implicaciones fiscales

María Antonia Moreno

## Capítulo 3

# Implicaciones fiscales de la reforma de la seguridad social

El carácter absoluto que tiene el derecho de la seguridad social en la Constitución puede colidir con el cumplimiento de los principios de equilibrio y sostenibilidad de las cuentas fiscales. En general, el que los objetivos de la reforma de la seguridad social no constituyan un obstáculo a los de la disciplina fiscal depende de tres factores: la sostenibilidad intrínseca de la reforma propuesta, las restricciones del nuevo marco regulatorio fiscal, y la situación de las finanzas públicas al momento de implementarse la reforma. Este capítulo analiza las implicaciones fiscales de la reforma.

**Implicaciones fiscales de la reforma de la seguridad social**


El marco constitucional de la nueva seguridad social 43

Reforma propuesta por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS)7 44

Reforma propuesta por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (CPDSIAN) 47

El costo fiscal de la propuesta de la CPDSIAN 49

Contexto fiscal de la reforma 53

Conclusiones 55

La autora

María Antonia Moreno es Ph.D. en Economía de la Universidad de Notredame, Estados Unidos, profesora de Macroeconomía de la Universidad Central de Venezuela (pre y postgrado). Actualmente se desempeña como Economista Senior de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

mmoren@reacciun.ve

Las propuestas de reformas de la seguridad social elaboradas por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS) y la Comisión de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (CDSIAN) atienden al mandato de la Constitución aprobada en 1999. Las reformas se proponen prácticamente de manera simultánea con los cambios en el marco regulatorio fiscal que, también inspirados en la Constitución de 1999, pretenden conferirle un mayor grado de disciplina al manejo de las finanzas públicas y, con ello, lograr la sostenibilidad de las políticas fiscales.

El derecho de los venezolanos a la seguridad social ha sido considerablemente ampliado en la nueva Constitución. La asignación de la rectoría del sistema al Estado, conjuntamente, con otras disposiciones constitucionales de carácter operativo que incrementan su responsabilidad en la provisión de los servicios de la seguridad social, ocasionan que el impacto presupuestario derivado del nuevo marco regulatorio sea considerable. Se pueden distinguir tres fuentes de costos fiscales:

1. La ampliación de la cobertura de la atención pública de las contingencias de la seguridad social, con respecto a las que conforman el sistema vigente. El impacto presupuestario depende de la modalidad de financiamiento de los servicios que integran el sistema.
2. El diseño institucional del nuevo sistema de seguridad social, el cual podría dar lugar a costos fiscales adicionales.
3. Los mandatos constitucionales que garantizan la cobertura de la seguridad social para ciudadanos sin capacidad contributiva.

El carácter absoluto que tiene el derecho de la seguridad social en la Constitución puede colidir con el cumplimiento de los principios de equilibrio y sostenibilidad de las cuentas fiscales. Dependiendo de la forma en que se solvente esta situación, el impacto presupuestario de la nueva seguridad social probablemente tendría que limitarse, o bien mediante el cumplimiento gradual de la efectividad del derecho, o mediante el desplazamiento de otros programas públicos.

En general, el que los objetivos de la reforma de la seguridad social no constituyan un obstáculo a los de la disciplina fiscal depende de tres factores: la sostenibilidad intrínseca de la reforma propuesta, las restricciones del nuevo marco regulatorio fiscal, y la situación de las finanzas públicas al momento de implementarse la reforma.

El capítulo está dividido en cinco secciones. En la primera se describen los rasgos principales de la seguridad social en el marco de la Constitución de 1999. En la segunda se analiza la propuesta de la CPSS la cual fue remitida por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional en junio de 2001. En la tercera sección se analiza el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (PLOSSS) elaborado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional y aprobado en primera discusión en noviembre de 2001. En la cuarta sección se describen las restricciones del nuevo marco regulatorio fiscal y la situación de las finanzas públicas al momento de implementarse la reforma. En la última sección se señalan las conclusiones más relevantes.

## El marco constitucional de la nueva seguridad social

El tratamiento del tema de la seguridad social en la nueva Constitución le confiere, en relación con el que ha prevalecido hasta ahora, un mayor alcance a la atención pública de las contingencias de la seguridad social, en dos diferentes niveles: el tipo de contingencias que se cubrirán, y la forma en que el Estado participará para garantizar a los venezolanos la efectividad de ese derecho constitucional.

Además de las contingencias ya previstas en la Constitución de 1961 –enfermedad, invalidez, muerte, desempleo, riesgos laborales y cargas derivadas de la vida familiar–, la Constitución de 1999 añade las de enfermedades catastróficas, necesidades especiales y vivienda.[1] La insuficiente cobertura que progresivamente han demostrado los servicios públicos para atender enfermedades catastróficas y necesidades especiales (por ejemplo, SIDA, cáncer, incapacidad mental, entre otras enfermedades) podría haber justificado su inclusión en la Constitución como una contingencia separada de la de enfermedad.

En cuanto a la incorporación de las contingencias de vivienda y de cargas derivadas de la vida familiar, la Constitución se excede con respecto a las que, tradicionalmente, se incluyen en la seguridad social. Efectivamente, mientras que el resto de las contingencias arriba mencionadas surgen de la necesidad de creación de mecanismos institucionales que permitan corregir las fallas de mercado en la provisión de los seguros respecti-

1
Se entiende que las contingencias de la Constitución 1999 referidas a la discapacidad, viudez y orfandad, podrían asimilarse a las de invalidez y muerte, respectivamente; mientras que las de maternidad y paternidad estarían incluidas en las cargas derivadas de la vida familiar.

vos, las garantías del acceso a la vivienda y a servicios que mejoren la calidad de la vida familiar forman parte más bien de los objetivos de la política social del Estado.[2]

La Constitución de 1999 establece que la seguridad social será un servicio público de carácter no lucrativo. Con base en esta disposición se extiende el compromiso del Estado para garantizar la efectividad de ese derecho, asignándosele las siguientes responsabilidades:

1. Rectoría de la integración de los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social, y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley.
2. Garantía del disfrute del beneficio de la seguridad social a ciudadanos sin capacidad contributiva, incluyendo a las amas de casa.
3. Garantía de la asignación de presupuestos para la salud que permitan cumplir con los objetivos de la política de salud.

La rectoría pública del sistema de seguridad social tendría un impacto presupuestario, con la creación de nuevos organismos y de nuevas funciones. Como se verá, ambas propuestas de reforma de la seguridad social establecen toda una nueva infraestructura institucional para la nueva seguridad social. En el caso de la propuesta elaborada por la CDSIAN se incluye hasta la creación del Ministerio de la Seguridad Social.

El segundo aspecto tiene claramente un impacto positivo sobre el presupuesto de gastos, cuyo tamaño dependerá de los parámetros que se establezcan para el disfrute del beneficio. La Constitución no los establece y, con excepción del carácter no contribuyente del beneficiario, relega su determinación para la ley especial. Obviamente, mientras más flexibles sean esos parámetros, mas alto será el costo fiscal de este pilar del servicio de seguridad social.

La garantía de que los presupuestos de salud serán suficientes para cumplir con los objetivos de la política de salud, por su parte, podría cumplirse si esos objetivos se determinasen en función de las restricciones presupuestarias fiscales. De esta forma, no necesariamente tendría que producirse un impacto adicional en el presupuesto fiscal derivado de esa disposición.

La Constitución establece, además, otras condiciones que inciden sobre el presupuesto de la seguridad social. Dispone que el monto de las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no sea inferior al monto del salario mínimo urbano. Igualmente establece:

1. La prohibición del destino de los recursos financieros de la seguridad social a otros fines;
2. El destino de los remanentes netos del capital[3] acumulados a la salud, la educación y la seguridad social a los fines de su distribución y contribución en esos servicios; y
3. La prohibición de privatización de los bienes y servicios públicos de salud.

Debe destacarse que el monopolio público de la seguridad social podría impedir un arreglo institucional eficiente para la provisión de dicho servicio, lo cual daría lugar a costos fiscales adicionales. En este caso, el impacto presupuestario se derivaría de la ausencia de mecanismos institucionales efectivos que impidiesen el surgimiento de incentivos para el desvío de los fondos de la seguridad social.[4] La posibilidad de evadir estos costos, probablemente, favorecería que parte de los procesos de la seguridad social estuviesen a cargo del sector privado. No obstante, las disposiciones sobre el carácter no lucrativo del sistema y sobre el destino de sus beneficios[5] hacia la salud, educación y seguridad social, probablemente, no favorecerían esa solución.

Hasta ahora se han presentado ante la Asamblea Nacional cinco proyectos de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social: el de la Comisión Presidencial de la Seguridad Social (CPSS),[6] el de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (CPDSIAN), el del Partido Primero Justicia (esencialmente, idéntico al de la CPSS), el de FAPUV y los diputados Khan, Guerra y Ríos (según ellos, al contener solamente lineamientos, no genera impactos presupuestarios), y el de los diputados Pocaterra, Briceño y Solano elaborado por Antonio José Cárdenas (que se basan en los remanentes netos de capital). Para la elaboración de este reporte, se analizaron las propuestas de la CPSS y la CPDSIAN.

### Reforma propuesta por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS)[7]

Los anteproyectos preparados por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS), presentados por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional en 2001 en atención al mandato constitucional, le

2 Ver capítulo 2 de esta publicación.

3 El concepto de remanentes netos de capital se origina en la Constitución. Su significado, sin embargo, a los fines operativos, no está totalmente claro. El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social presentado por los diputados Noheli Pocaterra, José Gregorio Briceño y Pedro Solano, y elaborado por Antonio José Cárdenas, centra parte de su propuesta en dicho concepto. En dicho proyecto no se ofrece un concepto, pero se señala expresamente que "...Al aplicar la Doctrina Remanentista, de manera progresiva, por ejemplo, en una primera y segunda etapa referente al Presupuesto Nacional, al determinar el flujo de fondos, de tal manera que se tengan los montos depositados, los plazos, los egresos y los fondos colocados en la banca comercial originados por el Seniat, IVA, etc. Así como, disponer de informaciones sobre encajes y su utilización en el mercado financiero mediante estudio con las autoridades monetarias en una tercera etapa, para obtener los remanentes e intereses que ello podría originar, generaríamos una acumulación de sobrantes de rentas netas del capital o plus valor financiero del capital en nuevo capital de billones de bolívares, suficiente de satisfacer las necesidades sentidas del Sistema de Seguridad Social...". Una interpretación inicial de estas ideas lleva a considerar que para esos autores, remanentes netos de capital son los rendimientos potenciales de todos los fondos públicos depositados en el sistema financiero.

dan un mayor alcance a la gestión pública en lo que corresponde al servicio de la seguridad social, e introducen modificaciones sustanciales en la organización institucional de la administración del sistema. Ambos factores determinan un incremento significativo en el costo fiscal de la seguridad social. Siendo una propuesta del Ejecutivo, llama la atención que no se presenta ningún plan que muestre la viabilidad financiera del costo fiscal adicional de la reforma, pues la implementación del nuevo esquema de seguridad social coincidiría con la del, también nuevo, marco regulatorio de la gestión fiscal, el cual incorpora normas muy rígidas orientadas a garantizar el equilibrio fiscal.

Los anteproyectos de la CPSS garantizan el libre acceso de las personas a los servicios del sistema de seguridad social sin discriminación alguna, con base en el principio de universalidad establecido en la Constitución. En razón de ese principio, se amplía el componente de solidaridad en términos de la cobertura de los servicios. El modelo de seguridad social propuesto se organiza en cinco subsistemas: Salud, Pensiones, Empleo y Desarrollo Laboral y Riesgos Laborales, y Vivienda.

En el Subsistema de Salud; que atendería las contingencias de vejez, invalidez permanente e incapacidad parcial y permanente causadas por enfermedades y accidentes comunes, orfandad y viudedad a través de prestaciones dinerarias de carácter personal, intransferibles e inembargables; los servicios de los distintos niveles de gobierno pasarían a organizarse en un sistema intergubernamental, con un esquema de financiamiento solidario mediante el que progresivamente se excluiría el cobro directo de los servicios en los establecimientos públicos de salud. También se establece que la tasa actual de cotización del Fondo de Asistencia Médica del IVSS (6,25%) se reduciría anualmente en 0,5% hasta quedar totalmente eliminada.

En el caso del Subsistema de Pensiones, el régimen sería mixto en lo que se refiere a su administración y financiamiento. Los fondos del pilar solidario se concentrarían en el Fondo de Solidaridad Intergeneracional (FSI), mientras que los del pilar contributivo se asignarían a las cuentas de capitalización individual. Se garantizaría una pensión mínima de vejez a la población no contribuyente o a la que lo haya hecho pero que no haya logrado capitalizar lo suficiente para alcanzar dicho mínimo. Es de suponer que el financiamiento de la transición hacia el nuevo sistema estaría a cargo del fisco. La cotización al sistema casi se triplica, al pasar de 6,75% en el sistema actual a 16,2%, sobre el salario base de cotización.

Para la política de fomento al empleo y la protección al desempleo, los cuales se atenderían a través del Subsistema de Empleo y Desarrollo Laboral (SEDL), igualmente se plantea un esquema de financiamiento mixto: contributivo en lo que se refiere a las prestaciones de corto plazo como maternidad, paternidad e incapacidad temporal; y con cargo al fisco en lo que corresponde al fomento al empleo. También aumenta en este subsistema la cotización al pasar de 3% en el sistema actual a 4,5%. A diferencia de los casos de salud y pensiones, este subsistema implica bajos costos fiscales, los cuales se remiten exclusivamente al financiamiento de los programas de fomento al empleo, pues el resto de los programas son autofinanciados con las contribuciones.

El financiamiento del Subsistema de Riesgos Laborales (SRL), que se encargaría de la prevención de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales, se basaría en un esquema totalmente contributivo. Por lo tanto, su implementación, con excepción de lo requerido para adecuar su administración a los nuevos requerimientos funcionales, no tendría costos fiscales considerables.

Finalmente, en lo que corresponde al Subsistema de Vivienda, se proponen dos regímenes, uno solidario y otro de capitalización individual que se constituiría con aportes de los cotizantes.

También se plantea un cambio en la administración institucional actual del servicio de seguridad social, que incluye la creación de nuevos organismos y cuyo financiamiento provendrá, fundamentalmente, de fuentes fiscales.

Desde el punto de vista del financiamiento, el proyecto de la CPSS presenta ingresos y costos que muestran una ampliación del desequilibrio que actualmente tiene el sistema de seguridad social. Efectivamente, en la Tabla 1 se observa que los costos aumentan de 4,7% del PIB en 2001 (sistema actual) a 9,6% del PIB en el período 2002-2007 (proyecto).[8] Ese aumento es significativamente mayor que el de los ingresos por cotizaciones, los cuales sólo aumentan en 1,4%, al pasar de 0,8 del PIB en 2001 a un promedio anual de 2,2% del PIB en el período 2002-2007.

4
Ver capítulo 5 de esta publicación en el que se analiza el caso del IVSS.

5
Se asume que la categoría de excedentes netos de capital se asimila a la categoría de beneficios.

6
Comisión creada por Decreto 925, G.O. 37.008 del 7-8-2000.

7
Esta sección se basa en los planteamientos de la Exposición de Motivos del PLOSSS de marzo 2001 y los anteproyectos de leyes de los respectivos subsistemas (ver República Bolivariana de Venezuela. CPSS. 2001).

8
Las cifras de costos presentadas corresponden sólo al Gobierno Central. En el proyecto, se estima que el costo actual de la seguridad social de los estados representa 1,2% del PIB. Se asume para los cálculos que la tasa de informalidad disminuye a partir de un valor inicial de 55% en 2002, hasta 44% en 2007, y un 30% de evasión en las cotizaciones a la seguridad social.

Tabla 1 Ingresos y costos de la seguridad social

| | % del PIB | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ingresos | | Costos* | | Balance | |
| | 2001 | Promedio anual 2002 /2007 | 2001 | Promedio anual 2002 /2007 | 2001 | Promedio anual 2002 /2007 |
| Salud | 0,3 | 0,4 | 1,4 | 4,1 | -1,1 | -3,7 |
| Pensiones | 0,3 | 1,2 | 2,7 | 3,8 | -2,4 | -2,6 |
| Empleo y desarrollo laboral | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 |
| Vivienda | 0,1 | 2,2 | 4,7 | 9,6 | -3,9 | -7,4 |
| **Total** | **0,8** | **2,2** | **4,7** | **9,6** | **-3,9** | **-7,4** |

* Gobierno Central

Tabla 2 Parámetros de financiamiento
Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social
Mayo 2001
(en porcentaje del salario base de cotización)

| | Actual | | Proyecto de Ley | |
|---|---|---|---|---|
| **Salud** | **6,25** | | **6,25** | |
| Cotización FAM | 6,25 | | 6,25 | disminuye en 0,5% anual desde 2006 |
| | | 25% aporte trabajador | | 36% aporte trabajador |
| | | 75% aporte patrono | | 64% aporte patrono |
| **Pensiones** | **6,75** | | **16,2** | |
| Cotización | 6,75 | | 16,2 | aumenta en 0,5% anual que va directamente a la cuenta de capitalización individual hasta alcanza 15% |
| | | 25% aporte trabajador | | 25% aporte trabajador |
| | | 75% aporte patrono | | 75% aporte patrono |
| | | | | 3% cta. capitalizac. indiv. |
| | | | | 10% FSI |
| Comisión | | | 1,6 | |
| Seguro | | | 1,6 | |
| **Empleo y desarrollo laboral** | **4,1** | | **6,5** | |
| Maternidad paternidad | 1,0 | 25% aporte trabajador | 2,0 | 50% aporte trabajador |
| | | 75% aporte patrono | | 50% aporte patrono hasta 15 salarios mínimos |
| | | | | 20% aporte trabajador |
| | | | | 80% aporte patrono |
| Paro forzoso | 2,1 | Idem | 2,5 | Idem |
| Riesgos laborales | 1,0 | idem | 2,0 | Idem |
| **Vivienda** | **3,0** | | **3,0** | |
| Ley de Política Habitacional | 3,0 | | 3,0 | |

El detalle del aumento de las cotizaciones a la seguridad social se muestra en la Tabla 2. En promedio, la cotización total aumentaría en 58% si la reforma hubiese tenido vigencia desde el año 2002, para terminar con un aumento a 38% a partir de 2015 cuando el financiamiento del Subsistema de Salud se realizaría totalmente por vías fiscales. La mayor proporción del aumento recae sobre la cotización del trabajador, la cual aumentaría de 3,4% en el régimen actual de seguridad social a 8% en el nuevo régimen en el primer año de implementación de la ley, y a 5,75% a partir del año 2015 si el primer año hubiese sido 2002. La cotización del patrono aumentaría de 16,7% en el régimen actual a 24% y 20%, respectivamente.[9]

Estos costos se estimaron para un escenario de cobertura del pilar no contributivo (pensiones no contributivas) del 65% de la población que tendría derecho a la pensión mínima. El criterio para la selección de un 65% no está claro, pero es obvio que el mismo obedece al intento de limitar el extraordinario impacto fiscal de esas pensiones. El que este objetivo se alcance no solamente depende de los parámetros que se establezcan para el acceso a las pensiones no contributivas, sino también de que otros factores internos –esencialmente, el diseño institucional– y externos –el contexto fiscal y económico de la seguridad social– al sistema propuesto que lo impidan. Las implicaciones del marco institucional se analizan en el Capítulo 2 de este trabajo. En general, allí se destaca que con excepción de la descentralización del subsistema salud, que debe reconocerse como uno de sus aspectos más positivos, el proyecto de la CPSS presenta deficiencias en cuanto al régimen de transición y otros aspectos como el tratamiento inadecuado de los objetivos institucionales, la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas, que comprometen seriamente la eficiencia del modelo propuesto. Igualmente, se señala que el método de financiamiento establecido se fundamenta excesivamente en los costos de nómina, lo que contribuye a la profundización de la informalidad en los mercados laborales y a la falta de sostenibilidad del sistema.

Con respecto al contexto fiscal de la reforma propuesta, a pesar del significativo aumento en las cotizaciones, el déficit del sistema se incrementa

considerablemente. Esa mayor carga financiera, en una coyuntura fiscal de dificultades como la actual y de incertidumbre con relación al curso que tendrá la gestión fiscal bajo el nuevo marco regulatorio, señala dudas sobre la factibilidad de su implementación inmediata y su sostenimiento en el futuro. La proyección comparada de los resultados de la gestión fiscal estimada con el régimen actual de seguridad social y con la seguridad social propuesta por la CPSS, permite corroborar esa afirmación.

### Reforma propuesta por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional (CPDSIAN)

Después de un accidentado proceso de discusión de la reforma propuesta por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS), la Asamblea Nacional aprobó en primera discusión el Anteproyecto presentado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral (CPDSIAN) el pasado mes de noviembre. De acuerdo con la Exposición de Motivos, el contenido de ese Anteproyecto responde plenamente a los preceptos constitucionales anteriormente comentados:[10] imposición del carácter de servicio público a la seguridad social; extensión de la atención a sectores de la población sin capacidad contributiva; y exigencia de contribución para el sostenimiento del sistema solamente a los individuos con capacidad económica. El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (PLOSSS) incorpora la proporcionalidad entre contribución y tamaño de la prestación; e, igualmente, plantea la consolidación en un solo comando de la coordinación de la red de instituciones encargadas de las diferentes prestaciones provisionales.

El sistema propuesto protegería las contingencias establecidas en la Constitución, las cuales ya fueron comentadas. Para ello, se propone la creación de cinco regímenes prestacionales: Salud, Dinerario, Empleo, el de Seguridad, Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo (RPSSTMAT), y el de Vivienda y Hábitat; además, de un nuevo órgano ministerial, con competencia en la materia de seguridad social, el cual tendría a su cargo la rectoría y dirección del sistema.

El régimen prestacional de salud integraría las estructuras, órganos y servicios financiados con recursos fiscales y parafiscales del Sistema Público Nacional de Salud, incluyendo el componente de salud del RPSSTMAT. El régimen prestacional dinerario se encargaría del manejo integral de las prestaciones que se cancelen por cuenta de la seguridad social y por concepto de pensiones, riesgos laborales, maternidad, paternidad, y subsidios para viviendas. El régimen prestacional de empleo sería el responsable de atender integralmente a la fuerza de trabajo ante la contingencia de la pérdida involuntaria del empleo y el desempleo. El RPSSTMAT se ocuparía de la prevención de accidentes laborales, enfermedades ocupacionales y promoción de salud. Finalmente, el régimen prestación de vivienda y hábitat tendría a su cargo la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda.

El régimen prestacional de salud, bajo la rectoría del ministerio con competencia en salud y coordinación con el Ministerio de la Seguridad Social, realizaría su gestión a través del Sistema Público Nacional de Salud. En este sistema se integrarían los recursos fiscales y parafiscales representados por las cotizaciones obligatorias, los remanentes netos de capital y cualquier otra fuente de financiamiento que se establezca en la ley respectiva. Se establece en la Exposición de Motivos del PLOSSS que la carga que le corresponderá al Estado no será mayor a la que tiene actualmente.

El régimen prestacional dinerario tendría a su cargo garantizar las prestaciones de corto, mediano y largo plazo que correspondan a contribuyentes y no contribuyentes, de acuerdo con las contingencias amparadas por los distintos regímenes prestacionales y conforme a los términos, condiciones y alcances previstos en las leyes que los regularán. Atendería las siguientes prestaciones: pensiones de vejez, de discapacidad parcial permanente, discapacidad total permanente, gran discapacidad, viudedad y orfandad, indemnizaciones por pérdida involuntaria del empleo y por ausencia laboral debida a enfermedades o accidentes de origen común o laboral, maternidad y paternidad, subsidios para la vivienda de las personas de bajos ingresos, y para una parte de las cotizaciones al régimen prestacional dinerario en el caso de los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos.

El Régimen Prestacional de Seguridad, Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo (RPSSTMAT), se financiaría mediante un régimen obligatorio a cargo del empleador.

9
Se contemplan en el PLOSSS otras fuentes de ingresos, como las contribuciones al Subsistema de Salud por parte de las aseguradoras para las campañas de prevención de accidentes viales (1% del seguro de responsabilidad civil) y de educación sanitaria (0,5% del seguro médico), entre otras. Su magnitud, sin embargo, es poco significativa (menos del 0,5% del PIB).

10
En la Exposición de Motivos de este Anteproyecto se señala que el elaborado por la CPSS se "alejó de las instituciones y preceptos constitucionales sobre seguridad social..."

Por último, para el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (RPVH) se propone un régimen de financiamiento particular. Sería financiado con aportes fiscales y remanentes netos de capital para garantizar el acceso a una vivienda a las personas de escasos recursos y con los aportes parafiscales de empleadores, trabajadores dependientes e independientes, para garantizar el acceso a una vivienda a quiénes tengan capacidad de amortizar créditos, con o sin garantía hipotecaria.

El modelo de pensiones que se propone es el de reparto o capitalización colectiva administrado por entes públicos. Estaría conformado por dos pilares: uno básico de prestación definida y a cargo del fisco en el caso de las personas sin capacidad contributiva (sistema de financiamiento *unipartito*); y el otro, de aseguramiento colectivo obligatorio, cotización y prestación definida, proporcional al número de cotizaciones y al monto de los aportes, y con régimen financiero de capitalización colectiva (*bipartito*: Estado – trabajadores, para los trabajadores por cuenta propia; y *tripartito*: Estado – trabajadores – empleadores, para los afiliados trabajadores bajo relación de dependencia).

Se establece, además, que las personas podrían afiliarse voluntariamente a los planes complementarios de vejez, administrados por el sector privado y regulados por el Estado. La pensión del primer pilar sería equivalente al salario mínimo urbano; para el segundo, la cuantía de la pensión seria igual a una suma básica, más una porción adicional que estaría en relación directa con el número de cotizaciones y el salario de referencia del trabajador. Con el fin de preservar el poder adquisitivo de las pensiones, su monto se ajustaría anualmente, tomando como referencia el costo de la canasta básica. Se deja para la ley especial la definición del método de cálculo del salario de referencia.

Se propone un nuevo diseño de la administración institucional del sistema de seguridad social: creación de la Tesorería de la Seguridad Social, del Instituto de Prestaciones Dinerarias, el Instituto Nacional de Empleo y la Superintendencia del Sistema de Seguridad Social. Se mantendría el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral.

La Tesorería de la Seguridad Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, se encargaría de la elaboración e implementación del sistema de información de la seguridad social, el registro, identificación y afiliación a regímenes contributivos, la estimación de las cotizaciones, las liquidaciones, las transferencias a los diferentes fondos de los regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social, el manejo de las reservas técnicas de los fondos de los regímenes prestacionales y la publicación periódica de los balances y estados financieros de los fondos. Su directorio estaría conformado por cinco miembros: el Tesorero de la Seguridad Social designado por el Presidente de la República, un representante del ministerio con competencia en seguridad social, un representante del ministerio con competencia en planificación y desarrollo, un representante del ministerio con competencia en finanzas públicas y un representante del Banco Central de Venezuela. La Tesorería de la Seguridad Social estaría sometida a control tutelar por el ministerio con la competencia de la seguridad social. Los recursos para su funcionamiento se regirían por una regla de severidad del gasto sobre los aportes fiscales que se le asignasen, y con cargo al presupuesto del ministerio con competencia en seguridad social.

El Instituto de Prestaciones Dinerarias, concebido como organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, se encargaría de la calificación del derecho de los beneficiarios de las contingencias, la tramitación de las solicitudes y la ordenación del pago de las contingencias. Su directorio estaría conformado por siete miembros: un representante designado por la Presidencia de la República, quien ejercería la presidencia; un representante del ministerio con competencia en seguridad social; un representante del sector empresarial más representativo, un representante del sector laboral más representativo, un representante del Instituto Nacional de Empleo, un representante del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral, un representante de los pensionados. El control tutelar del Instituto de Prestaciones Dinerarias lo ejercería el ministerio con competencia en seguridad social. Los recursos para su financiamiento serían de origen fiscal.

El Instituto Nacional de Empleo del Sistema de Seguridad Social tendría a su cargo la calificación de beneficiarios de prestaciones dinerarias en la materia laboral, la constitución y coordinación del

Tabla 3 **Impacto fiscal Estimado del PLOSSS**
(% del PIB)

| Contingencia | Impacto de la Ley | Costo actual | Costo total |
|---|---|---|---|
| **Costo total** | **1,3** | **5,9** | **7,3** |
| Pensiones | 1,3 | 2,0 | 3,4 |
| • Pensionados actuales IVSS | 0,0 | 1,2 | 1,2 |
| • Futuros pensionados (tasa de crec. 3% anual) | 1,3 | 0,0 | 1,3 |
| • Pensionados a cargo del fisco | 0,0 | 0,9 | 0,9 |
| • Pensiones no contributivas | ¿? | 0,0 | 0,0 |
| Sistema Público Nacional de Salud | 0,0 | 2,5 | 2,5 |
| Desempleo y Seguridad, Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vivienda y Hábitat | 0,0 | 1,4 | 1,4 |

funcionamiento de las redes de servicios de atención a la fuerza laboral y de la capacitación para la reinserción laboral.

La Superintendencia del Sistema de Seguridad Social, autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio, se encargaría del control y la supervisión de todo el sistema. Estaría bajo la dirección de un Superintendente designado por el Presidente de la República y una terna propuesta por el ministerio con competencia en finanzas públicas y el Banco Central de Venezuela. Se financiaría con aportes fiscales cargados al presupuesto del ministerio con competencia en finanzas públicas, el cual, a su vez, ejercería el control tutelar de la Superintendencia.

El PLOSSS establece que la nueva institucionalidad de la seguridad social entraría en funcionamiento en un plazo de cinco años, a partir de su promulgación..

Para la transición hacia la nueva seguridad social, se garantizarían los derechos adquiridos en el área pensional de los beneficiarios del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y de los regímenes especiales de los funcionarios del sector público. También se establecen una serie de acciones: obligatoriedad de inscripción en el nuevo sistema para todas las personas que se encuentren disfrutando del beneficio pensional, aunque permanezcan en el viejo régimen; prohibición al sector público de creación de nuevos regímenes especiales; preservación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado en las condiciones que fueron obtenidos y la exigencia de la doble cotización, al nuevo y al que está afiliado, cuando éste resultare actuarialmente sostenible; integración progresiva de los regímenes especiales del sector público, cuando sean actuarialmente insostenibles; incorporación progresiva de los planes de salud del sector público al Sistema Nacional de Salud en un período no mayor de diez años; continuidad de las facilidades de atención a la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado por un tiempo no superior a los quince años; y la realización de un censo de los jubilados y pensionados, en cualquier rama del Poder Público.

### El costo fiscal de la propuesta de la CPDSIAN

Los costos fiscales que se derivan de la infraestructura institucional del modelo de seguridad propuesta estarían asociados a la creación del Ministerio de la Seguridad Social, de la Tesorería de la Seguridad Social, del Instituto de Prestaciones Dinerarias, del Instituto Nacional de Empleo y de la Superintendencia de la Seguridad Social. Los costos relacionados con el modelo propuesto de pensiones contemplan el aporte fiscal al pilar no contributivo, y los aportes al pilar contributivo en lo que corresponde al complemento que el Estado haría a las pensiones de individuos, cuyas contribuciones no alcancen el monto necesario para garantizar la pensión mínima. Además de ello, habría que considerar la sostenibilidad del modelo en el tiempo y la previsión en la norma sobre la forma en que se atenderían potenciales problemas de desequilibrios (por ejemplo, los derivados del envejecimiento de la población y, como consecuencia, de la tasa de dependencia). Finalmente, estarían los costos fiscales de la transición al nuevo régimen de seguridad social.

De acuerdo con lo expresado en la Exposición de Motivos del PLOSSS, el impacto fiscal esperado para 2002 ascendería a 1,3% del PIB, el cual, añadido al estimado de la asignación presupuestaria actual a la seguridad social, llevaría el costo total de esta última a un total de 7,3% del PIB. No se presentan los estimados de los ingresos que recaudaría el fondo de capitalización colectiva (Tabla 3).

El PLOSSS distingue las siguientes fuentes de costos fiscales en el área de pensiones: para los futuros pensionados – asumiendo una tasa media de crecimiento de 3% anual e incluyendo solicitudes pendientes – el costo sería de 1,3% del PIB; para los pensionados del Estado, amparados por la Ley del Estatuto sobre

el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, el costo estaría en cerca de 0,85% del PIB. No se precisa monto alguno para el primer pilar (no contributivo), porque, según se señala, no se conocen los parámetros que regirán para la calificación para el disfrute de ese beneficio; los trabajadores que se incorporen por primera vez no representarán carga alguna para el fisco puesto que se asume que el fondo de capitalización colectiva será financieramente sostenible. El costo fiscal de la transición se ubicaría en 1,2% del PIB, aunque es de suponer que tendería a cero con la desaparición de los últimos pensionados.

Aunque se reconoce que el costo fiscal del Sistema Público Nacional de Salud podría estar por encima del actual, se repite este último monto (2,5% del PIB). Para las contingencias laborales se asume que no habrá costo fiscal, puesto que ellas se autofinanciarán con las cotizaciones establecidas para ese fin. Para Vivienda y Hábitat, también se estima la misma cantidad de recursos asignados en la actualidad (1,4% del PIB).

El impacto fiscal proyectado en la Exposición de Motivos del PLOSS es, en gran medida, incompleto, pues no solamente no establece ninguna estimación del costo fiscal del pilar no contributivo, sino que, ignora otras fuentes de costos asociadas tales como: la nueva organización institucional del sistema, el eventual agotamiento del régimen pensional, el impacto de la informalidad en el mercado laboral sobre la capacidad de recaudación de los ingresos del sistema, y la evasión de la cotización del sistema de seguridad social propuesto. A continuación se presenta una estimación de estos costos asociados.

### Costo de la nueva institucionalidad de la seguridad social

De ratificarse finalmente el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (PLOSSS), ya aprobado en primera discusión, se crearían cuatro nuevos organismos para atender el sistema. Ello daría lugar a costos no recurrentes o de inversión inicial, y recurrentes o de funcionamiento. En el PLOSSS no se presenta la estimación de dichos costos. Por esta razón, se realizó una estimación a partir de la información de costos de organismos con tareas similares: el costo del Instituto Nacional de Empleo, basado en las áreas del Ministerio del Trabajo relacionadas con la atención a las contingencias laborales; el costo del Instituto de Prestaciones Dinerarias, con base en el presupuesto del IVSS y en el presupuesto público para actividades de registro e identificación; el de la Superintendencia del Sistema de Seguridad Social a partir del presupuesto de la Superintendencia de Bancos; y, finalmente, el de la Tesorería de la Seguridad Social a partir del presupuesto del área de tesorería de una institución de previsión social. Del resultado de la estimación se obtuvo que 0,02% del PIB sería no recurrente, y que 0,1% sería de carácter recurrente.

Más allá de la identificación del impacto fiscal de la institucionalidad de la seguridad social propuesta, es necesario apuntar que, aunque la normativa propuesta abre la posibilidad para la corrección de los desequilibrios financieros que pudiese presentar el sistema, a través de las valuaciones económico-actuariales bianuales, se presentan un conjunto de aspectos negativos, tales como:

- Un retroceso, con respecto a la seguridad social actual, es la concentración exclusiva en el Ejecutivo de las decisiones sobre el manejo de los fondos de la seguridad social. Ejemplo de ello es la posibilidad –no obligatoria– de control externo social mediante organismos de consulta creados también por el Ejecutivo. El hecho de que la quiebra del IVSS en parte haya obedecido a la coalición de la dirigencia sindical con gobiernos de turno para la realización de operaciones dudosas con los fondos de la seguridad social, no implica que los representantes laborales deban ser excluidos de las tomas de decisiones sobre la administración e inversión de esos fondos. Lo que, sin embargo, importa es que con la conformación exclusiva del directorio de la Tesorería de la Seguridad Social con representantes del Ejecutivo, el riesgo de las inversiones recae directa y totalmente sobre los contribuyentes, e indirectamente sobre el resto de los ciudadanos, sin que ninguno haya tenido la posibilidad de aprobar o improbar los programas de inversiones elaborados e implementados por el Ejecutivo. Esta situación coloca a los contribuyentes en una posición aun peor de la que se reconoce en la vigente Ley del IVSS.
- La normativa propuesta para el control tutelar de las instituciones de la seguridad social

fortalece aun más el riesgo de la administración de los fondos por parte del Ejecutivo, en perjuicio de los contribuyentes. El Ministerio de la Seguridad Social tutelaría a la Tesorería, pero sería parte activa en las decisiones de colocación de los fondos. El Ministerio de Finanzas tutelaría a la Superintendencia de la Seguridad Social, pero también sería parte activa en esas decisiones. Con este cruce de funciones no hay garantía de que el control tutelar sea neutral y objetivo, ni tampoco la evaluación de la administración de los fondos. Nótese que estas implicaciones son independientes de que exista un control externo –como el de la Contraloría General de la República– sobre el funcionamiento de la seguridad social.

- No se entiende el rol de la creación de fondos para cada régimen prestacional, si, en definitiva, ellos se concentraran en la Tesorería de la Seguridad Social. Tampoco hay en la normativa propuesta mecanismos institucionales claros que impidan el traspaso de fondos entre un régimen y otro.
- No se contempla en esta propuesta el establecimiento de provisiones –solamente se menciona la creación de reservas técnicas para el pago de las pensiones– para la cobertura de riesgos en el manejo de los fondos. Esta omisión implica que el costo máximo del riesgo asociado al diseño institucional de la seguridad social propuesta estaría representado por la carga fiscal del número de pensionados para el momento de una eventual quiebra del pilar contributivo.

### Eventual agotamiento del modelo pensional

Deberá establecerse con claridad la dinámica de la evolución del modelo pensional, a los fines de prever su maduración y su eventual agotamiento; así como también de las vías que la nueva institucionalidad de la seguridad social dejaría para atenuar los costos de su reforma en el tiempo.

El modelo de pensiones propuesto es de reparto con capitalización colectiva para el pilar contributivo. Este pilar es de reparto con prestación básica definida, más una porción que dependerá del número de cotizaciones y del salario de referencia del trabajador; y se financia con las cotizaciones de los contribuyentes, de las cuales una parte corresponderá al trabajador y la otra al patrono. En el caso de que lo cotizado en este sistema no fuese suficiente para garantizar la pensión mínima básica, el faltante lo pondría el Estado.

Dejando de lado la incidencia de incentivos perversos en el funcionamiento de la seguridad social, la sostenibilidad financiera del pilar contributivo depende de la tasa de dependencia de pensionados/activos, del rendimiento de los activos acumulados en el fondo de contribuciones, y de la apertura en la normativa sobre la seguridad social para atender la corrección de los desequilibrios financieros que pudiesen surgir en el tiempo.

La tasa de dependencia depende de factores demográficos, especialmente, del ritmo de envejecimiento de la población, y de factores económicos, entre estos últimos, de manera fundamental, el comportamiento del mercado laboral y el ritmo de crecimiento de la economía. En este respecto, la nueva seguridad social del país se enfrenta a unas condiciones iniciales no muy favorables, pues, de acuerdo con las proyecciones del INE, Venezuela muestra un ritmo acelerado de envejecimiento de su población.[11] Esto implica una tendencia al aumento de la tasa de dependencia. Por su parte, las posibilidades de un alto ritmo de crecimiento de la actividad económica y, con ello, de una disminución rápida del desempleo y de la informalidad,[12] dados los bajos niveles de inversión de las dos últimas décadas, son limitadas.

En ese contexto, aunque los fondos del pilar contributivo se invirtiesen en instrumentos seguros, la combinación del impacto del aumento de la tasa de dependencia y de tasas de empleo constreñidas por un bajo ritmo de actividad económica, podría ser el desencadenante de desequilibrios financieros insostenibles. La incidencia de la informalidad y de la evasión en la sostenibilidad del pilar contributivo se comenta más adelante.

### Costo fiscal del pilar no contributivo

Establecido como está el derecho a la seguridad social en la Constitución, no es posible desconocer el costo del pilar no contributivo. Es de suponer que el sistema se iniciará, al menos, con un grupo de beneficiarios, cuyo número estaría determinado por los parámetros que se estableciesen en la Ley de Pensiones. En principio, a excepción de la exigencia de cotización al sistema,

11 Las proyecciones del INE muestran tasas de crecimiento promedio de 2% para la población de menos de 60 años, y de entre 3% y 4% para la población mayor de esa edad.

12 Las tasas de desempleo e informalidad se ubican para el año 2001 en 12% y 50%, respectivamente.

13 Se utilizan los datos de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) proyectados para 2002, de registro de beneficiarios del IVSS y de estimado de OCEPRE del monto de beneficiarios de regímenes especiales.

los potenciales beneficiarios deberían, al menos, cumplir con el requerimiento de la edad de retiro. Si esta última se estableciera en 65 años, el número potencial de beneficiarios – población de 65 años y más, menos jubilados del IVSS y de los regímenes especiales – se ubicaría para 2002 en poco más de un millón de personas.[13] Considerando que la pensión para este grupo deberá ser igual al salario mínimo urbano,[14] el costo máximo de este pilar para 2002 ascendería a cerca de 2% del PIB.

En la medida en que la Constitución garantiza la cobertura fiscal de este pilar, razón por la cual su finalidad no lo distingue de la de los programas asistenciales públicos, y en la medida en que el monto promedio de las pensiones del pilar contributivo podría estar en un nivel bastante cercano al monto del salario mínimo urbano, el costo fiscal del pilar no contributivo podría ubicarse en su límite superior por un tiempo considerable; es decir: hasta que el mercado laboral mostrase una reactivación importante y el salario real promedio tendiese a distanciarse del salario mínimo, y no existiesen otros incentivos para la evasión de las cotizaciones al pilar contributivo.

### Impacto de la informalidad en el mercado laboral y del desempleo

En el PLOSSS, salvo para reforzar la idea de que el fenómeno del desempleo y de la economía informal afectan las potencialidades del desarrollo económico y social, no se establece ninguna conexión entre ellos y la sostenibilidad del sistema de seguridad social propuesto. En relación con el problema de la informalidad no solamente está el hecho de que su tamaño limita el monto global de las contribuciones percibidas por el sistema; también está el efecto de retroalimentación que el carácter solidario de la seguridad social impuesto desde la Constitución ejerce sobre ese fenómeno y el desempleo. El impacto fiscal de ese efecto se mide por el tamaño del monto de lo que el sistema de seguridad social deja de percibir por concepto de cotizaciones y que, en ausencia del pilar no contributivo del sistema, debería recaudar. El impacto directo de la informalidad y el desempleo depende del tamaño de las cotizaciones de empleados y patronos, la base salarial imponible, y la población empleada en el sector informal y la población desempleada.

El PLOSSS delega la fijación de las cotizaciones y la base imponible a las leyes especiales correspondientes; sin embargo, se puede intentar una aproximación del costo por este concepto, asumiendo que la tasa de cotización del pilar contributivo de pensiones fuese de 13%[15] y que la de salud siguiese siendo 6,25%. Con estos supuestos, unas tasas de desempleo de 12% y de informalidad de 50% de la población ocupada, respectivamente, y un salario promedio mensual de Bs. 169.945, las pérdidas potenciales de la seguridad social para 2002 estarían en el orden de 2,5% del PIB[16], siendo 1,7% en el área de pensiones y el resto en el área de salud; y de 1,9% del PIB por concepto de informalidad y de 0,6% del PIB por concepto de desempleo.

### Evasión de las cotizaciones a la seguridad social y costos asociados al riesgo moral

El PLOSSS no identifica ni cuantifica otras potenciales fuentes de pérdidas, como las asociadas al riesgo moral que plantean el control del manejo de los fondos de la seguridad social por el Estado, así como también de los incentivos para la evasión de las cotizaciones a la seguridad social. En relación con lo primero, estaría la posibilidad de desvío inconveniente de fondos, dada la concentración de su administración en el Ejecutivo y la ausencia de normas eficientes de control sobre la misma.

Por su parte, los incentivos para la evasión de las cotizaciones a la seguridad social surgen del arreglo institucional propuesto, así como de la posibilidad del uso de sus servicios, sin la exigencia de la contribución a su financiamiento, pues independientemente de ello, no podrían ser excluidas las personas con derecho a su disfrute. La eliminación de esos incentivos depende de la forma en que se resuelva la inequidad entre contribuyentes y no contribuyentes, y la distribución de los costos y riesgos entre la población beneficiaria de la seguridad social.

Uno de los elementos a considerar en ese respecto es el establecimiento de las cotizaciones a la seguridad social, las cuales, deberían tomar en cuenta las condiciones iniciales del mercado laboral para la implementación del nuevo sistema. La tasa global de cotización actual se ubica en aproximadamente 20% del salario base de cotización (Tabla 2), correspondiéndole al patrono un aporte mayor al 75% de dicha tasa. En ausencia de mecanismos eficientes que disminuyan la inequidad de la carga financiera del sistema, un incremento sustancial de dicha tasa, frente a la

14 Se utiliza el último monto aprobado por el Ejecutivo para el salario mínimo: Bs. 158.400/mes.

15 Esta fue la tasa inicial propuesta por la Comisión Presidencial para la Seguridad Social.

16 El monto de pérdidas por informalidad podría ser menor, si se excluyesen de los trabajadores por cuenta propia, aquellos que por su profesión tendrían un status socioeconómico por encima del promedio.

Tabla 4 Impacto fiscal ajustado del PLOSSS

(% del PIB)

| | No recurrente | Recurrente | Total |
|---|---|---|---|
| **Costo adicional estimado por la CDSI-AN, más:** | **0,0** | **1,3** | **1,3** |
| | **0,0** | **7,0** | **7,0** |
| Nuevas instituciones de la Seguridad Social | 0,02 | 0,10 | 0,12 |
| Pilar no contributivo (2002) | 0,0 | 2,0 | 2,0 |
| Provisiones | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Desempleo e informalidad (2002) | 0,0 | 2,5 | 2,5 |
| Evasión 60% | 0,0 | 2,3 | 2,3 |
| **Costo total** | **0,0** | **8,3** | **8,3** |

Fuente: Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social, INE, Encuesta de Hogares, Ocepre
Ley de Presupuesto 2002

posibilidad de disfrute gratuito de los servicios de la seguridad social, podría traducirse en un aumento de la evasión de la cotización al sistema –que se ubica actualmente en 60% con respecto a la recaudación potencial–, así como también de la informalidad.

El costo fiscal de evasión a la seguridad social puede medirse indirectamente por el porcentaje de evasión actual, el cual se aplica sobre la base de recaudación potencial –salario base de cotización igual al salario mínimo urbano– y la población potencial contribuyente –población empleada en el sector formal e informal– y una tasa de desempleo del 12%. El costo para una evasión de 60% se estima en 2,3% del PIB.

Tomando en cuenta este conjunto de aspectos, el costo fiscal adicional de la seguridad social propuesta podría, de no controlarse los incentivos a la evasión y disminuirse los niveles de desempleo e informalidad, llegar a más de 8% del PIB (para los parámetros de 2002), más del cuádruple de lo estimado en el PLOSSS (Tabla 4). En la medida en que esos incentivos persistan y la tasa de dependencia tienda a crecer con el envejecimiento acelerado de la población, la magnitud de este costo tenderá a ser mayor.

### Contexto fiscal de la reforma

El proceso hacia la implementación de la efectividad del derecho constitucional de la seguridad social coexiste con otros dos procesos que, de alguna manera, afectan su plena aplicación. El primero se refiere al nuevo marco regulatorio de la gestión fiscal, vigente desde la aprobación en Septiembre 2000 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAF), del que, a los efectos del nuevo régimen de seguridad social, importa el sometimiento de la gestión fiscal a normas de equilibrio, estabilización macroeconómica y sostenibilidad. El segundo alude al proceso de aprobación y discusión de nuevas leyes, a través de las cuales se atiende al mandato constitucional en otros ámbitos, y cuyo impacto presupuestario competiría con el de la seguridad social.

La aprobación de la LOAF se realizó de acuerdo con el mandato constitucional que exige que la gestión fiscal se ajuste a los principios de equilibrio, sostenibilidad y estabilización macroeconómica. Para el logro de esos objetivos se impone la programación presupuestaria plurianual, nuevas reglas para la estabilización macroeconómica y la suscripción de acuerdos anuales de coordinación macroeconómica por el Ministerio de Finanzas y el Banco Central de Venezuela (BCV). También se incorporan otras normas dirigidas a mejorar el control sobre el gasto, como lo son las relacionadas con la liquidación del presupuesto y la eliminación del semestre complementario. En general, estas reglas implican que para el período del marco plurianual, los ingresos y gastos ordinarios deberán estar equilibrados, y que no se deberán producir desviaciones de las metas

Tabla 5 Ley de Presupuesto 2002

| | % del PIB |
|---|---|
| Gasto presupuestado | 25,9 |
| Ingresos ordinarios estimados | 17,4 |
| Brecha | 8,6 |
| Financiamiento de la brecha | 8,6 |
| Endeudamiento autorizado | 8,2 |
| Otros ingresos | 0,3 |
| Gasto acordado pendiente (presupuesto 2001) | 5,1 |
| Saldo Tesorería (cierre 2001) | 0,0 |

Fuente: Ministerio de Finanzas (OCEPRE)

Gráfico 1 Evolución de las finanzas públicas y resultados

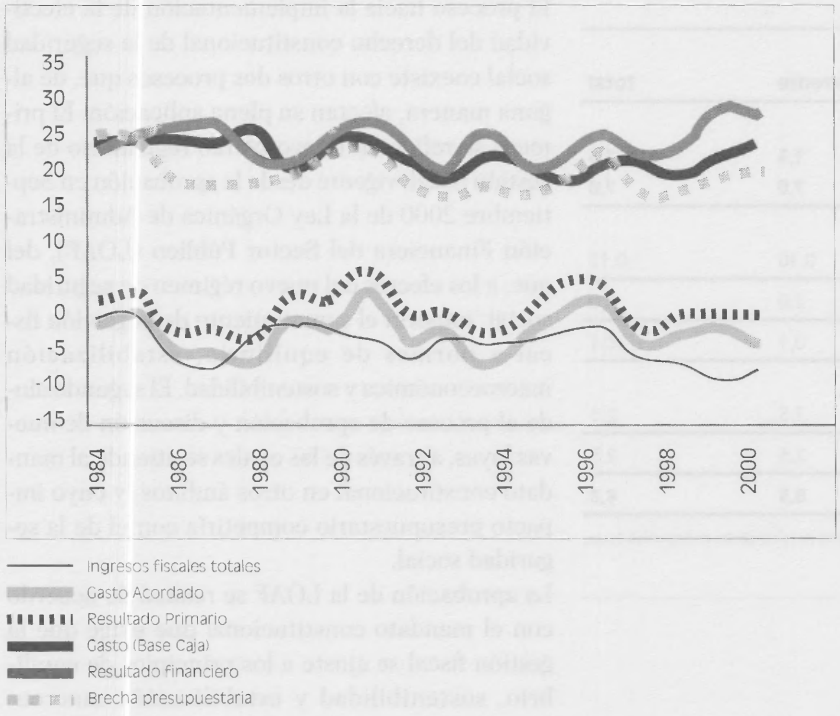


Tabla 6 Proyección de los Resultados Fiscales

(% del PIB)

| Con actual Seguridad Social | Propuesta CPSS | Propuesta CPDSIAN | |
|---|---|---|---|
| **Valores promedio** | | | |
| **Ingresos ordinarios** | **19,0** | **19,0** | **19,0** |
| Gasto total | 23,5 | 27,6 | 26,6 |
| Gasto primario | 20,5 | 24,6 | 23,3 |
| d/c Gasto neto de la S.S. | 5,5 | 9,6 | 8,3 |
| Intereses Deuda Pública | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Balance primario | -1,5 | -5,6 | -4,3 |
| Balance financiero | -4,5 | -8,6 | -7,3 |
| **Balance Seguridad Social** | **-5,5** | **-9,6** | **-8,3** |

macroeconómicas asociadas a la política fiscal durante ese período.

Por su parte, el impacto presupuestario de la entrada en vigencia de las leyes que responden al mandato de la nueva Constitución, compite con el de la seguridad social. Aunque lo razonable sería esperar una jerarquización de los programas públicos, probablemente, con la seguridad social con la máxima prioridad; el hecho es que podrían surgir conflictos, en la medida en que los reclamos de los derechos constitucionales tendieran a generalizarse. En caso de insuficiencia de recursos financieros y fiscales, por ejemplo, resultaría difícil oponer los mandatos constitucionales de la efectividad del derecho a la seguridad social y otros, frente al requisito de equilibrio y sostenibilidad fiscal. Existe, por tanto, un riesgo permanente de impugnaciones a las leyes presupuestarias que no se atuviesen al cumplimiento de esos derechos, especialmente el de la seguridad social, tal y como actualmente está establecido en la Constitución. La situación se agrava en circunstancias de dificultades fiscales como las que, seguramente regirán, al momento de la aprobación de las nuevas leyes de la seguridad social.[17]

La tarea de incluir nuevo gasto fiscal recurrente, al mismo tiempo que cumplir con las exigencias de una gestión fiscal equilibrada y sostenible, no resultará fácil ni en lo inmediato, ni en el mediano plazo. A pesar de la reciente bonanza petrolera y de la activación del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), las autoridades no lograron revertir el sesgo profundamente deficitario de las finanzas públicas heredado de períodos anteriores (Gráfico 1). A la fecha, el tamaño de la brecha presupuestaria alcanza un nivel considerable: 8,6% del PIB (Tabla 5).[18]

Tampoco se prevé un flujo adicional de recursos ordinarios permanente y significativo como para cerrar esa brecha. El balance primario fiscal[19] que en la actualidad se proyecta no solamente es insuficiente para generar los recursos que se requieren para servir el stock de deuda pública acumulada; sino que es negativo (Tabla 6). Bajo esas circunstancias, prácticamente, será imposible incluir el gasto adicional que posiblemente generará la nueva seguridad social (4,1% en el proyecto de la CPSS, 2,8% del PIB en el de la CPDSIAN, sin considerar costos potenciales derivados de deficiencias de diseño).

Las cifras anteriores muestran que, más allá del ajuste requerido para la sostenibilidad fiscal,[20] la nueva seguridad social del país debería permitir tasas de crecimiento que condujesen a generar nuevos ingresos fiscales, al menos en el orden del 4% del PIB. Esto, obviamente, implica la existencia de incentivos sobre el ahorro y el empleo, tomándose en cuenta el patrón de envejecimiento de la población, que, sin embargo, los proyectos presentados, en vista de su diseño institucional, no parecen promover.

La existencia de restricciones de recursos obliga necesariamente a la consideración, forzada o no, de la jerarquización de la provisión de bienes públicos, incluida la seguridad social. En el primer caso, tal y como actualmente está ocurriendo con la gestión fiscal, el Ejecutivo satisfaría ese derecho *en la medida de sus posibilidades financieras*. Ello, sin embargo, sólo sería posible en la medida en que la conflictividad tanto política como social, enraizada en la lucha por la efectividad del derecho a la seguridad social, se mantuviese en niveles tolerables. En el segundo caso, que implica el logro de una solución estable al problema de la asignación de los recursos fiscales entre las diversas competencias planteadas y, además, en condiciones sostenibles para la gestión fiscal, se plantearía la necesidad de corregir en la Constitución la omisión de parámetros que permitirían al Estado satisfacer los distintos derechos allí consagrados, de una manera eficiente y ordenada en el tiempo. Para ello, no obstante, se requeriría del consenso político correspondiente.

## Conclusiones

En este análisis de las implicaciones fiscales de la reforma de la seguridad social, ha podido detectarse que el proceso hacia el logro de los objetivos en esa materia requiere todavía de esfuerzos institucionales adicionales e importantes. Aunque no se discute el principio de solidaridad en el régimen de seguridad social, ni el rol del Estado en la garantía de su efectividad plena, se constata en ambas propuestas de reforma la existencia de un conjunto de aspectos que limitan su implementación.

En primer lugar, está la norma constitucional sobre el carácter absoluto del derecho de la seguridad social, sin la existencia de parámetros que impidan el surgimiento de conflictos para su efectividad frente a otros derechos y frente a las posibilidades presupuestarias del Estado. En segundo lugar, la garantía plena del derecho, sin que sea obligatoria la contribución para el sostenimiento del sistema, incentiva la evasión del pilar contributivo. En tercer lugar, los incentivos para la evasión del sostenimiento financiero de la seguridad social se ven reforzados por los diseños institucionales propuestos, que coloca el riesgo de quiebra directamente sobre los contribuyentes, costo que, en última instancia, recae sobre todos los ciudadanos. En cuarto lugar, ambas propuestas no generan incentivos para la disminución de la informalidad, con lo cual se restringen las posibilidades financieras del pilar contributivo. Finalmente, el contexto fiscal, su marco regulatorio y las condiciones iniciales de las finanzas públicas, amenazan la efectividad en la práctica del derecho a la seguridad social. Por esta razón es posible vislumbrar la conformación de escenarios conflictivos tanto en lo político como en lo social con sus correspondientes consecuencias en el proceso de asignación de los recursos presupuestarios, y, con ello, la profundización de las dificultades fiscales y sus correspondientes consecuencias macroeconómicas.

Se requiere, por tanto, de una solución institucional estable, la que, probablemente, tendrá que pasar por la corrección en la Constitución de la omisión de parámetros que deberán permitir al Estado satisfacer los distintos derechos allí consagrados, de una manera eficiente y ordenada en el tiempo. Para ello, no obstante, se requerirá del consenso político correspondiente.

17
Se espera que para julio de este año estén sancionadas las nuevas leyes de seguridad social.

18
De las reformas a las leyes tributarias realizadas recientemente se proyecta un aumento en el flujo de ingresos fiscales no petroleros para el mediano plazo en alrededor de 2% del PIB. De esta manera los ingresos ordinarios totales podrían llegar a alcanzar cerca de 20% del PIB, monto que obviamente es insuficiente para enfrentar el nivel recurrente de gasto público existente a la fecha.

19
El balance fiscal primario es la diferencia entre ingresos corrientes y gasto primario, siendo este último igual al gasto total menos los intereses sobre la deuda pública.

20
El ajuste fiscal requerido para sostenibilidad, dados estos valores fiscales promedio, es de más de 3% del PIB, obviamente, sin considerar el costo adicional de la nueva seguridad social.