

CAPÍTULO 19

REFORMA DE LA PREVISIÓN

El problema del desequilibrio fiscal de la previsión social es gravísimo, y conforme vimos en el capítulo 9, su origen se encuentra en el sector público más que en el sector privado. Deje, sin embargo, este tema para el final del libro, porque si bien él ha sido objeto de un gran interés de mi parte y de parte del MARE, no está directamente relacionado con la Reforma Gerencial ni le cabe al MARE administrarlo directamente. La reforma de la previsión se encontraba en la agenda del país desde principios de los años noventa, junto con la reforma tributaria. Sin embargo, por un equívoco generalizado de diagnóstico, ella se orientó principalmente hacia el sistema general de previsión administrado por el INSS, cuando el verdadero problema se encontraba en el sistema de privilegios montado en el sector público.

CONCEPCIÓN DISTORSIONADA

La crisis del sistema de previsión brasileño deriva, en último análisis, de una concepción distorsionada de los brasileños sobre el significado de la jubilación. Un sistema de pensiones existe para garantizar una jubilación digna para quien llega a la vejez y respeto a quien ya no existen expectativas sociales de que continúe trabajando; no para garantizar una segunda remuneración a individuos aún con plena capacidad de trabajo. Sin embargo, existe en el Brasil la convicción

ampliamente expandida en toda la sociedad, de que la segunda alternativa es la correcta: la jubilación sería una recompensa por el tiempo de trabajo, sería la oportunidad de cada individuo, al llegar a la madurez (y no a la vejez), de poder duplicar su ingreso, recibiendo el valor correspondiente a ella más la renta de otra actividad a la que el jubilado se puede ahora dedicar. En consecuencia, la presión de la sociedad en favor de una jubilación temprana es muy grande, y el resultado son sistemas de previsión intrínsecamente deficitarios. Ya en el sector privado la situación es insostenible, porque si bien el beneficio está limitado a diez salarios mínimos, las contribuciones son proporcionales a ese valor. Ahora bien, difícilmente un sistema de pensiones puede ser equilibrado cuando paga más del 70% del último salario, presuponiendo una contribución razonable durante toda la vida. En el sector público, además, el dispositivo constitucional que asegura al funcionario público el derecho a una jubilación "integral", correspondiente a su última remuneración y sin ninguna relación con las contribuciones que eventualmente había realizado, establece las bases para la irracionalidad y el caos. Quien paga por los jubilados y pensionistas del sector no es el fondo por ellos constituido, como sería el caso de un sistema de capitalización, ni ese costo es distribuido entre los participantes del sistema, como acontece en los sistemas de reparto en el que los jóvenes pagan por los ancianos en un proceso encadenado. Quien paga la mayor parte del costo de la jubilación de los funcionarios públicos en el Brasil es el contribuyente.

Otro punto de vista equivocado se relaciona con los economistas, y consiste en pensar que todo sistema de previsión social debe estar basado en fondos de capitalización y no en el sistema de reparto. Ahora bien, en todo el mundo los sistemas básicos de jubilación garantizados por el Estado no son sistemas de capitalización, sino sistemas de reparto en los que los trabajadores activos pagan las jubilaciones de los inactivos. Esta preferencia por el sistema de reparto ocurre porque el Estado, que en el capitalismo contemporáneo tiene como una de sus funciones la de garantizar la previsión básica, es un mal gestor de fondos de capitalización. Un sistema de capitalización, por otra parte, sólo es legítimo cuando la contribución es fija y el beneficio variable, dependiendo de la rentabilidad del fondo. Ahora bien, es difícil, si no imposible, decir a los ciudadanos, especialmente a los más pobres, que su jubilación dependerá de cuán bien el Estado administre el posible fondo capitalización. Por esta razón, los sistemas de previsión básicos, limitados a un cierto número de salarios mínimos, son siempre de reparto, mientras que los sistemas complementarios de pensiones, libremente adoptados por los ciudadanos, son fondos de capitalización.

Un sistema de previsión debe ser autosustentado. Aquello que el jubilado y el pensionado reciben en la vejez, debe actuarialmente corresponderse con lo que pagaron. La excepción es para la previsión básica, además, naturalmente, de los

accidentes que produzcan muerte o invalidez prematura. Por esto, el sistema es de seguro y no de economía y capitalización personal. En principio, el sistema ideal debe prever tres niveles: en el primero, hasta por ejemplo cinco salarios mínimos, una previsión básica, obligatoria, de reparto y garantizada por el Estado; en el segundo nivel, hasta por ejemplo diez salarios mínimos, una previsión también obligatoria pero de capitalización y ofrecida por el Estado o por el sector privado, dependiendo de las preferencias de cada quien; y en el tercer nivel, una previsión complementaria, de capitalización, que para los funcionarios públicos podrá también ser administrada por el Estado, pero preferiblemente deberá ser privada.

PROPUESTA DEL GOBIERNO Y NUEVA ALTERNATIVA

La propuesta original del gobierno, presentada en abril de 1995, que se encuentra hoy en gran parte desvirtuada y lista para ser aprobada por el Congreso, desconstitucionalizaba todo lo que fuera posible, dejando en la constitución sólo principios generales tales como: el carácter contributivo del sistema, el equilibrio financiero y actuarial, la edad mínima y el tiempo de servicio como requisitos para la jubilación; la eliminación de la vinculación entre los reajustes en relación con los aumentos de los funcionarios activos y las ganancias de los inactivos. En la misma enmienda, se regulaba el sistema de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del sector privado y de los funcionarios públicos. Sin embargo, se mantenía la diferencia entre los dos sistemas: para los trabajadores privados, jubilación garantizada por el Estado sólo hasta diez salarios mínimos; y para los funcionarios públicos, garantía del Estado limitada sólo al valor de las contribuciones. Los derechos adquiridos quedaban asegurados, excepto en algunos casos considerados como privilegios y no como derechos.

En principio no debería existir diferencia entre el sistema de previsión de los trabajadores privados y el de los funcionarios públicos. El Estado debería garantizar un sistema de previsión básica, dejando luego un sistema complementario, que podría ser obligatorio hasta un nivel intermedio de renta, para las empresas aseguradoras del sector privado. Sin embargo, como no había condiciones políticas mínimas para tratar de manera similar a los trabajadores públicos y privados, hubiera sido mucho mejor separar claramente los dos sistemas, presentándolos en dos enmiendas constitucionales diferentes. No fue esta la opción del gobierno, que decidió mantener los dos sistemas de previsión en una única enmienda. No fue una buena estrategia. Con esto, los privilegios mucho mayores existentes en el sector público, permanecieron todavía por un buen tiempo escondidos por el biombo del sistema de previsión general básica. Toda la reacción de la opinión pública

contra la enmienda no daba cuenta de los graves problemas fiscales relativos a la previsión de los funcionarios. Además de este error, se cometió otro: se decidió desconstitucionalizar lo más posible. Sin embargo, si bien esa estrategia parecía lógica dado el detallismo de la Constitución de 1988, en la práctica no funcionaría desde el punto de vista político. Los diputados, acostumbrados a una constitución que lo prevé todo, entendieron que el gobierno estaba pidiendo un "cheque en blanco". En la primera oportunidad, el relator en la Cámara de Diputados interpretó el cheque a su manera, desvirtuando la reforma. Mientras tanto, en el Senado, gracias al extraordinario trabajo desarrollado por el relator, senador Beni Veras, la reforma fue salvada en gran parte, pero la Cámara volvió a realizar enmiendas, de forma que el resultado final fue mediocre, inferior a las expectativas del gobierno y de las necesidades del país.

Hoy existe consenso de que a partir de 1999 será necesario volver al tema. Y para esto son necesarias nuevas ideas. La más promisoría es la presentada por Francisco E.B.Oliveira, técnico del IPEA, a una comisión informal nombrada por el presidente de la República bajo la dirección de André Lara Resende. Esta propuesta, que no ha sido aún formalizada, parte de la idea de que el equilibrio del sistema a mediano plazo podrá ser alcanzado sin enmienda constitucional, e incluso manteniendo el principio de la jubilación integral para los funcionarios, o el límite de edad que se requiere para los diversos trabajadores, si la ley determina dos cuestiones: primero, según Oliveira (1977) que "la idea es que cada uno reciba exactamente aquello por lo que pagó; el valor presente será igual al valor futuro"; y segundo, que cada individuo tenga una cuenta individualizada con opciones, de manera que si un funcionario público quiere recibir la jubilación igual a su última probable remuneración cuando alcance 55 años (y 35 de contribución), tiene que pagar mensualmente contribuciones mucho mayores que si opta por jubilarse con el 70% de su último salario a los 65 años de edad. La propuesta es complementada por un sistema de previsión en tres niveles, siendo el primero de reparto. Habrá, sin duda, una discusión jurídica respecto a esta idea. La cuestión está en saber si un ciudadano puede, libremente, renunciar a un derecho. Sin embargo, una vez resuelto esto, y como no existe nada en la Constitución que impida el tratamiento individualizado de los individuos en materia de previsión, nos encontramos delante de un dilema del tipo del huevo de Colón para resolver la cuestión: con esta idea ingeniosa y realista, que no hiere derechos adquiridos sino resuelve problemas para el futuro, se percibe una luz al final del túnel.