

Un complemento a los regimenes de jubilación : Una tarjeta de crédito especifica ?

Antonio Busca, antiguo actuario principal de la Oficina International del Trabajo
Meinrad Pittet, actuario consejero

1. Contexto

Desde hace algunos años, los medios de comunicación y políticos o profesionales implicados llaman nuestra atención de forma habitual sobre la inseguridad de financiación de las jubilaciones. Como ejemplo, la primera página del semanario suizo “*L’Hebdo*” del 5 de noviembre 2015 titulada : “Jubilaciones, posible tempestad”. Sin cuestionar integralmente las diversas motivaciones que suscitan estos mensajes, debemos admitir que en Suiza y en otros países, después de algunos años, el medio en el que se desenvuelven las jubilaciones se deteriora progresivamente como consecuencia de algunos factores. Entre estos priman el aumento de la tasa de longevidad, la debilidad de los rendimientos financieros y la individualización de la sociedad cada vez más evidente.

Al final del siglo XIX la esperanza de vida en Suiza era de 40 años de promedio. De 1876 a 2006, es decir en 130 años, esta esperanza se ha duplicado.¹ Si el aumento de la longevidad es un hecho favorable, pues implica más años de vida, esto implica, sin embargo, necesidades financieras complementarias para los regímenes de pensiones porque las rentas deben ser pagadas por más tiempo.

Para el nivel relativo de las rentas pagadas, expresado en relación al último salario, el descenso de la baja rentabilidad de las inversiones no es consecuentemente negativo porque el nivel depende de la diferencia entre rentabilidad e inflación. Cuanto más grande la diferencia, mayor el nivel relativo. Actualmente, la débil rentabilidad de las inversiones, que viene emparejada con una inflación históricamente muy baja, deja un cierto margen a la diferencia precitada. Por el contrario, el descenso de la rentabilidad plantea graves problemas de financiación a los actores de los regímenes de pensiones que deben rever a la baja la fijación de la tasa de interés técnico, lo que genera un crecimiento consecuente de la actualización de los compromisos actuariales.

En los treinta últimos años, la sociedad y las mentalidades han evolucionado muy rápidamente. La individualización de la sociedad y el enfoque a corto plazo de los problemas también tiende a prevalecer en materia de pensiones. Esta nueva orientación ha generado el cuestionamiento del principio de solidaridad individual y generacional. Sin embargo, la solidaridad es la base de los seguros y de la previsión social. Sin solidaridad, el proceso se convierte en algo meramente financiero, lo que implica que el asegurado asume riesgos a largo plazo, así como mayor incertidumbre. Además, en el plano económico, la seguridad social es un instrumento fundamental de redistribución de los ingresos nacionales entre la población.

El deterioro general de las pensiones tiene como consecuencia el cuestionamiento de los derechos adquiridos por aquellos que toman las

¹ En el texto que sigue nos referiremos, sin citarlo sistemáticamente a la obra de Meinrad Pittet y Claude Chuard “La prévoyance professionnelle suisse depuis ses origines”. Ediciones Slatkine, Ginebra, 2013.

decisiones políticas. Es interesante por ello señalar que la OCDE critica a Suiza por ser uno de los países donde la proporción de pobres entre las persona de edad es la más alta, peor que en los EEUU y un poco mejor que México² y ello a pesar de la existencia de prestaciones complementarias (PC) financiadas por el Estado. En este contexto, aparte del sempiterno discurso “alza de las cotizaciones o baja de las prestaciones” se proponen pocas soluciones alternativas. Nuestro documento intenta presentar soluciones nuevas. No es vano que Suiza haya participado activamente en la Cumbre de NNUU en septiembre del 2015 sobre la agenda post 2015 del desarrollo³ que busca adoptar un plan de acción global con el fin de asegurar una mejor prosperidad para las generaciones presentes y futuras. La solución que proponemos al final del documento es original y creemos que suscitará numerosos comentarios. Si bien ha sido presentada en el contexto suizo, podría aplicarse a cualquier otro país con ciertas condiciones económicas.

2. Algo de historia

En su obra titulada seguridad social (*Sécurité sociale*), publicada en el 1993, Guy Perrin⁴ recordaba las tres grandes etapas de la conciencia social, a saber el derecho de los pobres a la asistencia social, tras la Revolución francesa, el derecho de los trabajadores a un seguro social, después de la revolución industrial, y, por fin, el derecho de las personas a una seguridad social, tras la Segunda Guerra mundial. Esta última etapa de evolución social contribuyó a una redistribución más equitativa de los ingresos entre la población, en particular por medio del desarrollo de los regímenes de pensiones.

En Suiza, tras la creación del Seguro de vejez y supervivencia (AVS) en 1948 y del seguro de invalidez (AI en 1960), fue necesario asegurar la coordinación entre la previdencia del estado (AVS y AI) y la previdencia privada (instituciones de previdencia). Así nació la concepción, llamada de los tres pilares, formulada por primera vez en 1964 por el Consejo Federal e incluida en la Constitución federal desde 1972. Esta concepción estipula que la Confederación “toma las medidas necesarias para promover una previdencia suficiente en los supuestos de vejez, muerte e invalidez. Esta previdencia surge de un seguro federal (AVS, AI o primer pilar), de la previdencia profesional (segundo pilar) y de la previdencia individual (tercer pilar)“.

Esquemáticamente, el primer pilar se asegura por el sistema financiero de reparto de gastos con la contribución financiera del asegurado, el empleador y el Estado (1/3 cada uno). El segundo pilar corresponde al asegurado y al empleador en un 50% cada uno y el financiamiento del tercer pilar corresponde al asegurado en su totalidad que se beneficia en contrapartida de reducciones fiscales. En 2014, los gastos del primer y segundo pilar se elevaron a 107 billones de francos suizos aproximadamente (4.7 billones a título de

² Cfr artículo de “l’Hebdo” (no 45 semana del 5 de noviembre 2015) de Yves Genier, titulado *Retraites Cotisations à la hausse Rentes a la baisse*, pag 6 y ss.

³ NNUU. Resolución adoptada por la Asamblea General de 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: el Programa de desarrollo sostenible para el 2030.

⁴ Antiguo alumno de la Escuela Normal Superior de l’ENA en Francia y especialista de la seguridad social en la OIT (Oficina Internacional del Trabajo) en Ginebra.

prestaciones complementarias), repartida grosso modo a partes iguales entre los respectivos pilares. En 20 años, estos gastos casi se duplicaron con un crecimiento medio de 3,2 % por año en promedio.

En el primer pilar, con un objetivo social muy marcado, la solidaridad a nivel de la financiación juega un papel importante. Esta es la razón por la que, en este pilar, no hay techo salarial para el cálculo de las cotizaciones, mientras que existe tal techo para el cálculo de las prestaciones. En este contexto, los altos ingresos contribuyen mucho más a la financiación de las prestaciones. La participación que el Estado ha tomado desde el principio en el financiamiento del sistema procede igualmente del principio de solidaridad.

3. Situación actual

La complejidad creciente que caracteriza el contexto jurídico y económico de la seguridad social, las crisis sucesivas en los mercados financieros (2000 a 2003 y 2008), el descenso de la inflación y de las tasas de interés obligatorio, el aumento de la longevidad humana, así como el alineamiento cada vez más evidente de las reglamentaciones sobre las normas internacionales de seguridad social han suscitado en los últimos años una reflexión más general sobre la solidez de las estructuras de la seguridad social.

Frente a estos desafíos, en el pasado se han tomado medidas de “saneamiento” para asegurar el equilibrio financiero de los diferentes regímenes de jubilación. Esto hace especialmente referencia al aumento de la edad de jubilación para a mujeres (de 62 a 64 años), al decrecimiento de la tasa de conversión (de 7,2 % a 6,8 %), a la ausencia o de la reducción de la adaptación de las rentas al encarecimiento y a la concentración del número de instituciones de previsión en el segundo pilar con el fin de reducir los costos de gestión.

En el 2011, el Consejo federal envió un informe al Parlamento sobre el futuro de los dos primeros pilares. Este informe identificaba los retos presentes y futuros de la seguridad social y esbozaba las pistas para encontrar soluciones en el futuro próximo. No se trata de revolucionar el sistema, que funciona, sino de crear las bases para reforzar las estructuras existentes y consolidar el sistema a largo plazo.

4. Deseo de los asegurados

Todo asegurado que cotiza a un régimen de seguridad social busca, cuando se jubila, mantener un ingreso razonablemente compatible con el obtenido en su vida activa: es decir, el asegurado desea maximizar lo que se ha llamado normalmente la tasa de remplazo, o, dicho de otra forma, la relación entre su ingreso como jubilado y los últimos ingresos percibidos como activo.

En Suiza, el objetivo constitucional de la tasa de reemplazo, aunque no formulado de forma clara en el texto legal fundamental, es el de alcanzar en el momento de la jubilación un tasa de reemplazo de 60% para la personas solas y del 80 para las parejas, considerando únicamente los dos primeros pilares. En la actualidad no está demostrado que el nivel se haya alcanzado, Además, existe un duda clara sobre la posibilidad de alcanzar este objetivo constitucional

considerando los problemas demográficos, financieros y económicos evocados precedentemente y, más aun, considerando que la debilidad actual de los rendimientos del capital cuestionan la existencia de tercer pilar.

Según La oficina federal de estadística, los gasto de consumo de los hogares representaron en el 2013 alrededor de un 75 % de los ingresos disponibles (ingresos brutos menos gastos de trasferencia obligatorios) Entre los gastos precitados, observamos que la alimentación en sentido amplio representa alrededor de un 14 %, el trasporte y las comunicaciones el 18%, y el alojamiento, incluida la energía, sobre un 28 %. En este contexto, toda simplificación de los gastos independientemente de su forma, tendría un impacto importante sobre la situación económica de los individuos.

5. Enfoque alternativo

Es interesante y significativo recordar que Suiza, cuando participó en la Cumbre de NNU sobre la agenda post 2015 sobre el desarrollo (*Transforming our world: The 2030 Agenda for Global Action*) suscribió un plan de acción global con el fin de asegurar mayor prosperidad para las generaciones presentes y futuras. El objetivo de esta Cumbre consistió en estimular la acción de los gobiernos en los próximos 15 años con el fin de reducir también las desigualdades, incluidas las económicas, dinamizar los sistemas de seguridad social con techos adecuados, mejorar la cobertura social de los más vulnerables, y asegurar un mejor acceso a los recursos económicos, así como invertir en una política social que busque la erradicación de la pobreza. Esta orientación parece, en cierta medida, contradictoria con los recortes en la ayuda social que algunos querrían introducir en Suiza para equilibrar los presupuestos públicos.

En relación al sistema de seguridad social, los objetivos de la Cumbre podrán llevar a considerar tomar medidas diferentes en relación a las que existen, con el fin de buscar un reequilibrio financiero y social a medio largo plazo.

Estimamos, en efecto, que el porvenir de las cotizaciones, extendidas en el marco de la seguridad social, podrían no basarse exclusivamente sobre un aporte monetario, sino igualmente sobre una ayuda al consumo y/o a la redistribución de los servicios, lo que sería compatible con una política social progresista. Esto podría facilitar la erradicación de la pobreza, estimulando al mismo tiempo el desarrollo económico del país.

6. Abanico de prestaciones

En el plano jurídico, nadie en Suiza cuestiona el hecho de que el derecho a una pensión debe llevarse a la práctica por un aporte financiero entre el asegurado y el empleador durante la vida activa.

Fuera de este camino tradicional, teniendo en cuenta los objetivos mencionados, pensamos que sería interesante que el asegurado pudiera beneficiarse, además de sus pensiones contributivas, de otros aportes no monetarios peros ligados a bienes y servicios. Esto respondería mejor a las necesidades de los individuos, asegurando una mejor redistribución de los

recursos y los bienes en la sociedad. En otros términos, lo que se buscaría sería una mejor integración entre las prestaciones de seguridad social y las de una política social abierta, fiel al espíritu del Plan de acción de la Cumbre de NNUU. Estas prestaciones no monetarias podrían integrarse en un régimen de prestaciones complementarias (PC).

Los ingresos de la jubilación se constituirían por :

1. Pensiones contributivas (AVS/AI, segundo pilar, PC).
2. Bonos al momento de la jubilación, renovables periódicamente, permitiendo a las personas residiendo en Suiza, bajo condiciones de ingreso. Este bono revestiría la forma de una tarjeta de crédito específica o “dedicada” individual o familiar, que aliente el consumo de bienes y de servicios en el país. Las modalidades de aplicación de esta tarjeta no debería provocar problemas en un plano practico pero necesitan decisiones políticas.

Diferentes razones pueden apoyar la existencia de este bono. La primera es más bien moral. Un trabajador que ha tenido una vida activa de alrededor de 40 años, ha participado de manera regular y activa en el crecimiento del producto nacional bruto (PNB). Se puede así admitir, que, fuera de las pensiones contributivas, la sociedad pueda sostenerle en caso de que su ingreso se degrade de manera considerable. Una segunda razón surge de los compromisos que toman los Gobiernos, incluida Suiza después de la Cumbre de NNUU, al sostener la idea de un mejor reparto de los ingresos al interior del país. Añadiendo el bono a las prestaciones complementarias se obtendría una tasa de reemplazo más equilibrada entre los asegurados. Una tercera razón que justifica este enfoque surge del hecho que el equivalente monetario del bono se reinyectaría en el consumo y la economía del país en su totalidad, favoreciendo la producción, el empleo y, en alguna medida, los ingresos económicos y fiscales. Esta es también la razón por la que es preferible utilizar una tarjeta de crédito más que un cheque o un monto en especies dónde el destino no está ligado necesariamente a los circuitos comerciales nacionales.

7. Nivel del bono y cargas correspondientes

Tratándose del nivel del bono, la elección es naturalmente vasta y variable. Por otro lado, conviene ser razonables en el contexto económico, financiero, monetario actual caracterizado por una gran incertidumbre.

Sobre la base de encuestas estadísticas sobre el consumo de los hogares en Suiza, podemos admitir que los gastos corrientes de un hogar (alimentación y vestido) representan alrededor de un 20 % del ingreso disponible. La renta mensual AVS simple es actualmente de entre 1175 FS y 2350 FS. Según estimaciones de la oficina federal de los seguros sociales (OFAS), la renta mensual media del AVS, todas las categorías incluidas, se elevaba a 1832 FS en el 2014. Esta media se ha mantenido bastante estable en los últimos años. Más aun esta media es relativamente comparable con la de otros cantones. Si consideramos la hipótesis de un bono equivalente a un 10% de la renta AVS media, se obtendría un bono de 180 FS por mes. Estimamos así que éste tipo de bono podría constituir, en un primer momento, un enfoque aceptable.

El tema es saber a qué beneficiarios del AVS se debería otorgar dicho bono : pensamos que esta medida debería aplicarse en primer lugar a lo beneficiarios del AVS suizos y extranjeros domiciliados en Suiza, porque los que residen el extranjero se benefician ya de otras ventajas monetarias (tasa de cambio, costo de vida diferente, etc.).

Segú las estadísticas de la OFAS⁵ el número de beneficiarios de rentas del AVS se distribuía en el 2014 de la forma siguiente: (pagadas a personas que residen en Suiza) :

- Rentas AVS (*) 1 492 700
 - Rentas complementarias (*) 17 800
 - Rentas de sobrevivientes (*) 74 800
- (*) solamente para los residentes en Suiza

Sobre la base de los efectivos precedentes, si se da el bono de 180 FS al conjunto de los rentistas, el gasto total llegaría a un total de 3,4 millardos de francos. Si sólo se limitara a los beneficiaros de rentas complementarias, el gasto total avvicinaría los 38,5 millones de francos. Conviene recordar que un 80 % de los jubilados AVS tienen una renta superior hoy a la renta media. También que, otorgando únicamente el bono al 20% de personas con una renta más baja, el gasto anual se reduciría a 700 millones de francos aproximadamente.

Pensamos que una medida de este tipo podría ser adoptada de una manera eficaz introduciendo un techo donde el ingreso de los beneficiarios jubilados tenga en cuenta, por ejemplo, la suma de rentas AVS y de rentas del segundo pilar. La elección de este techo necesitaría un debate político previo.

8. Financiación

La financiación de la tarjeta crédito dedicado (o bono) debería ser garantizada esencialmente por el estado. Hoy, este financia una parte considerable de la rentas AVS (1/3 grosso modo) sin tener la seguridad sobre el retorno económico de este gasto. Por el contrario, con el mecanismo del bono el estado induciría un claro impacto sobre la economía del país porque la tarjeta de crédito específica sería utilizada en Suiza únicamente para la compra de bienes y servicios esenciales. Un medio de financiación posible consistiría en emitir obligaciones del estado de solidaridad a rendimiento razonable. Destinando “obligatoriamente” las tarjetas al consumo interior, éstas constituirían una garantía complementaria por el contra valor de las obligaciones. En la medida que el mercado ofrezca liquidez suficiente, no habría en principio ninguna dificultad a emitir cada año nuevas obligaciones de una duración de alrededor de veinte años, lo que corresponde aproximadamente a la esperanza de vida actual de un jubilado. Por lo demás, una parte del IVA percibido gracias a las tarjetas de crédito específicas, podría destinarse a rembolsar las obligaciones emitidas. Este autofinanciamiento sería más importante sí se considera que la diferencia entre el IVA y la tasa nominal de las obligaciones emitidas sería mayor.

⁵ Estadísticas de SS, Estadísticas del AVS 2014, OFAS.

La modalidad de financiación, descrita anteriormente, tiene por objeto relanzar el consumo y el empleo a un costo mínimo para el país. En principio el estado no tendría nada que perder ni ganar con la aplicación de este sistema. La introducción de la tarjeta de crédito o *bonus*, al alentar un mayor consumo de bienes y servicios, generaría ingresos adicionales para el IVA, así como para otros impuestos relacionados con el consumo. Dichos ingresos adicionales podrían ser utilizados para cubrir el reembolso de los intereses sobre las obligaciones.

9. Puesta en práctica

Los residentes en Suiza están acostumbrados a hacer uso de cartas de consumo que se ponen a disposición por las grandes superficies comerciales. Una tarjeta de crédito específica debería poderse implantar y ser utilizada por los consumidores (rentistas residentes) sin dificultad. Sería naturalmente bien aceptada por los jubilados considerando el descenso del nivel de sus ingresos tras la jubilación.

Conviene recordar que la economía suiza se constituye en gran parte por pequeñas y medianas empresas. Sería juicioso, por lo tanto, solicitar a los pequeños y medianos comerciantes si estarían dispuestos a aceptar o no la tarjeta de crédito específica. Lo que realmente importa es que el flujo creado por los gastos, utilizándola, sea rápidamente cubierto por la apertura de un crédito paralelo.

Este sistema podría ser desarrollado en el marco del sistema de seguridad social y ser administrado y gestionado, con los requisitos de finanzas oportunos, por los organismos bancarios y el Correo teniendo en cuenta la extensión de sus redes y la calidad de su conocimiento específico. Para los agentes comerciales en particular, se podría considerar la apertura de una cuenta corriente en la institución de gestión en la cual se registrarían todas las transacciones comerciales ligadas a la tarjeta. Con esta condición la aplicación de este procedimiento sería muy fácil para los agentes comerciales del país y los controles del sistema serían así más fáciles. En fin, indicando sobre la tarjeta nominativa una fecha límite y el montante líquido disponible, los jubilados podrían fácilmente controlar sus gastos.

10. Presentación gráfica de la aplicación de la carta dedicada

Una descripción esquemática del sistema de funcionamiento de la carta dedicada se encuentra en el anexo del documento.

11. Conclusión

Durante el siglo XX Suiza ha sabido desarrollar un sistema de seguridad social eficaz y realista. El modelo, llamado de los tres pilares, se ha convertido en un modelo muy conocido y citado como ejemplo en el extranjero. Suiza está apegada al sistema ya que las prestaciones que ofrece son hasta ahora apreciadas por los beneficiarios. Sin embargo, considerando la evolución demográfica y económica del país, se vuelve importante considerar posibles

adaptaciones del sistema para preservar, sobretodo, su equilibrio financiero a largo plazo.

En los albores del siglo XXI , las adaptaciones han tenido ya lugar y serán pronto seguidas por nuevas propuestas en el marco del proyecto “Prevoyance 2020” que se examina actualmente por las Cámaras federales. Estas coinciden con las llamadas de la OCDE⁶ en lo relativo a la pobreza y por las NNUU para conseguir una redistribución más equitativa de la riqueza en la población.

En este contexto, pensamos que sería deseable examinar otras formas de mejora de las prestaciones de la seguridad social, alternativas a las mediadas estrictamente monetarias, que se mantienen, sin embargo, eficaces en el marco de la política social. Una redistribución de los bienes y los servicios, paralela a las prestaciones monetarias, tendría la ventaja de tener un impacto real sobre el bienestar de las familias menos favorecidas, a la vez que estimularía el crecimiento económico y comercial del país.

Este sistema podría tener otras aplicaciones también. Por ejemplo, podría ser utilizado para modificar el sistema de prestaciones complementarias, que está siendo discutido en la actualidad, o para mejorar las becas de formación de los jóvenes o también para fomentar el desarrollo de la agricultura sostenible de proximidad. El debate queda abierto.

AB / MP / 3.06.2016

⁶ Organización para la cooperación y el desarrollo económico.

CICLO DE UNA CARTA DE CRÉDITO ESPECÍFICA

