

# ¿QUÉ TIPO DE MODELO ES EL SISTEMA DE PENSIONES EN SUECIA?

.....



**Nota de Política Pública 2019-02**  
**FUNDEF - Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.**  
**[www.fundef.org.mx](http://www.fundef.org.mx)**

Los errores, opiniones, omisiones e imperfecciones son únicamente responsabilidad de los autores y no reflejan el punto de vista ni la visión de FUNDEF o las instituciones donde laboran.

 [www.fundef.org.mx](http://www.fundef.org.mx)

 @Fundef

 /Fundef.AC

© D. R. 2019, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C.  
Camino a Santa Teresa No. 930, Col. Héroes de Padierna. C.P. 10700, Alc. Magdalena Contreras, Ciudad de México.

# 1

## INTRODUCCIÓN



# I.- INTRODUCCIÓN

En los últimos años se han reformado los Sistemas de Pensiones de un buen número de países. La razón es que los problemas relacionados con las pensiones se han incorporado a la agenda de política económica por su implicación en las finanzas públicas y en el nivel de bienestar de los adultos mayores.

Los Sistemas de Pensiones se piensan como parte de la política pública de seguridad social y su objetivo es suavizar el consumo de las personas a lo largo del ciclo de vida, asegurando ingresos en casos de invalidez y en la vejez.

Los Sistemas deben adaptarse a los diferentes contextos en los países, los cuales difieren por la demografía, por las condiciones laborales, por la forma en que se recaudan las cuotas y administran los recursos y por el nivel de desarrollo económico e institucional de cada país.

Para su diseño los países pueden optar por alternativas en variables como las siguientes: fuentes de financiamiento; modalidad de gestión financiera; forma de definir los beneficios y la administración del Sistema. Requieren de regulación y supervisión para lograr que su funcionamiento sea apegado al marco legal a lo largo del tiempo.

Ante los cambios que la realidad impone a los Sistemas, la pregunta fundamental es: ¿cómo garantizar de forma permanente el acceso a pensiones adecuadas en un Sistema que debe estar razonablemente financiado?

Uno de los ejemplos que se ha mencionado como un buen caso de referencia es el modelo de pensiones de Suecia. A continuación, se mencionan dos documentos en los que se comenta lo anterior.

En el documento de Trabajo de la CONSAR titulado: “Expectativas de Vida y Edad de Retiro en México y el Mundo” afirman que “Más de la mitad de los países miembros de la OCDE han introducido mecanismos automáticos para mejorar la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones entre los que se encuentran:

- La introducción de cuentas nocionales, como sustituto o complemento del pilar de beneficio definido. En estos esquemas, las cuentas individuales registran las aportaciones y rendimientos de los trabajadores, pero las contribuciones se utilizan para pagar los beneficios de los pensionados actuales (sistema de reparto).
- Si la esperanza de vida se utiliza como insumo para calcular la pensión que generará el saldo registrado en la cuenta nocional, el mecanismo automático de ajuste tendrá un efecto idéntico al de un esquema de contribución definida.”<sup>1</sup>

En el documento “Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados” la Cofece señala:

“En este modelo se desagregan los servicios de pensiones originalmente ofrecidos en paquete. Por un lado, todas las actividades asociadas a la administración de las cuentas

---

<sup>1</sup> Para un análisis más amplio de los mecanismos automáticos de ajuste de los sistemas de pensiones, léase “Putting pensions on auto-pilot: automatic-adjustment mechanisms and financial sustainability of retirement-income systems”, Pensions Outlook 2012 (OECD).

están a cargo de una sola entidad (pública); por el otro, los servicios de inversión de los ahorros para las pensiones se abren a todos los oferentes que cumplan con los requisitos establecidos, dando libertad a los usuarios para seleccionar entre una amplia gama de opciones.

La “Premium Pensión Authority” es la responsable de llevar todos los registros y el mantenimiento de las cuentas individuales; recolectar la información de todas las transacciones efectuadas por los fondos de inversión que manejan los recursos de los trabajadores; y recopilar y proveer información diariamente sobre todo los fondos de inversión que participan en el sistema (por ejemplo, perfil de las carteras, historia quinquenal de los rendimientos, medidas de riesgo y comisiones.”

Sin embargo, en ninguno de los dos trabajos mencionados se hace un análisis profundo sobre el funcionamiento de dicho Sistema para ver lo que es aplicable a México y lo que no.

En este documento se hace ese análisis detallado sobre el Sistema de Pensiones de Suecia y se concluye sobre las razones por las que no es replicable en México.

# 2

## ¿CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA DE PENSIONES SUECO?



## II.- ¿CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA DE PENSIONES SUECO?

Durante los años noventa, Suecia llevó a cabo una importante reforma de su Sistema de Pensiones.

Antes de la reforma, Suecia tenía un sistema de beneficio definido tradicional. El nuevo Sistema de Pensiones que inició en 1999 consistió en la introducción de un sistema de jubilación sustentado en tres pilares que mezclan un ingreso mínimo garantizado con un componente de beneficio definido y con ahorro voluntario.

Según Palmer (2000), los objetivos fundamentales de la Reforma fueron:

1. Definir una relación entre cotizaciones y prestaciones, es decir elevar la equidad actuarial del Sistema.

2. Realizar las contribuciones y el pago de pensiones de manera más transparente.

3. Conseguir una estabilidad financiera ante los cambios demográficos y económicos que afectan al propio Sistema.

4. Generar ahorro financiero gestionado una parte por el sector privado.

En el diseño operativo, el modelo tiene dos componentes: uno que es administrado por el Estado de beneficio definido y el otro administrado por empresas privadas tal y como se muestra en el siguiente esquema.



*Fuente: Elaboración propia con datos de "Orange Book Pensiones Suecia"*

En el siguiente esquema se presentan aspectos en común pero la operatividad algunas de las características de los componentes del Sistema. Hay mucho de la privada.

### Esquema II.2 Características del Sistema de Pensiones en Suecia



Fuente: Elaboración propia, "Orange Book Pensiones Suecia"

Los dos componentes tienen una aportación obligatoria. La cuota agregada es adecuada ya que al hacer un comparativo entre países esta un poco arriba de la media y permite tasas de reemplazo entre 55% y 62%.

La participación del componente privado es menor a una séptima parte de la contribución a la parte pública. Para mejorar las pensiones de manera voluntaria los trabajadores pueden incrementar su aportación al componente privado.

### Esquema II.3. Contribuciones del Sistema de Pensiones Suecia



Fuente: Elaboración Propia con datos de "Orange Book Pensiones Suecia"

A continuación se describen algunos elementos específicos de los componentes que se presentaron en los tres esquemas anteriores.

Respecto de las cuotas, el trabajador realiza aportaciones del 7% de su ingreso salarial con un máximo de 8.07 veces el ingreso base de 540 dólares mensuales que equivalen a un tope salarial de 4,350 dolares. Es decir, la contribución del trabajador esta topada. Estas cuotas se deducen automáticamente de su ingreso gravable.

La contribución del patrón es de 10.21% del ingreso salarial del trabajador pero ésta no tiene tope.

Los 14.88 puntos porcentuales de la parte publica se depositan en los cuatro fondos de la pensión básica que son administrados por el Estado. Primero, Segundo, Tercer y Cuarto Fondos Nacionales de Pensiones, Cada fondo recibe una cuarta parte de las contribuciones y financia una cuarta parte de los desembolsos. El objetivo de inversión se define por cada uno de los cuatro Fondos AP de forma independiente.

Los Fondos Nacionales de Pensiones de Suecia son instancias gubernamentales que administran el dinero para la jubilación de la mayoría de la población Sueca.

Son una agencia gubernamental que es independiente en su administración del Gobierno.

Para cada trabajador se lleva un registro contable en libros de las aportaciones y sus rendimientos correspondientes a lo largo de su vida laboral. Es decir, los recursos provenientes de sus aportaciones a la parte pública no se depositan en una cuenta individual sino es un registro contable.

La tasa de rendimiento de las cuentas nacionales está ligada al crecimiento per cápita de los salarios, el cual es medido con el Income Index<sup>2</sup>. Para asegurar la estabilidad financiera del Sistema se utiliza un mecanismo automático de ajuste que abandona la indexación a los salarios cuando los pasivos pensionarios actuales son mayores al valor capitalizado de las contribuciones.

Adicionalmente, el componente público otorga el beneficio de un ingreso mínimo garantizado para los trabajadores. Dicha pensión básica incluye un mecanismo para ajustar los pagos por pensión a cambios en la esperanza de vida promedio.

El calculo de pago que corresponde al trabajador cuando se retira, se hace basandose en una anualidad. Se divide el saldo nocional de la cuenta individual

---

<sup>2</sup> El cambio anual en el income index está basado en el crecimiento promedio del salario durante los últimos tres años.

entre un divisor compuesto por el año de nacimiento, la esperanza de vida promedio, la edad de retiro y una tasa de interés real anual de 1.6 %

Respecto del componente de Pensión Privada es un esquema de cuentas individuales de contribución definida. El 2.33% del ingreso salarial se destina a esta parte.

Los trabajadores tienen la libertad de elegir en donde invertir su ahorro. Actualmente, el Sistema cuenta con una gama de casi 800 fondos de pensiones. Para aquellos trabajadores que no eligieron un fondo al momento de empezar a trabajar, existe una opción de default administrada por el Gobierno.

Los trabajadores tienen la opción de invertir hasta en cinco fondos privados distintos.

El componente de la Pensión Privada puede incluir un seguro de sobrevivencia, el cual consiste en que el saldo restante en la cuenta individual del trabajador será entregado a un beneficiario si el pensionado muere.

La Pensión Privada fue creada principalmente para tres propósitos. Primero, se creía que el monto del ahorro en las cuentas aumentaría el ahorro total en Suecia. Segundo, permitir a los trabajadores tener mayores rendimientos. Tercero, que los trabajadores administren parte de su ahorro de acuerdo con sus preferencias de riesgo.

**3**

**ES UN SISTEMA  
DE PENSIONES DE  
BENEFICIO DEFINIDO**



### III.- ES UN SISTEMA DE PENSIONES DE BENEFICIO DEFINIDO

Es importante entender cómo se administra el Sistema de Pensiones de Suecia para concluir que se trata realmente de una variante de sistema de beneficio definido.

La contribución se registra en la cuenta nacional pero los recursos se depositan en los cuatro fondos de reserva que integran el Sistema de Pensiones (AP1-4). Por lo tanto, la cuenta del trabajador es solo un registro contable.

Esquema III.1 Destino dinero aportado a pensión



Fuente: Elaboración propia

La pensión del trabajador no se paga con las aportaciones más los rendimientos que se obtienen en los Fondos AP1-4. Los recursos se administran de forma global. El Gobierno cobra cuotas y paga pensiones corrientes. Si sobra dinero se invierte en los fondos a partes iguales. Si llega a faltar se toma dinero de los Fondos AP. Es decir, si los pagos de las pensiones son menores a lo que recaudo vía contribuciones entonces no se toca el dinero de los Fondos AP. En

cambio si el pago de pensiones es mayor a las contribuciones entonces para hacer el pago de la pensión, se saca dinero de los Fondos AP. Lo anterior, se aprecia en el Esquema III.2.

Es conveniente resaltar que componente Público administrado por el Estado mantiene una adecuada segregación de recursos. Por la naturaleza de su gestión es razonable que este centralizada.

## Esquema III.2 Esquema de beneficio definido Pensión Suecia



Fuente: Annual Report of the Swedish Pension System

El saldo de la cuenta nacional funciona como una mutualidad. Si el pensionado fallece antes del plazo de su esperanza de vida y no se utiliza el capital nacional total para su pago de pensiones de supervivencia a sus beneficiarios (viudez, orfandad, favor familiar), entonces el capital nacional restante pasaría a formar parte del fondo global.

La cuenta nacional de cada trabajador genera anualmente un rendimiento determinado por la Autoridad no relacionado con el rendimiento de las inversiones, el cual depende de la marcha

de la economía. De hecho, en periodos de crisis el rendimiento en las cuentas nacionales puede ser negativo.<sup>3</sup>

Autores argumentan que la manera de dar rendimiento a las cotizaciones puede ser una fuente de inestabilidad financiera. En el caso que disminuya la población ocupada la tasa de crecimiento de los saldos de las cuentas nacionales será mayor que la tasa de crecimiento de la masa salarial, que es la base contributiva de la que dependen los ingresos anuales del sistema.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> No obstante, según el Annual Report of the Swedish Pension System, la rentabilidad media de las Cuentas Nacionales desde el año 1995 ha sido del 2.8%.

<sup>4</sup> Durante el trámite de la reforma se barajó la posibilidad de utilizar la variación de la masa salarial dado que ésta sí que incluye los cambios que se producen en el número de contribuyentes y, en consecuencia, es más adecuada para garantizar la estabilidad financiera del sistema.

Los cálculos de las pensiones se hacen utilizando parámetros que son razonables para el trabajador promedio. Por lo tanto, no se deja al mercado fijar precio al riesgo de longevidad,

ni el trabajador queda expuesto al riesgo de tasa de interés al momento de pensionarse. En el esquema siguiente se presenta la manera en que opera el cálculo.

### Esquema III.3 ¿Cómo se calcula la Pensión en Suecia?

Pensión Inkomstpension	Pensión premium
- Saldo de la cuenta / Anualidad	- El monto se divide en anualidades
- La anualidad refleja parte de la esperanza de vida restante al momento de la jubilación y un interés anticipado del 1.6 %	- El divisor se basa en pronóstico de la esperanza de vida (tasa de 1.65)
- El interés anticipado hace que el divisor de anualidades sea inferior a la esperanza de vida promedio	- Seguro tradicional o seguro de fondos
- Ejemplo: Una Persona de 65 años con esperanza de vida de 20 años x 1.6% = 16.78	- Seguro tradicional: Pensión monto nominal garantizado de por vida y un monto adicional que varía cada año. Se venden las acciones del fondo y la Agencia de Pensiones de Suecia asume la responsabilidad de la gestión de activos
- Si la persona tiene 200 mil dólares en su cuenta la persona va a recibir como pensión $(200/16.78) = 11,918$ dólares al año o 993.2 dólares al mes	- Seguro de Fondos: monto se calcula cada año basado en el valor de las acciones. Cada mes se vende un número suficiente de acciones del fondo para financiar el pago de pensión premium

Fuente: Elaboración propia con datos de "Annual Report of the Swedish Pension System"

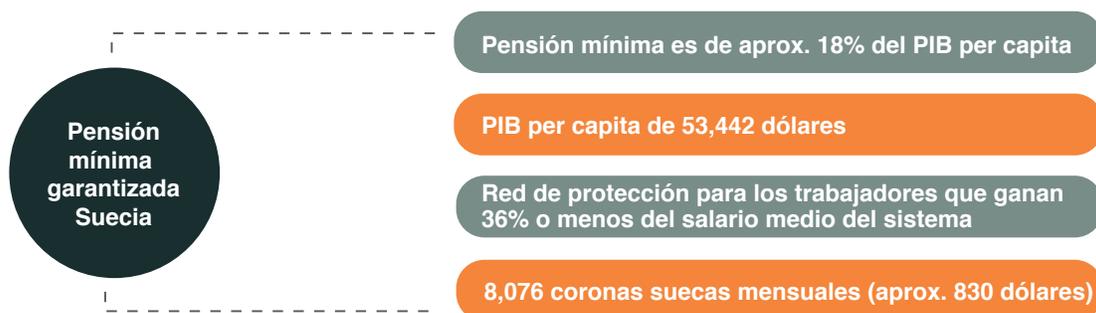
### Esquema III.4 Pensión Mínima Garantizada

CALCULO	RED DE PENSIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Hay una pensión garantizada: seguridad social para las personas con pocos ingresos.</li> <li>● Elegibles a los 65 años, haber residido en Suecia 40 años después de los 25 años o residencia en la UE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La pensión mínima garantizada en el 2018 fue de 9,888 dólares solteros y casados, 7,000 dólares anuales.</li> <li>● Si una persona tiene ingresos por 11,600 dólares o más no recibe pensión mínima y casados 10,300 dólares al año.</li> <li>● No toma en cuenta la pensión premium.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de "Annual Report of the Swedish Pension System"

El Sistema incluye una red de protección para proteger a los trabajadores que mínima para los residentes en el país ya ganan menos de un tercio del ingreso que existe una pensión mínima garantizada medio cotización.<sup>5</sup>

### Esquema III.5 Pensión Mínima Garantizada Suecia



Fuente: elaboración propia, "Orange book" Pensiones Suecia

Respecto de la solvencia del Sistema Publico los datos de Reporte Anual de los Fondos AP 1-4 revelan que esta liquido por los que tiene activos financieros pero que no es solvente.

Según el Informe Anual de 2018, de los pasivos totales del Sistema de

Pensiones están actualmente financiados en aproximadamente un 12% por los activos de los fondos AP 1 a 4 y 7. El 88% restante de los pasivos totales del Sistema de Pensiones se espera que sean financiados por las contribuciones futuras a la seguridad social hechas por los trabajadores Suecos.

<sup>5</sup> Se obtuvo la información para el cálculo del Data Set Pensions at a Glance de la OCDE. Los datos específicos son el salario promedio de cotización en el Sistema y la tasa de reemplazo media. El porcentaje de 36% se calculó dividiendo la pensión mínima entre la tasa de reemplazo media y se obtuvo la proporción que representa del ingreso medio.

# 4

## LOS FONDOS DE PENSIONES EN SUECIA



## IV.- LOS FONDOS DE PENSIONES EN SUECIA

La estructura de los cuatro fondos de pensiones de Suecia es única entre los fondos de reserva de pensiones globales.

La idea original detrás del diseño de los Fondos AP como cuatro entidades distintas e independientes fue reducir el impacto que un solo fondo tendría en el mercado interno, diversificar el riesgo de gestión, mejorar el rendimiento a través de la competencia y mitigar el riesgo de interferencia política (Björkmo y Lundbergh , 2010).

Los argumentos en contra de este tipo de estructura de fondos múltiples se han concentrado en el nivel de costos, el potencial que se pierde de lograr economías de escala al tener un número menor de fondos, y un gobierno corporativo más complejo.

Parece que las críticas no son tan sólidas, ya que, según la OCDE en términos de costos operativos, los cuatro fondos Suecos están en línea con fondos de características similares de otros países.

La crítica más sólida a este modelo es que el riesgo de interferencia política se intensifica en tiempos de dificultades económicas.

Se ha criticado a estos fondos debido a que su rendimiento parece compararse principalmente entre sí. Esto se debe en gran medida a la falta de un objetivo de inversión claro y específico que se aplique de manera consistente a los cuatro Fondos AP. El tamaño de los Fondos Nacionales de Pensiones en Suecia es pequeño si se compara con otros países de la OCDE.

A nivel mundial los activos de los fondos de pensiones ascendieron a 27.5 billones de dólares. En México los activos de los fondos de pensiones equivalen a 14.1% del PIB en tanto que en Suecia son solo el 4.1%.

Tabla IV.I Activos en pensiones y todos los vehículos de retiro.

Países OCDE	Fondos de pensión Millones de dólares % PIB		Todos los vehículos de retiro % PIB
Australia	1,810,346	132.6	135.6
Austria	24,500	5.5	-
Bélgica	37,531	7.3	-
Canadá	1,459,272	85.6	-
Chile	193,110	70.2	70.2
Republica Checa	20,935	8.9	8.9
Dinamarca	154,373	45.4	199.0
Estonia	4,511	15.4	16.9
Finlandia	127,560	47.7	-
Francia	197,007	0.7	-
Alemania	261,058	5.7	-
Grecia	1,584	0.7	-
Hungría	5,876	3.9	5.3
Islandia	36,328	150.8	160.1
Irlanda	115,073	31.6	33.5
Israel	203,224	57.4	-
Italia	153,430	7.6	9.8
Japón	1,398,144	28.2	-
Corea	191,066	12	-
Latvia	529	1.6	13.8
Lituania	3,689	7.1	7.1
Luxemburgo	1,883	2.8	-
México	168,311	14.1	-
Holanda	1,514,345	171.0	-
Nueva Zelanda	54,481	27.4	27.4
Noruega	39,834	9.8	-
Polonia	42,112	7.5	-
Portugal	22,292	9.7	-
República Eslovaca	12,038	11.7	11.7
Eslovenia	2,954	5.6	6.8
España	121,421	8.8	12.5
Suecia	22,610	4.1	90.6
Suiza	888,779	126.9	-
Turquía	14,520	2.1	-
Reino Unido	2,809,112	104.5	-
Estados Unidos	15,637,266	76.3	135.1
<b>OCDE total</b>	<b>27,573,129</b>	<b>53.3</b>	

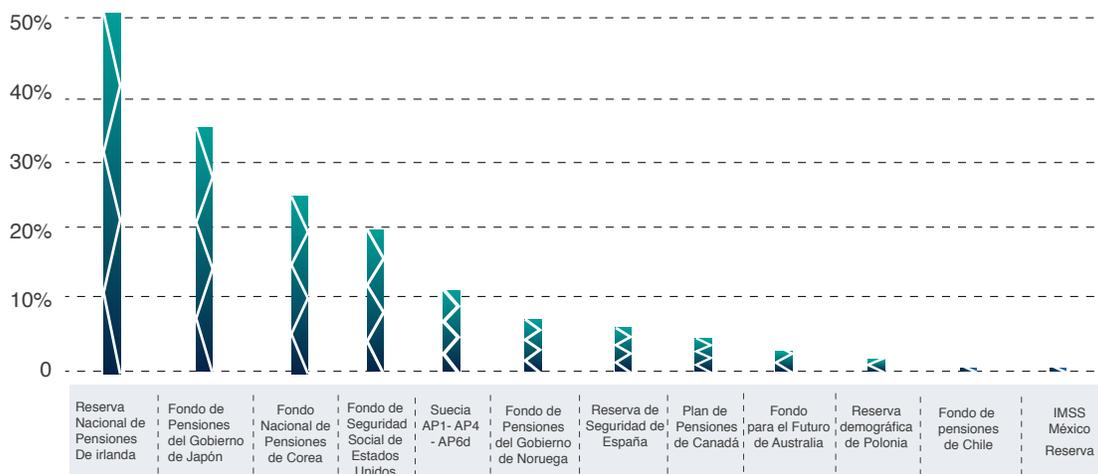
Fuente: Pension Markets in Focus

La tendencia en todo el Mundo es que los fondos de pensiones no solo los fondos de reserva se vuelvan más grandes. De hecho, las Autoridades Gubernamentales y los Reguladores han encontrado formas de alentar esta tendencia. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los fondos de pensiones han estado trabajando juntos para obtener economías de escala. La centralización está llegando al Reino Unido con la introducción del sistema NEST (National Employment Savings Trust), mientras que en Australia el otorgamiento de nuevas licencias a los

administradores causó la disminución del número de fondos de pensiones.

Como porcentaje de la capitalización bursátil, los Fondos AP combinados representan un nivel medio respecto de la capitalización bursátil de su Mercado. Sin embargo, los Fondos AP son significativamente más pequeños en comparación con el tamaño relativo de algunos de los otros fondos de reserva en el mundo (especialmente los fondos de reserva de pensiones irlandeses y asiáticos).

**Gráfica IV.I Tamaño de los mercados de fondos de reserva de pensiones públicas en países seleccionados de la OCDE en comparación con la capitalización bursátil**



Fuente: OECD Global Pension Statistics and the World Federation of Exchanges

De manera específica el mandato de los Fondos AP Suecos 1 a 4, de acuerdo con la ley es “administrar los activos de los fondos de tal manera que se obtenga el mayor rendimiento posible para el seguro de pensiones de basado en los ingresos. El nivel de riesgo total de las inversiones realizadas por los Fondos debe ser bajo.”<sup>6</sup> Como parte del esquema de fondos de reserva se prevee que deben poder transferir fondos a la Agencia de Pensiones de Suecia, según sea necesario.

Este tipo de mandato general que describe el propósito final de los Fondos AP es típico para los fondos de reserva de pensiones. El objetivo de inversión de los fondos es a largo plazo.

En la siguiente Tabla se presenta el saldo de los recursos administrados en cada uno de los cuatro fondos. Se aprecia como el monto de recursos es similar entre ellos.

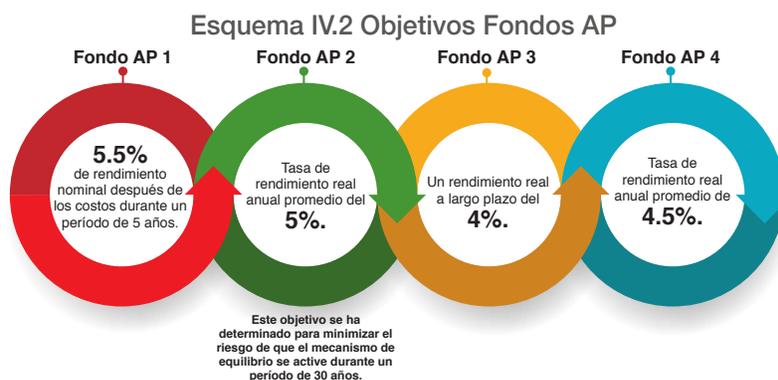
**Tabla IV.1 Fondos Pensión Gobierno suecia**

	Capital administrado, billones de dólares
<b>AP1</b>	<b>33.6</b>
<b>AP2</b>	<b>34.6</b>
<b>AP3</b>	<b>36.9</b>
<b>AP4</b>	<b>33.3</b>
<b>Total</b>	<b>141.4</b>

Fuente: Informes Anuales, Fondos AP1, AP2, AP3, AP4

Respecto de los fondos de reserva de pensiones en otros países, como el Plan de Pensión de Canadá y el Fondo de Jubilación de Nueva Zelanda si han expresado sus objetivos de inversión a largo plazo de manera transparente y medible. A diferencia de lo anterior, los objetivos de inversión a largo plazo de muchos otros fondos de reserva de pensiones son ambiguos en su formulación. Tal es el caso de Suecia.

La interpretación del mandato general de los Fondos AP y el establecimiento de un objetivo de inversión de alto nivel se realiza por cada uno de los cuatro Fondos AP. En la práctica, esto se ha traducido en cuatro objetivos de inversión a largo plazo distintos para los Fondos AP 1 a 4.



Fuente: Informes Anuales, Fondos AP 1, AP 2, AP 3, AP 4

<sup>6</sup> De la traducción al inglés proporcionada por Buffer Fund Enquiry of the National Pension Insurance Funds Act, "Lag (2000: 192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)".

A continuación se presentan datos para analizar el componente privado dentro del Sistema en su conjunto.

Para las personas que no eligen fondo privado existe una cláusula de default que es el AP 7 que administra el Gobierno.

A principios del 2019 había 802 fondos en el Sistema de Pensiones Privado gestionados por 94 empresas diferentes.

En la siguiente Tabla se muestra el número de fondos privados por categoría de fondo de acuerdo con su esquema de inversión. También se muestra el volumen de activos administrados de cada categoría.

**Tabla VI.2 Fondos Pensión Premium suecia**

	<b>Fondos registrados</b>	<b>Capital administrado, billones de dólares 2018</b>
Fondos de capital	544	41.8
Fondos mixtos	95	6.8
Fondos de generación	37	17.2
Fondos de interés	125	3.1
<b>Subtotal Fondos Privados</b>	<b>802</b>	<b>68.9</b>
AP7 (gobierno)	1	44.5
<b>Total parte privada</b>	<b>801</b>	<b>113.4</b>

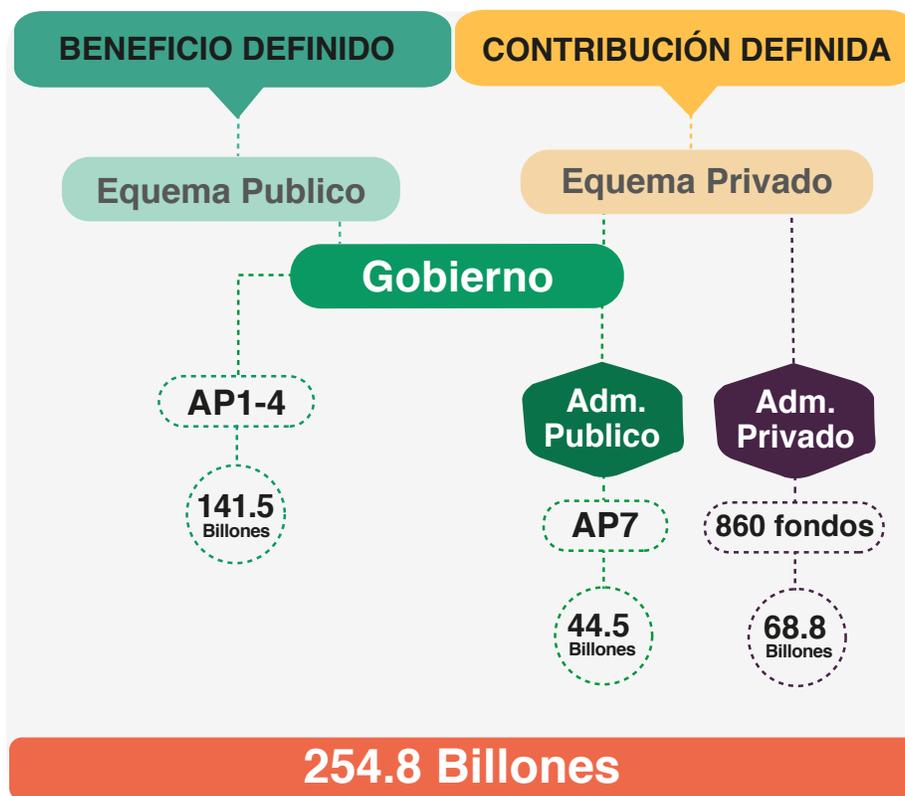
*Fuente: Elaboración propia con datos del "Annual Report of the Swedish Pension System"*

A manera de resumen, en el siguiente Esquema se presenta la integración de los activos administrados por la parte pública y privada así como los que tiene bajo su administración el Gobierno así como los privados. Cabe señalar, que el componente

de Contribución Definida que es un séptimo de la aportación tiene el 44.5% de los activos en administración.

Esto refuerza la conclusión previa de que el componente de beneficio no está fondeado.

Esquema IV.3 Sistema Pensiones Suecia



Fuente: Elaboración propia con datos del "Annual Report of the Swedish Pension System"

# 5

## **CRÍTICAS Y DESVENTAJAS DEL MODELO DE PENSIONES EN SUECIA**



## V.- CRÍTICAS Y DESVENTAJAS DEL MODELO DE PENSIONES EN SUECIA

Una de las ventajas que se atribuye a los Sistemas de Pensiones de beneficio definido es que son “equitativos” (Palmer, 1997). Esto por que tienen establecido un factor actuarial uniforme no vinculado con los ingresos percibidos durante el ciclo de vida ni con grupos que tienen diferencia en longevidad. Ejemplo, las personas con mayores ingresos viven más tiempo<sup>8</sup>, lo que provoca un efecto regresivo.

Este tipo de Sistemas puede ser atractivo para aquellos países que no tienen un mercado de capitales desarrollado ya que no pueden implementar un Sistema de cuentas individuales porque no hay base de activos suficientes en donde invertir.

A continuación se analizan algunas de las principales desventajas que presentan los Sistemas de Pensiones tipo Suecia. Se presentan nueve debilidades de este modelo:

1. Sostenibilidad financiera.- la sostenibilidad actuarial no garantiza la sostenibilidad financiera. El Sistema de beneficio definido puede presentar situaciones con déficits de caja que se vuelven permanentes y por lo tanto un problema para las finanzas públicas.
2. Suficiencia.- el hecho de que la cuantía de la pensión provenga de una formula puede hacer que dicho monto no sea proporcional.
3. No hace frente a los cambios demográficos de una manera completa. Aunque considera la evolución de la mortalidad, lo hace con cierto retraso, puesto que las pensiones generalmente se calculan con parametros predeterminados. Muchas veces en estos Sistemas no se incorporan los cambios en la esperanza de vida.
4. Según Mitchell (2000), genera riesgos macroeconómicos ya que no se absorben automáticamente los cambios que se producen en la productividad, de manera que, serían necesarios cambios paramétricos.
5. De acuerdo con Valdés-Prieto (2000), solamente bajo condiciones restrictivas fuertes (crecimiento de la productividad constante y nivel demográfico fijo) la sostenibilidad financiera automática a corto plazo puede ser mantenida con un Sistema puro de beneficio definido.

<sup>7</sup> La sostenibilidad actuarial y la sostenibilidad financiera o equilibrio financiero son conceptos relacionados pero distintos. Un sistema puede estar en equilibrio financiero o tener superávit financiero, incluso durante varios años, pero no ser sostenible actuarialmente, en cuyo caso existirá una tendencia a largo plazo al desequilibrio financiero. Igualmente, un sistema de pensiones puede ser sostenible actuarialmente, pero incurrir en déficits de caja coyunturales ya que no está libre de los efectos del ciclo económico ni de los distintos tamaños de las cohortes que van pasando a ser activos o pasivos en el sistema.

- En su trabajo se demuestra que, incluso aplicando la fórmula más favorable, sólo pueden lograrlo en un estado estacionario poco realista.
6. Este modelo de cuentas nocionales se puede encontrar difícil de entender, en particular para los cotizantes de bajo nivel educativo.
  7. Existen riesgo político en cuanto a la posible modificación de los parámetros del Sistema en la parte de los rendimientos nocionales.
  8. Para Valdés-Prieto (2001) hay una desventaja en modelos de cuentas nocionales ya que cuando se compara con un sistema basado en la capitalización del ahorro con tasa de interés de mercado devengado por ahorros el segundo es entre dos y cuatro puntos porcentuales mayor que el tipo de interés nocional que se define.
  9. Los planes de beneficio definido no son tan flexibles. Si dejas de trabajar antes de un tiempo determinado, puedes perder la pensión. Las aportaciones al plan de pensiones paran cuando dejas el empleo.

---

<sup>8</sup> Según WorldBank (2001), la cuestión más importante para determinar el precio de una renta vitalicia es la posibilidad de una redistribución regresiva de los que tienen una riqueza menor y unos ingresos menores permanentes, hacia los pensionistas con una renta vitalicia e ingresos mayores. Esto ocurre cuando existe una relación positiva entre longevidad y riqueza. De hecho, se trata simplemente de la consecuencia de la redistribución a grupos que sistemáticamente viven más en los esquemas públicos de pensiones. Hay estudios que han descubierto esta redistribución no intencionada en los Países Bajos, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. La relación entre riqueza y mortalidad en familias de los Estados Unidos basándose en el Estudio sobre Sanidad y Retiro muestra que las personas del segmento más pobre de la población tienen cuatro veces más probabilidades de morir en cualquier periodo que el segmento más rico.

# 6

## **RIESGO DE INTERFERENCIA POLÍTICA EN FONDOS DE PENSIONES**



## VI.- RIESGO DE INTERFERENCIA POLÍTICA EN FONDOS DE PENSIONES

La presión política y la interferencia a los fondos de reserva de pensiones públicas es un riesgo en todo el Mundo. Una estructura de fondos múltiples e independientes es un enfoque razonable para acotar este riesgo.

Medir la efectividad de los distintos enfoques para mitigar el riesgo político es difícil dadas las numerosas formas que puede tomar dicho riesgo.

Los activos en un fondo de reserva de pensiones en última instancia sirven para pagar a pensionados actuales y futuros, y en caso de agotarse el Gobierno responde. Los fondos y su administración deberán tener un esquema de rendición de cuentas estricto. Esto significa que no podrán ser completamente independientes del proceso político.

Cabe señalar, que la vulnerabilidad a la presión política no necesariamente está correlacionada con el número de fondos. Hay que entender que las decisiones tomadas con base en consideraciones políticas y las de inversión no siempre son completamente distintas. Por ejemplo, en el caso del fondo de reserva de Francia, por un aspecto de crisis conjunta el Gobierno modificó la fecha del primer pago del fondo de reserva de pensiones a partir de 2019, en lugar a la programada originalmente en 2020.<sup>9</sup>

Consideraciones políticas podrían también entrar en juego cuando las decisiones de inversión se toman con base en motivos "éticos".

Definir lo que es bueno y lo que no para favorecer una agenda política particular en lugar de proporcionar mejores pensiones a los beneficiarios actuales y futuros es un problema real.

<sup>9</sup> Ver <http://www.fondsdereserve.fr/spip.php?article511>.

Un ejemplo de ingerencia del Gobierno con los fondos de reserva es el caso de Suecia.

En 2009, el Gobierno de Suecia emitió un lineamiento para solicitar a los fondos que usen sus derechos patrimoniales de voto en las compañías Suecas para ayudar a limitar las políticas de compensación de ejecutivos de las compañías (Regeringskansliet, 2009).

Esta regla planteó el cuestionamiento de en qué medida el poder de decisión

de los Fondos AP es independiente del Gobierno y como debería serlo. Desde entonces, el Gobierno ha aclarado que los Fondos AP son independientes en su ejercicio de los derechos de voto.<sup>10</sup>

En resumen, la interferencia política y la concentración de poder siguen siendo un riesgo en muchos países que se debe considerar como una debilidad de este tipo de Sistemas, especialmente en tiempos de incertidumbre económica.

---

<sup>10</sup> Este tema ha sido evaluado por el Parlamento en relación con las directrices para los fondos AP sobre remuneraciones emitidas por el Gobierno (véase el informe "Konstitutionssutskottets betänkande" 2009/20: KU20)



# 7

## **PRESENTACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES DE MÉXICO**



## VII.- PRESENTACIÓN BREVE DEL SISTEMA DE PENSIONES DE MÉXICO

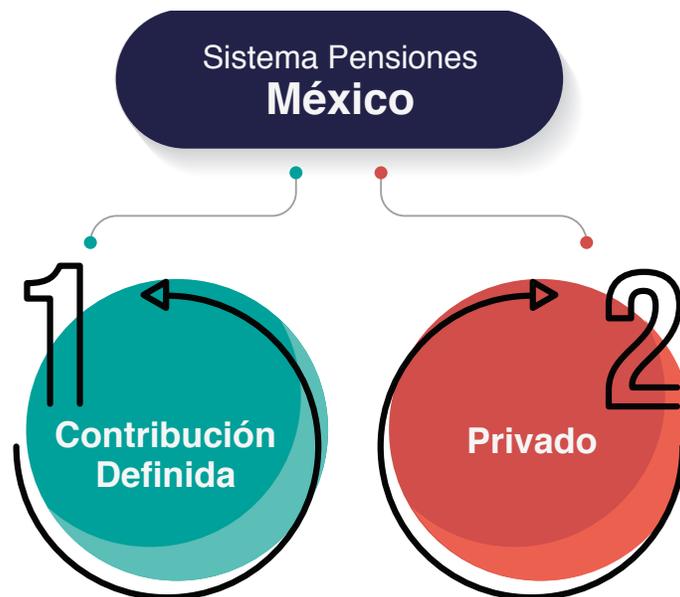
El Sistema de Pensiones en México cambió para migrar a uno de cuentas individuales en 1997. Los recursos serían administrados por intermediarios financieros.

Las Afores administran las cuentas individuales con los fondos de los trabajadores.

Las aportaciones son realizadas por el patrón, el trabajador y el Gobierno. El modelo basado en Administradoras privadas es seguro y transparente. Los ahorros de los trabajadores están segregados y se destinan a su fin específico.

En el siguiente esquema se muestra el modelo actual de nuestro país.

Esquema VII.I Características de Sistema Pensiones México

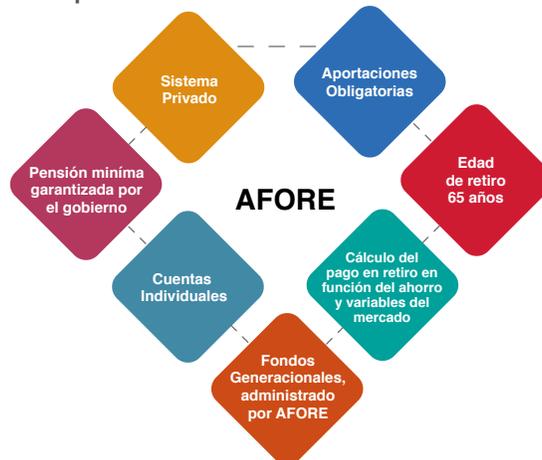


Fuente: Elaboración propia

En cuanto a otras características del Sistema tiene aportaciones obligatorias y una edad de retiro de 65 años. La administración de la cuenta se lleva en la Afore, quien invierte los recursos. El saldo

de la cuenta depende de los rendimientos que generan los activos. El modelo incluye una pensión mínima garantizada por el Gobierno que es condicional a un mínimo de semanas dentro del Sistema.

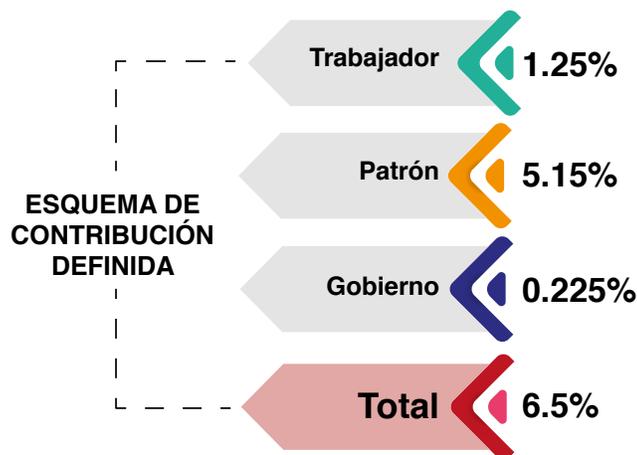
Esquema VII.2 Características de AFORE



A continuación, se muestra el nivel de las contribuciones al Sistema y quien las aporta. Es un modelo en que la carga principal recae sobre el patrón al igual que

en Suecia. Sin embargo, la gran diferencia es que la cuota en México esta muy por debajo del nivel de la de Suecia.

Esquema VII.3 Contribuciones del Sistema AFORE



Fuente: Elaboración propia con datos de la CONSAR.

Como se aprecia en los esquemas anteriores, en el modelo de pensiones de México cada individuo tiene una cuenta destinada a recibir las contribuciones obligatorias para el retiro para que se inviertan y generen un rendimiento. Es decir, en nuestro modelo las cuentas no son nocionales son reales.

Sin embargo, la mayor crítica a nuestro Sistema es que tiene una de las aportaciones obligatorias más bajas del Mundo. Una de las principales causas del problema de insuficiencia de pensiones en nuestro país es la baja cuota que es independiente del Modelo Operativo.

**Tabla VI.1 Aportaciones Obligatorias al Retiro**

País	Tasa de Aportación	País	Tasa de Aportación
 Finlandia	22.9%	 Australia	12.0%
 Alemania	19.6%	 Dinamarca	10.8%
 Suiza	19.8%	 El salvador	10.5%
 Suecia	17.2%	 Chile	10.0%
 Francia	16.7%	 Perú	10.0%
 Belgica	16.4%	 Rep dominicana	10.0%
 Colombia	16.0%	 México	6.5%
 Israel	15.0%		

Fuente: Elaboración propia datos Banco Mundial

El esquema tiene una red de protección en la que si se cotiza por 1,250 semanas el Gobierno garantiza una pensión mínima en caso de que los recursos de la cuenta individual sean insuficientes. A continuación

se presenta lo que implica esta red de protección. En terminos relativos no es muy distinta al nivel de la de Suecia que se presenta en el esquema III.5.

**Tabla VII.2 Pensión Mínima Garantizada México**



Fuente: Elaboración propia

En síntesis, se puede concluir que el modelo de Suecia es totalmente distinto al de México. El de ese país es de beneficio definido con cuentas nocionales, el de

México es contribución definida con cuentas individuales. Alla la centralización operativa hace sentido aquí no es claro que sea razonable proponerla.

# 8

## CONCLUSIONES



## VIII.- CONCLUSIONES

El Sistema de Pensiones de Suecia es mixto con 7/8 partes de la aportación destinada al componente de beneficio definido y 1/8 al de capitalización individual.

Es un modelo de pensiones en el que el Gobierno asume gran parte de los riesgos y los parámetros están predeterminados.

El beneficio del primer componente es determinado con base en una fórmula establecida por el historial del salario de los trabajadores, el tiempo de cotización y la edad.

Los datos que se presentaron revelan que el Sistema no está fondeado totalmente por lo que el Gobierno Sueco en algunos años tendrá que pagar las pensiones de este componente con gasto presupuestal.

Al menos hoy tienen una segregación de activos financieros, con una buena gestión de los fondos, con un horizonte de inversión de largo plazo y no usa esos recursos para otros fines.

Por construcción, el Sistema Sueco no es un mercado ya que el Estado define y administra la parte pública. La consecuencia es que en los Fondos AP1-4 no hay mercado ni competencia.

Para los trabajadores de menores ingresos hay una red de protección que les garantiza tasas de reemplazo altas que no están en función de un requisito de semanas de cotización sino de un tiempo de residencia en Suecia.

El Sistema tiene indicadores razonables para los salarios cercanos a la media y superiores con tasas de reemplazo entre 55% y 65%.

Por lo que se refiere al componente privado en ese sí hay diversidad y hay opciones. Funciona como mercado y hay competencia aunque el Gobierno administra el 40% de este segmento.

Ya entendido el Modelo Sueco en su parte estructural y operativa, es una realidad que no es comparable con el modelo Mexicano.

Por ejemplo, en su esquema de cuentas nacionales con un fondo de reserva permite la unificación en una empresa que administre las cuentas. Eso se puede hacer porque se trata de un esquema que en ese componente es de beneficio definido y los rendimientos que se dan a las cuentas nacionales no dependen de los activos financieros del fondo. En el esquema de cuentas individuales de México no se dan las condiciones anteriores por lo que no se considera viable migrar a un esquema de administración centralizada.

Lo anterior por dificultades operativas relacionadas con su adopción, con costos fiscales por el cambio de esquema y por afectación al ahorro propiedad de los trabajadores.

En conclusión, dado que se tratan de dos Sistemas diferentes con modelos operativos distintos, no se debe tomar la referencia al Modelo Sueco para evaluar al de nuestro país.

# REFERENCIAS

- Aschauer, D. 1998a: "How Should the Surpluses Be Spent?" The Levy Economics Institute of Bard College, Policy Note 1998/2.
- Aschauer, D. 1998b: "How Big Should the Public Capital Stock Be? The Relationship between Public Capital and Economic Growth" The Levy Economics Institute of Bard College, Public Policy Brief nº 43.
- Beattie, R; McGillivray,W; A risky strategy: Reflections on the World Bank report "Averting the old age crises" vol. 48 3-4/1995, pp. 5-22.
- Quisser, M; Chile and beyond: The second-generation pension reforms in Latin America vol. 48 3-4/1995, pp. 23-39.
- Reynaud, E; Financing retirement pensions: Pay-as-you-go and funded systems in the European Union vol. 48 3-4/1995, pp. 41- 57.
- James, E; Providing better protection and promoting growth: A defence of "Averting the old age crises" vol. 49 3/1996, pp 3-17.
- Beattie, R; McGillivray,W; Rejoinder vol. 49 3/1996, pp 17-20.
- Singh, A; Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth: A critical commentary on the World Banks proposals vol. 49 3/1996, pp 21-43.
- McGillivray,W; Pension reform: Where are we now? vol. 53 1/2000, pp 3-10.
- Holzmann, R; The World Bank approach to pension reform vol. 53 1/2000, pp 11-34.
- Gillion, C; The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office vol. 53 1/ 2000, pp 35-63.
- Scherman, K.G.; A new social security consensus? The ISSA's "Stockholm Initiative" vol. 53 1/2000, pp 64-82.
- Ross, S.G.; Doctrine and practice in social security pension reforms vol. 53 2/2000, pp 3-29.
- Quisser, M; Pension reform and international organisations vol. 53 2/2000, pp 31-45.
- The conference proceedings are published in English, French, German and Spanish. See the publication The future of social security, published in Stockholm by the Federation of Social

Insurance Offices, in 1998 in English and in 1999 in French, German and Spanish. ILO; Social Security Pensions; Development and reform, published by the International Labour office (ILO), Geneva, in 2000.

Lawrence Thompsson; Older and wiser: The economics of public pensions published in English by Urban Institute Press, Washington, DC, 1998, in Spanish by CISS, the Inter-American Conference on Social Security, 1999 and in Portuguese by the Brazilian Ministry of Social Security, 1999.

Michael Cichon; Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?, International Social Security Review, vol. 52 4/1999, pp. 87– 105.