



Red **PLAC**

RED DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MEJORES INSTITUCIONES DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL PAPEL DE LOS MECANISMOS DE MONITOREO Y DE LAS REGLAS DE AJUSTE AUTOMÁTICO

Mariano Bosch, Carolina Cabrita Felix, Manuel García-Huitrón y Nicolás Soler

Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Por favor, dirigir **cualquier comentario
o consulta sobre esta publicación**
al equipo de la Red PLAC

redplac@iadb.org



Índice de contenidos

1▶ El delicado equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y la suficiencia en los sistemas de pensiones	5
2▶ Mecanismos de ajuste paramétrico en los sistemas de pensiones	7
3▶ Un breve marco conceptual de cambios paramétricos de los sistemas de pensiones	8
4▶ Hechos estilizados de las reformas paramétricas en países OCDE entre 2003 y 2019	11
5▶ Sistemas de monitoreo y reglas de ajuste	13
Referencias	18



1► El delicado equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y la suficiencia en los sistemas de pensiones

Alcanzar el equilibrio entre los objetivos de sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones es uno de los grandes desafíos de la política pública en esta materia. Cambios en los parámetros básicos (edad de retiro, tasa de contribución y nivel de pensiones) plantean dilemas de política o *trade-off* en cuanto al logro de los objetivos de suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Por ejemplo, un ajuste paramétrico que aumente los beneficios pensionales a través de pilares contributivos o no contributivos mejora la suficiencia de las pensiones en el presente. Sin embargo, si esta medida no es acompañada por otros cambios en los parámetros, tales como un aumento en la tasa de cotización o en la edad de retiro, o nuevas fuentes de financiamiento, la sostenibilidad fiscal del sistema se puede ver comprometida.

Es esencial que los sistemas de pensiones se diseñen con un equilibrio financiero a corto y a largo plazo para poder hacer frente a los compromisos presentes y futuros. En el mundo, el principal motivo de reformas en los sistemas de pensiones han sido los retos a la sostenibilidad fiscal. La gran mayoría de los países europeos han tenido que reformar sus sistemas de pensiones ante la incapacidad de hacer frente a los compromisos fiscales que impone el envejecimiento poblacional. En América Latina y el Caribe, a pesar del bajo nivel de afiliación y de la relativa juventud de la región, muchos sistemas de pensiones ya enfrentan problemas de sostenibilidad. Estos deben abordarse incluso antes de promover expansiones de la cobertura. En la región, el caso reciente más paradigmático es Brasil. Este país ha tenido que cambiar sus parámetros de manera dramática para hacer que su sistema sea fiscalmente sostenible a corto plazo. Y, a pesar de esta importante reciente reforma en el sistema previsional brasileño, esta no consigue poner al sistema en un sendero de equilibrio fiscal a mediano plazo.

El envejecimiento poblacional impone desafíos para todos los tipos de sistemas de pensiones. El impacto es particularmente dramático en el caso de esquemas de reparto y en los componentes financiados con impuestos generales. Debido al progresivo envejecimiento de la población, y dependiendo de cambios en la cobertura y en la forma de actualización de los beneficios, el gasto público podría hasta triplicarse en cuanto al producto en los próximos años (Bosch *et al.*, 2013). Esto se debe, fundamentalmente, a que el financiamiento de las pensiones de reparto y los beneficios no contributivos depende casi exclusivamente de la razón pensionados a trabajadores cotizantes. Esta razón se triplicará en las próximas dos décadas en América Latina y el Caribe (BID, 2016). En los sistemas de capitalización individual, la mayor longevidad implica financiar cada vez más años de retiro con los ahorros previsionales. Esto implica, en ausencia de aumentos en las tasas de contribución y/o en la edad de retiro, pensiones más bajas, que comprometen la sostenibilidad social de los sistemas de pensiones.



Si las reformas de pensiones no se hacen con una visión de sostenibilidad fiscal a largo plazo, el envejecimiento demográfico hará que el gasto público se sesgue —aún más— hacia los adultos mayores, lo que compromete el crecimiento potencial del país y el bienestar de las generaciones más jóvenes. Un mayor gasto en pensiones tensa las posibilidades de financiamiento de otros rubros importantes para el bienestar de la población, tales como la salud y la educación, o para el desarrollo económico, como la inversión en infraestructura. Por ejemplo, el BID estima que, en un escenario sin reformas, el gasto público en el envejecimiento en la región subiría del 16 % al 27,6 % del producto interno bruto (PIB) entre 2015 y 2065,¹ solamente por efecto inercial del envejecimiento poblacional. Suponiendo que el gasto público total permanece constante como porcentaje del PIB, el monto que queda para otros componentes del gasto debería disminuir de casi 15 puntos porcentuales del PIB a solo 3,2 puntos porcentuales para distribuirse entre infraestructura, capital humano, funcionamiento del Estado, calidad de los servicios públicos, etc. (Izquierdo, Pessino y Vulletin, 2019).

La pandemia de COVID-19 ha creado desequilibrios adicionales, tanto de suficiencia como de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En efecto, las pérdidas significativas en el empleo formal han reducido las contribuciones, lo que ha disminuido la pensión esperada en sistemas de capitalización individual y contribuciones definidas, y ha creado problemas de flujo de efectivo en muchos sistemas de pensiones de beneficios definidos y de reparto.² Además, el acceso temprano a los ahorros previsionales debido a la pandemia permitido por Chile y por Perú, y discutido en la mayoría de los países de la región —con la excepción de Uruguay—, representa una reducción *de facto* en la pensión esperada y, como resultado, un reto adicional para las arcas fiscales (Bosch *et al.*, 2020). El retiro anticipado del 10 % de los ahorros previsionales en Chile significa que un 17 % de los trabajadores se quedara sin ahorros para pensiones. Con el segundo retiro del 10 % —actualmente en discusión en el Congreso—, esta cifra podría llegar a un 38 % de los trabajadores (FIAP, 2020). Algo similar ocurre en Perú. El retiro permitido de hasta un 25 % de los fondos previsionales dejó a un 33 % de los trabajadores sin ahorros para su pensión y esta cifra podría incrementarse a un 52 % en caso de que un nuevo retiro de los fondos previsionales sea aprobado por el Congreso peruano (FIAP, 2020). Esta reducción en el ahorro previsional de los trabajadores puede traer presiones importantes a los sistemas de pensiones no contributivas y a los pilares solidarios en estos países en el futuro, lo que amerita una cuidadosa evaluación por parte de las autoridades.

1. El gasto en jubilaciones será el que más contribuya al aumento del gasto relacionado con la edad, con un incremento de 8 puntos porcentuales. El gasto público en salud subiría en 5,2 puntos porcentuales hacia 2065, mientras que el gasto en educación disminuiría 1,6 puntos porcentuales. Ver BID (2016) para detalles sobre la metodología de cálculo.

2. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, en 11 países de América Latina y el Caribe, se han perdido más de 25 millones de empleos desde febrero de 2020 (<https://observatoriolaboral-bid.herokuapp.com/>).



2► Mecanismos de ajuste paramétrico en los sistemas de pensiones

Los cambios paramétricos en los sistemas de pensiones son políticamente complejos. A pesar de que han existido cambios dramáticos en el contexto económico y demográfico desde el establecimiento de los primeros sistemas de pensiones, los cambios en los parámetros fundamentales de los sistemas han sido relativamente limitados y motivados por desequilibrios financieros profundos del sistema. Dos de las principales dificultades que enfrentan este tipo de ajustes son las siguientes: primero, normalmente tienen un costo a corto plazo y los beneficios solo se ven a largo plazo, y, segundo, en ocasiones, no existe un acuerdo social sobre cuáles deberían ser las variables de ajuste para equilibrar el sistema (*i. e.* menores pensiones o más contribuciones).

Para facilitar el proceso de adaptación al envejecimiento sin poner en riesgo otros objetivos de desarrollo económico, los sistemas de pensiones están paulatinamente incorporando mecanismos que cambian dependiendo del contexto demográfico o del equilibrio financiero. Debido a la complejidad política y social de los ajustes paramétricos, algunos países están implementando mecanismos autocorrectores de desequilibrios del sistema pensional. Estos tipos de mecanismos se han denominado, de manera genérica, *factores de sostenibilidad* o *reglas de ajuste*. En ocasiones, los factores de sostenibilidad no corrigen los desequilibrios, sino que buscan hacerlos visibles y corregirlos de una forma acompasada y distribuida en el tiempo a través del trabajo legislativo. La adopción temprana de un factor de sostenibilidad que refuerce, clarifique y asegure el equilibrio del sistema contribuye a mejorar la confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas, a dar transparencia a la necesidad de ajustes y a despejar incertidumbres de los ciudadanos.

Esta nota recoge, brevemente, cuál ha sido la experiencia internacional en la adopción de mecanismos de monitoreo y reglas de ajuste de los sistemas de pensiones y la resume en una serie de hechos estilizados.



3► Un breve marco conceptual de cambios paramétricos de los sistemas de pensiones

El impacto del cambio demográfico en los sistemas de pensiones depende del diseño de este sistema.

En el caso de sistemas de contribuciones definidas con capitalización individual, como los existentes en América Latina, Australia, Europa del Este e Israel, entre otras jurisdicciones, la creciente expectativa de vida al momento del retiro se refleja directamente en una menor pensión. En el caso de los sistemas de beneficio definido (tanto los de reparto como los que cuentan con algún grado de fondeo parcial o total) o de las pensiones no contributivas, el mecanismo de transmisión no es tan simple, aunque un buen punto de partida es notar que los choques demográficos generan un desequilibrio presente o futuro entre los ingresos y los gastos asociados con el esquema (ver Caja 1 para más detalle). En ese tipo de diseños, además del efecto ya mencionado por la mayor longevidad, estos también se ven impactados por la menor tasa de natalidad que acompaña al cambio demográfico.

Dependiendo del parámetro que se altere, los efectos de una reforma paramétrica van a recaer sobre distintas poblaciones.

La Tabla 1 presenta información con respecto a los efectos de primer orden de los cambios en una selección de parámetros sobre los distintos grupos de participantes en los sistemas de pensiones. Se presentan dos ejercicios. En el panel I (izquierda), se conceptualiza el impacto de las distintas formas de bajar gastos o de aumentar los ingresos *para restaurar el equilibrio financiero* en el caso de planes de beneficio definido y de reparto. En el panel II (derecha), el ejercicio presenta el impacto esperado de los cambios en distintos parámetros *para mantener la suficiencia* en el caso de planes de contribuciones definidas y de capitalización individual. En ambos casos, el contexto es el de un choque demográfico (tanto una disminución de la tasa de fertilidad como un aumento de la esperanza de vida).



CAJA 1 ■ EQUILIBRIO FINANCIERO DE UN SISTEMA DE PENSIONES DE BENEFICIOS DEFINIDOS

Es ilustrativo tener en consideración una ecuación de equilibrio financiero general, debido a que permite distinguir entre aquellos mecanismos de ajuste que actúan primariamente sobre el gasto y aquellos que lo hacen sobre los ingresos del sistema de pensiones. Si bien la condición de equilibrio financiero no debe considerarse como una igualdad matemática, es útil para ilustrar de dónde provienen los ingresos y los gastos para construir un sistema previsional sustentable.

$$\text{Ingresos}_t = \text{Gastos}_t$$

Lo cual significa que:

$$T_c \times W_t \times C_t + [R_{t-1}(r_t - d_t) + G_t^{gob}] = (P_t \times B_t) + G_t^{adm}$$

Dónde T_c es la tasa de cotización; W_t , el salario promedio de los cotizantes (período t); C_t , el número de cotizantes (período t); R_{t-1} , el nivel de reservas (del período anterior); r_t , la tasa de rentabilidad de las reservas (período t); d_t , la tasa a la cual se consumen las reservas (período t); G_t^{gob} , los aportes del Gobierno o de terceros al programa (período t); P_t , el número de pensionados (período t); B_t , el monto de la pensión promedio pagada a los pensionados (período t); y, G_t^{adm} , el gasto de administración del programa (período t).

Este es el caso de un programa contributivo, de reparto y de beneficios definidos que mantiene algún nivel de reservas o recibe aportes en caso de déficit financiero. Las reservas pueden crecer cuando los ingresos son mayores que los gastos (o cuando existe un déficit, pero este es inferior a la rentabilidad de las reservas obtenidas en el período) y pueden consumirse cuando suceda lo contrario. En ausencia de reservas, el mecanismo de ajuste a corto plazo es, por excelencia, el aporte de terceros (si suponemos que el programa no tiene capacidad de endeudamiento, estos aportes serán principalmente transferencias desde el presupuesto público).



TABLA 2 ■ EFECTOS DE ALTERAR DISTINTOS PARÁMETROS DEL SISTEMA

	I. PLANES DE BENEFICIO DEFINIDO Y REPARTO		II. PLANES DE CONTRIBUCIONES DEFINIDAS Y CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL	
	Incidencia: cómo ayuda a restaurar equilibrio financiero	Participantes afectados	Incidencia: cómo ayuda a mantener la suficiencia	Participantes afectados
PANEL A • PARÁMETROS RELACIONADOS CON LA EDAD DE RETIRO				
Edad legal de retiro	↓ gastos	Trabajadores / Pensionados	ahorro individual	Trabajadores / Pensionados
Incentivos a postergar el retiro	↓ gastos	Trabajadores / Pensionados	ahorro individual	Trabajadores / Pensionados
PANEL B • PARÁMETROS RELACIONADOS CON LA FORMULA DE BENEFICIOS				
Salario de referencia	↓ gastos	Pensionados	n. a.	n. a.
Reajuste de beneficios	↓ gastos	Pensionados	n. a.	n. a.
Requisitos de pensión	↓ gastos	Pensionados	n. a.	n. a.
Cobertura beneficiarios	↓ gastos	Pensionados	n. a.	n. a.
PANEL C • PARÁMETROS RELACIONADOS CON LA TASA DE COTIZACIÓN				
Tasa cotización legal	↑ ingresos	Trabajadores / pensionados	↑ ahorro individual	Trabajadores / pensionados
Tope imponible	↑ ingresos	Trabajadores sobre tope imponible anterior / empleadores	↑ ahorro individual	Trabajadores sobre tope imponible anterior / empleadores
Conceptos incluidos	↑ ingresos	Trabajadores que recibían compensaciones exentas / empleadores	↑ ahorro individual	Trabajadores que recibían compensaciones exentas / empleadores
Edad desde la que cotizan	↑ ingresos	Trabajadores jóvenes / empleadores	↑ ahorro individual	Trabajadores jóvenes / empleadores
Incentivos para cotizar	↑ ingresos	Trabajadores	↑ ahorro individual	Trabajadores
Recaudación y cobranza	↑ ingresos	Trabajadores/empleadores deudores y morosos	↑ ahorro individual	Trabajadores / empleadores deudores y morosos

Fuente: Elaboración propia basada en Iglesias (2018).



4► Hechos estilizados de las reformas paramétricas en países OCDE entre 2003 y 2019³

Los tres parámetros más usados en la experiencia internacional para adaptar los sistemas de pensiones al cambio demográfico son la edad de jubilación, la fórmula de cálculo de beneficios, el método de indexación, y la tasa de cotización. De las 200 reformas entre 1995 y 2019, en una muestra amplia de países alrededor del mundo, 78 corresponden a aumentos en la tasa de cotización, 61 a cambios en la edad de retiro y 61 ajustaron la fórmula de cálculo de beneficios (FIAP, 2020; OECD 200-2019).

Una parte importante de los países han implementado medidas dirigidas a contener el gasto en las pensiones, ya sea a través de incrementos en la edad de jubilación, la disminución del nivel de ciertas pensiones o el reajuste de los beneficios a alguna fórmula o parámetro (indexación). Otras medidas para mejorar la sostenibilidad financiera que se han utilizado internacionalmente son la reducción o el aplazamiento de la indexación de las prestaciones de jubilación, el establecimiento de un acceso más estricto a la jubilación anticipada o el aumento de los incentivos financieros al trabajo y la reducción de los costos de administración de pensiones.

Los cambios en la edad de retiro son complejos políticamente, pero también son los que exhiben el mayor beneficio individual y social.⁴ El aumento en la edad de jubilación amplía la base de cotización y, al mismo tiempo, preserva la suficiencia de los beneficios para quienes trabajan más tiempo. Este tipo de reforma se ha observado, principalmente, en países con sistemas de pensiones de beneficios definidos (de reparto o con algún grado de fondeo) y en los esquemas de pensiones no contributivas. Por ejemplo, en Canadá, la edad normal de jubilación para ser elegible para el beneficio básico de pensión aumentará gradualmente de 65 a 67 años entre 2023 y 2029. En Irlanda, la edad de jubilación aumentó de 65 a 66 años en 2014, aumentará a 67 en 2021 y a 68 después de 2028. En el Reino Unido, la edad de jubilación aumentará a 66 en 2020 y a 67 en 2026. En Australia, la edad de jubilación aumentará gradualmente de 65, en 2017, a 67, en 2022. Se está discutiendo un nuevo aumento gradual a 70 en 2035.

Generalmente, los cambios en la edad de retiro exhiben una implementación gradual, es decir, requieren un número de años hasta el inicio de su implementación. La economía política de las reformas que involu-

3. Esta sección se refiere a reformas de pensiones que cambian los parámetros de los sistemas de pensiones. En la siguiente sección, se abordarán los mecanismos de ajuste automático y semiautomático. Para una revisión de las respuestas de los sistemas de pensiones ante la crisis generada por la COVID-19, ver Bosch *et. al* (2020).

4. Ver Clements, B.; Coady, D.; Eich, F.; Gupta, S.; Kangur, A.; Shang, B. y Soto, M. (2016). The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies, *Policy Paper N° 275*, FMI, para la evidencia empírica. Los autores afirman lo siguiente: "Gradually raising statutory retirement ages is an attractive reform option for many advanced economies... First, it would promote higher employment levels and economic growth, while increases in social security contribution rates could decrease labor supply. By increasing lifetime working periods and earnings, raising the retirement age can also boost the growth of real consumption, even in the short run. Second, raising retirement ages would help avoid even larger cuts in replacement rates than those already legislated, thus reducing the impact of reforms on elderly poverty. Third, increases in retirement ages could also be easier for the public to understand in light of increasing life expectancies..." (p. 27).



cran aumento en la edad de retiro suele complicarse. Típicamente, la gradualidad inicialmente propuesta sufre retrasos. Por ejemplo, en 2015, en los Países Bajos se legisló un aumento en la edad de retiro de 65 a 67 años, que se implementará de manera gradual para llegar hasta los 67 años en 2021. A partir de ese momento, se indexará a cambios en la expectativa de vida. Sin embargo, en 2019, hubo protestas masivas y el Gobierno decidió posponer la entrada en vigor del cambio hasta 2025. Además, una vez iniciada la implementación, en la mayor parte de las reformas que implican un aumento en la edad de retiro, el traspaso de mejoras en la longevidad hacia el aumento de la edad de retiro no está diseñado como de uno a uno, sino que guarda una proporción menor. Por ejemplo, en los Países Bajos, la edad aumentaría 3 meses por cada año adicional de esperanza de vida. En Dinamarca, se impuso un tope: la edad de retiro no puede incrementarse más de 12 meses cada 5 años. En República Checa, la reforma planteó llevar la edad de retiro a 65 años para hombres y para mujeres en 2030. Después de 2030, se aumentará la edad de retiro en un máximo 2 meses por año, según desarrollos en las tablas de mortalidad.



5 ▶ Sistemas de monitoreo y reglas de ajuste

Algunos países crean sistemas de monitoreo de los sistemas de pensiones sin establecer, necesariamente, reglas de ajuste. Estos sistemas de monitoreo ocurren, en mayor o menor medida, en todos los países del mundo. Este es el caso de muchos países anglosajones. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Oficina del Actuario Jefe realiza cada año un modelo predictivo de los OASDI Trust Funds (Old Age, Survivors and Disability) basado en el impacto de las tensiones financieras en el nivel de cotizaciones y proyecta los flujos a 75 años. En algunos países del Caribe, como, por ejemplo, Barbados, el Sistema Nacional de Pensiones está obligado por ley a realizar una revisión actuarial y a presentarla en el Parlamento. A finales de los noventa, esta norma permitió anticipar buena parte de los retos que caracterizaban los sistemas públicos de reparto.

Un paso adicional más allá de los sistemas de monitoreo es establecer reglas de ajuste. Estas reglas de ajuste permiten modificar parámetros fundamentales del sistema y tienen una filosofía similar a las reglas fiscales que muchos países de la región implementaron para mantener el equilibrio presupuestario. El funcionamiento operativo de estos mecanismos es relativamente sencillo. Se monitorea una variable (esperanza de vida, balance financiero, entre otras) y se establece una regla de ajuste paramétrico ante cambios de esa variable (edad de jubilación, tasa de contribución, cambios en la indexación de beneficios).

Mantener el equilibrio financiero es la función objetivo en la vasta mayoría de los países que han adoptado reglas de ajuste. A pesar de que los resultados de los sistemas de pensiones son multidimensionales (cobertura, adecuación, sostenibilidad y equidad), las reglas de ajuste se refieren, en su mayoría, a cómo los sistemas deben adaptarse ante desequilibrios financieros (sostenibilidad fiscal) a corto o a mediano plazo, cambiando los parámetros fundamentales para que se respete el equilibrio financiero. Por ejemplo, en todos los países con cuentas nocionales (Italia, Letonia, Polonia, Suecia), los aumentos en la longevidad se traducen, automáticamente, en menores pensiones para restaurar el equilibrio financiero del plan.⁵

La experiencia sobre reglas de ajuste para mantener determinados niveles de pensión es escasa. En general, ninguno de los sistemas de contribuciones definidas estudiados en esta nota tiene incorporadas reglas para asegurar los niveles de pensión más allá de los tradicionales esquemas de ajuste de los niveles por inflación. Una excepción podría ser el caso de los planes holandeses híbridos llamados de *contribución definida colectiva*,⁶ en los que existe un protocolo de actualización de parámetros llamado *escalera secuencial (policy ladders)*, que busca proteger el nivel de pensión y solo lo ajusta en el último peldaño de esa escalera. Más específicamente, en ese tipo de esquemas, ante un desequilibrio financiero, el primer escalón de ajuste es la indexación de las pensiones futuras; luego, la indexación de los beneficios de pensión en curso de pago; después, las contribuciones, y, en última instancia, la pensión nominal (ver Tabla 2 para más detalles). Este

5. Para mantener el nivel de pensión es posible postergar la edad de retiro o incrementar las cotizaciones, pero estos dos cursos de acción son voluntarios.

6. Se trata de planes de beneficio definido fondeados, en los que no existe una promesa explícita del beneficio, ya que este responde al desempeño de las inversiones y a la trayectoria de la esperanza de vida.



tipo de esquemas híbridos son capaces de vincular el objetivo de restauración del equilibrio financiero con el objetivo de suficiencia.⁷ Típicamente, la regulación exige un plan de acción para recuperar el equilibrio financiero, que se puede extender hasta diez años.

Existen experiencias donde las reglas de ajuste no han soportado la presión social. Por ejemplo, en el caso español, la aplicación del factor de sostenibilidad estaba prevista para 2019, pero fue retrasada hasta 2023. La regla de revalorización de las pensiones imponía que las pensiones aumentaran en una proporción menor a la inflación. Esto generó problemas de suficiencia y de aceptación social y política de la regla, lo que provocó, finalmente, una reversión de la medida.

A continuación, se presentan de manera esquemática dieciocho ejemplos de países que aplicaron elementos de monitoreo o reglas de ajuste, y los rasgos básicos de dichos programas.

7. El regulador holandés establece un mínimo tolerable de “desfondeo”, debajo del cual la acumulación de derechos de pensión (*accrual*) de los aportes dejan de recibir indexación a la inflación. Si el *funding ratio* (FR) se deprime aún más, también las pensiones en curso de pago dejan de recibir indexación. Esto es conocido como *conditional indexation*. Si el FR está aún más abajo, entonces los esquemas tienen un protocolo para aumentar las contribuciones de manera automática e, inclusive, en un caso crítico, disminuir el monto nominal de las pensiones, aunque en estos casos el regulador otorga al fondo un plazo de diez años para restaurar la situación inicial.



TABLA 2 ■ EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE REGLAS DE AJUSTE

PAÍS	FECHA INTRODUCCIÓN (FECHA INICIO)	VARIABLE DE REFERENCIA	PARÁMETRO QUE SE AJUSTA	CÓMO FUNCIONA
Barbados	1966	Todas las variables de referencia son estudiadas en el informe actuarial	Se somete un análisis al Parlamento	El Sistema Nacional de Pensiones está obligado, por ley, a realizar una revisión actuarial y a presentarla en el Parlamento. A finales de los noventa, esta norma permitió anticipar buena parte de los retos que caracterizaban a los sistemas públicos de reparto. En este marco, se creó un subcomité con representantes del Gobierno, sindicatos, empresas privadas y académicos, que plantearon públicamente las opciones de reforma. Algunas de las propuestas fueron el incremento de las contribuciones, el incremento de las contribuciones junto con la edad de jubilación o la reducción de beneficios. Tras someterlas a consulta pública, el Estado optó por la que conquistó mayor apoyo social.
Estados Unidos	N. D.	Todas las variables de referencia son estudiadas en el informe actuarial	Se somete un análisis al Congreso	La Oficina del Actuario Jefe realiza cada año un modelo predictivo de los OASDI Trust Funds (Old Age, Survivors and Disability) basado en el impacto de las tensiones financieras en el nivel de cotizaciones, proyectando los flujos a 75 años. No obstante, no existe mecanismo de ajuste, ni automático ni semiautomático, derivado de esas predicciones. La Comisión Simpson-Bowles (2010) propuso medidas paramétricas concretas para conseguir el equilibrio financiero del sistema.
Canadá	N. D.		Tasa de cotización y revalorización de las pensiones	El sistema de reequilibrio canadiense es un sistema <i>last resort</i> . Cada tres años, la Oficina del Actuario Jefe de The Canada Pension Plan evalúa la situación financiera del sistema (en parte, sensible a los mercados financieros). Si la conclusión es que el sistema tiene problemas de sostenibilidad, el Parlamento debe pactar medidas, y, solo si no es así, entra a jugar un cuasifactor de sostenibilidad que congela las pensiones y eleva las contribuciones durante tres años, hasta la siguiente revisión.
Finlandia	2005 (2010)	Esperanza de vida (ajustada con un tipo de descuento)	Pensión inicial	La autoridad de pensiones calcula, basándose en datos del Instituto de Estadística, el coeficiente de supervivencia de la cohorte que en dicho año tiene 62 años, suponiendo una renta vitalicia con una tasa de descuento del 2 %. La pensión se multiplica por el coeficiente entre el año base (cohorte de 62 años en el 2009 al quinto decimal) y el del año que se trate.
Dinamarca	2011 (2012)	Esperanza de vida	Edad de jubilación	A partir del 2022, cuando se alcanzará la edad de jubilación de 67 años, dicha edad se desplazará en la diferencia entre la esperanza de vida a los 60 años de cada momento (con un desfase de 5 años) y la de la misma cohorte en el 2020. La esperanza de vida se recalculará cada cinco años, empezando en 2015. Es un factor semiautomático (para aplicarse, requiere la aprobación del Parlamento).
Francia	2003 (2009)	Esperanza de vida	Años cotizados (indirectamente afecta a la pensión inicial)	El objetivo básico del sistema de pensiones francés es que, en términos medios, los años de trabajo ocupen dos tercios de la suma entre dichos años y los años pensionados. Consecuentemente, una revisión en la esperanza de vida supone un cambio en el número de años de contribución necesarios para generar una pensión.



PAÍS	FECHA INTRODUCCIÓN (FECHA INICIO)	VARIABLE DE REFERENCIA	PARÁMETRO QUE SE AJUSTA	CÓMO FUNCIONA
Grecia	2010 (2021)	Esperanza de vida	Edad de jubilación	La reforma griega prevé indexar la edad de jubilación con la esperanza de vida desde el 2021.
Italia	2009 (2013)	Esperanza de vida	Edad de jubilación y pensión inicial (cuentas nacionales)	En el caso italiano, hay dos elementos: (i) una indexación de la edad de jubilación con la esperanza de vida desde el 2013 (inicialmente, el 2015); (ii) uso del denominado <i>coeficiente de transformación</i> en el cálculo de la pensión, muy parecido al <i>annuity factor</i> de una operación de seguro. A partir del 2019, tanto la indexación como el coeficiente de transformación se revisarán de forma bienal.
Portugal	2007 (2009)	Esperanza de vida	Pensión inicial	La pensión inicial se ve modificada por medio de la relación entre la esperanza de vida a los 65 años en el momento del cálculo y en el 2006 (año-ancla).
Polonia	1999 (1999)	Esperanza de vida	Pensión inicial (cuentas nacionales)	La pensión se calcula en el momento de la jubilación como una renta vitalicia que tiene en cuenta la supervivencia a los 62 años.
Letonia	1996 (1996)	Esperanza de vida	Pensión inicial (cuentas nacionales)	En los años noventa, Letonia migró a un sistema de cuentas nacionales de contribución definida (NDC, por su sigla en inglés), por lo que convierte la cuenta nacional en pensión en el momento del retiro de acuerdo con la esperanza de vida. Esta esperanza de vida es revisada cada año.
Suecia	1994 (1994)	Salarios promedio, cotizaciones, pasivos, esperanza de vida	Tasa de acumulación de las pensiones y pensión inicial (cuentas nacionales)	El sistema sueco de pensiones migró a un entorno NDC, con cuentas nacionales revalorizadas de acuerdo con el salario medio. La pensión se calcula como la cuenta nacional partida por la esperanza de vida, con una tasa de descuento (1,6%) equivalente al crecimiento medio esperado del PIB (con ajuste durante la vida de la pensión). Adicionalmente, se genera un sistema actuarial de cálculo del valor actual de activos y pasivos, de modo que, en el caso de superar estos a aquellos, el sistema frena su crecimiento hasta reequilibrarse.
Hungría	2009 (2010)	PIB, IPC, salarios	Revalorización de las pensiones	Las pensiones se actualizan de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC) y los salarios en proporciones que dependen de la senda del PIB: hasta el 3% de crecimiento solo opera el PIB y, a partir de dicho nivel, los salarios van ganando peso. Las tensiones financieras sobre las pensiones húngaras forzaron al Gobierno a regresar al IPC.
Alemania	2001 (2005)	Salarios, relación entre pensionistas y cotizantes	Revalorización de las pensiones	El factor de sostenibilidad alemán revisa el valor de la pensión de acuerdo con el crecimiento de los salarios nominales multiplicados por un factor que es la cuarta parte de la evolución de la relación entre activos y pasivos en la población.



PAÍS	FECHA INTRODUCCIÓN (FECHA INICIO)	VARIABLE DE REFERENCIA	PARÁMETRO QUE SE AJUSTA	CÓMO FUNCIONA
Japón	2004	Relación entre trabajadores y cotizantes, esperanza de vida	Pensión inicial, revalorización de las pensiones	La reforma de las pensiones del 2004 en Japón introdujo un factor para el cálculo de las pensiones que tiene en cuenta la evolución de la masa trabajadora. Hasta restablecer el equilibrio, la primera pensión se modifica de acuerdo con la suma entre la evolución de la población cotizante y la evolución de la esperanza de vida (aunque esta es una razón fija del 0,3 %, establecida por ley tras las proyecciones a 50 años realizadas en el 2002). Este modificador opera como sustrayendo de la indexación regular de las pensiones. Si la tasa de sustitución cae por debajo del 50 %, el sistema debe reformarse.
España	2013 (2023)	Esperanza de vida Ingresos y gastos del sistema	Pensión inicial, revalorización de las pensiones	La reforma pensional del 2013 introdujo un factor de sostenibilidad en el cálculo de la pensión, el cual empezaría a aplicarse a partir del 2019. Su introducción fue retrasada para el 2023 debido a presiones sociales. Además, a partir del 2022, la edad de jubilación en España será de 67 años y se tomarán en cuenta los últimos 25 años de contribuciones para calcular la pensión. También se ha desvinculado la revalorización de las pensiones del IPC a través de la introducción de un factor de revalorización anual (FRA), ajustando así su evolución a la economía y al propio sistema.
Países Bajos	2000	Esperanza de vida Rendimientos de las inversiones	Pensión inicial, revalorización de las pensiones	La promesa de pensión de los planes de pensiones holandeses es contingente al grado de fondeo, de acuerdo con ciertas reglas (<i>policy ladders</i>) predeterminadas por el regulador y por los interlocutores sociales (<i>social partners</i>). El grado de fondeo se calcula mediante un indicador conocido como <i>funding ratio</i> (FR), que corresponde a los activos y a los pasivos actuales y esperados en un horizonte definido por el regulador. Los activos se valúan a precios de mercado corrientes (<i>mark-to-market</i>), mientras que los pasivos se descuentan usando una tasa de interés de referencia de mercado. Los <i>policy ladders</i> determinan la forma en que ciertos parámetros se ajustan ante realizaciones de riesgos que cambian la posición de fondeo, tales como los riesgos financieros o de longevidad. El regulador establece un mínimo tolerable de “desfondeo”, debajo del cual la acumulación de derechos de pensión (<i>accrual</i>) de los aportes dejan de recibir indexación a la inflación. Si el FR se deprime aún más, también las pensiones en curso de pago dejan de recibir indexación. Esto es conocido como <i>conditional indexation</i> . Si el FR está aún más abajo, entonces los esquemas tienen un protocolo para aumentar las contribuciones de manera automática e, inclusive, en un caso crítico, disminuir el monto nominal de las pensiones, aunque, en estos casos, el regulador otorga al fondo un plazo de diez años para regresar a la situación inicial (<i>recovery plan</i>). Si la caída en el FR se debe a choques en el sector financiero también aplica la regla de suavizamiento por diez años para regresar a la situación inicial, a través de un cambio ordenado en la política de inversiones.



Referencias

- Altamirano, A.; Bosch, M.; Berstein, S.; García-Huitrón, M. y Oliveri, M. L. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID [Banco Interamericano de Desarrollo]. (2016) *Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe pueden ahorrar más y mejor*. Desarrollo en las Américas (DIA). Publicación insignia del BID. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barr, N. y Diamond, P. (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bosch, M.; Felix, C.; García-Huitrón, M. y Silva Porto-Díaz, M. T. (2020). Acceso al ahorro obligatorio para el retiro en tiempos de COVID-19: Consideraciones de política pública. Nota de Política Social. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., y García-Huitrón, M (2019). Opciones de reforma para la etapa de desacumulación con especial énfasis en Colombia. División de Mercados Laborales y Seguridad Social, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., Melguizo y Pagés, C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cavallo, E.; Serebrisky, T.; Frisancho, V.; Karver, J.; Powell, A.; Margot, D.; Suárez-Alemán, A.; Fernández-Arias, E.; Marzani, M.; Berstein, S.; Bosch, M.; Oliveri, M.; Izquierdo, A.; Busso, M.; Fernandez, A. y Tamayo, C. (2017) *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*. Development in the Americas Series. Washington D. C.: Interamerican Development Bank
- Clements, B.; Coady, D.; Eich, F.; Gupta, S.; Kangur, A.; Shang, B. y Soto, M. (2016). The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies, *Policy Paper N° 275*, FMI.
- FIAP [Federación Internacional de Administradoras de Pensiones] (2020). Declaración FIAP: El retiro de fondos de pensiones ante el COVID-19.
- FIAP [Federación Internacional de Administradoras de Pensiones] (2020). Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995 – diciembre 2019.
- Iglesias, A. (2018). Mecanismos para promover la sustentabilidad financiera de programas de pensiones financiados con reparto. Nota Técnica. División de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Izquierdo, A.; Pessino, C. y Vuletin, G. (2019). *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*. Development in the Americas Series. Washington D. C.: Interamerican Development Bank.
- OECD (todas las ediciones). *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*. OECD.



Gobierno de España. (2013). Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Gobierno de España.

Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS). (2020). Banco Interamericano de Desarrollo.



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo