los mismos.

La mayoría de los comentarios y preguntas en el Foro 1 estuvieron dirigidos a confirmar la presunción de que el problema es de magnitud, y que los tiempos para tomar acciones se agotan. En particular se destacó un informe del IGSS que anticipa la existencia de déficit en el sistema de IVS para el año 2009 (antes 2012) y pone de manifiesto la necesidad de actuar con mayor previsión. Ajustes paramétricos, se acepta, son parte de una solución de corto plazo, y en general se reconoce la oportunidad para encarar reformas de mayor alcance, introduciendo mecanismos actuariales que otorguen solvencia al sistema de pensiones. Se reconoce que la existencia de una amplia economía informal es parte de un problema que debe ser encarado en forma multidimensional.

Al mismo tiempo se destaca la complejidad de la aproximación vía una reforma estructural: se deben considerar aspectos que van desde la previsión, el funcionamiento del sistema financiero, el mercado de seguros, el mercado de trabajo y el sistema de la seguridad social en general. Finalmente también se reconoce que existe más de una aproximación posible al problema, pero que en cualquier caso el margen de alternativas se extiende entre aquellos que proponen reformas por la vía de sistemas multipilares mixtos, a quienes sugieren un pilar único de capitalización, pero en cualquier caso existe una demanda por una más sólida base actuarial.